NOU Norges offentlige utredninger 2019: 9

Fra kalveskinn til datasjø

Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver

Norges offentlige utredninger
2019

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

---

1. Overtakelsestilbud (frivillig og pliktig tilbud)
   Finansdepartementet
2. Fremtidige kompetansebehov II
   Kunnskapsdepartementet
3. Nye sjanser – bedre læring
   Kunnskapsdepartementet
4. Organisering av norsk naturskadeforsikring
   Justis- og beredskapsdepartementet
5. Ny forvaltningslov
   Justis- og beredskapsdepartementet
6. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2019
   Arbeids- og sosialdepartementet
7. Arbeid og inntektssikring
   Arbeids- og sosialdepartementet
9. Fra kalveskinn til datasjø
   Kulturdepartementet

NOU Norges offentlige utredninger 2019: 9

Fra kalveskinn til datasjø

Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 1. september 2017.
Avgitt til Kulturdepartementet 2. april 2019.

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

Oslo 2019

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1399-8

07 Media AS

Til Kulturdepartementet

Arkivlovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 1. september 2017 for å revidere arkivlova av 1999. Utvalget avgir med dette sin utredning. Utredningen er enstemmig.

Oslo, 2. april 2019

Christian Reusch
(leder)

Håkon With Andersen

Hilde Elvine Bjørnå

Anne Mette Dørum

Rune Kjørlaug

Dag Wiese Schartum

Espen Sjøvoll

Lone Merethe Solheim

Martin Hill Oppegaard
(sekretariatsleder)

Anna Malmø-Lund

Helga Hjorth

Hilde Langaker

Innhold

Del I **Lovtekst og sammendrag** 13

1 **Lovutkast** 15

2 **Sammendrag** 32
2.1 Fra kalveskinn til datasjø 32
2.2 Ny lov om samfunns-dokumentasjon og arkiver 32
2.3 Utvalgets mandat og arbeid (kapittel 3) 33
2.4 Sentrale begreper og prinsipper (kapittel 4) 33
2.5 Gjeldende rett (kapittel 5) 33
2.6 Utviklingstrekk og utfordrings-bildet (kapittel 6) 33
2.7 Formål (kapittel 7) 34
2.8 Utvidet virkeområde (kapittel 8) .. 34
2.9 Dokumentasjonsstrategi (kapittel 9) 34
2.10 Arkivformål i allmennhetens interesse (kapittel 10) 34
2.11 Organisering. Oppgave- og ansvarsdeling (kapittel 11) 35
2.12 Etterlevelse og tilsyn (kapittel 12) 35
2.13 Lovtekniske vurderinger (kapittel 13) 35
2.14 Plikt til å skape og bevare dokumentasjon (kapittel 14) 35
2.15 Fangst av e-post (kapittel 15) 36
2.16 Forholdet til offentleglova (kapittel 16) 36
2.17 Standardisering. Noark (kapittel 17) 36
2.18 Utførselsforbudet. Skytjenester (kapittel 18) 36
2.19 Sletting og minimering (kapittel 19) 37
2.20 Tilgjengeliggjøring. Innsyn i overført dokumentasjon (kapittel20) 37
2.21 Overføring og langtidsbevaring (kapittel 21) 37
2.22 Private arkiver (kapittel 22) 37
2.23 Kunnskap, statistikk og forskning (kapittel 23) 37
2.24 Økonomiske og administrative konsekvenser (kapittel 24) 38

Del II **Bakgrunn** 39

3 **Utvalgets arbeid** 41
3.1 Mandat 41
3.2 Sammensetning 43
3.3 Arbeid 43
3.3.1 Møter 43
3.3.2 Ekstern dialog 43
3.3.3 Bestilte utredninger 44
3.3.4 Rapportens deler 44

4 **Sentrale begreper og prinsipper** 45
4.1 Fra steintavler til databaser – arkivenes historiske rolle 45
4.1.1 Behovet for dokumentasjon av forvaltningsmessige og rettslige forhold 45
4.1.2 Forskningsbehov og kulturarv 46
4.1.3 Folkets eiendom – demokratisk kontroll og innsyn 46
4.1.4 Kunnskapskilde til identitet og forsoning 47
4.2 Sentrale begreper 47
4.2.1 Hva er et arkiv? 47
4.2.2 Dokumentbegrepet 48
4.2.3 Begrepet dokumentasjon 48
4.3 Begreper for en ny lov 48
4.3.1 Hva menes med dokumentasjon og arkiv i lovutkastet? 48
4.3.2 Forholdet mellom data, informasjon, dokumentasjon og arkiv 50
4.3.3 Nye begreper i lovutkastet 50
4.3.4 Andre ordvalg og ordforklaringer 51
4.4 Sentrale arkivfaglige prinsipper ... 52
4.4.1 Betydningen av å kunne kjenne opphavssituasjonen 52
4.4.2 Betydningen av å kunne opprettholde tilliten til dokumen-tasjonen over tid 53
4.5 Dokumentasjons- og arkiv-prosessen 55
4.5.1 Dokumentasjonsprosessen 55
4.5.2 Langtidsbevaring 57

5 **Dagens arkivlov** 58
5.1 Bakgrunn 58
5.1.1 Kort tilbakeblikk 58
5.1.2 En lov som svarte på etterkrigs-tidens utfordringer 58
5.1.3 Offentlige organers journal-føringsplikt 58
5.1.4 Senere revisjoner av arkivregel-verket 59
5.2 Formål 59
5.3 Virkeområde og oppbygning 59

5.4 Arkivplikt ... 59
5.5 Bevaring og sletting (kassasjon) .. 59
5.6 Overføring ... 60
5.7 Private arkiver ... 60
5.8 Arkivverket som arkivfaglig myndighet ... 60
5.9 Andre lover mv. av betydning for arkivsektoren ... 61
5.9.1 Pliktavleveringslova ... 61
5.9.2 Kulturminneloven ... 61
5.9.3 Offentleglova ... 61
5.9.4 Forvaltningsloven ... 61
5.9.5 eForvaltningsforskriften ... 61
5.9.6 Personopplysningsloven ... 62
5.9.7 Politiregisterloven ... 62
5.9.8 Straffeprosessloven ... 62
5.9.9 Helsepersonelloven, helseregisterloven og pasientjournalloven ... 62
5.9.10 Internasjonale standarder ... 63

6 Utviklingstrekk og utfordringsbildet ... 64
6.1 Innledning ... 64
6.2 Digital transformasjon ... 64
6.2.1 Digitalisering av offentlig tjenesteyting og myndighetsutøvelse – konsekvenser for arkivsektoren ... 66
6.2.2 Digitalisering som verktøy for økt tilgjengelighet og forbedring av arkivprosessene ... 67
6.3 Private som løser offentlige oppgaver ... 69
6.4 Retten til individuell og rettferdig behandling ... 71
6.4.1 De nasjonale og lokale billighetserstatningsordningene ... 72
6.4.2 Retten til å kjenne egen historie. Og retten til å bli glemt ... 73
6.5 Et utdatert regelverk ... 74
6.6 Utviklingen av en arkivsektor ... 76
6.6.1 ABM-politikken ... 76
6.6.2 Utvikling av standarder for digitale arkiver og digitale fellesløsninger 76
6.6.3 Veksten i papirarkivene – en forsinket utfordring for arkivsektoren ... 78
6.6.4 Kommunale arkivinstitusjoner ... 79
6.6.5 Strategier og samarbeid for bevaring av private arkiver ... 80
6.6.6 Arkivverket ... 81
6.6.7 Nye utdanningstilbud og samarbeidsarenaer og etableringen av arkiv som akademisk disiplin ... 81
6.7 Svarene i lovutkastet ... 82

Del III Arkivlov for en ny tid ... 83

7 Lovens formål ... 85
7.1 Mandatet. Gjeldende rett ... 85
7.1.1 Formålsbestemmelsene i de nordiske arkivlovene ... 86
7.1.2 Verdensarverklæringen om arkiv 86
7.2 Utviklingen etter at dagens formålsbestemmelse ble vedtatt .. 86
7.3 Overveielser ... 86
7.3.1 En formålsbestemmelse med tydeligere mål ... 86
7.3.2 Nærmere om det overordnede formålet – første ledd ... 87
7.3.3 Delhensyn – annet ledd ... 87

8 Virkeområde ... 90
8.1 Gjeldende rett ... 90
8.1.1 Innledning ... 90
8.1.2 Stortinget og domstolene. Sametinget ... 90
8.1.3 Skillet mellom offentlig arkiver og private arkiver ... 90
8.1.4 Selvstendige rettssubjekter ... 91
8.1.5 Riksarkivarens adgang til å treffe vedtak om at arkivlova skal gjelde 91
8.1.6 Geografisk virkeområde ... 92
8.1.7 Det saklige virkeområdet til forvaltningsloven og offentleglova ... 92
8.2 Situasjonsforståelse ... 93
8.3 Overveielser ... 94
8.3.1 Hvilke selvstendige rettssubjekter bør være omfattet av arkivloven? .. 94
8.3.2 Bestemte institusjoner eller lovområder? ... 99
8.3.3 Langtidsbevaring av dokumentasjon skapt av private ... 99
8.3.4 Forskriftshjemmel til å gjøre unntak ... 99
8.3.5 Stortinget og domstolene ... 100
8.3.6 Geografisk virkeområde ... 100
8.3.7 Forholdet til annet lovverk ... 100
8.3.8 Bør det gjelde forenklede regler for enkelte virksomheter, eksempelvis unntak fra Noark? ... 101

9 Dokumentasjonsstrategi ... 102
9.1 Mandat ... 102
9.2 Gjeldende rett ... 102
9.2.1 Arkivplan ... 102
9.2.2 Internkontroll ... 102
9.3 Overveielser. Ledelsens styringsdokument ... 103

9.4 Nærmere om dokumentasjonsstrategien ... 104
9.4.1 Regelmessig behandling i øverste organ ... 104
9.4.2 Risiko og oversikt ... 104
9.4.3 Ekstern kommunikasjon i nye medier ... 104
9.4.4 Organisering ... 105
9.4.5 Langtidsbevaring, minimering og sletting ... 105
9.4.6 Egenvurdering av etterlevelsen ... 105

10 Arkivformål i allmennhetens interesse ... 106
10.1 Mandat og bakgrunn ... 106
10.1.1 Mandatet ... 106
10.1.2 Grunnloven og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon ... 106
10.1.3 Personvernforordningen ... 107
10.1.4 Andre begrensninger for tilgang til personopplysninger – taushetsplikt og gradering ... 107
10.2 Kort om virkeområde og oppbygning av relevant personvernlovgivning ... 108
10.2.1 Hva gjelder personvernforordningen for? ... 108
10.2.2 Hvem gjelder personvernforordningen for? ... 110
10.2.3 Hvor gjelder personvernforordningen? ... 111
10.3 Spørsmål med spesiell relevans for arkivsektoren ... 111
10.3.1 Oversikt over bestemmelser som særlig gjelder dokumentasjon og arkiver ... 111
10.3.2 Behandlingsformål ... 112
10.3.3 «Arkivformål i allmennhetens interesse» ... 113
10.3.4 Rettslig grunnlag for å behandle personopplysninger ... 116
10.3.5 Spesielt om danning av private arkiver og overføring til langtidsbevaring ... 117
10.3.6 Tiltak etter artikkel 89 nr. 1 ... 117
10.4 Kort om den registrertes rettigheter etter personvernforordningen ... 120
10.4.1 Om adgangen til å redusere registrertes rettigheter mv. ... 120
10.4.2 Unntak fra den registrertes rettigheter – gjennomføringen i norsk rett ... 120
10.4.3 Dokumentasjonskrav i forordningen ... 121
10.4.4 Om forholdet mellom datatilsynsmyndigheter og arkivmyndigheter 121
10.5 Overveielser ... 122
10.5.1 Lovgivningens tilpasning til personvernforordningen ... 122
10.5.2 Vern for opplysninger om avdøde personer ... 123
10.5.3 Forholdet mellom en ny arkivlov og personopplysningsloven ... 124
10.5.4 Prosedyre for utpeking av hva som er behandling av personopplysninger til arkivformål i allmennhetens interesse ... 124
10.5.5 Unntak fra den registrertes rettigheter ... 125
10.5.6 Avklaring av behandlingsansvar .. 125
10.5.7 Forskriftshjemmel om nødvendige garantier ... 125

11 Organisering av arkivsektoren 126
11.1 Innledning ... 126
11.1.1 Mandatet ... 126
11.1.2 Hva utvalget har vurdert ... 126
11.2 Situasjonsforståelse ... 126
11.2.1 Hovedtrekk ... 126
11.2.2 Kommuner og fylkeskommuner. Selvstendig ansvar og samarbeid .. 127
11.2.3 Arkivsektoren regionalt ... 127
11.2.4 Arkivsektoren sentralt. Arkivverket ... 129
11.2.5 Frivillighet ... 130
11.2.6 Fellesløsninger ... 131
11.2.7 Tidligere vurderinger av organiseringen av arkivsektoren ... 131
11.3 Overveielser ... 132
11.3.1 Hvilken sektor hører arkivsektoren hjemme i? ... 132
11.3.2 Kommuner, fylkeskommuner og stat ... 134
11.3.3 Direktoratsfunksjonen i arkivsektoren ... 135
11.3.4 Avsluttende vurderinger ... 137

12 Etterlevelse og tilsyn ... 138
12.1 Mandat ... 138
12.2 Gjeldende rett ... 138
12.2.1 Sektoransvaret og tilsynsansvarets rekkevidde ... 138
12.2.2 Arkivverkets tilsynsvirksomhet ... 138
12.3 Situasjonsforståelse ... 139
12.3.1 Svak etterlevelse? ... 139
12.3.2 Lavt tilsynsvolum, men oppdatert tilsynsmetodikk ... 139
12.4 Overveielser ... 139
12.4.1 Opplevd nytte øker etterlevelsen . 139

12.4.2 Tydelige krav øker etterlevelsen .. 139
12.4.3 Kunnskap om reglene øker etterlevelsen 140
12.4.4 Kompetanse 140
12.4.5 Klagerett for massemedia mv. 140
12.4.6 Tilsyn 140
12.4.7 Reaksjoner og straff ved lovbrudd 143

13 Lovtekniske vurderinger 145
13.1 Valg av styringsvirkemidler 145
13.2 Lovtekniske vurderinger 145
13.2.1 En eller flere lover? 145
13.2.2 Plassering av myndighet 146
13.2.3 Lovens struktur (kapitlene) 146
13.2.4 Digitaliseringsvennlig regelverk .. 146
13.2.5 Forholdet mellom lov og forskrift 147
13.2.6 Arkivfaglige prinsipper inn i loven? 147
13.2.7 Følg eller forklar 147
13.2.8 Bør loven ha en definisjonsbestemmelse? 147

Del IV Produksjon av dokumentasjon i en ny tid 149

14 Plikt til å skape og bevare dokumentasjon 151
14.1 Mandat 151
14.2 Gjeldende rett 151
14.2.1 Plikt til å ha arkiv 151
14.2.2 Krav til skriftlig dokumentasjon i forvaltningsloven 152
14.2.3 Dokumentasjonsplikter i særlover 152
14.3 Situasjonsforståelse 153
14.3.1 Digitalisering utfordrer regelverket 153
14.3.2 Flere kommunikasjonskanaler og former 154
14.3.3 Sammensatt og sentralisert saksbehandling 154
14.3.4 Automatiserte beslutningsprosesser 156
14.3.5 Flytende skille mellom myndighetsutøvelse og tjenesteyting 157
14.3.6 Hva er et «dokument», og når oppstår det? 158
14.3.7 Kommunikasjon på Internett og i sosiale medier 159
14.4 Overveielser 159
14.4.1 Myndighetsutøvelse og tjenesteyting 159
14.4.2 Kommunikasjon 160
14.4.3 Automatisert rettsanvendelse 161
14.4.4 Databaser, registre mv. 161
14.4.5 Avklaring av dokumentasjonsplikt i fellesløsninger 162
14.4.6 Hvilken lov bør dokumentasjonspliktene stå i? 162
14.4.7 Dokumentasjon av andre forhold 162

15 Fangst av e-post 164
15.1 Gjeldende rett 164
15.1.1 Arkivlova 164
15.1.2 Personvernforordningen 164
15.1.3 Forskrift til arbeidsmiljøloven 164
15.1.4 Komparativt 165
15.2 Situasjonsforståelse 166
15.2.1 Kort regelhistorie 167
15.2.2 Bergen byarkivs undersøkelse 167
15.2.3 Tibet-kommisjonen 168
15.2.4 Riksrevisjonens funn 168
15.2.5 Samdok-prosjekt for å øke dokumentfangsten fra e-post 169
15.2.6 Høringen om gjennomføringen av personvernforordningen i norsk rett 169
15.3 Overveielser 169
15.3.1 Er opplæring nok og interne rutiner nok? 169
15.3.2 Mulige løsninger dersom en kan skille mellom virksomhetsrelatert og privat kommunikasjon 170
15.3.3 Dokumentasjon av lederes virksomhetsrelaterte kommunikasjon 170
15.3.4 Maskinelle søk i alle ansattes e-post 171

16 Forholdet til offentleglova 172
16.1 Mandatet 172
16.2 Gjeldende rett 172
16.2.1 Arkivplikten er mer omfattende enn journalføringsplikten 172
16.2.2 Interne dokumenter 173
16.2.3 Nærmere om hovedvilkårene for journalføring 173
16.2.4 Komparativt – innsyn i Norden 174
16.3 Situasjonsforståelse 175
16.3.1 Mangler ved arkiveringen 175
16.3.2 Mangler ved journalføringen 175
16.3.3 Den som bryter arkivlova, unngår å bryte offentleglova 176
16.3.4 Journalen er mindre viktig for virksomhetene 177
16.3.5 Betydelig rom for skjønn i reglene 178
16.3.6 Ressursbruk 178
16.4 Overveielser 178
16.4.1 Utgangspunkt 178
16.4.2 Slutten på et ulykkelig ekteskap? .. 179

16.4.3 Teknologiske muligheter 179
16.4.4 Ny arbeidsdeling. Behov for tilpasninger i offentleglova 181

17 Standardisering. Noark 183
17.1 Mandat og bakgrunn 183
17.2 Gjeldende rett 183
17.2.1 Arkivforskriften og riksarkivarens forskrift 183
17.2.2 Noark og fagsystemer 184
17.2.3 Hva er et arkivuttrekk? 184
17.2.4 Noark er ikke lenger en krav-spesifikasjon 184
17.2.5 Noark 5 versjon 5 185
17.3 Evalueringen av Noark-standarden 185
17.3.1 Funn og anbefalinger 185
17.3.2 Arkivverkets høring av Menon Economics' rapport 187
17.4 Situasjonsforståelse 188
17.4.1 Gevinster ved standardisering 188
17.4.2 Inneholder arkivene den viktigste dokumentasjonen? 189
17.4.3 Brukervennlighet. Bestiller-kompetanse og innovasjon 189
17.4.4 Utgifter og skjulte kostnader 190
17.4.5 Kan Noark erstattes med internasjonale standarder? 190
17.5 Overveielser 191
17.5.1 Hvilke mål skal standardiseringen nå? 191
17.5.2 Hva må til for å få reell endring? Justering eller revolusjon? 191
17.5.3 Ingen standard? Regler i lov og forskrift supplert med veiledning? 193
17.5.4 Fortsatt Noark? 193
17.5.5 Sertifisering 194
17.5.6 Regulering av designfasen. Innebygd arkivering 194
17.5.7 Tilrådning: Videreutvikling av Noark parallelt med utvikling av innebygd arkivering 197

18 Utførselsforbudet. Skytjenester 198
18.1 Innledning 198
18.1.1 Mandatet og bakgrunn 198
18.1.2 Hva er skytjenester? 198
18.2 Gjeldende rett 200
18.2.1 Arkivlova 200
18.2.2 Høringen av ny arkivforskrift 200
18.2.3 Sikkerhetsloven 201
18.2.4 EØS-regler 202
18.2.5 informasjonssikkerhet 203
18.2.6 Regulering i andre sektorer 203
18.3 Overveielser om utførsel av ikke-digital dokumentasjon 203
18.4 Overveielser om utførsel av digital dokumentasjon 203
18.4.1 Om drøftingen 203
18.4.2 Nasjonal sikkerhet 204
18.4.3 Geografiske begrensninger. Adgang til å føre tilsyn 204
18.4.4 Jurisdiksjon 206
18.4.5 Informasjonssikkerhet og faren for tap av dokumentasjon 207
18.4.6 Kompetanse som sikkerhetsfaktor. Standardisering og oppdatering ... 208
18.4.7 Er det tryggere dersom serveren står i Norge? 210
18.4.8 Fare for kidnapping av data 211
18.4.9 Fare for sammenstilling av data ... 211
18.4.10 Personvern og taushetsplikt 212
18.4.11 Økonomi og samfunnsøkonomi ... 213
18.4.12 Momenter som bør med i en risikovurdering 213
18.5 Oppsummering 214

19 Sletting og minimering 215
19.1 Mandat, bakgrunn og sentrale begreper 215
19.2 Gjeldende rett 215
19.2.1 Bestemmelser om sletting 215
19.2.2 Personvernforordningens regler om minimering og sletting 216
19.2.3 Bestemmelser om arkiv-begrensning 216
19.2.4 Gjeldende metodikk og praksis for vurdering av langtidsbevaring 217
19.3 Situasjonsforståelse 217
19.3.1 Bevaringsnivå 217
19.3.2 Tilnærming og metodikk 218
19.4 Overveielser 219
19.4.1 Hensiktsmessig med mer bevaring? 219
19.4.2 Behov for generelt slettings-forbud i loven? 220
19.4.3 Behov for forskriftshjemmel for å regulere sletting for offentlig sektor? 221
19.4.4 Behov for sentral regulering av når sletting kan skje? 222
19.4.5 Behov for straffehjemmel ved dokumentasjonstap som følge av manglende vedlikehold? 222

Del V Langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring i en ny tid ... 225

20 Tilgjengeliggjøring. Innsyn i overført dokumentasjon 227
20.1 Mandat og bakgrunn 227

20.2 Gjeldende rett ... 227
20.2.1 Innsyn og taushetsplikt ... 227
20.3 Situasjonsforståelse ... 229
20.3.1 Dokumentasjon bevares for å være tilgjengelig ... 229
20.4 Overveielser ... 229
20.4.1 Tilgjengeliggjøring. Prinsipp om allmenn tilgang ... 229
20.4.2 Innsynsavgjørelser i Arkivverket .. 230
20.4.3 Hvilke regler bør gjelde for behandling av innsyn i overført dokumentasjon? ... 231
20.4.4 Arkivinstitusjonene som databehandler eller som selvstendig behandlingsansvarlig ... 233
20.4.5 Forskerinnsyn i taushetsbelagte opplysninger. Medias innsyn ... 233
20.4.6 Forlengelse av taushetsplikt ... 234
20.4.7 Nekte innsyn selv om taushetsplikt har falt bort ... 234
20.4.8 Taushetsplikt ved massedigitalisering ... 234
20.4.9 Partsinnsyn og innsynsrett i bestemte sakstyper ... 234
20.4.10 Betaling for innsyn som krever stor arbeidsinnsats ... 234

21 Overføring og langtidsbevaring 236
21.1 Mandat ... 236
21.2 Gjeldende rett ... 236
21.3 Situasjonsforståelse ... 237
21.3.1 En bærebjelke i vår styreform ... 237
21.3.2 Overføring av dokumentasjon til langtidsbevaring ... 237
21.3.3 Langtidsbevaring i statlig sektor .. 238
21.3.4 Langtidsbevaring i kommunal og fylkeskommunal sektor ... 238
21.3.5 Private arkiver ... 238
21.3.6 Utviklingsarbeid i regi av Arkivverket ... 238
21.4 Overveielser ... 239
21.4.1 Ansvar og organisering av langtidsbevaring ... 239
21.4.2 Tidspunkt for overføring av statlig dokumentasjon ... 240
21.4.3 Langtidsbevaring i statlige virksomheter ... 240
21.4.4 Deponering ... 241
21.4.5 Skal Nasjonalarkivet pålegges å tilby infrastruktur for langtidslagring som tjeneste til kommunal sektor? ... 241
21.4.6 Konvertering for digital bevaring. Pålegg om digital overføring ... 242

22 Private arkiver ... 243
22.1 Bakgrunn og mandat ... 243
22.1.1 Mandatet ... 243
22.2 Gjeldende rett ... 243
22.2.1 Arkivlova kapittel III ... 243
22.2.2 Retningslinjer for arbeidet med private arkiver ... 244
22.2.3 Fylkeskoordinerende ledd ... 245
22.2.4 Annet regelverk stiller krav til utarbeiding av dokumentasjon i næringslivet ... 245
22.3 Situasjonsforståelse ... 245
22.3.1 Et bevilgningsstyrt arbeid ... 245
22.3.2 Et koordinert arbeid? ... 246
22.3.3 Næringslivsarkiver ... 247
22.4 Overveielser ... 249
22.4.1 I allmennhetens interesse å ta vare på private arkiver ... 249
22.4.2 Pisk eller gulrot? ... 249
22.4.3 Gi flere virksomheter plikt til å avlevere sitt arkiv? ... 250
22.4.4 Særskilt verneverdige arkiver ... 251
22.4.5 Lovfeste Nasjonalarkivets koordinerende rolle. Veiledningsansvar ... 252
22.4.6 Lovfeste en regionalt koordinerende rolle for fylkeskommunen ... 252
22.4.7 Tilsyn med private virksomheter .. 253
22.4.8 Adgang til å stille vilkår ved overføring av private arkiver til offentlige arkivinstitusjoner ... 253
22.4.9 Krav til tilgjengeliggjøring og langtidsbevaring av private arkiver 253

Del VI Kunnskapsbehov, konsekvenser og merknader ... 255

23 Kunnskap, statistikk og forskning ... 257
23.1 Innledning. Departementets forskningsansvar ... 257
23.1.1 Avgrensninger ... 258
23.1.2 Utvalgets vurdering av kunnskapssituasjonen ... 258
23.2 Kunnskapsbehov for sektorpolitisk måloppnåelse ... 258
23.2.1 Systematisk evaluering av nytt regelverk ... 258
23.2.2 Bred undersøkelse hvert fjerde år? ... 258
23.2.3 Nøkkeltall ... 258
23.2.4 Kostnadseffektivitet ... 258
23.2.5 Kompetansesituasjonen. Utdanningstilbudet ... 259

23.2.6 Offentlig digital dokumentasjonsforvaltning ... 259
23.2.7 Langtidsbevaring ... 259
23.2.8 Tilgang, gjenbruk og tilgjengeliggjøring ... 259
23.2.9 Forskningsprogram ... 259
23.3 Kunnskapsgrunnlag for utvikling av regelverket ... 260
23.3.1 Sletting og bevaringsomfang ... 260
23.3.2 Innsyn ... 261
23.3.3 Forskningsdata ... 261

24 Økonomiske og administrative konsekvenser ... 262
24.1 Konsekvenser for rettsstat, demokrati og tillit ... 262
24.2 Konsekvenser for digitaliseringen 262
24.2.1 Digitalisering koster ... 262
24.2.2 Skjulte kostnader ... 262
24.2.3 Nye muligheter ... 263
24.2.4 Norsk forvaltning har teknisk gjeld ... 263
24.3 Effektivisering som følge av lovutkastet ... 263
24.3.1 Enklere å forstå ... 263
24.3.2 Automatisering ... 263
24.3.3 Felles systemer ... 263
24.3.4 Utførselsforbudet. Skytjenester ... 264
24.3.5 Digital overføring til Nasjonalarkivet ... 264
24.3.6 Sammenhengen med andre interne prosesser ... 264
24.4 Økonomiske og administrative konsekvenser av øvrige forslag ... 264
24.4.1 Forslag uten vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser ... 264
24.4.2 Virkeområdet ... 264
24.4.3 Personvernforordningen ... 265
24.4.4 Etterlevelse og tilsyn ... 265
24.4.5 Kunnskap, statistikk og forskning 265
24.5 Balanse mellom mål og ressurser 265

25 Merknader til bestemmelsene i lovutkastet ... 266

Digitale vedlegg:

1. Oslo Economics: *Kartlegging av oppgave- og ansvarsfordelingen på arkivfeltet.* Rapport 15/2018
2. Menon Economics: *Evaluering av norsk arkivstandard*. Rapport 81/2018
3. Advokat Cecilie Rønnevik: *Konsekvenser av EUs personvernforordning for ny nasjonal arkivlov*
4. Maria Galkina og Bendik Bjønnes Johansson: *Krav til dokumentasjon i gjeldene lover og forskrifter*

Del I
Lovtekst og sammendrag

Kapittel 1
Lovutkast

Utvalgets forslag

Utkast til lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver

I. Innledende bestemmelser

§ 1. *Lovens formål*

(1) Formålet med denne loven er å sikre dokumentasjon om samfunnet som skal kunne brukes til å forstå samtid og fortid, og til å bevare og videreutvikle Norge som rettsstat og demokrati.

(2) Loven skal særlig legge til rette for å

a) fremme offentlighet og demokratisk deltakelse
b) drive forsvarlig offentlig virksomhet
c) fastsette, fremme og forsvare rettigheter og andre rettskrav
d) utvikle kunnskap om kulturarven, kulturelt mangfold og grunnleggende samfunnsforhold
e) legge til rette for vitenskapelig forskning og annen granskning
f) ivareta enkeltpersoners og gruppers behov for å kjenne egen historie og kultur.

§ 2. *Virkeområde*

(1) Loven gjelder for:

a) staten, fylkeskommunene og kommunene
b) selvstendige offentlige virksomheter uavhengig av organisasjonsform
c) 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
d) andre virksomheter når de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift.

Kongen kan i tvilstilfeller avgjøre om en virksomhet faller inn under loven. 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, kon-

Nynorsk omsetjing, ikkje gått gjennom av utvalet

Utkast til lov om samfunnsdokumentasjon og arkiv

I. Innleiande føresegner

§ 1. *Formålet med lova*

(1) Formålet med denne lova er å sikre dokumentasjon om samfunnet som skal kunne brukast til å forstå samtida og fortida og til å bevare og vidareutvikle Noreg som rettsstat og demokrati.

(2) Lova skal særleg leggje til rette for å

a) fremje offentlegheit og demokratisk deltaking
b) drive forsvarleg offentleg verksemd
c) fastsetje, fremje og forsvare rettar og andre rettskrav
d) utvikle kunnskap om kulturarven, kulturelt mangfald og grunnleggjande samfunnsforhold
e) leggje til rette for vitskapeleg forsking og anna gransking
f) hjelpe enkeltpersonar og grupper å kjenne si eiga historie og sin eigen kultur.

§ 2. *Verkeområde*

(1) Lova gjeld for:

a) staten, fylkeskommunane og kommunane
b) sjølvstendige offentlege verksemder uavhengig av organisasjonsforma
c) sjølvstendige verksemder der det offentlege direkte eller indirekte har ein samla eigardel større enn 50 prosent, eller der det offentlege direkte eller indirekte har rett til å velje fleire enn halvparten av medlemmene i det øvste organet i verksemda
d) andre verksemder når dei treffer enkeltvedtak eller utferdar forskrifter.

Kongen kan ved tvil avgjere om ei verksemd fell inn under lova. Kongen kan i forskrift heilt eller delvis gjere unntak for verksemder omfatta av bokstav c frå plikta til å følgje denne lova dersom dette blir rekna som nødvendig ut frå omsynet til arten til verksemda, konkurranse-

kurransesituasjonen eller andre særlige forhold.

(2) Stortinget fastsetter selv regler for dokumentasjon av Stortingets virksomhet og om hvordan dokumentasjonen skal bevares og gjøres tilgjengelig for allmennheten.

(3) For domstolenes virksomhet etter rettergangslovgivningen gjelder ikke reglene om sanksjoner ved tilsyn. Kongen kan fastsette ytterligere unntak fra lovens regler for domstolene.

(4) Virksomhet omfattet av første ledd som setter ut lovpålagte oppgaver til noen som ikke er omfattet av denne loven, skal sørge for oppfølging av dokumentasjonspliktene for disse oppgavene.

(5) Kongen kan i forskrift fastsette at virksomheter som leverer tjenester som i hovedsak er offentlig finansiert, skal være helt eller delvis omfattet av loven.

§ 3. *Geografisk virkeområde*

Loven gjelder i Norge, inkludert Svalbard, dersom ikke annet blir fastsatt av Kongen. Kongen kan bestemme at loven også skal gjelde for Jan Mayen og de norske bilandene i Antarktis.

§ 4. *Forholdet til annen lovgivning*

(1) Denne loven begrenser ikke dokumentasjonsplikt som følger av annet regelverk.

(2) For sikkerhetsgradert informasjon skal reglene i sikkerhetsloven med forskrifter i tilfelle konflikt gå foran bestemmelsene i denne loven.

§ 5. *Definisjoner*

I denne loven menes med:

a) dokumentasjon: informasjon som løpende bekrefter hvordan en virksomhet, organisasjon eller person har handlet, utøvd myndighet eller utført tjenester og andre oppgaver. Dette omfatter blant annet prosesser, beslutninger, handlinger med rettslige virkninger, samt vesentlige hendelser og forhold.
b) dokumentere: å sørge for dokumentasjon.
c) arkiver: dokumentasjon som langtidsbevares for formål som nevnt i § 1.
d) arkivinstitusjon: virksomhet med hovedformål å ta vare på og gjøre tilgjengelig arkiver omfattet av loven.

II. Plikt til å dokumentere og til å bevare dokumentasjon

§ 6. *Dokumentasjonsstrategi*

(1) Virksomheter skal regelmessig ajourføre en dokumentasjonsstrategi som:

a) gjør rede for dokumentasjonsplikter som gjelder for virksomheten, og for hvilken dokumentasjon som er særlig viktig for virksomheten

situasjonen eller andre særlege forhold.

(2) Stortinget fastset sjølv reglar for dokumentasjon av Stortingets verksemd og om korleis dokumentasjonen skal takast vare på og gjerast tilgjengeleg for allmenta.

(3) For verksemd i domstolane etter rettargangslovgivinga gjeld ikkje reglane om sanksjonar ved tilsyn. Kongen kan for domstolane fastsetje ytterlegare unntak frå reglane i lova.

(4) Verksemder omfatta av første ledd som set ut lovpålagde oppgåver til nokon som ikkje er omfatta av denne lova, skal sørgje for oppfølging av dokumentasjonspliktene for desse oppgåvene.

(5) Kongen kan i forskrift fastsetje at verksemder som leverer tenester som i hovudsak er offentleg finansierte, skal heilt eller delvis vere omfatta av lova.

§ 3. *Geografisk verkeområde*

Lova gjeld i Noreg, inkludert Svalbard, dersom ikkje anna blir fastsett av Kongen. Kongen kan bestemme at lova òg skal gjelde for Jan Mayen og dei norske bilanda i Antarktis.

§ 4. *Forholdet til anna lovgiving*

(1) Denne lova avgrensar ikkje dokumentasjonsplikt som følgjer av anna regelverk.

(2) For tryggleiksgradert informasjon skal reglane i sikkerhetsloven med forskrifter i tilfelle konflikt gå framfor føresegnene i denne lova.

§ 5. *Definisjonar*

I denne lova er meint med:

a) dokumentasjon: informasjon som fortløpande stadfestar korleis ei verksemd, ein organisasjon eller person har handla, utøvd makt ved avgjerder eller utført tenester og andre oppgåver. Dette omfattar mellom anna prosessar, avgjerder, handlingar med rettslege verknader og vesentlege hendingar og forhold.
b) dokumentere: å sørgje for dokumentasjon.
c) arkiv: dokumentasjon som skal takast vare på i lang tid for formål nemnde i § 1.
d) arkivinstitusjon: verksemd med hovudformål å ta vare på og gjere tilgjengeleg arkiv omfatta av lova.

II. Plikt til å dokumentere og til å bevare dokumentasjon

§ 6. *Dokumentasjonsstrategi*

(1) Verksemder skal regelmessig oppdatere ein dokumentasjonsstrategi som:

a) greier ut om dokumentasjonsplikter som gjeld for verksemda, og om kva for dokumentasjon som er særleg viktig for verksemda

b) beskriver organiseringen av arbeidet med å ivareta dokumentasjonspliktene
c) gjør rede for hvilke informasjonssystemer i virksomheten som skaper og tar vare på dokumentasjon omfattet av denne loven
d) gjør rede for virksomhetens bruk av kommunikasjonskanaler, herunder sosiale medier
e) gjør rede for hvordan virksomheten sørger for langtidsbevaring, minimering og sletting av dokumentasjon og arkiver
f) refererer til virksomhetens styringsdokumenter for informasjonssikkerhet, personvern, anskaffelser mv. og
g) gir en vurdering av virksomhetens etterlevelse av denne loven.

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

§ 7. *Dokumentasjon i felles systemer*

(1) Når flere virksomheter produserer dokumentasjon som nevnt i §§ 8–13 i felles systemer, skal de avtale hvem som har ansvar for å ivareta pliktene etter denne loven. I fravær av avtale påhviler pliktene den som har behandlingsansvaret for personopplysninger, jf. § 22. I andre tilfeller har eieren av systemet dette ansvaret.

(2) Kongen kan gi forskrift om behandling, bevaring og tilgjengeliggjøring av dokumentasjon ved saksbehandling og samhandling i felles system og kan bestemme hvilken virksomhet som har ansvaret når dette ikke følger av første ledd.

§ 8. *Plikt til å dokumentere virksomhetens kommunikasjon*

(1) Virksomheter skal dokumentere sin eksterne kommunikasjon.

(2) Virksomheter omfattet av § 2 første ledd bokstav a til c skal dokumentere virksomhetsrelatert kommunikasjon til og fra personer i ledende stilling.

(3) Virksomheter skal gi tilsatte tilgang til verktøy for å ivareta pliktene etter første og annet ledd på en automatisert måte.

(4) Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om gjennomføring av pliktene i første til tredje ledd, herunder i en overgangsperiode gi unntak fra pliktene i tredje ledd.

§ 9. *Plikt til å dokumentere informasjonssystemer, databaser, registre mv.*

(1) Når en virksomhet tar i bruk et informasjonssystem som produserer dokumentasjon som senere skal overføres til langtidsbevaring, skal det foreligge tilstrekkelige beskrivelser av systemet,

b) beskriv korleis arbeidet med å ta hand om dokumentasjonspliktene er organisert
c) greier ut kva informasjonssystem verksemda bruker til å skape og ta vare på dokumentasjon omfatta av denne lova
d) greier ut om korleis verksemda bruker kommunikasjonskanalar, som sosiale medium
e) greier ut om korleis verksemda sørgjer for langtidsbevaring, minimering og sletting av dokumentasjon og arkiv
f) refererer til verksemda sine styringsdokument for informasjonstryggleik, personvern, anskaffingar mv. og
g) gir ei vurdering av om verksemda rettar seg etter denne lova.

(2) Øvste organet i verksemder omfatta av § 2 første ledd bokstav a til c skal vedta dokumentasjonsstrategien minst éin gong kvart fjerde år.

§ 7. *Dokumentasjon i felles system*

(1) Når fleire verksemder produserer dokumentasjon som nemnd i §§ 8–13 i felles system, skal dei avtale kven som har ansvaret for å ta hand om pliktene etter denne lova. I fråvær av avtale er det den som har behandlingsansvaret for personopplysningar, som har pliktene, jf. § 22. Elles har eigaren av systemet dette ansvaret.

(2) Kongen kan gi forskrift om behandling, bevaring og tilgjengeleggjering av dokumentasjon ved saksbehandling og samhandling i felles system og kan bestemme kva for verksemd som har ansvaret når dette ikkje følgjer av første ledd.

§ 8. *Plikt til å dokumentere kommunikasjonen til verksemda*

(1) Verksemder skal dokumentere den eksterne kommunikasjonen sin.

(2) Verksemder omfatta av § 2 første ledd bokstav a til c skal dokumentere kommunikasjon som gjeld verksemda, til og frå personar i leiande stilling.

(3) Verksemder skal gi tilsette tilgang til verktøy for å ta hand om pliktene etter første og andre ledd på ein automatisert måte.

(4) Kongen kan i forskrift gi nærare føresegner om gjennomføring av pliktene i første til tredje ledd og kan i ein overgangsperiode gi unntak frå pliktene i tredje ledd.

§ 9. *Plikt til å dokumentere informasjonssystem, databasar, register mv.*

(1) Når ei verksemd tar i bruk eit informasjonssystem som produserer dokumentasjon som seinare skal takast vare på i lang tid, skal det vere for handa tilstrekkelege beskrivingar av systemet,

bruksrutiner, datamodell og systemegenskaper som sikrer betryggende forvaltning, drift og vedlikehold.

(2) Virksomheter som har behandlingsansvar for eller eier informasjonskilder, databaser, registre mv., skal beskrive

a) når database- eller registerløsningen ble etablert, vesentlig endret eller omstrukturert og avviklet
b) hvilke typer data som inngår i løsningen, om det er personopplysninger, og hvilke kilder datatypene er hentet fra
c) bruksformålet for løsningen
d) hvilke kategorier virksomheter eller personer som har tilgang til dataene, og
e) hvordan dataene er beskyttet mot urettmessige endringer.

(3) Ved overføring til langtidsbevaring i arkivinstitusjon skal beskrivelsene som nevnt i første og annet ledd følge med. Arkivinstitusjonen kan uten hinder av opphavsrett oppbevare systembeskrivelser for å bevare og gjøre tilgjengelig overført dokumentasjon. Kongen kan gi utfyllende forskrift.

§ 10. *Plikt til å dokumentere ved automatisert rettsanvendelse*

(1) Virksomheter som helt eller delvis automatiserer rettsanvendelse, skal dokumentere

a) hvilke datatyper som anvendes
b) hvilke kilder som benyttes for disse datatypene
c) hvilke behandlingsregler som er utledet av rettsreglene og som er styrende for vedtakene, og
d) hvilke endringer som er gjort av systemet på bakgrunn av vedtak av lover og forskrifter og andre politiske vedtak.

(2) Kongen kan pålegge at det utarbeides dokumentasjon som gir grunnlag for rekonstruksjon av kjørbar programkode, etter at systemet er tatt ut av drift.

§ 11. *Plikt til å dokumentere avgjørelser mv.*

(1) Når en virksomhet treffer avgjørelse under utøvelse av offentlig myndighet skal virksomheten sørge for dokumentasjon av

a) hvem avgjørelsen gjelder og hva den går ut på
b) i hvilken grad og på hvilken måte avgjørelsen er basert på automatisert rettsanvendelse
c) hvilke lover, forskrifter og instrukser som generelt har vært styrende for avgjørelsen, og
d) de faktiske omstendighetene som har hatt mye å si for utfallet.

bruksrutinar, datamodell og systemeigenskapar som sikrar forsvarleg forvaltning, drift og vedlikehald.

(2) Verksemder som har behandlingsansvar for eller eig informasjonskjelder, databasar, register mv., skal beskrive

a) når database- eller registerløysinga blei etablert, vesentleg endra eller omstrukturert og avvikla
b) kva typar data som inngår i løysinga, om det er personopplysningar der, og kva kjelder datatypane er henta frå
c) bruksformålet for løysinga
d) kva kategoriar verksemder eller personar som har tilgang til dataa, og
e) korleis dataa er verna mot urettkomne endringar.

(3) Ved overføring til langtidsbevaring i arkivinstitusjon skal beskrivingane nemnde i første og andre ledd følgje med. Arkivinstitusjonen kan utan hindring av opphavsrett halde på systembeskrivingar for å ta vare på og gjere tilgjengeleg dokumentasjonen som er overført. Kongen kan gi utfyllande forskrift.

§ 10. *Plikt til å dokumentere ved automatisert rettsbruk*

(1) Verksemder som heilt eller delvis automatiserer rettsbruk, skal dokumentere

a) datatypane som blir brukte
b) kjeldene som blir brukte for desse datatypane
c) behandlingsreglane som er utleidde frå rettsreglane, og som er styrande for avgjerdene, og
d) endringane av systemet som er utførte på bakgrunn av vedtak av lover og forskrifter og andre politiske vedtak.

(2) Kongen kan påleggje at det blir utarbeidd dokumentasjon som gir grunnlag for rekonstruksjon av køyrbar programkode etter at systemet er tatt ut av drift.

§ 11. *Plikt til å dokumentere avgjerder mv.*

(1) Når ei verksemd treffer ei avgjerd når dei utøver offentleg makt, skal verksemda sørgje for dokumentasjon av

a) kven avgjerda gjeld, og kva ho går ut på
b) i kva grad og på kva måte avgjerda er basert på automatisert rettsbruk
c) lover, forskrifter og instruksar som generelt har vore styrande for avgjerda, og
d) dei faktiske omstenda som har hatt mykje å seie for utfallet.

(2) Andre vesentlige forhold og avgjørelser som viser hvordan en virksomhet har utført sine oppgaver, skal dokumenteres. Dette gjelder blant annet

a) generelle instrukser
b) delegeringsreglement og fordeling av fullmakter
c) vesentlige planer og vesentlig intern styringsdokumentasjon og
d) vesentlige økonomiske avgjørelser, herunder sentrale avgjørelser i budsjett- og regnskapsprosessen.

§ 12. *Dokumentasjonsplikter i annet regelverk*

Hvert departement fører fortegnelse over lovbestemte dokumentasjons- og bevaringsplikter mv. i regelverk de har ansvar for. Fortegnelsen skal være offentlig tilgjengelig på departementets nettsider.

§ 13. *Plikt til å dokumentere ut fra konkret vurdering. Offentlige utvalg*

(1) Når det skjer vesentlige hendelser, beslutninger, prosesser og forhold ellers som ikke kommer inn under dokumentasjonspliktene i §§ 7–11, skal virksomheten dokumentere disse dersom det åpenbart vil ha interesse for ettertiden, eller dersom det ellers er nødvendig for å ivareta lovens formål.

(2) Kongen kan i forskrift gi avvikende regler for offentlige utvalg og lignende som ikke er del av organet de ble oppnevnt av.

§ 14. *Rett til å velge hvordan plikt til å dokumentere skal ivaretas*

Dersom plikter etter §§ 7–11 overlapper, velger virksomheten hvordan dokumentasjonspliktene skal etterleves. Behandlingsprotokoller og annen dokumentasjon som er utarbeidet i samsvar med personvernforordningen, kan delvis tjene som dokumentasjon etter denne loven.

§ 15. *Pålegg om å dokumentere*

Dersom sterke grunner taler for det, kan Nasjonalarkivet pålegge virksomheter å dokumentere forhold som ikke er omfattet av dokumentasjonspliktene i §§ 7–11, eller eventuelt selv dokumentere forholdet.

III. Krav til forvaltning av dokumentasjonen

§ 16. *Grunnleggende krav til dokumentasjonsforvaltning*

(1) Pliktene etter §§ 8–15 skal ivaretas fortløpende.

(2) Andre vesentlege forhold og avgjerder som viser korleis ei verksemd har utført oppgåvene sine, skal dokumenterast. Dette gjeld mellom anna

a) generelle instruksar
b) delegeringsreglement og fordeling av fullmakter
c) vesentlege planar og vesentleg intern styringsdokumentasjon og
d) vesentlege økonomiske avgjerder, mellom anna sentrale avgjerder i budsjett- og rekneskapsprosessen.

§ 12. *Dokumentasjonsplikter i anna regelverk*

Kvart departement fører ei liste over lovpålagde dokumentasjons- og bevaringsplikter mv. i regelverka dei har ansvaret for. Lista skal vere offentleg tilgjengeleg på nettsidene til departementet.

§ 13. *Plikt til å dokumentere ut frå konkret vurdering. Offentlege utval*

(1) Når det skjer vesentlege hendingar, avgjerder, prosessar og andre forhold som ikkje kjem inn under dokumentasjonspliktene i §§ 7–11, skal verksemda dokumentere desse dersom dei openbert vil ha interesse for ettertida, eller dersom det elles er nødvendig for å oppnå formålet med lova.

(2) Kongen kan i forskrift gi avvikande reglar for offentlege utval og liknande som ikkje er del av organa dei er oppnemnde av.

§ 14. *Rett til å velje måten plikta til å dokumentere skal gjennomførast på*

Dersom plikter etter §§ 7–11 overlappar, vel verksemda korleis dokumentasjonspliktene blir følgde. Behandlingsprotokollar og annan dokumentasjon som er utarbeidd i samsvar med personvernforordninga, kan delvis tene som dokumentasjon etter denne lova.

§ 15. *Pålegg om å dokumentere*

Dersom sterke grunnar taler for det, kan Nasjonalarkivet påleggje verksemder å dokumentere forhold som ikkje er omfatta av dokumentasjonspliktene i §§ 7–11, eller eventuelt sjølve dokumentere forholdet.

III. Krav til forvaltning av dokumentasjonen

§ 16. *Grunnleggjande krav til dokumentasjonsforvaltning*

(1) Pliktene etter §§ 8–15 skal takast hand om fortløpande.

(2) Virksomheten skal påse at dokumentasjonen er

a) ekte: at dokumentasjonen er beskyttet mot ikke-autoriserte tilføyelser, slettinger og endringer
b) pålitelig: at det går fram hvem eller hvilket system som har opprettet, endret og registrert dokumentasjonen og når dette fant sted
c) anvendbar: at dokumentasjonen er tilgjengelig for all berettiget bruk og innsyn
d) dekkende: blant annet at dokumentasjon som blir sendt fra eller til eller lagt fram for tilsatte i virksomheten, blir behandlet som kommunikasjon til eller fra virksomheten. Det samme gjelder for kommunikasjon til eller fra den politiske ledelsen
e) satt i sammenheng: at den blir knyttet til annen relevant dokumentasjon og virksomhetsprosess.

(3) Kongen kan gi forskrift om systematisering og behandling av dokumentasjon. Kongen kan i forskrift fastsette krav til informasjonssystemer som produserer og bevarer dokumentasjon for å oppfylle plikter etter denne loven, herunder gi regler om godkjenning, søknadsprosess og frister.

§ 17. *Tilgjengeliggjøring av dokumentasjon. Eierskap*

(1) Dokumentasjon som offentlige virksomheter har skapt eller besitter, skal være tilgjengelig for allmennheten såframt dette ikke strider mot lov, taushetsplikt eller andre begrensninger i eller i medhold av lov. Ikke-digital dokumentasjon gjøres tilgjengelig på den måten virksomheten finner forsvarlig.

(2) Det kan ikke erverves privat eiendomsrett til dokumentasjon som skapes i eller av virksomheter som er omfattet av § 2 bokstav a og b.

§ 18. *Forbud mot sletting*

(1) Dokumentasjon omfattet av kapittel II kan bare slettes med hjemmel i denne loven eller forskrift gitt med hjemmel i loven eller når plikt til å slette følger av annen lov eller forskrift.

(2) Virksomheten skal dokumentere hva som er slettet, det rettslige grunnlaget for slettingen og sammenhengen den slettede dokumentasjonen ble brukt i.

(3) Kongen gir forskrift om sletting. Når særlige grunner foreligger, kan Kongen gi særskilt tillatelse til sletting, retting og supplering.

(2) Verksemda skal sjå til at dokumentasjonen er

a) ekte: at dokumentasjonen er beskytta mot ikkje-autoriserte tilføyingar, slettingar og endringar
b) påliteleg: at det går fram kven eller kva system som har oppretta, endra og registrert dokumentasjonen, i tillegg til når dette skjedde
c) brukande: at dokumentasjonen er tilgjengeleg for all rettkommen bruk og innsyn
d) dekkjande: mellom anna at dokumentasjon som blir send frå eller til eller lagd fram for tilsette i verksemda, blir behandla som kommunikasjon til eller frå verksemda. Det same gjeld for kommunikasjon til eller frå den politiske leiinga.
e) sett i samanheng: at han blir knytt til annan relevant dokumentasjon og andre prosessar i verksemda.

(3) Kongen kan gi forskrift om systematisering og behandling av dokumentasjon. Kongen kan i forskrift fastsetje krav til informasjonssystem som produserer og tar vare på dokumentasjon for å oppfylle plikter etter denne lova, mellom anna gi reglar om godkjenning, søknadsprosess og fristar.

§ 17. *Tilgjengeleggjering av dokumentasjon. Eigarskap*

(1) Dokumentasjon som offentlege verksemder har eller har skapt, skal vere tilgjengeleg for allmenta såframt dette ikkje strir mot lov, teieplikt eller andre reglar i eller i medhald av lov. Ikkje-digital dokumentasjon skal gjerast tilgjengeleg på den måten verksemda finn forsvarleg.

(2) Det kan ikkje ervervast privat eigedomsrett til dokumentasjon som blir skapt i eller av verksemder som er omfatta av § 2 bokstav a og b.

§ 18. *Forbod mot sletting*

(1) Dokumentasjon omfatta av kapittel II kan berre slettast med heimel i denne lova eller forskrift gitt med heimel i lova eller når plikt til å slette følgjer av anna lov eller forskrift.

(2) Verksemda skal dokumentere kva som er sletta, det rettslege grunnlaget for slettinga og samanhengen den sletta dokumentasjonen blei brukt i.

(3) Kongen gir forskrift om sletting. Når særlege grunnar taler for det, kan Kongen gi særskilt løyve til sletting, retting og supplering.

§ 19. *Plikt til vedlikehold*

Virksomheter skal vedlikeholde dokumentasjon og hindre utilsiktet informasjonstap ved konvertering til nye formater eller ved annen behandling. Som informasjonstap regnes også redusert mulighet for sammenstilling eller søking i dokumentasjonen eller etterprøving av dokumentasjonens ekthet.

§ 20. *Forbud mot overføring av ikke-digital dokumentasjon til utlandet*

(1) Ikke-digital dokumentasjon kan ikke føres ut av landet. Unntatt fra dette er midlertidig utførsel i forbindelse med forvaltningsmessig eller rettslig bruk.

(2) Nasjonalarkivet kan samtykke til og sette vilkår for midlertidig utførsel i forbindelse med mediekonvertering. I andre særlige tilfeller kan Nasjonalarkivet gjøre unntak fra forbudet i første ledd.

§ 21. *Overføring av digital dokumentasjon til utlandet*

(1) Digital dokumentasjon omfattet av loven kapittel II og V kan, hvis vilkårene i personvernforordningen artikkel 44 og 45 er oppfylt, overføres til EØS-land og tredjestater som kommisjonen i EU har fastslått sikrer et tilstrekkelig beskyttelsesnivå. Følgende vilkår må dessuten også være oppfylt:

a) Det foreligger en oppdatert risikovurdering som særlig gjør rede for risiko for tap av nasjonal råderett over dokumentasjonen, tap av data, rikets sikkerhet, kriminelle handlinger og uautorisert tilgang, sammenholdt med lagring i Norge.
b) Databehandleravtalen skal gi tilsynsmyndigheten rett til å vite hvor dokumentasjonen kan eller vil bli lagret, samt rett til å kreve at det settes i gang tilsyn på aktuelle steder for å påse at krav i denne loven og i databehandleravtaler blir etterlevd.
c) Ved langtidsbevaring i utlandet skal en kopi av arkivene være i Norge.

(2) Nasjonalarkivet kan inngå avtale med arkivmyndighet i en annen stat eller med en annen kvalifisert oppdragstaker, om at det skal gjennomføres tilsyn med norsk digital dokumentasjon som er overført til utlandet. Tilsynet skal i så fall skje i henhold til instruks fra Nasjonalarkivet.

§ 19. *Plikt til vedlikehald*

Verksemder skal halde ved like dokumentasjonen og hindre utilsikta informasjonstap ved konvertering til nye format eller ved anna behandling. Som informasjonstap reknar ein òg reduserte høve for samanstilling eller søking i dokumentasjonen eller etterprøving av om dokumentasjonen er ekte.

§ 20. *Forbod mot overføring av ikkje-digital dokumentasjon til utlandet*

(1) Ikkje-digital dokumentasjon kan ikkje førast ut av landet. Unntatt frå dette er mellombels overføring til utlandet i samband med forvaltningsmessig eller rettsleg bruk.

(2) Nasjonalarkivet kan samtykkje til og setje vilkår for mellombels overføring til utlandet i samband med mediekonvertering. I andre særlege tilfelle kan Nasjonalarkivet gjere unntak frå forbodet i første ledd.

§ 21. *Overføring av digital dokumentasjon til utlandet*

(1) Digitalt arkivmateriale omfatta av lova kan, dersom vilkåra i personvernforordninga artikkel 44 og 45 er oppfylte, overførast til EØS-land og tredjestatar som kommisjonen i EU har fastslått sikrar eit tilstrekkeleg tryggingsnivå. Dessutan må dei følgjande vilkåra vere oppfylte:

a) Det finst ei oppdatert risikovurdering som særleg greier ut om risikoen for å tape nasjonal råderett over dokumentasjonen, å tape data og om risikoen for tryggleiken til riket, kriminelle handlingar og uautorisert tilgang samanlikna med om lagringa skjer i Noreg.
b) Databehandlaravtalen skal gi tilsynsstyresmakta rett til å vite kvar dokumentasjonen kan eller vil bli lagra, og rett til å krevje at det blir sett i gang tilsyn på aktuelle stader for å sjå til at krava i denne lova og i databehandlaravtalar blir følgde.
c) Ved langtidsbevaring i utlandet skal ein kopi av arkiva vere i Noreg.

(2) Nasjonalarkivet kan inngå avtale med arkivstyresmakta i ein annan stat eller med ein annan kvalifisert oppdragstakar om at det skal gjennomførast tilsyn med norsk digital dokumentasjon som er overført til utlandet. Tilsynet skal i så fall skje i samsvar med instruks frå Nasjonalarkivet.

IV. Særlig om personopplysninger

§ 22. *Informasjon om behandlingsansvar og felles behandlingsansvar*

Virksomheter plikter å identifisere all behandling av personopplysninger som de har ansvaret for og som har arkiv- eller dokumentasjonsformål. Dersom behandlingsansvaret er delt med andre, skal det inngås avtale om dette ansvaret i samsvar med personvernforordningen artikkel 26 nr. 1. Informasjon om behandlingsansvar for personopplysninger etter denne loven og eventuell avtale om felles behandlingsansvar skal være offentlig tilgjengelig på virksomhetens nettsider.

§ 23. *Personopplysninger om avdøde personer*

Opplysning om en avdød person anses som en personopplysning etter denne loven til det er gått 20 [10] år fra dødsfallet. Er tidspunktet for dødsfallet ikke kjent, skal opplysningen håndteres som en personopplysning inntil den er 110 år gammel. Kongen kan i forskrift eller enkeltvedtak gi avvikende bestemmelser.

§ 24. *Behandling av personopplysninger for arkivformål i allmennhetens interesse*

(1) Nasjonalarkivet, kommuner, fylkeskommuner og offentlig eide arkivinstitusjoner kan være behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger for arkivformål i allmennhetens interesse. Også andre virksomheter kan ha slikt behandlingsansvar når dette er godkjent av Datatilsynet i samsvar med personvernforordningen artikkel 36 nr. 5. Nasjonalarkivet skal veilede slike andre virksomheter om spørsmålet. Før Datatilsynet treffer vedtak, skal det innhentes uttalelse fra Nasjonalarkivet.

(2) Personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e kan behandles av arkivinstitusjon som nevnt i nr. 1, uten samtykke fra den registrerte dersom behandlingen er nødvendig for arkivformål i allmennhetens interesse. Behandlingen skal være omfattet av nødvendige garantier i samsvar med personvernforordningen artikkel 89 nr. 1.

(3) Særlige kategorier personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 nr. 1 kan behandles av arkivinstitusjon som nevnt i nr. 1, uten samtykke fra den registrerte dersom behandlingen er nødvendig for arkivformål i allmennhetens interesse, og der samfunnets interesse i at behandlingen finner sted, klart overstiger ulempene for den enkelte. Behandlingen skal være omfattet av nødvendige garantier i samsvar med personvernforordningen artikkel 89 nr. 1.

IV. Særleg om personopplysningar

§ 22. *Informasjon om behandlingsansvar og felles behandlingsansvar*

Verksemder pliktar å identifisere all behandling av personopplysningar som dei har ansvaret for, og som har arkiv- eller dokumentasjonsformål. Dersom behandlingsansvaret er delt med andre, skal dei gjere avtale om dette ansvaret i samsvar med personvernforordninga artikkel 26 nr. 1. Informasjonen om behandlingsansvar for personopplysningar etter denne lova og eventuell avtale om felles behandlingsansvar skal vere offentleg tilgjengeleg på nettsidene til verksemda.

§ 23. *Personopplysningar om avdøde personar*

Ei opplysning om ein avdød person skal reknast som ei personopplysning etter denne lova til det er gått 20 [10] år frå dødsfallet. Er tidspunktet for dødsfallet ikkje kjent, skal opplysninga handterast som ei personopplysning inntil ho er 110 år gammal. Kongen kan i forskrift eller enkeltvedtak gi avvikande føresegner.

§ 24. *Behandling av personopplysningar for arkivformål til nytte for allmenta*

(1) Nasjonalarkivet, kommunar, fylkeskommunar og offentleg eigde arkivinstitusjonar kan vere behandlingsansvarlege for behandling av personopplysningar for arkivformål til nytte for allmenta. Andre verksemder kan òg ha slikt behandlingsansvar når dette er godkjent av Datatilsynet i samsvar med personvernforordninga artikkel 36 nr. 5. Nasjonalarkivet skal rettleie slike andre verksemder om spørsmålet. Før Datatilsynet treffer vedtak, skal det innhentast fråsegn frå Nasjonalarkivet.

(2) Personopplysningar som nemnde i personvernforordninga artikkel 6 nr. 1 bokstav e kan bli behandla av arkivinstitusjon som nemnd i nr. 1 utan samtykke frå den registrerte dersom behandlinga er nødvendig for arkivformål til nytte for allmenta. Behandlinga skal vere omfatta av nødvendige garantiar i samsvar med personvernforordninga artikkel 89 nr. 1.

(3) Særlege kategoriar personopplysningar som nemnde i personvernforordninga artikkel 9 nr. 1 kan bli behandla av arkivinstitusjon som nemnd i nr. 1 utan samtykke frå den registrerte dersom behandlinga er nødvendig for arkivformål til nytte for allmenta, og dersom nytten samfunnet har av at behandlinga skjer, klart overstig ulempene for den enkelte. Behandlinga skal vere omfatta av nødvendige garantiar i samsvar med personvernforordninga artikkel 89 nr. 1.

(4) Før det foretas behandling i arkivinstitusjon på grunnlag av tredje ledd, skal den behandlingsansvarlige arkivinstitusjonen rådføre seg med personvernombudet etter personvernforordningen artikkel 37 eller med en annen person som oppfyller vilkårene i personvernforordningen artikkel 37 nr. 5 og 6 og artikkel 38 nr. 3 første og annet punktum. Ved rådføringen skal det vurderes om behandlingen vil oppfylle kravene i personvernforordningen og øvrige bestemmelser fastsatt i eller med hjemmel i denne loven. Rådføringsplikten gjelder likevel ikke dersom det er utført en vurdering av personvernkonsekvenser etter personvernforordningen artikkel 35.

(5) Kongen kan gi forskrift om behandling av særlige kategorier av personopplysninger for arkivformål i allmennhetens interesse.

(6) Kongen kan gi utfyllende forskrift for å ivareta nødvendige garantier etter personvernforordningen artikkel 89 nr. 1.

§ 25. *Unntak fra den registrertes rettigheter ved behandling av personopplysninger for arkivformål i allmennhetens interesse*

Når behandling av personopplysninger skjer for arkivformål i allmennhetens interesse og det er iverksatt tiltak i samsvar med personvernforordningen artikkel 89 nr. 1 og behandlingen ikke får rettsvirkninger eller direkte faktiske virkninger for den registrerte, kan den behandlingsansvarlige gjøre unntak fra

a) registrertes rett til innsyn etter personvernforordningen artikkel 15 i den utstrekning innsyn vil kreve en uforholdsmessig stor innsats
b) registrertes rettigheter etter artikkel 16 i den utstrekning rettighetene sannsynligvis vil gjøre det umulig eller i alvorlig grad hindre at formålene med behandlingen nås.

V. Langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring av arkiver

§ 26. *Overføring av dokumentasjon til langtidsbevaring*

(1) Såframt det ikke er plikt til å slette, skal dokumentasjon bevares varig og trygt når dokumentasjonen eller systemet den er skapt i, går ut av bruk, eller når virksomheten legges ned.

(2) Virksomheten skal minst hvert fjerde år vurdere om dokumentasjon er gått ut av bruk.

(3) Kongen kan fastsette at enkelte virksomheter eller typer virksomheter skal overføre dokumentasjon for bevaring på et bestemt tidspunkt, herunder at overføring kan utsettes i lang tid.

(4) Kongen kan i forskrift stille krav til langtidsbevaringen og gjøre de samme kravene gjel-

(4) Før behandling av personopplysningar i arkivinstitusjon på grunnlag av tredje ledd, skal den behandlingsansvarlege arkivinstitusjonen rådføre seg med personvernombodet etter personvernforordninga artikkel 37 eller med ein annan person som oppfyller vilkåra i personvernforordninga artikkel 37 nr. 5 og 6 og artikkel 38 nr. 3 første og andre punktum. Ved rådføringa skal det vurderast om behandlinga vil oppfylle krava i personvernforordninga og andre føresegner fastsette i eller med heimel i denne lova. Rådføringsplikta gjeld likevel ikkje dersom det er gjort ei vurdering av personvernkonsekvensar etter personvernforordninga artikkel 35.

(5) Kongen kan gi forskrift om behandling av særlege kategoriar av personopplysningar for arkivformål til nytte for allmenta.

(6) Kongen kan gi utfyllande forskrift om nødvendige garantiar etter personvernforordninga artikkel 89 nr. 1.

§ 25. *Unntak frå den registrerte sine rettar ved behandling av personopplysningar for arkivformål til nytte for allmenta*

Når behandling av personopplysningar skjer for arkivformål til nytte for allmenta og det er sett i verk tiltak i samsvar med personvernforordninga artikkel 89 nr. 1 og behandlinga ikkje får rettsverknader eller direkte faktiske verknader for den registrerte, kan den behandlingsansvarlege gjere unntak frå

a) registrerte sin rett til innsyn etter personvernforordninga artikkel 15 i den utstrekning innsyn vil krevje ein uforholdsmessig stor innsats
b) registrerte sin rettar etter artikkel 16 i den utstrekning rettane sannsynlegvis vil gjere det umogleg eller i alvorleg grad hindre at formåla med behandlinga blir nådde.

V. Langtidsbevaring og tilgjengeleggjering av arkiv

§ 26. *Overføring av dokumentasjon til langtidsbevaring*

(1) Såframt det ikkje er plikt til å slette, skal dokumentasjon takast vare på varig og trygt når dokumentasjonen eller systemet han er skapt i, går ut av bruk, eller når verksemda blir lagd ned.

(2) Verksemda skal minst kvart fjerde år vurdere om dokumentasjon er gått ut av bruk.

(3) Kongen kan fastsetje at enkelte verksemder eller typar verksemder skal overføre dokumentasjon for bevaring på eit bestemt tidspunkt, mellom anna at overføringa kan utsetjast i lang tid.

(4) Kongen kan i forskrift stille krav til langtidsbevaringa og gjere dei same krava gjeldande

dende for virksomheter som selv tar vare på dokumentasjonen utover 10 år.

§ 27. *Minimering av personopplysninger ved overføring til langtidsbevaring*

(1) Før statlig virksomhet overfører dokumentasjon til langtidsbevaring, skal den avtale med Nasjonalarkivet i hvilken grad personopplysninger og andre opplysninger skal minimeres i samsvar med personvernforordningen artikkel 89 nr. 1, på hvilken måte dette skal skje, og hvem som skal gjennomføre minimeringen.

(2) Metoden som er anvendt for å minimere dokumentasjonen, skal beskrives og følge med arkivet. Minimering kan blant annet foregå ved sammenfatning eller annen form for aggregering av dokumentasjonen eller ved at det foretas et systematisk utvalg av opplysninger.

(3) Bestemmelsene i denne paragrafen gjelder også andre virksomheter omfattet av § 2 første ledd bokstav a til c, men slik at melding til Nasjonalarkivet trer i stedet for avtale.

(4) Kongen kan gi utfyllende forskrift om minimering av personopplysninger.

§ 28. *Ansvar for langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring*

(1) Kommuner og fylkeskommuner skal sørge for langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring av arkiver fra kommunal eller fylkeskommunal virksomhet. Det samme gjelder arkiver fra interkommunale selskaper eller andre virksomheter som på grunn av kommunens og fylkeskommunens eierandel omfattes av loven, jf. § 2 bokstav b og c.

(2) Statlige virksomheters arkiver langtidsbevares og tilgjengeliggjøres hos Nasjonalarkivet. Nasjonalarkivet skal tilby kommuner og fylkeskommuner langtidsbevaring av digitale arkiver til selvkost. Slik avtale kan også inkludere tilgjengeliggjøring.

(3) Selvstendige virksomheter som nevnt i § 2 bokstav b til d regnes som kommunale eller statlige etter deres hovedsakelige tilknytning. Kongen avgjør i tvilstilfelle om en virksomhet skal anses som kommunal eller statlig.

(4) Arkiver fra virksomheter med flere eiere langtidsbevares der eierne bestemmer.

(5) Første til fjerde ledd er ikke til hinder for at det kan inngås avvikende avtale mellom Nasjonalarkivet og kommunale eller fylkeskommunale arkivinstitusjoner.

for verksemder som sjølve tar vare på dokumentasjonen utover 10 år.

§ 27. *Minimering av personopplysningar ved overføring til langtidsbevaring*

(1) Før ei statleg verksemd overfører dokumentasjon til langtidsbevaring, skal ho avtale med Nasjonalarkivet i kva grad personopplysningar og andre opplysningar skal minimerast i samsvar med personvernforordninga artikkel 89 nr. 1, på kva måte dette skal skje, og kven som skal gjennomføre minimeringa.

(2) Metoden som er brukt for å minimere dokumentasjonen, skal beskrivast og følgje med arkivet. Minimering kan mellom anna skje ved samanfatting eller anna form for aggregering av dokumentasjonen eller ved eit systematisk utval av opplysningar.

(3) Føresegnene i denne paragrafen gjeld òg andre verksemder omfatta av § 2 første ledd bokstav a til c, men med melding til Nasjonalarkivet i staden for avtale.

(4) Kongen kan gi utfyllande forskrift om minimering av personopplysningar.

§ 28. *Ansvar for langtidsbevaring og tilgjengeleggjering*

(1) Kommunar og fylkeskommunar skal sørgje for langtidsbevaring og tilgjengeleggjering av arkiv frå kommunal eller fylkeskommunal verksemd. Det same gjeld arkiv frå interkommunale selskap eller andre verksemder som på grunn av kommunen og fylkeskommunen sin eigardel er omfatta av lova, jf. § 2 bokstav b og c.

(2) Arkiva til statlege verksemder blir langtidsbevarte og gjorde tilgjengelege hos Nasjonalarkivet. Nasjonalarkivet skal tilby kommunar og fylkeskommunar langtidsbevaring av digitale arkiv til sjølvkost. Slik avtale kan òg inkludere tilgjengeleggjering.

(3) Sjølvstendige verksemder som nemnde i § 2 bokstav b til d blir rekna som kommunale eller statlege etter den hovudsakelege tilknytinga dei har. Kongen avgjer i tvilstilfelle om ei verksemd skal reknast som kommunal eller statleg.

(4) Arkiv frå verksemder med fleire eigarar blir langtidsbevarte der eigarane bestemmer.

(5) Første til fjerde ledd er ikkje til hinder for at det kan gjerast avvikande avtale mellom Nasjonalarkivet og kommunale eller fylkeskommunale arkivinstitusjonar.

§ 29. *Mediekonvertering*

(1) Lagringsmedier og -formater skal være holdbare og muliggjøre bruk av dokumentasjonen.

(2) Arkiver fra 1950 eller tidligere skal bevares på sitt opprinnelige medium.

(3) Arkiver fra 1951 eller senere på ikke-digitale lagringsmedier kan konverteres til digitale lagringsmedier og det ikke-digitale mediet destrueres. Dette gjelder ikke dersom dokumentasjonen blir mindre tilgjengelig eller originalen har særskilt historisk verdi. Ved sletting av ikke-digital dokumentasjon skal det tas vare på en prøve.

(4) Kongen kan gi regler om langtidsbevaring av digital dokumentasjon for å unngå informasjonstap, om konvertering av dokumentasjon på ikke-digitale lagringsmedier og om bevaring av prøve av ikke-digital dokumentasjon.

§ 30. *Overføring til langtidsbevaring hos Nasjonalarkivet*

(1) Statlige arkiver skal overføres på digitale formater til Nasjonalarkivet. Nasjonalarkivet kan i særskilte tilfeller gjøre unntak.

(2) Ved overføring av statlige arkiver overtar Nasjonalarkivet råderetten.

(3) Kongen kan fastsette krav til teknisk format, systematisering og gjennomføring av overføring til langtidsbevaring. Kongen kan stille krav til mediekonvertering av ikke-digital dokumentasjon.

(4) Nasjonalarkivet kan kreve refusjon for merkostnader dersom det viser seg at dokumentasjonen tidligere ikke er blitt behandlet i samsvar med gjeldende regler.

§ 31. *Krav til beskyttelse av ikke-digitale arkiver*

(1) Ikke-digitale arkiver skal oppbevares i lokaler som gir vern mot skade fra vann og fukt, brann og annen skadelig påvirkning fra klima, miljø og skadedyr. Lokalene skal også være vernet mot skadeverk, innbrudd og uautorisert tilgang.

(2) Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om lokaler hvor det oppbevares ikke-digitale arkiver.

§ 32. *Plikt til å gjøre tilgjengelig*

(1) Langtidsbevarte arkiver registreres i en felles, allment tilgjengelig og nettbasert katalog forvaltet av Nasjonalarkivet.

(2) Arkiver som langtidsbevares hos Nasjonalarkivet og andre arkivinstitusjoner skal så langt det ikke bryter med lov og andres rettigheter,

§ 29. *Mediekonvertering*

(1) Lagringsmedium og -format skal vere haldbare og gjere det mogleg å bruke dokumentasjonen.

(2) Arkiv frå 1950 eller tidlegare skal takast vare på på dei opphavlege media.

(3) Arkiv frå 1951 eller seinare på ikkje-digitale lagringsmedium kan konverterast til digitale lagringsmedium og dei ikkje-digitale media destruerast. Dette gjeld ikkje dersom dokumentasjonen blir mindre tilgjengeleg eller originalen har særskild historisk verdi. Ved sletting av ikkje-digital dokumentasjon skal det takast vare på ein prøve.

(4) Kongen kan gi reglar om langtidsbevaring av digital dokumentasjon for å unngå informasjonstap, om konvertering av dokumentasjon på ikkje-digitale lagringsmedium og om bevaring av prøve av ikkje-digital dokumentasjon.

§ 30. *Overføring til langtidsbevaring hos Nasjonalarkivet*

(1) Statlege arkiv skal bli overførte på digitale format til Nasjonalarkivet. Nasjonalarkivet kan i særskilde tilfelle gjere unntak.

(2) Ved overføring av statlege arkiv tar Nasjonalarkivet over råderetten.

(3) Kongen kan fastsetje krav til teknisk format, systematisering og gjennomføring av overføringa til langtidsbevaring. Kongen kan stille krav til mediekonvertering av ikkje-digital dokumentasjon.

(4) Nasjonalarkivet kan krevje refusjon for meirkostnader dersom det viser seg at dokumentasjonen tidlegare ikkje har blitt tatt vare på i samsvar med gjeldande reglar.

§ 31. *Krav til vern av ikkje-digitale arkiv*

(1) Ikkje-digitale arkiv skal takast vare på i lokale som gir vern mot skade frå vatn og fukt, brann og annan skadeleg påverknad frå klima, miljø og skadedyr. Lokala skal òg vere verna mot skadeverk, innbrott og uautorisert tilgang.

(2) Kongen kan i forskrift gi nærare føresegner om lokale der ikkje-digitale arkiv blir oppbevarte.

§ 32. *Plikt til å gjere tilgjengeleg*

(1) Langtidsbevarte arkiv skal registrerast i ein felles, allment tilgjengeleg og nettbasert katalog forvalta av Nasjonalarkivet.

(2) Arkiv som blir langtidsbevarte hos Nasjonalarkivet og andre arkivinstitusjonar, skal så langt det ikkje bryt med lov og andre sine rettar,

være tilgjengelige for forskning, kulturvirksomhet, lokalhistorisk arbeid, næringsutvikling, for å dokumentere rettigheter og annen bruk i tråd med § 1. Det samme gjelder arkiver som langtidsbevares hos kommuner og fylkeskommuner.

(3) Ikke-digitale arkiver skal så langt det ikke bryter med lov og andres rettigheter, være tilgjengelige hos en arkivinstitusjon eller i annet hensiktsmessig lokale.

(4) Brukere av arkiver skal kunne få hjelp og veiledning.

(5) Nasjonalarkivet veileder offentlige virksomheter om å gjøre arkiver tilgjengelig.

(6) Nasjonalarkivet og offentlig eide arkivinstitusjoner kan kreve gebyr når de på forespørsel utfører særlig omfattende arbeid med å finne fram overført dokumentasjon. Kongen fastsetter vilkår og satser.

§ 33. *Bortfall av taushetsplikt etter overføring til Nasjonalarkivet*

(1) Etter overføring til langtidsbevaring i Nasjonalarkivet gjelder bestemmelsene om taushetsplikt som er fastsatt i forvaltningsloven. For innsyn gjelder bestemmelsene i offentleglova, forvaltningsloven og personopplysningsloven. Kongen kan fastsette forskrift om at Nasjonalarkivet skal vurdere innsyn etter andre regler.

(2) Innsynsrett med grunnlag i en ervervet status som part eller annen særskilt innsynsrett, opprettholdes etter overføring av arkiver til Nasjonalarkivet.

(3) Nasjonalarkivet kan gi innsyn i taushetsbelagte opplysninger i statlige arkiver dersom det foreligger saklig grunn og ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser, samt sette vilkår for innsynet og for videre bruk. Kongen kan gi forskrift om innsyn og unntak fra taushetsplikt ved digital tilgjengeliggjøring.

(4) Nasjonalarkivet kan nekte innsyn selv om taushetsplikten har falt bort, dersom sterke personvernhensyn tilsier det. Dersom særlov fastsetter lengre taushetsplikt enn forvaltningsloven, blir Nasjonalarkivets taushetsplikt forlenget tilsvarende.

VI. Private arkiver

§ 34. *Koordineringsansvar for langtidsbevaring av private arkiver. Tilsyn*

(1) Nasjonalarkivet har nasjonalt ansvar for å koordinere langtidsbevaring av private arkiver. Nasjonalarkivet sørger for langtidsbevaring av private arkiver av vesentlig nasjonal betydning.

(2) Fylkeskommunen har ansvar for å koordinere arbeidet med private arkiver av regional

vere tilgjengelege for forsking, kulturverksemd, lokalhistorisk arbeid, næringsutvikling, for å dokumentere rettar og annan bruk i tråd med § 1. Det same gjeld arkiv som blir langtidsbevarte hos kommunar og fylkeskommunar.

(3) Ikkje-digitale arkiv skal så langt det ikkje bryt med lov og andre sine rettar, vere tilgjengelege hos ein arkivinstitusjon eller i anna tenleg lokale.

(4) Brukarar av arkiv skal kunne få hjelp og rettleiing.

(5) Nasjonalarkivet rettleie offentlege verksemder om å gjere arkiv tilgjengelege.

(6) Nasjonalarkivet og offentleg eigde arkivinstitusjonar kan krevje gebyr når dei på førespurnad gjer særleg omfattande arbeid med å finne fram overført dokumentasjon. Kongen fastset vilkår og satsar.

§ 33. *Bortfall av teieplikt etter overføring til Nasjonalarkivet*

(1) Etter overføring til langtidsbevaring i Nasjonalarkivet gjeld føresegnene om teieplikt som er fastsette i forvaltningsloven. For innsyn gjeld føresegnene i offentleglova, forvaltningsloven og personopplysningslova. Kongen kan gi forskrift om at Nasjonalarkivet skal vurdere innsyn etter andre reglar.

(2) Retten til innsyn med grunnlag i ein erverva status som part eller annan særskild innsynsrett gjeld vidare etter overføringa av arkiv til Nasjonalarkivet.

(3) Nasjonalarkivet kan gi innsyn i opplysningar det er teieplikt om i statlege arkiv, dersom det er sakleg grunn for å gjere det og det ikkje medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser, og setje vilkår for innsynet og for den vidare bruken. Kongen kan gi forskrift om innsyn og unntak frå teieplikta ved digital tilgjengeleggjering.

(4) Nasjonalarkivet kan nekte innsyn sjølv om teieplikta har falle bort, dersom sterke personvernomsyn tilseier det. Dersom særlov fastset lengre teieplikt enn forvaltningsloven, blir Nasjonalarkivets teieplikt forlengd tilsvarande.

VI. Private arkiv

§ 34. *Koordineringsansvar for langtidsbevaring av private arkiv. Tilsyn*

(1) Nasjonalarkivet har nasjonalt ansvar for å koordinere langtidsbevaringa av private arkiv. Nasjonalarkivet sørgjer for langtidsbevaring av private arkiv av vesentleg nasjonal verdi.

(2) Fylkeskommunen har ansvar for å koordinere arbeidet med private arkiv av regional verdi.

betydning. Fylkeskommunen sørger for langtidsbevaring av private arkiver av vesentlig regional betydning.

(3) Nasjonalarkivet fører tilsyn med offentlig finansiert arbeid med private arkiver i samsvar med §§ 41 og 42.

§ 35. *Bevaring og registrering*

Private arkiver i offentlig finansiert arkivinstitusjon langtidsbevares etter arkivfaglige prinsipper og registreres i en felles, allment tilgjengelig og nettbasert katalog forvaltet av Nasjonalarkivet.

§ 36. *Vilkår om begrenset tilgang til private arkiver*

(1) Dersom private arkiver blir overført til eller deponert i Nasjonalarkivet eller annen arkivinstitusjon, kan eieren fastsette særskilte, saklige avgrensninger i tilgangen. Slike vilkår gjelder ikke ut over hundre år etter at overføringen eller deponeringen har skjedd.

(2) Den som har deponert et privat arkiv i Nasjonalarkivet eller annen arkivinstitusjon, beholder eiendomsretten til arkivet. Eiendomsretten går likevel over til oppbevaringsinstitusjonen hundre år etter deponeringen.

§ 37. *Særskilt verneverdige arkiver*

(1) Nasjonalarkivet kan vedta at et arkiv av stor nasjonal betydning er særskilt verneverdig. Melding om vedtaket sendes eieren. Eieren plikter å gi melding til Nasjonalarkivet dersom arkivet skifter eier, helt eller delvis blir planlagt ført ut av landet eller står i fare for å gå tapt.

(2) Uten samtykke fra Nasjonalarkivet kan særskilt verneverdige arkiver ikke deles opp, føres ut av landet, skades eller ødelegges. I nevnte situasjoner kan Nasjonalarkivet kreve å få kopiert dokumentasjon i særskilt verneverdige arkiver, uten vederlag.

(3) Dersom den som har deponert et særskilt verneverdig privat arkiv krever å få det tilbake, kan Nasjonalarkivet kopiere det uten vederlag. Eventuelle vilkår for tilgangen i samsvar med § 36 gjelder også for kopien.

VII. Om Nasjonalarkivet

§ 38. *Nasjonalarkivet*

(1) Nasjonalarkivet er nasjonal arkivmyndighet.

(2) Samisk arkiv og Norsk helsearkiv inngår i Nasjonalarkivet.

(3) Nasjonalarkivet kan kreve framlagt ordinær politiattest ved tilsetting.

Fylkeskommunen sørgjer for langtidsbevaring av private arkiv av vesentleg regional verdi.

(3) Nasjonalarkivet fører tilsyn med offentleg finansiert arbeid med private arkiv i samsvar med §§ 41 og 42.

§ 35. *Bevaring og registrering*

Private arkiv i offentleg finansiert arkivinstitusjon skal langtidsbevarast etter arkivfaglege prinsipp og registrerast i ein felles, allment tilgjengeleg og nettbasert katalog forvalta av Nasjonalarkivet.

§ 36. *Vilkår om avgrensa tilgang til private arkiv*

(1) Dersom eit privat arkiv blir overført til eller deponert i Nasjonalarkivet eller annan arkivinstitusjon, kan eigaren fastsetje særlege, saklege avgrensingar i tilgangen. Slike vilkår gjeld ikkje ut over hundre år etter overføringa eller deponeringa har skjedd.

(2) Den som har deponert eit privat arkiv i Nasjonalarkivet eller annan arkivinstitusjon, beheld eigedomsretten til arkivet. Eigedomsretten går likevel over til oppbevaringsinstitusjonen hundre år etter at deponeringa har skjedd.

§ 37. *Særskilt verneverdige arkiv*

(1) Nasjonalarkivet kan vedta at eit arkiv av stor nasjonal verdi er særskilt verneverdig. Melding om vedtak skal sendast til eigaren. Eigaren pliktar å gi melding til Nasjonalarkivet dersom arkivet skiftar eigar, heilt eller delvis blir planlagt ført ut av landet eller står i fare for å gå tapt.

(2) Utan samtykke frå Nasjonalarkivet kan særskilt verneverdige arkiv ikkje delast opp, førast ut av landet, skadast eller øydeleggjast. I nemnde situasjonar kan Nasjonalarkivet krevje å få kopiere dokumentasjonen i særskilt verneverdige arkiv, utan vederlag.

(3) Dersom den som har deponert eit særskilt verneverdig privat arkiv, krev å få det tilbake, kan Nasjonalarkivet kopiere det utan vederlag. Eventuelle vilkår for tilgangen i samsvar med § 36 gjeld òg for kopien.

VII. Om Nasjonalarkivet

§ 38. *Nasjonalarkivet*

(1) Nasjonalarkivet er den nasjonale arkivstyresmakta.

(2) Samisk arkiv og Norsk helsearkiv inngår i Nasjonalarkivet.

(3) Nasjonalarkivet kan krevje å få framlagd ordinær politiattest ved tilsetjing.

(4) Nasjonalarkivet kan, uten hinder av taushetsplikt, hente inn taushetsbelagte personopplysninger fra Folkeregisteret når det er nødvendig for å løse Nasjonalarkivets oppgaver.

§ 39. *Opplysningsplikt*

På forespørsel fra Nasjonalarkivet plikter virksomheter å gi opplysninger som gjelder oppfyllelsen av plikter etter loven.

VIII. Tilsyn, sanksjoner og straff

§ 40. *Klagerett for massemedia*

Massemedier og organisasjoner for massemedia kan klage på brudd på §§ 7–11, 13 og 16 første ledd til overordnet forvaltningsorgan etter reglene i forvaltningsloven § 28. Gjelder det kommuners og fylkeskommuners etterlevelse, går klagen til departementet.

§ 41. *Tilsyn og pålegg*

(1) Nasjonalarkivet fører tilsyn med etterlevelsen av loven kapittel II, III, V, VI og VII. Taushetsplikt er ikke til hinder for innsyn og undersøkelser.

(2) Nasjonalarkivet kan gi pålegg om å rette forhold som er i strid med loven. Nasjonalarkivet kan pålegge rekonstruksjon av dokumentasjon tapt som følge av brudd på plikter i eller i medhold av denne loven.

(3) Kongen kan bestemme at fylkesmannen skal føre tilsynet med kommuner og fylkeskommuner i samsvar med første og annet ledd.

(4) Datatilsynet fører tilsyn med etterlevelsen av hvordan personopplysninger blir behandlet, jf. loven kapittel IV.

§ 42. *Sanksjoner*

(1) Nasjonalarkivet kan ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av loven kapittel II, III, V, VI og VII. Forvaltningsloven § 44 gjelder tilsvarende. Kongen gir forskrift om utmåling.

(2) Nasjonalarkivet kan fastsette en løpende tvangsmulkt for hver dag, uke eller måned som går etter utløpet av fristen som er satt for oppfyllelse av pålegget etter § 41 annet ledd. Forvaltningsloven § 51 første til fjerde ledd gjelder tilsvarende.

(3) Datatilsynet kan ilegge sanksjoner etter personopplysningsloven kapittel 7 for brudd på reglene i loven kapittel IV.

(4) Sanksjoner skal stå i rimelig forhold til ulovligheten. Dersom det utferdiges flere ulike typer sanksjoner for samme overtredelse, må disse samordnes slik at virksomheten ikke rammes på en urimelig måte.

(4) Nasjonalarkivet kan hente inn personopplysningar omfatta av teieplikt frå Folkeregisteret når det er nødvendig for å løyse Nasjonalarkivets oppgåver.

§ 39. *Opplysningsplikt*

På førespurnad frå Nasjonalarkivet pliktar verksemder å gi opplysningar som gjeld oppfyllinga av plikter etter lova.

VIII. Tilsyn, sanksjonar og straff

§ 40. *Klagerett for massemedia*

Massemedium og organisasjonar for massemedia kan klage på brott på §§ 7–11, 13 og 16 første ledd til overordna forvaltningsorgan etter reglane i forvaltningsloven § 28. Gjeld det kommunar og fylkeskommunar si etterleving, skal klagen gå til departementet.

§ 41. *Tilsyn og pålegg*

(1) Nasjonalarkivet fører tilsyn med etterlevinga av lova kapittel II, III, V, VI og VII. Teieplikt er ikkje til hinder for innsyn og undersøkingar.

(2) Nasjonalarkivet kan gi pålegg om å rette forhold som er i strid med denne lova. Nasjonalarkivet kan påleggje rekonstruksjon av dokumentasjon tapt som følgje av brott på plikter i eller i medhald av denne lova.

(3) Kongen kan bestemme at fylkesmannen skal føre tilsynet med kommunar og fylkeskommunar i samsvar med første og andre ledd.

(4) Datatilsynet fører tilsyn med etterlevinga av korleis personopplysningar blir behandla, jf. lova kapittel IV.

§ 42. *Sanksjonar*

(1) Nasjonalarkivet kan vedta å gi den som bryt lova kapittel II, III, V, VI og VII, lovbrottsgebyr. Forvaltningsloven § 44 gjeld tilsvarande. Kongen gir forskrift om utmåling.

(2) Nasjonalarkivet kan fastsetje ei løpande tvangsmulkt for kvar dag, veke eller månad som går etter at fristen for oppfylling av pålegget etter § 41 andre ledd har gått ut. Forvaltningsloven § 51 første til fjerde ledd gjeld tilsvarande.

(3) Datatilsynet kan vedta sanksjonar etter personopplysningsloven kapittel 7 for brott på reglane i lova kapittel IV.

(4) Sanksjonar skal stå i rimeleg forhold til lovbrottet. Dersom det er utferda fleire ulike typar sanksjonar for det same lovbrottet, må desse samordnast slik at verksemda ikkje blir ramma på ein urimeleg måte.

§ 43. *Straff*

Den som forsettlig eller grovt uaktsomt handler i strid med bestemmelser i loven eller i medhold av den, kan straffes med bøter.

IX. Ikrafttredelse, overgangsbestemmelser og endringer i andre lover

§ 44. *Ikrafttredelse*

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Fra samme tidspunkt oppheves lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivloven). Kongen kan sette i kraft og oppheve de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

§ 45. *Overgangsregler*

Dersom en virksomhet har etablert oversikt over behandling av personopplysninger i samsvar med § 22, og har utarbeidet en dokumentasjonsstrategi i samsvar med § 6, og kommet frem til at det er stor sannsynlighet for at virksomheten helt eller delvis ikke vil kunne etterleve kravene i denne loven, kan Nasjonalarkivet gi utsatt frist for oppfyllelse av lovens krav basert på framlagt plan for når de ulike vilkårene skal være oppfylt.

§ 46. *Endringer i andre lover*

1. Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivloven) endres slik:

Ny § 9 a skal lyde:

§ 9 a *Overføring av digitalt arkivmateriale til utlandet*

Digitalt arkivmateriale omfatta av lova kan, dersom vilkåra i personvernforordninga artikkel 44 og 45 er oppfylte, overførast til EØS-land og tredjestatar som kommisjonen i EU har fastslått at sikrar eit tilstrekkeleg tryggingsnivå. Dessutan må dei følgjande vilkåra vere oppfylte:

a) Det finst ei oppdatert risikovurdering som særleg greier ut om risikoen for å tape nasjonal råderett over dokumentasjonen, å tape data og om risikoen for tryggleiken til riket, kriminelle handlingar og uautorisert tilgang samanlikna med om lagringa skjer i Noreg.
b) Databehandlaravtalen skal gi tilsynsstyresmakta rett til å vite kvar dokumentasjonen kan eller vil bli lagra, og rett til å krevje at det blir sett i gang tilsyn på aktuelle stader for å sjå til at krava i denne lova og i databehandlaravtalar blir følgde.
c) Ved langtidsbevaring i utlandet skal ein kopi av arkiva vere i Noreg.

Arkivverket kan inngå avtale med arkivstyresmakta i ein annan stat eller med ein annan

§ 43. *Straff*

Den som forsettleg eller grovt aktlaust handlar i strid med føresegner i denne lova eller i medhald av henne, kan straffast med bøter.

IX. Ikraftsetjing, overgangsføresegner og endringar i andre lover

§ 44. *Ikraftsetjing*

Lova gjeld frå den tida som Kongen bestemmer. Frå same tidspunktet blir lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova) oppheva. Kongen kan setje i kraft og oppheve dei enkelte føresegnene til forskjellig tid.

§ 45. *Overgangsreglar*

Dersom ei verksemd har etablert oversikt over behandling av personopplysningar i samsvar med § 22 og har utarbeidd ein dokumentasjonsstrategi i samsvar med § 6 og komme fram til at det er svært sannsynleg at verksemda heilt eller delvis ikkje vil kunne etterleve krava i denne lova, kan Nasjonalarkivet gi utsett frist for oppfylling av krava i lova basert på ein framlagd plan for kva tid dei ulike vilkåra skal vere oppfylte.

§ 46. *Endringar i andre lover*

kvalifisert oppdragstakar om at det skal gjennomførast tilsyn med norsk digital dokumentasjon som er overført til utlandet. Tilsynet skal i så fall skje i samsvar med instruks frå Arkivverket.

2. Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger endres slik

§ 8 skal lyde:
§ 8. *Behandling av personopplysninger for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller statistiske formål*

Personopplysninger kan behandles på grunnlag av personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e dersom det er nødvendig *for formål* knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller statistiske formål. Behandlingen skal være omfattet av nødvendige garantier i samsvar med personvernforordningen artikkel 89 nr. 1.

§ 9 skal lyde:
§ 9. *Behandling av særlige kategorier av personopplysninger uten samtykke for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller statistiske formål*

Personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 nr. 1 kan behandles uten samtykke fra den registrerte dersom behandlingen er nødvendig *for formål* knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller statistiske formål og samfunnets interesse i at behandlingen finner sted, klart overstiger ulempene for den enkelte. Behandlingen skal være omfattet av nødvendige garantier i samsvar med personvernforordningen artikkel 89 nr. 1.

Før det foretas behandling på grunnlag av første ledd, skal den behandlingsansvarlige rådføre seg med personvernombudet etter personvernforordningen artikkel 37 eller en annen som oppfyller vilkårene i personvernforordningen artikkel 37 nr. 5 og 6 og artikkel 38 nr. 3 første og annet punktum. Ved rådføringen skal det vurderes om behandlingen vil oppfylle kravene i personvernforordningen og øvrige bestemmelser fastsatt i eller med hjemmel i loven her. Rådføringsplikten gjelder likevel ikke dersom det er utført en vurdering av personvernkonsekvenser etter personvernforordningen artikkel 35.

Kongen kan gi forskrift om behandling av særlige kategorier av personopplysninger *for formål* knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller statistiske formål.

§ 17 skal lyde:

§ 17. *Unntak fra den registrertes rettigheter ved behandling av personopplysninger for vitenskapelige eller historiske forskningsformål og statistiske formål*

Retten til innsyn etter personvernforordningen artikkel 15 gjelder ikke for behandling av personopplysninger *for formål* knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller statistiske formål i samsvar med personvernforordningen artikkel 89 nr. 1 så langt

a) det vil kreve en uforholdsmessig stor innsats å gi innsyn eller
b) innsynsrett sannsynligvis vil gjøre det umulig eller i alvorlig grad hindre at målene med behandlingen nås.

Retten til retting og begrensning av behandling etter personvernforordningen artikkel 16 og 18 gjelder ikke for behandling *for formål* knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller statistiske formål i samsvar med personvernforordningen artikkel 89 nr. 1 så langt rettighetene sannsynligvis vil gjøre det umulig eller i alvorlig grad hindre at målene med behandlingen nås.

Første og annet ledd gjelder ikke dersom behandlingen får rettsvirkninger eller direkte faktiske virkninger for den registrerte.

Unntak for den registrertes rettigheter ved behandling av personopplysninger for arkivformål i allmennhetens interesse, følger av arkivloven.

Kapittel 2
Sammendrag

Utredningens tittel viser spennet i arkivsektoren. Kalveskinnspergament var i middelalderen det gjeveste en tekst kunne bli skrevet på. Arkivverket forvalter i dag erkebiskop Aslak Bolts jordebok fra senmiddelalderen og fragmenter fra Frostatingsloven skrevet på pergament. I motsatt ende av skalaen har vi ny teknologi som gir nye muligheter, for eksempel datasjøer. Dette er informasjonssystemer der en tar vare på store mengder (rå)data i sin opprinnelige form på tvers av flere datakilder. Datasjøen legger til rette for å utlede dokumentasjon i sanntid og ettertid, gjerne ved hjelp av nye teknologier som for eksempel maskinlæring.

2.1 Fra kalveskinn til datasjø

Digitaliseringen får offentlige og private virksomheter til å arbeide på andre måter enn før. Digitalisering er mer gjennomgripende enn at A4-brev framstilles som PDF eller publiseres på nettet. Med nye arbeidsformer oppstår også nye former for dokumentasjon – både av prosessene og resultatene. Dette åpner for en enda mer åpen og etterprøvbar offentlig forvaltning. Det kan gi nye muligheter for forskning og annen videre bruk av dataene. Samtidig utfordrer digitaliseringen våre etablerte arbeidsmåter og informasjonssystemer.

Overgangen fra papir til digitalt har allerede funnet sted. Det får store konsekvenser for arkivsektoren. Arkivsektoren og forvaltningen må ruste seg for å håndtere hyppige teknologiskifter framover. Dersom vi ikke tar tak i utfordringene som digitaliseringen innebærer, kan resultatet bli dårligere dokumentasjon, mindre åpenhet og innsyn, og i siste instans, arkivtap.

Digitalisering krever endringsvilje og investeringer. Dette må en ny arkivlov speile.

2.2 Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver

Utvalgets utkast til ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver står først i utredningen, på både bokmål og nynorsk. Lovutkastet skiller seg fra gjeldende arkivlov særlig på disse fire områdene:

For det første er virkeområdet utvidet. Når stat og kommune fristiller virksomheter og gjør bruk av private til å løse oppgaver på sine vegne, faller de utenfor virkeområdet slik det er i dag. Det innebærer at vi som samfunn får dårligere kunnskap om hvordan offentlige oppgaver har blitt løst. Lovutkastet kompenserer for dette ved å utvide virkeområdet for loven. Dermed styrkes viktige samfunnsverdier som åpenhet, demokratisk deltakelse, kontroll med forvaltningen og den enkeltes rettssikkerhet. I tillegg vil forskere og næringsliv i dag og framover ha tilgang til et bredere kunnskapsgrunnlag.

For det andre pålegges virksomhetene tydeligere og mer presise dokumentasjonsplikter. Dagens arkivlov opererer med et bredt arkivbegrep som omfatter så å si all informasjon som produseres som ledd i en virksomhet. Utvalget foreslår at virksomhetene i stedet pålegges plikt til å dokumentere bestemte prosesser eller forhold som det er vesentlig at samfunnet får dokumentasjon om. Da vil virksomhetene vite hva de skal ta vare på av dokumentasjon allerede ved planleggingen av arbeidsprosesser eller anskaffelse av fagsystemer.

For det tredje tar lovutkastet konsekvensene av at mange arbeidsprosesser i dag er helt eller delvis automatisert. Digitale arbeidsprosesser gir mulighet for å bygge inn funksjonalitet som ivaretar dokumentasjonspliktene. Det gjør at vi både kan og må tenke nytt om hvordan forvaltningens prosesser dokumenteres. Utvalget stiller krav til dokumentering av automatisert rettsanvendelse og legger opp til at dokumentering av ekstern kommunikasjon, for eksempel e-post, helt eller delvis kan automatiseres.

For det fjerde er lovutkastet utformet uten krav til journalføring. Dagens journalføringspraksis har bidratt til dårligere arkiver, og journalføringen har etter utvalgets syn utspilt sin rolle som instrument for å sikre pålitelig og ekte dokumentasjon. Digital kommunikasjon og digitale arbeidsprosesser åpner for at åpenhet og etterprøvbarhet kan ivaretas med andre og mindre arbeidskrevende metoder. Utvalget foreslår at bestemmelsene om journalføring inntil videre heller hjemles i offentleglova.

2.3 Utvalgets mandat og arbeid (kapittel 3)

Utvalget fikk i oppgave å revidere arkivlova i samsvar med konklusjonene i Meld. St. 7 (2012–2013) om at det juridiske rammeverket som utgjør grunnlaget for arkivvirksomheten bør gjennomgås og revideres.

Utvalget har møtt en rekke organisasjoner og virksomheter underveis i arbeidet, og har bestilt utredninger om oppgave- og ansvarsdeling i arkivsektoren, evaluering av Norsk arkivstandard (Noark) og forholdet til personvernforordningen.

2.4 Sentrale begreper og prinsipper (kapittel 4)

Den nye arkivloven skal forstås av ledere og saksbehandlere, arkivarer, jurister, teknologer, informasjonsforvaltere og virksomhetsarkitekter. Gjeldende lov bruker ordene *arkiv* og *dokument* i en annen og videre betydning enn allmennspråket. Utvalget har valgt å bruke *dokumentasjon* og *arkiver.* I lovutkastet er *arkiver* brukt i en snevrere betydning enn i gjeldende lov, og mer i tråd med vanlig språkbruk. Målet er at begrepene skal være enkle å forstå for dem som skal etterleve loven.

Gjennom historien har forskjellige samfunn skapt og tatt vare på spor etter handlinger og hendelser. De er blitt overført til etterfølgende generasjoner gjennom muntlige fortellinger, i form av nedtegnelser på steintavler, pergament og papir, eller som strukturerte og ustrukturerte data. Å bevare og forvalte dokumentasjon på måter som gjør den troverdig og meningsbærende også etter svært lang tid, har vært en kjerneoppgave for arkivinstitusjoner gjennom historien. Arkivfaglige prinsipper har blitt utviklet med dette som formål. Prinsippene og hensynene er ikke mindre aktuelle i dag, men i en tid hvor dokumentasjonen skapes og forvaltes digitalt, må de ivaretas med andre virkemidler.

Tradisjonelt har det vært et tydelig skille mellom virksomhetenes forvaltning av sin egen dokumentasjon og den etterfølgende langtidsbevaringen i arkivinstitusjonene. Gjeldende arkivlov bygger på en slik tilnærming, men i en digital tid er skillet mindre tydelig og relevant: Informasjonen brukes og gjenbrukes kontinuerlig, og premissene for langtidsbevaringen legges allerede når systemer anskaffes og arbeidsprosesser defineres.

2.5 Gjeldende rett (kapittel 5)

Gjeldende arkivlov bygger på en utredning fra 1987, og loven tok til å gjelde i 1999. Arkivlova svarte på en av etterkrigstidens største arkivutfordringer: Håndteringen av store mengder papirarkiver. Hensynet til offentlighet og innsyn og journalføringsplikten påvirket utformingen av arkivregelverket. Loven har ikke vært evaluert eller gjennomgående revidert, mens lovens to forskrifter ble revidert i 2017.

2.6 Utviklingstrekk og utfordringsbildet (kapittel 6)

Den gjennomgripende digitaliseringen skaper utfordringer for arkivsektoren og arkivloven. Samtidig er landskapet loven forholder seg til blitt endret som følge av et mer omfattende personvern, flere individuelle rettigheter og utsetting av offentlige oppgaver.

Da arkivlova ble utredet på 1980-tallet, var arkivsektoren i ferd med å etablere en metodikk for håndtering av førstegenerasjons digitale arkiver. Forvaltningen har fortsatt å utnytte potensialet i digitale infrastrukturer og systemer, men arkivregelverket er ikke blitt tilpasset effektene av den digitale transformasjonen: Stadig økende informasjonsvolum og endringstempo, variasjon i oppgaveløsning og arbeidsprosesser, nye formater, lagringsmedier og endrede egenskaper ved dokumentasjonen. Måten vi kommuniserer og utveksler informasjon på er også radikalt endret, både kvalitativt og kvantitativt. Dessuten vil framtidens arkivbrukere ha andre muligheter for å forstå, tolke og finne fram i dokumentasjon og arkiver enn vi har i dag.

2.7 Formål (kapittel 7)

Formålet med lovutkastet er å sikre dokumentasjon om samfunnet for å kunne bruke den til å forstå samtid og fortid og å bevare og videreutvikle Norge som rettsstat og demokrati. Flere del-formål er videreført fra gjeldende lov, som kulturarv, forskning og dokumentasjon av rettigheter. Andre formål er kommet tydeligere til uttrykk, som offentlighet og demokratisk deltakelse, forsvarlig offentlig virksomhet, kulturelt mangfold og enkeltpersoners og gruppers behov for å kjenne egen historie og kultur. Verdensarverklæringen om arkiv og Grunnloven har tjent som forbilder for formålsparagrafen.

Lovutkastet bruker formuleringen «sikre dokumentasjon om samfunnet». Dette innebærer at utvalget av dokumentasjonen skal være bredt og hentet fra både offentlig og privat sektor. Arkivene skal gjøres tilgjengelige for alle, for alle typer bruk og viderebruk: som personlige formål, forskning, annen type gransking, kunnskapsinnhenting og næringsutvikling. Det er en forutsetning at det legges til rette for bruk både i samtid og ettertid.

I begrepet *sikre* ligger det en plikt til å ta vare på allerede skapte og overførte arkiver. Det ligger også en forpliktelse til å påse at dokumentasjon fortsatt *blir skapt*. Vi har et ansvar for å sørge for tilfang av autentiske kilder fra vår egen tid, slik at generasjonene som kommer etter oss får grunnlag for å analysere de prosessene som foregår i dag. Vi skal gjøre det mulig for dem å forstå og trekke lærdom også av vår tid.

Sikring av rettslig og forvaltningsmessig dokumentasjon dreier seg i tillegg om å ivaretakelse innbyggerne i deres relasjon til offentlig sektors mange krav og ytelser. Dokumentasjon og arkiv er grunnsteiner for sentrale samfunnsverdier som rettsstat, demokrati, gjennomsiktighet, offentlighet og personvern.

2.8 Utvidet virkeområde (kapittel 8)

Arkivlova har i dag et virkeområde som er smalere enn både offentleglova og forvaltningsloven. Den vesentligste forskjellen ligger i arkivlovas skarpe avgrensning mot selvstendige rettssubjekter. Selvstendige rettssubjekter omfattes ikke av arkivlova selv om det offentlige har en eierandel som gir avgjørende styring, eller de er fullt ut offentlig eid. Private rettssubjekter omfattes ikke av arkivlova selv når de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift.

En vesentlig del av endringene i offentlig sektor har bestått i framveksten av nye organiseringsformer. Både stat og kommune fristiller virksomheter og gjør bruk av private til å løse oppgaver på sine vegne. Både offentleglova og forvaltningsloven tar høyde for denne utviklingen. Det gjør ikke arkivlova. Skal offentleglova fungere som redskap for en åpen og gjennomsiktig forvaltning, er den avhengig av at forvaltningen har dokumentasjon og arkiver. Utvalget foreslår derfor å utvide lovens virkeområde slik at den i hovedsak sammenfaller med offentleglovas, i samsvar med signalene i Meld. St. 7 (2012–2013).

2.9 Dokumentasjonsstrategi (kapittel 9)

Utvalget foreslår å innføre et obligatorisk krav om dokumentasjonsstrategi. Hensikten med dokumentasjonsstrategien er å gi ledelsen i virksomheten et grunnlag for å fastsette mål, avklare status, vurdere risiko og evaluere etterlevelsen av dokumentasjonspliktene i loven. Strategien skal være ledelsens styringsdokument for dokumentasjonsforvaltning, og må ses i sammenheng med internkontrollen. Den skal vedtas av øverste organ i virksomheten minst hvert fjerde år. Prosessen med å utarbeide og ajourføre strategien bør inngå i virksomhetens kontinuerlige utviklings- og forbedringsarbeid.

2.10 Arkivformål i allmennhetens interesse (kapittel 10)

Det meste av dokumentasjon og arkiver som er omfattet av arkivloven, inneholder personopplysninger. Denne dokumentasjonen er dermed omfattet av EUs personvernforordning som gjelder som norsk lov. Et kjennetegn ved dokumentasjon er at den brukes til andre formål etter at formålet med innsamlingen er nådd (det opprinnelige formålet). Personvernforordningen har bestemmelser som tillater videre behandling av personopplysningene hvis det skjer for «arkivformål i allmennhetens interesse». Dette gjør det mulig for arkivinstitusjonene å ivareta sine oppgaver og funksjoner.

Utvalget understreker at den varige verdien i allmennhetens interesse av dokumentasjon og arkiver, ikke må ødelegges i løpet av tiden på 110–120 år hvor beskyttelsen av det enkelte individ er spesielt viktig. Det er i denne perioden, som i historisk perspektiv er relativt kort, at personvernfor-

ordningen gjelder. Effektiv beskyttelse i denne perioden kan utmerket godt kombineres med å ta vare på de langsiktige og varige verdiene av slikt historisk materiale. Derfor er det grunn til å unngå alle irreversible tiltak. En bør unngå sletting og anonymisering av dokumentasjon som har verdi for realiseringen av formålene med arkivlovgivningen.

Personvernforordningen er krevende å sette seg inn i og er skrevet på en utilgjengelig måte. Lovutkastet løser enkelte rettslige spørsmål, men fortolkningen vil måtte skje i lys av den dynamiske rettsutvikling i Europa. Arkivsektoren må belage seg på at det vil kreve ekspertise innen europeisk personopplysningsrett og relativt stor ressursinnsats å følge opp dette.

2.11 Organisering. Oppgave- og ansvarsdeling (kapittel 11)

Slik utvalget oppfatter det, omfatter arkivsektoren institusjoner som har til hovedformål å langtidsbevare og tilgjengeliggjøre arkiver (arkivinstitusjoner), dokumentasjonsfaglige miljøer i forvaltningen, arkivfaglige miljøer i museer og biblioteker og arkivfaglige interesseorganisasjoner.

Utvalget foretar ikke en helhetlig gjennomgang av arkivsektoren. Utredningen er ikke en evaluering av gjeldende arkivlov eller av Arkivverket. For å løse sine kjerneoppgaver i dag og i framtiden må arkivsektoren være innstilt på omstilling, slik andre har måttet tilpasse seg digitaliseringen. Endringsvilje og evne til å prioritere vil derfor være viktig for sektoren framover. Samtidig må det være samsvar mellom bevilgningene og ambisjonene som departementet og Stortinget setter.

Utvalget har konsentrert seg om organisatoriske endringer som bør kunne gjennomføres uten å ta oppmerksomhet fra arkivsektorens øvrige og større oppgaver. Reguleringene i lovutkastet binder i liten grad opp plasseringen av oppgaver og myndighet. Lovutkastet gir spillerom for å endre organiseringen av arkivsektoren, for eksempel ved at fullmakt til å gi forskrifter kan fordeles på flere departementer, eller ved at oppgaver kan plasseres i ulike direktorater. Utvalget har vurdert at *Nasjonalarkivet* framtrer som en mer egnet betegnelse på direktoratet i arkivsektoren enn *Arkivverket*. Dette brukes derfor gjennomgående i utredningen om framtidige forhold.

2.12 Etterlevelse og tilsyn (kapittel 12)

Siktemålet med lover er å normere atferd. Virksomhetene har selv ansvar for å innrette seg, følge loven og føre internkontroll. Utvalget foreslår tiltak for økt etterlevelse, blant annet kravet om dokumentasjonsstrategi. Ekstern kontroll som tilsyn, er et tilleggsvirkemiddel. Lovutkastet er utformet med Nasjonalarkivet som tilsynsmyndighet for arkivloven inntil videre.

Dokumentasjonsforvaltning og arkiver bør ses i sammenheng med pliktene etter offentleglova og forvaltningsloven og omvendt. Med unntak for de avgrensede klagerettene i forvaltningsloven og offentleglova og kontrollen som utføres av Stortingets organer (Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen), er det i dag ingen statlig kontroll med etterlevelsen av disse regelsettene. Utvalget foreslår derfor å utrede et eget statlig organ til å føre tilsyn med offentleglova, forvaltningsloven og arkivloven, omtalt som Digitaliseringstilsynet.

2.13 Lovtekniske vurderinger (kapittel 13)

Lovutkastet er et såkalt digitaliseringsvennlig regelverk, blant annet ved å angi konkrete dokumentasjonsplikter. Det er stilt funksjonskrav som gir virksomhetene klarhet om målene, men frihet når det gjelder framgangsmåte. Ord og begreper i lovutkastet skal reflektere at dokumentasjon skapes digitalt.

Den nye loven skal kunne leses av mennesker uten inngående forkunnskaper, og det er lagt vekt på å unngå fagterminologi. Utvalget har allikevel sett behovet for å definere enkelte sentrale begreper som *dokumentasjon* og *arkiver* i en egen definisjonsparagraf.

Utvalget har valgt å flytte enkelte vesentlige regler som i dag følger av forskrift til loven. Regler og plikter som sikrer at det offentlige Norge dokumenterer sin virksomhet for samtiden og ettertiden, bør være et anliggende for Stortinget. Lovutkastet er derfor mer omfattende enn gjeldende lov.

2.14 Plikt til å skape og bevare dokumentasjon (kapittel 14)

Ved å introdusere regler om hva som skal dokumenteres, ønsker utvalget å bidra til å redusere rettslig tvil og å sikre bedre samfunnsdokumentasjon. De konkrete dokumentasjonspliktene fratar

ikke virksomhetene ansvar for å sørge for dokumentasjon ut fra en konkret vurdering.

At det offentlige fortløpende dokumenterer sin virksomhet, ligger som en forutsetning i både arkivlova og offentleglova. Dokumentasjonen er nødvendig for en åpen og gjennomsiktig offentlig forvaltning som er gjenstand for allmennhetens kontroll. Utvalget har foreslått en uttrykkelig plikt til å dokumentere avgjørelser. Målet er at virksomhetene dokumenterer det som er av betydning for avgjørelsen. Gjeldende lov er ikke innrettet på å dokumentere helt eller delvis automatiserte prosesser. Utvalget har foreslått å gi virksomheter som er underlagt loven, plikt til å dokumentere automatisert rettsanvendelse, herunder datatyper, informasjonskilder og behandlingsregler. Dokumentasjonen skal være utformet slik at den er forståelig også for personer som ikke har god kjennskap til programmering og den må kunne forstås i ettertid.

Nesten all dokumentasjonen skapes i dag digitalt. Automatisering av dokumentasjonsforvaltningen vil gjøre det lettere for ansatte og virksomheter å etterleve lovens krav. Hvordan en utformer informasjonssystemene, vil være avgjørende for å sikre dokumentasjon og for å kunne ivareta personers og virksomheters rettigheter. Disse valgene bør dokumenteres. Store mengder offentlig informasjon finnes i databaser og registre. Virksomhetene får en plikt til å dokumentere forvaltningen av denne informasjonen. Utvalget plasserer også ansvaret for å dokumentere fellesløsninger. Det pålegges en generell plikt til å dokumentere ekstern kommunikasjon.

2.15 Fangst av e-post (kapittel 15)

Gjeldende arkivlov ble utformet før e-post ble vanlig i forvaltningen, og mens hovedregelen var papirbasert korrespondanse. Fra et arkivperspektiv er hovedutfordringen at e-post kommer direkte til saksbehandlere og ikke blir dokumentert. Den blir derfor ikke tilgjengelig hverken for virksomheten eller offentligheten. E-post er utfordrende fordi den kan ha stor dokumentasjonsverdi samtidig som virksomhetenes tilgang til arbeidstakers epostkasse er begrenset som følge av regler som skal beskytte arbeidstakers personvern. Utvalget drøfter utfordringene og foreslår å pålegge virksomhetene å tilby de ansatte egnede verktøy, slik at dokumentering av ekstern kommunikasjon som e-post, i størst mulig grad kan skje på en automatisk måte.

2.16 Forholdet til offentleglova (kapittel 16)

Offentleglova gir rett til innsyn i journaler og lignende registre, og viser til arkivlova med forskrifter for regulering av hva som er journalpliktig. Dette gir en binding mellom arkivlova og offentleglova som antakelig svekker måloppnåelsen i arkivsektoren, og har uheldige konsekvenser for adgangen til innsyn. Den sterke oppmerksomheten om retten til innsyn i «postjournal», fører til at resterende deler av forvaltningens kommunikasjon og dokumentasjonsproduksjon får tilsvarende liten oppmerksomhet. Spørsmålet om hva offentleglova skal sikre allmennheten rett til innsyn i, hører inn under Justis- og beredskapsdepartementet. Utvalgets anliggende er først og fremst å avklare om, og hvordan, arkivlova bør regulere krav til registrering av dokumentasjon. Utvalget foreslår å gå bort fra begrepet journalføring. Det har utspilt sin rolle.

2.17 Standardisering. Noark (kapittel 17)

Noark-standarden (Norsk arkivstandard) var banebrytende da den kom i 1984. Den har inspirert mange andre land og standarder. Noark har gjort det mulig å dele data i offentlig sektor, for eksempel eInnsyn, digital postkasse for innbyggere og KS' SvarUt. Samtidig er det avdekket utfordringer med for eksempel samspillet mellom Noark, innkjøpere og leverandører blant annet når det kommer til innovasjon og brukertilpasning.

Utvalget tilrår at det arbeides med en ytterligere forenklet og mer presis Noark-standard. Det bør samtidig settes i gang et arbeid for å prøve ut nye metoder og løsninger for å bygge krav til dokumentasjonen inn i forvaltningens systemer, såkalt innebygd arkivering.

2.18 Utførselsforbudet. Skytjenester (kapittel 18)

Data krysser landegrenser som ledd i alminnelige, digitale arbeidsprosesser. Såkalte skytjenester gir innbyggere, næringsliv og forvaltning tilgang til større behandlingskapasitet enn det som kan leveres innenfor Norges grenser. Gjeldende arkivlov forbyr at dokumentasjon som er omfattet av arkivlova, lagres på servere i utlandet. Spørsmålet om forbudet bør videreføres, dreier seg ikke bare om skytjenester er en trygg, nyttig eller

billig løsning for den enkelte virksomhet. Det dreier seg også om hensiktsmessig og sikker bevaring av våre informasjonskilder for samtid og ettertid. Finnes det særlige hensyn som tilsier begrensninger eller spesielle krav ved bruk av skytjenester til lagring av vår felles hukommelse? Utvalget foreslår å oppheve gjeldende forbud mot overføring av digital dokumentasjon til utlandet, med visse geografiske begrensninger, krav om risikovurderinger og mulighet for tredjepartsrevisjoner. Forbudet mot utførsel av ikke-digital dokumentasjon videreføres.

2.19 Sletting og minimering (kapittel 19)

Da forvaltningen var papirbasert, var det nødvendig å slette eller destruere arkiver (kassasjon) for å redusere kostnadene til langtidsbevaring. Vurderingen av hvilken dokumentasjon som skal tas vare på for ettertiden, har vært en kjerneoppgave for arkivsektoren. Digitaliseringen gir grunn til å gjennomgå dagens praksis og metodikk, blant annet i lys av informasjonsveksten, reduserte lagringskostnader og muligheter som ny teknologi gir for å finne fram i og gjøre bruk av digitale arkiver. Implementeringen av personvernforordningen reiser også en rekke spørsmål. Utvalget anbefaler i kapittel 23 at bevaringsnivå og -metodikk gjøres til gjenstand for nærmere utredning.

Lovutkastet erstatter begrepet «kassasjon» med *sletting*. Det generelle forbud mot sletting av dokumentasjon videreføres som lovteknisk grep, mens nærmere regler for sletting og minimering gis i forskrift. Virksomhetene får positiv plikt til å holde dokumentasjonen vedlike, for å unngå at den blir ubrukelig eller utilgjengelig.

2.20 Tilgjengeliggjøring. Innsyn i overført dokumentasjon (kapittel20)

Formålet med å ta vare på og å langtidsbevare dokumentasjon er å gjøre den tilgjengelig i samtid og ettertid. Lovutkastet pålegger både forvaltningen og arkivsektoren å gjøre dokumentasjon og arkiver tilgjengelige. Dette gjelder både digitale og ikke-digitale arkiver. Digitaliseringen innebærer at sektoren kan gjøre dette på mange flere måter enn tidligere. Ny teknologi og digitale arkiver gir forskere og andre helt nye muligheter for kvantitative undersøkelser.

For enkelte typer arkiver er det komplisert å vurdere om offentligheten kan gis innsyn. Rekkevidden av taushetsplikten og innsynsretten er ikke eksplisitt regulert i gjeldende lov og svarene er ikke opplagte. Utvalget foreslår særlige bestemmelser om behandling av innsynskrav i arkiver som er overført til Nasjonalarkivet. Utgangspunktet skal være at krav om innsyn behandles etter reglene i offentleglova mens forvaltningsloven regulerer taushetsplikten.

2.21 Overføring og langtidsbevaring (kapittel 21)

Langtidsbevaring innebærer løpende akkumulering av arkiver. Dette gjør at arkivsektoren må ha en mye lengre tidshorisont enn de fleste andre sektorer. Arkivene må forvaltes og vedlikeholdes på måter som sikrer at generasjonene framover kan bruke og ha tillit til den. Sikker langtidsbevaring av digital dokumentasjon er en av arkivsektorens hovedutfordringer. Teknologisk utvikling påvirker lagringsmulighetene og kostnadsbildet.

Lovutkastet oppstiller regler om ansvaret for og overordnede krav til langtidsbevaring tilpasset digitale arkiver. At statlige arkiver skal overføres på digitale formater til Nasjonalarkivet, innebærer at Nasjonalarkivet ikke vil motta flere papirarkiver.

2.22 Private arkiver (kapittel 22)

For å gi ettertiden et utfyllende bilde av dagens samfunn og vår tid, er det viktig å bevare arkiver også fra næringsliv, frivillig sektor og privatpersoner. Utvalget foreslår at fylkeskommunene får et lovfestet koordineringsansvar for det regionale arbeidet med private arkiver. Nasjonalarkivet pålegges et tilsvarende koordineringsansvar nasjonalt. Utvalget foreslår videre at private arkiver skal bevares etter arkivfaglige prinsipper, og at de skal registreres i en felles nasjonal katalog forvaltet av Nasjonalarkivet.

2.23 Kunnskap, statistikk og forskning (kapittel 23)

Utvalget har avdekket mangel på kunnskap om arkivsektoren og utfordringene framover. Mer kunnskap vil være avgjørende for langsiktig måloppnåelse og for å kunne utvikle politikken og reglene på området. Utvalget tilrår at det etableres

et felles forskningsprogram under Norges forskningsråd med finansiering fra blant annet Kulturdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Arkivsektoren og Nasjonalarkivet bør trekkes inn for å bidra til å formulere forskningsbehov og hvilke langsiktige trekk som et slikt program bør analysere.

Utvalget mener at det bør utarbeides nye regler om sletting, og trekker fram flere momenter som bør med i en utredning av disse spørsmålene.

2.24 Økonomiske og administrative konsekvenser (kapittel 24)

Lovutkastet tar konsekvensene av digitaliseringen som har funnet sted og vil finne sted. Lovutkastet i seg selv vil ha økonomiske og administrative konsekvenser av begrenset omfang. Det ligger imidlertid store muligheter for økt samlet effektivitet og høyere måloppnåelse i arkivsektoren ved å ta i bruk ny teknologi, men dette forutsetter investeringer og kompetanse. Det er en lang vei fra digitalisering til innsparing, også i arkivsektoren.

Statlig og kommunal sektor har et etterslep av papirdokumentasjon som ikke er overført til langtidsbevaring, digital dokumentasjon som det ikke er gjort uttrekk fra, og teknologiske utfordringer som ikke er løst. Dette kan kalles teknisk gjeld. Endringsvilje og evne til å prioritere vil derfor være viktig for arkivsektoren framover. Samtidig må det være samsvar mellom bevilgningene og ambisjonene som departementet og Stortinget setter.

Del II
Bakgrunn

Kapittel 3
Utvalgets arbeid

Utvalget fikk i oppgave å revidere arkivlova i samsvar med konklusjonene i Meld. St. 7 (2012–2013) om at det juridiske rammeverket som utgjør grunnlaget for arkivvirksomheten bør gjennomgås og revideres. Utvalget har møtt en rekke organisasjoner og virksomheter underveis i arbeidet, og har bestilt utredninger om oppgave- og ansvarsdelingen i arkivsektoren, evaluering av Norsk arkivstandard (Noark) og forholdet til personvernforordningen.

3.1 Mandat

Utvalget fikk følgende mandat:

1. Bakgrunn

Stortinget vedtok 14. desember 2016 en anmodning til regjeringen «om at det igangsettes en revidering av arkivloven av 1999». Anmodningen er begrunnet av forslagsstillerne i Innst. 14 S (2016–2017) med at arkivloven «er laget før digitalisering og bruk av data, og loven har av den grunn flere mangler».

Digitaliseringen i samfunnet og overgangen til elektronisk saksbehandling har fundamentalt endret arbeidsprosessene i offentlig forvaltning og måten forvaltningen, bedrifter, organisasjoner og privatpersoner utveksler og lagrer informasjon. Det har skjedd en eksplosiv vekst i mengden av digital informasjon som offentlige virksomheter produserer i sin saksbehandling og myndighetsutøvelse. Mye av virksomhetenes dokumentasjon fanges ikke opp av de tradisjonelle arkivløsningene. Bruk av skytjenester reiser i seg selv en rekke problemstillinger. Stadig flere offentlige tjenester utføres og leveres av private virksomheter på oppdrag fra offentlige organer. Private virksomheter er i utgangspunktet ikke underlagt arkivplikt etter arkivloven, mens offentlige organ har arkivplikt. I tillegg velger offentlige organer å utføre oppgaver og levere tjenester gjennom selvstendige rettssubjekter som aksjeselskaper, interkommunale selskaper, stiftelser og andre organisasjonsformer. Ut fra definisjonen i arkivloven er slike selvstendige rettssubjekter i utgangspunktet ikke underlagt arkivplikt etter arkivloven. Arkivloven – lov om arkiv – som ble lagt frem i Ot.prp. nr. 77 (1991–1992) og trådte i kraft 1. januar 1999, er ikke tilpasset denne utviklingen. Det er i lys av dette også et spørsmål om arkivvirksomhetene som helhet har en hensiktsmessig organisering og ansvarsdeling for å håndtere dagens og morgendagens behov for å bevare og tilgjengeliggjøre digitale offentlige og private arkiv.

I arkivmeldingen – Meld. St. 7 (2012–2013) Arkiv – ble det konkludert med at det juridiske rammeverket som utgjør grunnlaget for arkivvirksomheten bør gjennomgås og revideres.

I 2015 foretok Kulturdepartementet en kartlegging av behov for endringer i arkivforskriften – forskrift om offentlege arkiv – som trådte i kraft samtidig med arkivloven og som heller ikke har gjennomgått større revisjoner. Utgangspunktet for kartleggingen var behovet for å fornye forskriften ved å tilpasse regelverket til digitalisering, forenkle forskriften slik at den i mindre grad regulerer arkivfunksjoner i detalj og å modernisere språket og begrepsbruken. Arkivverket, KS – Kommunenes organisasjon, Norsk Arkivråd og Arkivforbundet (tidligere Landslaget for lokal- og privatarkiv) og arkivledernettverket i departementene ble invitert til å melde inn behov. På denne bakgrunn er det utarbeidet et utkast til ny arkivforskrift og dette har vært på bred høring. Kulturdepartementet tar sikte på at en ny arkivforskrift kan tre i kraft i 2017. Samtidig blir også Riksarkivarens forskrift – forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver – revidert for å samsvare med den nye arkivforskriften.

2. En samlet gjennomgang av arkivloven og forskriften, forslag til ny arkivlov og eventuelt forslag til endringer også i arkivforskriften

a. Utvalget skal som grunnlag for lovarbeidet, beskrive de viktigste utfordringer og utviklingstrekk i og for arkivene. Utvalget skal gjennomgå oppgave- og ansvarsfordelingen mellom Arkivverket, statlig forvaltning, kommunesektoren og kulturinstitusjoner i arbeidet med å sikre samfunnets arkiv.
b. Utvalget skal foreta en samlet gjennomgang av den eksisterende arkivloven. Utvalget skal vurdere alle bestemmelsene i loven og vurdere behov for fornying og endringer, herunder også endringer av lovens struktur. Utvalget skal vurdere på hvilket nivå regulering bør skje. Det vil si at utvalget skal vurdere om reguleringer bør hjemles i loven, forskriften eller Riksarkivarens forskrift. Utvalget skal gi forslag til endringer i arkivforskriftene dersom gjennomgangen av arkivloven tilsier det.
c. Utvalget skal vurdere formålet med arkivloven og vurdere lovens virkeområde opp mot andre relevante regelverk.
d. Utvalget skal med utgangspunkt i de senere års vekst i produksjonen av digitale dokumenter vurdere dagens bevarings- og kassasjonsbestemmelser.
e. Utvalget skal vurdere om arkivlovens bestemmelser om Riksarkivarens og Arkivverkets ansvar og oppgaver er tidsmessige eller bør presiseres slik at Arkivverkets ansvar blir tydeligere. En slik avklaring bør klart definere ansvaret for digital informasjonsforvaltning og -saksbehandling i offentlige virksomheter og ansvaret for avlevering og bevaring av digitalt arkivmateriale for ettertiden.
f. Utvalget skal vurdere og gi anbefalinger om endringer eller tillegg i arkivforskriften eller andre lover og forskrifter, som samlet vil ivareta behovet for fornying og tilpassing av regelverket til den digitale utviklingen innen informasjonsforvaltning og arkivdanning. I denne sammenheng skal Noark-standarden vurderes som grunnlag for krav til digital arkivering og avlevering av digitale arkiver til Arkivverket og standardens påvirkning i arbeidet med digitalisering av offentlig forvaltning.
g. Utvalget skal også vurdere og gi anbefalinger om regelfesting av offentlige virksomheters bruk av skytjenester for arkivpliktig materiale. Utvalgets arbeid skal harmonere med gjeldende arbeid/utredninger på feltet.
h. I mange tilfeller er selvstendige rettssubjekter som offentlige organer kan utøve en dominerende innflytelse over, underlagt offentlighetsloven. I enkelte tilfeller kan også rent private virksomheter være omfattet. Offentlighetsloven har således en mer omfattende definisjon av offentlig organ enn arkivloven. Offentlighetsloven ivaretar imidlertid ikke behovet for bevaring av dokumentasjonen ut over det tidsrommet virksomheten selv har behov for den. Utvalget bes derfor vurdere om arkivlovens definisjon av offentlig organ er hensiktsmessig avgrenset også ut fra dette utgangspunktet. Utvalget bør også vurdere om dagens regulering av journalføringsplikten er hensiktsmessig. Dette gjelder både innholdet i reguleringen og virkeområdet.
i. Grenseoppgangen til offentlig sektor og hvilke aktiviteter i selvstendige rettssubjekter som er arkivpliktige som følge av at de bærer preg av å bidra til offentlige oppgaver, skal vurderes.
j. Utvalgets forslag skal være slik at arkivloven kan fungere uavhengig av hvordan offentlig virksomhet er organisert.
k. Utvalget bør primært ta sikte på å fremme et forslag til en ny arkivlov, men står likevel fritt til i stedet å foreslå endringer i den eksisterende loven dersom dette er mest hensiktsmessig.
l. Utvalget skal lage en oversikt over de tekniske og materielle endringene som må gjennomføres i annet lovverk som følge av de endringene utvalget foreslår i arkivloven med forskrifter.

3. Samordning med Forvaltningslovutvalget og den pågående prosessen med implementering av personvernforordningen

Regjeringen har nedsatt et utvalg som skal foreta en samlet gjennomgåelse av den eksisterende forvaltningsloven. Av mandatet til Forvaltningslovutvalget går det frem at et av formålene med utvalgsarbeidet er å utarbeide en forvaltningslov som legger forholdene til rette for og som bygger på at mye av saksbehandlingen i forvaltningen skjer eller vil skje digitalt. Arkivlovutvalget skal derfor etablere en god dialog med Forvaltningslovutvalget om håndtering av sammenfallende problemstillinger og overlappende spørsmål, slik at forslagene til reguleringer er koordinert og tilstrekkelig samordnet.

EUs personvernforordning (EU) 2016/679 trer i kraft i EU fra 25. mai 2018. Bestemmelsene i forordningen skal etter planen inngå i den nye personopplysningsloven fra samme dato. Utvalget skal følge prosessen med implementering av personvernforordningen i den grad den berører arkivregelverket, og påse at utvalgets forslag er i tråd med personvernforordningen.

4. Annet

Utvalget skal legge utredningsinstruksen til grunn. Utvalget skal utforme sitt lovforslag i tråd med anvisningene i Justisdepartementets veiledning Lovteknikk og lovforberedelse.

Lovforslaget skal ha et enkelt og klart språk.

Utvalget skal redegjøre for gevinster og økonomiske konsekvenser av forslaget som utredes, både for saksbehandling og generelt arbeid hos offentlige myndigheter og for samfunnet. Administrative og andre vesentlige konsekvenser av utvalgets forslag skal utredes og fremgå av utredningen.

Utvalget skal innhente synspunkter fra berørte departementer som Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Finansdepartementet. Utvalget skal også innhente synspunkter fra et utvalg berørte instanser om erfaringer med praktiseringen av arkivregelverket, herunder fagmiljøer med kjennskap til digitalisering av offentlig sektor og representanter fra IKT-sektoren, samt relevante organisasjoner med særskilt interesse i arkivdanning, -bevaring og bruk.

Om utvalgets arkivordning gjelder arkivforskriften § 1-2. Utvalget skal ha et eget arkiv.

Utvalget skal avgi sin utredning til Kulturdepartementet innen 1. mars 2019.

Utvalgets budsjett vil bli fastsatt av Kulturdepartementet. Om godtgjøring gjelder de til enhver tid gjeldende bestemmelsene i Statens personalhåndbok om godtgjøring mv. til leder, medlemmer og sekretærer i utvalg, samt supplerende retningslinjer fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet.

Utvalget fikk ved brev 7. februar 2019 forlenget frist til 2. april 2019.

3.2 Sammensetning

Arkivlovutvalget ble oppnevnt med disse medlemmene:

- Advokat Christian Reusch, Oslo (leder)
- Professor Håkon With Andersen, Trondheim
- Arkivsjef Hilde Elvine Bjørnå, Tromsø
- Spesialrådgiver Anne Mette Dørum, Oslo
- Sjefsarkitekt Rune Kjørlaug, Leikanger
- Professor Dag Wiese Schartum, Oslo
- Avdelingsdirektør Espen Sjøvoll, Bærum
- Avdelingsdirektør Lone Merethe Solheim, Stavanger

Sekretariatet har bestått av Martin Hill Oppegaard (sekretariatsleder) og Anna Malmø-Lund. Malmø-Lund har vært utlånt fra Arkivverket. Helga Hjorth og Hilde Langaker har vært utlånt fra Arkivverket i kortere perioder.

3.3 Arbeid

3.3.1 Møter

Utvalget har hatt 28 møtedager fordelt på 17 møter. Utvalget har gjennomført studieturer med møter i København, Stockholm og Tromsø. Utvalgets øvrige møter er avholdt i Oslo. En del av utvalget har besøkt Samisk arkiv i Kautokeino.

I november 2018 ble det avholdt et felles møte med Forvaltningslovutvalget. Senere har det vært dialog mellom utvalgslederne og sekretariatene.

3.3.2 Ekstern dialog

Utvalget har møtt en rekke organisasjoner og virksomheter underveis i arbeidet:

- Arbeiderbevegelses arkiv og bibliotek
- Arkiv Troms
- Arkivforbundet
- Arkivverket
- Datatilsynet
- IKT-Norge, Torgeir Waterhouse
- Martin Bould, førstelektor ved NTNU og sjefskonsulent i Experis Ciber
- Nasjonalbiblioteket, Aslak Sira Myhre
- NAV, Petter Hafskjold
- Norsk arkivråd
- Norsk Journalistlag
- Norsk Presseforbund
- Oslo byarkiv (Oslo kommune)
- Oslo kommune, Trine Lind
- Pressens Offentlighetsutvalg
- Riksrevisjonen
- SopraSteria (konsulentfirma)

- Språkrådet, Marianne Aasgaard
- Transparency International Norge
- Danmark: Rigsarkivet, Københavns Stadsarkiv, Oluf Jørgensen ved Danmarks Medie- og Journalisthøjskole, Kommunernes Landsforening (KL), KOMBIT, Arkivudvalget, Digitaliseringsstyrelsen
- Sverige: Centrum för Näringslivshistoria, Riksarkivet, Arkivutredningen, Stockholms stadsarkiv og Sveriges Kommuner och Landsting

Utvalgsleder og/eller sekretariatet har møtt:
- Administrasjon og ledelse (Delta)
- Arkivledernettverket i departementene
- Asker kommune (arkivenheten)
- Den norske historiske forening (HIFO)
- Difi
- Digitaliseringsrådet
- Fagforbundet
- Forskerforbundet (Unio)
- Misjons- og diakoniarkivet (VID vitenskapelige høgskole)
- National Archives and Records Administration, USA
- Nasjonalt fagorgan for historie
- Norsk Tjenestemannslag
- OsloMet, Førsteamanuensis Herbjørn Andresen og førsteamanuensis Thomas Sødring
- Representanter for berørte departementer
- Slekt og Data
- Utdanningsdirektoratet (arkivenheten)

Utvalget har videre mottatt skriftlige innspill fra:
- Domstoladministrasjonen
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Kristne Friskolers Forbund
- KS Bedrift
- Lars Gustavsen
- Norges Kommunerevisorforbund
- Stiftinga for folkemusikk og folkedans

3.3.3 Bestilte utredninger

Utvalget har bestilt fire utredninger. Oslo Economics så på oppgave- og ansvarsdeling i arkivsektoren og foretok en nordisk sammenligning. I tillegg ble enkelte oppgaver kartlagt i Nederland, Storbritannia og Canada. For deler av arbeidet var det oppnevnt en bredt sammensatt referansegruppe.

Menon Economics evaluerte Norsk arkivstandard (Noark). For dette arbeidet var det også en referansegruppe.

Studentene Marila Galkina og Bendik Johansson har kartlagt dokumentasjonsplikter i annet regelverk.

Advokat Cecilie Rønnevik har utredet forholdet mellom arkivloven og personvernforordningen.

De to første rapportene ble offentliggjort da utvalget mottok dem. De to siste er gjort offentlig sammen med avgivelsen av denne NOU-en. Rapportene ligger på Kulturdepartementets nettsider www.regjeringen.no/kud.

3.3.4 Rapportens deler

Utredningen er delt i seks deler:
i. Lovutkast og sammendrag
ii. Bakgrunn
iii. Arkivlov for en ny tid
iv. Produksjon av dokumentasjon i en ny tid
v. Langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring i en ny tid
vi. Kunnskapsbehov, konsekvenser og merknader

Kapittel 4
Sentrale begreper og prinsipper

Den nye arkivloven skal forstås av ledere og saksbehandlere, arkivarer, jurister, teknologer, informasjonsforvaltere og virksomhetsarkitekter. Gjeldende lov bruker ordene arkiv og dokument i en annen og videre betydning enn allmennspråket. Utvalget har valgt å bruke dokumentasjon og arkiver. I lovutkastet er arkiver brukt i en snevrere betydning enn i gjeldende lov.

Gjennom historien har forskjellige samfunn skapt og tatt vare på spor etter handlinger og hendelser. Å bevare og forvalte dokumentasjon på måter som gjør den troverdig og meningsbærende også etter svært lang tid, har vært en kjerneoppgave for arkivinstitusjoner gjennom historien. Arkivfaglige prinsipper har blitt utviklet med dette som formål. Prinsippene og hensynene er ikke mindre aktuelle i dag, men må i dag ivaretas med andre virkemidler.

Tradisjonelt har det vært et tydelig skille mellom virksomhetenes forvaltning av sin egen dokumentasjon og den etterfølgende langtidsbevaringen i arkivinstitusjonene. I en digital tid er skillet mindre tydelig og relevant: Informasjonen brukes og gjenbrukes kontinuerlig og premissene for langtidsbevaringen legges allerede når systemer anskaffes og arbeidsprosesser defineres.

4.1 Fra steintavler til databaser – arkivenes historiske rolle

Norge er i dag et kunnskapsbasert samfunn. Dokumentasjon er viktig for at den enkelte virksomhet skal fungere effektivt, gjenbruke informasjon og dele kunnskap. Dokumentasjon av prosesser i offentlig sektor er nødvendig for å etterprøve grunnlaget for myndighetenes beslutninger, handlinger og maktutøvelse. Private virksomheter, organisasjoner og enkeltpersoner dokumenterer også sine aktiviteter og beslutninger. Dokumentasjon av prosesser og beslutninger er en forutsetning for en rekke sentrale samfunnsverdier som gjennomsiktighet, offentlig kontroll, rettssikkerhet og likebehandling.

Arkivene fra offentlig og privat sektor utgjør en viktig del av vår felles kulturarv. De er nødvendige for at vi som samfunn gjennom forskning og gransking skal få ny innsikt i samtidige prosesser, lære av fortiden og forstå samfunnsutviklingen. Dokumentasjon av et bestemt forhold eller en spesifikk prosess vil over tid kunne brukes til å belyse en rekke andre forhold. Framtidige bruksformål vil bare i begrenset omfang være mulig å identifisere idet dokumentasjonen skapes. At bruksformålene endrer seg over tid – ved at noen opphører og nye kommer til – er et kjennetegn ved arkiver. Et godt eksempel er værobservasjoner fra norske fyrstasjoner fra 1800-tallet som i dag brukes i klimaforskning.

Gjennom historien har ulike samfunn skapt og tatt vare på spor etter handlinger og hendelser på ulike måter – gjennom muntlige historier som fortelles og formidles videre fra generasjon til generasjon, skriftlige nedtegnelser på steintavler, geiteskinn eller pergament og i nyere tid ved bruk av masseprodusert papir, foto, lyd, video eller strukturerte og ustrukturerte data. Utfordringene forbundet med å dokumentere sammenhengen sporene ble skapt i, og deres «ekthet» eller «beviskraft» øker ofte proporsjonalt med tiden som er gått siden de oppsto, og antall ledd som har håndtert materialet. I samfunn med store befolkninger og komplekse samfunnsstrukturer har det gjennom historien vært nødvendig med andre mekanismer enn sosiale konvensjoner for å holde oversikt over finanser, bekrefte eller bevise viktige avtaler, beslutninger og rettigheter.

4.1.1 Behovet for dokumentasjon av forvaltningsmessige og rettslige forhold

Den eldste dokumentasjonen vi kjenner til, ble skapt og tatt vare på for å ivareta forvaltningsmessige og rettslige formål.[1] Alle de store oldtidssivilisasjonene hadde arkiver, som inneholdt dokumentasjon av rettsavgjørelser, privatrettslige forhold som eierskap til jord, skattemessige forhold,

militærtjeneste og pliktarbeid.[2] Noen av de eldste bevarte arkivdokumentene fra middelalderen, som de norske jordebøkene og *The Doomsday book*, beskrev og regulerte rettigheter til jord og eiendom.[3] Fra senmiddelalderen og utover på 1600- og 1700-tallet bidro urbanisering, borgerskapets framvekst og stadig større lese- og skrivekyndighet til økning i privatrettslige dokumenter som handelskontrakter, ekteskapsavtaler og testamenter.

Med større statsdannelser i Europa fra senmiddelalderen av ble korrespondansebaserte embetsarkiver normen og en integrert del av embetsverkets virksomhet. For et spesialisert og utdannet embetsverk som skulle kommunisere over store avstander, ble skriftlig kommunikasjon den foretrukne samhandlingsformen. Dette genererte store korrespondansearkiver. For de nye statsmaktene ga gode befolkningsdata grunnlag for mer effektiv skatteinndriving og soldatutskriving. Dermed fikk vi nye former for dokumentasjon som kirkebøker og folketellinger.[4] Etter hvert ble det opprettet sentrale arkivinstitusjoner på nasjonalt nivå, som ivaretok forvaltningens og samfunnets behov for langtidsbevaring. Dette er bakgrunnen for opprettelsen av Riksarkivet i 1817.[5]

Med framveksten av velferdsstaten og rettighetssamfunnet fra slutten av 1800-tallet, først med kollektive rettigheter og deretter med individuelle rettigheter, fikk arkivene en ny samfunnsrolle. Flere lovverk ga befolkningen konkrete rettigheter knyttet til eksempelvis opplæring, helse og pensjon, og arkivene dokumenterte i økende grad innbyggernes rettigheter. Forvaltningsloven ga fra 1970 parter i forvaltningssaker krav på innsyn i egen sak for å kunne ivareta egne interesser overfor forvaltningen. Arkivene skulle etter dette ivareta ikke bare forvaltningens behov for dokumentasjon, men også innbyggernes og næringslivets behov for dokumentasjon av kontakten med det offentlige.

4.1.2 Forskningsbehov og kulturarv

Med opplysningstiden, og særlig med framveksten av historie som akademisk disiplin på 1800-tallet, fikk arkivene økt betydning som historisk kildemateriale. Arkivinstitusjonene gikk gradvis fra å være institusjoner som primært forvaltet eldre forvaltningsmessig eller rettslig dokumentasjon, til å bli institusjoner som først og fremst forvaltet kulturarv og forskningsmateriale. I Norge kom dette til uttrykk ved at Riksarkivet i 1845 ble overført fra Finansdepartementet til Kirkedepartementet, som også hadde ansvar for museene, bibliotekene og universitetet.[6] Riksarkivet (etter hvert Arkivverket) ble gradvis mer selvstendig fra embetsverket og bemannet med historikere med tette bånd til de historiefaglige miljøene ved universitetene gjennom lik utdanningsbakgrunn, felles forskningsområder og vektlegging av arkivstudier og kildekritikk. Sentrale oppgaver ble bevaring og ordning av eldre historiske arkiver og kildeutgivelser.

I etterkrigstiden har arkivsektoren og internasjonal arkivteori i økene grad problematisert de offentlige arkivenes rolle som *objektive* kilder, som maktredskap og uttrykk for myndighetenes syn. I forlengelsen av dette har en innsett betydningen av å supplere de offisielle versjonene av historien som de offentlige arkivene representerer, blant annet gjennom økt bevaring av private arkiver som kan gi andre framstillinger av de samme hendelsene.

4.1.3 Folkets eiendom – demokratisk kontroll og innsyn

I tråd med opplysningstidens og de nye demokratiske idealene skjedde det også en endring i synet på arkivenes rolle i samfunnet. De offentlige arkivene som hadde vært statens eiendom, ble nå i større grad betraktet som *folkets* eiendom. I Frankrike fikk borgerne etter den franske revolusjonen i 1789 for første gang en lovbestemt tilgang til arkivene, og de tidligere forholdsvis lukkede arkivinstitusjonene ble åpnet for publikum. Dette var en utvikling som skjedde i mange land utover 1800-tallet, selv om de hovedsakelig ble tilgjengelige for forskere og studenter og ikke nødvendig-

---

1 Schellenberg, T.R., Modern Archives, Principles and Techniques, With an introduction by H. G. Jones (nyutgivelse 2002 av bok fra 1956).

2 O'Toole, James M., «Back to the Future: Ernst Posner's Archives in the Ancient World», The American Archivist (2004).

3 The Doomsday book er en nedtegning av folke- og eiendomstellingene som ble foretatt i 1066 etter ordre fra Wilhelm Erobreren. Jordebøker er fortegnelser over gårdsbruk og jorder som tilhørte kronen, kirken eller private godseiere, og alle avgifter og plikter som påhvilte dem. De eldste bevarte fragmentene er fra 1100-tallet.

4 Den eldste bevarte kirkeboken i er fra 1632 og den første fullstendige folketellingen fra 1769.

5 Svendsen, Åsmund, Arkivet, En beretning om det norske riksarkivet 1817–2017 (2017) side 3–52.

6 Svendsen, Åsmund, Arkivet, En beretning om det norske riksarkivet 1817–2017 (2017) side 80.

vis for allmennheten. I Norge innebar det at Riksarkivet fikk egen lesesal.

I Sverige ble offentlighetsprinsipper innført allerede i 1766 med Tryckfrihetsförordningen, som ga løpende adgang til forvaltningens dokumentasjon. I Danmark-Norge var det en kort periode med trykkefrihet under Struensee fra 1770 til 1772, men deretter gikk det 200 år før offentlighetslover ble innført i Danmark og Norge. I 1971 ga offentleglova allmennheten rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter. Arkivene fikk dermed en økt betydning som redskap for offentlighet, gjennomsiktighet og demokratisk kontroll med forvaltningen.

4.1.4 Kunnskapskilde til identitet og forsoning

Arkiver er også en kunnskapskilde til identitet og forsoning. Det har stor verdi for enkeltmennesker og grupper å kunne dokumentere og få kjennskap til hendelser i egen fortid, eller i pårørendes fortid, som kan ha hatt vesentlig betydning for eget liv. Dette gjelder uavhengig av om dokumentasjonen i arkivene kan brukes i eventuelle straffe- eller erstatningssaker. Et meget tydelig eksempel på dette er henvendelsene Arkivverket får om innsyn i krigsbarnsaker og landssviksaker. Et annet eksempel er kommisjon som ble oppnevnt i juni 2018 for å granske fornorskingspolitikk og urett overfor samer, kvener og norskfinner (Sannhets- og forsoningskommisjonen). Kommisjonens skal gjennomføre en historisk kartlegging for å beskrive norske myndigheters politikk og virksomhet, undersøke ettervirkningene av fornorskingspolitikken i dag, og legge fram tiltak som kan skape større likeverd mellom majoritets- og minoritetsbefolkningen. Arbeidet skal pågå til 2022.[7] Eksempler fra utlandet er Sannhetskommisjonen etter apartheidregimets fall i Sør-Afrika (The Truth and Reconciliation Commission) og åpningen av Stasiarkivet etter murens fall i Tyskland.[8]

4.2 Sentrale begreper

4.2.1 Hva er et arkiv?

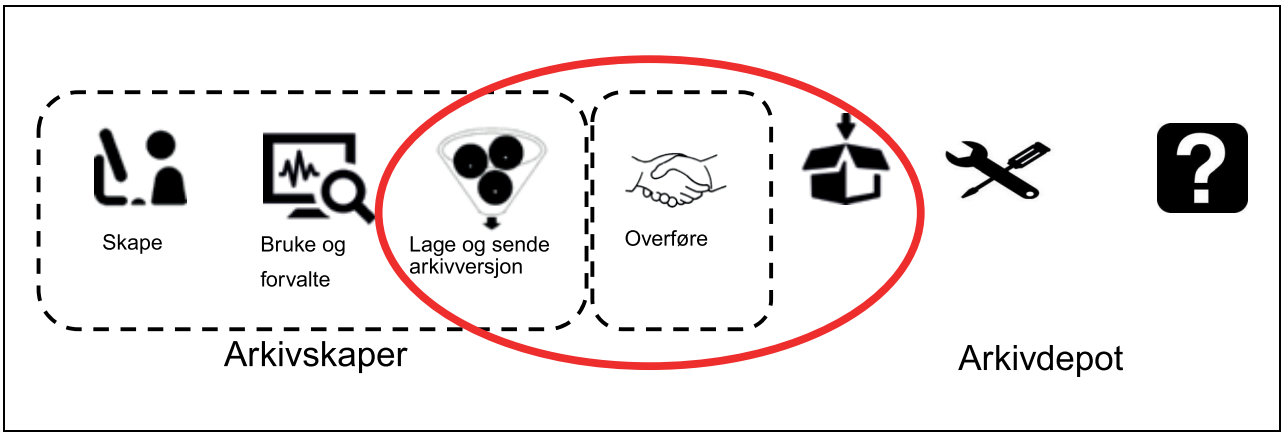
Det norske ordet *arkiv* stammer fra det latinske ordet *archivum*, som igjen kommer fra gresk *arkheion* som betyr «regjeringsbygning». Ordet arkiv brukes i dagligtale i fem ulike betydninger i Norge:

1. Dokumenter som blir til som ledd i en virksomhet (informasjonsinnhold og metadata)
2. Oppbevaringssted for papirarkiver (bygning, magasin, rom)
3. Sakarkivsystem (Noark-system)
4. Organisatorisk enhet som utfører oppgaver knyttet til arkivet i en virksomhet (arkivtjeneste)
5. Organisatorisk enhet for langtidsbevaring av arkiver (arkivdepot eller arkivinstitusjon)

Gjeldende arkivlov bruker begrepet arkiv bare i den første betydningen i listen over. I § 2 bokstav b defineres *arkiv* som «dokument som vert til som lekk i ei verksemd». Arkivene er innhold samt kontekst- og prosessinformasjon og ikke fysisk

7 Vedtatt i Stortinget 14.06.2018.

8 Se blant annet Svendsen, Åsmund, Arkivet, En beretning om det norske riksarkivet 1817–2017 (2017) side 412–414; Maliniemi, Kaisa, «Arkivdokumentene forteller: to kommuner – to typer minoritetspolitikk», ABM-utvikling #65 (2010); Harris, Verne, «The Archival Silver: Power, Memory and Archives in South Africa», Archival science 2 (2002).



Figur 4.1 Den tradisjonelle verdikjeden for et arkiv[1]

1 Figuren er hentet fra Konseptutredning om modernisering av arkivvedlikehold og overføring til arkivdepot, Arkivverket 2017.

lokasjon, lagringsmedium eller organisatorisk enhet som forvalter arkivene.

Tradisjonelt har prosessen med å skape, langtidsbevare og gjøre arkiver tilgjengelige blitt framstilt som en verdikjede, se figur 4.1. I verdikjeden skaper virksomheten (arkivskaper) arkivene og forvalter dem så lenge de selv har bruk for dem. Deretter overføres arkivene til en arkivinstitusjon (arkivdepot) som sørger for langtidsbevaring (testing, vedlikehold osv.) og tilgjengeliggjøring. *Arkiv* brukes i gjeldende arkivlov om dokumenter i alle faser av denne verdikjeden.

I NS-ISO 30300:2011 skilles det mellom arkiv *før* og *etter* overføring i verdikjeden. *Arkiv(er)* brukes synonymt med «permanent dokumentasjon». Permanent dokumentasjon er dokumentasjon som skal langtidsbevares i en arkivinstitusjon etter at forvaltningen ikke lenger har bruk for dokumentasjonen. Det tilsvarer et skille som er forholdsvis etablert i engelskspråklig arkivteori mellom «records» og «archives» («permanent records»).[9]

4.2.2 Dokumentbegrepet

Gjeldende arkivlov definerer begrepet *dokument* som «ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lyding, framsyning eller overføring», se § 2 bokstav a. En riktig forståelse av dokumentbegrepet er en forutsetning for etterlevelse av arkivplikten og journalføringsplikten.

Ordet dokument defineres på samme måte i en rekke sentrale forvaltningslover, se Ot.prp. nr. 56 (1999–2000). Ordet dokument er i annet lovverk enn arkivlova stort sett brukt som koblingsord, blant annet mellom rettigheter (til å se noe) og plikter (til å gi innsyn). Jon Bing problematiserte i 2004 dokumentdefinisjonen i offentleglova og foreslo en forenkling: «Som dokument regnes opplysninger som er logisk avgrenset etter det aktuelle systems egne kriterier, og som er lagret for senere bruk.»[10]

4.2.3 Begrepet dokumentasjon

Ordet *dokumentasjon* har to litt forskjellige betydninger i *Bokmålsordboka*:

1. det å dokumentere, bevisføring
2. det å samle inn og legge til rette informasjonsmateriell

I den første betydningen er *dokumentasjon*

a. bevisføring ved hjelp av dokumenter
b. (oppstilling av) fakta, opplysninger e.l. som tjener til å belyse, bekrefte en sak, et fenomen e.l.
c. stadfestelse; bekreftelse[11]

I den andre betydningen er *dokumentasjon*

> virksomhet knyttet til det å finne frem og legge til rette for brukeren informasjon som ligger lagret i dokumenter uansett medium (trykksak, lydopptak, film, videogram, magnetbånd, diskett, databasepost, m.m.), og som brukeren i en gitt situasjon antas å ville få bruk for, særlig i forbindelse med forskning og dens anvendelse, studier o.l.[12]

Å dokumentere betyr «å føre bevis, særlig ved hjelp av dokumenter». Det betyr også «å gi belegg eller dokumentasjon».[13]

I norsk arkivfaglig terminologi brukes *dokumentasjon* enkelte ganger også synonymt med det engelske begrepet «records». Dette er blant annet tilfelle i ISO 30300. *Dokumentasjon* brukes der om informasjon som en organisasjon eller person produserer, mottar og vedlikeholder som bevis og som en verdi (aktivum), som ledd i å oppfylle rettslige forpliktelser eller i en forretningstransaksjon.[14]

4.3 Begreper for en ny lov

4.3.1 Hva menes med dokumentasjon og arkiv i lovutkastet?

Gjeldende arkivlov bruker ordene *arkiv* og *dokument* i annen og videre betydning enn allmenn-

---

9 I Nord-Amerika har en tradisjonelt brukt «records» om dokumentasjon i virksomhetene og «archives» om dokumentasjon som langtidsbevares i arkivinstitusjoner, biblioteker osv. I Storbritannia bruker The National Archives begrepsparet «records» og «permanent records» (evig bevaring), mens «archive» betegner institusjonen.

10 Bing, Jon,«Offentlighetslovens dokumentbegrep», Lov og Rett 2004, side 606–618.

11 Det norske akademis ordbok: https://www.naob.no/ordbok/dokumentasjon.

12 Det norske akademis ordbok: https://snl.no/dokumentasjon_-_formidling_av_informasjon.

13 Store norske leksikon: https://snl.no/dokumentere, Det norske akademis ordbok: https://www.naob.no/ordbok/dokumentere.

14 NS-ISO 30300:2011. NS-ISO 30300:2011 bruker bevis i betydningen «dokumentasjon av en utveksling av informasjon mellom to eller flere parter (transaksjon)».

språket. I allmennspråket er et arkiv gjerne noe som er ferdig og avsluttet. Dagens arkivlov bruker ordet i en langt videre betydning – om alle dokumenter som blir til som ledd i virksomhetsprosesser og er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon. Det samme begrepet dekker både diplomer fra middelalderen og informasjon som inngår i dagens digitale og maskinelle virksomhetsprosesser. Det siste er imidlertid ikke nødvendigvis åpenbart for en leser uten tilstrekkelig forhåndskunnskap. Ord og begreper som er brukt i lover, bør gi leseren like og hensiktsmessige assosiasjoner. Loven har mange målgrupper. Den skal blant annet forstås av arkivarer, jurister, teknologer, informasjonsforvaltere og virksomhetsarkitekter samt ledere og saksbehandlere med helt annen yrkesbakgrunn. Det er derfor nødvendig å oppdatere sentrale begreper.

I allmennspråket er et dokument et papir med innhold eller en fil, for eksempel en PDF. Legaldefinisjonen av dokument i arkivlova, forvaltningsloven og offentleglova omfatter alle typer informasjon som er lagret (på alle tenkelige medier) for å kunne leses, lyttes til, vises eller overføres. Det er tilstrekkelig at det kan regnes som en logisk avgrenset informasjonsmengde. Selv om dokument er definert teknologinøytralt, assosieres det gjerne med PDF-er og papirdokumenter. Utvalget tilrår å ikke videreføre dokumentbegrepet i ny lov.[15]

Arkiv ble en profesjon på 1800-tallet og er et fag med mange etablerte begreper og prinsipper. Begrepene og prinsippene ble utviklet for å forvalte papirarkiver og sørge for dokumentasjon av tradisjonelle saksbehandlingsprosesser. Det pågår i dag en diskusjon i fagmiljøene i Norge og internasjonalt om hvilke konsekvenser overgangen til digitale arkiver og prosesser har for arkivfaget. Sentralt i ordskiftet er forståelsen av sentrale begreper som «records», dokumentasjon og arkiv i en digital kontekst. Innenfor rammene i utvalgsarbeidet har det ikke vært mulig å gå dypt inn i denne problematikken. Samtidig er det nødvendig å anvende begreper i loven som er forståelige og relevante for dem som skal etterleve loven. Av praktiske og lovtekniske hensyn er det derfor formålstjenlig å definere enkelte sentrale begreper som er brukt i lovutkastet. Det er viktig å understreke at utvalget ved å definere disse begrepene ikke har hatt til hensikt å ta stilling til en viktig debatt i arkivsektoren før den er konkludert.

Boks 4.1 Definisjoner i § 5 i lovutkastet

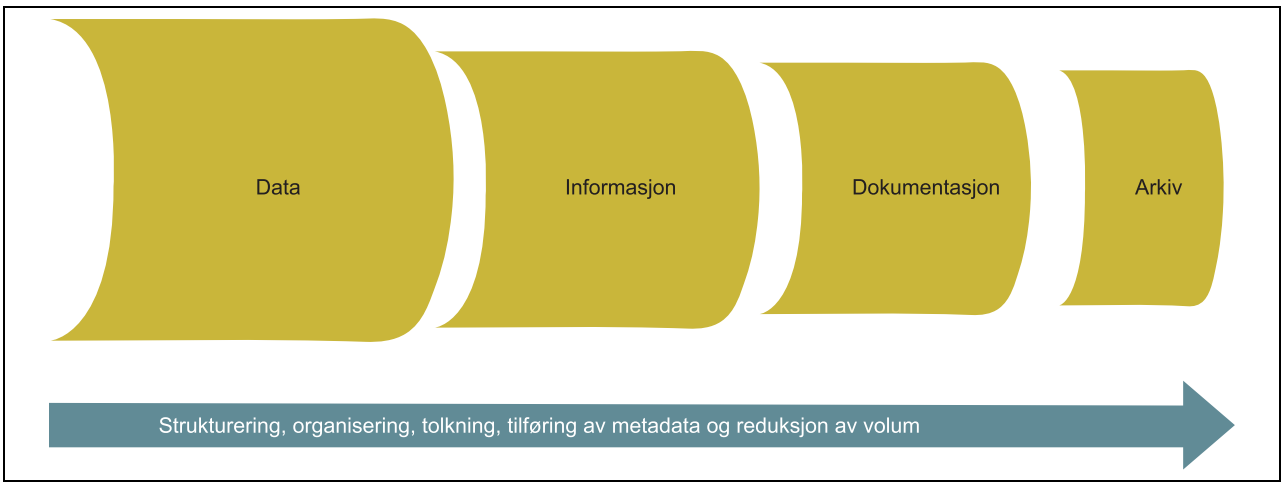
I denne loven menes med:

a. dokumentasjon: informasjon som løpende bekrefter hvordan en virksomhet, organisasjon eller person har handlet, utøvd myndighet eller utført tjenester og andre oppgaver. Dette omfatter blant annet prosesser, beslutninger, handlinger med rettslige virkninger, samt vesentlige hendelser og forhold.
b. dokumentere: å sørge for dokumentasjon.
c. arkiver: dokumentasjon som langtidsbevares for formål som nevnt i § 1.
d. arkivinstitusjon: virksomhet med hovedformål å ta vare på og gjøre tilgjengelig arkiver omfattet av loven.

Dokumentasjon er i lovutkastet brukt om informasjon som løpende bekrefter hvordan en virksomhet, organisasjon eller person har handlet, utøvd myndighet eller utført tjenester og andre oppgaver. Dette omfatter blant annet dokumentasjon av prosesser, beslutninger, handlinger med rettslige virkninger og vesentlige hendelser og forhold. Dette er en definisjon som ligger tett opp til ordboksdefinisjonen, og som derfor vil være forholdsvis enkel å forstå. Begrepet er ment å favne vidt. Verbet *å dokumentere* er gjennomgående brukt i betydningen å sørge for å ha *dokumentasjon*. *Dokumentasjon* kommuniserer etter utvalgets vurdering bedre enn alternativene *arkivmateriale* eller *arkiv* om data og informasjon som dannes som følge av virksomhetsprosesser.

Dokumentasjon oppstår som et resultat av at informasjon og data fra ulike kilder bearbeides i virksomhetsprosesser, eller ved at privatpersoner, organisasjoner osv. aktivt dokumenterer eget liv og virke eller spesielle samfunnsforhold. Utvalget har i lovutkastet hatt behov for å skille mellom dokumentasjon som primært bevares og forvaltes for å ivareta dokumentasjonsbehovet til virksomheten, organisasjonen eller personen som har skapt den, og dokumentasjon som (langtids)bevares og forvaltes fordi samfunnet i et kortere eller lengre tidsperspektiv har bruk for den til andre formål. Utvalget har valgt å kalle den siste typen

[15] Gjeldende forvaltningslov definerer dokument på samme måte som arkivlova. Forvaltningslovutvalget foreslår i NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov å ikke definere begrepet i sitt lovutkast. Forvaltningslovutvalgets lovutkast bruker ordene dokument/ saksdokument, dokumentere og dokumentasjon om lag på samme måte som i herværende utredning, men altså uten å definere dem.



Figur 4.2 Forholdet mellom data, informasjon, dokumentasjon og arkiv

dokumentasjon *arkiver*. Dette er en rent praktisk tilnærming. *Arkiver* er i lovutkastet brukt om dokumentasjon som bevares for formålene i formålsparagrafen i lovutkastet. Dette peker på samfunnets behov for dokumentasjon i et langt tidsperspektiv til en rekke kjente og ukjente bruksområder. En videreføring av begrepet *arkiv* i en snevrere betydning enn i gjeldende rett vil være hensiktsmessig med tanke på implementeringen av personvernforordningen og langtidsbevaring for arkivformål i allmennhetens interesse.

4.3.2 Forholdet mellom data, informasjon, dokumentasjon og arkiv

I alminnelig norsk språkbruk tilsvarer data kjensgjerninger, faktiske opplysninger, for eksempel personlige data som alder, høyde og lignende. Representasjonen av data kan bestå av tekst (skrift på papir), av lyd, lys eller elektriske signaler, i hullmønstre på hullkort m.m. Data som behandles elektronisk representeres *digitalt* (binært). Data alene gir imidlertid ikke mening. For å få mening må vi vite noe sammenhengen dataene eksisterer i. I databehandling tilføres mening gjennom en fortolkning som kan utføres av en datamaskin eller et menneske eller som et resultat av et samspill mellom disse.[16] *Informasjon* er data som er tilført mening, det vil si tolkbare data, og kan representeres både i ustrukturert eller strukturert form.

Informasjon brukt til å bekrefte (eller forklare) handlinger og aktiviteter omtales som dokumentasjon. Dokumentasjon som skal tas vare på i lang tid (for arkivformål) blir omtalt som arkiv, se lovutkastet § 5. Viderefordelingen fra informasjon til dokumentasjon og fra dokumentasjon til arkiv (figur 4.2) vil være rettet inn mot å ivareta de sentrale arkivfaglige prinsippene som etablering og opprettholdelse av proveniens, autentisitet, integritet, pålitelighet og anvendbarhet. Ivaretakelse av disse prinsippene skjer blant annet gjennom bruk av metadata.

4.3.3 Nye begreper i lovutkastet

Langtidsbevaring og bevaring: Bevaring er i norsk arkivfaglig terminologi brukt om å bevare dokumentasjon og arkiver for ettertiden, det vil si etter at virksomheten, organisasjonen eller personen som har skapt dokumentasjonen, ikke lenger har behov for den. *Bevaring* er blant annet brukt i denne betydningen i § 15 i arkivforskriften som gir bevaringspåbud. Begrepet er også brukt i denne betydningen i kapittel 5, 7 og 8 i riksarkivarens forskrift. Ordboksdefinisjonen peker på to dimensjoner:

a. ta vare på; beskytte
b. holde ved like (natur, kulturminner, bygninger, tradisjoner); sikre for ettertiden

Å bevare er å sørge for at noe ikke går tapt, men begrepet alene kommuniserer ikke nødvendigvis at arkiver skal bevares i svært lang tid, i mange tilfeller i hundre år eller mer. Utvalget har valgt å videreføre begrepet bevaring både på grunn av parallellen til bevaring av kulturminner og fordi ordet bevaring kommuniserer at det er noe annet

[16] Se Sluttrapport – foranalyse for dokumentasjonsforvaltning og arkiv, fra Skate, særlig side 5 og 29, som igjen blant annet bygger på den norske oversettelsen av standarden ISO 30300.

og mer enn ren lagring. Bevaring forutsetter aktive handlinger for å unngå uønskede endringer, forvitring eller informasjonstap. Samtidig ser utvalget behovet for å understreke langtidsperspektivet og har derfor konsekvent valgt å bruke begrepet *langtidsbevaring* i lovutkastet om bevaring utover ti år.

Sletting: Begrepet *kassasjon* er gammelt og innarbeidet i det norske arkivmiljøet, men er ikke allment forståelig. Utvalget har valgt å bruke begrepet *sletting* om kassasjon av digitalt skapt dokumentasjon. Sletting i lovutkastet omfatter også *destruksjon* av papirarkiver arkiver der både informasjonen og informasjonsbæreren blir borte.

Overføring: Avlevering og *deponering* brukes i arkivlova om overføringen av arkiver fra virksomheten, organisasjonen eller personen som har skapt arkivene, til en arkivinstitusjon, organisatorisk enhet eller andre virksomheter som langtidsbevarer arkiver. Formelt innebærer en deponering at eierskap og ansvar ikke overføres, mens en avlevering i arkivregelverket innebærer at eierskap og ansvar overføres. Utvalget har i lovutkastet brukt *overføring* som en fellesbetegnelse på både avlevering og deponering. Ordet *overføring* signaliserer i mindre grad enn *avlevering* en fysisk overlevering og er derfor mer dekkende i en digital kontekst. Det er nærmere redegjort for dette i kapittel 21.

Private arkiver: Private arkiver er arkiver som er skapt av private virksomheter, organisasjoner og privatpersoner, det vil si alle som ikke er omfattet av loven. Private arkiver kan både være i privat og offentlig eie.[17]

Systematisere: Systematisere erstatter det gjeldende arkivfaglige begrepet ordne fordi begrepet i større grad er teknologinøytralt.

Nasjonalarkivet: Utvalget foreslår i kapittel 11 at direktoratet i arkivsektoren skal hete Nasjonalarkivet. Utvalget har brukt navnet Nasjonalarkivet gjennomgående i lovutkastet som navn på det statlige direktoratet i arkivsektoren, mens Arkivverket brukes ved beskrivelse av gjeldende forhold. Utvalget er på det rene med at det vil være nødvendig med en mer dyptgående prosess før departementet og til sist Stortinget tar stilling til spørsmålet om navn på direktoratet.

Arkivinstitusjoner: Arkivinstitusjoner er definert som virksomhet som har som hovedformål å langtidsbevare og gjøre dokumentasjon omfattet av loven tilgjengelig. En arkivinstitusjon kan også være en organisatorisk enhet i en virksomhet som har et ansvar etter loven for å langtidsbevare arkiver. Dette gjelder spesielt for kommuner og fylkeskommuner som kan opprette egne organisatoriske enheter, byarkiv eller fylkesarkiv, for å ivareta disse oppgavene eller ivareta forpliktelsene gjennom samarbeid med andre kommuner eller fylkeskommuner. Begrepet arkivinstitusjon er innarbeidet i arkivsektoren.

4.3.4 Andre ordvalg og ordforklaringer

Utvalget mener det i mange sammenhenger er tjenlig å tale om en *arkivsektor*. Det er neppe behov for å definere dette helt presist. For eksempel kan museer og biblioteker som arbeider med private arkiver, defineres inn eller ut avhengig av konteksten. Med arkivsektoren sikter utvalget minimum til arkivfaglige miljøer i forvaltningen, arkivfaglige miljøer i museer og biblioteker, arkivorganisasjonene og institusjoner som har til hovedformål å langtidsbevare og gjøre tilgjengelig dokumentasjon omfattet av loven. Arkivsektoren omfatter blant annet Arkivverket, private arkivinstitusjoner som Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek og interkommunale arkivsamarbeid som Arkiv Troms. Arkivsektoren omfatter også enheter i kommuner og fylkeskommuner som har til hovedformål å langtidsbevare og gjøre tilgjengelig dokumentasjon omfattet av loven, som Bergen byarkiv og Fylkesarkivet i Sogn og Fjordane. Kulturdepartementet forvalter arkivlova, og kulturministeren er ansvarlig statsråd. Arkivsektorens samfunnsmessige oppgave er å ta vare på og tilgjengeliggjøre samfunnsdokumentasjon fra offentlig eller privat virksomhet i kortere eller lengre tid eller for å tilrettelegge for dette. Arkivsektoren er ikke nødvendigvis sammenfallende med arkivinstitusjoner slik det er definert i lovutkastet § 5.

Øvrig terminologi:

- Utvalget har valgt å ikke bruke ordene *journal* (som postliste) og *journalføring*. Ordet journal er innarbeidet, men har beveget seg langt fra sin opprinnelige funksjon, se kapittel 16. Formålet med journalføring er ivaretatt av andre plikter, se kapittel 14.
- Begrepet *sak* er ikke brukt i gjeldende lov, men er brukt i arkivforskriftens regler om journalføring og arkivbegrensning. Saksbegrepet er i arkivforskriften brukt til å angi hva som skal arkiveres og journalføres. Det er for eksempel krav om «registrering av dokument i dei sakene organet opprettar», pålegg om registrering av «saksdokument for organet» og anled-

[17] I arkivsektoren er det en innarbeidet praksis å samskrive til «privatarkiv», men meningsinnholdet er det samme. Skrivemåten privatarkiv brukes i liten grad utenfor sektoren.

ning til å holde unna dokumenter som hverken «har inngått i saksbehandlinga til organet» eller har verdi som dokumentasjon. Saksbegrepet blir imidlertid forstått snevrere i forvaltningen enn i arkivsektoren og snevrere enn det er brukt i arkivregelverket. Utvalget har valgt å ikke videreføre begrepet i lovutkastet.
- Det motsatte av digital dokumentasjon er i lovutkastet ikke-digital dokumentasjon.

4.4 Sentrale arkivfaglige prinsipper

For at dokumentasjon skal ha verdi over tid, må noen arkivfaglige prinsipper være ivaretatt:
- Opphavssituasjonen (proveniensen) må forbli kjent etter lang tid. Det har betydning for senere tolkning og forståelse av innholdet at en vet hvordan og hvorfor dokumentasjonen oppsto, hvem som var involvert, og i hvilken sammenheng den ble brukt.
- Tilliten til dokumentasjonen må opprettholdes over tid (autentisitet, integritet og pålitelighet). Det må kunne bekreftes at dokumentasjonen er ekte, det vil si at den er det den gir seg ut for å være, også etter at vedkommende som kjente sakene og prosessene, ikke lenger kan bevitne det.[18]
- Dokumentasjonen må forbli anvendbar. Dette innebærer at informasjonsinnholdet må kunne brukes, leses, ses eller lyttes til manuelt eller maskinelt. Det innebærer også at en tilstreber å behandle og lagre informasjonsinnhold og metadata på en måte som ikke begrenser framtidig bruk.

I Digitaliseringsrundskrivet av desember 2018 understrekes dette av Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

> Virksomheten bør sørge for at data skal kunne gjøres tilgjengelig i et langtidsperspektiv, med opprettholdt integritet, autentisitet, anvendbarhet og pålitelighet. Prinsippene har betydning for forvaltningens daglige arbeid, ikke bare for dokumentasjon som er ferdig og bevart.

[18] Luciana Duranti beskriver forholdet mellom autentisitet og pålitelighet slik: Authenticity = «The trustworthiness of a record that is what it purports to be, untampered with and uncorrupted.» Reliability = «The trustworthiness of a record as a statement of fact».

4.4.1 Betydningen av å kunne kjenne opphavssituasjonen

Proveniens er et sentralt begrep innen arkivfaget og et prinsipp som har lagt føringer for dagens praksis og regulering av arkivsektoren i Norge og internasjonalt. Begrepet *proveniens* betyr «herkomst, opprinnelse eller avstamning». Ordet *proveniens* er en grammatikalsk form av *provenire* på latin som betyr «komme fram, bli til, produseres». På engelsk og fransk brukes «provenance» og på tysk «provenienz». *The American Archivist* definerer *proveniens* som:
a. The origin or source of something
b. Information regarding the origins, custody, and ownership of an item or a collection.

Proveniensprinsippet har blitt forstått, implementert og praktisert på ulike måter i ulike land i ulike perioder. Kjernen i proveniensprinsippet er at det er nødvendig eller gir en merverdi å kjenne opphavet til arkivene. Det gir arkivarer, forskere og andre som i framtiden skal tilgjengeliggjøre og bruke arkivene, bedre forutsetninger for å forstå informasjonsinnholdet fordi en kjenner sammenhengen dokumentasjonen oppsto i.[19] Dokumentert proveniens er også en forutsetning for å kunne fastslå dokumentasjonens autentisitet.

Boks 4.2 Fire grunnleggende egenskaper ved dokumentasjon (ISO 30300)[1]

Pålitelighet – en pålitelig registrering 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.

Autentisitet – registreringen er hva den utgir seg for å være, er skapt av den som utgir seg for å ha skapt den, og er skapt på det tidspunktet den utgir seg for å være skapt.

Integritet – innebærer at registreringen er fullstendig og uendret, det vil si at den er sikret mot endring.

Anvendelighet – innebærer at registreringen kan gjenfinnes, hentes fram, presenteres og tolkes. I ettertid bør den kunne presenteres i direkte forbindelse til forretningsaktiviteten eller transaksjonen som ga opphav til den.

[1] Gjengitt i Noark 5.5, side 10–11.

Utvalget mener at det er minst like viktig å ivareta disse hensynene i dag som tidligere. Dette betyr imidlertid ikke at alle virkemidlene som hittil har vært brukt for å dokumentere proveniens, vil være de mest effektive i dag. Det er for eksempel mulig at en i større grad vil kunne automatisere prosessene med å sikre kontekstinformasjon som er nødvendig for å forstå sammenhengen dokumentasjonen oppsto og inngikk i.

Behovet for å kjenne proveniensen kan illustreres ved et eksempel der det samme informasjonsinnholdet kommuniseres av virksomheter med ulike fullmakter og roller. Setningen «System NN er Noark-godkjent» har ulik verdi som dokumentasjon avhengig av hvem som er avsender:

- Arkivverket
- Leverandør av NN-løsning
- En offentlig virksomhet som benytter NN-løsning

Arkivverket har myndighet til å gi Noark-godkjenning, slik at setningen kan forstås som en bekreftelse på at NN-løsning har godkjenning. Leverandøren vil med den samme setningen kunne pårope seg å levere et system med godkjenning, og virksomheten vil kunne kommunisere at de etterlever krav om bruk av godkjent system.

4.4.2 Betydningen av å kunne opprettholde tilliten til dokumentasjonen over tid

Å kunne fastslå informasjonens *ekthet* eller autentisitet er sentralt i arkivfaget, se boks 4.4. At dokumentasjonen er autentisk, innebærer at den er ekte, og at den virkelig har den opprinnelse og hjemmel som oppgis. Dette behøver imidlertid ikke å bety at informasjonen i dokumentasjonen er sann, korrekt eller oppdatert. Autentisk dokumentasjon kan ha et innhold som er feil, ikke er en dekkende beskrivelse av faktiske forhold eller er ren løgn. Dokumentasjonen vil allikevel være autentisk fordi det er informasjonen som en bestemt beslutning bygde på, fordi det er informasjon som ble oppgitt i en konkret behandlingssituasjon, eller som ble kommunisert til en tredjepart på et gitt tidspunkt. Tradisjonelt har det i vurderingen av autentisitet eller ekthet vært viktig å skille mellom original og kopier. Dette gir liten mening i en digital kontekst, der en logisk avgrenset informasjonsmengde kan lagres på flere geografiske steder, i ulike formater og på flere medier parallelt. Alle «kopiene» kan være like autentiske, pålitelige og ha like stor integritet.

Sikring av integritet handler ikke primært om å forhindre uautoriserte endringer mens saksbehandlingen pågår, men å kunne vise at (uautoriserte) endringer ikke har blitt foretatt etter at registreringen ble fullført eller saken var ferdigbehandlet.

Boks 4.3 Utviklingen av provenienssprinsippet

Provenienstanken har de siste 100–150 årene vært et førende prinsipp i bevaring og ordning av arkiver og er underforstått eller eksplisitt i regelverk og standarder om arkiver. Det ble for første gang omtalt av de nederlandske arkivarene Muller, Feith og Fruin i en arkivfaglig håndbok utgitt i 1898.[1] I arkivsektoren var provenienstankegangen en reaksjon på at en i opplysningstiden ordnet arkivdokumenter tematisk i samlinger. En slik tematisk ordning av arkiver blir omtalt som pertinensprinsippet. Pertinensprinsippet innebærer at dokumenter som omhandler et bestemt tema eller geografisk område, for eksempel Finnmark eller jordbruk, blir oppbevart samlet og løsrevet fra opprinnelig kontekst.

Provenienssprinsippet i arkivfaget besto opprinnelig av to komponenter. Det ene var det franske «respect des fonds» (ytre proveniens), det vil si at arkivene fra et organ eller en person utgjorde en enhet og skulle holdes fysisk adskilt fra arkivene til andre personer og organer. Det andre kommer fra det tyske prinsippet om å bevare arkivenes indre orden (indre proveniens).[2] Opprinnelig handlet proveniens om at arkiver som hadde ulikt opphav og kom fra ulike virksomheter skulle holdes adskilt (organproveniens). Det har vært en glidning i forståelsen av proveniensbegrepet til å tenke at proveniens også kan knyttes til systemer (systemproveniens) og virksomhetsprosesser (prosessproveniens).

[1] Begrepet proveniens brukes i dag på mange fagområder, blant annet innen botanikk, arkeologi, kunsthistorie, informatikk, bibliotek og arkiv. Begrepet var etablert på flere andre fagområder før det ble et arkivfaglig prinsipp.

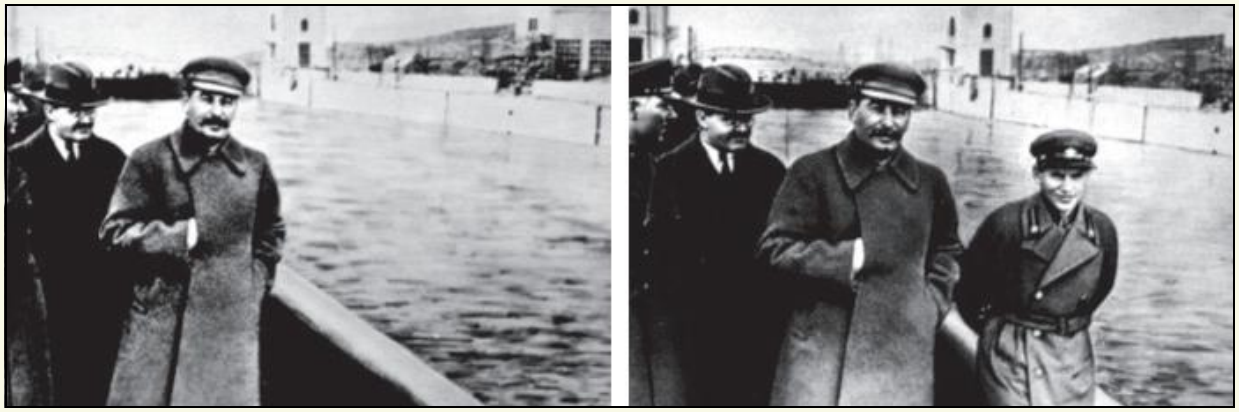
[2] ICA Experts group on archival description, Records in contexts, A conceptual model for archival description, Consultation Draft v0.1, September 2016.

[19] Cook, Terry, «Proveniens i den digitale tida: Gammel bør eller framtidshåp for arkivarprofesjonen?», Tidsskriftet Arkiv, vol. 2 (2011).

Boks 4.4 Autentisitet

Autentisitet kommer fra det greske *authentikos*, avledet av *authentes* som betyr «opphavsmann». Autentisk er at noe virkelig har den opprinnelse eller hjemmel som oppgis, eller er helt ut ekte og pålitelig.[1] International Council on Archives (ICA) forstår autentifisering som en bekreftelse på at et dokument er det det gir seg ut for å være.[2]

Gjennom historien har mange ulike metoder vært tatt i bruk for å sikre autentisitet, det vil si sikre seg mot forfalskninger og uautoriserte endringer: segl, stempler, underskrifter, parafering og sjekksummer. Institusjoner og funksjoner som nyter tillit og framstår som upartiske, vil også kunne være en garantist for autentisitet. Eksempler er notarius publicus, «rett kopi»-instituttet, Kartverkets tinglysningsfunksjon og i nyere tid autoritative grunndataregistre. Tradisjonelt har også arkivinstitusjonene, og særlig nasjonalarkivene, hatt en rolle som garantister for autentisitet. Den digitale utviklingen gjør det mer krevende å avdekke og forhindre forfalskninger. Dette gjelder særlig foto, film og audiovisuelle medier. Dette skyldes flere forhold. Teknologien er billigere og krever mindre forhåndskunnskap, noe som innebærer at den blir tilgjengelig for flere. Bruk av kunstig intelligens for å lage falske videoer eller lydopptak («deep fakes») gjør resultatet bedre og vanskeligere å avsløre uten spesiell kompetanse. Et eksempel på en slik overbevisende forfalskning er en forfalsket video av tidligere president Barack Obama. Denne videoen var satt sammen ved hjelp av et stort antall reelle videoer slik at den virker helt ekte.[3] Mangfoldet av ulike publiseringskanaler gjør at forfalskninger vil kunne ha lang levetid som «fake news» og bli etablerte sannheter over tid, særlig hos grupper som ikke oppsøker alternative kilder. Offentlige virksomheter og arkivinstitusjoner med høy tillit vil kunne være et korrektiv mot forfalskninger ved å skape og forvalte autentisk dokumentasjon.



Figur 4.3 Stalin var kjent for systematisk manipulering av foto. I dette tilfellet er det kommisær Nikolai Ivanovich Yezhov som ble redigert vekk fra det opprinnelige bildet etter at han falt i unåde.[4]

1 Kilde Det norske akademis ordbok.

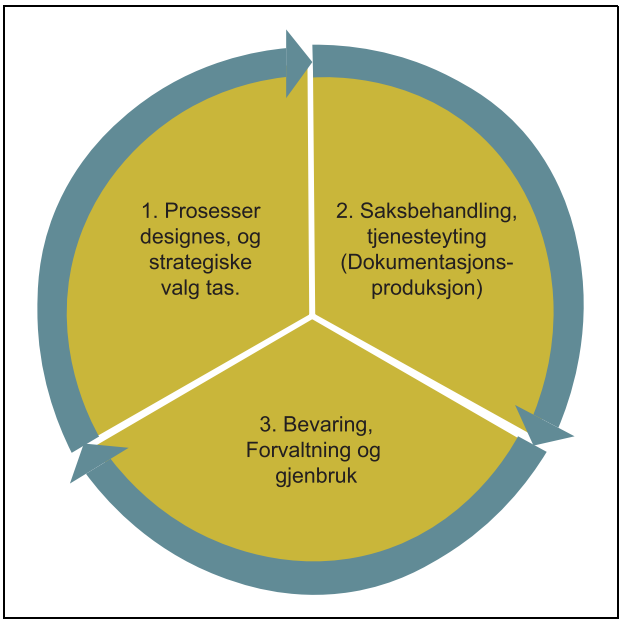
2 Marthinsen, Jørgen, Arkivteori – en innføring (2012) side 64–65.

3 «Deep fakes» http://fortune.com/2018/09/11/deep-fakes-obama-video/.

4 http://listverse.com/2007/10/19/top-15-manipulated-photographs/.

Det er variasjoner i definisjonene av autentisitet, integritet og pålitelighet i arkivfaglig teori, men felles for alle er at de betoner at autentisitet, integritet og pålitelighet er essensielt dersom tilliten til dokumentasjonen og arkivene skal opprettholdes over lang tid.[20] For mange arkiver vil det innebære i uoverskuelig framtid.

Autentisitet, integritet og pålitelighet er ikke absolutte størrelser. Det er kvaliteter som dokumentasjon kan ha i større eller mindre grad. Som en hovedregel blir det vanskeligere å påvise autentisitet, integritet og pålitelighet desto lengre tid det er gått (tidsaspektet), og desto flere ledd vekk fra den opprinnelige prosessen dokumentasjonen flyttes.



Figur 4.4 Dokumentasjon av den enkelte virksomhetsprosess

4.5 Dokumentasjons- og arkivprosessen

Gjeldende regelverk for arkiv tar utgangspunkt i en lineær forståelse av dokumentasjons- og arkivprosessen. Denne tilnærmingen er i økende grad blitt problematisert i arkivsektoren i Norge og internasjonalt.[21]

> The records continuum is the whole extent of a record's existence. It refers to a consistent and coherent regime of management processes from the time of the creation of records (and before creation, in the design of recordkeeping systems) through to the preservation and use of records as archives.[22]

I utkastet til ny lov er det i større grad tatt høyde for at oppgavene knyttet til å dokumentere virksomhetsprosessene og forvalte, langtidsbevare og gjøre tilgjengelig dokumentasjonen for annen bruk ikke nødvendigvis skjer i en lineær prosess.

4.5.1 Dokumentasjonsprosessen

Dokumentasjon kan genereres i automatiserte prosesser, etter faste prosedyrer i manuelle prosesser eller skje tilfeldig. Ytterpunktene er helt automatiserte regelstyrte prosesser, som utbetaling av barnetrygd, automatisk registrering ved passering av bomstasjoner, og ikke-repetitive prosesser, for eksempel vedtak om kommunesammenslåing eller utarbeiding av rapporter. Også i manuelle prosesser kan det være prosedyrer, rutiner og lovkrav som gjør at prosessen følger et fast mønster, men det vil likevel være større variasjoner fra gang til gang oppgaven utføres, enn i prosesser som er helt eller delvis automatisert.

Dokumentasjonsprosessen bør, slik utvalget ser det, i utgangspunktet ikke foregå på siden av virksomhetsprosessene. Det bør være dokumentasjonsprosesser innebygd i alle arbeids- eller beslutningsprosesser (virksomhetsprosesser). De dokumenterer oppgaver av svært ulik karakter, som byggetillatelser, utstedelse av pass, hjemmehjelp og anskaffelsessaker. Dette kan uttrykkes gjennom en modell som beskriver dokumentasjons- og arkivoppgavene knyttet til hver virksomhetsprosess, se figur 4.4 og tabell 4.1 Modellen viser en idealisert syklisk prosess med tre faser: *design- og strategifasen*, *produksjonsfasen* og *bevarings-, forvaltnings- og gjenbruksfasen*.

I *design- og strategifasen* utvikles virksomhetsprosessen i et samspill mellom teknologi, organisasjonsstruktur, prosedyrer og juridiske rammer. I denne fasen tas det viktige avgjørelser som får betydning for hvilken dokumentasjon virksomhetsprosessen vil generere, og for hvordan dokumentasjonen forvaltes og bevares. I *produksjonsfasen* utføres og dokumenteres saksbehandling og tjenesteyting. *Bevarings-, forvaltnings- og gjenbruksfasen* handler om å bevare og forvalte doku-

[20] Se blant annet definisjonene i InterPARES-prosjektet: http://www.interpares.org/ip3/ip3_terminology_db.cfm?team=1&status=dictionary Accuracy is the degree to which data, information, documents or records are precise, correct, truthful, free of error or distortion, or pertinent to the matter. Authenticity is the trustworthiness of a record as a record; i.e. the quality of a record that is what it purports to be and that is free from tampering or corruption. Integrity is the quality of being complete and unaltered in all essential respects. Reliability is the trustworthiness of a record as a statement of fact. It exists when a record can stand for the fact it is about, and is established by examining the completeness of the record's form and the amount of control exercised on the process of its creation.

[21] En lineær framstilling av dokumentasjons- og arkivprosessen er problematisert av blant annet Frank Upward og Sue McKemmish. I Australia ble det på 1990-tallet utviklet en ny måte å framstille dokumentasjons- og arkivprosessen på, som blir kalt «records continuum»-modellen. Sue McKemmish, Yesterday, Today and Tomrorow: A Continuum of Responsibility, Proceedings of the Records Management Association of Australia 14th National Convention, 15.–17. september 1997.

[22] Hentet fra Bettington mfl. (red.), Keeping Archives. 3. utg Archives. 3rd ed. Canberra: Australian Society of Archivists, 2008, side 634.

Tabell 4.1 Dokumentasjonsprosessen

Dokumentasjonsprosessen i virksomhetene	
Design- og strategifasen	Avgjørelser knyttet til arkitektur, utforming av konkurransegrunnlag, valg av leverandør, valg av tekniske løsninger, ansvarsplassering, fullmakter, tilgangsstyring, prosedyrer, hjemler osv. Behov for avklaring av – fullmakter, roller og ansvar – overskriving, frysing og endringshistorikk – hvilke metadata som skal tilføres – lagringsformater og medier – sletting og oppbevaringstid før sletting – behovet for funksjonalitet for langtidsbevaring og uttrekk – vurderinger knyttet til personvern, informasjonssikkerhet osv.
Produksjonsfasen	– Lagring av dokumentasjon kan skje manuelt eller automatisert. Høy grad av regelstyring og automatisering i virksomhetsprosessen forutsetter automatisert lagring av data og metadata. – Data innhentes og prosesseres. – Dokumentasjon kan utveksles og gjenbrukes i virksomhetsprosesser i eller utenfor virksomheten. – Virksomheten vurderer partsinnsyn, forskerinnsyn, innsyn etter offentleglova. – Behandling av personopplysninger skjer etter opprinnelig formål.
Bevarings-, forvaltnings- og gjenbruksfasen	– Dokumentasjonen er ikke nødvendigvis i aktiv bruk. Den har verdi for virksomheten eller oppbevares på grunn av dokumentasjonsplikter som følger av arkivlova eller særlovgivningen. Enkelte virksomheter vil også ha oppgaver med å langtidsbevare og tilgjengeliggjøre arkiver for arkivformål. – Dokumentasjonen brukes blant annet som informasjon om prinsippsaker, gjennomganger for å sikre likebehandling, rettslig bruk, statistiske formål osv. – Sluttproduktet fra virksomhetsprosessen kan inngå i nye virksomhetsprosesser i og utenfor virksomheten. – Oppgaver er knyttet til forvaltning, vedlikehold og tilrettelegging for ny bruk av dokumentasjonen, eventuelt forberedelser til overføring og sletting, minimering osv. – Tekniske krav om langtidsbevaring må være oppfylt dersom dokumentasjonen skal oppbevares lenge i virksomheten. – Det må være adgang til partsinnsyn, forskerinnsyn, innsyn etter offentleglova. – Virksomheten kan redusere og komprimere dokumentasjonen såframt dokumentasjonspliktene i arkivlova og annen lovgivning overholdes.

mentasjon av myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon for kunne å bekrefte det som er utført i et visst tidsrom, eller for at dokumentasjonen skal brukes i andre sammenhenger i eller utenfor virksomheten.

Fasene er framstilt syklisk i figur 4.4 fordi de kan overlappe, og gjentas kontinuerlig og eksistere i parallell. Prosessforbedring og videreutvikling av løsningen vil for eksempel i mange tilfeller kunne skje parallelt med produksjonen. En systemløsning vil både kunne inneholde dokumentasjon fra saksbehandling som pågår, og dokumentasjon fra avsluttede prosesser. Dokumentasjon fra avsluttede prosesser vil også kunne inngå i ny saksbehandling i samme virksomhetsprosess. For eksempel vil et skoleadministrativt system inneholde dokumentasjon fra pågående saksbehandling, elevvurdering osv. sammen med tidligere vurderinger, saksbehandling og oppfølging knyttet til en konkret elev.

Det er avhengigheter mellom alle fasene eller stegene i prosessen. Beslutningene som tas før

virksomhetsprosessen starter, er avgjørende for hvilken dokumentasjon som produseres, og som kan hentes ut til senere bevaring. I automatiserte og delvis automatiserte prosesser er valgene som tas i design- og strategifasen, avgjørende for hvilken dokumentasjon som genereres i produksjonsfasen, og for hvordan denne sikres. I ikke-automatiserte prosesser vil valg av IKT-løsninger, utarbeidelse av prosedyrer og rutiner samt tildeling av ansvar, roller og fullmakter også bety mye for hvordan prosessen dokumenteres. Generelt vil betydningen av valg som tas i design- og strategifasen, øke proporsjonalt med graden av automatisering og regelstyring i virksomhetsprosessen. Erfaringer og resultater fra produksjonsfasen bevares og forvaltes som dokumentasjon i bevarings-, forvaltnings- og produksjonsfasen. Denne dokumentasjonen kan igjen brukes til prosessforbedring i design- og strategifasen.

4.5.2 Langtidsbevaring

Etter en viss tid vil virksomheten ha et veldig begrenset behov for dokumentasjonen selv. Det kan være tilfelle etter kort tid eller etter mange år. I en del tilfeller vil virksomhetene være pålagt å bevare i et bestemt antall år. I enkelte tilfeller innebærer dette bevaring i reelle personers levetid eller oppbevaring i 100 år fra dokumentasjonen ble skapt.

I en del tilfeller vil ikke virksomheten av personvernhensyn ha anledning til å oppbevare dokumentasjonen utover en gitt tid eller etter at behandling etter opprinnelig formål er sluttført. Dette innebærer ikke at dokumentasjonen kan slettes. Arkivloven skal sikre at dokumentasjon som har en verdi for samfunnet som helhet, skal være tilgjengelig for samtid og ettertid. Dokumentasjon som i henhold til pliktene etter arkivlova skal langtidsbevares, skal ikke slettes etter at den opprinnelige bruken og lovbestemte oppbevaringsplikter i særlovgivningen er opphørt, se kapittel 14 og 19. Dokumentasjonen som inneholder personopplysninger, kan da behandles etter arkivformål i allmennhetens interesse og underlegges et eget regime for langtidsbevaring og personvern, se kapittel 10. Dette kan både skje i den aktuelle virksomheten eller i en arkivinstitusjon eller lignende.

Kapittel 5
Dagens arkivlov

Gjeldende arkivlov bygger på en utredning fra 1987 og loven tok til å gjelde i 1999. Arkivlova svarte på en av etterkrigstidens største arkivutfordringer: håndteringen av store mengder papirarkiver. Hensynet til offentlighet og innsyn og journalføringsplikten påvirket utformingen av arkivregelverket. Loven har ikke vært evaluert eller gjennomgående revidert, mens lovens to forskrifter ble revidert i 2017.

5.1 Bakgrunn

5.1.1 Kort tilbakeblikk

Selv om arkivlovas historie er relativt kort, går regelverket (instruksbasert) lengre tilbake og reflekterer et fagområde med etablerte historiske tradisjoner og faglige kriterier. Arkiver har vært nødvendige for at virksomheter skal kunne holde orden på og finne fram i egen dokumentasjon – uavhengig av lovregulering om arkivplikt. Riksarkivet ble opprettet i 1817 for å ta imot og ta vare på statens arkiver. Formannskapslovene fra 1837 var starten på de kommunale arkivene.

Arkivhold er en tosidig oppgave. For det første sikrer systematisk arkivarbeid dokumentasjon som kan benyttes til sine primære formål i virksomheten. Dernest fungerer arkivene i et lengre perspektiv som sannhetsbevis om fortiden, autoritative kilder til bruk for forskning og som dokumentasjon om myndighetsutøvelse og saker som gjelder enkeltpersoners plikter og rettigheter.

5.1.2 En lov som svarte på etterkrigstidens utfordringer

Fram til arkivlova ble iverksatt i 1999, lå det statlige arkivansvaret hos Arkivverket under ledelse av Riksarkivaren. Ansvar og myndighetsoppgaver ble regulert gjennom kongelige resolusjoner og departementsbestemmelser.

Fra 1960-tallet ble reguleringen mer omfattende. Dette kom som resultat både av det generelle effektiviserings- og rasjonaliseringsarbeidet i statlig forvaltning, og av en rapport fra det såkalte Arkivutvalget som trakk opp retningslinjer for et faglig-administrativt instruksverk. Blant annet fikk Riksarkivaren ansvar for å føre tilsyn med statlig forvaltning, og det kom regler om overføring til Arkivverket. Det ble også utarbeidet en normalinstruks for arkivmedarbeidere som etablerte en faglig standard for arkivarbeidet i staten. Det ble stilt krav om at statlige organer skulle ha sentraliserte arkiver og en arkivleder som var ansvarlig for arkivarbeidet. Saksdokumenter skulle ordnes i henhold til en arkivnøkkel og deles i aktivt arkiv og bortsettingsarkiv.

NOU 1987: 35 *Samtidens arkiver – fremtidens kildegrunnlag. Arkivverkets presserende oppgaver,* anbefalte at det ble vedtatt en arkivlov «for å sikre et bedre vern av arkiver som har betydning for forskning og kulturhistorisk dokumentasjon». Utvalget leverte et utkast til lov om behandling og bevaring av arkiver (arkivlova).

I Ot.prp. nr. 77 (1991–92) forslaget begrunnet med behovet for samordning av regelverket. Bestemmelsene om vern av statlige arkiver var spredt på en rekke regelverk, og det fantes ikke reguleringer som sikret private arkiver. Hensikten med lovforslaget ble formulert i lovens formålsbestemmelse: «å tryggja arkiv som har monaleg kulturelt eller forskningsmessig verde eller som inneheld rettsleg eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at desse kan verta tekne vare på og gjorde tilgjengelege for ettertida». Formålet med den nye loven ble videre enn forslaget fra utvalget fordi det også inkluderte arkiver med rettslig og viktig forvaltningsmessig dokumentasjon.

5.1.3 Offentlige organers journalføringsplikt

Gjeldende arkivlov som ble vedtatt i 1992, trådte ikke i kraft før i 1999.[1] Den viktigste årsaken til at det skulle gå syv år fra proposisjonen ble fremmet til loven trådte i kraft, var spørsmålet om hvordan journalføring skulle reguleres. Spørsmålet var vanskelig på grunn av den tette sammenhengen

med forvaltningens praktisering av offentlighetsprinsippet. Spesielt vanskelige temaer var journalføring av organinterne dokumenter og om post til politisk ledelse skulle regnes som offentlige dokumenter som skulle journalføres.

Riksarkivaren mente at forvaltningen skulle pålegges som obligatorisk krav å journalføre alle organinterne dokumenter som var en del av saksbehandlingen. Rett før meldingen om offentlighet i forvaltningen forelå, ble det besluttet at journalføring av organinterne dokumenter skulle bygge på frivillighetsprinsippet.

Da ble også arkivforskriften iverksatt sammen med forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift). Riksarkivarens forskrift var en samling av forholdsvis detaljerte bestemmelser som tidligere hadde inngått i resolusjoner og retningslinjer, og som ikke var blitt tatt inn i arkivlova eller arkivforskriften.

5.1.4 Senere revisjoner av arkivregelverket

Arkivlova har ikke vært gjenstand for gjennomgående revisjon siden den ble vedtatt i 1999. Det har kun vært foretatt mindre justeringer i forbindelse med endringer av tilstøtende regelverk, blant annet personopplysningsloven (2000 og 2018), helseregisterloven (2001 og 2014), helsepersonelloven (2015) og politiregisterloven (2017 og 2018).

Endringen av dokumentbegrepet i offentleglova i 2000 fikk konsekvenser for definisjonen av begrepet «arkiv» i arkivlova. Dokumentbegrepet ble teknologinøytralt. Det samme ble dermed arkivbegrepet, uten at resten av arkivregelverket gjennomgikk samme endring.

Arkivforskriften ble revidert i 2017. Målet var forenkling og at arkivfunksjoner i mindre grad skulle reguleres i detalj. I tillegg ble språk og begreper modernisert. Revisjon av en del sentrale temaer (som journalføring, bevaring og kassasjon og overføring) ble imidlertid utsatt i påvente av en senere revisjon av loven. Riksarkivarens forskrift har derimot i noe større grad være gjenstand for revisjoner, siste gang i 2017, sammen med arkivforskriften.

[1] Se Åsmund Svendsen: Arkivet. En beretning om det norske riksarkivet 1817–2017, side 364–367. Det var også uenighet om hvilket departement som skulle ha ansvar for arkivforskriften.

5.2 Formål

Loven skal sikre arkiver som har betydelig kulturell eller forskningsmessig verdi, eller som inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at disse kan bli tatt vare på og gjort tilgjengelige for ettertiden.

5.3 Virkeområde og oppbygning

Arkivlova regulerer to hovedområder: Offentlige organers arkivplikt og Arkivverkets rolle som veilednings- og tilsynsorgan er regulert i kapittel II. Arkivverkets rolle knyttet til bevaring av privat skapte arkiver er regulert i kapittel III. Det er bare rent kommunale, fylkeskommunale og statlige virksomheter som er omfattet av loven.

5.4 Arkivplikt

Arkivlova § 6 pålegger offentlige organer plikt til å ha arkiv. Offentlige organers arkivplikt er utdypet i regler om dokumentasjonsforvaltning, avlevering, formater, bevaringspåbud m.m. i arkivforskriften og riksarkivarens forskrift. Arkivlovas krav har betydning allerede fra det tidspunktet dokumentasjonen produseres av organet eller kommer inn til organet. Arkivpliktens omfang er den samme for kommunale organer som for statlige organer.

Arkivlova og dens forskrifter er i stor grad rettet mot offentlige organers dokumentasjonsforvaltning og bevaring. Arkivforskriften gir regler om elektronisk journalføring, og sammen med Noark-standarden og riksarkivarens forskrift reguleres dokumentasjonsforvaltningen i offentlige organer i detalj.

Arkivplikten er knyttet til dokumenter. Har dokumentet enten vært gjenstand for saksbehandling, eller har det ellers verdi som dokumentasjon, skal det arkiveres. Dette omtales tidvis som at dokumentet er arkivverdig.

Dokumenter som både er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon, skal arkiveres og journalføres. Dokumenter som ikke saksbehandles eller ikke har verdi som dokumentasjon, trenger ikke å bli ført inn i journal.

5.5 Bevaring og sletting (kassasjon)

Å kassere vil si å slette eller på annen måte tilintetgjøre dokumentasjon. Utvalget har valgt å kalle

det sletting, se kapittel 4.3.3. Gjeldende arkivlov § 9 forbyr å slette arkivert dokumentasjon med mindre det er uttrykkelig tillatt eller er gitt særskilt tillatelse av Riksarkivaren. I motsetning til regler som skal ivareta personvernhensyn, gir arkivlova med forskrifter ingen direkte plikt til å gjennomføre sletting. Det er allikevel forutsatt at det er foretatt en slettingsvurdering senest ved overføring av dokumentasjon. Arkivverket kan nekte å ta imot arkiver som ikke er gjennomgått med tanke på sletting (arkivforskriften § 16 tredje ledd).

Statlige organer skal selv fastsette slettingsregler for sine fagsaker, jf. arkivforskriften § 16 annet ledd. Reglene skal inneholde frister for når dokumentasjon kan kasseres. De skal godkjennes av Riksarkivaren før de tas i bruk. Riksarkivarens vurdering foretas på grunnlag av ulovfestede bevaringskriterier som er fastsatt i interne retningslinjer i Arkivverket. Disse er igjen basert på arkivlovas formålsbestemmelse. For egenforvaltningssaker fastsetter Riksarkivaren felles og konkrete slettingsregler for statlige organer, se riksarkivarens forskrift kapittel 7 del II. Samme kapittel del III fastsetter slettingsregler for kommuner og fylkeskommuner.

I motsetning til statlige organer fastsetter ikke kommuner og fylkeskommuner egne slettingsregler for sine fagsaker. Riksarkivaren fastsetter generelle bevarings- og slettingsbestemmelser for fylkeskommunale og kommunale arkiver, jf. riksarkivarens forskrift kapittel 7 del III. Det er opp til den enkelte kommune om de ønsker å bevare mer enn det Riksarkivaren pålegger. Såkalt merbevaring er regulert i riksarkivarens forskrift § 7-23 nr. 1.

Slettingsreglene er bestemmende for hva virksomheten tar vare på for ettertiden. Riksarkivaren har dessuten adgang til å gi pålegg om bevaring i medhold av arkivforskriften § 15. Riksarkivarens adgang til å gi pålegg om bevaring begrenses av unntaket i arkivlova § 9 c som sier at helseregisterloven og politiregisterloven kan gi bestemmelser om sletteplikt.

5.6 Overføring

Statlig dokumentasjon (arkiver) skal overføres til Arkivverket, se arkivlova § 10. Alt av arkiver som virksomheten ikke selv kan kassere i medhold av arkivlova § 9 og forskrifter til §12, skal overføres. Arkivverket overtar råderetten ved overføringen, jf. arkivlova § 10. Arkivverket har dermed ansvar for håndtering, vedlikehold, bevaring og tilgjengeliggjøring.

Det er «eldre og avslutta arkiv» som skal overføres til Arkivverket. Riksarkivarens forskrift § 6-2 nr. 1 fastsetter at overføring skal skje når dokumentasjonen er 25–30 år. Riksarkivaren kan fastsette lengre eller kortere frister for statlig dokumentasjon.

I kommunal sektor overføres arkivene til kommunens eget arkivdepot (arkivforskriften § 18). Kommunale og fylkeskommunale arkiver skifter dermed ikke «eier» slik statlige arkiver gjør. Kommuner og fylkeskommuner har selv ansvaret for å ha depoter for å bevare dokumentasjonen for ettertiden. I tillegg kan kommuner og fylkeskommuner selv vedta både lengre og kortere frister for overføring enn det som er fastsatt av Riksarkivaren, jf. arkivforskriften § 18 annet ledd.

5.7 Private arkiver

Arkivlova gir ikke private organer noen plikt til å holde arkiv. I enkelte tilfeller kan imidlertid Riksarkivaren fatte beslutninger som har betydning for private:

- Riksarkivaren kan registrere visse private arkiver som «særskilt verneverdige». Eiere av slike arkiver har opplysningsplikt til Riksarkivaren ved eierskifte, dersom slike arkiver skal føres ut av landet eller står i fare for å gå tapt, jf. arkivlova § 15.
- Riksarkivaren kan kreve å få kopiere særskilt verneverdige arkiver som skal føres ut av landet, eller som står i fare for å gå tapt, jf. arkivlova § 17.
- Særskilt verneverdige arkiver kan ikke deles opp, føres ut av landet, skades eller ødelegges uten samtykke fra Riksarkivaren, jf. arkivlova § 18.
- Offentlige organ som skifter status til privat, kan bli pålagt å følge samme regler som gjelder for offentlige arkiver, jf. arkivlova § 20.
- Private rettssubjekter med offentlig tilknytning kan bli pålagt å følge reglene for offentlige arkiver, jf. arkivlova § 19.

5.8 Arkivverket som arkivfaglig myndighet

Arkivlova med forskrifter regulerer Arkivverkets rolle som arkivfaglig myndighet overfor offentlige organer med arkivplikt etter arkivlova. Arkivverket skal føre tilsyn med og gi veiledning til arkiv-

arbeidet i offentlige organer. Arbeidet med veiledning og tilsyn er en av Arkivverkets hovedoppgaver. Arkivverket har myndighet til å gi forskrifter til utfylling av arkivlova og arkivforskriften (riksarkivarens forskrift). Ved brudd på reglene kan Arkivverket gi pålegg om retting.

5.9 Andre lover mv. av betydning for arkivsektoren

5.9.1 Pliktavleveringslova

Pliktavleveringslova fra 1989 oppstiller en plikt for avlevering av publisert materiale til Nasjonalbiblioteket. Loven hører inn under Kulturdepartementet.[2] Hovedregelen om pliktavlevering framgår av § 4 første ledd: «Både fysiske og digitale dokument som er gjorde tilgjengelege for allmenta, skal avleverast i inntil sju eksemplar». Formålet med å samle informasjon etter pliktavleveringslova er at «desse vitnemåla om norsk kultur og samfunnsliv kan verta bevarte og gjorde tilgjengelege som kjeldemateriale for forsking og dokumentasjon». Det er med andre ord ikke ulikt arkivlova.

Opprinnelig var det klare og enkle grenser for hva som skulle overføres til arkivinstitusjoner, og hva som skulle avleveres til Nasjonalbiblioteket. Dokumenter i arkivet var enkelt sagt skriftstykker i form av unika som hadde betydning i saksbehandlingen eller som dokumentasjon, og som hørte hjemme i arkivene. De trykte og publiserte eksemplarene av for eksempel lovforarbeider, veiledere osv. hørte hjemme i bibliotekene, mens et eksemplar av egenprodusert materiale skulle arkiveres.

Digitalt skapt dokumentasjon skaper tolkningsspørsmål om rekkevidden av pliktavleveringslova og av arkivforskriften § 14. Skal for eksempel nettsider, sosiale medier og blogger fra offentlige organer defineres som arkivmateriale eller som bibliotekmateriale? Dokumentasjon som teoretisk både kan omfattes av arkivlova og pliktavleveringslova, kalles «grått». Eksempler er stortingsmeldinger som ikke er publisert i vanlig forstand (gitt ut), men som både er allment tilgjengelige, og som er blitt til som ledd i et offentlig organs virksomhet.

[2] Åndsverkloven (lov 15. juni 2018 nr. 40) gir i § 49 regler for bruk av verk i arkiver, biblioteker, museer mv.

5.9.2 Kulturminneloven

Kulturminneloven har regler om vern og fredning av kulturminner og verner dermed kulturarven slik som arkivlova. Loven hører inn under Klima- og miljødepartementet. Kulturminneloven nevner arkiver som mulige kulturminner i § 12 og i forskrift om handel med kulturgjenstander, se blant annet § 2.

5.9.3 Offentleglova

Offentleglova hører inn under Justis- og beredskapsdepartementet. Offentleglova og gjeldende arkivlov har litt forskjellig virkeområde. Selvstendige rettssubjekter som helt eller delvis er eid av det offentlige, omfattes av offentleglova, men ikke av arkivlova. Dokumenter som skal arkiveres, skal ofte også innføres i den offentlige journalen. Denne sammenkoblingen kan ha faktiske konsekvenser for hvor fullstendig arkiveringen blir. Dette behandles nærmere i kapittel 16.

Offentlige arkivinstitusjoner behandler innsynssaker etter offentleglova. Denne inneholder en bestemmelse som gir adgang til å nekte innsyn i blant annet interne dokumenter og dokumenter i tilknytning til arkivskapers egen behandling av saken (for eksempel budsjettprosess).

5.9.4 Forvaltningsloven

Forvaltningsloven har regler om saksbehandling, men inneholder i svært liten grad eksplisitte krav om å dokumentere handlinger og prosesser i forvaltningen. Forvaltningsloven hører også inn under Justis- og beredskapsdepartementet.

Forvaltningsloven med forskrifter gir regler om parters og andres rett til innsyn i offentlige dokumenter. I forvaltningslovforskriften er det regler om forskerinnsyn, jf. forvaltningsloven § 13 d. Etter forskriften § 8 kan myndighet til å gi forskerinnsyn delegeres fra Kulturdepartementet til Riksarkivaren. Slik delegering er foretatt for arkiver som er overført til Riksarkivet. Forskerinnsyn i kommunal dokumentasjon avgjøres av departementet, se kapittel 20.

5.9.5 eForvaltningsforskriften

Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften) er gitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Forskriften § 15 stiller krav om informasjonssikkerhet. Denne typen krav trekker i samme retning som krav som stilles av arkivfaglige hensyn,

særlig knyttet til integritet og tilgjengelighet, men også til konfidensialitet.

5.9.6 Personopplysningsloven

Personopplysningsloven hører inn under Justis- og beredskapsdepartementet. God informasjonssikkerhet består i å ha kontroll med konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet.

Personvern og arkiv kan til en viss grad oppfattes som temaer som peker i retning av at god kvalitet oppnås gjennom motstridende tiltak som sletting (personvern) og bevaring (arkiv). Den nye personopplysningsloven og personvernforordningen, som loven bygger på, trekker inn behandling til arkivformål på en klarere måte enn før. Dette kan både bidra til at det blir tydeligere at behandling til arkivformål er et legitimt hensyn, og til å skjerpe kravene til slik behandling, se kapittel 10.

I forordningen benyttes begrepet «arkivformål i allmennhetens interesse». Hverken forordningen selv eller fortalen definerer begrepet. I forordningen artikkel 5 går det fram at behandling til arkivformål i allmennhetens interesse ikke er uforenlig med de opprinnelige formål. Det er en forutsetning «at det gjennomføres egnede tekniske og organisatoriske tiltak som kreves i henhold til denne forordning for å sikre de registrertes rettigheter og friheter», jf. artikkel 89 nr. 1 om sikringstiltak.

I artikkel 6 nr. 1 bokstav e fastsettes at behandling i allmennhetens interesse er et lovlig behandlingsgrunnlag, forutsatt at dette skjer i tråd med tilleggskravene i nr. 3. Også i artikkel 9 om behandling av særskilte kategorier personopplysninger går det fram slike krav i nr. 1.

5.9.7 Politiregisterloven

Politiet har en rekke registre som inneholder store mengder sensitive personopplysninger. Registrene er regulert gjennom politiregisterloven, som hører inn under Justis- og beredskapsdepartementet. Godt personvern er et sentralt hensyn under politiets saksbehandling, og politiregisterloven skal sikre dette. Politiregisterloven inneholder – som en av svært få særlover – en egen bestemmelse om forholdet til arkivplikten. Bestemmelsen i § 50 omhandler behandling av personopplysninger som ikke lenger er nødvendige for formålet:

> Opplysninger skal ikke lagres lenger enn det som er nødvendig for formålet med behandlingen. Opplysningene skal slettes eller sperres, med mindre de skal oppbevares i henhold til lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv eller annen lovgivning.
>
> Den behandlingsansvarlige kan uten hinder av første ledd lagre personopplysninger for historiske, statistiske eller vitenskapelige formål, dersom samfunnets interesse i at opplysninger lagres klart overstiger de ulempene den kan medføre for den enkelte. Opplysningene skal ikke oppbevares på måter som gjør det mulig å identifisere den registrerte lenger enn nødvendig.

Arkivlova § 9 c ble endret for et par år siden for å sikre sletting av personopplysninger i henhold til forskrifter til politiregisterloven § 69 første ledd nr. 16, som sier at opplysninger skal kunne slettes «når fare for liv og helse eller tungtveiende personvernhensyn tilsier det».

Politiregisterforskriften § 16-2 definerer begrepet «sletting» i relasjon til arkivreglene og hva som skal skje med opplysninger som er fjernet fra registre eller systemer.

5.9.8 Straffeprosessloven

Dokumentasjon fra politi og påtalemyndighet overføres til Arkivverket. Arkivverket er et forvaltningsorgan som i utgangspunktet utfører sin saksbehandling etter arkivlovas regler og reglene som gjelder for offentlige organer, som er fastsatt i forvaltningsloven, offentleglova og sikkerhetsloven.

Arkivverket baserer dermed sine vurderinger i innsynssaker på bestemmelsene i offentleglova og forvaltningslovens taushetspliktregler, se kapittel 20. Klager går til Kulturdepartementet som overordnet organ. Ansatte i Arkivverket har taushetsplikt etter forvaltningsloven. Dette fører til at det blir en litt snevrere adgang til å gi innsyn i dommer og etterforskningsdokumentasjon som er overført til Arkivverket. Politi og påtalemyndighet har en noe videre adgang til å gi innsyn i taushetsbelagt dokumentasjon enn Arkivverket har etter forvaltningsloven. Utførlige regler om dette er angitt i straffeprosessloven § 28, forskrift om offentlighet i rettspleien og i politiregisterforskriften.

5.9.9 Helsepersonelloven, helseregisterloven og pasientjournalloven

Helsepersonelloven har regler om dokumentasjonsplikt. Loven har egne taushetspliktregler. Disse er like forvaltningslovens taushetspliktre-

gler, men adgangen til unntak er regulert noe annerledes. I tillegg har taushetsplikt etter helsepersonelloven ingen «utløpsdato» slik forvaltningsloven har.

Helseregisterloven § 3 slår fast at loven gjelder for behandling av personopplysninger i Helsearkivregisteret i Norsk helsearkiv. Når det gjelder andre arkivinstitusjoners behandling av overførte arkiver, sier helseregisterloven § 17 at «[e]nhver som behandler helseopplysninger etter denne loven, har taushetsplikt etter helsepersonelloven §§ 21 flg. Andre som får adgang eller kjennskap til helseopplysninger fra helseregistre, har samme taushetsplikt».

5.9.10 Internasjonale standarder

ISO og andre organisasjoner har utarbeidet en rekke standarder som har betydning for dokumentasjonsforvaltning i offentlig og privat sektor. Noen slike standarder er på overordnet nivå og drøfter for eksempel begrepsbruk, mens andre gir føringer for virksomhetenes kontrollsystemer eller internkontroll. Det finnes standarder knyttet til enkeltoppgaver som langtidsbevaring også.

Kapittel 6
Utviklingstrekk og utfordringsbildet

Digitaliseringen skaper utfordringer for arkivsektoren og arkivloven. Forvaltningen har tatt i bruk digitale infrastrukturer og systemer, men arkivregelverket er ikke blitt tilpasset effektene av den digitale transformasjonen: Stadig økende informasjonsvolum og endringstempo, variasjon i oppgaveløsning og arbeidsprosesser, nye formater, lagringsmedier og endrede egenskaper ved dokumentasjonen. Dessuten vil framtidens arkivbrukere ha andre muligheter for å forstå, tolke og finne fram i dokumentasjon og arkiver enn vi har i dag.

Landskapet rundt loven er også endret av et mer omfattende personvern, flere individuelle rettigheter og utsetting av offentlige oppgaver.

6.1 Innledning

Gjeldende arkivregelverk og metoder ble utviklet med tanke på manuell saksbehandling og papirbaserte arkiver. Da gjeldende arkivlov ble utredet på 1980- og 1990-tallet, var arkivsektoren i ferd med å etablere en metodikk for håndtering av førstegenerasjons digitale arkiver. Disse lot seg håndtere innen rammen av gjeldende regelverk. Men det norske samfunnet har i likhet med resten av verden gjennomgått en transformasjonsreise og funnet nye måter å utnytte potensialet med digitale infrastrukturer og digitale løsninger. Dette er en prosess som har pågått over lang tid, men som har skutt fart på 2000-tallet. Loven er ikke blitt revidert siden den trådte i kraft i 1999. Gjeldende regelverk og metodikk er derfor ikke tilpasset effektene av den digitale transformasjonen som økt informasjonsvolum og endringstempo, variasjon i oppgaveløsning og arbeidsprosesser, nye formater, lagringsmedier og endrede egenskaper ved dokumentasjonen. Måten vi kommuniserer og utveksler informasjon på er også radikalt endret kvalitativt og kvantitativt. Loven regulerer ikke dette på en tilfredsstillende måte.

Arkivlova skal legge til rette for langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring av dokumenter med stor kulturell eller forskningsmessig verdi, men regelverket tar ikke høyde for at digitalisering og nye verktøy vil endre bruksmønstre og bruksområder og gi framtidens arkivbrukere andre muligheter for å forstå, tolke og finne fram i dokumentasjon og arkiver enn det vi har i dag.

Arkivlova skal også sikre rettslig og viktig forvaltningsmessig dokumentasjon. Rettsutviklingen på andre områder har imidlertid gitt arkivsektoren nye oppdrag og større ansvar. Det å sikre rettslig og forvaltningsmessig dokumentasjon innebærer noe helt annet i dag enn for tretti år siden. Etter innføringen av forvaltningslov, offentlighetslov, personopplysningslov på 1960- og 1970-tallet har dokumentasjon og arkiver i økende grad også blitt redskaper for å ivareta sentrale samfunnsverdier som rettsvern, demokrati, gjennomsiktighet, offentlighet og personvern. Denne utviklingen er blitt forsterket av at det er kommet til stadig flere lovfestede individuelle rettigheter og plikter i særlovgivningen, den mest nylige med innføringen av personvernforordningen.

Et ytterligere sentralt trekk i utviklingen er konkurranseutsetting og organisering av offentlige oppgaver som private rettssubjekter. Dette innebærer at dokumentasjon av offentlige oppgaver og enkeltpersoners plikter og rettigheter overfor det offentlige, i økende grad skapes i privat sektor, som ikke er underlagt de samme dokumentasjons- og arkivpliktene som offentlig sektor.

6.2 Digital transformasjon

Digitaliseringen har forandret måten kommunikasjon skjer på og hvordan informasjon oppstår og blir brukt og tolket, på en grunnleggende måte. Utbredelsen av Internett har vært en driver for dette. På verdensbasis var det i 2016 3 milliarder internettbrukere, mot 50 millioner i de første årene som kommersielt nettverk. Internett har blitt verdens viktigste kommunikasjonsarena og markedsplass. Bruken av mobiltelefoni har økt tilsvarende – mens halve verdens befolkning hadde

en mobiltelefon i 2015, er det estimert at mellom 80 og 90 prosent vil ha det i 2020.[1]

Tempoet i utviklingen har vært høyt, og i dag blir ulike sensorer og gjenstander i større grad koblet til Internett. Dette har medført en eksplosjon i mengden data som blir generert, og vi etterlater oss i dag mer data i form av digitale spor fra programmer, sensorer og digitale gjenstander vi har med oss. Parallelt med denne utviklingen har vår evne til å skape informasjon fra disse datastrømmene gjennom å prosessere, forstå og ta vare på dem, økt enda raskere. Økende kapasitet i datamaskiner og nettverk har sammen med den sterke informasjonsveksten gitt rom for nye teknologier som stordataanalyser og maskinlæring. Disse teknologiene har stor betydning for forskning, innovasjon og forenkling av arbeidsprosesser, men utfordrer lovverket på nye måter.

Norge er et av de mest digitaliserte landene i Europa. Skytjenester er i ferd med å bli den dominerende måten å levere IKT-tjenester på for næringslivet og har også stor utbredelse i offentlig sektor. Varer og tjenester blir produsert og omsatt langt mer effektivt enn tidligere, og nye markeder og forretningsmodeller utvikles. Offentlig forvaltning, næringsliv og frivillige organisasjoner har tatt i bruk nye kanaler for å kommunisere med hverandre og med innbyggerne. Økningen i bruk av sosiale medier er et eksempel på dette. Som privatpersoner velger vi også i økende grad nye former og kanaler når vi kommuniserer, bestiller varer og tjenester og benytter kultur- og underholdningstilbud.

Styringen av de fleste kritiske infrastrukturer og samfunnsviktige funksjoner er i dag digitalisert. Kompleksiteten i informasjonssystemer og avhengigheter mellom systemer blir stadig større. Sammenligninger utført av EU (figur 6.1) viser at Norge ligger helt i toppen av indeksen når det gjelder digitalisering av offentlige tjenester. Bruken av offentlige tjenester på nett økte fra 2010 til 2015 med 235 prosent.[2] Forvaltningens virksomhetsprosesser digitaliseres og automatiseres i økende grad. Virksomhetsprosessene i forvaltningen genererer data og informasjon i et volum og en hyppighet som en ikke så for seg for noen få år siden. Den samme informasjonen lagres mange steder, på ulike medier og i flere formater. Mye av denne informasjonen logges og skapes automatisk av maskiner. Digitaliseringen – og særlig bruken av nye samhandlingsformer – endrer forholdet mellom offentlige tjenesteleverandører og innbyggerne som bruker tjenestene. Digitalisering gjør at vi må ha en ny tilnærming til dokumentasjon og arkiver:

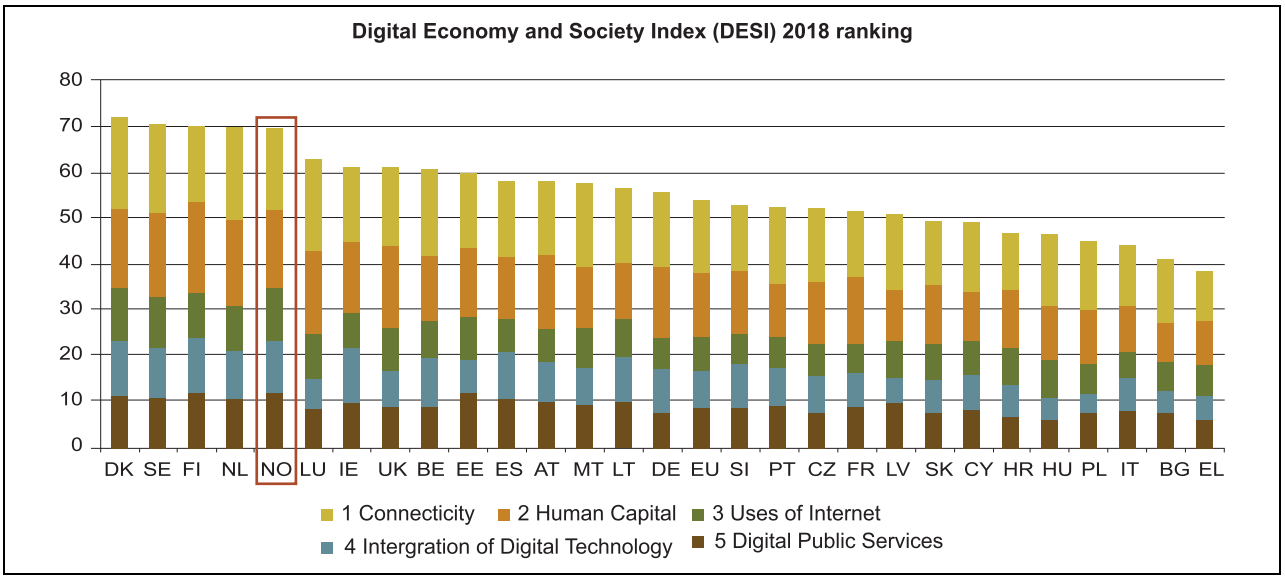
- Informasjon eksisterer ikke lenger bare på ett sted. Papiret (som alle andre fysiske ting) har som egenskap at det legger begrensninger for hvordan vi distribuerer, bruker og tar vare på det. Digital informasjon har ikke disse begrensningene. Dette utfordrer oss til å tenke nytt om hvordan vi kan sikre de arkivfaglige verdiene i den nye digitale hverdagen.
- Informasjon blir brukt på nye måter. Vi henter og bruker informasjon fra forskjellige kilder i stadig mer sammensatte og komplekse prosesser. Det å kjenne opphavet til og ansvaret for informasjon har aldri vært viktigere enn når denne skal brukes til dokumentasjon.

Det at vi er blant verdens mest digitalt modne offentlige sektorer innebærer at det er få (om noen) vi kan se til for å hente inspirasjon til framtidens arkiver. Det er allikevel noen interessante trender som vi bør utforske:

- Offentlig forvaltning er i dag mer opptatt av tjenestedesign og virksomhetsarkitektur når det utvikles og anskaffes nye digitale tjenester. Det gir kunnskap om hvordan forvaltningen har tenkt og løst oppgaver, noe som vil være relevant for arkivsektoren fordi dokumentasjonen som skapes i disse løsningene, vil utgjøre morgendagens arkiver.
- Nye driftsformer og tjenesteleveranseformer for løsninger endrer måten offentlig forvaltning (inkludert arkivsektoren) bruker teknologi på. Skyrevolusjonen har gitt oss større prosessorkraft, billigere lagring og større endringstempo, men har også ført til mer standardisering og spesialisering i løsningene som vi bruker.
- Stordata og maskinlæring kan brukes til å analysere, bruke og finne mønster i store mengder informasjon. Det gir oss helt nye måter å både skape framtidens arkiver på, men også virke inn på hvordan vi kan bruke eksisterende arkiver.
- Tidsaspektet er viktig. Informasjon oppstår, blir brukt og gjenbrukt til mange ulike formål både mens saksbehandling og oppgaveløsning pågår også i etterkant. Dette gjør det vanskelig å avgjøre når dokumentasjon faktisk blir til arkiv.

Utfordringsbildet handler i stor grad om hvordan arkivsektoren i framtiden kan utnytte trendene samtidig som den finner pragmatiske løsninger på

[1] Meld. St. 27 (2015–2016) Digital Agenda for Norge.
[2] Meld. St. 27 (2015–2016) Digital Agenda for Norge.



Figur 6.1 Digital Economy and Society Index, Norge (2018)[1]

[1] Digital Economy and Society Index (DESI) 2018 ranking

utfordringene. Det er et paradoks at til tross for utfordringene sektoren opplever i dag, har forholdene aldri ligget bedre til rette for å skape god dokumentasjon og gode arkiver. Det forutsetter at vi tar i bruk nye virkemidler for å ivareta de arkivfaglige verdiene.

6.2.1 Digitalisering av offentlig tjenesteyting og myndighetsutøvelse – konsekvenser for arkivsektoren

Digitaliseringen treffer også næringer og sektorer ulikt og på ulike tidspunkter. Den har fra 2000-tallet utfordret arkivsektoren med full tyngde. Dette skjedde parallelt med at digital kommunikasjon, saksbehandling og arkivering gikk fra å være unntaket til å bli hovedregelen. Etterhvert ble det klart at det ble etablert mange fagsystemer i offentlig forvaltning uten funksjonalitet for langtidsbevaring. Dokumentasjon er, slik utvalget har definert det i lovutkastet, informasjon som løpende bekrefter hvordan en virksomhet, organisasjon eller person har handlet, utøvd myndighet eller utført tjenester og andre oppgaver. Kjerneoppgaven for arkivsektoren er håndtering av informasjon og data som inngår i og oppstår i bestemte kontekster. Digitalisering handler i stor grad om å legge til rette for å generere, håndtere og utnytte informasjon. Digitalisering brukes også som en samlebetegnelse for overgangen fra mekaniske og papirbaserte løsninger, prosesser og systemer til elektroniske og digitale løsninger. For å løse sine kjerneoppgaver i dag og i framtiden må arkivsektoren omstille seg, som andre bransjer, for eksempel media. Det må vurderes om etablerte begrepsapparater og virkemidler er hensiktsmessige i en digital kontekst.

Fordi Norge ligger i front på digitaliseringsområdet internasjonalt, har arkivsektoren i Norge merket behovet for omstilling tidligere enn mange andre land. Dette gjelder særlig de arkivfaglige miljøene i forvaltningen og private virksomheter, men også arkivinstitusjonene som har en veiledningsplikt overfor forvaltningen. I tillegg har vi i Norge Noark-standarden og en tradisjon for å overføre digitale arkiver forholdsvis tidlig. Det at Norge er et foregangsland når det gjelder digitalisering, innebærer at arkivsektoren i Norge i liten grad kan støtte seg på internasjonale erfaringer og internasjonal teori. Det er heller ikke gjennomført forskningsstudier som behandler denne problematikken. I større utredninger om digitalisering er arkivsektoren i liten grad omtalt. Det er noen rapporter og utredninger som redegjør for enkelte konsekvenser av digitaliseringen for arkivsektoren. Blant annet behandlet Riksrevisjonen i 2017 arkivering og journalføring i staten. Riksrevisjonen påpekte blant annet at arkiveringen i departementene og flere offentlige virksomheter var mangelfull og at kravet om løpende journalføring i hovedsak ikke er oppfylt.[3]

Utfordringene som Riksrevisjonen påpekte, er et resultat av en desentralisering av arkivoppgavene som har pågått over lang tid og er et resultat av bruken av personlig e-post og ulike sam-

[3] Riksrevisjonen, Dokument 3:10 (2016–2017) Undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning.

handlingsløsninger. Det har skjedd en desentralisering av oppgaver fra arkivarene til saksbehandlerne for å ha oversikt over utgående og inngående post (journalføring), ekspedering og arkivering. Disse arkivoppgavene kommer i tillegg til øvrige oppgaver, med varierende grad av opplæring, og skjer til dels i lite brukervennlige sakarkivsystemer. Dette får konsekvenser både for virksomhetens mulighet til å dokumentere egne arbeidsprosesser og beslutninger på lengre sikt, for offentlighetens mulighet for innsyn og for ettertidens tilgang til dokumentasjonen. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 15 og 16.

En annen utviklingstrend er at det siden 1980- og 1990-tallet i økende grad har blitt tatt i bruk spesialiserte fagsystemer for behandling av bestemte sakstyper i forvaltningen, for eksempel barnevernssystemer, skoleadministrative systemer, pleie- og omsorgssystemer. Antallet fagsystemer er spesielt høyt i kommunal sektor. I fagsystemene ligger forholdene i utgangspunktet bedre til rette for å standardisere og forhåndsdefinere prosesser som sikrer dokumentasjonen over tid. Dette er et potensial som i varierende grad er utnyttet. Imidlertid er mange av fagsystemene ikke utviklet med tanke på at dokumentasjonen i systemene eller tilhørende dokumentlagre skal bevares og kunne brukes som pålitelige informasjonskilder over tid. Et nyere utviklingstrekk er at det i større grad utvikles nettbaserte fellesløsninger på ulike fagområder som benyttes parallelt av flere organer og i mange tilfeller av flere forvaltningsnivåer. Dette reiser en del spørsmål knyttet til ivaretakelse av arkivansvar, se kapittel 14.4.5.[4]

Forvaltningen innfører i økende grad hel eller delvis automatisering av behandlingen av rutinemessige enkeltsaker. Programvare kan ikke utføre automatisert skjønnsutøvelse, men med maskinlæring kan maskiner utføre operasjoner som *ligner* på skjønn. Basert på store datamengder kan maskinen kjenne igjen mønstre fra tidligere praksis mv. og gjenta og forsterke denne praksisen på nyere saker. Kvaliteten på avgjørelsene avhenger av kvaliteten på tidligere saksbehandling og datakvaliteten på opplysningene som inngår i beslutningsgrunnlaget. Et utfordring ved kunstig intelligens og maskinlæring i saksbehandlingsprosesser er at det kan være vanskelig å gjenskape begrunnelsen for vedtaket/resultatet av prosessen. Dette har igjen betydning for muligheten til å dokumentere saksbehandlingsprosessene i forvaltningen. Det er mulig å lagre algoritmer, selv om de kan være vanskelig tilgjengelige, men det vil være vanskelig å dokumentere maskinlæringens endring av algoritmen som følge av læring og dermed selve rettsanvendelsen. Problemstillingene drøftes i kapittel 14.3.4 og 14.4.3.

6.2.2 Digitalisering som verktøy for økt tilgjengelighet og forbedring av arkivprosessene

Digitaliseringen gir arkivsektoren et nytt mulighetsrom. Både forvaltningen og arkivinstitusjonene har digitalisert papirbaserte arkiver for å øke tilgjengeligheten til arkivene. Det er en politisk føring at mer ikke-digitalt arkivmateriale skal digitaliseres, og at det skal utvikles digitale brukertjenester. Digitalisering av ikke-digitale arkiver og publiseringskanaler der brukeren selv kan søke opp arkivene, gir raskere tilgang til arkiver som det ikke er adgangsrestriksjoner på. Tilgang til digitalt materiale via nettløsninger gir brukeren lik tilgang til arkivene i hele landet og gjennom hele døgnet. Dette er en fordel for privatpersoner som for eksempel bruker arkiver til slektsforskning, og for ulike profesjonelle miljøer som forskere, journalister og eiendomsmeglere. Samtidig inneholder arkivene i stor grad personsensitiv og taushetsbelagt informasjon og mye som har vesentlig verdi som rettighetsdokumentasjon for enkeltpersoner. Når arkivinstitusjonene legger ut stadig flere digitale kilder, skal dette gjøres med full sikkerhet for personvern og taushetsplikt. Digital tilgjengeliggjøring av arkiver vil derfor ofte kreve høy arkivfaglig og juridisk kompetanse. På den annen side vil det ikke være hensiktsmessig og realistisk å digitalisere alle papirarkiver. Mange eldre arkiver har ukurante formater og er sjelden i bruk. Det vil være viktig å prioritere arkiver med en stort brukspotensial.

Ny teknologi gir muligheter som hittil i liten grad er tatt i bruk. *Kunstig intelligens* er et forsknings- og utviklingsfelt innenfor datateknologi som benytter teoretiske og eksperimentelle dataverktøy til å studere intelligent atferd. Resultatene brukes til å konstruere datasystemer som er «intelligente» i den forstand at de kan løse problemer og lære av egne erfaringer.[5] *Maskinlæring* er en spesialisering innen kunstig intelligens hvor en bruker statistiske metoder for å la datamaskiner finne mønstre i store datamengder. Maskinen *lærer* i stedet for å bli *programmert*. Maskinlæring handler ikke om kognitiv intelligens, men om ren regnekraft som gjør at maskinen utfører operasjo-

[4] SAMDOK-rapport 2018: Informasjonsflyt i statlige løsninger som brukes av kommunene.

[5] https://snl.no/kunstig_intelligens.

Boks 6.1 Digitalisering av det kommunale barnevernet[1]

DigiBarnevern er et nasjonalt prosjekt som ble startet i 2016, og som jobber for et helhetlig løft av det kommunale barnevernet i alle kommuner i Norge. DigiBarnevern er et samarbeid mellom Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), KS og kommunene Trondheim, Oslo, Bergen, Stavanger, Kristiansand, Bærum og Asker.

Dagens situasjon i det kommunale barnevernet er at manglende støtte fra teknologiske verktøy begrenser barnevernets evne til å gi god og effektiv bistand til barn, unge og foreldre som trenger det. DigiBarnevern har som overordnet mål å bidra til at barn, unge og foreldre som trenger hjelp skal få hjelp som virker til rett tid. De skal møte et samarbeidende barnevern som gir reell mulighet til medvirkning, og skal gis styrket rettssikkerhet. I tillegg ønsker DigiBarnevern å bidra til at barnevernet oppleves trygt for barna, yter likeverdige tjenester, og at tilliten til barnevernet styrkes.

Det er seks leveranser som til sammen bidrar til et helhetlig løft av det kommunale barnevernet. Kommunene har ansvar for de to første leveransene, Bufdir for de fire siste:

- *Kommunale barnevernsløsninger*: Digitale løsninger for ansatte i det kommunale barnevernet som gir støtte til arbeidet (også kalt «fagsystem» eller «saksbehandlingssystem»)
- *Innbyggertjenester*: Digitale tjenester som er tilgjengelige direkte for barn, unge og foreldre som er i kontakt med det kommunale barnevernet.
- *Barnevernsfaglig kvalitetssystem*: Et nytt faglig rammeverk for å støtte ansatte i det kommunale barnevernet. Kvalitetssystemet vil være den faglige kjernen i de kommunale barnevernsløsningene og vil til enhver tid reflektere «beste praksis» innen barnevern.
- *Nasjonal portal for bekymringsmeldinger*: En nettside hvor privatpersoner og offentlig ansatte kan sende inn bekymringsmeldinger til barnevernet. Bekymringsmeldinger går i dag i all hovedsak per post.
- *Rapporteringsbank:* En nasjonal rapporteringsbank for barnevernsområdet som gjør det mulig å tilrettelegge for effektiv rapportering av data og bedre analyser og læring
- *Begreper, informasjonsmodell og meldingsformater*: Felles modeller (informasjon, prosess, begreper) og standarder som muliggjør kommunikasjon og informasjonsutveksling. Hensikten er å legge til rette for en mer effektiv rapportering av data, samt legge grunnlaget for å kunne samle og sammenstille tallmateriale fra det kommunale barnevernet som kan brukes til rapportering og styring for både stat og kommune.

[1] Tekst fra prosjektet DigiBarnevern.

ner som observert utenfra får den til å *se* intelligent ut.[6] Bruk av kunstig intelligens i søketeknologi vil kunne gjøre det mulig å effektivisere mange av prosessene i arkivfunksjonen i offentlige virksomheter og arkivinstitusjonene. Kunstig intelligens kan for eksempel brukes til å tolke tale i lydopptak («speech to text»), påføring av metadata gjennom mønstergjenkjenning i bilder og film (gjenkjenning av steder, bygg, ansikter, gjenstander) og til semantisk analyse av tekst (for eksempel gjenkjenning og transkribering av håndskrift). I dag er dette bare delvis pålitelig, men dette er ung teknologi og påliteligheten vil kunne øke framover.

Sentrale aktiviteter og prosesser på en rekke samfunnsområder forutsetter utbredt tillit til bestemte typer offentlig informasjon som pass, offentlig utstedte attester (for eksempel førerkort og politiattest) og offentlige registre (for eksempel Folkeregisteret, Matrikkelen, Enhetsregisteret). I dag brukes det arbeidskrevende prosesser og kontrollmekanismer for å opprettholde denne tilliten. *En blokkjede* («Block Chain») er en metode for å distribuere en database over mange noder (maskiner), hvor hver node automatisk verifiserer endringer og tilføyelser som gjøres på noen av de andre nodene.[7] Dette gir sikkerhet mot endringer. Blokkjedeteknologi er så langt utvalget kjenner til, ikke tatt i bruk i norsk forvaltning i stor skala, og det er usikkert hvilket anvendelsesområde teknologien vil få i framtiden.

Det har vært antydet at bruk av blokkjedeteknologi i framtiden vil kunne effektivisere arbeidsprosesser som forutsetter eller skal sikre høy tillit.[8] De sentrale egenskapene ved blokkjeder er å sikre autentisitet (at informasjonen er det den gir

seg ut for å være), at den ikke er endret, eller at alle endringer er logget. Svært mange av de tidkrevende og viktige arkivprosessene og -rutinene i forvaltningen og arkivinstitusjonene er blitt etablert med det samme formålet – å sikre autentisiteten til informasjonen i arkivene slik at tilliten til informasjonen opprettholdes over tid. Dette har vært arkivenes hovedoppgave så lenge vi har hatt arkiver. Denne tilliten er nødvendig for at informasjonen skal kunne brukes som forskningskilder eller dokumentasjon i en rettssak på et langt senere tidspunkt. Blokkjedeteknologi blir derfor trukket fram som en teknologi som kan være aktuell på arkivområdet. Digitale kilder der vi snakker om kopier av kopier, gjør dette særlig aktuelt.

6.3 Private som løser offentlige oppgaver

I etterkrigstiden ble velferdsoppgaver som undervisning, helse, pleie og omsorg hovedsakelig ivaretatt av offentlig sektor. Det samme gjaldt infrastrukturoppgaver som veibygging, jernbane, kommunikasjon, vannforsyning og elektrisitet. Siden 1980-tallet har det skjedd store endringer på dette området.[9] Flere store offentlige forvaltningsbe-

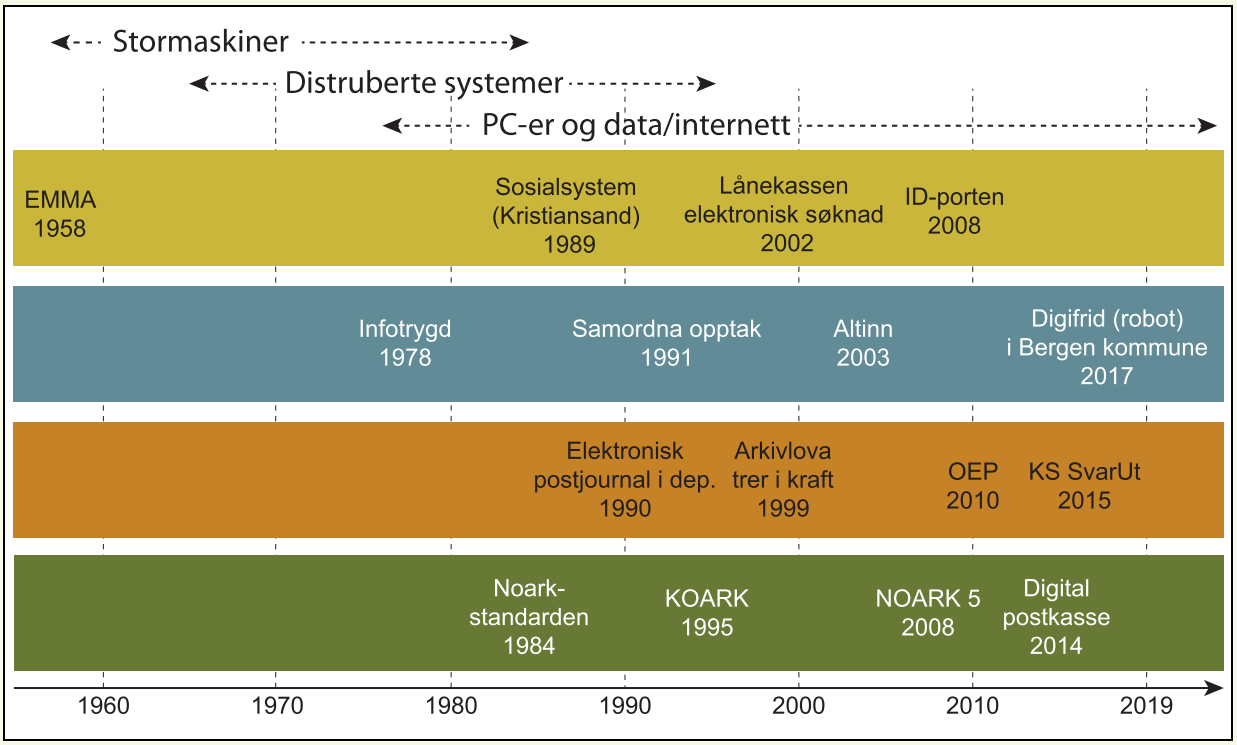
Boks 6.2 Digitalisering av norsk forvaltning – historisk tilbakeblikk

IBMs EMMA, som fra 1958 ble brukt for å beregne skatteligningen, og SSBs første datamaskin fra 1957–1958 regnes som startskuddet for digitaliseringen av norsk forvaltning. Stormaskinene fra 1950- og 60-tallet ble brukt til å automatisere storskala administrative oppgaver. IKT var allikevel bare i begrenset grad en del av forvaltningspolitikken på 1960-tallet. Først med St.meld. nr. 37 (1974–1975) *Om planlegging av databehandlingen i forvaltningen* ble dette et eget tema.[1] Meldingen og to etterfølgende utredninger diskuterte prinsipielle sider ved forvaltningens bruk av IKT og etablerte at det overordnede målet var å legge til rette for økt utbredelse av IKT i forvaltningen. Dette lyktes langt på vei. 1980-tallet var preget av en stor vekst innen offentlig databehandling med innføring av maskiner fra Norsk Data i mange virksomheter og framveksten av store etatssystemer i blant annet Trygdeetaten, Arbeidsmarkedsetaten (Aetat) og tollvesenet. I 1988 kom NOU 1988: 15 *Samspill om grunndata*, som bidro til at arbeidet med et nytt enhetsregister og senere et nytt oppgaveregister ble igangsatt. Samme år satte NOU 1988: 40 *Datapolitikk i staten i 1990-årene* behovet for fellessystemer og manglende kommunikasjon og samhandling på dagsordenen. Fra starten av 1990-tallet fikk Arbeids- og administrasjonsdepartementet et mer selvstendig ansvar for IKT-politikken, og det ble utformet sektorplaner for IKT.

Utover 1990- og 2000-tallet endret internetteknologien forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv gjennom skjermdialog, portalløsninger og bruk av e-post. Lånekassen var tidlig ute med elektronisk søknad allerede i 2002. IKT var ikke lenger bare et støtteverktøy, men kunne fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor og legge til rette for innovasjon og konkurransekraft i næringslivet. Automatisert eller delvis automatisert saksbehandling, for eksempel ved hjelp av maskinlæring, ble i økende grad tatt i bruk i regelstyrte saksbehandlingsprosesser (rutinepreget saksbehandling). Automatisering er ikke nytt. Utbetaling av barnetrygden ble automatisert på 1990-tallet, med piloter i fire kommuner i 1991 og hele landet 1998. Barnetrygden var lett å automatisere fordi alle får utbetalt det samme beløpet per barn, og siden den tildeles automatisk basert på melding om fødsel fra Folkeregisteret. Et annet eksempel er beregning av avstander, for eksempel mellom bopel og studiested/arbeidsplass ved henholdsvis vedtak om reisestipend (Lånekassen) og skattefradrag for arbeidsreise (Skattedirektoratet). Kunstig intelligens har fått flere nye anvendelsesområder i forvaltningen. Eksempler er utvelgelse av tilsynsobjekter (Arbeidstilsynet) og kontrollobjekter/tidspunkt (Tolldirektoratet).

IKT ble i økende grad betraktet som en driver i forvaltningsutviklingen, men krever også økt samordning.[2] Over en periode har det dessuten vært en tiltakende bevissthet i kommunal sektor om nytten av sterkere prioritering og koordinering av tiltak på digitaliseringsområdet. Hovedstyret i KS vedtok i 2013 og 2015 at KS i tett samarbeid med kommuner og fylkeskommuner vil bidra til samordning av digitaliseringsarbeidet i kommunesektoren. Dette er nedfelt i Digitaliseringsstrategien for 2017–2020.[3]

Boks 6.2 forts.



Figur 6.2 Digitalisering av norsk forvaltning

Kilde: Basert på Jansen, Arild og Dag Wiese Schartum (red.): Elektronisk forvaltning på norsk (2008), figur 3.2.

[1] Jansen, Arild, «Fra EMMA til Altinn», Elektronisk forvaltning på norsk. Statlig og kommunal bruk av IKT, Jansen og Schartum (red.), (2008) side 72–74. St.meld. nr. 37 (1974–1975) var basert på NOU 1973: 43.

[2] Jansen, Arild, «Fra EMMA til Altinn», Elektronisk forvaltning på norsk. Statlig og kommunal bruk av IKT, Jansen og Schartum (red.), (2008) side 76–79. NOU 1978: 48 Offentlig databehandling, desentralisering og effektivisering. St.meld. nr. 12 (1982–1983). St.meld. nr. 23 (2012–2013). St.meld. nr. 27 (2015–2016).

[3] http://www.ks.no/contentassets/7cc816-bac12144dca30a89dd02590ce0/17138_ks_digitaliserings-strategi-hefte_f32.pdf?id=71300.

drifter har blitt omdannet til statlige foretak og aksjeselskaper, som Telenor, NSB og Posten. Mange av velferdsoppgavene og infrastrukturoppgavene i kommuner og fylkeskommuner løses gjennom interkommunale selskaper og aksjeselskaper eller ved konkurranseutsetting. Dette gjelder for eksempel havnevesen, renovasjon, lokal kollektivtransport, brannvesen og eldreomsorg.

Selvstendige rettssubjekter som interkommunale selskaper og aksjeselskaper er ikke underlagt arkivplikt, selv om de utfører offentlige oppgaver og er offentlig finansiert. Utviklingen får flere konsekvenser:

- Det er varierer over tid hvilke offentlige tjenester og oppgaver som dokumenteres i offentlige arkiver.
- Private arkiver inneholder i økende grad dokumentasjon av offentlig virksomhet. Det bevares langt mindre private arkiver enn offentlige arkiver, og oppgaver som utføres av virksomheter uten arkivplikt, på vegne av det offentlige, dokumenteres derfor vesentlig dårligere

[6] https://snl.no/maskinlæring

[7] En blokkjede kan brukes som en digital, distribuert regnskapsbok for økonomiske transaksjoner. En blokk inneholder et sett transaksjoner samt tidsstempel og hash som sikrer at blokken ikke kan endres uten at det oppdages. Hver blokk inneholder lenke til den foregående og dennes hash. Hver blokk replikeres (kopieres) til alle noder i et nett slik at hver node inneholder hele regnskapsboken. Ingen er original. Det er derfor ikke behov for noen tiltrodd tredjepart som har ansvar for de økonomiske transaksjonene.

[8] Deloitte: Distribuert sannhet. Potensial og barrierer for blokkjeder i norsk offentlig sektor (2018).

[9] NOU 2000: 19 Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse? kapittel 2.3 og Oslo Economics (2014) 2014_Konkurranseutsetting av offentlige tjenester – Sluttrapport juni 2014.pdf.

på lang sikt enn oppgaver som utføres av offentlige organer.
- Sentrale samfunnsoppgaver blir i liten grad dokumentert i offentlige arkiver og bevart for ettertiden. Dette får betydning for senere forskning og vil gi ettertiden et ufullstendig og skjevt bilde av utøvelsen av offentlige oppgaver.
- Organiseringen av offentlige oppgaver har betydning for innbyggernes evne til å dokumentere rettigheter overfor det offentlige og dermed for rettssikkerheten til den enkelte. Det kan også redusere muligheten for å etterprøve beslutninger og føre kontroll med utførelsen av oppgavene.

Riksrevisjonen tok opp konsekvensene av denne utviklingen i undersøkelsen av arbeidet med å sikre og tilgjengeliggjøre arkivene i kommunal sektor, se Dokument 3:13 (2009–2010) side 42:

> Omorganisering til nye selskapsstrukturer, for eksempel til interkommunale selskaper (IKS), aksjeselskaper (AS) og kommunale foretak (KF), har ført til tap av materiale. Her er det særlig relevant å trekke fram de kommunale kraftverkene. Da kraftverkene ble omformet til aksjeselskaper, og aksjeselskapet kjøpte opp andre kommunale kraftverk, førte det til at mye arkivmateriale fra kommunale kraftverk gikk tapt. Aksjeselskapet hentet ut de dokumentene de hadde bruk for i sin virksomhet, innlemmet disse i sitt eget arkiv og kasserte resten.

Riksrevisjonen påpekte også at 80 prosent av kommunene som oppga at de hadde konkurranseutsatt tjenester, ikke hadde stilt krav om at arkivlova skulle følges.

6.4 Retten til individuell og rettferdig behandling

De siste 30 årene har det skjedd en utvikling i etterspørselen etter rettighetsdokumentasjon i offentlige arkiver. Henvendelser angående rettighetsdokumentasjon utgjør i dag hovedparten av forespørslene til de kommunale arkivinstitusjonene og en stor andel av forespørslene til Arkivverket.

En sentral faktor er den gradvise framveksten av rettighetssamfunnet. Som et ledd i oppbyggingen av velferdsstaten i etterkrigstiden ble det vedtatt lover på sosial-, helse-, barneverns- og skoleområdet som ga enkeltpersoner flere rettigheter overfor det offentlige. Denne utviklingen ble forsterket på 1990- og 2000-tallet med rettighetsfesting av nye krav til helsetjenester, velferd og utdanning.[10] Rettigheter som ble dokumentert i offentlige og private arkiver fra 1950-tallet til 2000-tallet, forvaltes i dag av Arkivverket og de kommunale arkivinstitusjonene.

Framveksten av rettighetssamfunnet har også medført økt bevissthet i befolkningen om egne rettigheter og arkivene som en kilde til dokumentasjon av rettighetene. En annen viktig faktor er det offentlige Norges erkjennelse av tidligere feilgrep overfor bestemte befolkningsgrupper gjennom offisielle unnskyldninger, opprettelse av granskingskommisjoner og ulike typer erstatningsordninger. Dette gjaldt blant annet krigsbarn, rom, romanifolk, samer og kvener. I 2001 kom St.meld. nr. 15 (2000–2001) *Nasjonale minoritetar i Noreg – Om statleg politikk overfor jødar, kvener, rom, romanifolket og skogfinnar,* som var en oppfølging av at Norge i 1999 ratifiserte Europarådets rammekonvensjon om vern av nasjonale minoriteter.[11] De offentlige unnskyldningene er ikke et særnorsk utviklingstrekk. I en rekke land ba myndighetene om offentlig unnskyldning for historiske overgrep mot urfolk, minoritetsgrupper, tidligere kolonier, barnevernsbarn, fanger som var blitt utsatt for medisinske eksperimenter, osv. Norge skiller seg imidlertid ut når det gjelder oppfølgingen av unnskyldningene. Fra 2000 har

Boks 6.3 Pensjonsrettigheter

Folketrygden ble etablert i 1966. Personalmapper fra statlige organer, fylkeskommuner og kommuner dokumenterer ansettelsesforhold og arbeidstid. Disse brukes til å beregne opptjente pensjonspoeng. Fordi gjeldende avleveringspraksis innebærer at arkivene som hovedregel blir overført til arkivinstitusjonene 25–30 år etter at sakene ble avsluttet, er mye av dette materialet i arkiver som forvaltes av Arkivverket og de kommunale arkivinstitusjonene i dag. Arkivinstitusjonene mottar mange henvendelser om dokumentasjon av opptjening av pensjonspoeng.

[10] NOU 2003: 19 Makt og demokrati og Difi, Statlig styring av kommunene, Om utvikling av bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer, rapport 20110:4, side 24–25.

[11] St.meld. nr. 44 (2003–2004) Erstatningsordning for krigsbarn og erstatningsordninger for romanifolk/tatere og eldre utdanningsskadelidende samer og kvener.

det vært en utvikling fra symbolske unnskyldninger til etablering av økonomiske erstatningsordninger gjennom tilpasning av den tradisjonelle og særegne norske billighetserstatningen, statens rettferdsvederlagsordning og etableringen av kommunale oppreisningsordninger.[12]

6.4.1 De nasjonale og lokale billighetserstatningsordningene

Bondevik II-regjeringen nedsatte i 2003 en interdepartemental arbeidsgruppe for å vurdere en helhetlig tilnærming til og håndtering av erstatningskrav fra ulike grupper i samfunnet.[13] Arbeidsgruppen skulle redegjøre for eksisterende ordninger og praksis:

- Erstatningsretten som utgangspunkt for statens oppgjør med fortidige hendelser
- Billighetserstatningsordningen inkludert særskilte tilpasninger[14]
- Andre særskilte erstatningsordninger
- Krav om erstatning (individuelle og kollektive) fra særskilte grupper som lå til behandling i regjeringen

Videre skulle utvalget drøfte mulige utviklingslinjer for å løse denne typen erstatningssaker og fremme forslag til løsninger som ville ivareta behovet fra myndighetenes side for en helhetlig tilnærming til, og håndtering av, nye erstatningskrav fra grupper av individer i samfunnet som hevder å ha vært utsatt for overgrep, diskriminering eller lignende.

Arbeidet resulterte i St.meld. nr. 44 (2004–2005) *Erstatningsordning for krigsbarn og erstatningsordninger for romanifolk/tatere og eldre utdanningsskadelidende samer og kvener*. I stortingsmeldingen la regjeringen fram konkrete forslag til tilpasninger av Stortingets billighetserstatningsordning for krigsbarn, tvangssteriliserte romanifolk/tatere og eldre utdanningsskadelidende samer og kvener.

Samme år leverte et nasjonalt kartleggingsutvalg, nedsatt av Barne- og familiedepartementet, NOU 2004: 23 *Barnehjem og spesialskoler under lupen – Nasjonal kartlegging av omsorgssvikt og overgrep i barnevernsinstitusjoner 1945–1980*. Utvalget avdekket at forholdene hadde vært kritikkverdige ved mange institusjoner hvor barnevernet hadde plassert barn, og at det hadde forekommet overgrep og omsorgssvikt av alvorlig karakter.[15] Året etter vedtok Stortinget å tilpasse Stortingets billighetserstatningsordning slik at den også gjaldt tidligere barnehjemsbarn, spesialskoleelever og barn med atferdsvansker.[16]

Et par år tidligere hadde Bergen kommune gjennomført en egen gransking av barnevernsinstitusjoner i Bergen i perioden 1945–1980, som også avdekket omsorgssvikt og overgrep. I 2003 etablerte Bergen kommune, som den første i Norge, en egen billighetserstatningsordning for tidligere barnehjemsbarn. I årene etterpå etablerte en rekke norske kommuner lignende ordninger. I 2010, da det ble gjennomført en kartlegging av ordningene på oppdrag fra KS, hadde 124 kommuner opprettet oppreisningsordninger for tidligere barnevernsbarn, og over halvparten av Norges befolkning bodde i kommuner med oppreisningsordninger.[17] Justiskomiteen behandlet i november 2018 et forslag om å gjennomgå de offentlige oppreisningsordningene, og de kommunale og fylkeskommunale spesielt, med tanke på å avdekke forskjellsbehandling, se Innst. 79 S (2018–2019). Flertallet anbefalte Stortinget å be regjeringen ta initiativ overfor KS for å utarbeide en beste praksis-anbefaling for frivillige kommunale og fylkeskommunale erstatningsordninger.

En forutsetning for å bli tildelt billighetserstatning er at omsorgssvikt, overgrep, feilbehandling osv. og senskadene av disse er sannsynliggjort og i en viss grad kan dokumenteres. I tillegg til den ordinære rettferdsvederlagsordningen (Stortingets billighetserstatning) som alle kan søke på individuelt grunnlag, har Stortinget etablert særskilte ordninger for bestemte grupper.

Felles for alle erstatningsordningene er at en del dokumentasjon innhentes gjennom vitne- og ekspertuttalelser, men offentlige og private arkiver er en viktig kilde til dokumentasjon. Arkivinstitusjonene bistår både søker og utreder i proses-

---

12 Pettersen, Karen Sofie, Kommunale oppreisningsordninger for tidligere barnevernsbarn. Resultater fra en kartleggingsstudie. (2010).

13 St.meld. nr. 44 (2003–2004).

14 Billighetserstatningen er en erstatningsmulighet for dem som av ulike årsaker ikke vinner fram gjennom rettssystemet. For å få billighetserstatning er det et krav om at en har kommet dårlig ut i forhold til andre i samme situasjon, og at det offentlige kan bebreides. Erstatningen dekker ikke økonomiske tap, men det utbetales en symbolsk sum for «tort og svie».

15 NOU 2004: 23 Barnehjem og spesialskoler under lupen – Nasjonal kartlegging av omsorgssvikt og overgrep i barnevernsinstitusjoner 1945–1980.

16 St.meld. nr. 24 (2004–2005) «Erstatningsordningar for barn i barneheimar og spesialskular for barn med åtferdsvanskar».

17 Det var totalt 30 ulike ordninger (av disse var det 22 ordninger som bare dekket en eneste kommune). Pettersen, Karen-Sofie, Kommunale oppreisningsordninger for tidligere barnevernsbarn – resultater fra en kartleggingsstudie, UIO (2010).

sen med å innhente dokumentasjon for å belyse saken. Prosessen med å innhente dokumentasjon er tidkrevende, og i enkelte tilfeller vil det ikke være mulig å innhente tilstrekkelig dokumentasjon som understøtter søkers beskrivelse. Dette ble belyst i en stortingsdebatt i 2018 om arkivspørsmål av stortingsrepresentant og medlem av Stortingets rettferdsvederlagsutvalg, Lise Christoffersen, fra Arbeiderpartiet:

> Noen søknader avslår vi fordi vi ikke finner grunnlag for å rette kritikk mot stat eller kommune. Det finnes god dokumentasjon på at mange hjelpetiltak har vært satt inn, og jeg skal være forsiktig med å komme med påstander uten å ha statistikk for det, men i veldig mange av de søknadene vi avslår skyldes det ikke at vi ikke tror på det som framføres om svikt i mange offentlige instanser, men fordi historiene ikke lar seg dokumentere. Det mangler for eksempel elevmapper og barnevernsmapper, noe er makulert og tapt i brann, har kanskje aldri eksistert. Mange instanser har ifølge søker vært inne i bildet men det finnes ikke saksmapper noe sted.[18]

Parallelt med at andelen forespørsler om innsyn i rettighetsdokumentasjon har økt, og med at dette har blitt en betydelig oppgave for arkivinstitusjonene, har det også skjedd en gradvis endring i synet på hva som utgjør rettighetsdokumentasjon i arkivsektoren. I proposisjonen om arkivlova i 1992 ble eiendomsinformasjon trukket fram som den mest typiske formen for rettsdokumentasjon i arkivinstitusjonene.[19] I dag regnes også dokumentasjon på overgrep i barnevernets varetekt, på at elever ikke har mottatt den undervisningen de har krav på, osv. som rettighetsdokumentasjon.[20]

Den økte etterspørselen etter rettighetsdokumentasjon har fått store ressursmessige konsekvenser for Arkivverket og de kommunale arkivinstitusjonene. En vesentlig andel av tilgjengelige årsverk i Arkivverket og kommunale arkivinstitusjoner går med til publikumstjenester.

6.4.2 Retten til å kjenne egen historie. Og retten til å bli glemt

Mange av innsynsforespørslene til arkivinstitusjonene gjelder innsyn i saker hvor personen selv er part, eller hvor nære slektninger er parter i saken. I en del av innsynssakene er behovet for innsyn ikke knyttet til dokumentasjon av en rettighet, men til et behov for å bli kjent med en del av egen eller nær slektnings historie som til nå har vært ukjent eller dårlig belyst. Det kan for eksempel være innsyn i egen barnevernssak, overvåkningssak eller egen eller foreldres adopsjons-, farskaps- eller straffesak. De fleste som ber om innsyn i arkiver for å bli kjent med egen historie, ber om innsyn i saker som ble behandlet da de selv var barn eller svært unge, eller før de selv ble født. Felles for disse sakene er at det er snakk om

- svært personsensitivt materiale
- at saken ble opplevd som belastende/traumatisk
- at i mange tilfeller var saken belastende på grunn av samtidens sosiale konvensjoner (som rom-, kvensk eller samisk bakgrunn), bakgrunn som krigsbarn, født utenfor ekteskap
- at i en del tilfeller begikk staten eller kommunen overgrep eller handlinger som ville blitt definert som overgrep etter dagens målestokk. Et eksempel på dette er Lund-kommisjonens avsløringer av ulovlig politisk overvåkning.
- at saken ble fortiet slik at nålevende personer har liten kunnskap om de faktiske forhold, men at saken har påvirket søkers oppvekst, og at det er viktig for personen som søker innsyn, å få vite hva som faktisk skjedde. I en del tilfeller er dokumentasjonen også viktig i behandling eller som ledd i egen identitetsutvikling.

Behovet for å kjenne egen historie reiser en del etiske, juridiske og arkivfaglige spørsmål. Behov for innsyn i denne typen saker reiser i særlig grad spørsmål knyttet til det som innenfor personvernområdet gjerne omtales som retten til å bli glemt, og som på forskjellige måter kommer til uttrykk i prinsippene om formålsbegrensning, dataminimering og lagringsbegrensning i personvernforordningen artikkel 5.

Det kan være vanskelig å skille helt tydelig mellom sakstyper som dokumenterer rettigheter i en viss tid, sakstyper der det kun er viktig for de involverte å få kunnskap om sin egen historie, og sakstyper der bevaringsfaglige hensyn kan tilsi

---

18 Stortingsdebatt, stortingsrepresentant Lise Christoffersen, Arbeiderpartiet 16.10.18.

19 Ot.prp. nr. 77 (1991–92) side 11, og NOU 1987: 35, side 9.

20 Rettighetsdokumentasjon i juridisk forstand er dokumentasjon som etablerer rettigheter, for eksempel et skjøte på en eiendom. I arkivfaglig sammenheng brukes begrepet også om dokumentasjon som kan brukes til å oppnå rettigheter. Det kan for eksempel være dokumentasjon på at en har blitt utsatt for overgrep i barnevernets varetekt, ikke har mottatt den undervisningen en har krav på, osv. I noen tilfeller blir også informasjon som enkeltpersoner trenger i ulike former for behandlingsøyemed, definert som rettighetsdokumentasjon. Det kan for eksempel være behov for tilgang til pasientjournaler i forbindelse med helsehjelp.

Boks 6.4 Dokumentasjon i de kommunale erstatningsordningene for tidligere barnevernsbarn

I en del tilfeller finnes det få spor av behandlingen av enkeltpersoner i arkivene etter de ansvarlige organene eller institusjonene. Det kan igjen skyldes at lite ble notert skriftlig i samtiden på grunn av uklart regelverk, dårlige rutiner, manglende arkivplikt o.l., eller være fordi dokumentasjonen av ulike årsaker er gått tapt etterpå.

Forut for opprettelsen av granskingsutvalget og erstatningsordningen for tidligere barnevernsbarn i Bergen gjennomførte Fylkesarkivet i Hordaland i 1998–1999 et kartleggingsprosjekt for å få oversikt over arkiver fra kommunale og fylkeskommunale barnevernsinstitusjoner fra etterkrigstiden og fram til 1980-tallet. Mange av arkivene ble oppbevart under kritikkverdige forhold, og i mange tilfeller var arkivene ikke tatt vare på. En viktig årsak til dette var makulering av offentlige arkiver uten hjemmel i gjeldende regelverk (uhjemlet kassasjon), enten med forsett eller som en følge av misforståelser og uklare bestemmelser.

Som en konsekvens av arkivtapene i barnevernsinstitusjonene måtte arkivarene lete etter dokumentasjon i andre arkiver. For eksempel var det i mange tilfeller mulig å finne dokumentasjon om plassering av barn i bestemte institusjoner i arkiver fra sosialkontor, skole, politi eller fylkesmann. Denne typen arkivsøk forutsetter god forvaltningshistorisk, historisk og arkivfaglig kompetanse og er meget tidkrevende fordi store mengder materiale ofte må gjennomgås for å finne en enkelt opplysning. Det ble derfor brukt store ressurser i Fylkesarkivet, Bergen byarkiv og Statsarkivet i Bergen på å skaffe til veie dokumentasjon til granskingskommisjonen og senere i forbindelse med erstatningsordningen.[1]

Andre kommunale og fylkeskommunale arkivinstitusjoner har gjort lignende erfaringer. Det har også vært ulike dokumentasjonskrav i de ulike kommunale erstatningsordningene for tidligere barnevernsbarn. I noen kommuner var det nødvendig å dokumentere at barnevernstjenesten i kommunen hadde fattet vedtak om plassering av barnet på den aktuelle institusjonen. I andre kommuner var det tilstrekkelig å dokumentere at kommunen hadde vedtatt plassering, mens det i noen kommuner var tilstrekkelig å dokumentere at barnet hadde befunnet seg på institusjonen i et gitt tidsrom.[2]

[1] Samtale med Marianne Herfinndal Johannessen.
[2] Pettersen, Karen-Sofie, Kommunale oppreisningsordninger for tidligere barnevernsbarn – resultater fra en kartleggingsstudie, UIO (2010).

bevaring av hensyn til for eksempel forskningsformål og historiske formål. «Retten til å bli glemt» og «retten til å kjenne egen historie» er begge innrettet mot å ivareta enkeltpersoners rettigheter og interesser. I en del tilfeller kan det være vanskelig å avveie mellom bevaringshensyn og slettehensyn. De ulike partene i en sak kan ha ulike interesser, og interessene kan variere over tid. Det kan være krevende å vekte interessene som de ulike partene representerer, og vurdere på hvilket tidspunkt det bør tas endelig stilling til bevaring og sletting. Det kan også være vanskelig å ta høyde for framtidige innsynsbehov og bruksområder for arkivene kort tid etter at saksbehandlingen er avsluttet, eller på det tidspunktet det ikke lenger er anledning til å behandle opplysningene etter det opprinnelige behandlingsformålet.

6.5 Et utdatert regelverk

Gjeldende arkivlov bygger på NOU 1987: 35 *Samtidens arkiver – fremtidens kildegrunnlag. Arkivverkets presserende oppgaver.* Loven ble vedtatt fem år etter, i 1992, men ikke iverksatt før i 1999. Ved vedtakelsen var det gått tolv år siden arbeidsgruppen bak NOU-en kom med sin tilråding. I samme periode hadde forvaltningen gjennomgått grunnleggende endringer med store konsekvenser for arkivsektoren. Loven ble imidlertid ikke oppdatert. Regelverket som ble iverksatt, bygde på rutiner og beste praksis utviklet for å håndtere massepapirarkivene i mellom- og etterkrigstiden. Loven svarte på etterkrigstidens utfordringer, ikke digitaliseringens utfordringer. Dette er en sentral del av utfordringsbildet vi ser i dag.

I forvaltningen og arkivsektoren har det lenge vært et ønske om å revidere arkivlova. Det har ikke vært gjennomført en gjennomgående revisjon av arkivlova siden 1999, men mindre justerin-

Boks 6.5 Forespørsler om innsyn i barneverns- og adopsjonssaker

I mange tilfeller er innsyn i barneverns- og adopsjonssaker begrunnet i behovet for å framskaffe dokumentasjon til ulike erstatningsordninger. Det er imidlertid mange årsaker til at voksne ber om innsyn i egen barneverns- eller adopsjonssak. Nedenfor er det gitt noen eksempler:

- «Maria» har bodd i fosterhjem siden hun var liten. Hun har hatt en god oppvekst etter at barnevernet overtok omsorgen. «Maria» er nå 18 år og har krav på innsyn i egen sak. Hun ønsker ikke å gjenoppta forholdet til biologiske foreldre, men vil komme i kontakt med eldre biologiske søsken og vite hva som skjedde med henne før hun ble plassert i fosterhjem.
- «Else» ble født på et fødehjem under krigen av norsk mor og med tysk far. Som en del av Lebensborn-programmet ble hun plassert i en fosterfamilie i Tyskland. I skolealder ble hun tilbakeført til sin biologiske mor i Norge. Hun hadde en vanskelig oppvekst som «tyskerbarn» etter krigen, og det har preget hennes voksne liv. Den offentlige unnskyldningen til «tyskerbarna», mindre stigmatisering og oppmerksomheten rundt disse barnas skjebne har bidratt til at «Else» som gammel ønsker å vite mer om egen oppvekst.
- «Morten» og «Sara» hadde en far som var adoptert. Faren snakket lite om barndommen, utover at den var vanskelig. Faren er nå død, men «Morten» og «Sara» selv har voksne barn som vil vite mer om bestefarens biologiske opphav. «Morten» og «Sara» lurer også på hvorfor faren ble bortadoptert, og på hva han opplevde som barn, som han ikke orket å dele med dem.

ger har vært foretatt i forbindelse med endringer av tilstøtende regelverk.[21] Arkivforskriften var ikke gjenstand for en omfattende revisjon før i 2016.[22]

Det har særlig vært to områder som det har blitt pekt på:

1. Behovet for å tilpasse lovgivningen til den teknologiske og forvaltningsmessige utviklingen de siste tiårene, det vil si gjøre regelverket mer digitaliseringsvennlig
2. Nye organisasjonsformer i kommunal og statlig sektor som gjør at utførelsen av mange offentlige oppgaver ikke omfattes av arkivlova, det vil si en gjennomgang av virkeområdet

Behovet for en gjennomgang og modernisering av arkivlova med forskrifter ble påpekt i Arkivmeldingen, som ble lagt fram av Stoltenberg II-regjeringen i 2012. I begrunnelsen ble det vist til den teknologiske og forvaltningsmessige utviklingen. Oppsummeringen inneholdt også konkrete forslag til lovendringer:

- Harmonisering av arkivlovas og offentleglovas virkeområde
- Arkivplikt for virksomheter som utfører oppgaver på vegne av det offentlige
- Pålegg om funksjonalitet for dokumentfangst, lagring og tilgjengeliggjøring i alle systemer som håndterer offentlige arkivdokumenter
- Videre virkeområde for regelen om sikring av særskilt verneverdige arkiver
- Regulering av Riksarkivarens koordineringsansvar i arbeidet med private arkiver[23]

I komiteens behandling av meldingen sluttet flertallet seg til forslaget om harmonisering mellom arkivlovas og offentleglovas virkeområde, se Innst. 243 S (2012–2013). Flertallet støttet også forslagene om igangsetting av et arbeid for å vurdere utvidelse av arkivlovas virkeområde slik at den gjelder for private aktører med offentlig tilknytning. Flertallet var også positive til «de framlagte strategiene for oppdatering og videreutvikling av regelverket for arkivdanning [...]», mens mindretallet, bestående av Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig folkeparti, mente at meldingen «burde gått dypere inn i problemstillingene [...]».

[21] Blant annet personopplysningsloven (2000 og 2018), helseregisterloven (2001 og 2014), helsepersonelloven (2015), politiregisterloven (2017 og 2018).

[22] Målet for revisjonen var å forenkle forskriften slik at den i mindre grad regulerte arkivfunksjoner i detalj. I tillegg ble språk og begreper oppdatert. Revisjon av noen sentrale temaer som virkeområde, journalføring, bevaring og kassasjon og avlevering ble utsatt i påvente av en senere revisjon av arkivlova. Riksarkivarens forskrift har blitt jevnlig revidert siden 1999, og siste større revisjon skjedde parallelt med revisjonen av arkivforskriften. Reviderte forskrifter trådte i kraft i 2018.

[23] Meld. St. 7 (2012–2013) side 109.

Året etter overtok Høyre og Fremskrittspartiet regjeringsmakten under ledelse av Erna Solberg.

I 2016 vedtok Stortinget en anmodning til regjeringen «om at det igangsettes en revidering av arkivloven av 1999». Forslagstillerne begrunnet anmodningen med at arkivlova «er laget før digitalisering og bruk av data, og loven har av den grunn flere mangler».[24] Som en følge av anmodningen og en senere stortingsanmodning om utredning av arkivfeltet nedsatte regjeringen Arkivlovutvalget høsten 2017.

Slik utvalget ser det, er hovedutfordringene at arkivregelverket ikke er tilpasset en digital verden. Regelverket er innrettet mot å dokumentere tradisjonelle korrespondansebaserte arbeidsprosesser i forvaltningen. Arkivregelverket er også primært rettet inn mot å sikre langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring av arkiver for ettertiden. Det ivaretar i mindre grad forvaltningens behov for dokumentasjon av egne arbeidsprosesser.

6.6 Utviklingen av en arkivsektor

De siste tiårene har arkivsektoren blitt styrket og synliggjort som en sektor med et felles samfunnsoppdrag og faglig identitet. De viktigste faktorene er ABM-politikken, utviklingen av kommunale arkivinstitusjoner, etableringen av mer formelle samarbeidsformer om private arkiver, nye interesseorganisasjoner samt etableringen av utdanningstilbud og arkivfag som akademisk disiplin.

6.6.1 ABM-politikken

ABM-politikken ble etablert som en følge av St.meld. nr. 22 (1999–2000) *Kjelder til kunnskap og oppleving* (ABM-meldingen) i 1999. ABM-meldingen og den senere ABM-politikken la vekt på at arkiver, biblioteker og museer i større grad skulle ses som én sektor, og at politikk og utviklingstiltak i størst mulig grad skulle konsentrere seg om det som var felles utfordringer og behov i sektoren.[25]

ABM-meldingen medvirket til at arkiv i sterkere grad ble forstått og omtalt som en «sektor», på linje med museums- og biblioteksektoren.[26] ABM-tilnærmingen bidro også til det ble lagt mer vekt på arkivinstitusjonene som møteplasser og formidlere av kunnskap og opplevelser. Med opprettelsen av ABM-utvikling i 2003 ble samordnings- og utviklingsansvaret for arkiver, biblioteker og museer lagt til ett statlig organ. ABM-utvikling bidro til utvikling på arkivområdet, blant annet gjennom tildeling av prosjektmidler, og arkivutvikling ble for første gang en definert oppgave for arkivsektoren. ABM-utvikling fikk også i oppgave å samle inn statistikk fra institusjoner som bevarte og tilgjengeliggjorde arkiver og utviklet en arkivstatistikk. I 2011 ble utviklingsoppgavene på nasjonalt nivå, utviklingsmidlene og ansvaret for statistikken overført til Kulturrådet og i 2014 til Arkivverket.

ABM-politikken tok utgangspunkt i fellestrekkene og de felles utfordringene for arkiver, biblioteker og museer, mens de særlige oppdragene og utfordringene for arkivsektoren fikk mindre oppmerksomhet. En særlig utfordring for arkivsektoren har vært de arkivmessige konsekvensene av digitaliseringen av offentlig forvaltning. Digitalisering av papirbaserte arkiver og digitale kanaler for tilgjengeliggjøring og formidling har vært områder som institusjonene ble målt på. Viktige kjennetegn ved arkiver som informasjonskilder og dokumentasjon ble underkommunisert. Når en primært betrakter arkivene som «kilder til kunnskap og opplevelser» for allmennheten, forsvinner arkivenes funksjon som grunnlag for offentlighet og innsyn, som dokumentasjon av rettigheter og interesser og som kilder til forskning og journalistiske undersøkelser på sensitive og kontroversielle temaer. Arkivbevaring og tilgjengeliggjøring har ikke bare rettet seg mot en-til-mange-tilgjengeliggjøring for allmennheten og formidlingstiltak, men også i veldig stor grad mot en-til-en-tilgjengeliggjøring. Mange av arkivene inneholder personsensitiv informasjon eller informasjon som ikke kan gjøres allment tilgjengelig før det er gått svært lang tid. Til disse arkivene kommer det mange innsynsforespørsler.

6.6.2 Utvikling av standarder for digitale arkiver og digitale fellesløsninger

I perioden fra 1999 til i dag er det utviklet en rekke standarder og verktøy for håndtering av arkiver i ulike stadier og på ulike medier. Flere av verktøyene ble etter hvert fellesløsninger. Utviklingen av standarder og fellesløsninger på arkivområdet skjedde ikke i et vakuum. Mange av standardene

[24] Innst. 14 S (2016–2017).

[25] St.meld. nr. 22 (1999–2000) Kjelder til kunnskap og oppleving, side 2.

[26] I noen sammenhenger blir det fortsatt satt likhetstegn mellom arkivsektoren og Arkivverket. Dokument 3:4 (2016–2017) Riksrevisjonens undersøking av digitalisering av kulturarven, er et eksempel på det. De kommunale og private arkivinstitusjonene er ikke omtalt, selv om museene på alle forvaltningsnivåer er omtalt.

og løsningene bygde på eller forholdt seg til internasjonale standarder som ble utviklet i samme periode.

Noark-standarden ble etablert allerede i 1984 av Statens rasjonaliseringsdirektorat i samarbeid med Arkivverket og forvaltet av Arkivverket fra 1990.[27] Noark ble raskt de facto standard for elektronisk journalføring i statlig forvaltning. Innen 1990 var det utarbeidet ti ulike systemer basert på Noark. Med innføringen av arkivlova i 1999 ble Noark obligatorisk, og det ble etablert en formell ordning for Noark-godkjenning. Noark-standarden er nærmere beskrevet i kapittel 17.

Avleveringsstandarder og verktøy for bevaring av digitalt skapte arkiver ble utviklet av Arkivverket ved overgangen til 2000-tallet.[28] Den første avleveringsstandarden, ADDML, beskrev datastrukturer og relasjonelle strukturer basert på XML.[29] I tillegg til standarden for teknisk arkivbekrivelse (ADDML) ble det utviklet et verktøy for å lage eller redigere datasettbeskrivelser (Arkadukt) og verktøy for å teste arkivuttrekk (Arkade og Arkn4).[30] Arkade brukes i dag av de fleste norske arkivinstitusjonene.

Arkivplan.no er et nettbasert kartleggings- og styringsverktøy som skal gi virksomhetene oversikt over og kontroll med arkivprosessene i egen organisasjon.[31] Arkivplan.no benyttes av flertallet av norske kommuner og fylkeskommuner samt flere universiteter og høgskoler, helseforetak, departementer, direktorater, tilsyn, forvaltningsbedrifter og forskningsinstitusjoner. Fellesløsningen ble opprinnelig utviklet av kommunal sektor og privat næringsliv i fellesskap, med støtte fra ABM-utvikling i 2002.[32]

Digitalt sikringsmagasin (DIAS-prosjektet) fra 2012, var et prosjekt som tilpasset en internasjonal standard for metadata ved langtidsbevaring, PREMIS, til bruk i Arkivverket og kommunale arkivinstitusjoner.[33] Prosjektet ble gjennomført som et samarbeid mellom Arkivverket, kommunal sektor, sentrale statlige aktører og interesseorganisasjonene, med økonomisk støtte fra ABM-utvikling.[34] Det baserte seg på de internasjonale arkivstandardene OAIS og prinsippene i TRAC-rapporten fra 2007.[35]

Asta og arkivportalen.no er fellesløsninger i arkivsektoren. De er unike i internasjonal sammenheng ved at de brukes av alle arkivinstitusjonene i Norge og så godt som alle museene som forvalter arkiver av noe omfang og betydning. Asta er en felles programvare for arkivfaglig beskrivelse av overførte arkiver som ble utviklet i 1995.[36] Arkivportalen.no er en nasjonal søketjeneste som ble lansert i 2010, og som gjør det mulig å søke etter arkiver i alle institusjonene som bruker løsningen.[37] Forut for innføringen av Asta hadde enkeltinstitusjoner publisert kataloger på nett. Av arkivinstitusjonene var Fylkesarkivet i Sogn og Fjordane tidligst ute med lansering av katalog på nett i 1996. Stiftelsen Asta forvalter i dag arkivportalen.no. Per august 2016 publiserer 73 statlige, kommunale og private arkivinstitusjoner sine digitale kataloger på arkivportalen.no.[38]

---

27 Utviklingen av Noark var pionervirksomhet. En tilsvarende europeiske standard, MoReq, ble først utviklet av DLM Forum og EU-kommisjonen i 2001.

28 Bakgrunnen var at Arkivverket hadde mottatt en del uttrekk fra systemer i stormaskinmiljøer, blant annet statistikk og ligningsdata. Det var dyrt å bruke ekstern konsulentbistand for å lage teknisk beskrivelse av uttrekkene. Forholdene lå også til rette ved at Arkivverket nylig hadde opprettet en egen enhet for bevaring av digitale arkiver og XML var lansert.

29 Informasjon fra ansatte og tidligere ansatte i Arkivverket: Martin Bould, Petter Svendsen og Terje Pettersen Dahl. Inntil januar 2018 var ADDML og Noark de eneste lovpålagte arkivstandardene. ADDML brukes i dag også av de svenske og finske riksarkivene, men Arkivverket forvalter standarden.

30 Med unntak av Arkn4, som ble utviklet for å teste Noark4-uttrekk, ble verktøyene ikke opprinnelig utviklet som fellesløsninger for arkivsektoren. Eldre versjoner av Arkade ble brukt til å teste fagsystemer, mens Arkade 5 nå kan brukes til å teste Noark 5-uttrekk.

31 Arkivplan ble et lovpålagt krav med innføringen av arkivlova i 1999.

32 Utviklet av elleve kommunale arkivinstitusjoner i samarbeid med Nexus Group, med IKA Møre og Romsdal som initiativtaker.

33 PREMIS-standarden spesifiserer metadata om bevaring for en arkivpakke. Den dokumenterer hendelsene og håndteringshistorikken gjennom arkivpakkens livssyklus, fra og med mottak i arkivinstitusjonen.

34 Sentrale aktører: Bergen byarkiv, Oslo byarkiv, IKA Møre og Romsdal, IKA Trøndelag, KDRS, KS, Difi, Nasjonalbiblioteket, OsloMet, Arkivforbundet og Norsk Arkivråd. Prosjektet hadde forløpere i tidligere prosjekter i Arkivverket og kommunal sektor: ELMAG-prosjektene i Arkivverket (2006–2010) og Open arms-prosjektet i kommunal sektor.

35 OAIS står for Reference Model for an Open Archival Information System. Innlemmet i ISO 14721. TRAC står for Trustworthy Repository Audit and Certification – Criteria and Checklist. Innlemmet i ISO 16363 i 2012.

36 Asta ble spesifisert i 1991 av LLP (senere Arkivforbundet) i samarbeid med Arkivverket og med støtte fra Norsk Arkivråd. Utviklet med støtte fra Norsk kulturråd i 1995. Stiftelsen Asta ble opprettet av LLP i samarbeid med Arkivverket. Mye av utviklingen finansieres stadig av stiftelsens inntekter fra oppdragsbasert ordning av papirarkiver, men Kulturdepartementet og ABM / Norsk kulturråd har også gitt tilskudd.

37 Arkivportalen inneholder en beskrivelse av arkivene og angivelse av lagringssted. Utviklingen av løsningen ble finansiert med støtte fra ABM-utvikling over flere år.

38 Dokument 3:4 (2016–2017) Riksrevisjonens undersøking av digitalisering av kulturarven.

Digitalarkivet er en nettjeneste hvor brukere får tilgang til digitalt arkivmateriale. Det har i dag mest arkivmateriale fra Arkivverket, men det skal bli sektorens løsning for å tilgjengeliggjøre sitt digitale arkivmateriale. Målet med prosjektet er at alle brukere skal kunne søke og hente fram digitalt innhold i arkiver, både fra statlig, kommunal og privat sektor og fra alle deler av landet. Prosjektet er i henhold til regjeringens føringer om tjenesteutvikling på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Digitalarkivet er i dag Arkivverkets nettportal for tilgjengeliggjøring av digitaliserte papirbaserte arkiver og arkiver som er lagret på andre ikke-digitale medier.[39] I 2017 hadde Digitalarkivet 6,8 millioner besøk fra 1,5 millioner brukere. Det er den digitale løsningen på kulturfeltet i Norge med flest brukere og er en suksesshistorie også i internasjonal sammenheng.

6.6.3 Veksten i papirarkivene – en forsinket utfordring for arkivsektoren

Den teknologiske utviklingen har også vært en driver for en sterk vekst i mengden papirarkiver i offentlig forvaltning utover 1900-tallet – først med innføringen av skrivemaskinen og deretter eksplosivt med kopimaskinen, skrivere, tekstbehandlere og PC-er fra 1970-tallet. De store papirarkivene er en forsinket utfordring for arkivsektoren ettersom papirarkiver først overføres til arkivinstitusjonene 25–30 år etter at saksbehandlingen er avsluttet. Dette er ikke et særnorsk fenomen, men et internasjonalt utviklingstrekk.

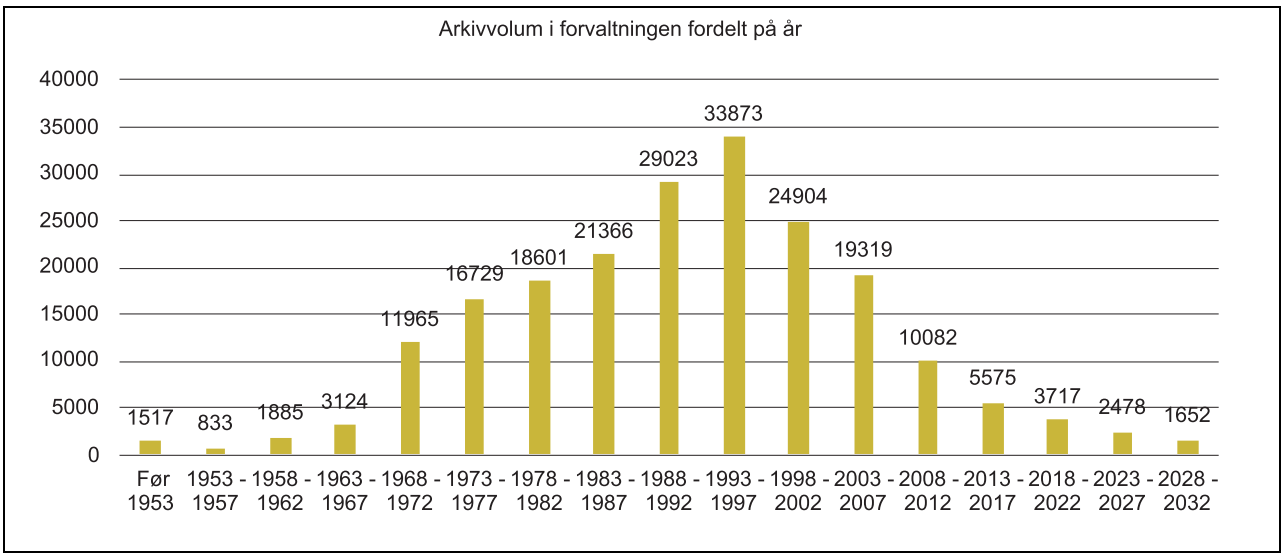
Manglende magasinkapasitet for papirarkiver ble trukket fram som en av hovedutfordringene i Meld. St. 7 (2012–2013). De siste 30 årene har Arkivverket nesten tredoblet mengden papirarkiver i magasinene.[40] Dette innebærer at det er bevart dobbelt så mye papirarkiv fra de siste 60 årene som det er bevart fra middelalderen til 1955 i Arkivverket. For å få dette til har det vært nødvendig med en storstilt utbygging av magasiner.[41] Også i resten av arkivsektoren er det brukt store ressurser på utbygging og oppgradering av magasiner.[42] Til tross for magasinutbyggingene er det omtrent like store papirarkiver som fortsatt befinner seg i forvaltningen. Ifølge Arkivstatistikken og kartlegginger gjennomført av Arkivverket de senere årene er det estimert at det i statlig og kommunal forvaltning i dag er om lag 500 000 hyl-

[39] Digitalarkivet ble utviklet i 1998 av Arkivverket (ved Statsarkivet i Bergen) og Universitetet i Bergen.

[40] NOU 1987: 35, side 16. Arkivvolum for papirarkiver angis normalt i hyllemeter. En hyllemeter tilsvarer en meter med arkivbokser i en arkivreol. I 2016 fantes det 265 721 hyllemeter i henhold til årsrapport Arkivverket 2016, side 25. I NOU 1987: 35 ble det oppgitt at Arkivverket stort sett hadde mottatt statlige papirarkiver skapt før 1955 i 1986/1987.

[41] Utbyggingen av magasiner i Arkivverket etter 1987 har skjedd i flere byggetrinn. I tilknytning til Riksarkivbygningen har det vært bygd tre nye magasiner. Flere av statsarkivene og Samisk arkiv har også fått nye magasiner i perioden. I tillegg har eksisterende magasiner blitt oppgradert til dagens internasjonale standard med blant annet tilgangskontroll, klimaanlegg og muggsluser.

[42] Per 2015 var det i kommunale arkivinstitusjoner bevart 200 000 hyllemeter papirarkiver og ledig kapasitet til å bevare ytterligere 80 000 hyllemeter. Arkivverket hadde per 2016 om lag 25 000 hyllemeter ledig magasinkapasitet.



Figur 6.3 Arkivvolum i forvaltningen

Kilde: Arkivstatistikken/kartlegginger gjennomført av Arkivverket

lemeter arkiver som ikke er overført, se figur 6.3. Magasinkapasitet for papirarkiver er fortsatt en vesentlig utfordring for arkivsektoren.

6.6.4 Kommunale arkivinstitusjoner

I perioden 1976–2010 ble det etablert kommunale eller fylkeskommunale arkivinstitusjoner i alle fylker i Norge, og mange institusjoner fikk nye og utvidede oppgaver utover 2000-tallet.[43] Institusjonsbyggingen i kommunal sektor er et viktig utviklingstrekk i denne perioden. I flere større byer ble det opprettet nye byarkiver, og eksisterende kommunearkiver fikk en mer definert rolle både som fagorganer og bevaringsinstitusjoner. Det ble også opprettet interkommunale arkivordninger og fylkesarkiver som leverte arkivtjenester til medlems- og eierkommuner. Det var flere drivere til denne utviklingen. Arkivverket var en pådriver for, og i mange tilfeller direkte initiativtaker til, etablering av kommunale arkivinstitusjoner.[44] Det var et stort behov for arkivfaglig bistand til veiledning og ordning av arkiver på 1990-og 2000-tallet med økende bruk av spesialiserte elektroniske fagsystemer i kommunene og innføring av elektronisk arkiver.[45] Flertallet av de kommunale arkivordningene ble organisert som samarbeidsordninger etter kommuneloven §§ 27 eller 28. Etter at lov om interkommunale selskaper trådte i kraft 1.1.2000, ble flertallet omorganisert til interkommunalt selskap. De nye interkommunale arkivene (IKA) tilbød ikke bare kommunene og fylkeskommunene konsulenttjenester innen ordning og veiledning, men ble utviklet som bevarings- og formidlingsinstitusjoner for sine medlemmer. De interkommunale arkivene opplevde en vekst i antall medlemmer og dekket til dels større områder. Mange av byarkivene ble også styrket ved at de ble «totalarkiver», det vil si at de fikk operativt ansvar for kommunens arkiver fra produksjonsfasen (arkivdanningen) til langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring. Fra midten av 2000-tallet begynte arbeidet med å etablere depottjenester for digitale arkiver. Det foregikk en konsolidering av det kommunale arkivmiljøet gjennom etablering av møtearenaer og fellestiltak, der opprettelsen av *Kommunearkivinstitusjonenes Digitale RessursSenter SA (KDRS)* var det viktigste. KDRS ble opprettet i 2010.[46] Hensikten var å etablere en felles depotløsning for digitale arkiver for de kommunale arkivinstitusjonene og et felles kompetansemiljø for langtidsbevaring av digitale arkiver i kommunal sektor, se kapittel 21.

Riksrevisjonens undersøkelse fra 2010 avdekket manglende sikring og tilgjengeliggjøring av arkivmaterialet i kommunal sektor, som etter Riksrevisjonens vurdering ga økt risiko for at mye bevaringsverdig dokumentasjon kunne gå tapt. Situasjonen var mest alvorlig i kommuner som ikke var tilknyttet en kommunal arkivinstitusjon. Riksrevisjonen påpekte følgende forhold:

- Lite egnede lokaler for lagring av papirarkiver
- Få elektroniske systemer i kommunal sektor er lagd med tanke på at bevaringsverdig dokumentasjon skal sikres for framtiden, spesielt utfordrende for fagsystemer.
- Mye arkivmateriale er også utilgjengelig for brukerne blant annet på grunn av manglende systematisering av dokumentasjonen og manglende publikumstjenester.
- Behov for å øke kompetansen i kommunene om sikring og tilgjengeliggjøring av arkivene
- Betydelige svakheter i departementets styringsinformasjon og i styringsdialogen med Arkivverket om utfordringene i kommunal arkivsektor
- Manglende tilsyn og oppfølging av kommunal sektor fra Arkivverket
- Regelverket for hva som skal bevares eller kasseres, er utdatert.

---

43 Bering, Bjørn, «Veien frem går først tilbake. Utvikling av det kommunale arkivlandskapet» Han er søkkane go! Festskrift til byarkivar Arne Skivenes (2017) side 121–134. Interkommunalt arkiv i Rogaland det første i 1976, tre nye i 1987 og de resterende i tidlig på 1990-tallet.

44 Tanken var ikke ny. Utvalget som leverte NOU-en i 1987, mente at arbeidet med å sikre viktige lokale og regionale arkiver, både kommunale og private, burde prioriteres høyere. Utvalget foreslo at de interkommunale arkivene, som på dette tidspunktet stort sett ikke hadde depotoppgaver, fikk magasinplass til bevaring av historiske arkiver, alternativt at de fylkeskommunale arkivene ble utvidet til også å omfatte historiske arkiver fra primærkommunene. Kommunal sektor hadde, som resten av forvaltningen, hatt en meget stor vekst i mengden papirarkiver. Samtidig hadde det vært begrensede ressurser til arkivarbeid, dårlige oppbevaringsforhold for eldre arkiver, og få kommuner hadde hatt kapasitet til å bygge opp arkivfaglig kompetanse. Etter kommunereformen i 1964 var det mange «herreløse arkiver». Flere av riksarkivarene i mellomkrigstiden hadde også foreslått en kommunal arkivreform med opprettelse av regionale institusjoner.

45 Opprettelsen av kommunale arkivinstitusjoner hadde ikke bare opphav i kommunenes behov for sikker forvaring av eldre arkiver, men kom også som et resultat av en økt interesse for lokale kulturtradisjoner og historie. For at det skulle være mulig å forske på lokale og regionale forhold, var det nødvendig å bevare regionale og lokale arkiver. Dette gjaldt kommunale arkiver, men den økte interessen for lokalhistorie falt sammen med en økt bevissthet om betydningen av private arkiver, ikke bare personarkiver, men også arkiver fra bedrifter og organisasjoner.

46 Fellesarenaer var årlige ledermøter, KAI-konferansen og felles publikasjon (Arkheion) samt utveksling av foredragsholdere.

– Manglende arkivplikt for private som utfører offentlige oppgaver

Enkelte av forholdene som Riksrevisjonen påpekte i 2010, er ikke lenger like aktuelle, men på et overordnet nivå er utfordringene i all hovedsak de samme.[47] Det gjelder særlig manglende arkivplikt for private som utfører offentlige oppgaver, og manglende magasinkapasitet for papirarkiver – som i det siste har blitt aktualisert av den pågående kommunereformen. Den største utfordringen er allikevel et regelverk som i liten grad er tilpasset digitalisering, og et stort etterslep, av eldre elektroniske systemer som det ikke er tatt uttrekk fra. Selv om antallet kommuner og fylkeskommuner som er tilknyttet en arkivinstitusjon, har økt, er det fortsatt en liten andel som ikke er tilknyttet en arkivinstitusjon eller har opprettet en ordning for bevaring og tilgjengeliggjøring av eldre arkiver. Alle arkivinstitusjoner tilbyr heller ikke tjenester for bevaring og tilgjengeliggjøring av digitale arkiver.

6.6.5 Strategier og samarbeid for bevaring av private arkiver

I NOU 1987: 35 *Samtidens arkiver – fremtidens kildegrunnlag* ble det vektlagt at private arkiver sammen med offentlige arkiver utgjør samfunnets arkiver, og at arkiver etter bedrifter, organisasjoner og privatpersoner bør bevares og tilgjengeliggjøres som en del av kulturarven og som kilder til framtidig forskning.[48] Forut for arkivlova hadde hverken det offentlige eller eierne av private arkiver plikt til å ta vare på disse arkivene. Med innføringen av arkivlova fikk Arkivverket for første gang et formelt ansvar og juridiske virkemidler for å sikre private arkiver. Riksarkivaren fikk en plikt til å holde oversikt over verneverdige private arkiver og føre register over private arkiver som blir tatt vare på av offentlige og i private institusjoner. Riksarkivaren fikk også myndighet til å registrere private arkiver som særskilt verneverdige, se kapittel 22.

NOU 1987: 35 anslo at andelen private arkiver i hyllemeter utgjorde om lag 5 prosent av den totale mengden bevarte papirarkiver. I dag utgjør de private arkivene om lag 20 prosent av den totale mengden. Dette er et resultat av et mer målbevisst arbeid med bevaring av private arkiver i Arkivverket, kommunale og private arkivinstitusjoner, museer og biblioteker. Et viktig tiltak har vært at Arkivverket og ABM-utvikling i 2003 i fellesskap etablerte et landsdekkende nettverk av institusjoner som koordinerer arbeidet med sikring av private arkiver. Riksarkivet fikk rollen som nasjonal koordinator, mens en regional institusjon fikk en tilsvarende regional rolle i hvert fylke. Disse institusjonene, hovedsakelig museer og kommunale arkivinstitusjoner, utgjør i dag et nettverk av fylkeskoordinerende ledd. På nasjonalt nivå er det etablert tilsvarende nettverk, der blant annet Arkivverket, Nasjonalbiblioteket og de private arkivinstitusjonene deltar. Arkivverket har utarbeidet en nasjonal strategi for arbeidet med private arkiver (2015–2020) basert på innspill og tilrådinger som er innhentet gjennom fellesprosjekter om private arkiver som et ledd i SAMDOK-samarbeidet. Siden 1987 har det også blitt langt flere aktører som arbeider med å bevare, tilgjengeliggjøre og forvalte private arkiver. Fylkeskommunale og kommunale arkivinstitusjoner er kommet til som en ny gruppe aktører. I tillegg har flere museer styrket sitt arbeid med private arkiver. I dag er det større bredde i arkivene som bevares, enn i 1987. Det er utarbeidet regionale og nasjonale bevaringsplaner, herunder sektorvise bevaringsplaner, som ser private og offentlige arkiver samlet.[49]

Det er allikevel flere utfordringer. Det er hovedsakelig papirbaserte arkiver og ikke-digitale foto som er bevart. Bevaring av digitale arkiver fordrer også infrastruktur for digital langtidsbevaring, som det er krevende å etablere for mindre institusjoner og institusjoner som ikke har arkiv som hovedoppgave.

Det er også store regionale forskjeller i hvilke arkiver som bevares. Dette skyldes hovedsakelig at mye av bevaringsarbeidet fortsatt er basert på innsatsen fra ildsjeler og lokale initiativer. Det er svært mange aktører som bevarer private arkiver, en del av aktørene er svært små, og mange har andre oppgaver i tillegg. Som en følge av dette er digitale arkiver, og arkiver fra store bedrifter og organisasjoner som det er kompetanse- og ressurskrevende å bevare, fortsatt underrepresentert.[50] I tillegg er en stor andel av de private arkivene ikke ordnet og i praksis utilgjengelige.[51]

---

47 Arkivverket har i årene etter på økt tilsynshyppigheten og det er utarbeidet nye bevarings- og kassasjonsbestemmelser.

48 NOU 1987: 35 side 14.

49 SAMDOK-rapport: Privatarkiv (9) Utredning om arbeidet med privatarkiv i Norge (2014).

50 Store bedrifter og organisasjoner skiller seg fra andre private arkiver ved at volumene gjør at de er mer ressurskrevende å håndtere, og ved at de krever mye magasinplass. Det er derfor mer krevende for små institusjoner å bevare denne typen arkiver.

6.6.6 Arkivverket

St.meld. nr. 22 (1999–2000) redegjorde for at arkivsektoren i årene framover ville måtte håndtere store utfordringer på flere områder parallelt. I meldingen ble det derfor skissert en opptrappingsplan for Arkivverket:

> Dei skisserte tiltaka på arkivområdet vil etter ei opptrapping over fem år representera ein årleg kostnad på 62 mill. kroner utover noverande løyvingsnivå. Den årlege oppfølginga vil vera avhengig av den økonomiske utviklinga og budsjettsituasjonen. Det vil såleis på vanleg måte måtta takast atterhald om den årlege budsjetthandsaminga.

Riksrevisjonen påpekte ti år senere at bare en tredjedel av disse midlene var tildelt.[52] Arkivverket har derfor vurdert og tatt i bruk andre strategier. En av strategiene var bedre utnyttelse av eksisterende ressurser gjennom en gjennomgripende omorganisering i 2016. Inntil da hadde ansvaret for nasjonale oppgaver hovedsakelig ligget til den sentrale enheten, Riksarkivet, mens de regionale enhetene, statsarkivene, formelt hadde like oppgaver. Riksarkivet bevarte arkivene fra sentralforvaltningen, det vil si departementer, direktorater, tilsyn osv., mens statsarkivene bevarte arkivene fra den regionale forvaltningen, det vil si regionskontorer, distriktskontorer osv. Med digitalisering og økt spesialisering av forvaltningen var ikke denne organiseringen lenger like hensiktsmessig.

Utover 2000-tallet skjedde det også en omfattende spesialisering i Riksarkivet og til dels i Statsarkivene, hovedsakelig på grunn av endrede kompetansebehov som en følge av digitaliseringen. På 2000-tallet ble Arkivverket også tilført ansvaret for to nye nasjonale oppgaver, som ble plassert på to geografiske steder, Samisk arkiv i Kautokeino og Norsk helsearkiv på Tynset. I tillegg ble et prosjekt for etablering av Norsk oljearkiv lagt til Stavanger. Omorganiseringen i 2016 fullførte denne utviklingen og etablerte en gjennomgående organisering, der alle ledere i fagavdelingene har ansvaret for en eller flere nasjonale oppgaver, og der de fleste seksjoner har ansatte på flere lokasjoner. Det ble også opprettet en egen utviklingsavdeling. Omorganisering innebar at flere ressurser kunne overføres til arbeid med digitale arkiver og til utviklingsarbeid for å løse de store utfordringene Arkivverket og sektoren står overfor.

6.6.7 Nye utdanningstilbud og samarbeidsarenaer og etableringen av arkiv som akademisk disiplin

Da arkivlova tok til å gjelde, var det forholdsvis sparsomt med utdanningstilbud i arkivfag i Norge. Universitetet i Oslo og Arkivakademiet i tilbød deltidstudier.[53] Norsk Arkivråd og Landslaget for lokal- og privatarkiv (nå Arkivforbundet), jobbet aktivt for å etablere studietilbud i Norge. Det første heltidsstudiet ble opprettet av Høgskolen i Oslo og Akershus (nå OsloMet) i 2014. Studiet ble i 2016 utvidet til en bachelor i arkivvitenskap. Det er i dag to heltidsstudietilbud etter at NTNU etablerte studiet Arkiv og samlingsforvaltning i 2016. Studiet i Oslo retter seg mot arbeid i forvaltningen og arkivinstitusjoner, mens studiet i Trondheim retter seg mot arbeid med arkiver i arkivinstitusjoner og andre kulturinstitusjoner. Framveksten av et utdanningstilbud i Norge har bidratt til en profesjonalisering av faget på 2000-tallet.

Som en følge av dette er arkivfag som akademisk disiplin forholdsvis ny. Det meste av forskningen i arkivsektoren har foregått i Arkivverket. Lite av forskningen har vært fagfellevurdert. Mye av forskningen har vært selvvalgt og utført av amanuensis- og førsteamanuensisstillinger med forskningsrett i Arkivverket og har i stor grad vært konsentrert om historiske temaer. Mindre av forskningen har tatt for seg arkivfaglige temaer, og svært lite har handlet om digitale arkiver og digitale utfordringer.[54] Universitetene er i dag en arena for arkivfaglig forskning med fagfellevurdering.[55] Det første og foreløpig eneste norske tidsskriftet for arkivfag med fagfellevurdering er *Tidsskriftet Arkiv*, som ble startet i 2010. I Sverige har arkivfaget hatt en mye sterkere akademisk tradisjon. Til sammenligning ble tidsskriftet

---

[51] Arkivstatistikken. Dette gjelder særlig for kommunearkivinstitusjonene og museene, hvor bare litt over halvparten av arkivene er ordnet slik at de kan brukes av publikum. Begge institusjonstypene har de siste årene tatt imot store mengder private papirarkiver, men har i mindre grad hatt kapasitet og ressurser til å ordne dem.

[52] Riksrevisjonen, Dokument 3:10 (2016–2017) Undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning, side 76.

[53] Høgskolen i Oslo og Akershus (nå Oslo Met) opprettet en årsenhet og et bachelorprogram for arkiv i henholdsvis 2004 og 2010, men begge deler var også deltidsstudium. I 2007 ble det også opprettet et studium i elektronisk arkiv og foto/lyd/film arkiv, som i dag er nedlagt, ved Høgskolen på Lillehammer. Studiene var hovedsakelig rettet mot ansatte som jobbet med arkiv i forvaltningen og trengte faglig påbygging.

[54] Arkivarforeningens kartlegging av forskning i sektoren fra 2010.

[55] Både OsloMet og NTNU har ansatte med individuell forskningstid og arkiv som fagområde.

Arkiv, samhälle och forskning utgitt for første gang i 1953.

I mangel av sterke forskningsmiljøer innenfor arkivfaget har uformelle nettverk og arenaer vært veldig viktige for utviklingsarbeid i arkivsektoren. ABM-utvikling, og senere Kulturrådet, var en sentral gjennom støtte til prosjekter og en egen skriftserie. Norsk Arkivråd, Arkivarforeningen og Arkivforbundet er gamle organisasjoner som lenge har tilbudt arenaer for faglig utvikling, deltatt i internasjonalt samarbeid gjennom deltakelse i International Council on Archives (ICA) og arbeidet med arkivpolitikk. Det kommunale arkivmiljøet (ofte forkortet KAI) arrangerer en årlig konferanse og gir ut et tidsskrift. På 2000-tallet har det blitt etablert nye arenaer. Den største fellesarenaen for arkivsektoren har vært SAMDOK-samarbeidet fra perioden 2013–2017. SAMDOK ble etablert av Riksarkivaren høsten 2013 som en strategisk satsing og et samarbeidsprosjekt på tvers av arkivsektoren. Satsingen var en direkte oppfølging av Meld. St. 7 (2012–2013).[56] KS har også i større grad blitt en aktør i arkivsektoren.

6.7 Svarene i lovutkastet

Rettslige løsninger som svarer på utfordringene og utviklingstrekkene beskrevet ovenfor er behandlet i de følgende kapitlene.

I forslaget til ny formålsparagraf er det synliggjort at dokumentasjon og arkiver er nødvendige for å ivareta sentrale samfunnsverdier som rettsstat, demokrati, offentlighet, kulturarv og utvikling av kunnskap om samfunnet, se kapittel 7. Virkeområdet for loven foreslås utvidet i tråd med signalene i Meld. St. 7 (2012–2013), se kapittel 8.

Utvalget har foreslått regler som tar hensyn til at offentlig forvaltning arbeider på nye måter og at dokumentasjon og arkiver i dag skapes digitalt:

1. Virksomheter som er omfattet av loven pålegges tydeligere og mer presise dokumentasjonsplikter, blant annet av kommunikasjon og avgjørelser. Dermed vet virksomhetene hva de skal ta vare på når arbeidsprosessene planlegges og fagsystemer anskaffes eller utvikles, se kapittel 14.
2. Digitale arbeidsprosesser gir mulighet for å bygge inn funksjonalitet som sørger for løpende dokumentasjon, såkalt innebygd arkivering, se kapittel 17. Virksomheter skal gi tilsatte tilgang til verktøy for å dokumentere sin eksterne kommunikasjon på en automatisert måte, se kapittel 15.
3. Lovutkastet tar høyde for at mange arbeidsprosesser i dag er helt eller delvis automatisert, og det stilles krav til dokumentering av automatisert rettsanvendelse, se kapittel 14.
4. Lovutkastet er utformet uten krav til journalføring. Digital kommunikasjon og digitale arbeidsprosesser åpner for at åpenhet og etterprøvbarhet kan ivaretas med andre og mindre arbeidskrevende metoder, se kapittel 16.
5. Utvalget foreslår å oppheve gjeldende forbud mot overføring av digital dokumentasjon til utlandet, men med visse geografiske begrensninger og krav om risikovurderinger, se kapittel 18.
6. Digital dokumentasjon og arkiver må forvaltes og vedlikeholdes på måter som sikrer at generasjonene framover kan bruke og ha tillit til den. Virksomhetene pålegges å holde dokumentasjonen vedlike. Det må legges til rette for langtidsbevaring tidlig i prosessen, se kapittel 19 og 21.
7. Digitaliseringen innebærer at arkivsektoren kan gjøre arkiver tilgjengelig på flere måter og åpner for andre bruksområder for arkiver, se kapittel 20.

For å sikre etterlevelse stiller lovutkastet krav om dokumentasjonsstrategi i virksomhetene, se kapittel 9. Sanksjoner ved tilsyn har samme formål, se kapittel 12.

Private arkiver må tas vare på for å gi ettertiden et utfyllende bilde av dagens samfunn og vår tid, se kapittel 22. Tekniske spørsmål om utforming av Noark-standarden egner seg ikke for direkte regulering i loven. Noark-standarden og videreutvikling av den er drøftet i kapittel 17. Organisatoriske spørsmål kan etter utvalgets syn også bare i begrenset grad løses i loven. Lovutkastet binder derfor i liten grad opp hvordan arkivsektoren organiseres, se kapittel 11.

Personvernforordningen tillater videre behandling av personopplysningene for «arkivformål i allmennhetens interesse». Fordi personvernforordningen har et høyt abstraksjonsnivå og er tungt tilgjengelig, er det gode rettspedagogiske grunner til å regulere praktisk viktige spørsmål i loven her, se kapittel 10. Lovutkastet stiller krav om minimering før overføring til langtidsbevaring, se kapittel 19.

[56] Foruten Arkivverket har de kommunale arkivinstitusjonene (KAI), Arkivforbundet, Norsk Arkivråd, KS og Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek vært partnere i samarbeidet. I tillegg har det vært deltakelse fra universitets- og høgskolemiljøet, statlig og kommunal forvaltning og museer. For mer informasjon, se: https://samdok.com/.

Del III
Arkivlov for en ny tid

Kapittel 7
Lovens formål

Formålet med lovutkastet er å sikre dokumentasjon om samfunnet for å kunne bruke den til å forstå samtid og fortid og å bevare og videreutvikle Norge som rettsstat og demokrati. Flere del-formål er videreført fra gjeldende lov, som kulturarv, forskning og dokumentasjon av rettigheter. Andre formål er kommet tydeligere til uttrykk, som offentlighet og demokratisk deltakelse, forsvarlig offentlig virksomhet, kulturelt mangfold og enkeltpersoners og gruppers behov for å kjenne egen historie og kultur. Vi har et ansvar for å sørge for tilfang av autentiske kilder fra vår egen tid, slik at generasjonene som kommer etter oss får grunnlag for å analysere de prosessene som foregår i dag.

Lovutkastet bruker formuleringen «sikre dokumentasjon om samfunnet». Dette innebærer at utvalget og omfanget av dokumentasjonen skal være bredt og hentet fra både offentlig og privat sektor. Arkivene skal gjøres tilgjengelige for alle, for alle typer bruk og viderebruk.

Sikring av rettslig og forvaltningsmessig dokumentasjon dreier seg i tillegg om å ivaretakelse innbyggerne i deres relasjon til offentlig sektors mange krav og ytelser. Dokumentasjon og arkiv er grunnsteiner for sentrale samfunnsverdier som rettsstat, demokrati, gjennomsiktighet, offentlighet og personvern.

7.1 Mandatet. Gjeldende rett

I mandatet blir utvalget bedt om å vurdere formålet med loven og vurdere lovens virkeområde opp mot andre relevante regelverk. I dette kapitlet foreslår utvalget en ny formålsparagraf. Virkeområdet behandles i kapittel 8.

Da gjeldende arkivlov ble vedtatt i 1991, fikk formålsbestemmelsen følgende ordlyd:

> Føremålet med denne lova er å tryggja arkiv som har monaleg kulturelt eller forskingsmessig verde eller som inneheld rettsleg eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at desse kan verta tekne vare på og gjorde tilgjengelege for ettertida.

Monaleg betyr «vesentlig». Denne formålsbestemmelsen peker ut visse kategorier arkiver som det er lovens formål å bevare: arkiver med vesentlig kulturell verdi, arkiver med vesentlig forskningsmessig verdi, arkiver med rettslig dokumentasjon og arkiver med viktig forvaltningsmessig dokumentasjon.[1] Hensikten med å bevare disse typene arkiver er at de skal bli tatt vare på og gjøres tilgjengelige for ettertiden. I pliktbestemmelsen i § 6 er det angitt som et uttrykkelig mål at dokumentasjonen i tillegg skal være tilgjengelig for bruk også i *samtiden*.

NOU 1987: 35 *Samfunnets arkiver – fremtidens kildegrunnlag* lå til grunn for gjeldende arkivlov. Der ble det lagt særlig vekt på arkivenes rolle som kulturarv og forskningskilder.[2] Arkivverket skulle prioritere «å sikre og gjøre arkivmateriale tilgjengelig for forskning og kulturhistorisk dokumentasjon». Tilrettelegging for bedre arkivrutiner og arkivadministrasjon i offentlig forvaltning ble ikke ansett som et like sentralt mål med loven. Utredningen ble avgitt like før den offentlige forvaltningen ble fundamentalt endret som følge av IKT.

Da departementet fremmet sitt lovforslag, ble også arkiver med rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon inkludert i formålsparagrafen sammen med arkiver med kulturell eller

---

1 Bevaringsutvalget (2000–2001), side 70, formulerte hensynene som begrunner arkiver, slik:
- å dokumentere offentlige organers funksjoner i samfunnet, deres utøvelse av myndighet, deres rolle i forhold til det øvrige samfunn og deres rolle i samfunnsutviklingen.
- å holde tilgjengelig materiale som gir informasjon om forhold i samfunnet på et gitt tidspunkt, og som belyser samfunnsutviklingen
- å dokumentere personers og virksomheters rettigheter og plikter i forhold til det offentlige, og i forhold til hverandre.
- å dokumentere de arkivskapende organers rettigheter og plikter i forhold til andre instanser.

2 NOU 1987: 35 Samfunnets arkiver – fremtidens kildegrunnlag, side 36.

forskningsmessig verdi. Departementet mente at det ikke var andre lover eller regelverk som ivaretok disse hensynene.[3] Slik ble det også en del av arkivlovas formål å bevare arkiver med rettslig betydning for innbyggerne og som dokumenterte forvaltningens egen virksomhet.

7.1.1 Formålsbestemmelsene i de nordiske arkivlovene

Utvalget har undersøkt de nordiske arkivlovene. Alle har en formålsbestemmelse. Lovene er virksomme i sektorer som ikke er svært ulike, og ikke uventet har de overlappende innhold. Bestemmelsene varierer likevel relativt mye i både form og innhold. Forskjellene kan være uttrykk for ulik lovgivningstradisjon, for at lovene har blitt til på ulik tid, for ulike prioriteringer eller en kombinasjon av dette. Alle formålsbestemmelsene har likevel til felles at de er nøkterne i formen. De har en praktisk tilnærming uten bruk av store ord.

7.1.2 Verdensarverklæringen om arkiv

Verdensarverklæringen om arkiv ble vedtatt av generalforsamlingen i ICA (The International Council on Archives) i Oslo i september 2010. Innledningen til Verdensarverklæringen har tatt i bruk større ord, se tekstboks 7.1. Dette er tale som peker utover det praktiske, daglige arbeidet som mange antakeligvis forbinder med arkiver.

Boks 7.1 Verdensarverklæringen om arkiv

Arkiver dokumenterer beslutninger, handlinger og minner. Arkiver er en unik og uerstattelig arv som overføres fra generasjon til generasjon. Arkiver forvaltes fra de blir til, for å bevare deres verdi og meningsinnhold. De er autoritative informasjonskilder som understøtter pålitelige og transparente administrative prosesser. De spiller en vesentlig rolle i samfunnsutviklingen ved at de sikrer og bidrar til individets og fellesskapets hukommelse. Åpen tilgang til arkiver beriker kunnskapen om samfunnet, fremmer demokrati, beskytter innbyggernes rettigheter og bedrer livskvaliteten.

7.2 Utviklingen etter at dagens formålsbestemmelse ble vedtatt

Både arkivsektoren og samfunnet har gjennomgått store endringer siden arkivlova ble vedtatt. Arkivlovas formålsbestemmelse har stått uendret i snart 30 år. I samme periode har offentlig sektor gjennomgått omorganiseringer, vekst, utvikling og digitalisering. Det har vært en betydelig vekst i offentlig tjenesteyting og rettighetsfesting, automatisering av rettslige avgjørelser, samtidig som individenes rettsstilling er blitt sterkere. Ytringsfrihetsbestemmelsen i Grunnloven § 100 er blitt supplert med nye bestemmelser om informasjonsfrihet. Offentleglova har styrket innbyggernes rett til innsyn i den offentlige forvaltning. Den betydelige veksten i innsamlede personopplysninger og de mange nye anvendelsesområdene for slike opplysninger har ført til økt oppmerksomhet om behovet for reguleringer for å ivareta individenes personvern. Disse utviklingstrekkene er omtalt flere andre steder i utredningen.

7.3 Overveielser

7.3.1 En formålsbestemmelse med tydeligere mål

En formålsbestemmelse gir retning ved tolkningen av lovens øvrige bestemmelser og sier noe om hva lovgiver ville oppnå.

Utvalget mener at den nye loven bør ha en formålsbestemmelse. Dagens bestemmelse bør videreutvikles og angi de hensynene som bevaring av dokumentasjon og arkiver ivaretar. Bestemmelsen bør i tillegg gjenspeile utvalgets forslag om å pålegge offentlige organer plikt til å dokumentere sin virksomhet. Bestemmelsen bør vise til at grunnleggende demokratiske verdier ivaretas gjennom at forvaltningen løpende dokumenterer sin virksomhet, og at innbyggerne har tilgang til autentiske historiske kilder.

En formålsbestemmelse skal gi mål og mening til lovens øvrige bestemmelser. Den bør fortrinnsvis målbære et lettfattelig og intuitivt budskap og kommunisere godt med lovens brukere. Verdensarverklæringen og Grunnloven kan tjene som forbilder.

Lovutkastet § 1 har to ledd. Første ledd trekker opp overordnede, grunnleggende verdier:

[3] Riksarkivaren hadde uttalt: «Det kan antas (under noe tvil) at offentlige organer langt på vei vil sørge for bevaring av arkiver som ivaretar deres egne dokumentasjonsinteresser, men vi kan ikke forutsette at de vil sørge for tilsvarende bevaring av dokumentasjon for å sikre publikums interesser.» Se Ot.prp. nr. 77 (1991–92) side 11.

arkivene som kilde til forståelse av samtid og fortid og som grunnlag for rettsstat og demokrati. Disse verdiene kan ses på som summen av flere andre hensyn som er listet opp i annet ledd: å fremme offentlighet og demokratisk deltakelse; forsvarlig drift av offentlig virksomhet; fastsette, fremme og forsvare rettigheter og andre rettskrav; utvikle kunnskapen om kulturarv, kulturelt mangfold og grunnleggende samfunnsforhold; legge til rette for vitenskapelig forskning og annen gransking; å ivareta enkeltpersoners og gruppers behov for å kjenne egen historie og kultur.

7.3.2 Nærmere om det overordnede formålet – første ledd

Det framgår kun implisitt av dagens formålsbestemmelse *hvorfor* vi som samfunn tar vare på dokumentasjon for ettertiden. For mange framstår det kanskje som selvsagt. For dem kan det synes overflødig å forklare hvilken verdi det har for et samfunn å bevare sine arkiver for ettertiden. Ikke desto mindre er det grunn til å løfte fram og belyse den viktige samfunnsoppgaven arkivsektoren ivaretar. Arkivene har vært, er og skal fortsette å være en kilde til kunnskap om fortiden og om vårt samfunns og vår sivilisasjons utvikling og en bærebjelke i vårt demokrati. Det kan det være god grunn til å understreke.

Grunnloven § 100 pålegger statens myndigheter å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. At innbyggerne har tilgang til rikholdige og gode arkiver, legger forholdene til rette for den opplyste samtalen, ikke bare om dagsaktuelle, men også om fortidige forhold. Tilgang til autentiske kilder er sentralt for at vi selv og generasjonene som kommer etter oss, skal kunne oppnå erkjennelse om samfunnsforhold og politiske prosesser, lære av historien og videreutvikle Norge som rettsstat og demokrati.

Et viktig formål med loven må derfor være å ikke bare bevare de allerede overførte, eldre arkivene. Det er like viktig å sørge for et tilstrekkelig tilfang av autentiske kilder fra vår egen tid. Vi må påse at generasjonene som kommer etter oss, får grunnlag for å analysere prosessene som foregår nå, i dag, for at de skal kunne forstå og trekke lærdom på samme måte som oss selv.

Når statlige organer som skapte dokumentasjonen, overfører den til Nasjonalarkivet, manifesterer dette at dokumentasjonen går fra å være organets egen til å bli en del av samfunnets felles eie. Det blir en del av kulturarven vår tid etterlater til kommende generasjoner. Samling av samfunnets arkiver i dedikerte og nøytrale institusjoner vil sikre åpen adgang til arkivene og legge til rette for en fri og uavhengig forskning. I kommunal sektor skjer noe av det samme ved overføring til kommunale, fylkeskommunale og interkommunale arkivinstitusjoner, selv om kommunene og fylkeskommunene formelt sett beholder råderetten over dokumentasjonen.

Både nasjoner og privatpersoner kan trenge avstand til fortidige begivenheter for å bli i stand til å forholde seg til dem på en fornuftig og fullt ut rasjonell måte. Det tok 73 år før statsminister Erna Solberg høsten 2018 ga de såkalte tyskerjentene en unnskyldning for at offentlige myndigheter satte Grunnloven til side, og for måten myndighetene behandlet dem på etter krigen. Enkeltpersoner og grupper som har blitt utsatt for overgrep, kan også behøve tid til å forstå hva som egentlig er skjedd, og tid før de er i stand til å ta et oppgjør med fortiden og eventuelt stille offentlige myndigheter til ansvar. Da er det vesentlig at kilder er blitt bevart.

Også ansvaret for å tilgjengeliggjøre arkiver bør videreføres som en del av lovens formål. Både Grunnloven og offentleglova framhever innsyn i offentlig dokumentasjon som en grunnleggende demokratisk mekanisme. Forutsetningen er at det offentlige har arkiver og dokumentasjon som det kan gis innsyn i. Arkiver legger med andre ord til rette for demokrati gjennom innsyn, demokratisk deltakelse og kontroll, rettssikkerhet og tillit til det offentlige. Arkiver er også basis for rettsstaten. Arkivenes vesentlige bidrag for demokrati og rettsstat bør komme fram i formålsbestemmelsens første ledd.

7.3.3 Delhensyn – annet ledd

Offentlighet og demokratisk deltakelse

Ytringsfriheten har vært nedfelt i Grunnloven § 100 siden vedtakelsen i 1814. I 2004 ble også offentlighetsprinsippet grunnlovfestet. I dag lyder femte og sjette ledd i bestemmelsen slik:

> Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.
>
> Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.

Grunnloven sikrer oss altså ikke bare en rett til å ytre oss fritt, men også adgang til å opplyse oss gjennom tilgang til offentlig informasjon. Paragraf 100 annet ledd oppstiller «sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse» som ytringsfrihetens begrunnelse. I lys av dette framstår retten til informasjon som en naturlig forlengelse av, og et grunnleggende fundament for, ytringsfriheten.

Da regjeringen fremmet forslaget til den nye offentleglova som ble vedtatt i 2006, viste de til endringen i Grunnloven § 100. Under diskusjonen om lovens formålsbestemmelse ble det anført at prinsippet om dokumentinnsyn er grunngitt i særlig tre hensyn – demokrati, kontroll og rettssikkerhet.[4] Alle disse tre hensynene er tatt inn i offentleglovas formålsbestemmelse, som har følgende ordlyd:

> Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon.

Arkivlova har således som en del av sitt formål å bygge opp under offentleglovas og Grunnlovens formål gjennom å virke som basis for offentlighet og demokrati.

Utvalget mener lovens betydning for offentlighet og demokrati bør framkomme i annet ledd i bokstav a som første delmål.

Forsvarlig offentlig virksomhet

Hverken Grunnloven eller offentleglova pålegger offentlige myndigheter noen plikt til å dokumentere sin virksomhet. De forutsetter ganske enkelt at dokumentasjon finnes ved at offentlige organer skaper dokumentasjon som en naturlig og selvsagt del av sin virksomhet. Også arkivlova bygger på en uuttalt forutsetning om at offentlige organer skaper dokumentasjon som danner basis for arkiver. Forvaltningsloven stiller imidlertid enkelte krav om dokumentasjon av offentlig myndighetsutøvelse. Dokumentasjon av offentlig virksomhet er en forutsetning for forsvarlig drift og for offentlighet og kontroll med forvaltningen. Å legge til rette for en hensiktsmessig dokumentasjonsforvaltning i offentlig virksomhet er således også et viktig formål med loven.

Det genereres store mengder data og informasjon i offentlig virksomhet i dag. En del av det kommer i form av tradisjonelle dokumenter, men stadig mer gjør det ikke. Mye informasjon oppstår og oppbevares i fagsystemer, databaser og programkode som ikke passer med en naturlig språklig forståelse av ordet dokument. Denne utviklingen gjør det ikke mindre viktig at forvaltningen dokumenterer sin virksomhet og systematiserer og lagrer dokumentasjonen slik at den kan gjøres tilgjengelig i samtid og ettertid – hvis ikke risikerer en tap av historiske kilder for ettertiden. Dessuten risikerer en å miste muligheten for styrking av informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltakelsen, rettssikkerheten for den enkelte, tilliten til det offentlige og kontrollen fra allmennheten. Dette er arkivenes demokratiske funksjon i sin samtid.

Arkiver med høy integritet og allmenn tillit, slik offentlige arkiver forutsettes å ha, kan være en informasjonskilde med stor autoritet og dermed fungere som et korrektiv. Dette vil være en viktig oppgave for samfunnets arkiver framover. Utvalget foreslår at dette perspektivet kommer til uttrykk i annet ledd bokstav b.

Dokumentasjon for rettigheter og andre rettskrav

Rettighetssamfunnet bidrar til at borgerne står i stadig tettere samhandling med offentlige myndigheter. Krav til likhet og rettferdighet med rettssikkerhet for den enkelte, knyttet til både tjenester og andre offentlige ytelser og myndighetsutøvelse, gjør det påkrevd med god dokumentasjon. Utviklingen har gått i retning av at en stadig større del av det offentliges arkiver består av dokumentasjon knyttet til enkeltindivider og deres rettsstilling. Arkivenes rolle som dokumentasjonsbank er tatt inn som delhensyn i annet ledd bokstav c.

Kunnskap om kulturarv, kulturelt mangfold og grunnleggende samfunnsforhold

I omtalen av utvalgets overveielser knyttet til første ledd er det lagt betydelig vekt på arkivenes rolle i samfunnsutviklingen og som grunnlag for forståelse og erkjennelse av både fortiden og samtiden. Fortidens arkiver er en del av samfunnets kulturarv som i beste fall også speiler det kulturelle mangfoldet. Et formål med loven er at samfunnets arkiver fortsatt skal dokumentere og speile det mangfoldet som finnes. Tilgangen til å

[4] Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) kapittel 3.

gjøre seg kjent med arkiver fra fortiden er en mulighet for å skaffe seg kunnskap om både kulturarven, det kulturelle mangfoldet og samfunnsforholdene. Utvalget har trukket dette hensynet fram i annet ledd bokstav d.

Forskning og annen type granskning

Arkiver skaper grunnlag for forskning på like mange felt som det finnes arkiver. Ofte kan arkiver med opplysninger innsamlet til bruk på ett felt vise seg å gi verdifulle forskningsdata på andre felt. Eksempler på dette er samfunnsmedisinsk forskning med utgangspunkt i helseopplysninger fra Forvarets sesjoner over flere generasjoner og værobservasjoner fra norske fyr på 1800-tallet i dagens klimaforskning. Denne typen forskning vil øke med digitale arkiver, bruk av stordata og nye analysemuligheter. I tillegg benyttes arkivene til andre typer gransking og undersøkelser som ikke er vitenskapelig forskning. Et viktig eksempel på dette er slektsforskning. Utvalget anser at forskning er en naturlig og helt sentral del av bruken av arkiver og er derfor tatt med blant hensynene i oppregningen i annet ledd, i bokstav e.

Enkeltpersoners og gruppers behov for å kjenne egen historie og kultur

Arkiver kan ha en sentral rolle som kilde til kunnskap og som grunnlag for identitet og forsoning. Utviklingen i Norge har gått i retning av et styrket rettsvern for den enkelte og av demokratiutvikling. Som en konsekvens også av dette har offentlige myndigheter i større grad tatt innover seg tidligere tiders overgrep mot, og marginalisering av, grupper og enkeltindivider. Blant annet har det blitt opprettet offentlige erstatningsordninger. En konsekvens av dette er økt bruk av arkivene fra disse gruppene.

Når utvalget i sitt forslag henviser til rettsstaten og demokratiet i første ledd, har tanken vært at dette er verdier som alle kan samles om, og som finner gjenklang i alle grupper av samfunnet. Demokratiet og rettsstaten er garantien for ivaretakelse også av minoriteter, marginaliserte grupper og enkeltindivider. Det kan være grunn til å understreke dette hensynet. Utvalget mener formålsparagrafen bør synliggjøre den rolle bevaring av dokumentasjon og arkiver kan ha for minoriteter, marginaliserte og enkeltindivider. Dette hensynet er tatt inn i annet ledd bokstav f.

Private arkiver

Dagens arkivlov omfatter både offentlige arkiver og private arkiver. Utvalget går inn for å videreføre dette, se kapittel 22. Det er et sentralt mål å sikre en slik bredde av samfunnsdokumentasjon at det skal være mulig for ettertiden å forstå hele samfunnet, ikke bare offentlig sektor.

Arkivenes rolle som objektive kilder har blitt problematisert fra 1980-tallet og utover, se kapittel 4.1.2. Det har blitt rettet oppmerksomhet mot betydningen av å supplere de offisielle versjonene av historien som de offentlige arkivene dokumenterer, gjennom bevaring av private arkiver og i gjennomføring av innsamlingsprosjekter.

Utvalget mener likevel at det ikke er behov for å nevne private arkiver spesielt i formålsbestemmelsen. Formålsbestemmelsen bruker det generelle begrepet «dokumentasjon om samfunnet». En fordel ved å ikke nevne private arkiver uttrykkelig, er at en ikke trenger å trekke en grense mellom offentlige og private arkiver. Felles formål styrker begge typer arkiver.

Andre perspektiver som har vært vurdert

Måten dokumentasjon skapes, bevares og systematiseres på, er avgjørende for dens senere verdi og troverdighet. Arkivfaget dreier seg mye om å sikre troverdighet i betydningen autentisitet, men også integritet og konfidensialitet. Utvalget gjør rede for arkivfaglige prinsipper i kapittel 4, men har valgt å ikke løfte disse prinsippene inn i formålsbestemmelsen. Prinsippene er ikke mål i seg selv, men betingelser for at dokumentasjonen som bevares, skal ha verdi som arkiv og fylle sin funksjon.

Offentleglova framhever viderebruk av offentlig informasjon som et formål. EUs viderebruksdirektiv ble gjennomført i norsk rett med vedtakelsen av offentleglova i 2006. En kunne tenkt seg at dette ble tatt inn som et formål i den nye loven, men det er trolig overflødig ved siden av offentleglova. Det legges til grunn at offentleglova også regulerer retten til viderebruk av dokumentasjon i overførte arkiver. Med en videreføring av tilgjengeliggjøring som del av formålsbestemmelsen antas det ikke som nødvendig å henvise til viderebruksdirektivet.

Kapittel 8
Virkeområde

Arkivlova har i dag et virkeområde som er smalere enn både offentleglova og forvaltningsloven. Selvstendige rettssubjekter omfattes ikke av arkivlova selv om det offentlige har en eierandel som gir avgjørende styring. Både stat og kommune fristiller virksomheter og gjør bruk av private til å løse oppgaver på sine vegne. Skal offentleglova fungere som redskap for en åpen og gjennomsiktig forvaltning, er den avhengig av at forvaltningen har dokumentasjon og arkiver. Utvalget foreslår derfor å utvide lovens virkeområde slik at den i hovedsak sammenfaller med offentleglovas, i samsvar med signalene i Meld. St. 7 (2012–2013).

8.1 Gjeldende rett

8.1.1 Innledning

Gjeldende arkivlov er delt inn i fire kapitler. Kapittel II gjelder offentlige arkiver. Kapittel III gjelder private arkiver. Første bestemmelse i kapittel II er § 5:

> Føresegnene i dette kapitlet gjeld for alle offentlege organ med unnatak for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombodsmann for forvaltninga og andre organ for Stortinget.

8.1.2 Stortinget og domstolene. Sametinget

Arkivlova § 5 gjør eksplisitt unntak for Stortinget og organer for Stortinget. I Ot.prp. nr. 77 (1991–92), kapittel 3.2.1, begrunner departementet dette på følgende måte:

> Dette vert gjort av di eit organ (Riksarkivaren) underlagt den utøvande styresmakta elles ville få instruksjonsrett andsynes den lovgjevande makta og organ under denne.

Stortingsarkivet er fjernarkiv (depotarkiv) for Stortingets konstitusjonelle og administrative virksomhet med arkivmateriale fra 1814 til i dag. Arkivene er tilgjengelige via arkivportalen.no.

Det er ikke gjort tilsvarende unntak for domstolene – den tredje og dømmende statsmakt. Domstolene er med andre ord omfattet av loven. I proposisjonen anføres at dette er i samsvar med nedfelt praksis, uten at det er nærmere kommentert. Det er heller ikke gjort unntak for politi og påtalemyndighet, som altså også er omfattet.

Sametinget er ikke omfattet av arkivlova kapittel II. Loven har ikke fastsatt noe eksplisitt unntak for Sametinget. Organet ble ikke omtalt i lovproposisjonen. Sametinget har avtale med Arkivverket om deponering av sine arkiver i Samisk arkiv (Sámi arkiiva) i Kautokeino.

8.1.3 Skillet mellom offentlig arkiver og private arkiver

Avgrensningen av pliktsubjekter i § 5 er knyttet til definisjonen av «offentleg organ» i § 2 bokstav g. Arkivlovas definisjon av offentlig organ er «statleg, fylkeskommunal eller kommunal institusjon eller eining». I Ot.prp. nr. 77 (1991–92), punkt 3.1.2, skrev departementet følgende om skillet mellom offentlige og private arkiver og således om virkeområdet for loven kapittel II:

> Etter arkivlovutvalet sitt framlegg ville arkiv skapt av bedrift eller selskap der staten er eigar av 50 % eller meir, eller fond eller stifting der staten har skote inn 50 % eller meir av kapitalen, verta definert som statleg arkiv. Tilsvarande ville arkiv skapt av bedrift eller selskap der kommune eller fylkeskommune er eigar av 50 % eller meir, eller fond eller stifting der kommune eller fylkeskommune har skote inn 50 % eller meir av kapitalen verta definert som kommunalt arkiv. […]
>
> Etter dei definisjonane som er lagde til grunn i lovutkastet her har offentlege forvaltningsorgan, institusjonar og forvaltningsbedrifter offentlege arkiv. Arkivet i føretak organiserte etter lova om statsføretak, eller reine næringsverksemder organiserte som aksjeselskap eller lutlag vert etter lovutkastet her deri-

mot å definera som privat, jamvel om offentlege instansar eig alle aksjane eller lutane.

På bakgrunn av dette er det blitt lagt til grunn en snever forståelse av begrepet. Kun organer som utgjør en del av staten eller kommunen/fylkeskommunen som juridisk person, er omfattet av arkivlova.

Forvaltningsbedriftene regnes som del av staten som juridisk person og er omfattet av arkivlova. Statens pensjonskasse, Statens kartverk og Statsbygg er eksempler på forvaltningsbedrifter.

Kommunale foretak er en del av kommunen som juridisk person og er omfattet av arkivlova. Kommunale foretak er en type virksomhet som er regulert i kommuneloven. Eksempler på kommunale foretak er Boligbygg Oslo KF, Alta Havn KF og Ålesund brannvesen KF.

8.1.4 Selvstendige rettssubjekter

Virksomheter som ikke er en del av stat eller kommune som juridisk person, faller utenfor virkeområdet til arkivlova kapittel II. Dette gjelder selv om virksomheten er fullt ut offentlig eid og heller ikke kan ha private eiere. Det er uten betydning hvilke oppgaver virksomheten løser, og hva slags type vedtak den treffer. Eksempler på virksomheter som er fullt ut offentlig eide, er statsforetak (som ble konkret nevnt i proposisjonen) og interkommunale selskaper.

Statsforetak stiftes av Kongen i statsråd. De eies i helhet av den norske stat og er representert ved et departement. Statsforetakene reguleres av en egen lov, statsforetaksloven, som regulerer forholdet mellom staten som eier og virksomheten. Eksempler på statsforetak er Statskog SF og Norsk Helsenett SF. Som selvstendige rettssubjekter faller disse virksomhetene utenfor arkivlovas virkeområde.

Interkommunale selskaper reguleres av en egen lov, lov om interkommunale selskaper. De er ikke del av kommunen eller fylkeskommunen som juridisk person, men selvstendige rettssubjekter som er fullt ut offentlig eid. I et interkommunalt selskap er alle deltakerne kommuner, fylkeskommuner eller andre interkommunale selskaper. Noen eksempler på interkommunale selskaper er Rogaland Revisjon IKS, Trondheim Havn IKS og Interkommunalt arkiv Trøndelag IKS. Mange interkommunale arkivsamarbeid er organisert som interkommunalt selskap. Som selvstendige rettssubjekter omfattes denne typen virksomheter ikke av arkivlova.

I tillegg drives offentlig virksomhet i form av aksjeselskaper, samvirkeforetak, stiftelser og andre organiseringsformer hvor private kan delta sammen med det offentlige.

8.1.5 Riksarkivarens adgang til å treffe vedtak om at arkivlova skal gjelde

Riksarkivaren har adgang til å fastsette at private rettssubjekter skal omfattes av arkivlova helt eller delvis, med hjemmel i §§ 19 og 20.

Gjeldende arkivlov § 19 gir Riksarkivaren hjemmel til å fastsette at et privat rettssubjekt som mottar faste årlige driftstilskudd som er viktige for virksomheten, skal følge arkivlovas bestemmelser for offentlige organer helt eller delvis. Det samme gjelder virksomheter som har fullmakt til å treffe enkeltvedtak eller å utferdige forskrift. Etter det utvalget har fått opplyst, har § 19 ikke vært i praktisk bruk. Riksarkivaren traff ved et tilfelle vedtak om at en av studentsamskipnadene skulle underlegges arkivlova kapittel II, men samskipnadene klaget, og saken ble siden ikke fulgt opp.

Med hjemmel i arkivlova § 20 kan Riksarkivaren bestemme at et organ som skifter status fra statlig til kommunalt – eller fra offentlig til privat – fortsatt skal følge reglene som gjaldt før skiftet, helt eller delvis. I så fall kan en unngå at organisatoriske endringer får konsekvenser for virksomhetens plikter etter arkivlova. Myndigheten etter § 20 er også lite brukt i praksis.[1] Ifølge det utvalget har fått opplyst, gjelder det kun Avinor AS. Eksempler på saker der bruk av §§ 19 og 20 har vært vurdert, men ikke kommet til anvendelse, er: NSB, Bane NOR, Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress og Den norske kirke.

Som et ledd i oppfølgingen av Meld. St. 7 (2012–2013) satset Riksarkivaren i en periode på frivillighet og inngåelse av frivillige avtaler. Den avtalebaserte strategien er imidlertid arbeidskrevende og har ikke gitt videre resultater. Det er inngått svært få avtaler. En ny problemstilling som er kommet til, er om en avtale med Arkivverket vil være tilstrekkelig som grunnlag til å behandle personopplysninger til arkivformål i allmennhetens interesse, jf. personvernforordningen.

---

[1] Se Sægrovs merknader til § 20 på Rettsdata. En aktiv forvaltning av reglene ville forutsette at Arkivverket fulgte med på omdanninger av offentlig virksomhet på alle sektorområder.

8.1.6 Geografisk virkeområde

Arkivlova gjelder for Svalbard, Jan Mayen og bilandene, jf. forskrift 9. mars 2001 nr. 192, jf. arkivlova § 3. Loven gjelder således for Sysselmannen og andre offentlige organer. Virksomheter som er viktige for håndheving av norsk suverenitet, for eksempel Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS, er imidlertid ikke omfattet fordi det er et selvstendig rettssubjekt.

Longyearbyen lokalstyre er et organ som ikke anses omfattet av arkivlova. Justis- og beredskapsdepartementet har i Prop. 43 L (2018–2019) foreslått at arkivlova skal gjelde for Longyearbyen lokalstyre som for kommunene.

8.1.7 Det saklige virkeområdet til forvaltningsloven og offentleglova

Offentlig sektor er omfattet av tre sentrale, sektorovergripende lover – arkivlova, forvaltningsloven og offentleglova. Lovene står i tett sammenheng med hverandre. Likevel har de ulike virkeområder. Lovene ivaretar de samme formål langt på vei, men ikke helt.

Forvaltningsloven

Forvaltningsloven gjelder behandlingsmåten i forvaltningssaker. Et utvalg har nylig lagt fram utkast til ny forvaltningslov. Den gjeldende loven har regler som offentlige tjenestemenn må rette seg etter i deres arbeid for forvaltningsorganer. Loven skal sikre at offentlig myndighetsutøvelse skjer i kontrollerte former i henhold til rettsstatsprinsipper. Det forekommer at private rettssubjekter har kompetanse til å treffe enkeltvedtak eller utferdige forskrift. Da blir offentlig myndighet utøvd av private, og da gjelder forvaltningslovens regler også for private.

Forvaltningsloven § 1 (lovens generelle virkeområde) lyder:

> Loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Som forvaltningsorgan regnes et hvert organ for stat eller kommune. Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift.

I § 4 fastslås at forvaltningsloven ikke gjelder domstolenes virksomhet. Saker som forvaltningsorganer behandler eller avgjør i medhold av rettsstellovene, er heller ikke omfattet. Loven gjør videre unntak for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre organer for Stortinget.

Offentleglova

Offentleglova skal sikre en åpen og gjennomsiktig offentlig forvaltning for blant annet å styrke rettssikkerheten for den enkelte, tilliten til det offentlige og kontrollen fra allmennheten. Kjernen i offentleglovas virkeområde er således offentlige myndighetsorganer som opptrer på det offentliges vegne, utøver offentlig myndighet og er omfattet av forvaltningsloven.

Offentleglovas formål peker imidlertid ut over dette. Loven skal også styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltakelsen og tilliten til det offentlige og legge til rette for gjenbruk av informasjon. Offentlig virksomhet omfatter mer enn den rene forvaltningsvirksomheten som er omfattet av forvaltningsloven. Det offentlige er også engasjert i annen type aktivitet, drevet av virksomheter som ikke er offentlige organer. Ofte er dette selvstendige rettssubjekter underlagt andre typer regler. Dersom offentleglovas formål skal nås, må allmennheten også sikres innsyn i og kontroll med disse delene av offentlig virksomhet.

Offentleglova § 2 fastsetter at selvstendige rettssubjekter faller inn under offentleglovas virkeområde hvis det offentliges eierandel er så stor at den gir mer enn halvparten av stemmene i det øverste organet eller rett til å velge mer enn halvparten av de stemmeberettigede medlemmene i det øverste organet. I slike tilfeller har det offentlige avgjørende innflytelse på virksomheten. Det er likevel unntak dersom det selvstendige rettssubjektet hovedsakelig driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private.

Kongen kan i forskrift gjøre unntak for selvstendig rettssubjekt, eller for visse dokumenter hos selvstendig rettssubjekt, «dersom det må reknast som nødvendig ut frå omsynet til arten av verksemda, konkurransesituasjonen eller andre særlege tilhøve. Det same gjeld dersom det gjeld unntak frå innsynsretten for det alt vesentlege av dokumenta til verksemda og særlege tungtvegande omsyn tilseier det». I offentlegforskrifta § 1 er det gjort unntak fra lovens virkeområde for flere virksomheter, blant andre NRK Aktivum AS, Posten Norge AS og Eksportkreditt Norge AS.

Det er også gjort unntak for enkelte typer dokumenter hos selvstendige rettssubjekter som *er* omfattet av loven. Eksempler på dette er doku-

menter knyttet til sak om kommersiell utnytting av forskningsresultater og sak om bidrags- eller oppdragsforskning i rettssubjekter innenfor universitets- og høyskolesektoren; dokumenter knyttet til forvaltning av statens interesser i CO_2-håndteringsprosjekt hos Gassnova SF; dokumenter i saker om finansiering og investering hos Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (NORFUND).

Endelig kan Kongen gi forskrift om at offentleglova likevel skal gjelde, helt eller delvis, for selvstendige rettssubjekter som er knyttet til stat eller kommune uten å oppfylle vilkårene om eierandel. Kongen kan også gi forskrift om at loven skal gjelde for selvstendige rettssubjekter som hovedsakelig driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private. Offentlegforskrifta § 2 fastsetter at Stiftelsen Nasjonalmuseet for kunst er omfattet.

I tillegg har offentleglova unntak for de samme organene som forvaltningsloven. Domstolene er unntatt for sin virksomhet etter rettsstellovene. Det er også unntak for gjøremål som andre virksomheter har etter rettsstellovene. Politiets og påtalemyndighetens virksomhet etter straffeprosessloven er uttrykkelig unntatt. For disse organene og disse sakene er det vedtatt spesialregler om saksbehandling og dokumentinnsyn. Også Stortinget og organer for Stortinget er unntatt fra offentleglovas virkeområde.

Plikten til journalføring, jf. offentleglova § 10

Journalen er et redskap når allmennheten skal orientere seg om hva forvaltningen jobber med, og om hva slags dokumentasjon det kan søkes innsyn i. Alle virksomheter som er omfattet av offentleglova, har journalføringsplikt, jf. offentleglova § 10.

Fordi arkivlova og offentleglova har ulike virkeområder, er det enkelte virksomheter som har plikt til å følge reglene om journalføring uten å være omfattet av arkivlova for øvrig. Disse virksomhetene er ikke underlagt kravet om at journalsystemet skal være Noark-godkjent, jf. arkivforskriften § 11.

Det er ikke fastsatt regler om hvordan virksomheter som har journalføringsplikt uten å være omfattet av arkivlova, skal forvalte den journalførte dokumentasjonen, hvor lenge de skal ta vare på den, og om den eventuelt skal overføres til arkivinstitusjon for bevaring for ettertiden. Arkivlova hjemler ikke tilsyn med virksomheter som bare har journalføringsplikt. En ren journalføringsplikt, slik enkelte selvstendige rettssubjekter har, er ikke et virkemiddel for å sikre og bevare samfunnsdokumentasjon.

8.2 Situasjonsforståelse

I kapittel 7 har utvalget gjort rede for arkivenes sentrale funksjon som basis for offentlighet, demokrati og rettssikkerhet. Skal offentleglova fungere som redskap for en åpen og gjennomsiktig forvaltning, er den avhengig av at forvaltningen også faktisk har arkiver. En forvaltning som dokumenterer sin virksomhet og sikrer denne dokumentasjonen, er også et vilkår for en velfungerende rettsstat med rettssikkerhet for den enkelte.

Likevel har arkivlova et virkeområde som er smalere enn både offentleglova og forvaltningsloven. Den vesentligste forskjellen ligger i arkivlovas skarpe avgrensning mot selvstendige rettssubjekter. Til forskjell fra offentleglova omfattes ikke selvstendige rettssubjekter av arkivlova selv om det offentlige har avgjørende styring med virksomheten, eller den er fullt ut offentlig eid. Til forskjell fra både offentleglova og forvaltningsloven omfattes ikke private rettssubjekter av arkivlova selv om de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift.

Utvalget har i ulike sammenhenger gjort rede for at offentlig sektor har gjennomgått omorganiseringer, vekst, utvikling og digitalisering, og at det var vært en betydelig vekst i offentlig tjenesteyting og rettighetsfesting. En vesentlig del av dette bildet er framveksten av nye organiseringsformer i stat og kommune med blant annet fristilling av virksomheter og økt bruk av private til å løse oppgaver på vegne av det offentlige.

Både offentleglova og forvaltningsloven har tatt høyde for disse utviklingstrekkene. Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven må følges av alle som treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift, og allmennheten har rett til å kreve dokumentinnsyn etter offentleglova uansett hvem som har truffet slike avgjørelser. Arkivlova kommer derimot kun til anvendelse hvis den eller de som har truffet enkeltvedtaket eller utferdiget forskriften, er et offentlig organ.

Offentleglova legger i tillegg til rette for åpenhet, innsyn og demokratisk kontroll med virksomheter som drives med offentlige midler, og hvor det offentlige er sikret vesentlig innflytelse gjennom eierskap.

I Meld. St. 7 (2012–2013) varslet departementet endringer i arkivlova der en skulle vurdere løsninger hvor «alle dokument som er journalfø-

ringspliktige etter offentleglova, også blir arkivpliktige etter arkivlova», og at «verksemder som utfører oppgåver på vegner av det offentlege, skal ha påbod om å følgje regelverket for offentlege arkiv».

8.3 Overveielser

Offentleglova fastsetter hva slags type dokumentasjon det skal være adgang til å kreve innsyn i, med sikte på å styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltakelsen, rettssikkerhet for den enkelte, tilliten til det offentlige og kontroll fra allmennheten.

Etter utvalgets vurdering er det en rimelig antakelse at den typen dokumentasjon som offentleglova gir rett til innsyn i, også har verdi som samfunnsdokumentasjon. Legger en dette til grunn, bør virksomheter og dokumentasjon som er omfattet av offentleglova, også være omfattet av arkivloven. Samtidig vil det i tillegg kunne være andre virksomheter og annen dokumentasjon som ikke er omfattet av offentleglova, eller som det er gjort unntak for, som også har verdi som samfunnsdokumentasjon.

Etter utvalgets vurdering er det et naturlig utgangspunkt at arkivloven har minst samme virkeområde som offentleglova.

Den mest logiske løsningen ville etter utvalgets mening være at offentleglova ved fastsettingen av *sitt* virkeområde tok utgangspunkt i virkeområdet til arkivlova. Arkivlova er en lov om offentlige organers *dokumentasjon* og om privates verneverdige dokumentasjon. Offentleglova er en lov om *innsyn* i denne dokumentasjonen. En endring i offentleglova ville ført til harmonisering av virkeområdene for offentleglova og arkivlova, samtidig som offentleglova kunne gi egne regler om sitt virkeområde.

På den annen side har offentleglova og arkivlova delvis ulike siktemål. Felles er interessen i en åpen offentlig forvaltning gjennom innsyn (offentleglova) og gjennom å ta vare på dokumentasjon og tilgjengeliggjøre den (arkivlova). Arkivlova legger imidlertid også til rette for å ta vare på dokumentasjon som ikke kan gjøres offentlig. Arkivfaglig vil det for eksempel være interessant å ta vare på «dokument hos NRK AS som er knytte til redaksjons- og programverksemda i selskapet», selv om offentleglova holder disse utenfor sitt virkeområde. Det samme vil gjelde mye av dokumentasjonen som er omfattet av unntaksregelen i offentlegforskrifta § 1 tredje ledd, og mange av virksomhetene som er omfattet av unntaksregelen i første ledd.

Selv om hovedtrekkene i lovenes virkeområder er like, er det altså også avgjørende detaljer som ikke er like. Det er gode grunner for at reglene om det saklige virkeområde for henholdsvis arkivlova og offentleglova fortsatt bør være ulike.

Utvalget har foreslått at virksomheter som er omfattet av loven, skal ha en plikt til å dokumentere sin myndighetsutøvelse, se lovforslaget § 11. Å treffe enkeltvedtak og å utferdige forskrift er i kjerneområdet for det en kan kalle myndighetsutøvelse. Slik myndighetsutøvelse er også underlagt særlige saksbehandlingskrav i forvaltningsloven. Det er derfor etter utvalgets vurdering naturlig at arkivloven også skal fange opp de virksomhetene som forvaltningsloven gjelder for.

På ett område går arkivlovas virkeområde videre enn offentleglova og forvaltningsloven: Den gjelder all type virksomhet hos domstoler, andre rettsstellorganer, politiet og påtalemyndigheten. Dette er i motsetning til forvaltningsloven og offentleglova som ikke gjelder for disse organenes gjøremål etter rettsstellovene og straffeprosessloven. Årsaken er at disse regelverkene inneholder omfattende spesialreguleringer for organenes saksbehandling og innsyn. Det er ikke vedtatt tilsvarende særregler for disse organenes dokumentasjon og arkiver, og derfor gjelder arkivlova uavkortet. Utvalget foreslår ingen endring i dette.

Utvalget mener at arkivlovas virkeområde bør utvides for å ta høyde for samfunnsutviklingen, og gjør følgende overveielser:

- Hvilke selvstendige rettssubjekter bør være omfattet av arkivlova?
- Hvordan kan en sikre dokumentasjon fra virksomheter som treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift, men som ikke er omfattet av loven for øvrige deler av sin virksomhet?
- Hvordan kan en sikre dokumentasjon hvor offentlige virksomheter setter ut oppgaver til private?

8.3.1 Hvilke selvstendige rettssubjekter bør være omfattet av arkivloven?

Utvalget vurderer først selvstendige rettssubjekter som er fullt ut offentlig eid, og som heller ikke kan ha private eiere. Til denne gruppen hører interkommunale selskaper og statsforetak. Deretter går utvalget over til å se på selvstendige rettssubjekter hvor organiseringsformen åpner for delt eierskap, det vil si hvor det offentlige og private kan delta på eiersiden sammen.

Ulike organiserings- og eierskapsforhold innebærer at ulike typer hensyn gjør seg gjeldende.

Virksomheter som er fullt ut offentlig eid

På landsbasis finnes i dag om lag 250 interkommunale selskaper. Dette er selskaper opprettet etter lov om interkommunale selskaper fra 1999. Bare kommuner, fylkeskommuner og andre interkommunale selskaper kan være medeiere. Selskapsformen er noe strammere regulert enn aksjeselskaper. Målet er å sikre sterkere eierstyring i og med at eierne er offentlige. Interkommunale selskaper er omfattet av offentleglova.

Offentleglova gjør unntak for private rettssubjekter som i hovedsak driver næring i direkte konkurranse med, og på samme vilkår som, private, jf. offentleglova § 2 første ledd annen setning. KS Bedrift har overfor utvalget opplyst at organisasjonen ikke kjenner til interkommunale selskaper som driver virksomhet som gjør at de omfattes av dette unntaket. De er således i de fleste tilfeller omfattet av offentleglova. Et kommunalt eid rettssubjekt som driver en type virksomhet som gjør at det er unntatt fra offentleglovas virkeområde, er mer sannsynlig organisert som et aksjeselskap.[2]

Ukeavisen *Kommunal Rapport* gjennomførte i juni 2018 en spørreundersøkelse blant de interkommunale selskapene. Svarprosenten var bare 35 prosent, og tallene kan dermed ikke generaliseres. Om lag halvparten av dem som svarte, fører postjournal i samsvar med offentleglovas krav. I tillegg fører om lag halvparten arkiv i tråd med arkivlova og har en arkivplan, selv om de ikke er pålagt det. Et vesentlig flertall av selskapene mener de i stor eller noen grad vil kunne finne fram til dokumentasjon om 20 år, og er positive til å bli underlagt arkivlova. Tallene til *Kommunal Rapport* kan tyde på at om lag halvparten av de interkommunale selskapene ikke fører journal, selv om de vet de er pålagt det, jf. offentleglova § 10. Også antall dokumenter på postlistene ser ut til å variere mer enn størrelsen på selskapene kan forklare. Det kan tyde på ulik praktisering av kravene til journalføring.

Utvalget har bedt om uttalelse fra KS Bedrift og Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) om hvorvidt arkivlova bør omfatte kommunale selskaper. NKRF mener at det ikke er *organisasjonsformen* som skal avgjøre om arkivlova skal gjelde, men *hvilken informasjon* virksomheten håndterer. De peker videre på at det kan være behov for unntak basert på størrelse og kompleksitet i organiseringen. NKRF framhever at det kan være ekstra behov for kontrolltiltak på disse områdene, «både internkontroll, rapportering og tilsyn – sanksjoner».

KS Bedrift ser at det er verdier og hensyn som kan tale for arkivplikt når et selvstendig rettssubjekt utfører eller bidrar til offentlige oppgaver. Organisering av offentlige oppgaver skal ikke være avgjørende for arkivplikt eller ikke. De peker samtidig på at pliktene etter arkivlova i så fall må innrettes og kunne håndteres på en egnet og økonomisk måte også for mindre, offentlig eide rettssubjekter. KS Bedrift viser til at en god del av de kommunalt eide selskapene allerede er omfattet av offentleglova og dermed har elektronisk journal. Flere av de større interkommunale selskapene har også saksbehandlingssystemer i tråd med Noark-standarden.

Det er stor variasjon blant de 500 kommunalt eide bedriftene som er organisert i KS Bedrift. De fleste er små og mellomstore bedrifter med en administrasjon som teller fra 2–3 til opptil 20–25 ansatte (i gjennomsnitt om lag 6–7 personer). Flere driver konkurranseutsatt virksomhet i tillegg til å utføre oppgaver på vegne av eierkommunene. KS Bedrift er bekymret for hvilke konsekvenser arkivplikt kan få for mindre bedrifter med få ansatte. Det har liten hensikt å innføre regler hvis pliktsubjektene i realiteten ikke har mulighet til å etterleve dem på en ordentlig måte. Det kan ikke være hensiktsmessig at små selskaper skal ha et saksbehandlingssystem på linje med en kommune. KS Bedrift peker på at den digitale utviklingen ikke nødvendigvis betyr at arkivarbeidet blir enklere og mindre kompetansekrevende i årene framover.

Lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak er en selskapslov. Den gjelder for foretak som eies av staten alene, og som Kongen har bestemt at loven skal gjelde for. Staten svarer ikke for selskapets forpliktelser. Departementet utøver den øverste myndighet i foretaket i foretaksmøtet. Departementets myndighet i foretaket kan ikke utøves utenom foretaksmøtet, se § 38. Dette innebærer at statsforetakene ikke blir etatsstyrt på samme måte som underlagte etater. Regelverket for økonomistyring i staten gjelder ikke for statsforetakene. Eksempler på statsforetak fra NSDs forvaltningsdatabase:

- Enova SF
- Gassnova SF

[2] Noen interkommunale selskaper driver konkurranseutsatt virksomhet, som de interkommunale avfallsbedriftene. Fra 2014 ble det innført skatteplikt på kommunal håndtering av næringsavfall og med dette krav om regnskapsmessig skille mellom lovpålagte oppgaver / husholdningsavfall og næringsavfall (ikke krav om selskapsmessig skille).

- Norsk Helsenett SF
- SIVA – Selskapet for Industrivekst SF
- Statnett SF

Forvaltningsloven gjelder ikke for statsforetakene, se statsforetaksloven § 4. Offentleglova gjelder i utgangpunktet for statsforetakene fordi de er fullt ut statlig eid og kontrollert.[3] Offentlegforskrifta fastsetter likevel helt eller delvis unntak fra offentleglova for noen statsforetak, se forskriften § 1. Dette gjelder blant annet Statkraft SF og dokumenter i saker om søknad om finansiering hos Enova SF.

Innføring av arkivplikt vil nødvendigvis medføre nye krav og oppgaver for virksomheter som ikke er omfattet av arkivlova i dag. Interkommunale selskaper og statsforetak er imidlertid fullt ut offentlig eide virksomheter. Offentlige eiere bør ha forståelse for behovet for og formålet med god dokumentasjon av virksomhet som eies av det offentlige, og som drives på bestilling fra innbyggerne. At det offentlige har valgt å organisere sin virksomhet i form av selvstendige rettssubjekter, bør ikke ha som konsekvens at nivået på dokumentasjonshåndteringen og -tilfanget blir dårligere enn om det offentlige hadde forestått oppgavene selv.

Både interkommunale selskaper og statsforetak vil kunne sitte på viktig og interessant samfunnsdokumentasjon. Når disse selskapsformene velges framfor alminnelig aksjeselskap, er det for å knytte virksomheten tett til det offentlige og til det offentliges interesser og for å kunne drive aktiv styring. Dette taler for at disse virksomhetstypene også skal ha plikt til å bevare og gjøre dokumentasjon tilgjengelig.

Utvalget mener at også interkommunale selskaper og statsforetak bør være omfattet av arkivlova.

Virksomheter hvor det offentlige har eierandeler

Staten eier direkte deler av 74 selskaper.[4] Offentleglova kommer til anvendelse for disse selskapene avhengig av hvor stor eierandelen er, og av i hvilken grad det offentlige kan utøve styring med selskapet. Grovt sagt er hovedregelen at dersom det offentlige eier mer enn 50 prosent av en virksomhet, er den også omfattet av offentleglova. Ut fra betraktningene om at dokumentasjon som offentligheten har en lovhjemlet rett til innsyn i, også vil ha verdi som samfunnsdokumentasjon, er det nærliggende å tenke seg en tilsvarende avgrensning også for arkivlovens virkeområde.

I det følgende ser utvalget nærmere på hva slags typer selskaper dette er, og hva de steller med. Som et alternativ til en ren eierskapsbrøk, som i offentleglova, kunne en tenke seg en arkivlov som heller tok utgangpunkt i formålet med det offentliges eierskap.

I Meld. St. 27 (2013–2014) blir det statlige eierskapet forklart og kategorisert ut fra hvilket formål det er ment å ha. Formålene befinner seg langs en skala. I den ene enden av skalaen har eierskapet *rene sektorpolitiske* mål, i den andre enden er eierskapet motivert ut fra *rene forretningsmessige* mål. Mellom disse to ytterpunktene finner en for det første eierskap med *forretningsmessige mål kombinert med andre spesifikt definerte mål*. Disse ligger nærmere de rene sektorpolitiske målene. For det andre finner en eierskap med *forretningsmessige mål kombinert med nasjonal forankring av hovedkontorfunksjoner*, som ligger nærmere de rent forretningsmessige formålene. Utvalget antar at eierskapet i kommunal sektor antakelig vil kunne inndeles etter de samme linjene som i staten.

Virksomhetene utgjør et rikt mangfold. Følgende er eksempler på heleide og deleide statlige selskaper med *sektorpolitiske mål* som ikke er omfattet av arkivlova slik den lyder i dag:

- NORFUND (særlovselskap)
- Avinor AS
- Bane NOR SF
- Entur AS
- Norske tog AS
- Nye Veier AS
- Gassco AS
- Petoro AS
- Statnett SF
- Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS
- Statskog SF
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS
- Den Norske Opera & Ballett AS
- Nationaltheatret AS
- Norsk rikskringkasting AS
- Norsk Tipping AS (særlovselskap)
- Helse Midt-Norge RHF
- Helse Nord RHF
- Helse Sør-Øst RHF
- Helse Vest RHF
- AS Vinmonopolet (særlovselskap)
- AS Den Nationale Scene
- Innovasjon Norge (særlovselskap)
- Graminor AS

[3] Fram til 2006 gjaldt ikke offentleglova for statsforetakene.

[4] Regjeringen.no Hvordan staten utøver sitt eierskap, besøkt 19.10.2018.

Følgende er eksempler på heleide og deleide statlige selskaper med *forretningsmessige og andre spesifikt definerte mål*, som heller ikke er omfattet av arkivlova i dag:

- NSB AS
- Argentum Fondsinvesteringer AS
- Investinor AS
- Statkraft SF
- Kommunalbanken AS
- Eksportfinans ASA

Kategoriene med *sektorpolitiske mål* og med *forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål* som er listet opp her, omfatter 56 statlige selskaper per oktober 2018. For disse eierskapene gjør det seg gjeldende større eller mindre grad av sektorpolitiske begrunnelser. Det vil si at eierskapet er begrunnet i at selskapet bidrar til å løse offentlige oppgaver. Dette taler for at selskapene bør være omfattet av arkivlova.

Hvor selskapene ikke er statlig heleid, men *deleid*, står også private eller andre offentlige enheter som eiere av selskapet. Det kan diskuteres om deleide selskaper i disse kategoriene også bør omfattes av arkivlova. Private medeiere kan ha andre mål med sitt eierskap enn det offentlige.

For å nå formålene med arkivlova er det utvalgets oppfatning at alle selskaper i disse kategoriene hvor stat eller kommune har eierandeler som gir avgjørende innflytelse, bør omfattes av arkivlova. Loven kan på samme måte som offentleglova hjemle en forskrift som unntar bestemte selskaper av denne typen fra lovens virkeområde ved behov.

Offentlig eide selskaper med rent forretningsmessig formål konkurrerer på linje med andre norske og internasjonale virksomheter i markedet. Å bli underlagt arkivlova kan ses som en konkurranseulempe.

Det må antas at virksomheter med forsvarlig drift også har et regime for å forvalte dokumentasjon som har sammenheng med prosessene internt og med samspill med kunder og myndigheter. Det kan argumenteres for at arkivlovas krav antakelig ikke går noe særlig lenger enn det som allerede følger av god dokumentasjonsforvaltning i enhver virksomhet, offentlig som privat, med unntak av reglene som legger til rette for offentlighet. Og reglene om offentlighet vil uansett komme til anvendelse hvis eierandelen er stor nok.

I opplistingen nedenfor er eksempler på virksomheter i de to siste kategoriene – rene forretningsmessige mål og forretningsmessige mål med nasjonal forankring av hovedkontorfunksjoner.

- Equinor ASA
- Telenor ASA
- Kongsberg Gruppen ASA
- Nammo AS
- Norsk Hydro ASA
- DNB ASA
- Aker Kværner Holding AS
- Baneservice AS
- Flytoget AS
- Mesta AS
- Entra ASA

Slik utvalget ser det, vil det ut fra hensynet til helhetlig samfunnsdokumentasjon være vesentlig å bevare dokumentasjon også fra for eksempel Equinor ASA og Norsk Hydro ASA. Dette er eksempler på virksomheter som er store samfunnsaktører, og hvor det statlige eierskapet har rene forretningsmessige mål eller forretningsmessige mål kombinert med nasjonal forankring av hovedkontorfunksjoner.

Selskapene har spilt en stor rolle i samfunnsutviklingen. Dette taler for at selskapene, i allmennhetens interesse og for historiske formål, pålegges plikt til å ta vare på dokumentasjonen for ettertiden. Dokumentasjon fra disse virksomhetene kan gi viktig kunnskap og være sentrale bidrag til forståelse. Eksempelvis kan nevnes Statoils pionervirksomhet i Nordsjøen og dokumentasjonen om dykkerne eller vannkraft og infrastrukturen for denne, som ble bygd opp i offentlig regi, men hvor det offentlige eierskapet nå er organisert i mer eller mindre private former.

For å sikre denne typen dokumentasjon kunne en tenkt seg at arkivlova hadde en hjemmel til å gi forskrift om hel eller delvis arkivplikt for nærmere angitte offentlig eide selskaper med forretningsmessig formål. Det kunne eventuelt også vurderes å gi slike virksomheter adgang til å være sin egen arkivinstitusjon.

En ulempe med å knytte arkivlovas virkeområde til *formålene* med det offentlige eierskapet på en slik måte er at formålet ikke nødvendigvis framgår av selskapets registrerte formål. Det kan etter omstendigheten heller framgå av dokumentasjon i eierstyringen og vedtak på generalforsamlingen. Hvilke formål og hvilke selskaper som skulle omfattes, ville således måtte vurderes konkret fra sak til sak.

Eierskapsprosent er derimot en objektiv størrelse som gir en klar grense mellom selskaper som er omfattet, og selskaper som ikke er omfattet. Dette gir forutsigbare regler som er lette å anvende. Et virkeområde basert på eierandel vil innebære at kretsen av virksomheter som er

omfattet av loven, vil reduseres dersom for eksempel eierkommunene i et selskap selger seg ned til under 50 prosent, uten at dokumentasjonen som skapes der, nødvendigvis blir mindre interessant for ettertiden. Per januar 2019 eier staten om lag to tredjedeler av Equinor ASA og en tredjedel av Norsk Hydro ASA.

En vil likevel måtte legge til grunn at offentlig eierskap i det store og hele er langsiktig, og at nedsalg eller oppkjøp gjøres på bakgrunn av grundige, strategiske vurderinger. En del av vurderingene vil være knyttet til behovet for samfunnsmessig og politisk kontroll og styring. Dette bør være et relevant kriterium ved vurderingen av hvilke særlige forpliktelser som skal pålegges private rettssubjekter som ivaretar mer allmenne interesser. Dersom stat eller kommune tidligere har vært tungt inne på eiersiden, men selger seg ned til å miste sin avgjørende styring med selskapet, kan det være rimelig å anta at heller ikke behovet for offentlig styring med dokumentasjonen er til stede i samme grad.[5] Da vil et nærliggende synspunkt være at behovet for å dokumentere selskapet som en del av det offentlige Norge vil bli tilsvarende redusert.

Utvalget har etter en samlet vurdering landet på å holde seg til samme rettslige avgrensningskriterium som offentleglova, nemlig eierskapsprosent. Utvalgets forslag innebærer en utvidelse av arkivlovas virkeområde som vil være merkbar for noen av Norges største virksomheter. Utvalget mener at arkivlova bør hjemle forskrift til å gjøre unntak fra hele eller deler av arkivlova etter mønster av offentleglova § 2 annet ledd.

Private virksomheter uten offentlig eierskap som løser oppgaver på vegne av det offentlige

Private oppdragstakere som utfører oppgaver på vegne av det offentlige, kan være av vel så stor interesse for innbyggerne som det det offentlige gjør. Det er likevel ikke krav om at private utførere av offentlige oppgaver skal følge arkivregelverket.

Spørsmålet er hvilke mekanismer en kunne tenke seg for å fange opp andre typer virksomheter og annen type dokumentasjon enn den som skapes i organer som i utgangspunktet faller inn under lovens virkeområde.

Riksrevisjonen fant at om lag 80 prosent av kommunene og fylkeskommunene bare i liten eller svært liten grad stiller krav om at private virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen, skal følge reglene for offentlige arkiver.[6]

I ny kommunelov § 23-6 siste ledd får kontrollutvalget og revisor mulighet til å føre kontroll med «virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen eller fylkeskommunen». Regelen trekker oppdragstakere inn i den kommunale kontrollsfæren, men pålegger dem ingen handleplikter.

Å bli omfattet av arkivlova vil innebære konkrete handleplikter for de private leverandørene. I en gjensidig bebyrdende avtale kan i utgangspunktet det meste avtales, men en avtale er neppe et egnet instrument for å sikre at viktig samfunnsdokumentasjon blir tatt vare på av private. En privatrettslig avtale vil for eksempel ikke være grunnlag for å bli omfattet av tilsyn fra Arkivverket. Samlet taler dette for ikke å bruke frivillige avtaler for å oppnå formålet med arkivloven. Det er etter utvalgets syn mer hensiktsmessig at plikten til å sørge for dokumentasjon og bevaring av dokumentasjon ligger på det ansvarlige forvaltningsorganet.

Riksarkivaren har hjemmel til fastsette at arkivet til et privat rettssubjekt skal følge arkivlova dersom virksomheten «mottek faste offentlege driftstilskot som er viktige for verksemda», jf. § 19. Etter hva utvalget har fått brakt på det rene, har fullmakten ikke vært aktivt brukt, se 8.1.5. Statlige tilskudd gis av Stortinget selv eller av forvaltningen med forbehold om Stortingets bevilgning.[7] Status som tilskuddsmottaker kan endre seg raskt. Noen virksomheter ligger på statsbudsjettet i mange år, og en kunne tenke seg en regel om at arkivplikt inntrådte fra for eksempel det tredje året på statsbudsjettet dersom det offentlige tilskuddet utgjorde over 50 prosent av budsjettet. Et argument mot en slik ordning er at en må kjenne til sammensetningen av institusjonens inntekter og budsjettvedtaket i Stortinget for å kunne fastslå rekkevidden av arkivlova. Dessuten vil interessante arkiver kunne gå tapt i perioden fram til arkivplikt inntrer. Samlet taler dette mot å knytte arkivlovas generelle virkeområde til status

[5] Den dokumentasjon som allerede er skapt, før et eventuelt nedsalg, vil uansett være omfattet av loven og således underlagt plikt til overføring til langtidsbevaring.

[6] Dokument 3:13 (2009–2010).

[7] I budsjettproposisjonen til Kulturdepartementet er det en rekke ensembler og institusjoner som tildeles statlige tilskudd, for eksempel: Sogn og Fjordane Teater, Stavanger Symfoniorkester, Teater Ibsen – Telemark og Vestfold Regionteater, Teater Innlandet, Teatret Vårt – Regionteatret i Møre og Romsdal, Trondheim Symfoniorkester, Trøndelag Teater og Turnéteatret i Trøndelag.

som tilskuddsmottaker og størrelsen på tilskuddet.

8.3.2 Bestemte institusjoner eller lovområder?

Offentleglova er innrettet slik at den angir det generelle virkeområdet, mens offentlegforskrifta begrenser det. For eksempel er Norges sjømatråd AS og SIVA Eiendom Holding AS unntatt fra offentleglova etter forskriften § 1.

Arkivlova er i dag innrettet på motsatt måte. Loven har et nokså avgrenset virkeområde, men Riksarkivaren har adgang til å utvide det. Å nevne bestemte virksomheter i en forskrift til loven kunne være en måte å sørge for at arkivlova gjelder virksomheter en er opptatt av, for eksempel dersom en ønsker at bestemte kulturinstitusjoner skal følge arkivlova, for eksempel NRK AS, Dansens Hus, Den Nationale Scene, Den Norske Opera & Ballett, Det Norske Teatret, Musikkselskapet Harmonien, Nationaltheatret eller Oslo-Filharmonien.

På en lang rekke områder er det fastsatt reguleringer om hvordan private virksomheter skal forholde seg når de løser offentlige oppgaver med offentlige tilskudd og kontrakter (anbud). Eksempler på dette er

- friskoler, jf. lov om frittstående skolar (friskolelova) 4. juli 2003 nr. 84
- fagskoler, jf. lov om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven) 8. juni 2018 nr. 28
- barnehager, jf. lov om barnehager (barnehageloven) 17. juni 2005 nr. 64
- barnevern, jf. lov om barneverntjenester (barnevernloven) 17. juli 1992 nr. 100
- private helsetjenester
- private omsorgstjenester
- samskipnader

For mange slike virksomheter vil det være hjemmel for statlig tilsyn og krav om rapportering og statistikk i sektorregelverket. Dette vil imidlertid ikke gi fullverdig samfunnsdokumentasjon.

I den grad virksomheter yter lovpålagte tjenester på vegne av det offentlige, vil den offentlige oppdragsgiveren ha dokumentasjonsplikt etter lovutkastet § 2 fjerde ledd. Imidlertid vil det her bare være tale om å overføre dokumentasjon som knytter seg til produksjonen av lovpålagte tjenester osv., som skjer på vegne av det offentlige. En virksomhet som drives for eiers risiko, skjer ikke nødvendigvis på vegne av det offentlige, selv om det er krav om godkjenning, slik det for eksempel er for barnehager. Barnehager er lovregulert og omfattet av en individuell rett, men kommunene er ikke lovpålagt å produsere tjenesten.

For individrettede tjenester vil særlig rettighetsperspektivet kunne begrunne en arkivplikt. Etter utvalgets vurdering er det god grunn til at arkivlovas dokumentasjonskrav skal gjelde hele virksomheten på enkelte lovregulerte sektorer som er av stor betydning for samfunnet og individer, for eksempel friskoler, barnehager og fagskoler. Utvalget mener ikke at denne rekken med eksempler er uttømmende. En forskriftshjemmel kan benyttes til en bred prosess med departementer og direktorater før et forslag sendes på høring. Hjemmelen til å utvide virkeområdet kan brukes til bare å gjøre visse deler av loven gjeldende for virksomhetene på de aktuelle sektorområdene.

8.3.3 Langtidsbevaring av dokumentasjon skapt av private

Det er et spørsmål hvor dokumentasjon som ikke skapes av offentlige virksomheter, skal langtidsbevares. Utvalget antar at det mest hensiktsmessige er at dokumentasjon fra statlige eide selskaper overføres til Nasjonalarkivet. Dokumentasjon fra kommunalt eide selskaper overføres til kommunalt arkivdepot etter nærmere avtale mellom deltakerkommunene, se lovutkastet § 28 tredje og fjerde ledd om hvem en virksomhet tilordnes til.

Ved oppløsning av statsforetak bør virksomhetenes arkiver bevares og overføres til Nasjonalarkivet. Dette bør gå fram av statsforetakslovens regler om oppløsning og sammenslutning med annet statsforetak.

8.3.4 Forskriftshjemmel til å gjøre unntak

Offentleglova gir Kongen hjemmel til å gi forskrift om at visse rettssubjekter som i utgangspunktet er omfattet av loven, likevel skal unntas. Offentleglova § 2 annet ledd lyder:

> Kongen kan gi forskrift om at lova ikkje skal gjelde for sjølvstendige rettssubjekt eller for visse dokument hos sjølvstendige rettssubjekt som er omfatta av første ledd bokstavane c eller d, dersom det må reknast som nødvendig ut frå omsynet til arten av verksemda, konkurransesituasjonen eller andre særlege tilhøve. Det same gjeld dersom det gjeld unntak frå innsynsretten for det alt vesentlege av dokumenta til verksemda og særlege tungtvegande omsyn tilseier det. Kongen kan gi forskrift om at lova heilt eller delvis skal gjelde for sjølvstendige rettssubjekt som er knytte til stat eller kom-

mune utan å oppfylle vilkåra i første ledd bokstav c eller d, eller som er unnatekne etter første ledd andre punktum.

Utvalget mener en utvidelse av arkivlovens område også må følges opp med en tilsvarende adgang til å gjøre unntak i forskrift. Vilkårene for unntak må tilpasses de formålene loven skal ivareta, og ikke som offentleglova ta utgangspunkt i hensynet til den løpende driften og den dagsaktuelle situasjonen. Utvalget har foreslått en unntakshjemmel i lovutkastet § 2 første ledd tredje setning.

8.3.5 Stortinget og domstolene

Da forslaget til dagens arkivlov ble fremmet, uttalte departementet følgende om forholdet til Stortinget og domstolene i Ot.prp. nr. 77 (1991–92) kapittel 3.2.1:

> Etter denne føresegna er Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombodsmann for forvaltninga og andre organ for Stortinget unnatekne frå føresegnene i denne lova. Dette vert gjort av di eit organ (Riksarkivaren) underlagt den utøvande styresmakta elles ville få instruksjonsrett andsynes den lovgjevande makta og organ under denne. Denne unnataksregelen vil likevel ikkje stå i vegen for at det kan verta gjort avtalar mellom slike organ og Riksarkivaren om trygging av arkiva. I røynda har t.d. Riksrevisjonen i lang tid følgt dei vanlege reglane for avlevering av arkiv frå statsforvaltninga til Arkivverket. Det har og vore annan kontakt om arkivfaglege spørsmål mellom Riksarkivet og organ under Stortinget. Samanlikna med dei avgrensingane som er gjorde i verkeområdet for forvaltningslova, er det ein viktig skilnad at arkivlova og skal gjelda for domstolane. Dette er elles i samsvar med nedfelt praksis.

Stortingets virksomhet genererer store mengder dokumentasjon som bør bevares for ettertiden, jf. § 1. Utvalget legger til grunn at Stortinget håndterer dette på betryggende måte. Som departementet uttalte, ville det stride mot forholdet mellom maktene om Stortinget som lovgivende makt skulle underlegges styring og instruksjon fra Riksarkivaren eller departementet, som er del av den utøvende makt. Regjeringen er dessuten underlagt parlamentarisk kontroll fra Stortinget. Det er likevel, som det framgår, ikke noe i veien for at det inngås avtale om et eventuelt samarbeid dersom det er ønskelig.

Uavhengig av forholdet mellom maktene vil det være en fordel om også Stortingets ansvar for å dokumentere sin virksomhet og gjøre dokumentasjonen tilgjengelig kommer til uttrykk i arkivloven. Arkivloven vil da bli en lov som dekker alle maktene. Nærmere regler om hva som skal dokumenteres, og hvordan dokumentasjonen skal sikres og gjøres tilgjengelig, er opp til Stortinget selv.

Domstolene er omfattet av dagens arkivlov uten at maktfordelingsprinsippet har vært ansett for et hinder på samme måte som for Stortinget. Da forslaget til dagens arkivlov ble fremmet, ble det kort vist til at det var i samsvar med nedfelt praksis at domstolene overførte sine arkiver til Arkivverket.

Det kan stilles spørsmål om det av hensyn til maktfordelingsprinsippet burde gjøres et unntak for reglene om tilsyn slik at domstolene overfører sine arkiver til, men ikke underlegges tilsyn fra arkivmyndigheten. At også domstolene i sine dokumentasjonsprosesser følger de retningslinjer som ellers gjelder, vil være av avgjørende betydning for kvaliteten på den dokumentasjonen som i neste omgang skal overføres. Det vil derfor være hensiktsmessig å føre tilsyn med alle virksomheter som har rett og plikt til å overføre arkiver til Nasjonalarkivet. Utvalget antar imidlertid det kan være grunnlag for en begrensning ved at Nasjonalarkivet ikke bør kunne gi pålegg etter tilsyn til den dømmende makt.

8.3.6 Geografisk virkeområde

Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen om det geografiske virkeområdet.

8.3.7 Forholdet til annet lovverk

Lovutkastet § 4 slår fast det alminnelige utgangspunktet om at arkivloven ikke begrenser dokumentasjonsplikt som følger av annet regelverk. Utvalget foreslår å videreføre forholdet til pliktavleveringslova. Virksomheter som produserer materiale omfattet av pliktavleveringslova, må også ta vare på dette hos seg selv i samsvar med arkivloven. I annet ledd foreslår utvalget at reglene i sikkerhetsloven i tilfelle konflikt går foran arkivloven.

8.3.8 Bør det gjelde forenklede regler for enkelte virksomheter, eksempelvis unntak fra Noark?

Arkivregelverket kan framstå som omfattende og detaljert. Samfunnsøkonomiske hensyn taler for at rettslige plikter ikke er mer omfattende enn formålet tilsier. Regler tilpasset virksomhetens arbeidsmåte og behov er gjerne lettere å følge. Arkivforskriften § 2 kan ses som uttrykk for en slik tenkning når det gjelder offentlige utvalg. Femte ledd peker ut hvilke deler av arkivforskriften som gjelder – og dermed implisitt hvilke som ikke gjelder.

Utvalget har vurdert om det på tilsvarende måte burde være unntak fra deler av regelverket for mindre virksomheter eller virksomheter med mindre klart offentlig formål. Eksempler kunne være private som er omfattet av arkivplikten bare for deler av sin virksomhet, og mindre, offentlig eide selskaper, med for eksempel ti ansatte eller færre.[8]

Noark er et krav til samspillet mellom informasjonssystemer og arkivregelverket (og eInnsyn). Dersom arkivlovens virkeområde utvides, blir nye virksomheter underlagt kravene i Noark med mindre det fastsettes særskilte unntak. Hvilke krav som følger av Noark, blir til dels misforstått. Noark krever ikke innkjøp av bestemt programvare eller bruk av kompliserte sakarkivsystemer. Det som kreves, er arkivfunksjonalitet, ikke saksbehandlingsløsninger. Det finnes også versjoner av sakarkivsystemer på markedet som er tilpasset små virksomheter. Utvalget viser til drøftingen i kapittel 17 av Noark-standarden og tilrådingen om ytterligere forenklet (og mer presis) Noark 5 som et første trinn. Utvalget mener at det er mulig for både mindre og større virksomheter å etterleve lovutkastet med en rimelig ressursinnsats.

---

8 En kan tenke seg å unnta fra pliktene som følger av arkivlova §§ 6, 7–8, 20 og 21 første ledd og arkivforskriften § 4 første ledd og annet ledd første setning, § 6 første ledd, § 7 første ledd, § 12 første ledd, § 14 og § 20 første ledd.

Kapittel 9
Dokumentasjonsstrategi

Utvalget foreslår å innføre et krav om dokumentasjonsstrategi. Hensikten med dokumentasjonsstrategien er å gi ledelsen i virksomheten et grunnlag for å fastsette mål, avklare status, vurdere risiko og evaluere etterlevelsen av dokumentasjonspliktene i loven. Strategien skal være ledelsens styringsdokument for dokumentasjonsforvaltning og må ses i sammenheng med internkontrollen. Den skal vedtas av øverste organ i virksomheten minst hvert fjerde år. Prosessen med å utarbeide og ajourføre strategien bør inngå i virksomhetens kontinuerlige utviklings- og forbedringsarbeid.

9.1 Mandat

Utvalgets mandat peker ikke direkte på spørsmålet om det interne arbeidet i virksomheten for å sikre etterlevelse av arkivregelverket. Utvalget mener at dette spørsmålet hører med i en helhetlig revisjon av loven, selv om departementet så sent som fra 2018 innførte særskilt krav om internkontroll i arkivforskriften.

9.2 Gjeldende rett

9.2.1 Arkivplan

Arkivforskriften § 4 stiller krav til arkivplan og internkontroll. Hovedgrepet er å pålegge alle virksomheter omfattet av gjeldende arkivlov å ha en ajourført arkivplan «som viser kva arkivet omfattar og korleis det er organisert». Kravene til arkivplanen er konkretisert i riksarkivarens forskrift § 1-1. Arkivplanen skal inneholde en samlet oversikt over virksomhetens arkiver, for eksempel i form av en systemoversikt som viser hvilke systemer som inneholder arkivdokumenter, og hvilke prosesser arkivdokumentene inngår i. Dette tolkes slik at virksomheten har oversikt over fagsystemer og hvor lenge de skal tas vare på. Arkivplanen skal også inneholde en bevarings- og kassasjonsplan med oppbevaringsfrister og rutiner for implementering (vedlikehold, uttrekk og sletting). Det er ikke noe i veien for at arkivplanen omtaler flere spørsmål.[1]

Etter gjeldende rett skal arkivplanen være à jour, men det er ikke krav til hvilket nivå i organisasjonen som behandler den. Fordi arkivplanen vil ha betydning for internkontrollarbeidet, knyttes planen til virksomhetens ordinære styringslinje. Effekten av kravet om arkivplan og det lsokale arbeidet med den har foreløpig ikke blitt evaluert.

9.2.2 Internkontroll

Internkontroll og arkivplan er regulert i både arkivforskriften og riksarkivarens forskrift. Arkivforskriften § 4 annet ledd lyder:[2]

> Den øvste leiinga i organet må sjå til at arkivarbeidet blir omfatta av organets internkontroll. I kommunar og fylkeskommunar er dette ein del av det ansvaret som er lagt til administrasjonssjefen etter kommunelova § 23 nr. 2 andre punktum eller kommuneråd eller fylkesråd etter kommunelova § 20 nr. 2 andre punktum.

Internkontrollarbeid basert på arkivplanens krav kan tilsynelatende ha tyngdepunkt i rutinebeskrivelser og gjengivelse av andre planer og oversikter. Arkivforskriften § 4 henviser imidlertid til allmenne forventninger om internkontroll i virksomheter og peker på at «arkivarbeidet» er omfattet av

---

1 I og med at kommuner og fylkeskommuner har ansvaret for egne arkiver i hele arkivets livsløp, kan arkivplanen si noe om langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring av bevaringsverdige arkiver, for eksempel beskrivelse av valgte depotordning og hvilke avtaler og rutiner som regulerer overføring.

2 Arkivforskriften krevde tidligere at «[a]rkivarbeidet i eit offentleg organ skal som hovudregel utførast av ei eiga eining, ei arkivteneste, under dagleg leiing av ein arkivansvarleg», se forskrift om offentlege arkiv fra 1998 § 2-1. Forskriften nøyde seg ikke med dette, men fortsatte: «Dersom ikkje særlege omsyn tilseier noko anna, skal ho vere underlagd den administrasjonseininga som har ansvaret for organets fellessaker.» Slike krav er nå ute av arkivregelverket, og ledelsen kan organiseres arkivarbeidet etter eget skjønn.

dette. At dokumentasjonsforvaltning er del av internkontrollen, følger også av internasjonale standarder for god styring og ledelse (internkontroll). Bestemmelsen har dermed begrenset selvstendig betydning, men synliggjør «arkivarbeidet» i styrings- og kontrollsammenheng.[3]

Det finnes en rekke enkeltstående krav til internkontroll i lovgivningen knyttet til enkeltsektorer eller enkelttemaer. For eksempel krever eForvaltningsforskriften § 15 internkontroll (styring og kontroll) på informasjonssikkerhetsområdet basert på anerkjente standarder for styringssystem for informasjonssikkerhet. Gjeldende kommunelov § 23, som arkivforskriften viser til, er en generell regel om internkontroll. Henvisningen uttrykker en opplagt, men like fullt viktig, sammenheng om at internkontrollen er helhetlig – det vil si omfatter hele virksomheten og alle krav som hviler på den – uansett om ordet internkontroll er brukt eller ikke. Den nye kommuneloven får i kapittel 25 tydeligere fram at internkontrollen er en prosess, er risikobasert og er et ansvar som hviler på virksomhetens øverste organ og ledelse. Personvernforordningen artikkel 24 stiller krav til internkontrollen ved å kreve «egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre og påvise at behandlingen utføres i samsvar med denne forordning». Internkontrollen skal være risikobasert, tilpasset og oppdatert.

9.3 Overveielser. Ledelsens styringsdokument

Det er ofte fornuftig å løfte fram ledelsens ansvar for å etterleve lover og forskrifter, ikke minst på områder hvor en ikke kan regne med at ressurssterke brukere vil klage på regelbrudd. Plikt- og prosessregler kan bidra til å synliggjøre kravet om engasjement fra ledelsens side, for eksempel kravet om arkivplan.

Etterlevelse av arkivloven dreier seg ikke bare om samfunnets dokumentasjonsbehov, men også om virksomhetenes eget dokumentasjonsbehov. En virksomhet bør se dokumentasjonsforvaltningen i et strategisk perspektiv, det vil si som en faktor i virksomhetens egen måloppnåelse.[4] I tillegg er etterlevelse av loven en forutsetning for en åpen og etterprøvbar forvaltning, jf. lovutkastet § 1.

Arkivplanen slik den er konkretisert i riksarkivarens forskrift, framstår ikke som et styringsdokument for ledelsen. De obligatoriske temaene er detaljerte, og arkivplanen framstår som et dokument mest egnet for medarbeidere i dokumentasjonssentret eller arkivtjenesten.

Utvalget mener virksomhetene bør pålegges å ha en dokumentasjonsstrategi som gir øverste ledelse mulighet til å evaluere, forbedre og kommunisere denne delen av internkontrollen. Kravene til innholdet i den dokumentasjonsstrategien tar utgangspunkt i virksomhetens eget behov for dokumentasjon, ikke kravene i arkivloven. Sammenhengen med internkontrollen er åpenbar. Kravene til hva som skal omtales i strategien, er lagt på et overordnet nivå, og temaene har sammenheng med risiko og mulighet for etterlevelse, som organisering.

Lovutkastet stiller krav om interne prosesser i virksomheten. Tanken er at pålagte interne prosesser kan løfte spørsmål opp på den interne dagsordenen slik at feil kan unngås før de skjer. Dokumentasjonsforvaltningen innebærer i de færreste virksomheter omfattende operativ risiko. Temaet kan dermed få for lite oppmerksomhet.

Utvalget foreslår ingen forskriftshjemmel om internkontroll. Utvalgets utgangspunkt er at direktorater og departementer ikke vet bedre enn ledelsen i den enkelte virksomhet hvilke styringsgrep som trengs.

Internkontroll er virksomhetens eget system for å sikre etterlevelse av lovkrav (og eventuelle andre standarder). I offentlig styring har en nok ofte endt opp med både–og: detaljerte regler, krav om internkontroll (dokumentasjon av systematiske tiltak for å sikre etterlevelse) og tilsyn med både internkontrollen og etterlevelsen av enkeltregler.

Internkontroll er legaldefinert i enkelte regelverk, for eksempel forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter § 3:

> Systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetenes aktiviteter planlegges, organiseres, utføres, sikres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen.

[3] Professor Erik Boe argumenterer i boken Forsvarlig forvaltning (2018) for at det gjelder et generelt rettslig krav til forsvarlig forvaltning, det vil si at brudd på kravet kan føre til ugyldighet. I bokens del 4 drøfter han spørsmål om forsvarlig organisering og systeminnretning. Spørsmålet om dokumentasjonsforvaltningen eller virkninger av at prosesser ikke dokumenteres, tas ikke opp i boken.

[4] Se for eksempel det statlige koordineringsorganet Skates tilnærming til dokumentasjonsforvaltning i et strategisk perspektiv i Sluttrapport – Foranalyse for dokumentasjonsforvaltning og arkiv (2017) side 22–25.

I tillegg til dimensjonen *systematisk arbeid* og med sikte på *etterlevelse av regelverk* vil internkontrollregler gjerne være *risikobasert*, forutsette jevnlig *evaluering* (vedlikehold) og også ha *etterlevelse av interne krav* som formål. Det språklige bildet «orden i eget hus» blir gjerne brukt i veiledere mv.

Dokumentasjon er en sentral del av god styring og ledelse. Det er neppe tvil om at det følger av allmenne krav til ledelse at denne skal sørge for tilstrekkelig dokumentasjon av sentrale prosesser og beslutninger i virksomheten. Etter utvalgets vurdering er det derfor ikke behov for egne regler om internkontroll i arkivloven eller forskriftene til loven. Det er derimot behov for prosessregler som bidrar til involvering av ledelsen (forankring), altså en dokumentasjonsstrategi, se lovutkastet § 6.

9.4 Nærmere om dokumentasjonsstrategien

9.4.1 Regelmessig behandling i øverste organ

Utvalget foreslår at dokumentasjonsstrategien skal ajourføres regelmessig, men ikke hvor ofte strategien skal ajourføres. Kommunene er komplekse organisasjoner. Øverste folkevalgte organ bør derfor involveres i arbeidet med dokumentasjonsstrategien. Det jevnlige vedlikeholdet av dokumentasjonsstrategien kan gjøres administrativt, men etter lovutkastet skal kommunestyret og fylkestinget selv (delegeringsforbud) vedta dokumentasjonsstrategien minst én gang i hver valgperiode. I staten vil øverste organ være styret, generalforsamlingen/representantskapet eller direktør / daglig leder, alt etter hvordan virksomheten er organisert.

9.4.2 Risiko og oversikt

Toppledelsen har bruk for et grunnlag for å foreta vurderinger av tilstand, mål og risiko. Lovutkastet § 6 bokstav a til g gjør rede for temaer som skal omtales i dokumentasjonsstrategien, men virksomhetene står fritt til å ta opp andre spørsmål.

Utkastet § 6 bokstav a krever at dokumentasjonsstrategien gjør rede for dokumentasjonsplikter som gjelder for virksomheten. Her kan ledelsen også kreve at internt fastsatte (for eksempel konsernfastsatte) dokumentasjonsplikter beskrives. Dokumentasjonsstrategien skal gjøre rede for hvilken dokumentasjon som er spesielt viktig for at virksomheten når sine mål (eller unngår ansvar eller lovbrudd). Dette krever en risikovurdering.

Virksomhetens informasjonssystemer har stor betydning for etterlevelsen av loven. Utkastet § 6 bokstav c krever derfor at dokumentasjonsstrategien gjør rede for hvilke IKT-løsninger som er av direkte betydning for etterlevelsen av loven, det vil si systemer som produserer, behandler eller lagrer dokumentasjon omfattet av arkivloven. Bruk av skytjenester og tilhørende risikovurderinger kan være et relevant tema her.

I dokumentasjonsstrategien skal virksomheten referere til virksomhetens styringsdokumenter for informasjonssikkerhet, personvern, anskaffelser, plikter etter sikkerhetsloven mv., se lovutkastet § 6 bokstav f. Det gjelder for eksempel beskrivelsen av målene og strategiene for informasjonssikkerhet som er pålagt i eForvaltningsforskriften § 15 om internkontroll med informasjonssikkerhet. Det vil ikke være i strid med lovutkastet § 6 om virksomheten innarbeider dokumentasjonsstrategien i et styringsdokument som dekker flere temaer. At virksomheten arbeider med dokumentasjonsstrategien parallelt med internkontrollen på andre tilgrensende områder, kan stimulere den interne samordningen av ulike forpliktelser som hviler på virksomheten.

Prosessen internt i virksomheten er en vesentlig del av begrunnelsen for kravet om dokumentasjonsstrategi gjennom at de følgende involveres og ansvarliggjøres i dialog med hverandre:

- fagkompetansen på dokumentasjonsforvaltning og arkiv
- mellomledere og medarbeidere
- IKT-kompetansen i virksomheten.

9.4.3 Ekstern kommunikasjon i nye medier

Virksomhets- og samfunnsdokumentasjon skapes på nye måter. Det stiller nye krav til dokumentasjonsarbeidet. Utkastet § 6 bokstav d krever at virksomheten gjør rede for virksomhetens eksterne kommunikasjon. De valgene virksomheten tar om bruk av blant annet sosiale medier, vil danne grunnlaget for hvordan virksomheten sørger for å dokumentere denne kommunikasjonen. Ved at virksomheten i dokumentasjonsstrategien velger enkelte kommunikasjonskanaler, gis et signal til organisasjonen og omverdenen om at virksomheten ikke kommuniserer offisielt i andre kanaler. Kravet i bokstav d er utformet slik at den ikke er begrenset til slike sosiale medier og chatfunksjoner en kjenner i dag. Kravet bør ses i sammenheng med virksomhetens kommunikasjonsstrategi.

9.4.4 Organisering

Som en del av dokumentasjonsstrategien bør virksomheten gjøre rede for og beskrive hvordan den har organisert arbeidet med å ivareta dokumentasjonspliktene. Utvalget foreslår at dette tas inn som et krav, se lovutkastet § 6 bokstav b.

For virksomheter som bruker private leverandører til å utøve offentlig myndighet eller yte lovpålagte tjenester, bør det være nærliggende at det i denne forbindelse også gjøres rede for hvordan dokumentasjonen som skapes i den sammenheng bevares og arkivloven etterleves.

Kompetansen til medarbeiderne i virksomhetens ulike arkivfunksjoner er vesentlig for etterlevelse av loven. Gjeldende arkivlov stiller i dag ikke krav til fagkompetansen i virksomheter omfattet av loven. Derimot stiller for eksempel folkebiblioteklove krav om at både kommuner og fylkeskommuner har fagutdannet biblioteksjef, se lov om folkebibliotek §§ 5 og 7. Utvalget viser til at et kompetansekrav kan være minst like velbegrunnet i arkivloven, men går ikke inn for å innføre særskilte kompetansekrav. En virksomhet vil uansett ha ansvar for å påse at den har den kompetanse som er nødvendig for å løse sine oppgaver. Hvilken kompetanse som vil være påkrevd for å etterleve kravene i lovutkastet, vil variere med virksomhetens art og oppgaver. Det vil etter utvalgets syn være naturlig om virksomheten når den beskriver organiseringen av arbeidet med å ivareta dokumentasjonspliktene, også gjør rede for relevant kompetanse i organisasjonen. Det vises i denne sammenheng til at organisering og kompetanse er forhold som gjerne ses i sammenheng i annet internkontrollarbeid. Relevant kompetanse for å etterleve lovutkastets krav vil for eksempel være arkivfaglig kompetanse, personvernkompetanse og IKT-faglig kompetanse knyttet til systemene dokumentasjonen produseres i.

9.4.5 Langtidsbevaring, minimering og sletting

Arkivloven har et formål inn i framtiden. I dokumentasjonsstrategien skal ledelsen etter § 6 bokstav e gjøre rede for hvordan virksomheten sørger for langtidsbevaring, minimering og sletting, jf. §§ 18, 26 til 28, se også kapittel 19 og 21.

Virksomheter med ansvar for langtidsbevaring skal gjøre rede for langtidsbevaringen sin, typisk er dette kommuner og statlige etater med tillatelse til å sitte på dataene sine. For kommuner og fylkeskommuner kan det henvises til det interkommunale arkivsamarbeidet en er del av, og avtalen som er inngått. Kommuner som langtidsbevarer i egenregi, bør redegjøre grundig for hvordan lovens krav blir ivaretatt.

Minimering og sletting er del av prosessen mellom løpende drift og langtidsbevaring. Ledelsen skal gjøre rede for hvordan organisasjonen ivaretar disse kravene, det vil si å minimere personopplysninger som ikke skal langtidsbevares, og å slette og bevare dokumentasjon i samsvar med slettingsreglene som gjelder for virksomheten. Det bør gjøres rede for eventuelle interne regler om oppbevaringstid.

9.4.6 Egenvurdering av etterlevelsen

I dokumentasjonsstrategien skal virksomheten vurdere etterlevelsen av loven, se lovutkastet § 6 bokstav g. Prosessen med å utarbeide og ajourføre dokumentasjonsstrategien vil inngå i virksomhetens kontinuerlige utviklings- og forbedringsarbeid. Det vil i arbeidet med dokumentasjonsstrategien måtte erkjennes forhold som kan, bør eller må forbedres. Ved at etterlevelsen skal vurderes, får virksomheten en plikt og en anledning til å sette forbedringsarbeidet på dagsordenen og i en sammenheng. Behandlingen av dokumentasjonsstrategien i øverste organ minst hvert fjerde år kan bidra til at denne delen av virksomheten og internkontrollen får oppmerksomhet.

Det stilles ikke krav om fullstendig gjennomgang av etterlevelsen av alle krav i arkivloven eller forskriftene (eller ekstern forvaltningsrevisjon), men det må forventes at avvik blir synliggjort og en plan for å lukke dem lagt i samsvar med internkontrollen. En vurdering som besvares med ja eller nei, vil åpenbart ikke være tilstrekkelig – og langt mindre nyttig for virksomheten selv. Nasjonalarkivet kan ta initiativ til å utvikle redskaper til å gjennomføre slike vurderinger.

Dokumentasjonsstrategien vil være et sentralt dokument i tilsynet.

Kapittel 10
Arkivformål i allmennhetens interesse

Det meste av dokumentasjon og arkiver som er omfattet av arkivloven, inneholder personopplysninger. Denne dokumentasjonen er dermed omfattet av EUs personvernforordning som gjelder som norsk lov. Personvernforordningen tillater videre behandling av personopplysningene hvis det skjer for «arkivformål i allmennhetens interesse». Dette gjør det mulig for arkivinstitusjonene å ivareta sine oppgaver og funksjoner, men en rekke vilkår må være oppfylt. Personvernforordningen er krevende å sette seg inn i og er skrevet på en utilgjengelig måte. Lovutkastet løser enkelte rettslige spørsmål, men fortolkningen vil måtte skje i lys av den dynamiske rettsutvikling i Europa.

Den varige verdien i allmennhetens interesse av dokumentasjon og arkiver, ikke må ødelegges i løpet av tiden på 110–120 år hvor beskyttelsen av det enkelte individ er spesielt viktig. Det er i denne perioden, som i historisk perspektiv er relativt kort, at personvernforordningen gjelder. Effektiv beskyttelse i denne perioden kan utmerket godt kombineres med å ta vare på de langsiktige og varige verdiene av slikt historisk materiale. Derfor er det grunn til å unngå alle irreversible tiltak. En bør unngå sletting og anonymisering av dokumentasjon som har verdi for realiseringen av formålene med arkivlovgivningen.

10.1 Mandat og bakgrunn

10.1.1 Mandatet

Arkivmateriale inneholder ofte personopplysninger, og slike opplysninger er gjenstand for et særlig og lovbestemt vern. Det følger av Arkivlovutvalgets mandat punkt 4 at utvalget skal «påse at utvalgets forslag er i tråd med personvernforordningen».

10.1.2 Grunnloven og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon

Grunnloven § 102 gir vern av privatliv, også personopplysninger. Det samme gjør Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 8. Grunnloven § 102 lyder:

> Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon. Husransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller.
>
> Statens myndigheter skal sikre et vern om den personlige integritet.

Av forarbeidene til grunnlovsendringen, Innst. 186 S (2013–2014), framgår blant annet (side 27):

> Komiteen understreker at forslaget skal leses som at systematisk innhenting, oppbevaring og bruk av opplysninger om andres personlige forhold bare kan finne sted i henhold til lov, benyttes i henhold til lov eller informert samtykke og slettes når formålet ikke lenger er til stede.

Bestemmelsen ble foreslått av Menneskerettighetsutvalget i Dok. 16 (2011–2012). Det framgår av begrunnelsen at bestemmelsen er inspirert av EMK artikkel 8. Menneskerettighetsutvalget påpekte imidlertid at (side 170) «det [er] uklart hvor langt artikkel 8 går i å verne om personopplysninger, samt retten til å kreve innsyn i egne personopplysninger som er oppbevart i personregistre. De seneste årene har EMD åpnet for at personopplysninger er vernet etter EMK artikkel 8».

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har i sin praksis lagt til grunn at offentlige myndigheters lagring av personopplysninger som knytter seg til privatlivet i bestemmelsens forstand, utgjør et inngrep i retten etter EMK artikkel 8 nr. 1, se *Amann mot Sveits* 16.2.2000 avsnitt 65 og *S. og Marper mot Storbritannia* 4.12.2008 avsnitt 67.

10.1.3 Personvernforordningen

Den vesentligste delen av personopplysningsvernet er EUs personvernforordning (EU 2016/679) som trådte i kraft i EU fra 25. mai 2018. Forordningens engelskspråklige tittel er General Data Protection Regulation, forkortet GDPR. I utredningen her brukes stort sett den norske betegnelsen personvernforordningen (PVF).

Utvalget har lagt til grunn at hverken Grunnloven § 102 eller EMK artikkel 8 gir noe mer vidtgående vern av personopplysninger enn det som følger av personvernforordningen. Den følgende redegjørelsen for og diskusjonen av personvern tar derfor utgangspunkt i forordningen. Personvernforordningen ble gjennomført i Norge ved § 1 i den nye personopplysningsloven som trådte i kraft 20. juli 2018. Utvalget viser stort sett direkte til bestemmelsene i forordningen uten å nevne den norske loven. Personopplysningsloven vil bare bli nevnt når utvalget viser til norske særregler i loven.

I den videre framstillingen tar utvalget opp særlige problemstillinger i grenseflaten mellom personvern og arkiv. For mer utførlige framstillinger om personvernforordningen viser utvalget til den generelle redegjørelsen som er et utrykt vedlegg til denne utredningen. Se også Prop. 56 LS (2017–2018) Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 2016/679 (generell personvernforordning) i EØS-avtalen. I norsk juridisk litteratur er personvernforordningen behandlet av Skullerud, Rønnevik, Skorstad og Pellerud i *Personvernforordningen (GDPR): Kommentarutgave* (Universitetsforlaget 2018). Personopplysningsloven og forordningen er videre behandlet i Wessel-Aas og Ødegaard, *Personvern: publisering og behandling av personopplysninger* (Gyldendal, 2018). Forordningen har ikke slike forarbeider en har til norske lover. En sentral kilde er en arbeidsgruppe kalt WP 29 (Working Party 29), etablert med grunnlag i personverndirektivet artikkel 29, bestående av representanter fra medlemsstatenes datatilsynsmyndigheter. Det europeiske personvernråd (EDPB) er en myndighet opprettet i medhold av personvernforordningen artikkel 68. Rådet erstatter WP 29. Flere av WP29-gruppens tolkningsuttalelser vedrørende personvernforordningen er adoptert av Personvernrådet og må regnes å ha relativt stor rettskildemessig vekt.

Forordningen er gjennomført i norsk rett i større grad enn det forordningen gjør nødvendig. Det betyr at det til en viss grad er adgang til å gi avvikende bestemmelser i særlovgivning. Innenfor forordningens virkeområde er det på bestemte, avgrensede punkter fastsatt at det er adgang til å gi nasjonale bestemmelser. Enkelte slike norske bestemmelser er gitt i personopplysningsloven 2018. Av disse gjelder noen spesielt for arkiv, forskning og statistikk, mens andre gjelder spørsmål av mer generell interesse. Forordningen inneholder en videre adgang til å gi nasjonale bestemmelser enn de norske nasjonale bestemmelser som til nå er vedtatt.

Utvalget minner om at bruk av forordninger innebærer at samme bestemmelser gjelder likt i alle land innen hele EØS-området, «ord for ord». Hensikten er å sikre at personopplysningene er like godt vernet uavhengig av hvor de befinner seg innen dette området. Harmonisering er en forutsetning for fri flyt av personopplysninger innen EU/EØS, som igjen er nødvendig for å realisere intensjonen om et felles europeisk marked. Det nasjonale handlingsrommet er derfor begrenset innen det som er forordningens saklige virkeområde.

10.1.4 Andre begrensninger for tilgang til personopplysninger – taushetsplikt og gradering

Personvernlovgivningen er ikke de eneste reglene som har betydning for tilgang til behandling av personopplysninger i et arkivmateriale. For det første kan personopplysninger og andre opplysninger være underlagt taushetsplikt i henhold til bestemmelsene i forvaltningsloven eller særlovgivning. For det andre kan opplysningene være gradert etter sikkerhetslovgivningen eller beskyttelsesinstruksen. Gradering innebærer at dokumentet er utilgjengelig for uvedkommende i et visst antall år i samsvar med graderingsbeslutningen, for eksempel i 30 år. Bestemmelser om taushetsplikt og gradering kommer i tillegg til, og må ofte ses i sammenheng med, vernet som følger av personvernforordningen.

Samlet sett er spørsmålet om adgangen til lovlig å behandle personopplysninger avhengig av flere rettslige hindre som både er knyttet til forordningen og nasjonal lovgivning. De viktigste er spørsmålet

- om det foreligger rettslig grunnlag (artikkel 6 og 9)
- om taushetsplikt begrenser dette grunnlaget (jf. forvaltningsloven § 13 flg. og en rekke norske særlover, avtalebasert taushetsplikt mv.)
- om formålsbegrensning (artikkel 5 nr. 1 (b))

- om opplysningene er nødvendige og relevante for formålet (artikkel 5 nr. 1 (c))
- om opplysningskvalitet (artikkel 5 nr. 1 (d)) og
- om nødvendig lagringstid av opplysninger om identifiserte personer (artikkel 5 nr. 1 (e)).

10.2 Kort om virkeområde og oppbygning av relevant personvernlovgivning

10.2.1 Hva gjelder personvernforordningen for?

Hva slags opplysninger?

Personopplysningsloven og forordningen regulerer «behandling av personopplysninger». Personopplysninger er definert som «enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person», se artikkel 4 nr. 1. Det er tilstrekkelig at en person *kan* identifiseres.

Begrepet omfatter i utgangspunktet all tenkelig informasjon, uavhengig av art, innhold eller format. For det første inngår både *faktiske opplysninger og subjektive vurderinger* i personopplysningsbegrepet. Om opplysningene er korrekte eller ikke, er uten betydning for om de faller inn under personopplysningsbegrepet. Det er heller ikke av betydning om opplysningene er å anse som følsomme, personlige eller knytter seg til den private sfære.

Begrepet omfatter alle opplysninger, *uavhengig av format og kilder*. Personopplysningene kan dermed komme til uttrykk på en hvilken som helst måte – som skrift, lyd, stillbilder, tegning, video, biometri, registrering av sensorer og annet – og omfatter med andre ord alle typer dokumentasjon og arkivmateriale.

Enkelte kategorier personopplysninger er underlagt særskilt regulering, jf. personvernforordningen artikkel 9. Denne typen omtales gjerne som «særlige kategorier av personopplysninger». Behandling av slike opplysninger er ansett å gi særlig risiko for de registrertes interesser, rettigheter og friheter.

Hvem er vernet av forordningen?

Begrepet «personopplysninger» omfatter i utgangspunktet bare fysiske personer, det vil si mennesker. Juridiske personer (bedrifter, foreninger, forvaltningsorganer mv.) faller utenfor. Helt skarp er denne grensen likevel ikke. I noen tilfeller er opplysninger om juridiske personer samtidig også opplysninger om fysiske personer, og i konkrete situasjoner kan det derfor være vanskelig å skjelne skarpt mellom dem. Dette vil typisk gjelde opplysninger knyttet til enkeltmannsforetak.

Etter forordningen er det kun *levende* fysiske personer som er vernet. Opplysninger om avdøde personer er ikke omfattet direkte. Likevel kan opplysninger om døde personer samtidig være opplysninger om levende mennesker. For at det skal foreligge en «personopplysning», er det imidlertid nok at en opplysning *indirekte* kan knyttes til en fysisk person. Opplysninger om hvem som er foreldre, besteforeldre, søsken osv. til en (levende) person, vil derfor også være opplysninger om den levende personen. Selv om noen av disse slektningene er døde, vil opplysningen om slektskapet til den avdøde være en personopplysning om den levende personen. Dersom en død slektning har hatt arvelige sykdommer, vil også disse sykdomsopplysningene kunne ses som personopplysninger om den levende slektningen. Det er vanskelig å trekke klare skiller mellom opplysninger om levende og døde personer. Generelt må en imidlertid anta at jo flere generasjonsledd det er mellom en levende og en avdød person, desto mer skal det til for at opplysningen om den døde også kan regnes som «personopplysning» om den levende i forordningens forstand. Personvernforordningen gir medlemslandene anledning til å gi bestemmelsene i forordningen helt eller delvis anvendelse for opplysninger som gjelder døde personer, se fortalepunkt 27. I Norge er det ikke vedtatt slike bestemmelser.

Opplysningene må kunne knyttes til en identifisert eller identifiserbar person

Personopplysningene som er vernet av forordningen, må kunne knyttes til en identifisert eller identifiserbar fysisk person. Denne personen blir betegnet som «den registrerte». Identifiseringen kan for eksempel skje direkte ved hjelp av en eller flere identifikatorer. Forordningen nevner blant annet navn, identifikasjonsnummer, lokaliseringsopplysninger og nettidentifikator. Dette er opplysningstyper som ofte, med relativt stor grad av sikkerhet, knytter direkte an til en bestemt fysisk person. Også slike identifikatorer kan imidlertid gi usikker identifisering, for eksempel fordi flere har samme navn, adresseopplysningen er uriktig, en persons fødselsnummer brukes av uvedkommende, og fordi flere personer bruker en mobil eller PC. De identifikatorene som nevnes i bestemmelsen, er derfor bare viktige *eksempler* på hvordan identifisering av personer kan skje.

I tillegg til identifikatorer kan identifisering skje ved hjelp av «ett eller flere elementer som er spesifikke for nevnte fysiske persons fysiske, fysiologiske, genetiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sosiale identitet», se artikkel 4 nr. 1. Dette kan forstås som opplysninger som kjennetegner personen, og som kan brukes til å skjelne personen fra andre personer. Også andre muligheter for identifisering enn de som er direkte nevnt, kan tenkes.

Oppregningen i forordningen av identifikatorer og andre elementer som kan bidra til identifisering, er ikke uttømmende, og særlig er det store muligheter for å *kombinere* ulike teknikker for å kunne identifisere en person. Det avgjørende er om det ved en eller flere slike teknikker er mulig å identifisere en person på tilstrekkelig sikker måte; teknikken i seg selv er ikke avgjørende.

Artikkel 4 nr. 1 i personvernforordningen fastsetter at identifiseringen kan være «direkte eller indirekte». *Direkte* identifisering foreligger når en identifikator gir tilstrekkelig sikker identifisering (for eksempel fødselsnummer). Indirekte identifisering foreligger når flere teknikker må brukes for å oppnå sikker identifisering.

Et vesentlig poeng ved analysen av begrepet «personopplysninger» er ordet *kan*: «person som direkte eller indirekte *kan* identifiseres». For at det skal eksistere personopplysninger, er det altså ikke noe vilkår at opplysningene faktisk har blitt knyttet til en bestemt fysisk person; det er nok at det *er mulig* å benytte teknikkene som er nevnt ovenfor, for å fastsette en slik identitet.

Det kan være at identifiserende kjennemerker som tidligere har vært knyttet til opplysninger, har blitt fjernet fordi det ikke lenger er behov for identifisering. I slike tilfeller vil det kunne være mulig å tilbakeføre identitetene. I så fall er det fortsatt personopplysninger så lenge reidentifisering er mulig (jf. «kan identifiseres»). Artikkel 10 i forordningen har imidlertid særlige bestemmelser som lemper på registrertes rettigheter hvis reidentifisering er nødvendig for å etterleve bestemmelser om innsyn mv.

Personopplysningene som forordningen regulerer, kan komme til uttrykk på en hvilken som helst måte, som skrift, lyd, stillbilder, tegning, video, biometri, registrering av sensorer og annet, og omfatter med andre ord alle typer dokumentasjon og arkivmateriale. Sensordata er en stor og potensielt viktig kategori personopplysning: Posisjoneringssensorer, for eksempel basert på GPS (personers oppholdssted til bestemte tider og dermed hastighet, akselerasjon), samt ulike typer medisinske sensorer (hjerterytme, blodsukkermåling mv.), er to blant mange eksempler. Det generelle poenget er at det i prinsippet ikke er noen begrensninger eller unntak for hvordan personopplysninger kan komme til uttrykk, så lenge de er knyttet til (digital) automatisk behandling eller register.

Hva slags behandling av personopplysninger er omfattet?

Personopplysningsloven og -forordningen regulerer to slags behandlinger av personopplysninger, se artikkel 2 nr. 1:

- helt eller delvis automatisert behandling av personopplysninger og
- ikke-automatisert behandling av personopplysninger som inngår i eller skal inngå i et register.

Betydningen av begrepet «behandling» (av personopplysninger) er i utgangspunktet veldig enkel: *Alt* det er tenkelig å gjøre med personopplysninger, er å regne som behandling. I forordningen blir dette eksemplifisert på omfattende måte i artikkel 4 nr. 2:

> innsamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, tilpasning eller endring, gjenfinning, konsultering, bruk, utlevering ved overføring, spredning eller alle andre former for tilgjengeliggjøring, sammenstilling eller samkjøring, begrensning, sletting eller tilintetgjøring.

Det som tidligere var separate informasjonssystemer, blir i dag ofte i stadig større grad integrert med hverandre. For eksempel gjør flere systemer bruk av felles databaser og felles programkomponenter for behandling av opplysningene. Dagens systemløsninger henger med andre ord ofte sammen på måter som kan gjøre det vanskelig å skille klart mellom dem. Det er grunn til å tro at denne utviklingen vil bli forsterket. På lignende måte som det kan være vanskelig å ta stilling til hva som er ett informasjonssystem, kan det være vanskelig å ta stilling til hva som skal regnes som *én behandling* i personvernforordningens forstand. Forordningen bygger på forutsetningen om at ansvaret for å behandle personopplysninger klart skal kunne plasseres hos én eller flere behandlingsansvarlige. Det kan imidlertid være vanskelig å bringe klarhet i hvor ansvaret til én behandlingsansvarlig slutter, og hvor en annens ansvar begynner. Dette gjelder både i grenseflaten mellom to behandlinger (hvor to eller flere

integrerte behandlinger begynner/slutter) og hvordan ansvaret skal fordeles når to eller flere har felles behandlingsansvar for én og samme behandling. I sistnevnte tilfelle fastsetter personvernforordningen artikkel 26 nr. 1 at de behandlingsansvarlige skal bli enige om hvordan den konkrete ansvarsfordelingen mellom dem skal være. Førstnevnte tilfelle er ikke nærmere regulert, men er avhengig av en konkret vurdering.

Det viktigste området personvernforordningen regulerer, er «helt eller delvis automatisert behandling av personopplysninger», jf. artikkel 2 nr. 1. Selv om de fleste typer behandling av personopplysninger innebærer at det blir behandlet opplysninger digitalt, vil de aller fleste typer behandling involvere en eller annen form for manuell behandling. Selv om det kun er en liten del av det samlede behandlingsopplegget som er automatisert, vil forordningen gjelde. Dersom det med andre ord blir utført minst én type automatisert behandling (innsamling, lagring mv.), vil *hele* behandlingen være undergitt bestemmelsene i forordningen.

I praksis vil de aller fleste behandlingene i det moderne samfunnet falle inn under forordningens virkeområde, idet de skjer helt eller delvis ved bruk av informasjonsteknologi. Personvernforordningen regulerer imidlertid også visse personopplysninger som foreligger i ikke-digital form, for eksempel personopplysninger i papirbaserte dokumenter. Det forutsettes at informasjonen som behandles, «er strukturert på en slik måte at personopplysninger i materialet er gjenfinnbare».[1] Dette vil typisk gjelde informasjon som finnes i fysiske registre eller arkiver, hvor saksmapper og dokumenter er indeksert på for eksempel personnavn, fødselsnummer eller saksnummer, jf. fortalenummer 15. Et «personregister» kan være en liste på papir, men ikke nødvendigvis. Et personregister kan også være en ordnet fysisk samling av gjenstander dersom gjenstandene er merket på måter som legger til rette for gjenfinning av dokumentasjon knyttet til spesifikke fysiske personer. En samling lagringsmedier (fotografier, CD-er, videokassetter mv.) kan således utgjøre et «register» så lenge kravene til mulighet for identifisering av personer mv. er til stede.

Manuell behandling i tilknytning til personregistre kommer inn under virkeområdet for forordningen når i) personopplysninger inngår i et register, og ii) personopplysninger *skal* inngå i et register. Dersom en samler inn dokumentasjon som en har til hensikt å innlemme i et register, gjelder forordningen med andre ord fra og med innsamlingen.

Unntak for behandling av personopplysninger som foretas av en fysisk person som ledd i rent personlige eller familiemessige aktiviteter

Forordningen gjelder ikke dersom behandlingen «utføres av en fysisk person som ledd i rent personlige eller familiemessige aktiviteter», se personvernforordningen artikkel 2 nr. 2 (c). I fortalen punkt 18 er dette forklart med at behandlingen «[derfor] ikke er knyttet til en yrkes- eller forretningsvirksomhet». Det sies videre at «personlige eller familiemessige aktiviteter kan omfatte korrespondanse og føring av adresselister eller aktiviteter på sosiale nettverk samt aktiviteter på Internett i forbindelse med slike aktiviteter». Den siste formuleringen må forstås som en eksemplifisering av hva slags opplysninger som kan være omfattet, og begrenser neppe hva som faller inn under unntaket. Hvor langt unntaket strekker seg ut over dette, kan være uklart. Hensynet til personvern og privatliv begrunner nettopp tilbakeholdenhet med å regulere informasjonsbehandling innen den private sfære.

Det ovenfor nevnte unntaket gjelder bare for fysiske *personer*, ikke private *virksomheter*. Unntaket for behandling av personopplysninger som utføres av en fysisk person som ledd i rent personlige eller familiemessige aktiviteter, gjelder bare denne fysiske personen, ikke hans medhjelpere. Dette innebærer blant annet at virksomheter som opptrer som databehandlere (jf. artikkel 4 nr. 8), er omfattet av bestemmelsene i forordning selv om privatpersonen som opplysningene blir behandlet på vegne av, ikke er omfattet.

10.2.2 Hvem gjelder personvernforordningen for?

Registrert person

«Registrert» person er betegnelsen på de fysiske personer som loven skal verne. Registrerte har forholdsvis omfattende rettigheter i samsvar med kapittel III i forordningen og enkelte særregler i personopplysningsloven. Registrerte personer kan la seg representere av noen de gir fullmakt. For mindreårige og umyndige personer vil det ofte være foreldre eller verge som utøver rettigheter på vegne av den registrerte.

[1] Se Skullerud, Rønnevik mfl. Personvernforordningen Kommentarutgave, side 45.

Behandlingsansvarlig

Behandlingsansvarlig er den aktøren som har de fleste pliktene etter forordningen. Behandlingsansvarlig kan både være en fysisk person og en juridisk person (virksomhet). Ofte vil det være en virksomhet. Hvem som skal regnes som behandlingsansvarlig, avhenger av to spørsmål:

- hvem som bestemmer *formålet* med behandlingen, og
- hvem som bestemmer hvilke *midler* som skal benyttes for å behandle opplysningene.

Stikkordene er altså *formål* og *midler*. Formål gjelder hva en ønsker å bruke personopplysningene til. Midler kan i denne sammenheng mer presist forstås som hjelpemidler og henspiller i første rekke på tekniske/digitale hjelpemidler som gjør det mulig med automatisert behandling. Den som bestemmer hvilken programvare (jf. «system», «app» o.l.) som skal anskaffes for å behandle opplysningene, vil altså lett kunne ses som behandlingsansvarlig, likeledes den som fastsetter innhold og funksjon for systemløsninger som blir spesielt utviklet.

Definisjonen av «behandlingsansvarlig» kan ikke sjelden etterlate tvil om hvem som har dette ansvaret. Dette gjelder ikke minst når de aktuelle organisasjonsstrukturene er store og komplekse. Hvem som er behandlingsansvarlig, kan imidlertid også fastsettes direkte og konkret i nasjonal rett, se personvernforordningen artikkel 4 nr. 7.

Databehandler

Databehandler er «en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institusjon eller ethvert annet organ som behandler personopplysninger på vegne av den behandlingsansvarlige», se artikkel 4 nr. 8. Et slikt oppdragsforhold krever at det er inngått avtale i samsvar med artikkel 28. Slike avtaler kalles «databehandleravtaler», der behandlingsansvarlige er oppdragsgiver, og der databehandler er oppdragstaker. Avtalen går ut på å behandle personopplysninger på vegne av den behandlingsansvarlige. For eksempel kan databehandleravtaler regulere behandling av personopplysninger «i skyen». Forordningen stiller omfattende og detaljerte krav til databehandleravtaler.

10.2.3 Hvor gjelder personvernforordningen?

Personvernforordningen gjelder for det første all behandling av personopplysninger som utføres av en behandlingsansvarlig eller databehandler som er etablert i EU, jf. artikkel 3. Siden forordningen er tatt inn i EØS-avtalen, gjelder forordningen også for virksomheter som er etablert i Norge. Det spiller ingen rolle om selve behandlingen skjer i EU/EØS/Norge, så lenge virksomheten er etablert der. Et norsk forvaltningsorgan eller selskap som behandler personopplysninger i et land utenfor EØS, for eksempel en ambassade eller et selskap som har virksomhet i en annen del av verden, skal følge personvernforordningen også når de behandler personopplysninger om personer utenfor EØS.

I visse situasjoner gjelder personvernforordningen også for virksomheter som er etablert utenfor EØS (det vil si i tredjeland som USA, India, Kina osv.). Dette gjelder tilfeller der virksomheten behandler personopplysninger om personer som faktisk befinner seg i EØS. Utvalget går ikke her nærmere inn på forordningens «ekstraterritorielle» anvendelse.

10.3 Spørsmål med spesiell relevans for arkivsektoren

10.3.1 Oversikt over bestemmelser som særlig gjelder dokumentasjon og arkiver

Personvernforordningen gir anvisning på flere framgangsmåter som må følges for at behandling av personopplysninger skal være lovlig. Slike krav kan fordre forholdsvis stor innsats og noen ganger være krevende å løse. I det følgende drøftes enkelte utvalgte artikler i personvernforordningen med særlig stor betydning for arkivsektoren:

- 5 nr. 1 (b) om behandlingsformål og formålsbegrensning
- 5 nr. 1 (e) om lagringsbegrensning
- 6 nr. 1 (e) om alminnelig rettslig grunnlag og 9 nr. 2 (j) om rettslig grunnlag for særlige kategorier personopplysninger
- 14 nr. 5 (b) om mulighet for å gjøre unntak fra varslingsplikt
- 17 nr. 3 (d) om unntak fra sletteplikt
- 89 nr. 1 om tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre den registrerte
- 89 nr. 3 om adgang for å gjøre unntak fra registrertes rettigheter

I tillegg er det gitt bestemmelser om arkiv i personopplysningsloven §§ 8 og 9 om rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger til arkivformål i allmennhetens interesse og i § 17 om unntak fra registrertes rettigheter.

10.3.2 Behandlingsformål

All behandling av personopplysninger skal ha et *formål*, jf. artikkel 5 nr. 1 (b). Det betyr at den behandlingsansvarlige skal fastsette hva som ønskes oppnådd ved å behandle personopplysninger. Formålet skal angis før behandlingen tar til. Det er antatt at formålet skal være så konkret at det er mulig å vurdere lovligheten ved behandlingen,[2] herunder hvilke personopplysninger som er «adekvate, relevante og nødvendige» for å nå det aktuelle formålet. Et formål kan for eksempel være å treffe en bestemt type enkeltvedtak. Et annet eksempel på formål er å kontrollere driften ved barnevernsinstitusjoner, et tredje å føre oversikt over besøkende i norske fengsler. I offentlig sektor vil formål ofte – direkte og indirekte – følge av lovgivningen; for eksempel blir personopplysninger samlet inn for å treffe enkeltvedtak om skatt, sosialstønad e.l.

Det kan fastsettes flere formål for hver behandling av personopplysninger, og det er ikke satt noen grense for hvor mange formål som kan fastsettes for hver behandling. For eksempel kan én og samme behandling være knyttet til formål vedrørende saksbehandling, kvalitetsforbedring og statistikkproduksjon. Hvert formål må være «berettiget», det vil si at det må være legitime, rimelige og forventede grunner til at den behandlingsansvarlige har fastsatt formålet. Behandling av opplysninger som ikke kan begrunnes ut fra den behandlingsansvarliges virksomhet, vil ikke være berettiget: Et forvaltningsorgan kan for eksempel neppe behandle personopplysninger for kommersielle formål med mindre forretningsvirksomheten er definert som en oppgave for organet. Hvert formål har implikasjoner for hvilke krav som stilles til behandlingen.

Forordningen synes å forutsette at det er opp til den behandlingsansvarlige fritt å fastsette formålet. Dette vil ikke sjelden være tilfellet innen privat sektor, og også i offentlig sektor vil det være adgang til og behov for at behandlingsansvarlige fastsetter behandlingsformål ut fra konkrete vurderinger av behov. Spesielt har særlovgivning om de ulike forvaltningsordningene betydning. Dersom et forvaltningsorgan har ansvar for å treffe enkeltvedtak i henhold til slik lovgivning, følger det også at organet må behandle personopplysninger med dette som formål. For eksempel følger det av dagpengekapitlet i folketrygdloven at opplysninger som er angitt i kapitlet som relevante for spørsmålet om rett til dagpenger foreligger, og for utmåling av ytelser, må samles inn og brukes til å treffe enkeltvedtak. NAV må da også utforme et generelt opplegg for å behandle slike opplysninger og formulere et formål som samsvarer med dette.

Formålsangivelser angir i utgangspunktet en viss bestemt bruk, men hvert formål er samtidig ikke nødvendigvis uforanderlig. Så lenge opplysningene «ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene», er kravene i forordningen tilfredsstilt, jf. artikkel 5 nr. 1 (b). Likevel gir dette «utviklingsrommet» neppe særlig adgang til å langtidsbevare personopplysninger for arkivformål i Arkivverket eller annen arkivinstitusjon. Formålet å langtidsbevare personopplysninger er et eksempel på formål som trolig lett vil anses å være «uforenlig» med det opprinnelige formålet. Årsaken er at begrensning av hvilke personopplysninger andre kan lagre om en person, er en viktig side av personopplysningsvernet, jf. dataminimeringsprinsippet i artikkel 5 nr. 1 (c). Et formål som tilsier lagring i lang tid eller «for evigheten», er derfor grunnleggende problematisk i et personvernperspektiv og trolig «uforenlig» med mange av de primære formålene som det er tale om å endre. Uansett er uforenlighet et skjønnsmessig kriterium som gir liten forutberegnelighet for hva tilsynsmyndigheter og domstoler kan komme til å godta. Formål fastsatt i lov gir derfor langt sikrere holdepunkter.

Når det gjelder spørsmålet om dokumentasjon og arkiver som formål for å behandle personopplysninger, er det tre grunnleggende situasjoner:

1. Arkiveringen utgjør et selvstendig formål. I slike tilfeller er formålet formulert i tråd med forordningens alminnelige bestemmelser om formål mv.
2. Arkiveringen utgjør en integrert del av andre formål. Et typisk tilfelle her er at en behandling skjer med formål om å treffe en bestemt type vedtak. I slike tilfeller vil arkivfunksjonen være en så integrert del av den øvrige behandlingen at egen formålsangivelse som spesielt gjelder arkiv-/dokumentasjonsdelen, vil være unødvendig. Jo mer integrert arkivfunksjonen er, desto mindre sannsynlig er det at det er behov for eget arkivformål. Arkivering i tilknytning til løpende enkeltsaksbehandling som skjer ved hjelp av et fagsystem, vil neppe kreve egen formålsangivelse, men dekkes av det overord-

[2] Arbeidsgruppen kalt WP 29 (Working Party 29) uttalte i Opinion on purposes limitation, side 15: «The purpose of the collection must be clearly and specifically identified: it must be detailed enough to determine what kind of processing is and is not included within the specified purpose, and to allow that compliance with the law can be assessed and data protection safeguards applied.»

nede formålet, for eksempel formålet å treffe enkeltvedtak om dagpenger ved arbeidsledighet.

3. Arkivering kan være aktuelt i andre situasjoner enn dem som er nevnt i punktene 1) og 2) ovenfor. Uten særlig hjemmel kan imidlertid formålsbegrensningsprinsippet gjøre det ulovlig å arkivere personopplysninger hvis arkivering ikke var et selvstendig eller integrert formål da opplysningene ble samlet inn, jf. 1) og 2). Forordningen har derfor en bestemmelse i artikkel 5 nr. 1 (b) som blant annet sier at «viderebehandling for arkivformål i allmennhetens interesse […] ikke anses som uforenlig med de opprinnelige formålene». Bestemmelsen forutsetter altså at det foreligger et lovlig opprinnelig formål («primærformål»). Under den forutsetningen tillater nevnte bestemmelse (langtids)bevaring i arkiv *selv om* dette ville ha vært «uforenlig» ut fra formålsbegrensningsprinsippet. Forutsetningen er at det er i «allmennhetens interesse» å arkivere opplysningene. Om denne kategorien (3) har personvernforordningen flere andre bestemmelser.

10.3.3 «Arkivformål i allmennhetens interesse»

Når har det betydning om noe er arkivformål i allmennhetens interesse?

Alle bestemmelser i personvernforordningen og personopplysningsloven som gjelder arkiver *spesielt*, er avgrenset til å gjelde «arkivformål i allmennhetens interesse». Begrepet favner altså bare en forholdsvis begrenset del av arkivformålene.

Bestemmelsene om «arkivformål i allmennhetens interesse» må ses som bestemmelser som motvirker at slike arkivformål «faller mellom stoler» og ikke blir tillatt fordi spesifikt arkivformål ikke er formulert av den behandlingsansvarlige. Bestemmelsene innebærer *ikke* at det er overflødig å formulere behandlingsformål som gjelder arkivering. Utvalget vil tvert imot understreke at det ofte er viktig og ønskelig å formulere formål som gjelder arkiv og dokumentasjon. Et formål kan for eksempel være å dokumentere myndighetsutøvelse som grunnlag for prøving av framtidige rettskrav. Arkivformål er dermed ikke begrenset til kulturarvformål, men omfatter alle dimensjonene i lovutkastet § 1.

Allmennhetens interesse

Begrepet «allmennhetens interesse» er både anvendt i personvernforordningen og i personopplysningsloven. Det er ingen definisjon av dette begrepet i forordningen selv. Begrepet er heller ikke nærmere presisert i forarbeidene til personopplysningsloven §§ 8 og 9, der begrepet blir brukt. I stedet viser lovgiver til enkelte deler av fortalen i forordningen, men disse tekstene gir lite støtte for nærmere presiseringer. Noe veiledning kan likevel finnes i fortalens punkt 158, der det blant annet heter:

> Offentlige myndigheter eller offentlige eller private organer som oppbevarer fortegnelser av allmenn interesse, bør være tjenester som i henhold til unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett har en rettslig forpliktelse til å innhente, bevare, vurdere, organisere, beskrive, kommunisere, fremme, spre og gi tilgang til fortegnelser av varig verdi i allmennhetens interesse. Medlemsstatene bør også ha rett til å fastsette at personopplysninger kan viderebehandles for arkivformål, for eksempel for å framlegge spesifikk informasjon om politisk atferd under tidligere totalitære regimer, folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, særlig holocaust, eller krigsforbrytelser.

Denne presiseringen gjelder primært *hvem* som bør oppbevare «fortegnelser av allmenn interesse», og forklarer ikke hva «arkivformål i allmennhetens interesse» er. Det framgår at både offentlige og private institusjoner er forventet å kunne forvalte nevnte fortegnelser, og at disse institusjonene bør ha en rettslig forpliktelse til å innhente, bevare mv. slike. Dette innebærer trolig at en hvilken som helst behandlingsansvarlig ikke kan få ansvar for fortegnelser av allmenn interesse, men at det er forventet at dokumentasjonen blir overlatt til en institusjon som har en rettslig forpliktelse til å oppbevare dokumentasjon med varig verdi i allmennhetens interesse. Arkivinstitusjoner som kommer inn under arkivloven eller annen lovgivning, eller som på annen måte har rettslig forpliktelse som arkivinstitusjon etter annen offentligrettslig regulering eller annet rettsgrunnlag, må antas å være blant de behandlingsansvarlige som kan behandle personopplysninger for formål av allmennhetens interesse.

Det framgår av fortalen punkt 158 at begrepet arkivering omfatter en lang rekke behandlingsaktiviteter knyttet til det å etablere, holde ved like og gi tilgang til fortegnelser av varig verdi. Utvalget

forstår dette slik at omtalte arkivinstitusjoner kan forvalte dokumentasjonen og legge til rette for lovlig videre bruk, for eksempel til forskning, slektsgransking, for å dokumentere rettskrav eller på annen måte.

Ut over disse sparsomme uttalelsene i fortalen må betydningen av «arkivformål i allmennhetens interesse» inntil videre i stor grad klargjøres ut fra språklige kjennetegn, formålsbetraktninger og reelle hensyn. Etter hvert vil begrepets innhold bli klargjort gjennom praksis fra europeiske tilsynsmyndigheter og domstoler.

Trolig må «allmennhetens» forstås som en henvisning til det som gjelder alle i et samfunn, slik at «arkivformål i allmennhetens interesse» gjelder arkivformål som vi som samfunn kan være enige om å ha interesse av. I fortalepunkt 158 heter det at arkiveringen skal sikre fortegnelser av «varig verdi». Dette kan neppe forstås som et krav om at arkivet skal ha verdi i all overskuelig framtid. Uansett kan det være vanskelig å fastslå noe om den framtidige verdien av opplysninger og dokumenter. Det kan oppstå situasjoner eller skje en utvikling hvor opplysninger eller dokumenter som kun var ment for midlertidig bruk, viser seg å få en mer langvarig verdi for allmennheten.

Det kan ikke innfortolkes noe krav om allmenn enighet om hva som vil være av varig verdi i allmennhetens interesse. Således må det være tilstrekkelig at arkivfaglig myndighet og arkivfaglig ekspertise knyttet til arkivinstitusjoner mener at dokumentasjonen har slik verdi.

Til slutt i fortalepunkt 158 listes det opp eksempler på opplysningstyper som kan tas vare på med begrunnelse i arkivformål i allmennhetens interesse: «spesifikk informasjon om politisk atferd under tidligere totalitære regimer, folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, særlig holocaust, eller krigsforbrytelser.» Denne eksemplifiseringen kan ikke forstås som angivelse av typiske opplysninger som kan tas vare på, men må ses som understrekning av at arkivformål i allmennhetens interesse *i ytterste fall* kan gi grunn til å ta vare på de aller mest grusomme, følsomme og kontroversielle opplysninger.

Om «arkivformål i allmennhetens interesse» og forholdet til arkivlovgivningen

«Arkivformål» er et nytt begrep i personopplysningsregelverket. Det fantes ikke i det opphevede personverndirektivet (95/46/EF). Begrepet er dermed knapt berørt i uttalelser og veiledninger vedrørende personverndirektivet, og utvalget har heller ikke funnet relevante avgjørelser fra EU-domstolen.

Det er ikke i forordningen fastsatt noen beslutningsmekanisme eller pekt på noen myndighet som kan avgjøre hva som er «arkivformål i allmennhetens interesse». Datatilsynsmyndigheter skal samarbeide for å sikre ensartet anvendelse og håndheving av forordningen, jf. artikkel 57. Slike myndigheter har imidlertid ikke en rolle som gjør at de vil eller kan fremme forslag om at det er grunn til å ta vare på et bestemt arkivmateriale fordi bevaring er i allmennhetens interesse.

Slik forordningen må forstås, kan *enhver behandlingsansvarlig* i utgangspunktet hevde at personopplysninger vedkommende har ansvar for, er omfattet av et slikt arkivformål. I så fall vil trolig enhver behandlingsansvarlig derfor kunne fortsette å behandle personopplysninger med henvisning til bestemmelsen om «arkivformål i allmennhetens interesse» i artikkel 5 nr. 1 (b), selv om det opprinnelige behandlingsformålet ikke lenger begrunner videre behandling. Dette kan de i alle fall gjøre midlertidig, inntil dokumentasjonen er overlevert til institusjon som nevnt i punkt 158 i fortalen, jf. ovenfor. Forordningen kan altså ikke forstås slik at kun det materialet som arkivinstitusjoner har identifisert og krever av den som har materialet, er omfattet. Den som har materialet, må også kunne spørre en arkivinstitusjon om materialet kan bevares for arkivformål i allmennhetens interesse.

Datatilsynet vil kunne avgjøre om den behandlingsansvarlige, eventuelt mottakende institusjon, har fortolket forordningen på riktig måte. Hvis tilsynet er uenig i at allmennhetens interesse kan begrunne videre lagring, kan det bli aktuelt å kreve sletting. Blir arkivmateriale beholdt på grunnlag av en uriktig forståelse av forordningen, kan det dessuten bli aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr. Disse gebyrene kan potensielt bli store, og risikoen for straff for uriktig å ha beholdt et arkiv fordi en mente det var i allmennhetens interesse, kan bli stor. I personvernperspektiv er det derfor ikke sikkert det vil bli et stort problem at forordningen tilsynelatende åpner for at enhver behandlingsansvarlig kan mene at det foreligger slike interesser slik at lagring kan fortsette selv om opplysningene vurdert ut fra det opprinnelige formålet skulle ha vært slettet.

I arkivperspektiv er risikoen for negative følger trolig store. Skal bestemmelsen ha tilsiktet effekt og hindre at verdifulle personopplysninger blir slettet i situasjoner der det ikke er formulert noe arkivformål som begrunner fortsatt lagring, må det sikres mekanismer som gjør at aktuelt

materiale blir utpekt som potensielt å være i allmennhetens interesse å ta vare på. Det er også behov for en mekanisme som kan avgjøre spørsmålet på rettslig bindende måte, slik at det normalt ikke vil være risiko for overtredelsesgebyr når arkivmaterialet blir beholdt med allmennhetens interesse som begrunnelse.

Personvernforordningen inneholder ingen nærmere hjemler for at nasjonale myndigheter eller EU-myndigheter kan fastsette særlige bestemmelser som avklarer innholdet i bestemmelsen om «arkivformål i allmennhetens interesse». Manglende klarhet gir etter utvalgets mening ikke tilstrekkelig grad av forutberegneligheit og rettssikkerhet ved anvendelsen av forordningen. Prop. LS 56 (2017–2018) drøfter ikke disse spørsmålene og foreslår ingen nasjonal regulering.

Arkivlovgivningen er en type lovgivning som nettopp skal ivareta arkivformål i allmennhetens interesse. Det er i denne lovgivningen en åpenbart må regulere spørsmål som har betydning for hvordan personopplysninger kan og skal overføres fra «primærbruk» til langtidsbevaring, for å understøtte de verdier og hensyn som framgår i formålsbestemmelsen utvalget foreslår. Selv om det ikke finnes noen direkte hjemmel til å gi nasjonale bestemmelser for å utfylle og operasjonalisere «arkivformål i allmennhetens interesse» slik det inngår i bestemmelsen om formål, rettslig grunnlag og flere andre bestemmelser (jf. liste i kapittel 10.3.1), må det etter utvalgets mening være arkivlovgivningen i det enkelte land som lager nødvendig sammenheng med personvernforordningen. Det har formodningen mot seg at forordningen er gitt uten en forutsetning om at hver stat har arkivlovgivning.

I den svenske loven som gjennomfører personvernforordningen og gir utfyllende nasjonale bestemmelser, er det gitt hjemmel til å gi forskrifter (se 2 kapittel 3 §):[3]

> Enskilda arkiv
>
> 3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att personuppgiftsansvariga som inte omfattas av föreskrifter om arkiv får behandla personuppgifter för arkiviändamål av allmänt intresse.
>
> Den myndighet som regeringen bestämmer får i enskilda fall besluta att sådana personuppgiftsansvariga får behandla personuppgifter för arkiv ändamål av allmänt intresse. Ett beslut får förenas med villkor.

«Enskilda arkiv» tilsvarer det som i Norge omtales som private arkiver. Den svenske regjeringen, eller den myndighet som regjeringen velger å delegere til, kan altså fastsette forskrifter om at behandlingsansvarlige som ikke kommer inn under arkivlovgivningen, kan behandle personopplysninger for arkivformål i allmennhetens interesse. I tillegg framgår det av annet ledd at den myndighet som regjeringen utpeker, kan treffe enkeltbeslutninger om at behandlingsansvarlige som ikke kommer inn under arkivlovgivningen, kan behandle personopplysninger for arkivformål i allmennhetens interesse. I sistnevnte tilfeller kan det stilles vilkår. Så vidt utvalget forstår, kan det etter svensk rett ikke vedtas forskrifter eller andre generelle bestemmelser om hva som skal anses å være i allmennhetens interesse, bare om *hvem* som kan behandle personopplysninger for nevnte formål. Kombinasjonen av generelle avgjørelser («föreskrifter») og enkeltavgjørelser («enskilda fall besluta») gir stor grad av fleksibilitet i styringen av dette spørsmålet.

I Danmark har lovgiver fulgt en noe annen strategi. I § 44 første ledd i databeskyttelsesloven heter det således:

> Vedkommende minister kan i særlige tilfælde og inden for databeskyttelses-forordningens rammer for særregler om behandling af personoplysninger efter forhandling med justitsministeren fastsætte nærmere regler om behandlinger, som udføres for den offentlige forvaltning.

En lignende bestemmelse finnes i § 44 annet ledd for private behandlingsansvarlige, dog med en noe annen framgangsmåte når nærmere regler skal gis. De danske bestemmelsene er av helt generell karakter og dekker alle hjemler til å gi nasjonale bestemmelser. Siden det ikke er noen klar hjemmel i forordningen til å gi nasjonale bestemmelser om arkivformål i allmennhetens interesse (jf. «og inden for databeskyttelses-forordningens rammer for særregler»), kan det være uklart om § 44 er ment å gi hjemmel til å utferdige nasjonale forskrifter om dette, slik som svensk lov åpner for.

[3] Se lag med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, vedtatt den 19. april 2018.

10.3.4 Rettslig grunnlag for å behandle personopplysninger

For at behandling av alminnelige personopplysninger (som ikke hører med blant de særlige kategorier personopplysninger som er angitt i artikkel 9 nr. 1) skal være lovlig, må det foreligge et rettslig grunnlag i samsvar med artikkel 6 om «Behandlingens lovlighet». Dette har likhetstrekk med, men er ikke identisk med, hjemmelskravet som kan utledes av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, som er omtalt foran. For opplysninger som hører til «særlige kategorier», gjelder det *i tillegg* egne krav til rettslig grunnlag. Slike opplysninger er det i utgangspunktet forbudt å behandle, se artikkel 9 nr. 1. Dette er opplysninger som i personopplysningsloven av 2000 tidligere ble benevnt «sensitive». Kategorien omfatter opplysninger om

> rasemessig eller etnisk opprinnelse, politisk oppfatning, religion, filosofisk overbevisning eller fagforeningsmedlemskap, samt behandling av genetiske opplysninger og biometriske opplysninger med det formål å entydig identifisere en fysisk person, helseopplysninger eller opplysninger om en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering.

Slike opplysninger kan likevel behandles i samsvar med unntaksregler som er angitt i artikkel 9 nr. 2.

Alminnelige personopplysninger

For alminnelige personopplysninger fastsetter forordningen at behandlingen kan være basert på to typer rettslig grunnlag: samtykke eller en av de fem «nødvendige grunner» som forordningen angir i artikkel 6 nr. 1 (b) – (f). Av disse er det bokstav e som har særlig interesse for arkivsektoren.

Artikkel 6 nr. 1 (e) gir rettslig grunnlag for å behandle personopplysninger når «behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt». Bestemmelsen er meget vidt og skjønnsmessig formulert, og det er derfor gitt anledning for enkeltlandene til å gi nasjonale bestemmelser for å opprettholde eller innføre mer spesifikke bestemmelser, jf. artikkel 6 nr. 2. Slike bestemmelser er særlig aktuelle for (blant annet) spørsmål om informasjons- og ytringsfrihet, allmennhetens innsyn i offentlige dokumenter og taushetsplikt, jf. forordningens kapittel IX.

Forordningen stiller også opp flere krav til hvorledes slik nasjonal lovgivning skal utformes, se artikkel 6 nr. 3. I forordningens fortale punkt 41 heter det at «når det i denne forordning vises til et rettslig grunnlag eller et lovgivningsmessig tiltak, krever dette ikke nødvendigvis en regelverksakt vedtatt av et parlament».

Med bakgrunn i denne uttalelsen la departementet i Prop. 56 LS (2017–2018), side 32–33, til grunn at lov- og forskriftsbestemmelser kan utgjøre supplerende rettsgrunnlag etter artikkel 6, herunder vedtak fattet i medhold av lov eller forskrift. Med dette som bakgrunn er det vedtatt en § 8 i personopplysningsloven 2018, som lyder:

> § 8 Behandling av personopplysninger for arkivformål i allmennhetens interesse, formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller statistiske formål.
>
> Personopplysninger kan behandles på grunnlag av personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e dersom det er nødvendig for arkivformål i allmennhetens interesse, formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller statistiske formål. Behandlingen skal være omfattet av nødvendige garantier i samsvar med personvernforordningen artikkel 89 nr. 1.

Lovgiver har brukt «arkivformål i allmennhetens interesser» som en konkretisering av forordningens formulering «oppgave i allmennhetens interesse». Sett i sammenheng med artikkel 5 nr. 1 (b) om formål må formuleringene forstås på samme måte, det vil si som en «restkategori» i tilfeller der annet rettslig grunnlag for arkivering ikke foreligger.[4]

Personopplysningsloven § 8 har stor betydning for arkivsektoren fordi den gir adgang til å etablere og forvalte arkivsamlinger som inneholder personopplysninger, selv om personene som opplysningene gjelder, ikke har gitt sitt samtykke til dette, og uten at slike arkiver er begrunnet i andre «nødvendige grunner» som kommer til uttrykk i de andre alternativene i artikkel 6.

Særlige kategorier personopplysninger

Personvernforordningen gir også hjemmel for å behandle særlige kategorier personopplysninger når behandlingen «er nødvendig for arkivformål i

[4] Det vil si i situasjoner som hverken har et selvstendig «primært» formål eller er en integrert del av et annet slikt formål, jf. de tre kategoriene i kapittel 10.3.2.

allmennhetens interesse, […]», se artikkel 9 nr. 2 (j). Om dette skal det gis nærmere bestemmelser i nasjonal rett. Bestemmelsene «skal stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser». Bestemmelsen i artikkel 9 har begrunnet vedtakelse av personopplysningsloven § 9. Grunnvilkåret etter § 9 første ledd skiller seg fra § 8 ved at det fordres at samfunnets interesse i at behandlingen finner sted, klart overstiger ulempene for den enkelte.

Også denne bestemmelsen er en felles regulering av spørsmål vedrørende arkiv, forskning og statistikk. «Arkivformål i allmennhetens interesse» må forstås likt med personopplysningsloven § 8 og personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 (b), jf. ovenfor. I personopplysningsloven § 9 er det meget skjønnsmessige vurderingstemaet i forordningen artikkel 9 nr. 2 (j) skiftet ut med et forenklet og like skjønnsmessig kriterium («klart overstiger ulempene for den enkelte»). For å kompensere for den usikkerhet et slikt vurderingstema skaper, har Stortinget fastsatt en ordning der den behandlingsansvarlige har valget mellom å rådføre seg med eget personvernombud eller å gjennomføre analyse av personvernkonsekvenser,[5] jf. § 9 annet ledd. Tredje ledd gir hjemmel til å gi forskrift om behandling av særlige kategorier av personopplysninger.

10.3.5 Spesielt om danning av private arkiver og overføring til langtidsbevaring

Som nevnt i kapittel 10.2.1 gjelder personvernforordningen ikke for «behandling av personopplysninger som utføres av en fysisk person som ledd i rent personlige eller familiemessige aktiviteter» (se personopplysningsloven § 2 annet ledd bokstav a). Det er altså hva slags *aktivitet* behandlingen av personopplysninger er del av, det kommer an på, ikke hva slags private/familiemessige formål behandlingen skjer for. Bruken av «aktivitet» i stedet for «formål» i bestemmelsen gjør trolig at privatpersoner kan bygge opp private arkiver uten at personvernforordningen kommer til anvendelse. Slike arkiver vil fortsatt være utenfor virkeområdet for nevnte lov og forskrift etter at arkivskaper er død, og om arkivmaterialet beholdes innenfor en privat/familiemessig ramme og for eksempel forvaltes av personens arvinger.

Dersom arkiveier stiller arkivet til rådighet for noen utenfor den private/familiemessige sfæren (til biograf, forsker e.l.), vil dokumentasjon som blir utlevert, komme inn under personvernforordningen, og de generelle kravene til behandling av personopplysninger vil gjelde for det som er utlevert. Den private eller familiemessige aktiviteten med å samle inn arkivmateriale kan imidlertid trolig fortsette, og lov og forordning vil neppe gjelde for det nye materialet så lenge det ikke utleveres til noen utenfor den private/familiemessige sfæren.

Dersom et personlig (privat) arkiv utleveres til andre, vil altså personvernforordningen gjelde når materialet er digitalt. En kan tenke seg to hovedsituasjoner: I én situasjon beholder arkiveier eierskapet til dokumentasjonen. I så fall blir arkivinstitusjonene databehandler for vedkommende person. Personen er behandlingsansvarlig. Begge har i utgangspunktet fulle plikter i henhold til forordningen. Dersom arkivet overføres til langtidsbevaring slik at arkivinstitusjonen får bestemmelsesretten, blir denne behandlingsansvarlig. Arkivinstitusjonen kan på sin side for eksempel gi oppdrag til databehandlingsforetak om lagringstjenester mv. Den opprinnelige arkiveieren vil i et slikt tilfelle ikke ha en rolle i den videre behandlingen av opplysningene og vil ikke komme inn under forordningen.

Private arkiver som blir til i en *virksomhet*, følger de vanlige reglene for behandling av personopplysninger og kommer ikke inn under unntaket for private og familiemessige aktiviteter.

10.3.6 Tiltak etter artikkel 89 nr. 1

Hva tiltak etter artikkel 89 nr. 1 kan gå ut på

Alle bestemmelser som gjelder arkivformål i allmennhetens interesse, representerer særbestemmelser der formålsbegrensningsprinsippet spiller en noe mindre viktig rolle enn etter grunnreglene om formål. Dette er bakgrunnen for at det i bestemmelsene om arkivformål i allmennhetens interesse er vist til personvernforordningen artikkel 89 nr. 1, som fastsetter plikt til å gjennomføre tiltak som kan sies å ha kompenserende effekter. Artikkel 89 nr. 1 fastsetter således at arkivformål i allmennhetens interesse

> skal omfattes av nødvendige garantier i samsvar med denne forordning for å sikre den

[5] Plikt til å gjennomføre analyse av personvernkonsekvenser oppstår dersom en planlagt behandling gir høy risiko for fysiske personers rettigheter og friheter, se artikkel 35 nr. 1.

registrertes rettigheter og friheter. Nevnte garantier skal sikre at det er innført tekniske og organisatoriske tiltak for særlig å sikre at prinsippet om dataminimering overholdes. Nevnte tiltak kan omfatte pseudonymisering, forutsatt at nevnte formål kan oppfylles på denne måten. Dersom nevnte formål kan oppfylles ved viderebehandling som ikke gjør det mulig eller ikke lenger gjør det mulig å identifisere de registrerte, skal formålene oppfylles på denne måten.

Bestemmelsen gjør det klart at det i utgangspunktet skal gjennomføres tiltak for å sikre den registrertes rettigheter og friheter. Slike tiltak skal gjennomføres dersom de er «nødvendige» for å sikre slike rettigheter og friheter. Forordningen er ramme for vurderingen av hva som i så måte er nødvendig. Dette gir rom for en vid skjønnsmessig vurdering. Likevel er det grunn til å anta at forventningen vil være at et eller annet tiltak nesten alltid vil være nødvendig. Plikten til å vurdere tiltak etter artikkel 89 nr. 1 kommer i tillegg til plikten til å sikre behandlingen i samsvar med artikkel 32 i forordningen.

Selv om tiltak nesten alltid er nødvendige, trenger de ikke å være omfattende. Bruk av «nødvendige» garantier/tiltak innebærer også en angivelse av krav til en viss effekt av tiltakene, og i mange tilfeller vil forholdsvis enkle og billige tiltak være tilstrekkelige. Generelt er det angitt at tiltakene skal være «tekniske og organisatoriske». «Tekniske og organisatoriske tiltak» er en formulering som forekommer mange steder i forordningen, og den kan neppe forstås slik at andre tiltakstyper ikke er aktuelle. Således vil for eksempel økonomiske tiltak så å si alltid være aktuelle og ofte knyttet til andre tiltak (investeringsbeslutninger, driftskostnader). Juridiske tiltak vil ofte også være aktuelle, for eksempel i form av taushetsplikterklæringer for arkivpersonell, instrukser for lovlig behandling av dokumentasjonen mv. Ikke minst vil pedagogiske tiltak ofte være aktuelle, særlig i form av opplæring og informasjonsarbeid.

Bestemmelsen trekker særlig fram prinsippet om *dataminimering* og pålegger at tiltakene spesielt skal fremme dette prinsippet. Dataminimeringsprinsippet er formulert i artikkel 5 nr. 1 (c), og der heter det at at personopplysninger skal «være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for («dataminimering»)». Alle tre elementer skal vurderes etter formålet med behandlingen. Et arkiv i allmennhetens interesse vil normalt være overført til langtidsbevaring og ikke lenger i bruk til det opprinnelige formålet.

Artikkel 89 nr. 1 framhever spesielt dataminimering vedrørende identifiserende opplysninger i et arkivmateriale og framhever *pseudonymisering*, det vil si det å erstatte autentiske identifiserende kjennetegn med andre, ikke åpne, personentydige kjennetegn. Forordningen påbyr ikke pseudonymisering, men aktualiserer metoden særskilt. Samtidig tar forordningen forbehold om at formål med arkivet fortsatt kan oppfylles hvis pseudonymisering eller andre tiltak blir gjennomført. Siste setning i bestemmelsen omfatter pseudonymisering, men innbefatter i tillegg avidentifisering og anonymisering. Bestemmelsen angir dessuten to tidsaspekter: ett der en forutsetter at identifisering ikke har vært mulig, og ett der identifisering har vært mulig, men ikke lenger vil være mulig («som ikke gjør det mulig eller ikke lenger gjør det mulig å identifisere»). Bestemmelsen pålegger å benytte slike framgangsmåter der identifisering ikke er/blir mulig.

Siste del av bestemmelsen i artikkel 89 nr. 1 må trolig ses som uttrykk for en generell forpliktelse til å unngå unødvendig identifisering, herunder å velge en så svak og indirekte form for identifisering som mulig, samtidig som formålet med arkivet kan realiseres. Teknikker for å oppnå dette kan for eksempel betegnes «pseudonymisering», «avidentifisering» og «anonymisering». Forordningen påbyr ikke noen av de nevnte teknikkene. Dersom dokumentasjonen anonymiseres i egentlig forstand, det vil si slik at det ikke er mulig å tilbakeføre virkelige identiteter, vil opplysningene ikke lenger være «personopplysninger», og arkivmaterialet vil ikke lenger komme inn under personvernforordningen.

Selv om arkivformål i allmennhetens interesse inngår i bestemmelser som også innbefatter forskning og statistikk, og som alle er underlagt kravene i artikkel 89 nr. 1, betyr ikke det at dataminimeringsprinsippene gir like utslag for alle tre kategorier. Spesielt er det grunn til å merke seg at arkivformål i allmennhetens interesse har et «evighetsperspektiv». Sensitiviteten av opplysningene er størst så lenge de aktuelle menneskene er i live, og avtar etter hvert som også slektninger og andre som kjente dem, faller fra, til personopplysningene kun «er historie». Det er et særdeles viktig poeng at den *varige verdien i allmennhetens interesse* av slik dokumentasjon som spesielt nevnes i fortalepunkt 158, ikke må ødelegges i den perioden på 110–120 år mens vernet av det enkelte individ er spesielt viktig. Det er denne relativt korte perioden personvernforordningen

gjelder for. Effektiv beskyttelse i denne perioden kan utmerket godt kombineres med å ta vare på de langsiktige og varige verdiene av et slikt historisk materiale. Derfor er det grunn til å unngå alle irreversible tiltak, det vil si unngå sletting og anonymisering av dokumentasjon med stor verdi for realiseringen av formålene med arkivlovgivningen.

Det er grunn til å understreke at personopplysninger som langtidsbevares, kan være meget godt beskyttet selv om det *ikke* skjer sletting eller anonymisering. Forordningen trekker som nevnt fram pseudonymisering. Det finnes flere mulige forståelser av dette begrepet, og dersom en kun legger en språklig forståelse til grunn, kan pseudonymisering spenne fra dårlig til meget god beskyttelse. Språklig sett kan for eksempel det å skifte ut virkelige identiteter med kallenavn, nummer e.l. være pseudonymisering. Slik beskyttelse har åpenbart meget liten verdi. Personvernforordningen stiller klart høyere krav i legaldefinisjonen av begrepet, se artikkel 4 nr. 5:

> «pseudonymisering» behandling av personopplysninger på en slik måte at personopplysningene ikke lenger kan knyttes til en bestemt registrert uten bruk av tilleggsopplysninger, forutsatt at nevnte tilleggsopplysninger lagres atskilt og omfattes av tekniske og organisatoriske tiltak som sikrer at personopplysningene ikke kan knyttes til en identifisert eller identifiserbar fysisk person.

Her er det særlig kravet til adskilt lagring av opplysningene som skal til for å finne eller gjenskape virkelige identiteter, som er viktig å legge merke til. Dersom «nøkkelen» er lagret i en annen organisasjon enn arkivinstitusjonen og kun utleveres dersom visse lovbestemte krav er oppfylt, vil beskyttelsen ved pseudonymisering helt klart kunne være veldig god. I ytterste fall kunne en for eksempel tenke seg at opplysningene som er nødvendige for å tilbakeføre virkelige identiteter, blir deponert i SSB eller en annen pålitelig organisasjon, og at slik tilbakeføring bare kan skje etter en rettslig kjennelse. En kan tenke seg en rekke mindre radikale måter å pseudonymisere på, som også vil kunne gi tilstrekkelig gjennomføring av dataminimeringsprinsippet i tråd med artikkel 89 nr. 1.

Som nevnt er det grunn til å understreke behovet for effektiv beskyttelse av personopplysningene i den perioden personvernet kan være viktig for levende personer. Samtidig er det nødvendig å understreke at kun *et utvalg* personopplysninger vil ha slik varig verdi og interesse. Det er med andre ord slett ikke alle personopplysninger som vil bli langtidsbevart fordi arkivformål i allmennhetens interesse begrunner det. Likevel er det ikke grunn til å konstruere et valg om enten–eller. Ut fra dataminimeringsprinsippet i artikkel 89 nr. 1 er ikke fjerning eller endring av de identifiserende elementene den eneste teknikken som ivaretar prinsippet. Således kan for eksempel transformering av store samlinger personopplysninger generere statistikk som blir gjenstand for langtidsbevaring i stedet for de opplysninger som dannet grunnlag for statistikken. Det er for eksempel mulig at store volum fra automatiske loggrutiner som viser teletrafikken mellom en offentlig etat og omverdenen, ikke vil bli ansett som verdt å ta vare på for ettertiden. Derimot kan sammenstillinger, statistikk og analyser av slikt materiale kunne utgjøre hensiktsmessige «historiske spor» som bør tas vare på. I så fall blir dokumentasjonen *minimert* i tråd med artikkel 89 nr. 1 ved å konvertere det fra personopplysninger til andre slags opplysninger. I kombinasjon med dette kan det for eksempel være aktuelt å beholde enkelte eksempler på poster i loggen for å illustrere hvordan underlagsmaterialet for den generelle analysen, statistikken e.l. så ut.

Hvem bør gjennomføre tiltak etter artikkel 89 nr. 1?

Det framgår ikke av artikkel 89 nr. 1 *hvem* som skal fastlegge og gjennomføre tiltakene. I dette spørsmålet er det viktig å ikke lete etter generelle svar som også omfatter vitenskapelige formål og statistikk, men ta utgangspunkt i særpreget ved dokumentasjonen som skal langtidsbevares i arkivinstitusjon. Utgangspunktet er at endring av identifiserende kjennetegn og andre minimeringstiltak, som nevnt ovenfor, vil ha avgjørende betydning for verdien av dokumentasjonen som arkiv som kilde til kunnskap om kulturarven og realiseringen av formålet med arkivloven ellers. Det åpenbare utgangspunktet som beskytter den «varige verdien i allmennhetens interesse», som er omtalt i fortalepunkt nr. 158, er at tiltakene må fastsettes av kompetent arkivfaglig instans. Vurderingene kan ikke være opp til hver virksomhet som har plikt til å overføre dokumentasjonen til langtidsbevaring.

At det kreves arkivfaglig kompetanse for å fastsette tiltak etter artikkel 89 nr. 1 på en måte som ikke unødig reduserer verdien som arkivmateriale, betyr imidlertid ikke at det er arkivinstitusjonene som alltid skal *gjennomføre* tiltakene. Således vil det være hensiktsmessig om overførende virk-

somhet og arkivinstitusjonen enten *blir enige* om hvordan arkivmaterialet skal minimeres i samsvar med forordningens krav, eller at en arkivmyndighet kan *pålegge* at bestemte framgangsmåter må følges. Under denne forutsetningen kan gjerne dokumentasjonen minimeres før det overføres.

10.4 Kort om den registrertes rettigheter etter personvernforordningen

10.4.1 Om adgangen til å redusere registrertes rettigheter mv.

Etter personvernforordningen kapittel III har den registrerte en rekke rettigheter ved behandling av personopplysninger. Det gjelder blant annet rett til informasjon og innsyn, rett til korrigering og sletting. Utvalget gjør ikke nærmere rede for innholdet i disse rettighetene her. Flere av dem står i et visst motsetningsforhold til de formål arkivlovgivningen skal ivareta. Det gjelder for eksempel rett til sletting.

Personvernforordningen artikkel 89 nr. 3 gir hjemmel for at det i nasjonal rett, for arkivformål i allmennhetens interesse, kan gjøres unntak fra seks av bestemmelsene som gir rettigheter for registrerte personer. Dette gjelder artikkel 15 om innsyn, artikkel 16 om korrigering, artikkel 18 om begrenset behandling, artikkel 19 om underrettingsplikt knyttet til retting og sletting, artikkel 20 om dataportabilitet og artikkel 21 om rett til å protestere mot behandling av personopplysninger.

Artikkel 17 regulerer registrertes rett til å kreve sletting. Bestemmelsen gir kun rett til å kreve sletting. Den behandlingsansvarlige må vurdere kravet ut fra prinsippene i artikkel 5 og andre relevante bestemmelser. Artikkel 17 er utslag av lagringsbegrensningsprinsippet i artikkel 5 nr. 1 (e) som blant annet også gir plikt til for den behandlingsansvarlige til ikke å bruke opplysninger som kan knyttes til identifiserbare personer i lengre perioder enn det som er nødvendig for å realisere formålet med behandlingen.

De mulige grunnlagene for å kreve sletting etter artikkel 17 framgår av bestemmelsens nr. 1 bokstavene a til f. Artikkel 17 nr. 3 inneholder unntak fra nevnte grunnlag for å slette. Bokstav d gjelder unntak fra retten til å få opplysninger om seg selv slettet når personopplysninger blir behandlet for arkivformål i allmennhetens interesse. Unntak gjelder dersom sletting «sannsynligvis vil gjøre det umulig eller i alvorlig grad vil hindre at målene med nevnte behandling nås». Det er altså ikke nok at sletting vil virke negativt på oppnåelsen av formålet; virkningen forutsettes å være svært betydningsfull («umulig», «i alvorlig grad»). Bestemmelsen må anses å forutsette likebehandling. Det betyr at de negative følgene må vurderes ut fra den samlede effekten av å tillate sletting i samme og sammenlignbare situasjoner. Behandlingsansvarlige må derfor gjøre en sannsynlighetsvurdering av hvor mange som vil kunne komme til å kreve sletting, og på dette grunnlaget ta stilling til om unntaket i artikkel 17 nr. 3 (d) skal gjelde eller ikke. Svar på anmodninger om sletting skal gis i samsvar med artikkel 12 nr. 3 og nr. 4. Blir sletting nektet, kreves det en begrunnelse (jf. «årsaken til dette»). Nektelsen kan bringes inn for Datatilsynet i samsvar med artikkel 77.

10.4.2 Unntak fra den registrertes rettigheter – gjennomføringen i norsk rett

I Norge er unntaksadgangen etter artikkel 89 nr. 3 gjennomført i personopplysningsloven § 17. Det er der innført unntak vedrørende artiklene 15 om innsyn, 16 om korrigering og 18 om begrenset behandling. Departementet mente det ikke var behov for unntaksbestemmelser vedrørende de tre øvrige bestemmelsene, se Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 11.3.5.4.

Innledningsvis er det grunn til å understreke at unntakene i personopplysningsloven §17 første og annet ledd ikke gjelder dersom den aktuelle behandlingen av personopplysninger får rettsvirkninger eller direkte faktiske virkninger for den registrerte, se § 17 tredje ledd. Det vil således være innsynsrett i arkivmateriale selv om vilkårene i § 17 første ledd er oppfylt, dersom innsynet er begrunnet i muligheten for å fremme eller forsvare seg mot et rettskrav. Hva som kan tenkes å ligge i kriteriet «direkte faktiske virkninger», er ikke forklart i forarbeidene. Generelt er det imidlertid grunn til å anta at ikke enhver direkte faktisk virkning kan ha den effekten at unntaket ikke gjelder, og at virkningen må være betydningsfull for personen – for eksempel avgjørende for muligheten for å ta kontakt med ukjente slektninger, betydningsfulle valg vedrørende helse og velferd mv. Bestemmelsen er formulert som om spørsmålet om virkning er avklart: «får rettsvirkninger eller direkte faktiske virkninger». På tidspunktet den registrerte ønsker å bruke sine rettigheter, vil dette spørsmålet om virkning imidlertid ofte være usikkert. Det må være den *registrertes påstander* om rettslige og faktiske begrunnelser som er avgjørende for om «unntaket fra unntaket» skal gjelde eller ikke. Den behandlingsansvarlige for arkivet kan neppe overprøve holdbarheten av den

registrertes begrunnelse med mindre begrunnelsen åpenbart er uholdbar.

Forutsatt at ikke rettslige eller faktiske virkninger begrunner at den registrertes rettigheter likevel er i behold, gir § 17 første ledd hjemmel til å gjøre unntak fra retten til innsyn i personvernforordningen artikkel 15. Det er to alternative vilkår som kan begrunne unntak:

a. at det vil kreve en uforholdsmessig stor innsats å gi innsyn, eller
b. at innsynsrett vil sannsynligvis gjøre det umulig eller i alvorlig grad hindre at målene med behandlingen nås.

Bestemmelsen i § 17 er gitt felles for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning og for statistiske formål. Det kan vanskelig tenkes at innsynsrett i arkiver kan gjøre det umulig å nå arkivformål eller i alvorlig grad vanskeliggjøre dette. Utvalget antar således at alternativet i bokstav b er vesentlig mer praktisk innenfor for eksempel forskning. For arkiver vil det trolig være alternativet i bokstav a som er viktigst. Dette gjelder særlig for ikke-digitalt materiale og for digitalt materiale som er lagret på utdaterte tekniske formater og med gammeldags teknologi.

Personopplysningsloven § 17 annet ledd gjør unntak fra retten til retting og begrensning av behandling etter personvernforordningen artikkel 16 og 18 i visse tilfeller der opplysningene blir behandlet for arkivformål i allmennhetens interesse. Vilkåret er at «rettighetene sannsynligvis vil gjøre det umulig eller i alvorlig grad hindre at målene med behandlingen nås». Retting av arkivmateriale vil for eksempel lett komme i konflikt med arkivformålet fordi dokumentasjon av feil nettopp er et viktig aspekt ved arkivformålet. Unntaket fra artikkel 16 innebærer også at den behandlingsansvarlige kan nekte at opplysningene blir supplert, noe som antakelig sjelden skaper store problemer for realiseringen av arkivformålene. Supplering kan for eksempel innebære at den registrerte krever at påstått riktig opplysning blir registrert *i tillegg til* den påstått uriktige opplysningen.

Unntak etter personopplysningsloven § 17 første og annet ledd kan gjøres i form av enkeltavgjørelser. Det er ikke gitt hjemmel til å gi forskrifter om spørsmålet. Utgangspunktet for vurderingene er arkivmyndighetens oppfatning av hva virkningen av at den registrerte utøver rettigheter, vil kunne bli, men det er selvsagt rom for å motsi slike oppfatninger. Bestemmelsen i § 17 første og annet ledd forutsetter at behandlingen av personopplysninger skjer i samsvar med personvernforordningen artikkel 89 nr. 1, men dette ville uansett gjelde og har neppe noen selvstendig rettslig betydning.

10.4.3 Dokumentasjonskrav i forordningen

Personvernforordningen inneholder flere krav til dokumentasjon. Dette gjelder blant annet som del av en internkontrollbestemmelse i artikkel 24 som kan sies å inneholde et dokumentasjonskrav ved at «en behandlingsansvarlige [skal] gjennomføre egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre og påvise at behandlingen utføres i samsvar med denne forordning». Kravet om å kunne påvise at bestemmelsene i forordningen blir etterlevd, vil konkret kunne begrunne dokumentasjon av hvordan behandlingen av personopplysninger skjer. Slik dokumentasjon kan tenkes å være omfattet av dokumentasjonsplikt etter lovutkastet. Det vil imidlertid variere fra behandlingsansvarlig til behandlingsansvarlig og vil trolig ikke *generelt* være omfattet av dokumentasjonsplikt etter lovutkastet.

I personvernforordningen artikkel 30 er det tatt inn en bestemmelse med potensielt stor betydning for arkivformål. Her fastsettes det at både behandlingsansvarlige og eventuelle databehandlere skal føre protokoll over sin behandling av personopplysninger. Den største forskjellen mellom de to aktørenes forpliktelser til å føre protokoll gjelder spesifikasjonsnivået: Behandlingsansvarlige skal føre protokoll «over behandlingsaktiviteter som utføres under deres ansvar», mens databehandlere skal føre protokoll «over alle kategorier av behandlingsaktiviteter som er utført på vegne av en behandlingsansvarlig». Kort sagt kan databehandlere protokollføre samlet for hver kategori behandlingsaktiviteter, mens den behandlingsansvarlige skal føre separat protokoll for hver behandling.

De innholdsmessige kravene til protokoller for de to aktørene er ganske likeartede, men mest omfattende for den behandlingsansvarlige.

10.4.4 Om forholdet mellom datatilsynsmyndigheter og arkivmyndigheter

Personvernforordningen og personopplysningsloven etablerer tilsynsmyndigheter som har en selvstendig posisjon, og som ikke kan instrueres av annen myndighet, se personvernforordningen artikkel 51 nr. 1 og artikkel 52 samt personopplysningsloven § 20 (Datatilsynet) og § 22 (Person-

vernnemnda). Nasjonale tilsynsmyndigheter er dessuten del av et europeisk tilsynssystem der «hver tilsynsmyndighet skal bidra til en ensartet anvendelse av denne forordning i hele Unionen» (artikkel 51 nr. 2). Samarbeidet skjer i regi av Det europeiske personvernråd («Personvernrådet»), se artikkel 68 flg. Norske tilsynsmyndigheter er med andre ord «norske» i den forstand at de har ansvar for å føre tilsyn med behandling av personopplysninger i Norge. De kan likevel ikke opptre selvstendig i forhold til andre tilsynsmyndigheter og den felles rettsanvendelse og skjønnsutøvelse som skal utvikles innenfor det europeiske området. Det er derfor ikke tale om «norsk praksis» i andre tilfeller enn det som også gjelder norske nasjonale bestemmelser.

Fordi personvernforordningen griper inn på nær sagt alle myndighetsområder, vil datatilsynsmyndighetenes oppgaver og myndighet få direkte betydning på alle andre myndigheters arbeidsområder, for eksempel i Arkivverkets område. Selv om mye av datatilsynsmyndighetens virksomhet kan sies å være basert på informasjon og dialog, gjelder dette forholdet til behandlingsansvarlige. Bestemmelser om forholdet til andre myndigheter – som sådanne, ikke som behandlingsansvarlige – er ikke gitt. Ikke sjelden vil ulike organers myndighet overlappe, for eksempel mellom Datatilsynets og Riksarkivarens myndighet.

Personvernforordningen inneholder ingen spesifikke hjemler for nasjonale bestemmelser av denne typen. Imidlertid følger det av forvaltningsloven § 17 første ledd og grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper, særlig prinsippet om forsvarlig saksutredning, at forvaltningsorganer skal opplyse saksforhold slik at myndighet kan utøves på fullt ut forsvarlig måte. Når Datatilsynets eller Personvernnemndas saksbehandling begrunner det, vil de således være forpliktet til å opplyse saken ved blant annet å innhente synspunkter fra Riksarkivaren eller annen arkivmyndighet.

For ordens skyld nevnes også at datatilsynsmyndigheter vil ha en rolle ved utarbeiding av lovforslag mv. Se mer om dette i personvernforordningen artikkel 36 nr. 4, som i uoffisiell norsk oversettelse lyder:

> Medlemsstatene skal rådføre seg med tilsynsmyndigheten ved utarbeiding av forslag til lovgivning som skal vedtas av et nasjonalt parlament, eller av et reguleringstiltak som er basert på slik lovgivning, og som er knyttet til behandling.

Dette vil blant annet ha betydning før det eventuelt legges fram en lovproposisjon om ny arkivlovgivning. Om utvalgets kontakt med Datatilsynet under utredningsarbeidet, se omtalen foran i kapittel 3.

10.5 Overveielser

10.5.1 Lovgivningens tilpasning til personvernforordningen

Utvalget mener det lovtekniske utgangspunktet for en ny arkivlov bør være at personvernforordningen gjelder generelt for arkiver og annen dokumentasjon etter loven som er yngre enn 110 år. En slik aldersgrense er satt for å være «på den sikre siden» av hva som regnes å være holdbare fortolkninger av forordningens virkeområde, se lovutkastet § 23. Dette betyr at innenfor nevnte tidsintervall bør de samme regler gjelde enten det er tale om klare personopplysninger eller om opplysninger som ligger i gråsonen mellom dette begrepet og andre opplysningstyper. Arkivmateriale og annen dokumentasjon som med rimelighet kan tenkes å inneholde personopplysninger, bør altså i sin helhet behandles i henhold til personvernforordningen.

Vid anvendelse av forordningen bør ikke gjelde på alle områder. Med nevnte «overoppfyllelse» som utgangspunkt bør en på utvalgte områder gi nasjonale bestemmelser som klargjør hvordan grensedragninger skal skje, for dermed å gi stor grad av både presisjon og forutberegnelighet.

Utvalgets anbefaling er altså at det i forbindelse med ny arkivlovgivning legges til grunn et vidt personopplysningsbegrep. En årsak til dette er at spørsmålet om identifisering befinner seg i et dynamisk felt: Det kan tenkes at opplysninger som ikke tidligere kunne knyttes til enkeltpersoner, senere kan knyttes til personer likevel. En ny informasjonskilde eller ny teknologi kan for eksempel tenkes å gjøre identifisering som tidligere ikke var praktisk mulig, til noe som lar seg gjennomføre uten stor innsats. En annen årsak er at det er vanskelig å identifisere noen særlige lovgivningsmessige fordeler ved å prøve å innsnevre hva som anses som personopplysninger. Det må antas at det meste arkivmaterialet uansett vil romme mye som udiskutabelt er personopplysninger. Behandlingen av opplysningene må da tilpasses dette. Å bruke tid og ressurser på å sile ut dokumentasjon som ikke inneholder personopplysninger, for så å kunne behandle det på en potensielt noe forenklet måte synes ikke hensiktsmessig. Tilsvarende virker det lite hensiktsmessig

om en skulle innsnevre behandlingsreglene for personopplysninger relatert til arkiv til det som direkte omfattes av EØS-avtalen, og som Norge gjennom den er forpliktet til å gjennomføre i norsk rett. Vern om personopplysninger synes like velbegrunnet utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde.

En «overoppfyllelse» av kravene i forordningen har, som nevnt, både positive og negative sider. På den positive siden er for eksempel at kravene i forordningen til informasjonssikkerhet og databehandleravtaler er relativt strenge og detaljerte, og at den enkelte er gitt en rekke rettigheter. På den negative siden er for eksempel at bestemmelser i forordningen som anses å være problematiske eller uønsket for noe arkivmateriale, kommer til anvendelse selv om dette strengt tatt ikke følger av forordningen. I den grad forordningen åpner for det, kan imidlertid mulige negative følger søkes unngått eller dempet gjennom norske nasjonale bestemmelser.

Uansett behov og mulighet for å sette skarpere grenser på den sikre siden av personvernforordningen er det begrenset hvor stor grad av forutberegnelighet det er mulig å oppnå. Årsaken er blant annet at forordningen er meget kompleks og omfattende med mange vage og skjønnsmessige ord og uttrykk. De tolkningsspørsmål som oppstår, kan ikke på autoritativ måte avskaffes eller avklares av norske myndigheter, og det vil uansett ta lang tid før alle vesentlige tolkningsspørsmål er avklart på EU-nivå. I tillegg kommer at personopplysningsretten gir rom for rettsutvikling, og at rettslige avklaringer uansett ikke kan skje en gang for alle. Derfor må bestemmelsene i en ny arkivlov langt på vei være bygd på aksept av at fortolkningen i relativt stor grad blir avhengig av den dynamiske rettsutvikling i Europa som trolig vil skje som resultat av europeisk retts- og forvaltningspraksis de kommende år. En slik avhengighet vil kreve ekspertise innen europeisk personopplysningsrett og relativt stor ressursinnsats. Det er etter utvalgets mening både nødvendig og avgjørende at Arkivverket videreutvikler og styrker sin kompetanse om spørsmål i skjæringspunktet mellom arkiv og personvern.

10.5.2 Vern for opplysninger om avdøde personer

Særlig for håndtering av innsyn og tilgjengeliggjøring vil det ha betydning å ta stilling til om de aktuelle opplysningene er personopplysninger som er vernet av personvernforordningen. Etter utvalgets syn bør det spesielt legges vekt på å få et relativt skarpt skille mellom opplysninger om levende og døde personer.

I dansk lovgivning har en valgt å la personvernforordningen få anvendelse på opplysninger om avdøde personer i ti år etter dødstidspunktet, se databeskyttelsesloven § 2 stk. 5. Det kan i samsvar med stk. 6 fastsettes at forordningen gjelder avdøde for et kortere eller lengre tidsrom. Utvalget mener det bør vurderes å gi en lignende bestemmelse for Norge, spesielt med tanke på arkivsektoren. Utvalget ser det imidlertid som problematisk å bare knytte virkeområde til dødsdato. Årsaken er at det i arkivmateriale ofte vil være opplysninger om personer som ikke er folkeregistrert i Norge, og der det ikke vil være kjent om personer er levende eller døde, herunder eventuelt hva som er dødsdato for personene. Dette problemet vil kunne unngås ved i stedet å la virkeområdet for personvernforordningen være basert på alderen på personopplysningene, for eksempel mer konkret til tidspunktet for avgjørelse av en sak eller registrering av en opplysning i et offentlig register e.l. Med en grense på 110 år vil en slik tilnærming bety at opplysningene er omfattet av personvernforordningen i 25–30 år lenger enn gjennomsnittsalderen for norske kvinner og menn.

I de tilfeller dødsdato er kjent, kan det virke noe overdrevent forsiktig å anse en opplysning – for eksempel om noe som inntraff like før dødsfallet – som en vernet personopplysning i 110 år. Utvalgets tilråding er derfor at en tar utgangspunkt i dødsdato når den er kjent. Forvaltningslovutvalget foreslår at taushetsplikten for opplysninger om noens personlige forhold skal gjelde i 20 år etter personen er død, se NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov og deres lovutkast § 35 annet ledd. Hvis regelen vedtas, vil den også gjelde for opplysninger i dokumentasjon som er overført til Nasjonalarkivet. Utvalget ønsker å legge til et ekstra monn for hva som skal betraktes som personopplysninger i henhold til arkivloven. Det er nærliggende å se hen til forslaget fra Forvaltningslovutvalget og legge seg på en tilsvarende frist og forlenge perioden med 20 år. Dette vil skape enkle regler som er lette å forholde seg til og praktisere.

Personvernforordningen fastsetter strenge krav til behandling av personopplysninger, også for opplysninger som ikke er taushetsbelagt etter forvaltningsloven. Å forlenge personvernforordningens anvendelse innebærer en tilsvarende forlengelse av tiden med strenge restriksjoner på bruken. Samfunnet investerer store ressurser i å samle inn og bevare dokumentasjon. Målet er at den skal bli brukt. En 10-årsregel ville være å fore-

trekke utfra arkivfaglige hensyn og ressurshensyn. Bestemmelsene om taushetsplikt i forvaltningsloven ville uansett gjelde for opplysninger av en art som gjør dem taushetsbelagt etter forvaltningsloven, slik at en forlengelse med kun 10 år ikke ville innebære noe svekket vern for disse. Utvalget har likevel falt ned på forslag om en 20-årsfrist for alle typer opplysninger om personer, fordi en regel som er sammenfallende med forvaltningsloven vil være enklere å praktisere.

Er dødsfallstidspunktet ikke kjent, skal opplysningen håndteres som en personopplysning inntil opplysningen er 110 år gammel, se lovutkastet § 23 annen setning.

Særlige regler med unntak for bestemte opplysningstyper vil i tillegg kunne gis i forskrift til arkivloven. Spesielt for genetiske opplysninger om avdøde som samtidig vil kunne være personopplysninger om nålevende personer, vil det kunne være aktuelt med en lengre frist.

10.5.3 Forholdet mellom en ny arkivlov og personopplysningsloven

Sett fra et arkivperspektiv er det etter utvalgets syn ønskelig å gi bestemmelser om rettslig grunnlag for bruk av arkiver på mer spesifikk måte, slik at det klart dekker all vanlig og ønsket bruk av arkiver. Forordningen gir rom for mer konkret og uttømmende regulering enn det som er vedtatt i personopplysingsloven § 8, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 2 og nr. 3. Det er dessuten uheldig at en bestemmelse som har så stor betydning for arkivsektoren, ikke er plassert i arkivloven, men i stedet står i den generelle personopplysningsloven. Dessuten er det noe ulike behov knyttet til arkiv, forskning og statistikk, noe som taler mot felles regulering. Som nevnt ovenfor er det for eksempel mindre behov for å gjøre unntak i registrertes rettigheter for arkivformål i allmennhetens interesse, sammenlignet med for eksempel forskning. Utvalget mener derfor en ny arkivlov bør inneholde bestemmelser som innebærer en videre og noe annen konkretisering av personopplysningsloven § 8.

Utvalget mener personopplysningsloven § 9 kommer i en lignende stilling som personopplysningsloven § 8. Spørsmål om rettslig grunnlag for å behandle særlige kategorier personopplysninger for arkivformål i allmennhetens interesse bør reguleres innenfor rammene av en ny arkivlov. Slike bestemmelser bør være relativt konkrete. På den måten kan det være mulig å redusere rettsuvissheten knyttet til Arkivverkets beslutninger om hva de har rettslig grunnlag for å gjøre. Dette er spesielt viktig for særlige kategorier (sensitive) opplysninger, både fordi opplysninger om helse mv. kan gi stor skade for personvernet, og fordi feilvurderinger som leder til brudd på forordningen, kan gi høye overtredelsesgebyrer. Mer konkrete bestemmelser står ikke i motsetning til å kunne utøve skjønn i disse spørsmålene: En skjønnsregel, lignende den som er gitt i personopplysningsloven § 9 første ledd, kan gjerne være «sikkerhetsnett» som får anvendelse på spørsmål som ikke dekkes av faste regler.

Etter utvalgets syn bør de nåværende bestemmelsene i personopplysningsloven §§ 8, 9 og 17 tas ut av den så langt som de gjelder arkiver, og heller inntas i lovutkastet. Dette er etter utvalgets syn helt nødvendig for å få oversiktlig og sammenhengende dokumentasjonslov, se lovutkastet lovutkastet kapittel IV.

10.5.4 Prosedyre for utpeking av hva som er behandling av personopplysninger til arkivformål i allmennhetens interesse

Som det har framgått foran, gir personvernforordningen, særlig artikkel 5 nr. 1 (b) og 89 nr. 1, særregler for behandling av personopplysninger til arkivformål i allmennhetens interesse. Et spørsmål er da om en i lovgivningen kan gi bestemmelser for nærmere å fastlegge hva slags behandling og hos hvilke institusjoner og aktører som anses som arkivformål i allmennhetens interesse.

I noen tilfeller framstår det helt opplagt at det er tale om arkivformål i allmennhetens interesse. For eksempel vil det gjelde for dokumentasjon som er overført til Arkivverket i samsvar med gjeldende regelverk etter at det er foretatt arkivavgrensning og kassasjon etter arkivforskriften §§ 14 flg. I andre tilfeller kan det være mindre opplagt, for eksempel for private arkiver som ikke er offentlig tilgjengelige.

Etter utvalgets oppfatning er nasjonal regulering av spørsmålet hensiktsmessig både ut fra hensyn til arkiv og personvern. En slik regulering bør både involvere Nasjonalarkivet og Datatilsynet: For det første kan en lovregulering sikre at dokumentasjon som bør tas vare på fordi det er i allmennhetens interesse, blir identifisert, og at dette blir basert på en forsvarlig arkivfaglig vurdering. En slik nasjonal regulering gjør for det andre at Datatilsynet og Nasjonalarkivet er i dialog dersom det er spørsmål om videre lagring av personopplysninger vil være i strid med personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 (b). Utvalget antar at dette er en langt bedre situasjon enn om Datatilsynet må føre tilsyn med mange og uoversiktlige

aktører som påstår at noe er arkivformål i allmennhetens interesse, uten på forhånd å ha klarlagt dette med Nasjonalarkivet.

Selv om det så vidt utvalget kan se, ikke foreligger uttrykkelig hjemmel til å gi nasjonale bestemmelser om dette spørsmålet, mener utvalget det er behov for en løsning lignende den som er vedtatt for Sverige. Utvalget understreker dessuten at en effektiv og forsvarlig gjennomføring av bestemmelsen om «arkivformål i allmennhetens interesse» gjør en nærmere norsk regulering påkrevd. En slik regulering vil selvsagt måtte være innenfor de rammer forordningen gir.

Utvalget mener etter dette at det bør tas inn en bestemmelse som kvalifiserer «arkivformål i allmennhetens interesse», og at det foreslås kriterier/rutiner som både involverer Nasjonalarkivet og Datatilsynet, jf. personvernforordningen artikkel 36 nr. 5, se lovutkastet § 24 første ledd.

10.5.5 Unntak fra den registrertes rettigheter

Et neste spørsmål er hvilke unntak fra den registrertes rettigheter etter personvernforordningen kapittel III, jf. artikkel 89 nr. 3, som eventuelt bør fastsettes. I gjeldende personopplysningslov er det i § 17 gjort unntak vedrørende artiklene 15 om innsyn, 16 om korrigering og 18 om begrenset behandling. Som nevnt ble det i Prop. 56 LS (2017–2018) ikke funnet grunn til også å gjøre begrensninger i rettighetene etter artiklene 19 til 21 om underretningsplikt, dataportabilitet og innsigelsesrett. Utvalget ser heller ikke behov for unntak for rettighetene etter artikkel 18, se lovutkastet § 25. Utvalget mener det vil være en fordel om bestemmelser som begrenser registrertes rettigheter ved behandling av personopplysninger for arkivformål i allmennhetens interesse, framgår av arkivloven. Bestemmelsene er derfor foreslått tatt ut av personopplysningsloven § 17 og tatt inn i § 25 i lovutkastet.

10.5.6 Avklaring av behandlingsansvar

Ved all behandling av personopplysninger er det sentralt å identifisere hvem som har behandlingsansvaret. En definisjon av «behandlingsansvarlig» finnes i personvernforordningen artikkel 4 nr. 7. Nærmere regler om behandlingsansvarlig er gitt i forordningen kapittel IV. I artikkel 26 er det regler om felles behandlingsansvar.

Utvalgets vurdering er at en bør unngå den usikkerhet som kan oppstå ved bare å holde seg til definisjonen av behandlingsansvarlig i forordningen. Det bør i stedet reguleres uttrykkelig i loven hvem som er behandlingsansvarlig, slik personvernforordningen artikkel 4 nr. 7 åpner for, se lovutkastet § 22. På enkelte konkrete områder kan det være aktuelt å fastsette delt behandlingsansvar, enten i loven selv eller i tilhørende forskrift. Dette kan for eksempel være aktuelt hvis etater har ansvar for langtidsbevaring (for eksempel slik at behandlingsansvaret deles mellom Nasjonalarkivet og NAV).

10.5.7 Forskriftshjemmel om nødvendige garantier

Utvalget mener bestemmelsen i artikkel 89 nr. 1 har et utilgjengelig innhold som gir opphav til mange tvilsspørsmål. Selv for kyndige offentlige virksomheter med de beste intensjoner vil det være uoverskuelig hva som kreves av tiltak for å gi de «nødvendige garantier» som artikkel 89 nr.1 krever, og som det er vist til et stort antall steder i forordningen. Utvalget foreslår at det gis regler i nasjonal rett som klargjør hva som kreves eller bør vurderes for å etterleve personvernforordningens krav, se lovutkastet § 24 sjette ledd. Dette vil blant annet dreie seg om hvilke tiltak som bør vurderes, hva de nærmere går ut på (for eksempel hva pseudonymisering går ut på), når tiltak må være etablert (ved lagringen eller ved utleveringen), og eventuelt også forholdsmessighetsvurdering av tiltakets kostnader og vernehensynets tyngde (ulike kategorier personopplysninger) og omfang i den aktuelle dokumentasjonen. En eventuell forskrift skal selvfølgelig høres og bør utarbeides i dialog med Datatilsynet og Nasjonalarkivet.

Kapittel 11
Organisering av arkivsektoren

Arkivsektoren omfatter institusjoner som har til hovedformål å langtidsbevare og tilgjengeliggjøre arkiver (arkivinstitusjoner), dokumentasjonsfaglige miljøer i forvaltningen, arkivfaglige miljøer i museer og biblioteker og arkivfaglige interesseorganisasjoner.

For å løse sine kjerneoppgaver i dag og i framtiden må arkivsektoren være innstilt på omstilling, slik andre har måttet tilpasse seg digitaliseringen. Endringsvilje og evne til å prioritere vil derfor være viktig for sektoren framover. Samtidig må det være samsvar mellom bevilgningene og ambisjonene som departementet og Stortinget setter.

Utvalget har konsentrert seg om organisatoriske endringer som bør kunne gjennomføres uten å ta oppmerksomhet fra arkivsektorens øvrige og større oppgaver. Reguleringene i lovutkastet binder i liten grad opp plasseringen av oppgaver og myndighet. Utvalget har vurdert at Nasjonalarkivet framtrer som en mer egnet betegnelse på direktoratet i arkivsektoren enn Arkivverket.

11.1 Innledning

11.1.1 Mandatet

Utvalgets mandat peker på at det er «et spørsmål om arkivvirksomhetene som helhet har en hensiktsmessig organisering og ansvarsdeling for å håndtere dagens og morgendagens behov for å bevare og tilgjengeliggjøre digitale offentlige og private arkiv». Utvalget blir bedt om å gjennomgå oppgave- og ansvarsfordelingen mellom Arkivverket, statlig forvaltning, kommunesektoren og kulturinstitusjoner. En konkret oppgave er å

> vurdere om arkivlovens bestemmelser om Riksarkivarens og Arkivverkets ansvar og oppgaver er tidsmessige eller bør presiseres slik at Arkivverkets ansvar blir tydeligere. En slik avklaring bør klart definere ansvaret for digital informasjonsforvaltning og -saksbehandling i offentlige virksomheter og ansvaret for overføring og bevaring av digitalt arkivmateriale for ettertiden.

11.1.2 Hva utvalget har vurdert

Organiseringen av arkivsektoren har vært vurdert flere ganger. Utvalget mener det er en fare for at organisatoriske spørsmål, for eksempel forvaltningsnivå og lokalisering, trekker til seg oppmerksomhet på bekostning av andre og ofte viktigere spørsmål. Dessuten kan en ikke løse spørsmål om ressurstilgang med organisatoriske grep. I andre kapitler foreslår utvalget organisatoriske endringer som må ses i sammenheng med drøftingene her. Spørsmålet om tilsyn i arkivsektoren drøftes i kapittel 12. Spørsmålet om koordinering av arbeidet med private arkiver drøftes i kapittel 22. Spørsmålet om behandling av innsynsforespørsler i overført dokumentasjon drøftes i kapittel 20. Nasjonalarkivet som tilbyder av langtidsbevaring av kommunal digital dokumentasjon drøftes i kapittel 21. Begrepet arkivsektoren er drøftet i kapittel 4.

11.2 Situasjonsforståelse

11.2.1 Hovedtrekk

Kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter har plikter etter gjeldende arkivlov. Hovedtrekkene i organiseringen av arkivsektoren er relativt tradisjonell og ikke veldig ulik andre sektorer:

- Det er ett ansvarlig departement, Kulturdepartementet.
- Sektoren har et ansvarlig direktorat, Arkivverket, som lager regler, veileder, har utviklingsoppgaver, ivaretar driftsoppgaver og fører tilsyn. Arkivverket er lokalisert ulike steder i landet.
- Kommuner og fylkeskommuner har like oppgaver etter loven
- Kommuner og fylkeskommuner samarbeider i ulike juridiske organisasjonsformer og med

varierende portefølje (samarbeidets innhold) og størrelse (antall medlemmer), se tabell 11.1.
- Spesialiserte offentlige og private virksomheter ivaretar langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring av arkiver (arkivinstitusjoner, biblioteker og museer).

11.2.2 Kommuner og fylkeskommuner. Selvstendig ansvar og samarbeid

Kommuner og fylkeskommuner har de samme pliktene etter arkivregelverket. Kommuner og fylkeskommuner er ansvarlige for langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring av egne arkiver, se kapittel 21. De historiske arkivene speiler det brede spekteret av oppgaver kommunene og fylkeskommunene har hatt gjennom tidene, som fattigvesen, kulturoppgaver, nærings- og ressursforvaltning, undervisning og barnevern.[1] Kommuner og fylkeskommuner forvalter dokumentasjon fra hele sin nåværende oppgaveportefølje.

Som i en rekke andre sektorer har det utviklet seg et omfattende interkommunalt samarbeid om oppgaveløsningen.[2] De rettslige rammene for samarbeidene legges av kommunalretten, og medlemmene må bli enige om hvilke oppgaver og ressurser de vil legge i samarbeidet. Samarbeidene varierer dermed i innhold og størrelse.[3] Kommunearkivinstitusjonenes Digitale Ressurs-Senter SA (KDRS) er et resultat av samarbeidet i kommunal sektor og tilbyr tjenester knyttet til digitale arkiver, se nærmere kapittel 21.

Om lag 60 kommuner samarbeider ikke med andre kommuner om arkiver, det vil si at de hverken er medlem i et interkommunalt arkivsamarbeid eller tilsluttet fylkesarkivordning. Det er både større og mindre kommuner blant disse. Arkivverkets inntrykk fra tilsyn med kommuner og fylkeskommuner er at de som samarbeider om arkiver eller har opprettet egne arkivinstitusjoner (byarkiv eller fylkesarkiv), har mindre risiko for feil, skader, tap og for dårlig arkivhold og dokumentasjonsforvaltning.

11.2.3 Arkivsektoren regionalt

Arkivinstitusjonene varierer i størrelse og er fordelt over hele landet, se tabell 11.1. Det er statlige, kommunale, fylkeskommunale, interkommunale og private virksomheter. Enkelte spesialiserte virksomheter driver mest med langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring av private arkiver. De interkommunale samarbeidene driver med arkivfaglig virksomhet, dokumentasjonsforvaltning, arkivplanlegging, kurs, kompetanseutvikling og samarbeidsprosjekter i tillegg til langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring av kommunale og fylkeskommunale arkiver. Noen interkommunale arkivsamarbeid forvalter også private arkiver, se nærmere i arkivstatistikken til Arkivverket.

Regionalt samarbeides det også om digitalisering med deltakere fra blant annet kommuner, fylkeskommuner, stat og KS. Samarbeidene har ulik organisering og prioritering. Aktuelle temaer er innovasjon, e-helse/velferdsteknologi og «smarte kommuner». Kommunesektoren og statlige direktorater samarbeider om en rekke store digitaliseringsprosjekter rettet inn mot tjenesteproduksjon: DigiBarnevern, DigiSos, Digihelse (meldinger og kalender på helsenorge.no) og verktøykassen for plan- og byggesak. Disse verktøyene vil opplagt påvirke dokumentasjonsforvaltningen i kommunene og sektormyndighetene.

Arkivverket har i dag åtte regionale enheter. Statlige regionale enheter har vært under omstilling lenge. En trend er sentraliserte arkivfunksjoner og systemer. Dette innebærer at lokale NAV-kontorer og lensmenn ikke lenger overfører dokumentasjon til Arkivverkets regionale ledd som før, men via etatene sentralt til Arkivverket. De tidligere statsarkivene er nedlagt som delorganisasjoner. I tillegg kommer Samisk arkiv og Norsk helsearkiv. Gjeldende arkivlov § 4 binder ikke opp organiseringen av Arkivverket utover at Samisk arkiv og Norsk helsearkiv ikke kan skilles ut.[4] Loven forplikter ikke Arkivverket til å opprettholde regionale enheter. Over halvparten av Arkivverkets regionale enheter er lokalisert sammen med en interkommunal arkivinstitusjon. Det gjelder disse enhetene (fylkeskommune i parentes):
- Kongsberg (Viken, tidligere Østfold, Akershus og Buskerud)

---

1 Tilfanget er stort sett fra tiden etter 1837, da formannskapslovene la grunnlaget for det kommunale selvstyret. Enkelte byarkiver har imidlertid materiale helt fra 1600-tallet.

2 Samarbeidene kalles interkommunalt arkivsamarbeid, IKA i kortform. De interkommunale arkivsamarbeidene (IKA) og de kommunale arkivinstitusjonene (kommunearkiv, fylkesarkiv og byarkiv) omtales ofte med fellesbetegnelsen KAI – kommunearkivinstitusjon.

3 Samarbeid organisert etter lov om interkommunale selskaper kan være krevende å styre fordi mange forhold ikke kan endres uten likelydende vedtak i kommunestyrene. Noen interkommunale selskaper innenfor arkivsektoren har svært mange medlemmer, hvilket også gjør det krevende å arrangere de to lovpålagte representantskapsmøtene per år.

4 At arkivlova § 21 annet ledd sidestiller «Riksarkivet» og «statsarkiva», kan ikke endre på dette.

Tabell 11.1 Virksomheter i arkivsektoren per januar 2019

Virksomhet	Lokalisering	Fylke	Eiere/ medlem	Års-verk
Arkivverket[2]	9 lokasjoner	nasjonalt	1	259
Skeivt arkiv (UiB)	Bergen	nasjonalt	1	6
Stortingsarkivet	Oslo	Stortinget	1	15
VID historiske arkiv[1] (del av høyskole)	Stavanger	nasjonalt	1	2,7
Norsk Luthersk Misjonssambands arkiv (stiftelse)	Oslo	nasjonalt	1	0,8
Norsk Lydinstitutt (stiftelse)	Stavanger	nasjonalt	S	1
Stiftinga for folkemusikk og folkedans	Trondheim	nasjonalt	S	2
Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek (stiftelse)	Oslo	nasjonalt	2	12
Drammen byarkiv	Drammen	Viken fylke	1	17,3
Folloarkivet	Kolbotn	Viken fylke	2	0,7
Fredrikstad byarkiv	Fredrikstad	Viken fylke	1	2
Østfold interkommunale arkivselskap IKS	Sarpsborg	Viken fylke	18	6,6
IKA Kongsberg IKS[12]	Kongsberg	Viken fylke og Vestfold og Telemark fylke	42	33,8
Fylkesarkivet i Oppland m/IKA Opplandene[2]	Lillehammer	Innlandet fylke	45	17
IKA Øst[1]	Hamar	Innlandet fylke	5	1
Oslo byarkiv[2]	Oslo	Oslo	1	20,5
Vestfoldarkivet[2]	Tønsberg	Vestfold og Telemark fylke	S	6,5
Aust-Agder museum og arkiv[2]	Arendal	Agder fylke	16	11,1
IKA Vest-Agder IKS[1]	Kristiansand	Agder fylke	16	12,5
Stavanger byarkiv[1]	Stavanger	Rogaland fylke	1	32
IKA Rogaland IKS[1]	Stavanger	Rogaland fylke	25	8
Fylkesarkivet i Sogn og Fjordane[2]	Hermansverk	Vestland fylke	24	15,5
Hordaland fylkesarkiv[2]	Bergen	Vestland fylke	1	7
IKA Hordaland IKS	Bergen	Vestland fylke	32	7
Bergen byarkiv	Bergen	Vestland fylke	1	57,3
IKA Møre og Romsdal IKS	Ålesund	Møre og Romsdal fylke	37	14
IKA Trøndelag IKS[1]	Trondheim	Trøndelag fylke	40	11
Trondheim byarkiv[1]	Trondheim	Trøndelag fylke	1	31,5
Arkiv i Nordland, m/IKA-ordning[2]	Bodø	Nordland fylke	40	15,2
Tromsø bibliotek og byarkiv	Tromsø	Troms og Finnmark fylke	1	–
IKA Troms IKS[12]	Tromsø	Troms og Finnmark fylke	23	6
IKA Finnmark IKS	Lakselv	Troms og Finnmark fylke	20	4,5

1 = samlokalisert med andre arkivinstitusjoner, blant annet Arkivverkets regionale enheter.
2 = fylkeskoordinerende ledd for arbeid med private arkiver.
S = stiftelse.
Kilde: Arkivverket

- Kristiansand (Agder, tidligere Aust- og Vest-Agder)
- Stavanger (Rogaland)
- Trondheim (Trøndelag)
- Tromsø (Troms og Finnmark, tidligere Troms og Finnmark)

I Agder prøver Arkivverket og Interkommunalt arkiv Vest-Agder (IKAVA) ut en driftsmodell hvor IKAVA utfører depot-, bruker- og formidlingstjenester på vegne av Arkivverket. Dersom dette er en suksess, vil Arkivverket vurdere om dette er en tilnærming for alle regionene, og om det kan etableres en felles arkivinstitusjon per region for både kommune, fylke og stat. I arbeidet med private arkiver er det definert fylkeskoordinerende ledd, se kapittel 22. En rekke fylkeskommuner ivaretar denne rollen.

Til sammen danner dette et bilde av en sammensatt arkivsektor, med varierende størrelse på virksomhetene, ulike organisasjonsmodeller, økonomi og oppgaveporteføljer. Dette er langt fra unikt for arkivsektoren og trenger slett ikke være et problem.

11.2.4 Arkivsektoren sentralt. Arkivverket

Arkivverkets samfunnsoppdrag

Arkivverket er en gammel institusjon som skal løse oppgaver i en samtid preget av digitalisering og endringer hos dem som skaper dokumentasjonen. I tildelingsbrevet for 2019 oppstiller Kulturdepartementet følgende mål for Arkivverket, jf. Prop. 1 S (2018–2019) side 99 og 100:

> Arkivverkets samfunnsoppdrag er å bidra til effektiv dokumentasjonsforvaltning og sikre, bevare og tilgjengeliggjøre et bredt og allsidig utvalg av samfunnets arkiver. Som øverste arkivmyndighet har Arkivverket ansvar for faglige standarder og retningslinjer, tilsyn og veiledning med offentlig arkivarbeid. Arkivverket skal iverksette overordnet nasjonal politikk på arkivfeltet, og bidra til utvikling og styrking av arkivsektoren. Som bevaringsinstitusjon har Arkivverket ansvar for langtidsbevaring, tilgjengeliggjøring og formidling av statlige arkiver og prioriterte private arkiver.
>
> Følgende overordnede mål er lagt til grunn for bevilgningene til Arkivverket:
> - nasjonens arkiver representerer en helhetlig dokumentasjon av samfunn og kultur
> - velfungerende dokumentasjonsforvaltning i offentlig sektor med effektiv dokumentfangst
> - sterke og synlige arkivinstitusjoner og fagmiljøer i alle deler av landet
> - avleverte arkiver er bevart og tilgjengeliggjort uavhengig av lagringsmedium og format

Arkivverket har et stort spenn i porteføljen: fra de eldste skriftsstykkene via middelalderhistorien til pc-drevne papirmengder og nå dokumentasjon etter automatisert saksbehandling.

Arkivverket hadde 31. desember 2018 totalt 287 ansatte. Direktoratet er organisert i seks avdelinger i tillegg til stabsfunksjoner:
- Innovasjon: 42 ansatte
- Forvaltning: 43 ansatte
- Publikum: 139 ansatte
- Interne tjenester: 30 ansatte
- Norsk helsearkiv (interimsorganisasjon): 10 ansatte
- Samisk arkiv: 3 ansatte
- Stab (inkludert Riksarkivar): 20 ansatte

De ansatte er fordelt på følgende steder:
- Hamar: 11 ansatte
- Tynset: Oppstart i april 2019. Norsk Helsearkiv vil etter planen få opptil 50 ansatte.
- Oslo: 181 ansatte (inkl. 10 ansatte i interimsorganisasjonen for Norsk helsearkiv)
- Kongsberg: 11 ansatte
- Kristiansand: 16 ansatte
- Stavanger: 15 ansatte
- Bergen: 21 ansatte
- Trondheim: 20 ansatte
- Tromsø: 9 ansatte
- Kautokeino: 3 ansatte i Samisk arkiv

Budsjetter bundet i bygg

I Arkivverket utgjør bygningsrelaterte kostnader om lag 40 prosent av budsjettet og lønn om lag 50 prosent. De siste 10 prosent dekker IKT, ymse og utviklingsprosjekter. Bygningskostnadene er vesentlig knyttet til bevaring av papirarkiver. Det er fortsatt store mengder papirarkiver som skal overføres til Arkivverket, se kapittel 6.6.3. Dette innebærer at Arkivverket også framover vil måtte bruke store og kanskje økende ressurser på bygninger til bevaring av papirdokumentasjon. Dette kan komme i veien for å prioritere andre oppgaver.

Forskning i Arkivverket

Gjeldende arkivlov sier ingenting om forskning i Arkivverket.[5] Antall ansatte som har eller kan ha ansvar for selvstendig forskning i Arkivverket, er over tid redusert fra om lag 55 til 35. Disse kan forske i en svært begrenset del av arbeidstiden. Arkivverket planlegger å inkludere andre stillingskategorier i forskningsaktivitetene framover slik at det reelle tallet «forskere» vil være omtrent som før. Ved siste omorganisering ble det opprettet en innovasjonsavdeling, der forskning og arkiv og IKT-utvikling er plassert. Tanken har vært å styrke FOU-aktiviteten i Arkivverket, særlig når det gjelder håndtering av digitale utfordringer.

Det er også økt bevissthet i Arkivverket om at kultursektoren har et ansvar for å tilrettelegge kilder for eksterne forskere og iverksette forskjellige tiltak for å stimulere til at arkivene i økende grad skal kunne tas i bruk av eksterne forskere. Dette kommer særlig til uttrykk ved oppbygging av digital forskningsinfrastruktur.[6] Det er også et stort behov for forskning og utvikling som understøtter Arkivverkets og arkivsektorens arbeid med sikring og tilgjengeliggjøring av digitale arkiver.

Samisk arkiv

I 2005 gikk Samisk arkiv inn i Arkivverket. Samisk arkiv ivaretar et nasjonalt ansvar for å sikre dokumentasjon og arkiver fra det samiske sivile samfunn. Arkivet har base i Guovdageaidnu – Kautokeino. Samisk arkiv har samisk språk- og kulturkompetanse og kjenner og deltar i det samiske samfunn.

Politikere, forskere, samiske institusjoner, teatre, kunstaktører, organisasjoner, foreninger, reinbeitedistrikter, flyttsamelag, slakterier og andre bedrifter velger å sikre og synliggjøre sine arkiver hos Samisk arkiv for å unngå tap av kilder og kunnskap for framtiden. Flere samiske offentlige institusjoner har depot ved Samisk arkiv, blant annet Sametinget.

Samisk arkiv spiller en aktiv rolle i å oppspore og hente inn dokumentasjon på ulike samiske samfunnsområder og videreføre og revitaliserer på denne måten bredden i samiske språk og kunnskap. Kontinuitet og tillitsbygging avhenger av tilstrekkelige ressurser for å fremme en pågående positiv utvikling av dette særlige urfolksarkivet. Kompetanse i samisk språk, samfunn og kultur ved arkivinstitusjoner er viktig for å lykkes i å skape en samlet samisk samfunnsdokumentasjon i Norge.

Foto og muntlige opptak fra de fleste samiske språksamfunn utgjør en unik del av arkivbeholdningen, som inkluderer klassisk joik. Å tilrettelegge dette digitalt og aktivt gjøre arkiver tilgjengelige betyr å gi folk flest økte muligheter til å bruke dem. Samisk arkiv sikter slik mot å bistå arkivbrukere uavhengig av geografi.

Å samarbeide over grenser og med andre urfolk på internasjonale arenaer står sentralt. Siste tilskudd til samarbeidet er det nyskapende interregprosjektet «Digital access to the Sámi heritage archives», som skal gjøre samisk kulturarv i Norden og Europa bedre tilgjengelig. Samisk arkiv er med i ekspertgruppen for urfolksspørsmål i The International Council on Archives (ICA).

11.2.5 Frivillighet

Gjennom sin frivillige innsats bidrar privatpersoner med blant annet veiledning av slektsforskere, digitalisering av kilder og transkribering av håndskrevne kilder ved digitalisering (som kirkebøker, formannskapsprotokoller, skoleprotokoller og fattigkommisjonens protokoller, også med gotisk håndskrift). Den frivillige innsatsen skjer blant annet gjennom foreninger som Slekt og Data og lokale historielag. For eksempel i Oppland bidrar frivillige i transkribering og registrering, både knyttet til fylkesarkivet og på Maihaugen.

Arkivverket formulerte i 2018 en «policy for frivillighet». Målet er å jobbe sammen med individer, grupper, partnere og foreninger for å oppnå Arkivverkets ambisjoner om bedre tjenester for alle. Arkivverket har beregnet at 524 frivillige er engasjert i arbeid med Arkivverkets arkiver eller med tjenester basert på disse arkivene. Om lag 600 frivillige timer ytes årlig for å veilede lesesalsgjestene i hvordan drive slektsgransking, finne fram på nett og i kataloger på lesesalen. Frivillige bistår i tilgjengeliggjøring. På Digitalarkivet har frivillige til nå bidratt med 18,2 millioner tastede

---

5 Til sammenligning er Rigsarkivets forskningsoppdrag i Danmark nedfelt i arkivloven § 4: «at udøve forskning og udbrede kendskabet til forskningens resultater.»

6 Eksempler på dette er: Data.norge.no, Difis register over åpne datasett: https://data.norge.no/; Norvegiana, Kulturrådets verktøy for å gjøre kunst- og kulturdata tilgjengelige som åpne data: https://norvegianablog.wordpress.com/; Digitalarkivet, Arkivverkets nettsted for publisering av digitaliserte arkivkilder: https://www.digitalarkivet.no/; Digital humaniora, Nasjonalbibliotekets nettbaserte verktøy for spesifikke forskningsprosjekter: https://www.nb.no/forskning/digital-humaniora; NSD, Norsk senter for forskningsdata sitt nasjonale arkiv for forskningsdata: http://www.nsd.uib.no/.

personposter, hvilket er for 55 prosent av dem Arkivverket har tilgjengelig.

Frivillig innsats krever at arkivinstitusjonene har ressurser til å følge opp og veilede de frivillige.

11.2.6 Fellesløsninger

Programvare for «arkivstyring og oppslag»

Programvaren Asta er et arkivfaglig katalogverktøy. Programmet Asta 5 brukes i Arkivverket og om lag 140 andre arkivinstitusjoner, biblioteker og museer i deres arkivfaglige arbeid. Asta 5 brukes til å holde oversikt over arkivbestanden i den enkelte organisasjon. Asta eies av Stiftelsen Asta.[7]

Arkivportalen er en felles katalog over alle arkiver som er oppbevart i en arkivinstitusjon, et museum eller bibliotek. Ved at informasjon om alle arkivene er publisert i en felles løsning, er det mulig for brukere å søke fram detaljert informasjon om hvilke arkiver som finnes, hvor de er oppbevart, og om det er særskilte krav til å få tilgang til det enkelte arkivet. Det er om lag 55 000 arkiver publisert på Arkivportalen av 79 forskjellige institusjoner. Over 5000 nye arkiver ble publisert i 2017. Portalen har nesten 14 000 registrerte brukere og nesten 200 000 besøkende og 1,5 millioner sidevisninger i 2017.

83 prosent av arkivinstitusjonene publiserer på Arkivportalen.no, mens 27 prosent av museer og biblioteker publiserer der. Mange institusjoner publiserer arkivkatalogene bare på egne nettsider eller ikke i det hele tatt. Dette gjelder særlig biblioteker og museer.[8]

Digitalarkivet.no

Digitalarkivet presenterer dokumenter fra arkivene i digital form. Alle kan søke i strukturerte data, lese fulltekstavskrifter, bla i bilder og høre digitalisert lyd. Digitalarkivet er åpent for alle og gratis å bruke.

Arkivverket bruker Digitalarkivet som kanal for å publisere deler av egne arkiver, i hovedsak de som er mest etterspurt. Kildene er tilgjengelige som transkribert eller skannet utgave. Digitalarkivet er også åpent for andre utenfor Arkivverket som ønsker å publisere digitale kilder på nett. Arbeidet med å videreutvikle Digitalarkivet.no til en fellesløsning for arkivsektoren ble igangsatt i 2018.

Arkade

Arkade er et test- og dokumentasjonssystem ved uttrekk av digitale arkiver før og etter leveranse til arkivdepot. Arkade er eid av Arkivverket og er gratis tilgjengelig for bruk i alle forvaltningsorganer i Norge.

11.2.7 Tidligere vurderinger av organiseringen av arkivsektoren

Nysæter-utvalget 2005

I 2005 leverte et utvalg ledet av Egil Nysæter en rapport til Riksarkivaren: *Eit nytt regionalt arkivlandskap*. Rapporten kom under forrige runde av regionreformen. Utvalget skulle utrede framtidig organisering av arkivsektoren og skisserte tre modeller. Et samlet utvalg pekte på regionarkivmodellen, hvor én regionalorganisasjon tok opp i seg kommunale arkiver, fylkeskommunale arkiver, IKA-ene og statsarkivene.[9] Hvordan denne organisasjonen skulle plasseres i forvaltningssystemet, sto uforklart.[10] Utvalget pekte på behov for videre utredning. Utvalget gikk inn for en dobling av antall ansatte i arkivsektoren.

---

7 Riksarkivet begynte å bruke databaser allerede på 80-tallet. Samtaler mellom LLP (senere Arkivforbundet) og Riksarkivet førte fram til opprettelse av Stiftelsen Asta 18. september 1995. Stiftelsen kan drive næringsvirksomhet på linje med andre selskaper. Overskudd deles ikke ut som utbytte, men anvendes til å fremme stiftelsens formål. Stiftelsen omsatte i 2017 for om lag 33 millioner kroner. Stiftelsen hadde i 2017 totalt 37 ansatte som til sammen utførte 33 årsverk. Stiftelsen Asta er et arkivfaglig konsulenthus og er programvareutvikler for arkivsektoren. Konsulentvirksomheten står for mesteparten av omsetningen (27,9 millioner i 2017). Kulturdepartementet tildelte 1 155 000 kroner i generell driftsstøtte over statsbudsjettet.

8 Arkivstatistikken for 2017.

9 Samling av alle offentlige arkiver innenfor en region ble foreslått på 1930-tallet, men møtte kommunal motstand, se Nysæter-utvalget, side 13.

10 Det skal godt gjøres å finne en modell som ivaretar alle disse hensynene: «Regionalarkiva må ha politisk tilknyting til både statleg, regionalt og kommunalt forvaltningsnivå. Samtidig må dei etablera god kontakt med privat samfunnssektor. Innanfor nasjonale rammer må det vera mogleg å føra ein regional og lokal arkivpolitikk. Det gjeld å ikkje mista den lokale entusiasmen og kommunane si eigarkjensla som har vore ein avgjerande suksessfaktor for at IKA-ane fungerer så godt som dei gjer i dag. Dette vil sjølvsagt også ha mykje å seia for den lokale finansieringsviljen. Det blir ei stor utfordring å sameina dei ulike omsyn som må takast for å få dei nye regionalarkiva innpassa i dei ulike politiske strukturane, og å finna ei styringsform for arkiva som kan fungera i spennet mellom nasjonal styring og lokal innverknad.»

Boks 11.1 Arkivene i 2030

Historiefortellerne – sammenslått bibliotek- og arkivsektor: «alle arkivinstitusjoner, både statlige og kommunale, slått sammen med biblioteksektorens institusjoner til en stor og synlig, offentlig kunnskapsaktør, Medusa.» Departemental tilknytning: Kunnskaps- og kulturdepartementet.

Sin egen lykkes smed: «Arkivdirektoratets rolle å bevare grunnleggende rettighetsinformasjon knyttet til skatt, helse, omsorg og eiendom, samt å føre tilsyn med at arkivsystemene som anvendes av de regionale arkivene følger visse minimumsstandarder.» Departemental tilknytning ikke oppgitt.

Krev din rett – Arkivtilsynet: Private aktører dominerer. Lav tillit til offentlige arkiver. Staten nøyer seg med å føre (tannløst) tilsyn med offentlige og private arkivdannere og -bevarere. Departemental tilknytning: Infrastrukturdepartementet.

Samfunnsborgen: Samfunnsarkivet lagrer dokumentasjon i driftsfasen og langtidsbevarer fra det øyeblikk noe blir funnet «arkivverdig». Bevarer for alle arkivdannere, også private omfattet av en egen lov om avleveringsplikt for private. Departemental tilknytning: Justis- og rettighetsdepartementet.

Kilde: ABM-utvikling/Kulturrådet

Scenarioprosjekt 2011

ABM-utvikling gjennomførte et scenarioprosjekt som oppspill til den varslede arkivmeldingen. Publikasjonen *Arkivene i 2030 – scenarioer for arkivsektoren* beskriver fire alternative utviklinger, se boks 7.2. Grunnlaget for de ulike veiene var knyttet til nasjonaløkonomien, kommunestrukturen, teknologi og omfanget av hva som oppfattes som det offentliges ansvar.

Regionreformen

Ekspertutvalget for regionreformen omtalte arkivsektoren meget kortfattet. Forslaget dreide seg om overføring av ansvar for prosjekt- og utviklingsmidler (tippemidler) til fylkeskommunene.[11] Riksarkivaren stilte seg «positiv til at fylkeskommunene får et utvidet og generelt ansvar for å utvikle arbeidet med kommunale og private arkiv», men frarådde overføring av tilskuddsforvaltningen. Hverken stortingsbehandlingen av regionreformen eller kulturmeldingen la føringer for framtidig organisering av arkivsektoren.

Oslo Economics' scenarioer 2018

På oppdrag fra utvalget har konsulentfirmaet Oslo Economics kartlagt oppgave- og ansvarsfordelingen i arkivsektoren i Norge, Norden og enkelte andre land. Som ledd i oppdraget pekte Oslo Economics ut fem scenarioer for framtidig oppgave- og ansvarsdeling, se rapportens kapittel 7. De sentrale dimensjonene som skiller scenarioene, er

- i hvilken grad arkivinstitusjoner har en større eller mindre rolle i hele arkivlivssyklusen, og
- hvor arkivmyndighet, -oppgaver og -ansvar ligger, det vil si enten sentralisert i det statlige direktoratet eller desentralisert hos regionene/ kommunene.

De fem scenarioene er

- videreføring av dagens situasjon
- arkivinstitusjoner som totalarkiver
- at arkivskapere får et større ansvar for bevaring, mens arkivinstitusjoner koordinerer og veileder
- Arkivverket med utvidet mandat
- regionale arkivinstitusjoner og desentralisert arkivmyndighet

Oslo Economics' scenarioer og drøftinger peker på alternativer og veivalg, men gir ikke grunnlag for å vurdere konkrete endringer. Det er heller ikke formålet med scenariometodikken.

11.3 Overveielser

11.3.1 Hvilken sektor hører arkivsektoren hjemme i?

Dagens arkivlov forvaltes av Kulturdepartementet med Arkivverket som direktorat. Tidligere lå ansvaret for statlig dokumentasjonsforvaltning (arkivdanning) i forvaltningspolitikken, det vil si under Administrasjonsdepartementets ulike varianter, og Noark var opprinnelig forvaltet av Rasjonaliseringsdirektoratet. Med arkivlova i 1999 ble ansvaret samlet under Kulturdepartementet og Arkivverket. Det er statsministeren som avgjør oppgavefordelingen mellom departementene.

[11] Rapport fra ekspertutvalg: Regionreformen. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene. Februar 2018, side 130.

Når arkivlova forvaltes sammen med biblioteker, litteratur og språk, kan den forstås som en lov innrettet mot kulturvern. I statsbudsjettet finansieres arkivformål og Arkivverket under programkategorien kulturformål. Både dagens lov og utkastet til ny lov regulerer i hovedsak dokumentasjonsforvaltning og langtidsbevaring i offentlig sektor.[12]

Offentleglova regulerer gjennomsiktigheten og muligheten for kontroll med forvaltningen gjennom dokumentinnsyn. Sammen med dokumentasjonen som bevares etter arkivlova, bidrar de to lovene til etterlevelse av Grunnloven §100 femte ledd, det vil si legger forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Utvalget mener det kan diskuteres hvilket politikkområde ny lov bør underlegges. Det er særlig tre alternative politikkområder hvor den nye arkivloven kan høre hjemme:

- Fortsatt en del av kulturpolitikken og dermed under Kulturdepartementet?
- Samlet ansvar for arkivregelverket, forvaltningsretten og offentlighetsregelverket og dermed under Justis- og beredskapsdepartementet?
- Knyttet til forvaltnings- og digitaliseringspolitikken og dermed under Kommunal- og moderniseringsdepartementet?

Kulturpolitikken?

Arkiver er en stor del av nasjonens hukommelse og grunnlag for vår felles forståelse av samfunnsutviklingen. Arkivene gir kunnskap om hvordan samfunnet fungerte på et gitt tidspunkt. Gjennom kultur og kulturvern utvides vår forståelse av det norske samfunns utvikling og hvordan vi har kommet der vi er i dag.

Arkiver er en uunnværlig kilde for vår forståelse av den norske kulturen. Sammen med blant annet biblioteker og museer verner arkivene kulturarven vår. Denne egenskapen oppstår imidlertid først når arkivene har utspilt sin primærfunksjon som virksomhetenes dokumentasjon til egen drift. Dette skiftet oppstår gjerne først 20–30 år etter at dokumentasjon er produsert og arkivert. Arkivsektoren er viktig for den enkelte og for forskning med tanke på vår felles kulturforståelse. At også museer og biblioteker forvalter private arkiver, kan tale for at Kulturdepartementet fortsetter å ha ansvar for styringen av arkivsektoren framover.

Sammen med forvaltningsloven og offentleglova?

Justisdepartementet har ansvar for både forvaltningsloven og offentleglova. Forvaltningsloven gir generelle regler om behandlingsmåten i den offentlige forvaltning. Dagens lov regulerer saksbehandlingen når det treffes avgjørelser i den offentlige forvaltning, og særlig partenes rettigheter under saksbehandlingen.

Formålet med offentleglova er å legge til rette for at offentlige virksomheter er åpne og gjennomsiktige. Åpenhet styrker informasjons- og ytringsfrihet, mulighet for demokratisk deltakelse, den enkeltes rettssikkerhet og tilliten til det offentlige og kontrollen fra allmennheten.

Den tette koblingen som er mellom disse to lovene og arkivloven, gjør at det kan argumenteres for at ansvaret for arkivloven bør sammenfalle med de to andre lovene. Dette ville muliggjøre en god og helhetlig forvaltning og lovpleie av de tre lovene samlet og tydeliggjøre grensegangen mellom de tre ved tvil. En utfordring i eksisterende regelverk er journalføring og konsekvensene for innsyn og offentlighet, se kapittel 16. Manglende etterlevelse av innsynsretten etter offentleglova vil ofte skyldes mangler ved arkiveringen og dermed også brudd på arkivlova. Det kan være vanskelig å sette et klart skille mellom de to. Arkivverket fører kun tilsyn med arkivlova, mens det ikke føres tilsyn med offentleglova. Manglende offentlighet er ikke noe Arkivverket kan gi pålegg om å rette opp, selv om dette avdekkes ved tilsyn.

Forvaltnings- og digitaliseringspolitikken?

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for forvaltningspolitikken. Forvaltningspolitikken handler om hvordan forvaltningen er organisert, styrt og ledet, og hvordan den virker. Arkivlova er en lov som omhandler hvordan forvaltningen utfører sine oppgaver, og den er et viktig premiss i digitaliseringspolitikken. Og motsatt: Digitaliseringen legger sterke føringer for dokumentasjonsforvaltningen. Riksrevisjonens forvalt-

---

[12] Spørsmålet har vært oppe i Stortinget. I mindretallsmerknad til Arkivmeldingen, se Innst. 243 S (2012–2013), uttalte Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti at «gode prosesser, og systemer, rundt arkivdanning er en viktig del av en moderne og effektiv offentlig sektor, og at arkivdanning som fagområde burde vært sterkere prioritert. Disse medlemmer mener regjeringen bør forankre arkivdanningen som en naturlig del av de instanser som ellers arbeider med moderniseringen av offentlig sektor med en klar plassering av et overordnet ansvar for området. Disse medlemmer mener en eventuell plassering av hovedansvaret for arkivdanningen utenfor Kulturdepartementets ansvarsområde, ikke står i noe motsetningsforhold til å utvikle god politikk for depot i tråd med meldingens hovedfokus».

ningsrevisjon av arkivering og journalføring i statlig sektor i 2017 (Dokument 3:10 (2016–2017)) undersøkte etterlevelse av arkivlova (Kulturdepartementet) og offentleglova (Justisdepartementet). Riksrevisjonen adresserte sine funn til kommunal- og moderniseringsministeren. Argumentet for dette valget var at Riksrevisjonen mente de svakhetene som ble avdekket, var grunnleggende en forvaltningspolitisk utfordring som krever bred tilnærming.

Målet om en etterprøvbar offentlig sektor må ses i sammenheng med digitaliseringen. Når det både er behov for å løse en bred forvaltningspolitisk utfordring knyttet til offentlig sektors forvaltning av dokumentasjon, og det er klar sammenheng med digitaliseringen av offentlige tjenester, kan det være mest effektivt å samordne områdene og legge ansvaret for den videre utviklingen av arkivsektoren til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Vurderinger

Utvalget ser at det er vanskelig å fastslå den faktiske og den riktige balansen mellom kulturarv på den ene siden og digitalisering, forvaltningspolitikk og dokumentasjonsforvaltning på den andre.

En grunnleggende endring kunne være å skille kulturarvoppgaver fra dokumentasjonsforvaltningsoppgaver. Det er et betydelig spenn i Arkivverkets nåværende oppgaver fra på den ene siden å konservere gamle skriftlige kilder til på den andre siden å ha en rolle som tilrettelegger og pådriver for å motvirke arkivtap i en forvaltning som så å si utelukkende arbeider digitalt. Utvalget har ikke noe svar på om et slikt skille lar seg gjøre, og om det vil skape synergier, effektivitet eller ny uklarhet. Utvalget er videre i tvil om behovet for grunnleggende organisatoriske endringer. Det er for eksempel lite som tyder på at sammenslåing av den sentrale forvaltningen av arkiv- og biblioteksektoren kaster mye av seg.[13]

Utvalget har ikke gått inn på det å hente hjem modeller fra de andre nordiske landene.[14] Videre er mulige regionale modeller vanskelige å plassere inn i norsk forvaltningsstruktur, se kapittel 11.2.7.[15]

Utvalget har valgt å konsentrere seg om organisatoriske endringer som kan gjennomføres uten å stjele oppmerksomhet fra arkivsektorens øvrige og større oppgaver. Se andre deler av utredningen:

- Tilsyn i arkivsektoren drøftes i kapittel 12.
- Behandling av innsyn i overført dokumentasjon drøftes i kapittel 20.
- Nasjonalarkivets mulige rolle som tilbyder av langtidsbevaring av kommunal digital dokumentasjon blir beskrevet i kapittel 21.
- Koordinering av arbeidet med private arkiver drøftes i kapittel 22.
- Den felles arkivkatalogen som en oppgave for Nasjonalarkivet drøftes i kapittel 11.3.3.

11.3.2 Kommuner, fylkeskommuner og stat

Kommunalt selvstyre og en helhetlig arkivpolitikk

Et grunnleggende trekk ved norsk forvaltning er at kommuner og fylkeskommuner skal ha frihet til velge hvordan de løser sine oppgaver innenfor rammen av lov og nasjonale mål, se boks 11.2. Kommuner og fylkeskommuner styres primært gjennom lov. Tilsyn kan avdekke om kommuner følger loven. Tilskuddsordninger kan også være med å påvirke kommunal oppgaveløsning. Både Storting, fylkesting og kommunestyrer er opptatt av de samme samfunnsmessige målene. Derfor er faglig dialog og veiledning et effektivt virkemiddel i den statlige styringen av kommuner og fylkeskommuner.

Kommune, fylkeskommune og stat er stadig mer integrert i oppgaveløsningen. Utvalget mener at de samme regler i utgangspunktet bør gjelde for dokumentasjonsforvaltning og bevaring både i kommunal og statlig sektor. For offentlig sektor vil det være en fordel å kunne organisere arkivtjenester i større enheter hvor det vil være mulighet for å bruke og utvikle kompetanse på tvers.

Kommuneloven setter enkelte grenser for samarbeidsordninger mellom kommune og fylkeskommune. Videre gir regelverket for offentlige anskaffelser og statsstøtte rammer for organiseringen av offentlig forvaltning.

Sentrale funksjoner til støtte for kommunale og regionale aktører

Kommuner og fylkeskommuner og statlig regional forvaltning har nytte av at en sentral institusjon i arkivsektoren makter å gi veiledning og følge opp utviklingsoppgaver. Utvalget mener derfor at lokalt ansvar forutsetter at sentrale institusjoner ikke nedbygges. For den samlede måloppnåelsen i arkivsektoren er det behov for et sterkt,

[13] Se om Canada i Oslo Economics' rapport punkt 6.7.

[14] Se Oslo Economics' kartlegging og sammenligning i kapittel 6.

[15] Se om Nederland i Oslo Economics' rapport punkt 6.9.

Boks 11.2 Kommuneloven kapittel 2

§ 2-1. Kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre

Norge er inndelt i kommuner og fylkeskommuner med en egen folkevalgt ledelse.

Hver kommune og fylkeskommune er et eget rettssubjekt og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar.

Kommunene og fylkeskommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.

§ 2-2. Prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret

Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.

Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne.

Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.

Kilde: Lovdata

sentralt direktorat med tilsynsfunksjon til støtte for arbeidet lokalt og regionalt. Om langtidsbevaring av digitale arkiver fra kommuner og fylkeskommuner, se kapittel 21.

Tilgang på fagkompetanse

Lovutkastet sier ikke hvilken fagkompetanse virksomhetene skal ha. Dermed kan virksomhetene selv definere sitt kompetansebehov og ansette personer som kan fylle det. Utvalget understreker at det er behov for arkivkompetanse på alle nivåer i arkivsektoren. Arkivkompetanse er nødvendig for blant annet å fange, bevare, automatisere og tilgjengeliggjøre. Arkivsektorens måloppnåelse avhenger av personalressursene og deres kompetanse, som i andre sektorer. Digitaliseringen skaper også behov for annen spesialisert kompetanse, særlig innenfor IKT. Dette kan gjøre små fagmiljøer mer sårbare. Størrelse på fagmiljøene spiller en stor rolle, men digitalisering behøver ikke føre til geografisk sentralisering. Se for øvrig kapittel 23 om utdanning.

Regionale samarbeidsmodeller bør prøves ut

En kunne tenke seg at fylkeskommunene fikk ansvar for å yte veilednings- og langtidsbevaringstjenester til kommunene i fylket.[16] Dette er imidlertid ikke en vanlig modell i kommunal sektor, og utvalget har ikke gjort reelle vurderinger av dette.

Utvalget tilrår at arkivsektoren fortsetter utprøvingen av nye regionale samarbeidsmodeller med sikte på å få best mulig publikums- og arkivtjenester ut av budsjettmidlene.[17] Utvalget mener Nasjonalarkivet bør ha frihet til å dimensjonere og lokalisere sine lesesaler, magasiner og publikumsmottak som ledd i utprøvingene. Partnere i samarbeidet kan være kommunene, fylkeskommunene, de interkommunale arkivsamarbeidene og Nasjonalarkivet. Med tiden bør samarbeidet og tilbudene evalueres. Lovutkastet § 28 femte ledd åpner for avtaler om annen ansvarsfordeling enn § 28 for øvrig legger opp til.

11.3.3 Direktoratsfunksjonen i arkivsektoren

Oppgaver og samarbeidsflater

Utvalgets lovutkast bygger på at Nasjonalarkivet videreføre dagens virksomhet i Arkivverket

- som faglig kompetansesenter for dokumentasjonsforvaltning, langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring
- ved å forvalte og tilgjengeliggjøre arkiver
- som myndighetsorgan og standardsetter (Noark)
- ved å ivareta et generelt veiledningsansvar[18]

Lovutkastet er imidlertid ikke til hinder for at myndighet og direktoratsfunksjoner som Arkivverket i dag ivaretar, legges til andre, eller at funksjoner og tiltak utføres i samarbeid med andre. Dagens oppgaver kan plasseres i ulike direktorater.

---

16 Dette kunne organiseres som en enerett, jf. anskaffelsesforskriften § 2-3.

17 Ved behandlingen av Meld. St. 7 (2012–2013) mente stortingskomiteen at det må være mulig å «bygge opp felles løsninger basert på forpliktende samarbeid», se Innst. 243 S (2012–2013).

18 Overfor kommuner og fylkeskommuner er det gjerne de kommunale arkivinstitusjonene som leverer veiledning om dokumentasjonsforvaltning (arkivdanning) til sine medlemmer.

Utvalget foreslår at Nasjonalarkivet skal tilby tjenester for digital langtidslagring også for kommunal sektor, se kapittel 21.

Utvalget tilrår at Arkivverket fortsetter utprøvingen av samarbeid med Nasjonalbiblioteket med sikte på å få best mulig og mest mulig digitalisering ut av budsjettmidlene.[19] Felles formidling kan også vurderes, både fysisk og nettbasert.

Navn på direktoratet

Navnet Arkivverket går tilbake til 1904. Direktoratet bruker dels også navnet Riksarkivet, primært om virksomheten på Sognsvann, hovedkontoret. Utvalgets vurdering er at det er en viss navneforvirring knyttet til Riksarkivet, riksarkivar og Arkivverket. Det som tidligere var statsarkivene, er i tillegg tydelig i direktoratets logo, selv etter omorganiseringen av det regionale leddet. Etter utvalgets syn kommuniserer ikke navnet Arkivverket særlig godt. Det er få statlige direktorater som i dag kalles «verk».

Loven kunne vært utformet uten å navngi direktoratet. Myndighet er i lovutkastet lagt til Kongen, som kan delegere videre, se kapittel 13.2.2. Dermed kan oppgaver og fullmakter fordeles på flere direktorater. Utvalget har valgt å omtale direktoratet i lovutkastet og tildele oppgaver og myndighet direkte.[20] Direktoratet er navngitt i tilknytning til oppgaver med langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring av statlige arkiver, tilsyn, arbeidet med private arkiver og enkelte avgjørelser om for eksempel utførsel. Dette er oppgaver det er nærliggende å holde samlet i ett fagdirektorat, se diskusjon om et digitaliseringstilsyn i kapittel 12.4.6.

Utvalget har vurdert flere alternative navn og har landet på at navnet Nasjonalarkivet framtrer som egnet. Det er et nytt navn, hvilket signaliserer at organisasjonen er og fortsatt blir i betydelig endring framover. Dessuten favner ordet «nasjonale» både kommunal og statlig sektor bedre enn for eksempel Riksarkivet gjør. Riksarkiv er imidlertid navnet på tilsvarende enheter i Danmark, Finland og Sverige. Utvalget mener det er tale om ett direktorat og at flertallsformen Nasjonalarkivene derfor ikke er egnet, selv om flertallsformen brukes i Canada, Frankrike, Storbritannia og USA.[21]

Utvalget har brukt navnet Nasjonalarkivet gjennomgående i lovutkastet som navn på det statlige direktoratet i arkivsektoren med tanke på framtidig regulering (ny lov), mens Arkivverket brukes ved beskrivelse av gjeldende forhold.

Utvalget er på det rene med at det endelige navnevalget først bør treffes etter en mer dyptgående prosess. Det kan være nærliggende at direktoratet selv initierer en slik prosess før departementet og til sist Stortinget tar stilling til spørsmålet.

Utvalget viser til kapittel 13.2.2 om at ny lov ikke bør skille mellom kompetansen til direktoratet og Riksarkivaren. Med utgangspunkt i endringstakten i teknologien og arkivsektoren kan departementet vurdere om dette bør være en åremålsstilling, blant annet med sikte på jevnlig å vurdere behovet for ny retning og nye prioriteringer i direktoratet.

Dialogen i og utenfor arkivsektoren

Det å skulle etterlate en helhetlig samfunnsdokumentasjon til nåværende og kommende generasjoner er en oppgave for hele samfunnet, ikke bare arkivsektoren. Teknologisk, økonomisk, forvaltningspolitisk og historiefaglig utvikling endrer hvordan samfunnsdokumentasjonen kan og bør samles og bevares.

Nasjonalarkivet vil være virksomt ikke bare gjennom egen aktivitet, men også gjennom dialog, utviklingsprosjekter, kunnskapsoppbygging og veiledning overfor resten av arkivsektoren på alle nivåer og tilgrensende institusjoner. En stående oppgave for et direktorat i en liten sektor vil være å søke å få mest mulig ut av eksisterende fora, for eksempel topplederforumet Skate, som arena for å drøfte vesentlige problemstillinger på området for vår tid, som å unngå arkivtap i en digital verden.[22]

Som et tillegg til å videreutvikle eksisterende fora kan det vurderes om det er behov for nye arenaer for dialog og samordning av innsatsen, for

---

[19] I tildelingsbrevet for 2019 forutsetter departementet «at Arkivverket og Nasjonalbiblioteket samarbeider om gjensidig utnyttelse av kompetanse og ressurser». Fem millioner kroner av bevilgningen til Arkivverket reserveres til flytting av arkivmateriale fra Arkivverkets magasiner til Mo i Rana og til digitalisering av arkivmateriale i Nasjonalbiblioteket.

[20] Kulturminneloven løser dette annerledes ved at Riksantikvaren ikke er omtalt i loven, men i delegeringsvedtak.

[21] Library and Archives Canada https://www.bac-lac.gc.ca/eng/pages/home.aspx; Archives Nationales http://www.archives-nationales.culture.gouv.fr/en_GB/web/guest/home; The National Archives http://www.nationalarchives.gov.uk/; National Archives https://www.archives.gov/.

[22] Skate er forkortelse for «Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltning».

eksempel et bredt sammensatt rådgivende organ for samfunnsdokumentasjon og bevaring.[23] Det eventuelle rådets oppgaver og sammensetning trenger ikke reguleres i loven.

Felles nettbasert katalog over offentlige og private arkiver

Fordi den enkelte bruker ikke nødvendigvis kjenner organiseringen og historikken for det enkelte arkivet, er det viktig å kunne søke opp hvilke arkiver som finnes på tvers av institusjonene som oppbevarer arkiver. Denne oppgaven er i dag løst gjennom arkivportalen.no som driftes av Stiftelsen Asta.

Utvalget mener at det bør være en nasjonal oppgave å forvalte et register over hvilke arkiver som finnes i landet. Arkivportalen har i dag en så sentral funksjon i arkivsektoren at denne funksjonen etter utvalgets vurdering bør inngå i og styres av Nasjonalarkivet, se lovutkastet § 32 første ledd. Nasjonalarkivet bør forvalte og utvikle en felles, allment tilgjengelig og nettbasert katalog for registrering av alle typer arkiver i landet.

I tillegg til muligheten for å søke opp informasjon om det enkelte arkivet blir digitale arkiver tilgjengelige uavhengig av fysisk plassering. Arkivverket arbeider med å gjøre Digitalarkivet til en felles løsning for å tilgjengeliggjøre digitalt arkivmateriale på tvers av institusjoner slik at sluttbrukere får én vei inn til arkivene.

Utvikling av en nasjonal katalog sammen med en felles plattform til tilgjengeliggjøring av arkivmateriale antas å kunne gi effektivitetsfordeler og mest mulig brukervennlige løsninger.

[23] En kan tenke seg at rådet ledes av direktøren i Nasjonalarkivet og settes sammen med vekt på kompetanse og representativitet, for eksempel: forvaltningspolitisk kompetanse, historiefaglig kompetanse, teknologisk kompetanse, kommunal sektor (KS og/eller kommunearkivmiljøet), representant for arkivbrukere, biblioteksektoren, museumssektoren, generell akademisk og filosofisk kompetanse (enkeltperson), arbeidstakerorganisasjoner i arkivsektoren og ressursperson fra et annet nordisk lands arkivsektor. Departementet kan møte som observatør i rådet.

11.3.4 Avsluttende vurderinger

Utvalget understreker at ingen bør bli overrasket om det med tiden vil være nødvendig med større organisatoriske endringer i arkivsektoren. Utvalget vil peke på hensyn som bør være med i vurdering av organisatoriske endringer på ulike nivåer:

- Effektiv drift må være et mål også i arkivsektoren, det vil si mest mulig og best mulig arkivtjenester for pengene.
- Ikke alt kan søkes opp i kataloger. For å sørge for reell tilgang er det nødvendig å sikre at virksomhetene i arkivsektoren har kjennskap til de enkelte arkivene sine, sammenhengen mellom dem og organisasjonen de oppsto i.
- Arbeidet til Samisk arkiv må ivaretas, og innsatsen for å bevare og formidle kvensk språk og kultur og andre nasjonale minoriteter gjerne også styrkes.
- I hverdagen er det et samspill mellom dokumentasjonsforvaltning og bevaring («arkivdanning og depot») i den enkelte virksomhet og i arkivinstitusjonene. Digitaliseringen krever at en tenker langtidsbevaring tidlig. Dermed blir skillet mellom dannings- og bevaringsfasen mindre tydelig, og det bør vurderes grundig før funksjonene skilles organisatorisk.
- Det er behov for sterke fagmiljøer som kan tenke helhetlig om samfunns- og teknologiutvikling og gjennomføre endringer. Dette gjelder på alle nivåer i arkivsektoren, fra departement til kommuner. Arkiv- og dokumentasjonsarbeidet kan være en måte å samordne digitaliseringen på (som hittil har vært preget av sektorvis gjennomføring) slik at den blir mer helhetlig (og gjerne også mer gjennomgående).

Utvalget mener at endringsvilje og evne til å prioritere er vesentlig også i fortsettelsen. Bevilgninger må stå i forhold til ambisjonene departementet og Stortinget setter.

Kapittel 12
Etterlevelse og tilsyn

Siktemålet med lover er å normere atferd. Virksomhetene har selv ansvar for å innrette seg og å følge loven og føre internkontroll. Ekstern kontroll, som tilsyn, er et tilleggsvirkemiddel. Lovutkastet knytter sanksjoner til tilsynet.

Dokumentasjonsforvaltning og arkiver bør ses i sammenheng med pliktene etter offentleglova og forvaltningsloven og omvendt. Med unntak for de avgrensede klagerettene i forvaltningsloven og offentleglova, og kontrollen som utføres av Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen, er det i dag ingen statlig kontroll med etterlevelsen av disse regelsettene. Utvalget foreslår derfor å utrede et eget statlig organ til å føre tilsyn med offentleglova, forvaltningsloven og arkivloven, omtalt som Digitaliseringstilsynet.

12.1 Mandat

Arkivverket fører i dag tilsyn med etterlevelsen av arkivlova. Mandatet ber utvalget vurdere om «arkivlovas bestemmelser om Riksarkivarens og Arkivverkets ansvar og oppgaver er tidsmessige eller bør presiseres slik at Arkivverkets ansvar blir tydeligere». Et vesentlig spørsmål er hva som kan bidra til etterlevelse av reglene som foreslås. Utvalget vurderer i dette kapitlet blant annet behovet for nye sanksjoner ved lovbrudd og organisering av tilsynet.

12.2 Gjeldende rett

12.2.1 Sektoransvaret og tilsynsansvarets rekkevidde

Plikten til å følge arkivlova ligger på hver enkelt virksomhet. Etterlevelsen av generell lovgivning er et ansvar for departementet med sektoransvar for den aktuelle loven, det vil si at Kulturdepartementet i dag har det overordnede ansvar for kommuners, fylkeskommuners og statlige organers etterlevelse av arkivlova.[1]

Arkivverket er tilsynsmyndighet etter arkivlova, jf. § 7. Det kan gis pålegg for å sikre etterlevelse av loven og forskrifter hjemlet i den. Tilsynsobjektene er statlige, fylkeskommunale og kommunale enheter, jf. arkivlova § 7 jf. § 2.[2] Arkivverket fører ikke tilsyn med journalføringen hos virksomheter som ikke er underlagt arkivlova, jf. offentleglova § 10. Offentlige organers etterlevelse av offentleglova og forvaltningsloven følges opp igjennom klageordninger.

Arkivlova § 7 regulerer tilsyns- og veiledningsansvaret under ett. Loven trekker ikke opp noe skille mellom tilsyn og veiledning, hvilket er vanlig nå.[3] Om arkivplan og internkontroll, se kapittel 9.

12.2.2 Arkivverkets tilsynsvirksomhet

Omorganiseringen av Arkivverket i 2017 samlet tilsynsvirksomheten i én seksjon ledet fra Kristiansand, med ansatte også i Oslo, Kongsberg og Tromsø. Før omorganiseringen var tilsyn et lokalt ansvar ved Riksarkivet og det enkelte statsarkiv, hvor praksisen var svært ulik. Tilsynsarbeidet i Arkivverket utføres av seks medarbeidere på heltid og en leder. Seksjonen med ansvar for tilsyn utfører også andre oppgaver, blant annet saksbehandling, og seks andre medarbeidere arbeider med tilsyn i en mindre del av stillingen sin.

Etter omorganiseringen ble tilsynsmetodikken revidert med vekt på brukerorientering. Målet var at tilsynene skulle ha størst mulig effekt, bedre ressursutnyttelse, være mer tilpasset behovene hos virksomhetene og mer enhetlig. Resultatet er at Arkivverket har nærmere kontakt med tilsyns-

---

1 NOU 1987: 35, side 9 første spalte og side 22 andre spalte, kan tyde på at de så annerledes på dette.

2 Se tolkningsuttalelse fra lovavdelingen 25.10.2010 om arkivlova § 7.

3 Se blant annet NOU 2004: 17 Statlig tilsyn med kommunesektoren hvor utvalget i punkt 5.2 ga følgende tilråding: «Statlig tilsyn med kommunesektoren er å kontrollere om kommunens virksomhet er i tråd med lover og forskrifter. Veiledning er ikke en del av tilsyn.»

objektene gjennom hele prosessen, og at tilsynsrapportene er enklere og mer informative slik at de skal gi bedre informasjon om hva som faktisk er feil. Rapportene uttrykker tydeligere hva som må gjøres, med tips om framgangsmåter, samt har forklaring på hvorfor dette er viktig for organene selv – ut over det å følge lover og regler. Videre har påleggene blitt mer presise og fristene kortere.

I tilsynet har oppmerksomheten blitt flyttet fra tidligere perioders oppmerksomhet mot oppbevaring av fysiske arkiver og i retning av ansvarsplassering, arkivdanning, kvalitetskontroll og sikring av elektronisk skapte arkiver.

I tillegg til planlagte stedlige tilsyn foretar Arkivverket hendelsesbaserte tilsyn. Dette er som oftest dokumentbaserte tilsyn (uten besøk) som initieres som følge av henvendelser fra publikum, presse eller interesseorganisasjoner. Arkivverket har de siste årene ført vesentlig mer stedlige enn dokumentbaserte tilsyn. Det føres flere tilsyn med kommunene enn med statlige virksomheter. I 2018 ble det ført 73 tilsyn.

Arkivverket har i årene 2015–2018 avsluttet 4, 28, 36 og 16 tilsyn med ikke-lukkede pålegg. Det er ulike grunner til at pålegg ikke følges opp, ofte er det manglende tilgang på ressurser, svak lederstøtte, dårlig økonomi og at andre områder blir prioritert på bekostning av dokumentasjonsforvaltningen og arkivene. Arkivverket forsøker å gå i dialog for å avklare årsakene til at pålegg ikke blir fulgt opp. I noen tilfeller utsettes fristene for lukking av pålegg, eller pålegg kan justeres eller deles opp i flere mindre pålegg. Arkivverket har få sanksjonsmuligheter til å følge opp påleggene.[4] Det har aldri blitt ilagt bøter for brudd på arkivlova, jf. Dokument 3:10 (2016–2017) side 118.

12.3 Situasjonsforståelse

12.3.1 Svak etterlevelse?

Tilstrekkelig dokumentasjon av samtid og bevaring for ettertid er av grunnleggende betydning for vårt samfunn og vår rettsstat og demokrati, jf. utkastet til ny formålsbestemmelse og kapittel 7.

Utvalget har ikke gjennomført egne undersøkelser av etterlevelsen av ulike deler av arkivlova. Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning i Dokument 3:10 (2016–2017) tydet på mangler ved arkiveringen og journalføringen i departementene, se kapittel 16 og rapporten *Slik hindrer departementer innsyn* fra Pressens Offentlighetsutvalg (2017). Riksrevisjonen pekte på informasjonssystemenes betydning for etterlevelsen, se side 117: «Utvikling av mer brukervennlige IKT-systemer er trolig den enkeltfaktoren som er mest avgjørende for å øke bruken av systemene og dermed bedre arkiveringen.» Riksrevisjonens undersøkelse av arbeidet med å sikre kommunale arkiver fra 2010 avdekket manglende sikring og tilgjengeliggjøring av arkiver i kommunal sektor.

12.3.2 Lavt tilsynsvolum, men oppdatert tilsynsmetodikk

Arkivverket har utviklet sin tilsynsmetodikk. De skriver korte og poengterte brev etter tilsyn og omtaler positive observasjoner innledningsvis. Påleggene er klart formulert. Tilsynsvolumet framstår som relativt begrenset sett i sammenheng med antall pliktsubjekter: alle kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter. Antall tilsynsobjekter vil øke dersom virkeområdet for loven utvides.

12.4 Overveielser

12.4.1 Opplevd nytte øker etterlevelsen

Organisasjoner som forstår og ser nytten i pålagte aktiviteter, vil mer sannsynlig følge reglene. For å sikre etterlevelsen av pliktene i loven, bør oppmerksomheten flyttes bort fra hva virksomheter plikter å dokumentere, over til hva virksomheter selv har behov for å dokumentere. En kan også løfte fram nytten av å ta vare på dokumentasjon med tanke på gjenbruk, ny verdiskapning osv. Bevaring av dokumentasjon er ikke å låse ned data, men å bevare dem med sikte på ny og fortsatt bruk.

Et regelverk som er à jour til enhver tid, er et egnet virkemiddel for å sikre etterlevelse og oppnåelse av nasjonale mål, se kapittel 23 om evaluering.

12.4.2 Tydelige krav øker etterlevelsen

Det gjeldende kravet om arkivplan og internkontroll er overordnet formulert og utdypet i en forskrift til arkivforskriften. Gjennom en tolkning av denne pålegges offentlige virksomheter å ha oversikter, blant annet over informasjonssystemer av

[4] Når tilsyn avsluttes uten at tilsynsobjektet har fulgt opp påleggene, orienterer Arkivverket fylkesmannen. Kommuneloven § 25-2 kan bedre noe på den interne oppfølgingen i kommunen ved at «Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret og fylkestinget om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året».

betydning for etterlevelsen av arkivloven. Etter utvalgets vurdering vil det være tjenlig at de mest sentrale kravene til styring og ledelse framgår av loven selv og i klare ordelag.

12.4.3 Kunnskap om reglene øker etterlevelsen

For å bidra til etterlevelse av arkivregelverket og til sektorpolitisk måloppnåelse kan Arkivverket vurdere å utarbeide gratis kursmateriell til internopplæring i offentlige virksomheter, som hefter, oppgaver med fasit og lysark. På bakgrunn av ansvaret som legges på den enkelte ansatte, bør det være et rimelig mål at alle nytilsatte i stat og kommune får opplæring i arkivregelverket og hensynene det skal ivareta.

En sentral målgruppe for Arkivverket vil være ledere, innkjøpere og IKT-medarbeidere. Kortfattet opplæring skreddersydd for disse målgruppene kan bidra til at hensynene arkivloven skal ivareta, blir tatt hånd om i interne prosesser.

12.4.4 Kompetanse

Ledelsesforankringen i virksomhetene er en vesentlig forutsetning for etterlevelse av arkivregelverket. I tillegg er fagkompetansen til medarbeiderne i virksomhetens dokumentasjonssenter eller arkivtjeneste vesentlig for at virksomheten skal følge loven. Gjeldende arkivlov stiller i dag ikke krav til fagkompetansen i virksomheter omfattet av loven. Se kapittel 9.4.4 om beskrivelse av organiseringen i dokumentasjonsstrategien.

12.4.5 Klagerett for massemedia mv.

Klageretten etter forvaltningsloven gjelder bare enkeltvedtak. Fordi avgjørelser etter gjeldende arkivlov sjelden vil være enkeltvedtak, kan de ikke påklages uten videre. Utvalget mener det er behov for å kunne følge opp etterlevelsen av arkivloven med klage, for eksempel dersom et forvaltningsorgan ikke registrerer dokumentasjon i sakarkivsystemet sitt eller gjør det (systematisk) for sent. Utvalget viser til Riksrevisjonens rapport om arkivering og journalføring i staten og dokumentasjonen i denne som beskriver manglende etterlevelse.[5] Utvalget foreslår å avgrense klageretten til bestemte grupper og visse bestemmelser.

Selv om arkivloven har til formål å ivareta interessene til allmennheten i nåtid og framtid, mener utvalget at det vil føre for vidt å gi klagerett til enhver. Massemedia og organisasjoner for massemedia vil ha særlig aktuell interesse i etterlevelsen av arkivloven. De har også gode faglige forutsetninger for å benytte seg av klageretten. Utvalget foreslår å innføre en klagerett for dem. At massemedia og massemedias organisasjoner gis adgang til å klage, innebærer en avgrensning for så vidt som den ikke gjelder for enhver, men det er ikke lagt opp til en streng vurdering med hensyn til hva som skal kvalifisere som massemedia. Utviklingen går raskt og nye publiseringsplattformer introduseres.

Medias interesse vil særlig være knyttet til etterlevelsen av §§ 7–11 og 13, og klageretten forslås avgrenset til disse bestemmelsene. Klage går til overordnet forvaltningsorgan etter reglene i forvaltningsloven § 28. Klager på kommuner og fylkeskommuner går til departementet.

12.4.6 Tilsyn

Formålet med tilsyn

Statlige tilsyn skal bidra til langsiktig læring og forbedring av offentlig virksomhet for at nasjonale mål blir nådd og innbyggernes rettigheter ivaretas. Tilsyn er en langsiktig dialog mellom myndighetsorganet og pliktsubjekter som krever gjensidig forståelse for roller, kompetanse, ressurser og utfordringer. Forståelse for tilsynsobjektets situasjon og rolle er avgjørende for å lykkes i tilsynsdialogen. Å vise forståelse utfordrer ikke lovlighetsgrensen Stortinget har fastsatt.

Tilsynets arbeid, merknader og pålegg kommuniseres innad i pliktsubjektet. Tilsynet bør ta hensyn til ulike roller internt i virksomheten, for eksempel administrativ ledelse, ansatte, folkevalgte, kontrollutvalg og personalledelse i førstelinjen. Måten tilsynet kommuniseres, spiller stor rolle for den langsiktige læringen og forbedringen.[6] Sterke reaksjoner og medieoppmerksomhet kan oppleves uforholdsmessig for tilsynsobjektet. Å skremme eller skjemme ut er etter utvalgets vurdering ikke egnet til å skape langsiktig læring og forbedring.

---

5 I NOU 2003: 30 (forarbeidene til offentleglova) gikk et mindretall (Nils Øy) inn for en uavhengig klageinstans og omtalte dets mulige organisering og kompetanse, se punkt 19.2.4.3.

6 Difi har i rapporten Statens tilsyn med kommunen. Organisering, omfang, nytte og forbetringsmoglegheiter (Difi-rapport 2016:5) sett på statlige tilsyn med kommunene.

Erfaringene med Arkivverkets tilsyn de senere årene har vært gode. Utvalget mener at tilsyn bør være et virkemiddel i arkivsektoren også i framtiden, sammen med andre virkemidler.[7] Utvalget foreslår i kapittel 8 å utvide virkeområdet for arkivloven og dermed også rekkevidden av Arkivverkets tilsynsansvar. Bruken og organisering av tilsyn drøftes nærmere i det følgende.

Tema, volum og tilsynsmetode

Tilsyn planlegges for flere år. Slik kan tilsynet dekke flere temaer og være tilpasset utfordringene i arkivsektoren. Planlegging av tilsyn krever ressurser, blant annet fordi det krever kunnskap og dialog om og med arkivsektoren. Temaene for tilsynene kan planlegges i dialog med for eksempel organisasjoner i arkivsektoren, KS og statlige kompetansemiljøer som Difi. Kommuneloven stiller krav om samordning av statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner, se kommuneloven §§ 30-6 og 30-7.

Utvalget mener at tilsynsvolumet i arkivsektoren framstår som relativt begrenset sett i sammenheng med antall pliktsubjekter: alle kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter. Utvalget har ikke grunnlag for å foreslå hva som vil være et riktig tilsynsvolum, men vil peke på at det ikke bør gå veldig mange år mellom hver gang en gjennomsnittlig virksomhet får tilsyn (temaet for tilsynet vil selvfølgelig variere). Dessuten bør det settes av ressurser til å følge opp de svakeste virksomhetene mer intensivt. Tilsynsvolum er et naturlig tema i styringsdialogen mellom departementet og direktoratet som fører tilsyn.

Tilsynsmetodikken bør evalueres og tilpasses jevnlig, gjerne i dialog med tilsynsobjektene og andre tilsynsetater.

Resultatet av tilsyn har betydning for det enkelte tilsynsobjekt, men har også verdi som grunnlag for formidling til resten av sektoren. Såkalte læringstilsyn innebærer at det gjennomføres aktiviteter (før og) etter tilsyn hvor andre tilsynsobjekter enn dem som får tilsyn, også får informasjon om hva som ble undersøkt og funnet. Andres aktiviteter for å lukke avvik kan være et godt utgangspunkt for egne interne forbedringsprosesser. En slik tilnærming kan også være aktuell i arkivsektoren.

Gjeldende arkivlov § 8 annet ledd gir Arkivverket hjemmel til å kreve opplysninger som er taushetsbelagt, blant annet som ledd i tilsynet. Selv om tilsyn med arkivloven langt på vei kan gjennomføres uten å gå gjennom taushetsbelagt informasjon, kan det være behov for se bestemte dokumenter, søke i ulike databaser, sakarkivsystemer osv. eller gå i dybden på spørsmål om dokumentasjonsforvaltningen på områder med personopplysninger mv. Utvalget går inn for å videreføre denne regelen.

Presisering av hvilke lovkrav det føres tilsyn med

Når staten fører tilsyn med kommuner og fylkeskommuner, skal loven som hjemler tilsyn, angi presist hvilke deler av loven det kan føres tilsyn med. Også overfor andre enn kommuner og fylkeskommuner vil det være informativt at loven angir hvilke bestemmelser det kan føres tilsyn med.

I utkastet til ny arkivlov vil det særlig være disse kapitlene (og forskrifter hjemlet der) det er aktuelt å føre tilsyn med:

- II Plikt til å dokumentere og til å bevare dokumentasjon
- III Krav til dokumentasjonen
- V Langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring av arkiver
- VI Private arkiver
- VII Om Nasjonalarkivet

Det er neppe behov for å føre tilsyn med etterlevelsen av de overordnede reglene i kapittel I fordi de ikke utløser konkrete handleplikter eller reglene om tilsyn, sanksjoner og straff i kapittel VIII.

Tilsynsansvarets rekkevidde

Utvalget foreslår å utvide virkeområdet for loven, se kapittel 8. Det vil utvide tilsynsansvaret tilsvarende. Utvalget foreslår at det føres tilsyn med offentlig finansiert arbeid med private arkiver, se kapittel 22 og lovutkastet § 34 tredje ledd.

Tilsyn gjelder bare lovlighet, det vil si om lovens krav er oppfylt. Forventninger til virksomheten som ikke er nedfelt i lov, kan ikke ettergås ved tilsyn. For eksempel er Riksarkivarens veiledning om privatarkivarbeid ikke gitt som formell forskrift, og det føres derfor ikke tilsyn med at veiledningen følges.

Bør tilsyn skilles ut fra Nasjonalarkivet?

Arkivverket har en rekke funksjoner, både som forskriftsmyndighet (regulator), veileder, vedtaks-

[7] Menon Economics anbefaler tilsyn som virkemiddel sammen med større handlingsrom for pliktsubjektene, se rapporten Evaluering av norsk arkivstandard (2018).

myndighet og tilsynsmyndighet.[8] I andre sektorer er disse funksjonene i dag skilt. For eksempel fører Statens helsetilsyn tilsyn med sosiale tjenester, barneverns-, helse- og omsorgstjenester og folkehelsearbeid. Regelverksutvikling, fagutvikling, gjennomføring av politikk og publikumsinformasjon ligger andre steder – i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Helsedirektoratet.

Tilsynet kan deles på flere tilsynsetater dersom en lov inneholder regler av ulik karakter. I lovutkastet dreier kapittel IV seg om personvernhensyn. Det kan tale for at tilsynet med etterlevelsen av dette kapitlet føres av Datatilsynet, se lovutkastet § 41 fjerde ledd. Det øvrige tilsynet kan planlegges og utføres av én etat.

Utvalget har vurdert om tilsynsfunksjonen bør skilles ut fra Nasjonalarkivet. Prinsipielt sett kan det være argumenter for det for å unngå rolleblanding. Utvalget har imidlertid ikke funnet å kunne tilrå etablering av et eget tilsynsorgan med ansvar kun for å følge opp arkivloven. Arbeidsoppgavene til et slikt tilsyn ville vært såpass begrenset at dette realistisk sett måtte blitt en temmelig liten etat og antakelig ikke særlig slagkraftig. Blant annet vil hensyn til rekruttering, faglighet og utarbeiding av hensiktsmessig metodikk ofte tilsi at en etat må ha en viss størrelse. Nasjonalarkivet er i seg selv ingen stor institusjon. En utskilling av et særskilt arkivtilsyn ville derfor etter utvalgets syn mest sannsynlig bidra til å svekke sektoren, og det uten at rolleblanding mellom de ulike funksjonene har vært opplevd som et problem i praksis. Med andre ord ville en slik utskilling av tilsynsfunksjonen etter utvalgets syn antakelig være mer til skade enn gagn.

Vurderingen ville kunne falle annerledes ut dersom tilsynsfunksjonen kunne legges til et annet, mer slagkraftig organ. Et slikt organ må trolig ha en bredere portefølje enn kun tilsyn med arkivloven for å få nødvendig størrelse og portefølje.

Digitaliseringstilsynet

Det føres i dag ikke tilsyn med etterlevelsen av offentleglova og forvaltningsloven. Utvalget mener det kan være mye å hente ved å se etterlevelse av arkivloven i sammenheng med offentleglova og forvaltningsloven (og eForvaltningsforskriften). Det er selvfølgelig visse ulikheter i verdiene og målene som disse lovene skal ivareta, men åpenhet, god forvaltningsskikk og dokumentasjonshensyn trekker i samme retning.[9] For tilsynsobjektene kan det være en fordel å bli ettergått av et organ som ser helheten i og sammenhengen mellom arbeidsprosesser og dokumentasjonsarbeidet i virksomheten. Utvalget viser til at etterlevelse av disse forvaltningslovene er særlig krevende når det skjer omfattende endringer i hvordan arbeidsoppgavene løses, og foreslår at tilsynet kalles Digitaliseringstilsynet.

Med oppgaver som skissert her vil Digitaliseringstilsynet kunne følge med på etterlevelsen av sentrale forvaltningslover mer regelmessig enn Riksrevisjonen med rimelighet kan forventes å gjøre, og i større bredde enn klagesaker eller ombudsmannssaker tillater. Digitaliseringstilsynet vil kunne etablere dialog med andre tilsynsmyndigheter for å bidra til å unngå motstridende forståelse av lover og tilsynsobjektenes plikter generelt samt løse enkeltsaker med motstridende hensyn eller pålegg. Dersom forvaltningen i enda større grad automatiserer saksbehandling og brukerdialog, vil Digitaliseringstilsynet kunne være et virkemiddel til å ivareta hensyn som eventuelt blir skadelidende med en slik utvikling. Dersom lov blir gjort til et virkemiddel i digitaliseringspolitikken eller IKT-politikken, kan Digitaliseringstilsynet være aktuelt for tilsynsoppgaven.

Utvalget mener at et Digitaliseringstilsyn kan gi et nødvendig forvaltningspolitisk, digitaliseringspolitisk og arkivpolitisk løft. Samlet effekt, nytte og kostnader ved å etablere et slikt nytt Digitalseringstilsyn har utvalget ikke hatt anledning til å utrede innenfor rammen av mandatet og den tiden som har vært avsatt. Det samme gjelder den eventuelt nærmere organiseringen av og lovforankringen til et slikt tilsyn. Utvalget tilrår at en slik utredning settes i gang. Med tanke på de første kommende årene har utvalget utformet sitt lovutkast slik at tilsynet med arkivloven fortsatt føres av Nasjonalarkivet.

Organisering av tilsyn regionalt

Kommunene og fylkeskommunene utgjør en stor del av offentlig sektor, og med utvalgets utkast til virkeområde vil flere kommunale enheter måtte følge arkivloven. Tilsyn planlegges og samordnes sentralt. Nasjonalarkivet vil ha dybdekunnskap

[8] Arkivverket er ikke lenger klageinstans. Tidligere ble klager på vedtak i de regionale enhetene behandlet sentralt i Arkivverket.

[9] Til sammenligning utfører Datatilsynet, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Difi (IKT-sikkerhet) tilsyn hver for seg med nokså samme gjenstand, men for å ivareta ulike hensyn.

om arkivregelverket, men vil antakelig ikke kunne ha regionale enheter og dermed mangle kjennskap til alle kommuner og fylkeskommuner. Fylkesmennene fører tilsyn på en rekke sektorområder i dag. Dette er tilsyn som planlegges i samspill med det sentrale tilsynsdirektoratet, og som føres i hvert enkelt embete. En tilsvarende ordning bør være mulig i arkivsektoren. Arkivregelverket er neppe vanskeligere enn annet regelverket fylkesmennene i dag fører tilsyn med.

Fylkesmennene er de største og mest erfarne tilsynsorganene overfor kommuner og fylkeskommuner. De kjenner sine kommuner og har bred tilsynserfaring og sektorkunnskap. En kunne tenke seg at Nasjonalarkivet utformet metodikk og opplegg for tilsyn som fylkesmennene fører med kommunene og fylkeskommunene. Embetene kunne velge å gjennomføre tilsynet selvstendig eller samtidig for flere sektorområder. Embetene kunne også føre hendelsesbaserte tilsyn i samsvar med føringer fra Nasjonalarkivet. Valg av kommune kunne være opp til fylkesmannen, men tilsynsvolumet ville Nasjonalarkivet fastsette i samsvar med føringer fra departementet.

I lovutkastet har utvalget derfor foreslått at Kongen kan fastsette at tilsyn med kommuners og fylkeskommuners etterlevelse av loven kan foretas av fylkesmannen.

For å unngå rolleblanding bør fylkesmennene antakelig ikke føre tilsyn med kommunenes og fylkeskommunenes dokumentasjonsforvaltning (etterlevelse av arkivloven) i IKT-løsninger som fylkesmennene selv er systemeier for, eller som de legger premisser for bruken av. Dette tilsynet må i så fall føres av Nasjonalarkivet direkte.

Samordning av tilsyn med kommuner og fylkeskommuner

Den nye kommuneloven har i kapittel 30 *Statlig tilsyn* bestemmelser som pålegger statlige tilsynsmyndigheter å samordne tilsyn med kommuner og fylkeskommuner med andre statlige tilsyn. Fylkesmannen har ansvar for samordningen (§ 30-6). Før det vedtas pålegg om retting eller andre reaksjoner med vesentlige virkninger for kommunen eller fylkeskommunen, skal det være dialog om slike pålegg eller reaksjoner og om kommunens eller fylkeskommunens oppfølging (§ 30-7). Disse bestemmelsene vil også gjelde for Nasjonalarkivet som tilsynsorgan, både ved planlegging og gjennomføring av tilsyn og ved eventuelle pålegg eller andre reaksjoner.

12.4.7 Reaksjoner og straff ved lovbrudd

Pålegg om retting

Den grunnleggende reaksjonen når tilsyn avdekker lovbrudd, er at tilsynsobjektet pålegges å rette forholdet innen en frist. Utvalget legger til grunn at dette blir den vanligste sanksjonen og normalt tilstrekkelig for å oppnå etterlevelse av arkivloven.

Rekonstruksjon

I tilfeller hvor dokumentasjon har gått tapt som følge av lovbruddet, foreslår utvalget at tilsynsobjektet kan pålegges å rekonstruere dokumentasjonen. Sanksjonen kan bare benyttes der rekonstruksjon er mulig og ikke uforholdsmessig kostbart sammenholdt med dokumentasjonens verdi og lovbruddets art. Dette innebærer at det kan kreves rekonstruksjon hvor lovbruddet er forsettlig, selv om dokumentasjonen ikke nødvendigvis har svært høy bevaringsverdi.

Et noe mindre krav vil være å pålegge å gjøre rede for hva slags dokumentasjon som er tapt, og om omstendighetene omkring tapet. Dette vil kunne være av vesentlig verdi for ettertiden.

Tvangsmulkt

Formålet med tvangsmulkt er at lovbrudd skal rettes og loven etterleves. Tvangsmulkt er ikke straff. Forvaltningsloven § 51 regulerer tvangsmulkt for å tvinge fram etterlevelse. Skal tvangsmulkt brukes, må det være hjemlet i lov.[10] Reglene i forvaltningsloven gjelder ikke direkte, men utvalget foreslår å gjøre dem gjeldende.

Overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon og er ment som straff, se forvaltningsloven § 44. Utvalget foreslår ikke egne regler om utmåling av gebyret, men å gjøre forvaltningsloven § 44 gjeldende for arkivloven.

---

[10] I forarbeidene til reglene i forvaltningsloven kapittel IX og X står det uttrykkelig at forvaltningslovens regel ikke skal brukes for å sikre at offentlige organer etterlever plikter som bare er rettet mot offentlige organer, se Prop. 62 L (2015–2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) punkt 31.4.3. Arkivlovas hovedsakelige virkeområde er etter lovutkastet offentlige organer. De private virksomhetene som er omfattet av utkastet til § 2, ivaretar offentlige oppgaver.

Ingen klagerett

Det er ikke klagerett for offentlige organer etter forvaltningsloven.[11] Begrunnelsen for at forvaltningsorganer ikke får partsrettigheter når et vedtak retter seg mot dem, er at forvaltningsorganer ikke skal bruke ressurser på å prøve eller bestride beslutninger (eller pålegg) fra andre forvaltningsorganer.

Det er etter lovutkastet ikke klagerett for offentlige organer på ilagt pålegg, overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt. Tvisteloven § 1-4 a innførte fra 2017 søksmålsadgang for kommuner og fylkeskommuner for blant annet tilsynspålegg.

Straff

Vilkåret for straff etter gjeldende arkivlov § 22 er forsett. Utvalget foreslår at også grov uaktsomhet gjøres straffbart. Foretaksstraff kan også benyttes, jf. straffeloven kapittel 4.

Når det ikke trues med fengsel, foreldes straffeansvaret etter to år, jf. straffeloven § 86.

[11] Pliktene etter arkivlova gjelder statlige organer og kommuner på likefot. Det innebærer at det ikke er tale om kommuneplikter etter tilsynsreglene i kommuneloven kapittel 30.

Kapittel 13
Lovtekniske vurderinger

Ord og begreper i lovutkastet skal reflektere at dokumentasjon skapes digitalt. Den nye loven skal kunne leses av mennesker uten inngående forkunnskaper og det er lagt vekt på å unngå fagterminologi. Utvalget har valgt å flytte enkelte vesentlige regler som i dag følger av forskrift til loven. Regler og plikter som sikrer at det offentlige Norge dokumenterer sin virksomhet for samtiden og ettertiden, bør være et anliggende for Stortinget. Lovutkastet er derfor mer omfattende enn gjeldende lov.

13.1 Valg av styringsvirkemidler

Målene med loven, jf. kapittel 7, krever bred innsats fra et stort antall virksomheter hvis de skal nås. Gjennom sin dokumentasjonsforvaltning sørger de for et kildegrunnlag for en helhetlig samfunnsdokumentasjon. Videre kreves det at spesialiserte arkivinstitusjoner og samlinger tar imot, bevarer og gjør tilgjengelig dokumentasjonen.

Et bredt spekter styringsvirkemidler kan benyttes, for eksempel

- regelstyring med blant annet pliktregler, klageordninger, utdanningskrav mv.
- tilsyn med eller uten økonomiske sanksjoner
- veiledning
- organisering
- markedsløsninger og økonomiske insentiver
- sertifisering
- godkjenningsordninger

Utvalget drøfter noen av disse virkemidlene nærmere der det er aktuelt. I samsvar med mandatet har utvalget utformet utkast til en ny lov. Utvalget antar dette fortsatt er egnet som sentralt styringsvirkemiddel for måloppnåelse i arkivsektoren.

Den teknologiske utviklingen går raskt. Som et innspill til departementets videre arbeid vil utvalget peke på at veiledning kan være mer effektivt enn omfattende regelstyring. Utvalget mener kommunale og statlige virksomheter bør kunne forvente oppdatert og relevant veiledning om dokumentasjonsforvaltning. Utvalget peker på de gode erfaringene med Arkivverkets brede og åpne prosesser med arkivsektoren, som SAMDOK og beta-siden (testversjoner) på Arkivverkets nettsider.

13.2 Lovtekniske vurderinger

13.2.1 En eller flere lover?

Før 1999 gjaldt det ingen arkivlov. Sentralforvaltningens forvaltning av sin egen dokumentproduksjon, herunder arkivene, ble regulert gjennom kongelige resolusjoner og i rundskriv og direktiver fra Riksarkivaren som ble gitt etter fullmakt. Kommunalt arkivhold var regulert i § 18 i kommunestyreloven fra 1954 som fastslo at departementet kunne gi forskrifter om oppbevaring og ordning av og tilsyn med kommunenes arkiver. Myndigheten var delegert til Riksarkivaren. På ett plan kan en spørre om det er hensiktsmessig at Stortinget legger føringer for statens interne dokumentasjonsforvaltning; dette kunne vært en naturlig oppgave for Statsministerens kontor. På den annen side er dokumentasjonsforvaltningen nært forbundet med statens interne virkemåte som er regulert i lov, blant annet forvaltningsloven og statsansatteloven. Videre er kommunal sektor integrert med staten i mye av sin oppgaveløsning. Samhandling og ansvarsforhold mellom statlig og kommunal sektor bør reguleres formelt, og styring av kommunene må skje gjennom lov. Det er antakelig på denne bakgrunn fortsatt gode grunner til å ha en arkivlov.

Arkivsektoren skal nå mange mål samtidig. De enkelte målene og oppgavene henger sammen og bidrar til en helhetlig samfunnsdokumentasjon. Utvalget har derfor utformet én felles lov, slik som i dag, det vil si en lov som tar for seg hele dokumentasjonsprosessen, fra informasjonssystemer og produksjon, via slettingsregler og til langtidsbevaring. Dette er ikke til hinder for at fullmakt til å gi forskrifter kan fordeles på flere departementer eller oppgaver plasseres i ulike direktorater.

Offentlig sektor er regulert av en rekke lover og forskrifter. Også arkivsektoren må forholde seg til ulike regelsett. I tråd med norsk lovgivningstradisjon gjentar ikke lovutkastet regler som står andre steder. Henvisninger til relevant regelverk vil stå i særmerknader, litteraturen og Lovdatas noteverk.

Det har vært et mål for utvalget at loven skal inngå i et praktisk samspill med offentleglova og forvaltningsloven. Forvaltningsloven er under revisjon, og offentleglova har vært evaluert. Utvalget legger derfor til grunn at departementet, etter høringsprosessene, må vurdere om det er behov for justeringer i lovutkastet.

13.2.2 Plassering av myndighet

Gjeldende arkivlov legger fullmakten til å gi forskrifter til Kongen. Utvalget tilrår å videreføre dette. Utvalget viser til at dette gir fleksibilitet ved at fullmakter kan delegeres til et eller flere departementer, og ved at avgjørelser kan tas av både regjeringen og Kongen i statsråd ved behov.

Gjeldende arkivlov skiller mellom Arkivverket og Riksarkivar med og uten stor R. Utvalget tilrår å legge myndighet direkte til direktoratet. I lovutkastet er navnet Nasjonalarkivet valgt, se nærmere kapittel 11.3.3. Dette innebærer som i dag at direktoratet er underlagt departementets instruksjons- og omgjøringsmyndighet i alle typer avgjørelser, også konkrete beslutninger om bevaring og kassasjon.

I en rettsstat vil et nasjonalarkiv være garantisten for at også dokumentasjon på forhold som styresmaktene ikke nødvendigvis er stolte av, blir bevart for ettertiden. En av arkivenes funksjoner er å dokumentere fortidens dysfunksjonelle styresett. Begrensning av instruksjonsadgangen kunne vært et virkemiddel for å unngå instruks til arkivmyndigheten om å slette dokumentasjon som er ubehagelig eller ubeleilig for styresmaktene. I dag gjelder det ikke regler som skjermer Arkivverket mot instruksjon eller omgjøring. Det er heller ingen regler som hindrer etatsledelsen fra å delegere myndighet ut i organisasjonen. Utvalget har ikke gått inn i spørsmålet om å skjerme Nasjonalarkivet mot instruksjon og omgjøring. Uhjemlet sletting av dokumentasjon kan derimot være grunnlag for varsling.

13.2.3 Lovens struktur (kapitlene)

Utvalgets lovutkast er bygd opp delvis i samsvar med dokumentasjonsprosessen. Første kapittel gir innledende bestemmelser, og siste kapittel gir regler om ikrafttredelse.

Kapitlene II, III og V følger dokumentasjonsprosessen. Kapittel II regulerer hvilken dokumentasjon som skal bevares. Reglene pålegger viktige handleplikter for offentlige organer og andre virksomheter og bør derfor gis i lov. Kapittel III stiller krav til forvaltningen av dokumentasjonen mens den befinner seg hos forvaltningen. Kapittel V gjør rede for overføring til langtidsbevaring. I statlig sektor vil det si overføring til Nasjonalarkivet.

Personvernregelverket påvirker arkivsektoren i alle faser av dokumentasjonsprosessen og er omtalt i kapittel IV, mellom reglene om dokumentasjonsforvaltning i forvaltningen i kapittel III og overføringen til langtidsbevaring i kapittel V.

Kapitlene VI til VIII gjelder spørsmål som ikke like naturlig plasseres som ledd i dokumentasjonsprosessen. Kapittel VI om private arkiver stiller krav til koordinering av innsamlingsarbeidet. Kapittel VII om Nasjonalarkivet gir enkelte hovedregler om virksomheten der, blant annet forhold det er krav om lovhjemmel for å regulere. Kapittel VIII regulerer klage, tilsyn, sanksjoner og straff.

Lovutkastets oppbygning er i tråd med norsk lovgivningstradisjon.

13.2.4 Digitaliseringsvennlig regelverk

Utvalget er oppmerksom på målet om klarere regler som egner seg for automatisering. Dette kan en oppnå med mindre rom for skjønn i rettsanvendelsen. Utvalget har i mye større grad enn gjeldende lov valgt å konkretisere hvilken dokumentasjon som skal bevares. Disse reglene må ses i sammenheng med regler om sletting. Målet er at reglene skal gjøre det mulig for virksomhetene å sette opp IKT-løsninger som automatisk fanger dokumentasjon og gjør det på en slik måte at den kan overføres til langtidsbevaring uten manuelle prosesser.

Det er likevel ikke til å unngå at et regelverk som omfatter hele offentlig sektor og litt til, vil måtte inneholde skjønnsmessige regler. Så langt som mulig har utvalget søkt å gi regler med funksjonskrav som gir virksomhetene klarhet om målet, men frihet når det kommer til måten. Dette utelukker ikke at virksomhetene selv utnytter mulighetene for automatisering. Funksjonskrav kan øke behovet for veiledning, hvilket Nasjonalarkivet må være rustet til å gi.

Utvalgets lovutkast er med andre ord digitaliseringsvennlig fordi det tar hensyn til digitaliseringsbehovet, men er ikke fullt ut automatiseringsvennlig.

Boks 13.1 Omfanget til loven og forskriftene

Loven har 23 relativt korte paragrafer med 1287 ord. Det er 12 forskrifter som er gitt med hjemmel i loven. Den mest sentrale er forskrift om offentlege arkiv (arkivforskriften) med 26 paragrafer med 2659 ord. Riksarkivarens forskrift er hjemlet i arkivforskriften og har 112 paragrafer med 16 418 ord.

13.2.5 Forholdet mellom lov og forskrift

Det gis presise hjemler for forskrifter i tilknytning til den aktuelle bestemmelsen i loven, ikke en generell forskriftshjemmel. Dette vil kunne føre til at departementet oftere enn til nå vil måtte gå til Stortinget for å utvide eller presisere en forskriftshjemmel. Det er etter utvalgets vurdering ingen vesentlig ulempe at arkivregelverket regelmessig kommer under offentlig debatt som ledd i høring av blant annet presiserte forskriftshjemler.

Det vil være opp til Kongen å avgjøre om fullmaktene skal brukes til å gi én samlet forskrift eller flere forskrifter, for eksempel med utgangspunkt i tema eller målgruppe. Utvalget vil tilrå det siste.

Gjeldende arkivlov er relativt kort. Til gjengjeld er de sentrale forskriftene nokså omfattende, se tekstboks 13.1. Mange viktige spørsmål er knapt berørt i loven, se for eksempel temaene det legges opp til forskriftsregulering av i gjeldende arkivlov § 12.

Utvalget tilrår at loven gir en dekkende regulering av de viktigste spørsmålene, mens detaljer følger av forskrift. Lovutkastet flytter vesentlige regler som i dag følger av forskrift, til lov. Regler og plikter som sikrer at det offentlige dokumenterer sin virksomhet for samtiden og ettertiden, bør være et anliggende for Stortinget. Det vil være opp til departementet i senere arbeid å vurdere om forskriftene til loven fortsatt skal være så vidt omfattende, eller om veiledning kan gi tilstrekkelige føringer for å nå lovens mål.

En tematisk tilgrensende forskrift er forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften). Forholdet mellom denne og forskriftene til arkivloven kan vurderes. Det kan for eksempel stilles spørsmål om arkivforskriften § 8, om at offentlige organer skal ha egen adresse for mottak av e-post, heller burde følge av eForvaltningsforskriften.

13.2.6 Arkivfaglige prinsipper inn i loven?

Utvalget legger til grunn at det er utbredt tilslutning til de arkivfaglige prinsippene autentisitet, integritet, pålitelighet, anvendbarhet og proveniens, se kapittel 4.4. De er uttrykk for sentrale egenskaper ved og formål med virksomheten i arkivsektoren. Den nærmere operasjonaliseringen av hva som skal til for å realisere dem, er mer krevende. Utvalget har søkt å utarbeide et lovutkast som vil bidra til å realisere disse verdiene, men har valgt ikke å innarbeide prinsippene i loven som krav, se kapittel 7.

13.2.7 Følg eller forklar

Utvalget har sans for prinsippet om at virksomheter kan la være å følge detaljerte regler hvis de kan forklare hvorfor måten de gjør det på, er bedre – såkalt følg eller forklar. Utvalget foreslår ingen slike regler i loven, men antyder i kapittel 17 at en slik tilnærming kan brukes i et framtidig regime for standardisering etter Noark 5.5.

13.2.8 Bør loven ha en definisjonsbestemmelse?

I gjeldende arkivlov er definisjonsbestemmelsen utgangspunkt for en begrepsarkitektur som slår fast pliktsubjekter og virkeområdet. Utvidelsen av virkeområdet, se kapittel 8, er en grunn til at utvalget ikke har utformet en tilsvarende definisjonsbestemmelse.

Lovens ord bør etter utvalgets vurdering så langt som mulig tilsvare allmennspråket. Dette kan tale mot en definisjonsbestemmelse og for at presiseringer i betydningen gjøres i den relevante rettslige sammenheng, det vil si i de enkelte bestemmelsene. Dessuten bør loven ikke definere ord som er definert i annet lovverk, og i alle fall ikke på en annen måte.

De sentrale pliktene i loven er knyttet til hovedbegrepet *dokumentasjon*. Selv om også dette er ment brukt i samsvar med allmennspråket, ser utvalget behov for å definere det i loven. Også lovutkastets bruk av ordet *arkiver* bør defineres. Utvalget understreker at lovens definisjon skal belyse lovens innhold og gjøre det lettere å forstå og etterleve loven. Utvalget ønsker ikke å ta stilling til arkivfaglige diskusjoner, men er derimot åpen for at fagutviklingen med tiden kan tilsi justeringer i ordvalgene og definisjoner. Se lovutkastet § 5.

Del IV
Produksjon av dokumentasjon i en ny tid

Kapittel 14
Plikt til å skape og bevare dokumentasjon

Ved å introdusere regler om hva som skal dokumenteres, ønsker utvalget å bidra til å redusere rettslig tvil og å sikre bedre samfunnsdokumentasjon. Dokumentasjonen er nødvendig for en åpen og gjennomsiktig offentlig forvaltning som er gjenstand for allmennhetens kontroll.

Lovutkastet gir en uttrykkelig plikt til å dokumentere avgjørelser. Også automatisert rettsanvendelse skal dokumenteres, herunder datatyper, datakilder og behandlingsregler. Dokumentasjonen skal være utformet slik at den er forståelig også for personer som ikke har god kjennskap til programmering og den må kunne forstås i ettertid.

Nesten all dokumentasjonen skapes i dag digitalt. Automatisering av dokumentasjonsforvaltningen vil gjøre det lettere for ansatte og virksomheter å etterleve lovens krav. Store mengder offentlig informasjon finnes i databaser og registre, og lovutkastet gir plikt til å dokumentere forvaltningen av denne informasjonen. Utvalget plasserer også ansvaret for å dokumentere fellesløsninger.

14.1 Mandat

Mandatet ber utvalget foreta en gjennomgang av gjeldende arkivlov og vurdere behov for fornying og endring. Mandatet ber videre utvalget vurdere behovet for endringer i arkivforskriften med tanke på «fornying og tilpassing av regelverket til den digitale utviklingen innen informasjonsforvaltning og arkivdanning».

Mandatet peker på at mye av offentlige virksomheters dokumentasjon ikke lenger fanges opp av de tradisjonelle arkivprosessene. Dette skyldes dels endrede arbeids- og kommunikasjonsprosesser i forvaltningen, dels en meget stor vekst i mengden digital informasjon som produseres, og dels usikkerhet om hva som skal arkiveres.

14.2 Gjeldende rett

14.2.1 Plikt til å ha arkiv

Paragraf 6 i gjeldende arkivlov er en pliktbestemmelse som pålegger offentlige organer å ha arkiver:

> Offentlege organ pliktar å ha arkiv, og desse skal vera ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid.

Arkiv er i § 2 i gjeldende arkivlov definert som «dokument som vert til som lekk i ei verksemd». I lovverket er begrepet dokument definert teknologinøytralt. Begrepene dokument og arkiv er nærmere drøftet i kapittel 4 og 6.

Forarbeidene til gjeldende lov redegjør ikke for hva det innebærer «å ha arkiv», eller hva som ligger i formuleringen «ordna og innretta» i § 6.[1] I Ot.prp. nr. 77 (1991–92) gis det imidlertid en føring om at arkivet skal være innrettet slik at det ikke bare ivaretar det kortsiktige behovet til organet for dokumentasjon, men også samfunnets langsiktige behov for dokumentasjon. Det forutsettes at forvaltningen skaper dokumentasjon i sin myndighetsutøvelse og tjenesteyting, og paragrafen pålegger forvaltningen å ordne og innrette arkivene på en slik måte at «dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid».

Plikten til å ha arkiv gjentas i § 1 i arkivforskriften, som omhandler arkivansvaret i offentlige virksomheter. Den slår fast at det overordnede ansvaret for arkivarbeidet i virksomheten ligger til den øverste ledelsen i virksomheten.

---

[1] Det er redegjort mer detaljert for arkivansvarsparagrafen i NOU 1987: 35 Samtidens arkiver – fremtidens kildegrunnlag, men der var paragrafen og formålsparagrafen vesentlig annerledes formulert. Formålet med loven skulle være å sikre at arkiver med vesentlig kulturell eller forskningsmessig verdi ble bevart og tilgjengeliggjort for ettertiden. Arkivansvaret ble avgrenset til å ivareta dette hensynet og ikke forvaltningens behov for dokumentasjon eller hensynet til offentlighet.

Arkivforskriften og riksarkivarens forskrift inneholder en rekke krav som legger føringer for hvordan offentlige virksomheter skal «ordne og innrette» arkivene sine. Det er blant annet krav om at virksomhetene skal beskrive og lage søkeinnganger til arkivene, føre journal, etterleve Noark-krav, bruke et klassifikasjonssystem samt ha en ajourført arkivplan og bevarings- og kassasjonsplan.

14.2.2 Krav til skriftlig dokumentasjon i forvaltningsloven

Enkeltvedtak skal som hovedregel være skriftlige, jf. forvaltningsloven § 23. Forvaltningsloven har en regel om nedtegning i § 11 d annet ledd:

> Blir det ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler av en part gitt nye opplysninger eller anførsler av betydning for avgjørelsen av saken, skal de såvidt mulig nedtegnes eller protokolleres. Det samme gjelder iakttakelser tjenestemannen gjør ved befaring m.m.

Dette innebærer at forhold av betydning som ikke av seg selv dokumenteres skriftlig eller digitalt, skal offentlig ansatte sørge for å dokumentere.[2] Opplysninger fra vesentlige telefonsamtaler, møter, videokonferanser, chat osv. skal dokumenteres.[3]

14.2.3 Dokumentasjonsplikter i særlover

Så langt utvalget har undersøkt, finnes det i dag ikke en samlet oversikt over dokumentasjonsplikter for offentlig sektor. Næringslivets mange oppgaveplikter til offentlige myndigheter har riktignok vært gjenstand for kartlegging, lovgivning og tiltak, men dette omfatter kun en begrenset del av de samlede dokumentasjonsplikter som finnes i særlovgivningen.

Utvalget har fått gjennomført en kartlegging av dokumentasjonsplikter i annet regelverk. Kartleggingen er gjort ved hjelp av tekstsøking i Lovdata og er begrenset til lover og sentrale forskrifter. Kartleggingen ble utført i 2018 av to masterstudenter i forvaltningsinformatikk ved Senter for rettsinformatikk (UiO), Maria Galkina og Bendik Bjønnes Johansson. Oversikten de utarbeidet, er delt inn i rettsområder slik de er definert på lovdata.no. Med dokumentasjonsplikter mener vi i denne sammenheng plikt til å skape dokumentasjon og bevare denne dokumentasjonen i angitt eller ikke nærmere angitt tidsrom.[4] Kartleggingen var ikke uttømmende, men avdekket at det er et stort antall dokumentasjonsplikter i særlovgivningen.

Kartleggingen viste at det finnes dokumentasjonsplikter på de fleste samfunnsområder. De gjelder både offentlig forvaltning og privat sektor. En del er særlig knyttet til vedtak og er rettet mot å ivareta enkeltpersoners rettigheter og rettssikkerhet. Andre dokumentasjonsplikter, som rapportering ved tilskudd fra det offentlige, driftstillatelse, skatt osv., er rettet mot å ivareta det offentliges behov for oversikt og mulighet til føre kontroll.

For både offentlige og private virksomheter er dokumentasjonspliktene til dels utformet som rapporteringsplikter til offentlige organer, dels som pålegg om å på forespørsel kunne framvise dokumentasjon som oppbevares i virksomheten. Det varierer hvor vidt plikten til å ha dokumentasjon er tidsbegrenset eller ikke. Dette ble ikke systematisk kartlagt i undersøkelsen, men basert på stikkprøver utvalget har foretatt, er inntrykket at dokumentasjonsplikten som regel ikke er eksplisitt avgrenset i tid. I en del tilfeller har en part rett til å få seg forelagt, få tilgang til eller innsyn i dokumentasjonen.[5]

I enkelte tilfeller «arves» retten til dokumentasjon fra ett slektsledd til et annet. Det mest nærliggende eksemplet er at adopsjonsloven § 39 gir adopterte rett til dokumentasjon om adopsjonen, og angir at retten til informasjon ved den adopter-

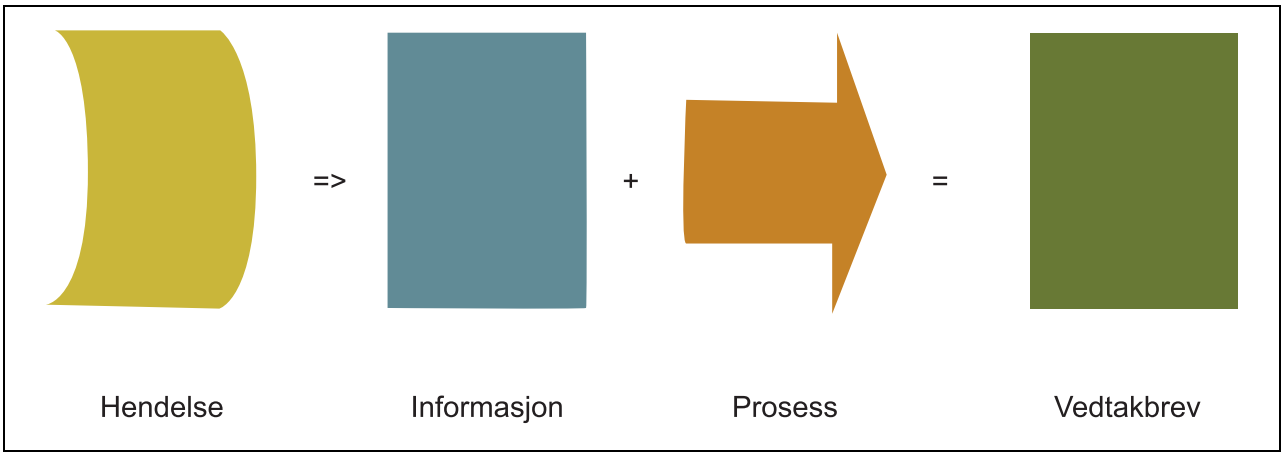
---

[2] Forvaltningslovutvalget foreslår i NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov å videreføre nedtegnelsesplikten med vilkår som omfatter hensynet til bevaring, se deres lovutkast § 10 tredje ledd.

[3] Sivilombudsmannen om SMS mellom Jens Stoltenberg og Rune Bjerke, se SOMB 2009-41.

[4] Med dokumentasjonsplikter mener vi i denne sammenheng plikt til å skape dokumentasjon og bevare denne dokumentasjonen i angitt eller ikke nærmere angitt tidsrom. Det er søkt innen hvert rettsområde ved hjelp av søkeordene: *protokoll*, dokument*, rapport*, *journal*, logg*, arkiv*, kartlegg*, tilgang*, fortegnelse*. Rettsområdene EU/EØS-rett, internasjonal rett, menneskerettigheter, stats-, statsforfatnings- og statsborgerrett og Svalbard og biland er ikke inkludert i søket. Kartleggingen fikk ikke med seg alt fordi det kan være brukt et stort antall ulike begreper og formuleringer for å angi dokumentasjonsplikt.

[5] Dette gjelder blant annet forskrift til opplæringsloven § 3-1, der eleven har en rett til dokumentasjon av opplæringen, og i §§ 3-38 til 3-40, der dette utdypes. Det er ikke formulert en tidsavgrensning i bestemmelsen. I § 3-38 femte ledd heter det: «Dersom dokumentasjonen går tapt, skal det skrivast ut ny som er så identisk som råd er, men dokumentasjonen skal ikkje tilbakedaterast». Dette må kunne tolkes som om dokumentasjonsplikten og retten til dokumentasjon ikke opphører idet opplæringen er fullført. Det vil være rimelig å anta at skolenes plikt til å ha dokumentasjon og elevenes rett til tilgang til den samme dokumentasjonen gjelder minst i elevens levetid.



Figur 14.1 Hvordan transaksjoner skal dokumenteres i dag

tes død overføres til etterkommere av den adopterte.

14.3 Situasjonsforståelse

14.3.1 Digitalisering utfordrer regelverket

Regelverket er dag i stor grad rettet inn mot å dokumentere transaksjoner, hovedsakelig gjennom journalføringsplikten som pålegger offentlige virksomheter å registrere inn- og utgående korrespondanse. Oppsummert er gjeldende rett i stor grad basert på en enkel prosess som kan visualiseres som i figur 14.1

Regelverket er basert på at det oppstår et behov, som regel hendelsesstyrt, for eksempel behovet for barnehageplass. Ved å henvende seg til forvaltningen medfører denne hendelsen at forvaltningen samler inn informasjon relatert til denne hendelsen, som regel ved at den som tar kontakt, må fylle ut et skjema eller legge ved utfyllende informasjon. Eksempel på slik informasjon kan være hvilken barnehage det ønskes plass i, og eventuelle lønnsopplysninger fra Skatteetaten for å få redusert barnehagesats eller forskjellige spesialbehov identifisert av helsevesenet. Forvaltningsorganet, i dette eksemplet en kommune, behandler informasjonen i henhold til fastsatte prosedyrer basert på politiske føringer og juridiske rettigheter. Konklusjonen blir formidlet til mottaker i form av et vedtak, gjerne formidlet som et brev.

Basert på en slik grunnprosess samspiller arkivlova med forvaltningsloven og offentleglova for å regulere hvordan forvaltningen skal gå fram i denne typen saker. Tanken er at arkiver i stor grad blir skapt ved at en tar vare på vedtak, søknader og eventuelt andre dokumenter som organet har mottatt eller utarbeidet i prosessen. I et slikt forløp vil sakens dokumenter ideelt sett inneholde nødvendig prosess- og kontekstinformasjon, som hvilken informasjon som er innhentet, når, hvem som har vært saksbehandler, og hvilke vurderinger som er lagt til grunn for vedtaket, osv.

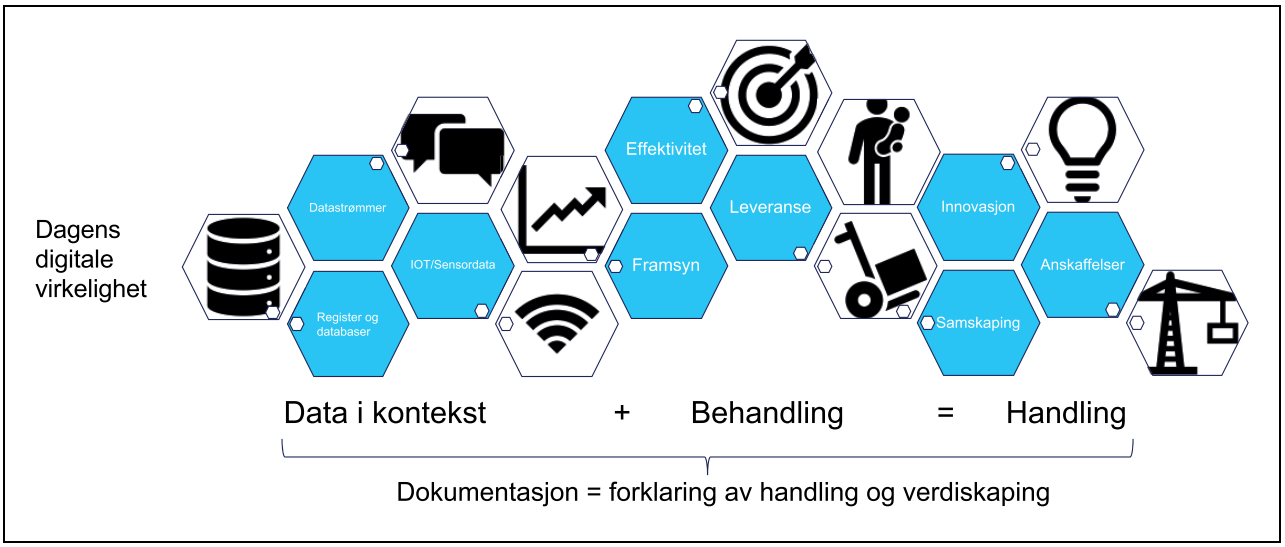
Denne enkle grunnprosessen blir nå utfordret gjennom digitalisering og digital transformasjon (det å tenke nytt med de muligheter som digitalisering gir). I dagens digitale virkelighet er bildet blitt mye mer nyansert, se figur 14.2.

Hendelsen og informasjonsinnsamlingen er i større grad basert på «data i kontekst» (informasjon). Det er fortsatt et stykke igjen til forvaltningen kan legge alle skjemaer bak seg, men med fokusområder som «deling av data», «datadreven forvaltning» og «kun én gang» endres måten forvaltningen håndterer sine data på, og innbyggeren sitter ikke lenger og venter på å bli kontaktet.[6]

Behandlingen av informasjonen er også endret. Teknologen gjør det enklere å optimalisere måten vi leverer tjenester på. Barnehageplass kan for eksempel tildeles automatisk med utgangspunkt i rettigheter forvaltningen vet innbyggeren har. Forvaltningen kan predikere framtidige behov (framsyn) og effektivisere ved å benytte seg av delvis eller helt automatiserte løsninger. OECD peker på dette som den store utfordringen som den norske forvaltningen må håndtere.[7] Det ligger store innsparingsmuligheter om forvaltningen utnytter potensialet i informasjonen som den innehar, spesielt ved digital samhandling over sektorgrenser.

6 Deling av data – konseptutredning. Difi-rapport 2018: 7.

7 OECD, Digital government, review of Norway, Boosting the digital transformation of the public sector, Assements and recommendations.



Figur 14.2 Digital transformasjon

Måten tjenestene leveres på, er også i endring. Offentlige virksomheter samarbeider i økende grad med andre offentlige virksomheter, frivillig sektor og privat sektor for å få levert tjenester på en så ressurseffektiv måte som mulig.

Digitaliseringen skjer i et veldig stort tempo. Dette gjør at avstanden mellom det som er tankesettet bak dagens regulering, og potensialet i å utnytte digital transformasjon bare øker.

I punktene under drøftes noen særlige problemstillinger som har oppstått i grenseflaten mellom digitalisering og arkiv.

14.3.2 Flere kommunikasjonskanaler og former

Måten offentlig sektor kommuniserer og samhandler med sine brukere på, blir både utfordret og inspirert av måten det moderne digitale samfunnet fungerer på. Forventningen er at forvaltningen skal kunne møte brukeren der han eller hun er, og dermed i konkurranse med store internasjonale aktører som også kniver om brukerens oppmerksomhet. Et eksempel er kommunikasjon med forvaltningen over sosiale medier. Det er flere utfordringer ved denne trenden. Når oppstår egentlig en formell henvendelse, og hvordan skal en håndtere dokumentasjon når kanalen en benytter, er basert på at informasjonen skal forsvinne når den er blitt tatt imot (Snapchat)?

De samme kommunikasjonsverktøyene blir også i større og større grad brukt til kommunikasjon internt og mellom offentlige virksomheter. Prosesser som tidligere foregikk ved at saksbehandlere sendte e-poster direkte til hverandre, foregår nå i større grad via samhandlingsløsninger slik som «Facebook at Work», «Microsoft Teams» og «Slack». Konsekvensen er at grenselinjen mellom uformell og kollegial kommunikasjon og dokumentasjonspliktig kommunikasjon blir uklar og vanskelig. Det kan for eksempel være vanskelig å identifisere hvilken informasjon som faktisk ligger til grunn for en beslutning. Når forvaltningen produserer dokumenter sammen i løsninger som Google Docs og Microsoft Sharepoint, blir dialogen mellom involverte parter i liten grad dokumentert. Ofte bevares bare konklusjonen eller sluttproduktet.

14.3.3 Sammensatt og sentralisert saksbehandling

Gjenbruk av data og informasjon og bruk av felleskomponenter gir bedre datakvalitet og er mer effektivt og bedre for brukerne, men det innebærer flere avhengigheter mellom systemer og virksomhetsprosesser. Tidligere ble kopier av Folkeregisteret distribuert til de ulike fagsystemene, i dag innhentes informasjonen i større grad gjennom direkte maskinoppslag i registeret. Dette reduserer risiko for at utdaterte data brukes, men krever at veldig mange systemer er direkte koblet opp mot Folkeregisteret.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratets (IMDis) fagsystem for innvandrere som har rett og plikt til opplæring etter introduksjonsloven, gjenbruker informasjon om oppholdstillatelse for flyktninger fra Utlendingsdatabasen, som forvaltes av UDI. Adresseopplysninger blir hentet fra Folkeregisteret. UDI bruker igjen dokumentasjon fra IMDis fagsystem i behandlingen av søknader om permanent oppholdstillatelse.[8] Dette er

Boks 14.1 Tilskuddsforvaltning i landbrukssektoren

Landbruksdirektoratet forvalter tilskuddsordningene regionale miljøtilskudd (RMP) og tilskudd til organisert beitebruk (OBB). Regionale miljøtilskudd skal fremme særskilte miljømål i jordbruket. Alle landbruksforetak kan søke tilskudd for å gjøre miljøtiltak på egen gård eller leiejord. Tilskudd til organisert beitebruk skal legge til rette for en mer rasjonell utnyttelse av utmarka samt å redusere tap av dyr på beite. I begge ordningene er det kommunen som fatter vedtak, mens fylkesmannen og Landbruksdirektoratet ivaretar kontroll og økonomifunksjoner. Landbruksdirektoratet definerer hvilke premisser, søknadsfrister, rammer og tiltak som skal ligge til grunn for vurderingen. Fylkesmannen fastsetter deretter regionale søknadsfrister, tiltak, satser og avgrensninger.

Hele prosessen, fra åpning av en søknadsomgang, til registrering av søknader, behandling, vedtak og utbetaling, skjer i IKT-systemet eStil RMP. Systemet omfatter en digital kartløsning som benyttes av søkere for inntegning av aktuelle tiltak for søknaden og som støtte for saksbehandlingsprosessen. Søknadene kan sendes inn via Altinn. Det er felles utbetaling og felles rapportering på RMP og OBB. Alle søknader blir kontrollert mot både interne og eksterne systemer som Enhetsregisteret og Matrikkelen. Tilskuddsbrev sendes ut automatisk til søker via Altinn.[1] Klagebehandling, omgjøring og dispensasjoner skjer på utsiden av systemet. Når saksbehandlingen er fullført i eStil, sendes søknadene som kommunen mottok og behandlet i eStil, som PDF til kommunens e-postmottak. Det samme gjelder vedtaket som kommunen fattet i eStil. Begge deler journalføres manuelt i kommunen.

[1] Samdok-rapporten Informasjonsflyt i statlige løsninger som brukes av kommunene og fylkeskommune (2018).

eksempel på gjenbruk av opplysninger, noe det er gitt føringer for i digitaliseringsrundskrivet og Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge*. Uten tilstrekkelig systembeskrivelse vil det i ettertid kunne være vanskelig å avdekke hvilke eksterne kilder informasjonen som inngikk i datagrunnlaget i en konkret digital saksbehandlingsprosess, ble hentet fra. Dersom forvaltningen pålegges å dokumentere både arbeidsprosessene, beslutningsgrunnlaget og sluttresultatet, vil det være lettere å se prosessen og sluttresultatet i sammenheng. Jo bedre kontroll på prosessen, desto mindre behov vil det være for å bevare all dokumentasjon av gjennomføringen og resultatet i enkeltsaker.

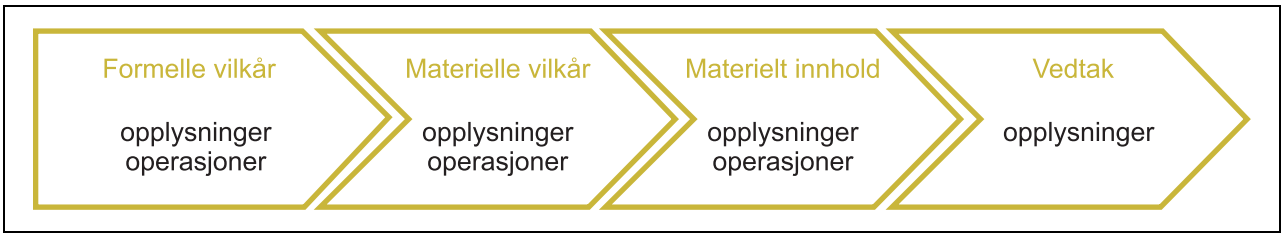
Forvaltningen benytter i økende grad fellesløsninger til saksbehandling og oppgaveløsning.[9] Eksempler på dette er Utlendingsdatabasen og felles skoleadministrativt system for fylkeskommunene. I en undersøkelse som ble gjennomført i 2017, ble det avdekket at omfanget av fellesløsninger som inngår i arbeidsprosessene i både stat og kommune, var større enn tidligere antatt.[10] Fellesløsninger er etablert innen mange sektorer, for eksempel helse-, utdannings-, integrerings- og landbrukssektoren. Løsningene brukes blant annet til saksbehandling og rapportering. Praksis og regelverk for dokumentasjon og arkiver er imidlertid i liten grad lagt til rette for etablering av fellesløsninger. Undersøkelsen avdekket problemer knyttet til arkivering, journalføring og bevaring av arkiver i tilfeller der kommunen saksbehandler og produserer arkiver i statlige fellesløsninger.

Kommunene og fylkeskommunene utfører i mange tilfeller saksbehandling i statlige løsninger. Regelverket krever at søknader og vedtak som produseres i fellesløsningene, arkiveres i den enkelte kommune eller fylkeskommune. For at den enkelte virksomhet skal etterleve arkivansvaret ved bruk av fellesløsninger, er det ofte nødvendig med manuelle eller delvis manuelle prosesser. Potensielle gevinster for effektivisering på arkivsiden realiseres ikke. Eksemplet i boks 14.1 illustrerer dette.

[8] Samdok-rapporten Informasjonsflyt i statlige løsninger som brukes av kommunene og fylkeskommune (2018)

[9] I rapporten Nasjonale felleskomponenter i offentlig sektor, utgitt av Difi i 2010, omtales både felleskomponenter og fellesløsninger. I rapporten legges det til grunn at fellesløsninger er ferdige utviklede IT-verktøy som skal dekke relativt spesialiserte behov.

[10] Samdok-rapporten Informasjonsflyt i statlige løsninger som brukes av kommunene og fylkeskommune (2018)



Figur 14.3 Systemdrevet fortolkning

14.3.4 Automatiserte beslutningsprosesser

Arkivregelverket og de tradisjonelle arkivprosessene er innrettet på å sikre dokumentasjon av myndighetsutøvelse og saksbehandling i mer eller mindre ikke-digitale arbeidsprosesser. I hovedsak bygger regelverket på en forutsetning om at det er personer som kommuniserer og fatter beslutninger. Det tar i liten grad høyde for maskinell kommunikasjon og maskinelle avgjørelser i helt eller delvis automatiserte prosesser. En automatisering av rettsanvendelsen innebærer at behandlingen av vedtaket skjer helt eller delvis automatisk. Det kan være flere grader av automatisert saksbehandling, for eksempel slik at

- innhenting av opplysninger skjer til en viss grad automatisk, mens vurderingen av opplysningene og selve vedtakene behandles manuelt
- innhenting av opplysninger skjer i stor grad automatisk, mens vurderingen av opplysningene og selve vedtakene skjer delvis manuelt og delvis automatisk
- innhenting og saksbehandlingen skjer automatisk uten medvirkning fra saksbehandler. I et slikt tilfelle er alle deler av behandlingen fra innsamling av opplysninger til prøving av om vilkår er oppfylt, og gjennomføring av eventuelle beregninger styrt av programkode.[11]

I den andre situasjonen ovenfor vil rettsspørsmålene bli løftet fra et manuelt og individuelt nivå (hver enkelt sak) til et automatisert og generelt nivå (det aktuelle beslutningssystemet). I den tredje situasjonen vil alle spørsmål bli håndtert på generelt nivå, det vil si systemnivå, og hele vedtaksprosessen vil være automatisert. Rettskildene blir ikke lenger fortolket og anvendt i hver konkrete sak («saksdrevet fortolkning»), men de blir fortolket og nedfelt i programkode som ledd i etableringen av beslutningssystemet («systemdrevet fortolkning»). Systemdrevet fortolkning innebærer en forskyvning i tid ved at rettslige spørsmål vil bli løst som ledd i systemutviklingen før de er aktualisert av konkrete saker, se figur 14.3. Dette kan til en viss grad ligne instrukser eller rundskriv om rettsanvendelse, men fortolkninger nedfelt i programkode representerer en mer absolutt, omfattende og langt mer virkningsfull form for forhåndsavgjørelse. Hvilke rettsregler som er programmert inn i beslutningssystemet, har langt større faktisk effekt på rettsanvendelsen enn de instrukser som er rettet mot saksbehandlere for at det skal bli husket og anvendt i individuelle saker.

Systemdrevet fortolkning gjør det nødvendig å spesifisere en prosedyre med detaljerte anvisninger om hvordan hver sakskategori skal bli behandlet, det vil si i algoritmer. Først må formelle krav til saksbehandlingen (som rett myndighet, krav til overholdelse av frister, krav til bruk av skjema osv.) kartlegges, deretter materielle vilkår for vedtak (for eksempel vilkår for skatteplikt, vilkår for opphold osv.). Til slutt må rettsreglene som er avgjørende for selve innholdet i vedtaket, kartlegges og fortolkes – for eksempel regler for prioritering ved barnehageopptak eller for beregning av personskatt. Alle lovlige opplysningstyper som kan være beslutningsgrunnlag, må angis og defineres ved hjelp av angitte koder og verdiområder. Rettsreglene må utledes fra lovgivning og andre rettskilder og uttrykkes ved hjelp av aritmetiske og logiske operasjoner. Det må også tas stilling til hvilke behandlingsregler som gjelder for alle underkategorier av saker, eventuelt om noen regler bare gjelder visse underkategorier saker.[12]

Innsyn i og etterprøving av forvaltningens myndighetsutøvelse forutsetter at rettsgrunnlag og beslutningsprosesser i forvaltningen dokumenteres. I tradisjonelle arbeidsprosesser inneholdt korrespondansen mellom forvaltningsorganet og berørte parter i saken mye av informasjonen som ga grunnlag for vedtaket. Det var mulig å gjenskape saksbehandlingen ved hjelp av korre-

[11] Datatilsynet, Kartlegging av automatiserte avgjørelser i offentlig forvaltning (Hildonen/Gulstuen 2012).

[12] Denne delen av framstillingen er basert på Schartum, Dag Wiese, Digitalisering av offentlig forvaltning. Fra lovtekst til programkode, Fagbokforlaget 2018.

spondansen i saken. Dette gjelder også ved manuell, skjønnsbasert saksbehandling i dag forutsatt at det arkiveres underveis. Helt automatiserte avgjørelser kan ikke inneholde skjønn. Ved delvis automatiserte prosesser inneholder ofte selve vedtaksbrevene bare en gjengivelse av vedtak, hjemmel og eventuelt vilkår som er oppfylt, men som regel ikke en drøfting eller redegjørelse for avgjørelsen. Ved systemdrevet rettsanvendelse må kriterier kunne operasjonaliseres og være entydige.

Måten informasjonen struktureres på vil også vært en helt annen ved automatisert rettsanvendelse, sammenlignet med tradisjonelle prosesser. Et sakskompleks vil være representert med en serie datapunkter som kun kan forstås sammen med behandlingsreglene som er programmert i systemet. Dette medfører andre krav til hvilken dokumentasjon som er nødvendig for at det i ettertid skal være mulig å anvende dokumentasjonen til arkivformål når et system ikke lenger er i drift. For at en i etterkant skal kunne forstå grunnlaget for beslutningene, er det nødvendig å ha kjennskap til valgene og vurderingene som ble gjort den gang vedtaksprosessene ble definert og løsningene ble utviklet. Dette gjelder både formelle vilkår, materielle vilkår og materielt innhold knyttet til avgjørelsene.[13]

14.3.5 Flytende skille mellom myndighetsutøvelse og tjenesteyting

Digitaliseringen av arbeidsprosesser medfører også at praktiske og operative oppgaver i forvaltningen, som brannutrykning, hjemmehjelp osv., i økende grad genererer hendelsesbaserte data. Det gjør det mulig å dokumentere mer enn det som normalt ville ha blitt dokumentert i ikke-digitale prosesser. Tidligere var skriftlighet et trekk ved saksbehandling, mens det ved utførelsen av praktiske oppgaver hovedsakelig ble laget rapporter og journalinnføringer ved avvik og spesielle

[13] Bing, Jon «Bruk av rettslige informasjonssystemer – fortid, nåtid og fremtid», i Schartum og Jansen, Elektronisk forvaltning på norsk. Statlig og kommunal bruk av IKT (2008) side 50. Et eksempel på dette er valget som måtte tas ved automatisering av pensjonsberegning ved søknad om uføretrygd etter den gamle folketrygdloven. Loven inneholdt en bestemmelse som kompenserte for at en ved avtjening av verneplikt ville ha opptjent færre pensjonspoeng siste tre år enn normalt. Loven brukte kriteriet «avtjent verneplikt», men da dette skulle representeres i systemet, måtte en ta stilling til hva «avtjent verneplikt» innebar, og kvantifisere kriteriet i antall dager avtjent verneplikt.

Boks 14.2 Lånekassen

Statens lånekasse for utdanning tildeler lån og stipend til elever i videregående og studenter i høyere utdanning og forvalter tilbakebetaling av utdanningsstøtte. I 2018 fattet Lånekassen 1,4 millioner enkeltvedtak for til sammen 1,1 millioner kunder.

Saksbehandlingen i Lånekassen er i dag i stor grad automatisert; søknader om støtte til utdanning har en automatiseringsgrad på 71 prosent, forvaltningen av tilbakebetaling er helautomatisert, og søknader om lettelser i tilbakebetalingen har en automatiseringsgrad på 81 prosent. Til behandlingen av saker innhenter og benytter Lånekassen data fra andre virksomheter hentet inn gjennom totalt 80 grensesnitt til 30 offentlige og private tredjeparter.

Innsending av søknader skjer via www.lanekassen.no med pålogging via BankID. Nettsøknad blir forhåndsutfylt med kjente opplysninger fra fagsystemet. Søker legger inn nye opplysninger og sender inn søknaden elektronisk. Når søknaden er mottatt, henter Lånekassen inn relevante opplysninger elektronisk fra lærestedet, Folkeregisteret, Skatteetaten, NAV, Kartverket med flere og kontrollerer at kontonummer tilhører søkeren. Når søknaden er komplett, prosesseres saken til maskinell behandling der Lånekassen på forhånd har programmert inn reglene. Systemet kontrollerer at faktaopplysningene i saken stemmer overens med vilkårene for den bestemte ordningen. Dersom ikke alle vilkårene er til stede, vil saken bli sendt til manuell saksbehandling. Hvis alt er ok, fatter fagsystemet vedtaket som sendes elektronisk til søkerens Dine sider. Søkeren varsles per e-post eller SMS om at vedtaket er tilgjengelig og kan følge med på behandlingen av sin egen sak ved å logge seg inn på Dine sider. Dersom en sak blir manuell, vil det ofte være slik at saksbehandler kontrollerer deler av faktagrunnlaget og eventuelt går i elektronisk dialog med søker for å få inn riktig dokumentasjon. Når dette er behandlet, vil resten av saken være maskinell.

hendelser eller på faste rapporteringstidspunkter. I dag kan maskiner settes opp til å dokumentere hendelser og handlinger i ulike typer logger. For eksempel genererer bruk av adgangskort, bompasseringer og digital overvåkning store mengder sensordata. Saksbehandling og tjenesteyting skjer i større grad enn tidligere i de samme løsningene. Et eksempel er pleie- og omsorgssystemer i kommunal sektor som både håndterer saksbehandling (vedtak om ulike ytelser osv.), elektronisk pasientjournal og pleie-/omsorgsaktiviteter. Fordi opplysninger gjenbrukes i systemet, for eksempel som grunnlag for vedtak, kan det være vanskelig å skille klart mellom de ulike prosessene.[14] Disse utviklingstrekkene bidrar til å gjøre det mer krevende for forvaltningen å identifisere dokumenter som er «gjenstand for saksbehandling» enn tidligere.

14.3.6 Hva er et «dokument», og når oppstår det?

Arkivlova pålegger forvaltningen å sikre arkivdokumenter som informasjonskilder for samtid og ettertid. De fleste systemer i forvaltningen vil i dag inneholde data og informasjon som må regnes som arkivdokumenter etter arkivlovas definisjoner, og som skal arkiveres. Det vil si logisk avgrensede informasjonsmengder som er lagret på et medium for senere lesning, lytting, framvisning eller overføring, og som er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon for organet i et visst tidsrom. Den vide definisjonen innebærer at hva som regnes som dokumenter med arkivplikt etter gjeldende lov, kan spenne fra en e-post med vedlegg til et datapunkt i Folkeregisteret eller en kartdatabase.[15] Det er den enkelte virksomhets ansvar å identifisere disse «dokumentene» og sørge for at de blir håndtert i tråd med arkivlovas bestemmelser. Dette er problematisk av flere årsaker.

Lovverket legger opp til en fortløpende, skjønnsbasert og manuell vurdering av alle data og informasjon som skapes i virksomheten. Med større variasjon i kommunikasjonsformer og et stort antall kommunikasjonskanaler er det ikke alltid like enkelt for virksomheten å avgjøre og avgrense hva som er «den logisk avgrensede informasjonsmengden» som kommuniseres, og når det skjer kommunikasjon som utløser en journalføringsplikt eller arkivplikt. Den skjønnsmessige vurderingen har blitt stadig mer krevende, og i realiteten gjør informasjonsveksten alene at dette ikke lenger er gjennomførbart i praksis.

Arkivverket har beregnet at bare en manuell gjennomgang av e-poster som kommer direkte til saksbehandler, slik lovverket krever, medfører betydelig tidsbruk for hver saksbehandler. Dette er oppgaver som kommer i tillegg til ordinær saksbehandling, og som det ofte ikke blir avsatt tid til, se nærmere kapittel 15 og 16. Riksrevisjonens undersøkelser har også avdekket at det er store variasjoner når det gjelder etterlevelse av regelverket på dette området. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 15.

I tillegg er det, slik blant annet Norsk Arkivråd har påpekt, blitt langt mer krevende å avgjøre hva som er arkivdokumenter:

> Inntil det offentlige digitaliserte sine tjenester, oppgaveløsning og saksbehandling var det rimelig enkelt å identifisere hva som var dokumenter som utgjorde arkiv. De var gjerne dokumenter i form av inngående eller utgående brev og notater mv., som gjerne ble konvertert og arkivert som bilder. […] I de nye digitale saksbehandlingsløsningene oppstår ikke nødvendigvis disse tradisjonelle dokumentene lenger. Nå bygges det digitale tjenester hvor publikum selv vedlikeholder sine opplysninger og tillatelsen gis maskinelt. De digitale saksbehandlingsprosessene består da ikke av tradisjonelle dokumenter som lagres i systemet. De er der fortsatt, som en «elektronisk avgrenset informasjonsmengde», men nå ofte kun som data. Når de tradisjonelle dokumentene ikke lenger skapes, blir det mer utfordrende for virksomhetene å identifisere hva som er dokumentasjon og bør sikres som arkiv.[16]

En av utfordringene er i mange tilfeller å avgjøre hva som utgjør en logisk avgrenset informasjonsmengde. Når det gjelder e-post og informasjon som lagres i filformater, vil det være forholdsvis enkelt å avgjøre hva som er den logisk avgrensede informasjonsmengden. Når det gjelder e-post og filer, vil det være stor grad av samsvar mellom arkivlovas dokumentbegrep og de alminnelige assosiasjonene som ordet dokument gir. Som regel vil en e-post med vedlegg som ble

[14] Samdok-rapport, delprosjekt kommunale arkiv, oppgave 2: Metodikk for bevaring fra kommunale fagsystem (Pleie og omsorgssektoren).

[15] Falkanger, Aage Thor: Den teknologiske utviklingen og allmennhetens innsynsrett, Lov og Rett 5/2018.

[16] Norsk Arkivråd bruker trolig her «data» i betydningen strukturerte data, som en motsats til ustrukturerte data (i form av filer), som folk flest oppfatter som «dokumenter».

sendt eller mottatt på et bestemt tidspunkt, betraktes som den logisk avgrensede informasjonsmengden. I en del tilfeller vil det imidlertid gi best mening å anse hele e-postutveklingen som en logisk avgrenset informasjonsmengde.

Det er mer krevende å identifisere «arkivdokumentet» når det ikke er lagret som en fil i et system eller mappestruktur. Et eksempel på dette er søknader og vedtak i en nettbasert saksbehandlingsprosess. Data som utgjør vedtak eller søknad, kan da være lagret i ulike tabeller i en database, i flere databaser og i enkelte tilfeller være hentet fra flere virksomheter. For å kunne forstå og gjenskape den logisk avgrensede informasjonsmengden som søknaden eller vedtaket utgjør, vil det være nødvendig å kunne sammenstille data fra flere kilder. I tillegg er det et spørsmål om det bare er informasjonen som skal kunne gjenskapes, eller om det også skal kunne dokumenteres hvordan den ble presentert i en konkret situasjon. Når det gjelder e-posten fra eksemplet ovenfor, vil selve e-posttråden inneholde kontekstinformasjon, som når e-posten ble sendt eller mottatt, fra hvem og til hvem, og informasjonen vil være lesbar og forståelig for mennesker uten veldig mye forhåndskunnskap. Dette samme gjelder ikke nødvendigvis data som lagres i tabellform, men har et visningsformat som visuelt ligner på et tradisjonelt dokument, for eksempel et skjema eller et brev.

En annen utfordring er at det forutsettes at «arkivdokumenter» ikke skal endres når de er ferdigstilt eller sendt. Dette er utfordrende i databaser som oppdateres fortløpende, og hvor det aldri vil foreligge «ferdigstilte dokumenter» i tradisjonell forstand. Et eksempel på dette er kartdatabaser, der «kartene» ikke er lagret som filer, men som data i ulike kartlag. Det kan være krevende å ta stilling til hvor store endringene i kartlagene må være for at en ny «logisk avgrenset informasjonsmengde» skal betraktes som lagret.

14.3.7 Kommunikasjon på Internett og i sosiale medier

Da arkivforskriften ble utarbeidet, var det behov for å avgrense mot mangfoldiggjort og allment tilgjengelig materiale, for eksempel bøker, brosjyrer, aviser osv., jf. pliktavleveringsloven. I dag er det vanskeligere å foreta dette skillet. Dette gjelder særlig en-til-mange- og en-til-en-kommunikasjon på Internett eller via sosiale medier. Nettsider er mangfoldiggjort og allment tilgjengelige, men det kan være påloggingsfunksjoner og krav om identifisering som gjør at innholdet ikke blir allment tilgjengelig. Sosiale medier kan være både allment tilgjengelige som nettsider, og helt private på samme måte som brev og e-post.

Offentlige nettsider vil i mange tilfeller både inneholde generell og allment tilgjengelig informasjon, for eksempel informasjon om virksomheten, søknadsfrister, og være starten på en søknadsprosess gjennom nettbaserte søknadskjemaer. Den samme søknadsprosessen vil i en virksomhet kunne foregå som en tradisjonell prosess med e-postkommunikasjon og manuell arkivering av korrespondanse, mens prosessen i en annen virksomhet starter som søknad via nettbaserte skjemaer. Dette gjelder for eksempel for mange kommunale oppgaver, der saksmengden (og størrelsen på kommunen) avgjør hvordan det er mest hensiktsmessig å løse oppgaven.

14.4 Overveielser

14.4.1 Myndighetsutøvelse og tjenesteyting

Arkivlova har så langt primært vært en lov om bevaring og tilgjengeliggjøring av dokumentasjon («arkivdokumenter») som allerede er eller vil bli skapt som følge av forvaltningens myndighetsutøvelse og tjenesteyting og lovbestemte dokumentasjonsplikter.

I utkastet til ny lov foreslår utvalget et eget kapittel II om dokumentasjonsplikter. Dokumentasjonspliktene innebærer en plikt til å dokumentere kommunikasjon, avgjørelser, automatisert rettsanvendelse, informasjonssystemer, databaser og registre. Det er også en plikt til å dokumentere etter konkret vurdering. Dette representerer både en konkretisering og utvidelse av dokumentasjonsplikten ved at forvaltningen eksplisitt pålegges å dokumentere bestemte prosesser. Utbredelsen av spesifikke dokumentasjonsplikter i særlovgivningen kan tyde på at den generelle dokumentasjonsplikten etter forvaltningsloven og allmenn forvaltningspraksis (dokumentasjonsforvaltningen) ikke i tilstrekkelig grad sørger for at forvaltningen dokumenterer sin virksomhet.

Summen av dokumentasjonspliktene i kapittel II er langt på vei en utdyping av arkivansvaret i § 6 gjeldende lov. Som det er beskrevet overfor, er det pekt på at identifisering av «arkivdokumenter» er en stor utfordring for forvaltningen i dag og blir mer krevende med økt kompleksitet i forvaltningen og økt informasjonsvekst. I realiteten vil arkivplikten egentlig være et spørsmål om hva virksomheten selv har behov for å dokumentere, hva eksterne parter i sakene bør kunne forvente dokumentert, og hva som eventuelt bør dokumen-

teres av andre samfunnshensyn. Dette er avgjørelser som det ofte er enklere å ta i forbindelse med etablering av virksomhetsprosesser og i samband med anskaffelser og utvikling av nye systemer enn som en fortløpende oppgave som utføres mens dokumentasjonen produseres.

Arkivplikten er i gjeldende rett knyttet til om «dokumentet» har enten verdi som dokumentasjon eller har vært gjenstand for saksbehandling. Disse kriteriene har stor betydning for etterlevelsen av loven som helhet. Utvalget mener det er uheldig at denne bestemmelsen er uklar, vanskelig å praktisere og regulert i forskrift. Ved etablering av dokumentasjonspliktene i kapittel II signaliseres det tydelig at forvaltningen har et ansvar for aktivt å ta stilling til dokumentasjon av egne virksomhetsprosesser.

Sammen med forbudet om sletting og bestemmelsene om langtidsbevaring utgjør dokumentasjonspliktene kjernen i arkivplikten i utkast til ny lov. Dette vil bidra til at de faktiske arbeidsprosessene i forvaltningen dokumenteres, noe som vil bidra til at det som bevares, gir et mer representativt bilde av forvaltningens virksomhet. Det vil også bidra til rettssikkerhet, etterprøvbarhet osv., i og med at det er de mest sentrale forhold som dokumenteres. I lovutkastet legges det også i større grad enn tidligere opp til at vurderingen av hvilke prosesser som skal dokumenteres, og hvordan, i størst mulig grad skal skje proaktivt. I tillegg bør selve dokumentasjonsprosessen så langt som mulig automatiseres. Intensjonen er å gi forvaltningen større fleksibilitet i praktiseringen av regelverket og implementeringen av dokumentasjonspliktene.

Utkastet er formulert med krav om å dokumentere kommunikasjon, avgjørelser, automatisert rettsanvendelse, fellesløsninger og informasjonssystemer, databaser og registre. Trolig vil dette innebære at det meste av forvaltningens myndighetsutøvelse og tjenesteyting skal dokumenteres etter arkivloven. Det kan imidlertid tenkes at enkelte viktige oppgaver eller hendelser ikke eksplisitt vil være omfattet av de konkrete dokumentasjonspliktene. Plikten til å dokumentere etter konkret vurdering i § 13 er tenkt som et sikkerhetsnett, som skal fange opp viktig materiale som ikke omfattes av de konkrete dokumentasjonspliktene. Bestemmelsen innebærer at forvaltningen har et ansvar for også å dokumentere særlige forhold, spesielle hendelser og ekstraordinære aktiviteter. Som en ytterligere sikkerhet gis Nasjonalarkivet myndighet til å beslutte bevaring utover det som direkte følger av dokumentasjonspliktene i kapittel II. Det er grunn til å forvente at bestemmelsen sjelden vil bli anvendt. Paragraf 4 i lovutkastet fastslår at de dokumentasjonspliktene i arkivloven ikke begrenser dokumentasjonsplikter som følger av annet regelverk.

14.4.2 Kommunikasjon

Paragraf 8 i lovutkastet gjelder plikt til å dokumentere kommunikasjon. Utvalget har lagt til grunn at virksomheter skal dokumentere sin kommunikasjon med eksterne. Utvalget mener at forvaltningen prinsipielt bør være i stand til å dokumentere all kommunikasjon som skjer som ledd i myndighetsutøvelse og annen type oppgaveløsning, og eventuelt avstå fra å bruke kommunikasjonskanaler hvis det ikke er mulig å dokumentere kommunikasjonen på en forsvarlig måte. Dekkende og effektiv plikt til å dokumentere nevnte kommunikasjon vil etter utvalgets mening ofte være en forutsetning for en åpen og gjennomsiktig forvaltning, herunder muligheten for kontroll med lovligheten av avgjørelser og ivaretakelse av den enkeltes rettssikkerhet. Plikten til å dokumentere kommunikasjon innebærer imidlertid ikke at all kommunikasjon nødvendigvis skal bevares. For eksempel vil det ved likelydende informasjon til flere være tilstrekkelig å dokumentere hva som ble kommunisert, hvem som fikk informasjonen, og tidspunktet. Det vil ikke være nødvendig å bevare 5000 likelydende e-poster eller digitalt sendte brev.

Etter utvalgets syn bør kommunikasjonen som hovedregel dokumenteres på en automatisert måte. Dermed kan en sikre bred dokumentasjon samtidig som en unngår at manuelle prosesser gir store utgifter, eventuelt med det resultat at dokumentasjonsarbeidet blir nedprioritert. Det bør være opp til virksomheten å finne en form for automatisk dokumentasjon som er formålstjenlig og kostnadseffektiv for den aktuelle typen kommunikasjon.

Når det gjelder kommunikasjon via Internett og sosiale medier, bør dokumentasjonspliktene knyttes til oppgave og prosesser og være uavhengig av hvilke kanaler, verktøy og formater som brukes. Det er lite ønskelig at kanalene og verktøyene som brukes i saksbehandlingsprosessen, skal avgjøre hvordan oppgaven dokumenteres. Dersom en-til-en-kommunikasjon skjer via Internett eller sosiale medier, skal kommunikasjonen dokumenteres slik § 8 i lovutkastet pålegger. Når det gjelder en-til-mange-kommunikasjon, vil det være hensiktsmessig å la den enkelte virksomhet selv vurdere hvor mye av informasjonen som skal tas vare på for å dokumentere virksomhetsproses-

sene. 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.

14.4.3 Automatisert rettsanvendelse

Automatisert og delvis automatisert rettsanvendelse fanges i liten grad opp av de tradisjonelle arkivprosessene. Automatiseringsgraden i norsk forvaltning er økende. Derfor er det etter utvalgets mening behov for en egen bestemmelse om automatisert og delvis automatisert rettsanvendelse, se § 10 i lovutkastet. Bestemmelsen bør gjelde offentlige virksomheter og andre virksomheter med arkivplikt etter loven og som har utviklet eller anskaffet fagsystemer som helt eller delvis automatiserer rettsanvendelse knyttet til utøvelse av offentlig myndighet. Det antas at dette med tiden vil omfatte store deler av offentlig forvaltning.

Kravene til dokumentasjon av automatisert rettsanvendelse (§10) kommer i tillegg til krav i lovutkastet om å sikre dokumentasjon av kommunikasjon (§ 8), dokumentere avgjørelser (§ 11) og dokumentere informasjonskilder, databaser og registre (§ 9). Disse bestemmelsene vil kunne innebære overlappende krav. Det er etter utvalgets mening ikke mulig å spesifisere dokumentasjonskrav «kant i kant» som vil passe på alle framtidige digitale løsninger. De overlappende dokumentasjonskravene blir imidlertid kombinert med en bestemmelse i § 14 som gir virksomhetene frihet med hensyn til hvordan de samlede dokumentasjonskravene skal etterleves.

Dokumentasjonsplikten i personvernforordningen artikkel 30 krever at virksomheten skal vedlikeholde en protokoll med oversikt over behandlingsaktiviteter, det vil si arbeidsprosesser med personopplysninger.[17] Personvernforordningen gir lite veiledning i hvor detaljert dokumentasjon virksomheten må ha på plass. Mens det etter personopplysningsloven av 2001 og Datatilsynets praksis har vært krav om nokså omfattende dokumentasjon, antas det at personvernforordningen gir større rom for å tilpasse dokumentasjonen avhengig av behandlingens art og omfang.[18] Utvalget antar at behandlingsprotokoller som utarbeides i samsvar med personvernforordningen artikkel 30, ofte vil kunne inngå i den samlede dokumentasjonen i samsvar med lovutkastet §§ 7 til 11. Det vil således innebære en lettelse i dokumentasjonskravet etter disse bestemmelsene.

I lovutkastet § 10 annet ledd foreslås det at Kongen får fullmakt til i forskrift å pålegge at virksomhetene utarbeider grunnlag for rekonstruksjon av rettsanvendelsen. Dette innebærer at selve grunnlaget trolig må utarbeides mens systemet er i drift, mens mulig rekonstruksjon er aktuelt etter at systemet har gått ut av bruk. Bakgrunnen for denne bestemmelsen er erkjennelsen at det er ressurskrevende å sikre at eldre systemer, bygd på foreldet teknologi, skal være kjørbare i 10, 30, 50 eller 100 år etter at systemet har gått ut av bruk. Samtidig er det grunn til å tro at detaljert dokumentasjon av algoritmene som styrer systemet, vil kunne gi grunnlag for enkel rekonstruksjon av kjørbart system en gang i framtiden – dersom dette skulle være ønskelig. Utvalget antar at pseudokode, som ofte vil være utarbeidet for å spesifisere systeminnholdet, kan utgjøre en vesentlig del av slik dokumentasjon for rekonstruksjon.[19]

14.4.4 Databaser, registre mv.

Det meste av dokumentasjonen i dag skapes digitalt. Dokumentasjon av hvordan informasjonssystemene er skrudd sammen og fungerer vil være avgjørende for å sikre dokumentasjon av arbeidsprosesser i forvaltningen og for at personers og virksomheters rettigheter blir ivaretatt.

At arkivloven stiller krav til dokumentasjon av databaser og registre som inneholder dokumentasjon, kan øke bevisstheten om at det også stilles arkivkrav til fagsystemer, og gjøre det lettere for forvaltningen og leverandører å få oversikt over kravene.

Plikten etter § 9 kan oppfylles som tillegg til opplysninger i dokumentasjon til oppfyllelse av personvernforordningen artikkel 30. Som følge av retten til å velge etter lovutkastet § 14 vil det være adgang til å dokumentere forholdene i § 9 annet ledd sammen med behandlingsprotokollen.

---

[17] Olsen, Thomas, Opdahl, Rune, og Sparre-Enger Clausen, Christopher: Advokatforeningens veileder om advokatvirksomheters etterlevelse av GDPR.

[18] Se Datatilsynets veiledningsside om protokoll over behandlingsaktiviteter. Personvernforordningens artikkel 32 stiller krav til at egnede sikkerhetstiltak er gjennomført for å sikre personopplysninger mot blant annet uautorisert utlevering eller innsyn. Dette gjelder ikke bare personopplysninger som er lagret hos den behandlingsansvarlige, men også når personopplysninger kommuniseres.

[19] Pseudokode er en kompakt og informativ beskrivelse av programmering av en algoritme.

14.4.5 Avklaring av dokumentasjonsplikt i fellesløsninger

For at ikke arkivansvaret skal pulveriseres, er det nødvendig med bestemmelser som regulerer saksbehandling i fellesløsninger. I lovutkastet er det foreslått en ny bestemmelse som plasserer ansvaret for bevaring av dokumentasjon som oppstår når flere forvaltningsorganer bruker samme informasjonssystem, se § 7. Det vil variere fra løsning til løsning og saksområde til saksområde hvilken ansvarsdeling som er mest hensiktsmessig.

14.4.6 Hvilken lov bør dokumentasjonspliktene stå i?

Både forvaltningsloven (likebehandlingsprinsippet og partsinnsynsretten) og offentleglova (innsynsretten) legger til grunn at forvaltningen dokumenterer sine arbeidsoppgaver og beslutningsprosesser. De inneholder imidlertid i liten grad eksplisitte dokumentasjonsplikter ut over forvaltningslovens krav i § 23 om at enkeltvedtak skal være skriftlige. Det er også mulig å utlede en dokumentasjonsplikt av § 25, som sier at det i begrunnelsen skal vises til regler og faktiske forhold som vedtaket bygges på.[20]

Dokumentasjonsplikter i forvaltningsloven kunne være alternativ til dokumentasjonsplikter i arkivloven. Arkivloven ville da kunne ha bestemmelser om plikt til å ta vare på dokumentasjon i kortere eller lengre tid og krav til forvaltning av dokumentasjonen. Plassering i forvaltningsloven vil imidlertid gi et noe begrenset virkeområde hvis en sammenligner utvalgets lovutkast med gjeldende forvaltningslov, både med tanke på hvem loven gjelder for, og hvilke typer saker.

Videre har forvaltningsloven tradisjonelt vært et instrument for å regulere forholdet mellom myndigheter og innbyggere gjennom å stille krav til enkeltvedtak og generelle vedtak (forskrifter). En del avgjørelser som tas av forvaltningen, og som det er viktig å dokumentere for samtid og ettertid, vil ikke nødvendigvis være enkeltvedtak eller forskrifter. Det kan for eksempel være snakk om vesentlige beslutninger knyttet til etablering av infrastruktur som vei, tunnel og jernbane, eller knyttet til forsvar, utenrikspolitikk eller nasjonal sikkerhet. Avgjørelser vil som regel tas i politiske prosesser, budsjettprosesser eller i saksbehandlingsprosesser der flere offentlige organer medvirker, og der informasjon om selve prosessen har betydning på linje med resultatet (vedtakets innhold). Behov for kontroll med forvaltningen gjelder vel så mye prosessen som resultatene.

Arkivloven har formål som går utover det forvaltningsloven skal ivareta, og utvalget foreslår at dokumentasjonspliktene hjemles i arkivloven. Av rettspedagogiske hensyn kan en vurdere om det bør henvises til arkivloven fra forvaltningsloven, skatteforvaltningsloven, offentleglova, kommuneloven og eventuelt andre lover.

14.4.7 Dokumentasjon av andre forhold

Lovens formål er å sikre samfunnsdokumentasjon i og fra vår tid, som det kan være av betydning å ha tilgang til både i samtid og eller ettertid. I lovutkastet foreslår utvalget at §§ 7 til 11 skal inneholde positive dokumentasjonsplikter. Dette innebærer at virksomheter pålegges å dokumentere de avgjørelser, forhold osv. som er oppregnet i de konkrete bestemmelsene. Dette vil sikre at lovens formål oppnås langt på vei.

Dette er imidlertid ikke nok fordi en slik oppregning ikke vil kunne omfatte alle slags forhold som det vil være av interesse å ha dokumentert – på kortere og eller lengre sikt. Dette må fanges opp, så ikke den valgte lovgivningsteknikken skal virke mot lovens hensikt. Paragrafene 7 til 11 er ikke ment som en avgrensning av virksomheters dokumentasjonsadgang. Sletting er regulert i § 18.

I tillegg vil pliktene etter §§ 7 til 11 er det nødvendig at virksomhetene pålegges å bidra til å nå lovens overordnede formål gjennom en plikt til å dokumentere også andre forhold. Utvalget mener virksomheter i tillegg skal dokumentere vesentlige hendelser, beslutninger, prosesser og forhold som ikke faller inn under de alminnelige dokumentasjonspliktene i §§ 7 til 11, hvis det er åpenbart at det vil ha interesse for ettertiden, eller det ellers er nødvendig for å ivareta lovens formål. Tanken er at det aller meste av den daglige aktiviteten i de virksomheter som omfattes av loven, vil være dekket av de alminnelige reglene i §§ 7 til 11. Bestemmelsen som utvalget har tatt inn i § 13 i lovutkastet, er tenkt som et unntak for spesielle hendelser og begivenheter som det må være åpenbart for virksomheten at det vil være av betydning å dokumentere for ettertiden.

Nasjonalarkivet har, og vil fortsette å ha, et særskilt og overordnet ansvar for å påse at hensynet til bredde og helhet i samfunnsdokumentasjonen blir ivaretatt, og at lovens formål kan nås. Når

[20] Se bl.a. Rt. 2014 side 310 og Rt. 2011 side 111 som gir videre henvisninger til hvilke krav som etter rettspraksis stilles til begrunnelsen for ulike vedtak.

sterke grunner taler for det, bør derfor Nasjonalarkivet kunne gi virksomheter som er omfattet av loven, pålegg om å dokumentere forhold og eller bevare dokumentasjon som ikke er omfattet av pliktene i §§ 7 til 11. En bestemmelse om dette er tatt inn i lovutkastet § 15.

Antakelig vil det i slike tilfeller en har tenkt seg i § 15, ofte allerede foreligge plikt til å dokumentere etter en konkret vurdering etter § 13. Det kan likevel ikke utelukkes at Nasjonalarkivet ut fra et overordnet blikk vil kunne se dokumentasjonsbehov som ikke er åpenbart for den enkelte virksomhet, eller som det ikke er rimelig å pålegge en særskilt virksomhet ansvar for. Nasjonalarkivet bør derfor også selv ha anledning til å sørge for slik dokumentasjon når det ikke er andre virksomheter som det er nærliggende å gi pålegg om det.

Kapittel 15
Fangst av e-post

Gjeldende arkivlov ble utformet mens hovedregelen var papirbasert korrespondanse. Fra et arkivperspektiv er hovedutfordringen at e-post kommer direkte til saksbehandlere og ikke blir dokumentert. Den blir derfor ikke tilgjengelig hverken for virksomheten eller offentligheten. E-post er utfordrende fordi den kan ha stor dokumentasjonsverdi samtidig som virksomhetenes tilgang til arbeidstakers e-postkasse er begrenset som følge av regler som skal beskytte arbeidstakers personvern. Lovutkastet pålegger virksomhetene å tilby de ansatte egnede verktøy, slik at dokumentering av ekstern kommunikasjon som e-post, i størst mulig grad kan skje helt eller delvis automatisk og under kontroll av de ansatte selv.

15.1 Gjeldende rett

15.1.1 Arkivlova

Arkivlova fastslår at offentlige organer skal ta vare på dokumentasjon. Den skal være «ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid», jf. § 6. Det er ikke tvil om at dokumentbegrepet omfatter e-post. I tillegg krever arkivforskriften § 9 at visse typer dokumentasjon skal journalføres, blant annet med sikte på offentlig innsyn. Det er klart at e-poster skal vurderes for journalføring.

15.1.2 Personvernforordningen

Justisdepartementet slår i Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 31.2, fast at personvernforordningen ikke krever at Norge har lovregler om vern av de ansattes e-post mot innsyn fra arbeidsgiver. Forordningen åpner for nasjonal regulering av behandling av personopplysninger i forbindelse med arbeidsforhold uten at intern eller ekstern kommunikasjon, som e-post, er konkret nevnt. I forordningen artikkel 88 er det imidlertid gitt adgang til ved lov eller tariffavtale å fastsette særregler om behandling av personopplysninger i forbindelse med arbeidsforhold. Slike særregler skal omfatte «egnede og særlige tiltak» for å verne registrertes rettigheter.

15.1.3 Forskrift til arbeidsmiljøloven

Hovedregelen er at arbeidsgiver bare på visse vilkår kan ha innsyn i arbeidstakeres e-postkonto. Dette omfatter all e-post, selv om det er vesentlig mer inngripende om arbeidsgiver leser privat e-post enn virksomhetsrelatert e-post.

Arbeidsmiljøloven § 9-5 hjemler forskrift om arbeidsgivers rett til innsyn i arbeidstakers e-postkasse og annet elektronisk lagret materiale, blant annet om adgangen til innsyn, prosedyrer ved innsyn og plikten til å slette opplysninger. Regelen står i kapitlet om arbeidsgivers kontrolltiltak overfor arbeidstakeren. Forskriften om arbeidsgivers innsyn i e-postkasse og annet elektronisk lagret materiale gjelder bare e-post.[1] Forskriften ble flyttet til arbeidsmiljøloven i 2018, se Prop. 56 LS (2017–2018). Regelen var tidligere hjemlet i personopplysningsloven og regulert i egen forskrift.[2]

Forskriften gjelder e-postkasse (e-postadresse) arbeidsgiver har stilt til arbeidstakers disposisjon til bruk i arbeidet, typisk en adresse med virksomhetens navn eller forkortelse etter krøllalfa-tegnet (@). Hovedregelen er at arbeidsgiver bare har rett til innsyn i opplysninger

a. når det er nødvendig for å ivareta den daglige driften eller andre berettigede interesser ved virksomheten, eller
b. ved begrunnet mistanke om at arbeidstakers bruk av e-postkasse eller annet elektronisk utstyr medfører grovt brudd på de plikter som følger av arbeidsforholdet, eller kan gi grunnlag for oppsigelse eller avskjed.

---

1 Dette innebærer at det må finnes et annet rettslig grunnlag for å verne meldinger på Lync/Skype, informasjon i Sharepoint og midlertidige, interne merknader i saksbehandlingssystemet.

2 Forskrift 15. desember 2000 nr. 1265 om behandling av personopplysninger (personopplysningsforskriften) kapittel 9, tilføyd ved forskrift 29. januar 2009 nr. 84 (i kraft 1. mars 2009).

Ifølge Datatilsynet vil det å «følge opp virksomhetsrelatert korrespondanse og informasjon» være omfattet av vilkåret «nødvendig for å ivareta daglig drift» i forskriften.[3] Forutsetningen her er at innsynet er nødvendig, det vil si at formålet ikke kan oppnås på andre måter. Prosedyrereglene i § 3 må følges. Det er ikke klart at forskriftens vilkår om daglig drift dekker dokumentasjonshensynet. Dette innebærer at virksomhetskritisk informasjon som ikke har sammenheng med driften, kan gå tapt. Et eksempel kan være korrespondanse forut for avtaleinngåelse.[4]

Arbeidsgiver kan foreta innsyn når det er nødvendig for å ivareta «andre berettigede interesser ved virksomheten». Arbeidsgiverens berettigede interesser kan variere fra det ubetydelige til tungtveiende interesser.[5] Det vil typisk være interesser relatert til å drive virksomheten effektivt og forsvarlig og å beskytte seg mot skade eller ansvar i forbindelse med ansattes handlinger. Ivaretakelse av arkivplikt vil i konkrete tilfeller kunne utgjøre en «berettiget interesse».

Som ledd i internkontrollen kunne det være interessant for virksomhetens ledelse å vite hvilke typer e-post de ansatte bommer på at de skal lagre i virksomhetens systemer, eventuelt fange opp mer eller mindre bevisste brudd på interne eller lovfestede dokumentasjonsplikter. Videre kunne ledelsen ønske å undersøke e-postkassene med sikte på å kunne gi bedre tilpasset opplæring i hva de ansatte skal lagre i virksomhetens systemer. Slike internkontrolltiltak ville ikke dreie seg direkte om å ettergå innholdet i ansattes e-poster, men å innrette internkontrollen på en mest mulig effektiv måte. Prosedyrekravene i § 3 måtte følges, og det kunne by på praktiske utfordringer om alle ansatte skulle være til stede når prosedyren gjennomføres.

Utgangspunktet etter gjeldende rett er at e-post er skjermet mot innsyn uansett innhold. Forskriften § 3 stiller krav om at arbeidstaker skal varsles før innsyn i e-post, gis mulighet til å uttale seg på forhånd og kunne være til stede. Prosedyrekravene er lagt opp med sikte på enkeltstående innsyn, ikke systematiske gjennomganger av e-postkasser, for eksempel med sikte på å fange opp dokumentasjon som ikke har blitt lagret i sakarkivsystemet.

Når en ansatt slutter, er regelen at opplysninger som ikke er nødvendige for den daglige drift av virksomheten, skal slettes innen rimelig tid etter arbeidsforholdets avslutning, jf. forskriften § 4. Arbeidsgiveren har et visst spillerom til selv å etablere en slettefrist så lenge den framstår som adekvat og rimelig, men som hovedregel bør det skje innen seks måneder, mener Datatilsynet.

Når arbeidsforholdet er avsluttet, kan det være upraktisk og vanskelig å få gjennomgått og slettet innholdet i e-postkassen. Arbeidsgiveren bør derfor ha rutiner som sikrer at sortering og opprydding av e-postkassen skjer før den ansatte slutter, det vil si med den ansattes medvirkning. Dersom det ligger dokumentasjon omfattet av bevaringsplikt etter arkivlova i e-postkassen til medarbeideren som har sluttet, vil sletting kunne innebære uhjemlet kassasjon.

15.1.4 Komparativt

Datatilsynet i Danmark har overfor utvalget gjort rede for rammene den danske persondataloven setter for innsyn i ansattes e-poster.[6] Følgende vilkår må være oppfylt for at arbeidsgiver kan gå gjennom ansattes e-poster:

1. sikkerhedskopieringen af e-mails og en eventuel gennemgang af en medarbejders e-mails måtte kun ske, hvis det var nødvendigt for, at arbejdsgiveren kunne forfølge berettigede interesser, og hensynet til den ansatte ikke oversteg disse interesser. De berettigede interesser kunne f.eks. være hensynet til drift, sikkerhed, genetablering og dokumentation samt hensynet til kontrol af medarbejderes brug,
2. medarbejderne skulle på forhånd – på en klar og utvetydig måde – være informeret om sikkerhedskopieringen og den eventuelle gennemgang af den enkelte medarbejders e-mails og

---

3 «Ivaretakelse av den daglige drift» er relatert til virksomhetens drift og vil typisk dreie seg om å følge opp virksomhetsrelatert korrespondanse og informasjon. Se Datatilsynets veiledningside om Innsyn i e-post og private filer (besøkt 14. februar 2019).

4 Se nærmere Mette Borchgrevink i Lov og Data nr. 2009/1: «Det er uheldig at reglene er knyttet opp til den daglige drift, fordi dette utelukker informasjon som kan være virksomhetskritisk, men ikke nødvendig for daglig drift. Det utelukker også annen arkivverdig informasjon, eksempelvis korrespondanse forut for avtaleinngåelse. Dette er ikke nødvendig for den daglige drift, men kan ha stor betydning i tilfelle det oppstår tvist om hva partene har avtalt.»

5 Teknologien tillater at arbeidsgiver legger inn fraværsmelding hos ansatte som ikke kan gjøre det selv, for eksempel ved plutselig sykdom. Dette er ikke innsyn.

6 E-post fra Camilla Andersen i Datatilsynet 9. oktober 2018. Redegjørelsen tar utgangspunkt i uttalelser til persondataloven slik den lød før personvernforordningen, men de antar at forordningen ikke vil kreve endringer i disse føringene.

3. ved en gennemgang af en medarbejders e-mails måtte arbejdsgiveren ikke læse medarbejderens private e-mails.

Ved avslutning av arbeidsforhold skal e-postkontoen beholdes så kort tid som mulig, maksimalt tolv måneder. De danske reglene ser ut til å gi arbeidsgivere et noe videre spillerom enn de norske og nevner dokumentasjonsformål uttrykkelig.

I Københavns kommune er praksisen at den administrativt overordnede kan søke om tilgang til e-postkontoen til langtidssykemeldte og medarbeidere som har sluttet.[7] Angående robotisert gjennomgang av e-postkassen er problemet ikke nødvendigvis gjennomgangen, men at mennesker vil ha adgang til dataene roboten finner.

I det danske riksarkivet kan arbeidsgiver bare få adgang til en medarbeiders e-post hvis vedkommende for eksempel er langtidssykemeldt. Tillitsvalgt skal være til stede.[8] Rigsarkivet er ikke kjent med at offentlige myndigheter gjør robotiserte gjennomganger av ansattes e-post for å finne journalpliktig materiale. Rigsarkivet stiller imidlertid krav til statlige myndigheter om å gjennomføre kvalitetssikring i såkalte dokumentbærende systemer, blant annet for å se om det er et etterslep på journalføringen, se Cirkulære om anmeldelse og godkendelse af it-systemer §§ 29–31. I veiledningen nevnes søk i filer på virksomhetens fellesområder, men ikke i e-postkasser.

Heller ikke i Sverige finnes det formaliserte regler (lag eller förordning) om arbeidsgivers innsyn i arbeidstakers e-postkasse. Som i Danmark og Norge er en i praksis avhengig av at den enkelte arbeidstaker selv sørger for journalføring og arkivering. Ved Regeringskansliet (departementene) er det interne retningslinjer for arbeidstakernes bruk av utstyr arbeidsgiver stiller til rådighet. Regeringskansliets etiske retningslinjer åpner for privat bruk i begrenset omfang med godt skjønn. Det er ikke etablert automatiserte søk i ansattes e-postkasser. Interne retningslinjer tilsier at arbeidsgiver må søke etter bestemt informasjon i ansattes e-postkasser, ikke søke generelt (gjennomgå e-postkassen). Dersom en leder vil søke etter ikke-arkivert dokumentasjon i e-postkassen til en ansatt som har sluttet, må departementets øverste administrative ledelse ta avgjørelsen.

Det rettslige grunnlaget i våre naboland er mindre detaljert og kanskje noe mer liberalt. Dette rettslige handlingsrommet, i den grad det er vidt nok, er ikke utnyttet til å automatisere datafangst fra ansattes e-postkasse.

15.2 Situasjonsforståelse

E-post brukes i dag til et bredt spekter av oppgaver. E-post er praktisk og effektivt. Ansatte bruker e-post aktivt for å kommunisere og løse sine arbeidsoppgaver. Det sendes og mottas e-post i store volumer.[9] Det brukes for å utveksle offisielle brev og notater. E-post brukes i kommunikasjon mellom ansatte og deres fagforening. E-post brukes til sladder og uformelle tilbakemeldinger mellom kollegaer og til krevende faglige diskusjoner. E-post brukes også i kommunikasjonen mellom ansatte og ledere, for å formidle beslutninger, gi innspill og rapportere. E-post er også en sikkerhetsutfordring. Bruken av personlig adressert e-post fører til at dokumentasjon ikke blir arkivert og bidrar til at dokumentasjonen heller ikke blir offentlig tilgjengelig.

E-post brukes samtidig som nye kommunikasjonsformer har kommet til. I jobb brukes Sharepoint, Slack og Skype for business. Privat brukes fortsatt e-post, men avtaler og småprat gjøres nå på Facebook og Messenger. Oppfølging av fritidsaktiviteter skjer i egne kanaler, som Spond. Prisnedgangen på SMS (som iMessage) har trolig ført til at e-post i mindre grad brukes til korte, private beskjeder. Disse momentene taler for at det i dag er mindre grunn til å bruke e-posten på jobb til private gjøremål. Dette kan igjen tale for at ansatte i større grad enn før vil kunne innrette seg slik at de ikke bruker jobb-e-posten til private gjøremål.

Etterprøvbarhet er en sentral forvaltningsverdi. Arbeidsgivers begrensede innsyn i e-post fører til redusert datafangst (at for få e-poster dokumenteres) av den løpende virksomheten og interne beslutningsprosesser. Dette fører i neste omgang til at det blir mindre dokumentasjon for offentlig sektor å gi innsyn i. I neste omgang blir forvaltningen mindre etterprøvbar, det vil si at ansatte og ledere ikke kan dokumentere hva orga-

[7] Informasjon mottatt fra byarkivar Elisabeth Bloch.

[8] Informasjon mottatt fra vicedirektør Kirsten Villadsen Kristmar og områdeleder for indsamlingsområdet Mette Hall-Andersen.

[9] Om journalføring, se kapittel 16. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon har opplyst til utvalget at det i en 30-dagers periode leveres 624 745 e-poster til postboksene i departementsfellesskapet, det vil si utenom spam som fanges opp sentralt. I samme periode ble det sendt ut 188 539 e-poster fra departementsfellesskapet. Innad i departementsfellesskapet ble det sendt 1 210 783 e-poster. I Riksrevisjonens rapport Dokument 3:10 (2016–2017) side 65, er tallet betydelig høyere.

nisasjonen har gjort og hvorfor. Dette gjelder både internt, overfor eksterne kontrollører (som Riksrevisjonen og kommunerevisjonen) og overfor allmennheten og media.

Ansvaret for dokumentasjon er i praksis delegert nokså langt ned i organisasjonen.[10] Med dagens teknologi kan virksomheten sikre seg bedre enn før ved å søke (maskinelt) gjennom e-post. Gjeldende forskrift til arbeidsmiljøloven hindrer dette. Fra et arkivperspektiv er ikke interessen å drive kontroll, men å bevare dokumentasjon av betydning, jf. formålsbestemmelsen omtalt i kapittel 7. Det er med andre ord mange grunner til å vurdere regelendringer.

15.2.1 Kort regelhistorie

Arbeidslivsutvalget som skrev gjeldende arbeidsmiljølov, drøftet behovet for vern om e-post i NOU 2004: 5 punkt 17.6.4. Utvalget forutsatte at det var mulig å skille mellom privat og virksomhetsrelatert e-post, og konkluderte slik:

> Mens det klare utgangspunkt er at arbeidstakerne har krav på vern mot innsyn fra arbeidsgivers side i privat e-post, er det motsatte tilfellet for virksomhetsrelatert e-post. Det må antas å være gjeldende norsk rett at arbeidsgiver som regel vil ha adgang til å kontrollere virksomhetsrelatert e-post. De reelle grunner som taler for en slik løsning gir seg selv. Til dette kommer at interesseavveiningen i forhold til for eksempel personopplysningsloven § 8 bokstav f) kun i unntakstilfelle vil kunne tenkes å slå ut i arbeidsgivers disfavør når det gjelder virksomhetsrelatert e-post.[11]

Arbeidslivslovutvalget foreslo å regulere adgangen til å kontrollere ansattes e-post i arbeidsmiljøloven. Dette ble ikke fulgt opp av departementet på bakgrunn av innvendinger fra Datatilsynet, blant annet at utvalgets forslag materielt sett ikke var tilstrekkelig ut fra et personvernsynspunkt, se Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 12.6.5.

Før reglene som nå er hjemlet i arbeidsmiljøloven, måtte en skille mellom privat og virksomhetsrelatert e-post. Bare private e-poster var skjermet mot innsyn.[12] Den ansatte måtte samtykke før arbeidsgiver leste privat e-post, mens virksomhetsrelatert e-post kunne leses.[13] I mange tilfeller vil det være rimelig klart om en e-post gjelder den stillingen den ansatte har, eller om den gjelder vedkommende som privatperson. E-post som ikke har sammenheng med virksomheten, vil normalt være privat. I andre tilfeller kan grensen mellom virksomhetsrelatert og privat være vanskeligere trekke, for eksempel når en kommunalt ansatt sitter i folkevalgte organer.[14]

15.2.2 Bergen byarkivs undersøkelse

Bergen byarkiv undersøkte i 2013 hvor mye virksomhetsrelatert informasjon som kom via e-post, SMS og andre sosiale medier.[15] Kartleggingen viste at SMS og andre sosiale medier har svært liten betydning, mens e-post har tilsvarende stor betydning, både som et kontaktmedium inn og ut av kommunen og som et arbeidsverktøy for ledere og øvrige ansatte.

Virksomhetsrelatert e-post utgjør om lag 80 prosent, mens den private andelen ligger mellom 6 prosent for ledere og 9 prosent for ansatte. Differansen utgjøres av spam o.l.[16] Av den virksomhetsrettede e-posten var mellom 50 og 40 prosent av midlertidig interesse, det vil si nyhetsbrev som ikke følges opp, praktisk møteinformasjon, fraværsmeldinger, ikke-viktige beskjeder, prosessinformasjon som er dokumentert andre steder, osv. Med andre ord er mellom 50 og 60 prosent av den virksomhetsrettede e-posten av interesse over lengre tid og av en viss betydning for virksomheten.[17] 44 prosent av lederne svarer at det var upraktisk å etterleve arkiveringsrutinene i deres

---

[10] I Statskonsults rapport Praktisering av offentlighetsloven i sentralforvaltningen (Notat 2003:16) heter det på side 5: «Det kan også tenkes at e-postens noe mindre formelle karakter fører til at saksbehandlere ikke journalfører disse like mye som 'vanlige' brev. Det er opp til hver enkelt saksbehandler å vurdere hvorvidt e-posten er arkivverdig.»

[11] Utvalget fortsatte: «Arbeidsgiver bør likevel informere arbeidstakerne om at virksomhetsrelatert e-post kan bli lest.

Arbeidsgiver kan i medhold av sin styringsrett bestemme at de ansatte ikke skal bruke bedriftens datasystemer til private formål. Dersom datasystemet likevel benyttes til slike formål, vil bedriften antagelig ha rett til å slette private dokumenter/e-post. Arbeidsgiver har på den annen side ikke rett til å lese slike dokumenter selv om datasystemet er benyttet i strid med arbeidsgivers instrukser. En viss adgang til å sjekke om dokumentene er av privat eller virksomhetsrelatert karakter, vil arbeidsgiver antagelig likevel ha.»

[12] Utgangspunktet var den gang at privat e-post ikke kunne kontrolleres uten et uttrykkelig, informert og frivillig samtykke fra den ansatte, jf. daværende personopplysningsloven § 2 nr. 7.

[13] Se sitat fra Datatilsynets hjemmesider gjengitt i Rt. 2002, side 1500.

[14] Se SOU 2002: 18 Personlig integritet i arbetslivet side 101-102.

[15] Bergen byarkiv: Kartlegging og sikring av dokumenter på e-post, sosiale medier og mobile enheter. (2015). http://www3.bergen.kommune.no/BKSAK_filer/bksak/0/VEDLEGG/2015293985-5285977.pdf.

hverdag. 25 prosent av de ansatte svarer det samme.[18]

Undersøkelsen viste at for få e-poster dokumenteres. Dette gjaldt særlig e-post som var såkalt arkivverdig, men ikke nødvendigvis journalpliktig. E-post som lagres i mapper i den enkeltes e-postkonto, er ikke i tråd med rutiner og vanskeliggjør kommunens tilgang på informasjon.[19] Også journalpliktig e-post ble i for liten grad arkivert. Om årsakene het det:

- Mangler i kunnskapen om hva som skal arkiveres, og rutinene for arkivering.
- Det oppleves mangler i den tekniske tilretteleggingen for arkivering av e-post.
- Ledere opplever i større grad enn ansatte at det er lite praktisk å etterleve rutinene for arkivering.

I tillegg til tekniske og organisatoriske løsninger anbefalte rapporten å vurdere om regelverket legger til rette for en optimal samfunnsmessig ivaretakelse av personvernhensyn og arkivhensyn. Bergen byarkiv mente at det er:[20]

> nærliggende å legge til grunn at personvern ikke er en fremtredende problemstilling i arbeidsrelatert e-post. Forskriften, hvis formål er å beskytte ansatte mot krenkelser av deres personvern, samt sikre arbeidsgivers interesser, skiller ikke mellom privat korrespondanse og virksomhetsrelatert korrespondanse (andelen privat e-post utgjør 6–9 % av total e-postmengde). Dette kan vurderes som en svakhet ved regelverket da dette i praksis vanskeliggjør virksomheters ivaretakelse av arkivplikten.

15.2.3 Tibet-kommisjonen

Innholdet i slettede e-poster har vært et tema for den danske kommisjonen som undersøkte hvorfor dansk politi hindret demonstranter fra å vise tibetanske flagg under et kinesisk statsbesøk.[21] Tilgangen til e-post hadde vært en utfordring i karleggingen:

> Det har kunnet konstateres, at de enkelte myndigheder har haft forskellig praksis med hensyn til journalisering af e-mails blandt andet som følge af, at der er sket en teknologisk udvikling i den periode, undersøgelsen vedrører. Det har endvidere frembudt vanskeligheder i forhold til identifikation og udlevering af materiale, at mailkonti efter det oplyste slettes 30 dage efter, at en medarbejder er fratrådt sin stilling hos Københavns Politi og Rigspolitiet.[22]

15.2.4 Riksrevisjonens funn

I Dokument 3: 10 (2016–2017) fant Riksrevisjonen at

- arkiveringen i flere departementer og statlige virksomheter er mangelfull, og dette har negative konsekvenser for den reelle muligheten for innsyn
- lite brukervennlige arkivsystemer er en av hovedårsakene til utilstrekkelig arkivering
- mangelfull arkivering og feil i journalføringen i vesentlige enkeltsaker svekker offentlighetens kjennskap til sakene og muligheten for debatt og kontroll av forvaltningen

Utviklingen i bruk av e-post ble pekt på som en av årsakene:

> Regelverket for arkivering og journalføring har til nå vært utformet etter en papirbasert arbeidsmåte som er blitt vesentlig endret etter at bruken av e-post over tid har økt sterkt. Det foreligger ikke veiledninger eller annet støttemateriale for å kunne vurdere arkivverdighet,

---

16 Tallene i rapporten er litt vanskelige å tolke. Tallene her baserer seg på Arne Skivenes innlegg på Arkivmøtet i 2016, se https://arkivmote.files.wordpress.com/2016/04/arneskivenes.pdf. Han trår til og uttaler: «Data som arbeidsgiver har lønnet meg for å samle inn, som ligger på utstyr betalt av arbeidsgiver, innhentet med programvare og tellerskritt arbeidsgiver har betalt for, er lovmessig å betrakte som under min råderett fordi det kan ligge noen personsensitive filer vedrørende meg der. Slik er situasjonen generelt i det norske arbeidslivet.» Og videre: «Det mest interessante funnet for meg er at personvernlovgivningens strenge krav baserer seg på hensynet til under 10 % av e-postmengden. Eller at hensynet til en forsvarlig håndtering av de 80 % som er vital offentlig informasjon for stat, kommune og fylkeskommune, må vike for at offentlig ansatte skal kunne benytte offentlige kommunikasjonssystemer til private formål uhindret.»

17 Arne Skivenes innlegg på Arkivmøtet i 2016 side 6.

18 Bergen byarkiv, side 15.

19 Virksomheten har dermed ikke ett arkiv, men en rekke, atskilte og utilgjengelige arkiver. Slik lagring i e-postsystemet kan likevel være til stor nytte for saksbehandlingen til ansatte som forvalter samme fagområde over lang tid. Begrensning i størrelsen på e-postkassene kan føre til at viktige e-poster med store vedlegg blir slettet.

20 Bergen byarkiv side 39.

21 Se http://tibetkommissionen.dk/. Kommisjonen fant at «Beslutningen om at afskærme demonstrationen på Højbro Plads samt fratagelsen af flag var tillige i strid med beskyttelsen af forsamlings- og ytringsfriheden i grundloven og EMRK», se Tibetkommissionens beretning kapitel 1-3 (bind 1, 2017) side 20.

22 Tibetkommisjonens beretning (bind 2, 2017) side 424.

og Kulturdepartementet har først nå tatt initiativ til å endre arkivforskriften.

Riksrevisjonen var oppmerksom på at teknologiske endringer skaper nye utfordringer, se Dokument 3:10 (2016–2017) side 51:

> Etter overgangen fra papirbaserte arkiver til elektroniske saks- og arkivsystemer har arkivansvaret i stor grad blitt desentralisert fra en sentral arkivtjeneste til den enkelte ansatte. Arkivtjenesten har imidlertid fortsatt viktige oppgaver i å kvalitetssikre arkiver og journaler, drive opplæring og påse at arkivarbeidet utføres i tråd med regelverket. Den økte bruken av e-post har imidlertid ført til at stadig mer korrespondanse går direkte til og fra den enkelte saksbehandler og leder, uten å gå veien om virksomhetenes postmottak. Tidligere gikk papirbrev via postmottaket der arkivtjenesten sørget for å arkivere og journalføre dokumentene på korrekt måte før de ble levert til riktig saksbehandler. Når viktig korrespondanse sendes via e-post, uten å gå innom postmottaket, blir det saksbehandleren selv som må vurdere om e-posten skal arkiveres i saks- og arkivsystemet og journalføres.

15.2.5 Samdok-prosjekt for å øke dokumentfangsten fra e-post

Innenfor Samdok-prosjektet var dokumentasjon av e-post et tema.[23] Målet med del-prosjektet var å foreslå «konkrete tiltak innen områdene kultur, organisasjon, teknologi og lovverk og standarder som kan bidra til å øke dokumentfangsten fra e-post». I rapporten ble det pekt på behov for regelendringer, men også på at ledere og saksbehandlere må bli dyktigere til å lagre e-post i tråd med kravene til arkivering og journalføring: «For å sikre god og relevant dokumentfangst fra e-post, må en ha en kombinasjon av mange ulike innfallsvinkler som favner både kultur, organisasjon, teknologi og lover og standarder.» De konkrete utviklingstiltakene direkte rettet mot fangst av e-post som ble foreslått, er ikke fulgt opp av Arkivverket. Forskriften til arbeidsmiljøloven utgjør dessuten en rettslig hindring.

[23] Samdok-rapport: Kommunale arkiv. Dokumentfangst fra e-post (2014). Riksarkivet sto bak et vedlegg kalt Arbeidsdokument fra arbeidsgruppa for dokumentfangst fra e-post Vedlegg til rapport. (2014).

15.2.6 Høringen om gjennomføringen av personvernforordningen i norsk rett

Justisdepartementet hørte i 2017 forskrift om arbeidsgivers innsyn i e-postkasse og annet elektronisk lagret materiale. I sitt høringssvar 16. oktober 2017 kommenterte Arkivverket hvordan personvernhensyn hindrer både innsyn og bevaring:

> Det er umulig å regulere seg bort fra bruk av e-post i forvaltningen, men Arkivverket hadde håpet at Justisdepartementet, som overordnet departement både for offentleglova og personopplysningsloven, hadde gått inn i disse problemstillingene i utredningen med tanke på å undersøke muligheten for å etablere regler som ikke i fullt så stor grad som i dag gir risiko for at både arkiveringsplikt, journalføringsplikt og retten til offentlig innsyn enkelt kan omgås.

NHO uttalte:

> 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).

15.3 Overveielser

15.3.1 Er opplæring nok og interne rutiner nok?

Personopplysningsforskriften setter begrensninger for arbeidsgivers rett til innsyn i ansattes e-post. Skjermingen av all e-post mot arbeidsgivers innsyn gjør offentlige virksomheter avhengige av den enkelte ansattes skjønnsutøvelse og prioritering av tid for å kunne etterleve plikten i gjeldende arkivlov § 6. Satsingen på opplæring og innarbeiding av rutiner har ikke gitt gode nok resultater, se også kapittel 16.3.2 om Arkivverkets veiledningsprosjekt.

Offentlige organer har ansvar for sin egen korrespondanse og dokumentasjon. Samtidig har den ansatte som følge av forskriften til arbeidsmiljø-

loven rådighet over og eierskap til alle e-poster som ikke er journalført eller arkivert. Virksomhetene kan oppnå en del med interne rutiner og opplæring slik at de ansatte kan handle korrekt, selv om det må utøves et skjønn for hvert enkelt e-post, se kapittel 16.2.

Det kan være mye god internkontroll i interne rutiner, for eksempel rutiner for ansattes egen opprydding i e-postkasse mv. når de eventuelt skal slutte. Her kan det framgå at virksomhetsrelatert materiale om nødvendig skal flyttes over til områder andre har tilgang til, og at alt privat skal slettes.[24] I hverdagen og fram mot siste arbeidsdag er det imidlertid for de fleste arbeidstakere mer presserende oppgaver som konkurrerer om oppmerksomheten enn virksomhetens dokumentasjonsbehov. Det gir bedre samfunnsdokumentasjon om dokumentasjon bevares fortløpende og aller helst automatisk.

15.3.2 Mulige løsninger dersom en kan skille mellom virksomhetsrelatert og privat kommunikasjon

Det vil være forbudt at systemet automatisk sender kopi av alle inngående og utgående e-post til postmottak for behandling. Spørsmålet er om den ansatte kan skille privat og virksomhetsrelatert e-post og dermed åpne for fangst av dokumentasjon. Dette kan ordnes på ulike måter:

a. Arbeidsgiveren (virksomheten) får tilgang til e-post som den ansatte unnlater å markere som ikke-virksomhetsrelatert (privat). Dette er antakelig forbudt.
b. Arbeidsgiveren (virksomheten) får tilgang til e-post den ansatte aktivt markerer som virksomhetsrelatert (ikke privat). Dette er antakelig ikke forbudt.[25] Bergen byarkiv antar at en slik løsning vil øke dokumentasjonsgraden.

En løsning i samsvar med punkt b, hvor virksomhetens sentrale dokumentasjonsfunksjon mottar kopi av all e-post den ansatte aktivt markerer som virksomhetsrelatert (ikke privat), vil være avhengig av vurderinger den ansatte gjør. En må dermed akseptere en viss, men svært begrenset tidsbruk. For den ansatte vil en slik løsning være praktisk enklere enn aktivt selv å overføre e-posten fra e-postsystemet til sakarkivsystemet. En svakhet ved denne løsningen er avhengigheten av den «menneskelige faktor», det vil si arbeidstakers medvirkning. For arbeidstaker kunne prosessen forenkles dersom hun eller han selv markerer bestemte e-postadresser, primært personlige, eventuelt i sammenheng med registrering for personalfunksjonen i virksomheten, av personer (foreldre, ektefelle, barn og andre) som skal varsles ved sykdom osv.[26] Korrespondanse til og fra disse markerte adressene skjermes automatisk. Det bør tilsvarende være mulig å skjerme private kalenderoppføringer som private. Virksomheten må ved en slik kopiløsning sørge for å knytte e-post markert som virksomhetsrelatert til riktig sak eller tema. Prosessen kan antakelig automatiseres. Arbeidstakeren vil ha risikoen for at hun eller han markerer en privat e-post som virksomhetsrelatert, slik det i dag ville være om en ansatt journalførte en privat e-post ved en feil. Slike feil bør kunne rettes når de oppdages.

15.3.3 Dokumentasjon av lederes virksomhetsrelaterte kommunikasjon

Ledere styrer, gir instrukser, legger føringer og treffer beslutninger. De kommuniserer «oppover» og «nedover» internt. Utad kommuniserer de med personer i ledende posisjoner i andre virksomheter som av betydning for virksomheten. Derfor er lederes kommunikasjon av særlig verdi å dokumentere. Dokumentasjonen vil være av verdi for virksomheten selv ved at den kan gå tilbake for å dokumentere egen aktivitet. Dokumentasjon legger til rette for å ettergå egne prosesser med sikte på å avdekke feil og å lære for å oppnå effektivitets- og kvalitetsutvikling. Den vil også gjøre det mulig å dokumentere aktiviteter og prosesser utad og dermed styrke åpenheten og adgangen til offentlig kontroll.

Utvalget foreslår i lovutkastet § 8 annet ledd en uttrykkelig plikt for virksomheten til å dokumentere virksomhetsrelatert kommunikasjon til og fra arbeidstakere i ledende stillinger.

---

[24] Se Arbeidstilsynets Veileder om kontroll og overvåking i arbeidslivet (2017).

[25] Bergen byarkiv problematiserer om en slik modell gir tilstrekkelig måloppnåelse, se side 25: «Samtidig åpner man da opp for en risiko for at brukere bevisst eller ubevisst (pga. manglende kunnskap) undergraver 'catch all'-løsningen ved å flytte også arkivverdige meldinger over i en slik privat-mappe. Samtidig kan det være naturlig å anta at det vil være færre brukere som aktivt unndrar meldinger fra 'catch all'-løsningen og dermed arkivering ('aktivt' brudd på rutiner gjennom konkret handling), enn det er brukere som med dagens løsning unnlater å sørge for arkivering ('passivt' brudd på rutiner gjennom manglende handling).»

[26] For å sikre arkivfangsten kan virksomheten gjøre undersøkelser av volumet på e-post som skjermes mot arbeidsgivers innsyn sammenholdt med virksomhetsrelatert e-post, med sikte på oppfølging i medarbeidersamtaler osv.

I praksis vil det meste av den kommunikasjonen det er snakk om være omfattet av andre dokumentasjonsplikter, enten lovutkastet § 11 om plikt til å dokumentere avgjørelser mv. eller omfattet av lovutkastet § 8 første ledd om ekstern kommunikasjon. Intern kommunikasjon er etter gjeldende rett valgfri å journalføre. Lovutkastet her innebærer ingen journalføringsplikt, men krever at virksomhetene også dokumenterer intern, virksomhetsrettet kommunikasjon til og fra arbeidstakere i ledende stillinger.

Det er intet mål å dokumentere lederes kommunikasjon om sine private forhold. Plikten gjelder kun «virksomhetsrelatert kommunikasjon». Det er nødvendig at det foretas grundige vurderinger av forholdet til offentleglova før bestemmelsen tar til å gjelde. Det må være full klarhet om hvilke regler som skal gjelde for offentlighetens rett til innsyn. Utvalgets forslag er begrunnet i arkivfaglige hensyn. Innsyn i dokumentasjonen er i utgangspunktet et annet spørsmål, som må løses med utgangspunkt i offentleglova. Det er viktig at en ordning som her skissert ikke fører til en «nedkjølingseffekt» og at kommunikasjon flyttes ut i andre kanaler som er dårligere egnet til å dokumentere.

Det forutsettes at det må legges til rette for at fangst av lederes virksomhetsrelaterte kommunikasjon skal skje gjennom automatiserte løsninger. Plikt til å legge til rette for automatiserte løsninger følger av lovutkastet § 8 tredje ledd.

15.3.4 Maskinelle søk i alle ansattes e-post

Blant annet i Samdok-prosjektet, referert til ovenfor, ble det foreslått at automatiserte/ maskinelle søk i arbeidstakers e-postkasse kunne brukes for å identifisere e-post og vedlegg som kanskje burde vært arkivert. En kunne tenke seg at søkene genererer en liste med e-poster som arbeidstaker selv tar stilling til ved for eksempel å klassifisere i tre kategorier: arkiveres, uvesentlig, privat. Etter gjeldende rett regnes det som innsyn selv om ikke et menneske som ser e-posten, jf. personvernforordningen artikkel 2 om «helt eller delvis automatisert behandling av personopplysninger».

I stedet for maskinelle søk i e-postkassen kan det installeres programvare som gjennomgår e-post idet den går ut eller inn, og foreslår hvilken sak den skal knyttes til. Slik programvare antas ikke å være forbudt fordi arbeidsgiver ikke får noe innsyn; det er den ansatte selv om tar beslutningen om eventuelt å knytte e-posten til en sak. Dersom slik automatisering tas i bruk i offentlig sektor, kan arkivfangsten bedres. Samtidig vil informasjonsmengden på sakene øke med tilsvarende behov for gode søkefunksjoner for å kunne ha oversikt. Utvalget foreslår i lovutkastet § 8 tredje ledd at arbeidsgiver skal gi ansatte tilgang til verktøy for å ivareta plikten til å dokumentere ekstern kommunikasjon på en automatisert måte. Kongen kan gi utfyllende forskrift.

Kapittel 16
Forholdet til offentleglova

Offentleglova gir rett til innsyn i journaler og lignende register, og viser til arkivlova med forskrifter for regulering av hva som er journalpliktig. Dette gir en binding mellom arkivlova og offentleglova som antakelig svekker måloppnåelsen i arkivsektoren og har uheldige konsekvenser for adgangen til innsyn. Den sterke oppmerksomheten om retten til innsyn i «postjournal» fører til at resterende deler av forvaltningens kommunikasjon og dokumentasjonsproduksjon får tilsvarende liten oppmerksomhet. Spørsmålet om hva offentleglova skal sikre allmennheten rett til innsyn i, hører inn under Justis- og beredskapsdepartementet. Utvalgets anliggende er først og fremst å avklare om, og hvordan, arkivlova bør regulere krav til registrering av dokumentasjon. Utvalget foreslår å gå bort fra begrepet journalføring. Det har utspilt sin rolle.

16.1 Mandatet

Mandatet ber utvalget «vurdere om dagens regulering av journalføringsplikten er hensiktsmessig. Dette gjelder både innholdet i reguleringen og virkeområdet». Innsynsretten etter offentleglova baserer seg i stor grad på journalføringsplikten slik den er regulert i arkivforskriften. Utvalget må derfor også forholde seg til offentleglovas regler for å svare på mandatet.

16.2 Gjeldende rett

16.2.1 Arkivplikten er mer omfattende enn journalføringsplikten

Plikten etter gjeldende arkivlov § 6 til å ha arkiver, er i utgangspunktet frikoblet fra offentleglova. Det har selvstendig verdi at det finnes dokumentasjon for handlinger og beslutninger i en virksomhet, blant annet som grunnlag for intern og ekstern kontroll med utøvelsen av offentlige myndighet. Denne dokumentasjonen får ytterligere verdi når den blir etterspurt av allmennheten i samtiden, som resultat av rettigheter etter offentleglova eller annen gjenbruk av data.

Innsynsretten etter offentleglova harmonerer med det generelle kravet om at arkiver skal være tilgjengelige. Fordi allmennheten har innsynsrett, må det offentlige ha en plikt til å synliggjøre sin dokumentasjon og ordne den på en måte som gjør det mulig å kreve innsyn. Dersom forvaltningen har anledning til å utøve skjønn med hensyn til hvilken dokumentasjon som skal synliggjøres, reduseres allmennhetens innsynsrett tilsvarende.

Registreringen i journalen skal gjøre det mulig å identifisere dokumentet, jf. arkivforskriften § 10. I Noark 5-standarden kapittel 5 blir journalen definert som register over saksdokumenter som behandles i et organ. Det skal skje en tildeling av en entydig verdi som identifiserer en arkivenhet og dermed også de enkelte arkivdokumenter. I sammenheng med dette er det et krav til journalføringen at dokumenter skal ha saks- og dokumenttitler som til sammen gir et dekkende bilde av dokumentets innhold, jf. arkivforskriften § 10 bokstav d.

For den som søker informasjon fra det offentlige, er det ikke krav om å identifisere enkeltdokumenter en vil ha, se offentleglova § 28. Innsynsretten etter offentleglova § 3 gjelder «saksdokument, journalar og liknande register».[1] Det spiller heller ikke noen rolle hva listen med dokumenter kalles.[2]

[1] I Justisdepartementets Rettleiar til offentleglova punkt 4.4.4.1 er «liknande register» forklart slik: «[…] Både for ålmenta og journalistar er tilgang til journalane heilt sentralt for å få kunnskap om kva som skjer i forvaltninga og kva dokument det kan vere av interesse å be om innsyn i. Liknande register vil for det fyrste omfatte slike register som har ein liknande funksjon som dei eigentlege journalane, til dømes enklare postlister. For det andre vil dette omfatte andre former for saksoversikter og dokumentoversikter. Eit eksempel er såkalla sakskort, som er ei oversikt over dei dokumenta som finst i ei bestemt sak. Om noko blir kalla journal eller liknande, har ikkje noko å seie, det er funksjonen til registeret som er avgjerande. Når det gjeld slike liknande register, er det i alle tilfelle ein føresetnad for at dei skal vere underlagde innsynsrett, at dei ikkje inneheld andre opplysningar enn dei som kan gå fram av den offentlege journalen.»

Arkivforskriften oppstiller en journalføringsplikt for alle offentlige organer.[3] Plikten til å journalføre gjelder bare visse dokumenttyper og er således langt mindre omfattende enn plikten til å arkivere. Hvilke dokumenter som er omfattet av journalføringsplikten, er fastsatt i arkivforskriften § 9 første ledd. For det *første* er det et krav at dokumentet må regnes som et saksdokument for organet, slik det er definert i offentleglova. Et saksdokument for organet er et dokument som er kommet inn til eller lagt fram for et organ, eller som organet selv har opprettet, og som gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til organet. Et dokument er opprettet når det er sendt ut av organet. Hvis dette ikke skjer, regnes dokumentet som opprettet når det er ferdigstilt. For det *andre* må dokumentet inngå i en korrespondanse, det vil si at det har kommet inn til eller blitt sendt ut fra organet. Dokumentet må ha et substansielt innhold, og dette er delt på to kriterier: For det *tredje* må dokumentet være gjenstand for saksbehandling og for det *fjerde* ha verdi som dokumentasjon.

Når alle disse tre kriteriene er oppfylt, er det plikt til å journalføre dokumentet. Dagens journal er i praksis en rapport som er blitt til på grunnlag av standardiserte søk i arkivsystemet. Kravet er at informasjonen oppdateres daglig. Rapporten blir normalt kvalitetssikret av organet og sensitiv informasjon sladdet ut, før den oversendes til løsningen for eInnsyn.

16.2.2 Interne dokumenter

Organinterne dokumenter journalføres hvis organet finner det tjenlig, men noen typer organinterne dokumenter er det journalføringsplikt for, jf. arkivforskriften § 9 første ledd tredje setning.[4] Organinterne dokumenter som ikke journalføres, skal uansett arkiveres, jf. arkivforskriften § 12. Disse dokumentene kan registreres på en enklere måte.[5] I realiteten fungerer ikke denne registreringen etter intensjonen fullt ut fordi Noark-systemene har manglet nødvendige funksjoner.[6] Det finner sted et arkivtap ved at dokumentene ikke blir med på uttrekket for langtidslagring.[7]

16.2.3 Nærmere om hovedvilkårene for journalføring

«Saksdokument for organet»

Arkivforskriften § 9 viser til definisjonen av saksdokument for organet i offentleglova § 4 annet ledd.[8] Offentleglova § 4 tredje ledd unntar enkelte typer dokumenter fra begrepet saksdokument. Saksdokument er likevel et meget vidt begrep. Det har sin vesentlige betydning i at det knytter informasjonsmengden (dokumentet) innholdsmessig til organet og sier noe om når det ikke lenger er et utkast.[9] Det skal ikke mye til før noe omfattes av begrepet saksdokument.[10] Alt dette kan være saksdokumenter: notater, e-post, rapporter, brev, SMS, Facebook-innlegg, kalenderoppføringer, chat-er. Det er ikke formatet som avgjør, men at innholdet gjelder ansvarsområdet til virksomheten.

---

2 Det er ikke krav om bare én journal, men minst én. Dermed kan en virksomhet ha flere Noark-installasjoner.

3 Nesland, T.: Gjenstand for saksbehandling og verdi som dokumentasjon – analyse av journalføringskriteriene i arkivforskriften. Tidsskriftet Arkiv, 5 (2014). Nesland viser at det ikke eksisterer en omforent forståelse av kriterienes innhold, det vil si at kriteriene er tillagt ulik betydning i ulike tekster. Det foreligger en viss tolkningsmotstrid, hvilket nødvendigvis innebærer at det fortsatt er vanskelig å svare entydig på spørsmålet om hvordan journalføringskriteriene er ment å skulle forstås, og samtidig gir grunn til kritikk av det etablerte systemet.

4 Før arkivloven var det plikt til å journalføre interne dokumenter, både i statlig og kommunal sektor, se Johan Greger Aulstad: Innsynsrett (2017) side 201.

5 Intensjonen var å gjenskape i digitale arkiver muligheten en har i papirarkiver til å legge dokumenter i saksmappen som ikke synes på offentlig journal. Idet et dokument får tilstrekkelige metadata knyttet til seg, vil det framgå av dokumentlister som det er innsynsrett i. Dette vil dermed være jevngodt med journalføring. Derfor registreres interne dokumenter som ikke skal på journalen, med færre metadata.

6 I stedet for å tappe interne dokumenter for metadata for å unngå journalføring kunne en kanskje tenkt seg et mer direkte unntak fra plikten til å publisere dokumentene på journalen: «Er det ikkje mogleg å registrere eit dokument utan å røpe opplysningar som er undergitt lovheimla teieplikt, eller som allmenta elles ikkje kan krevje, kan det nyttast nøytrale kjenneteikn, utelatingar eller overstryking på den kopien eller utskrifta av journalen som allmenta kan krevje innsyn i. Registreringar av organinterne dokument som organet sjølv avgjer om skal registrerast i journalen, kan utelatast frå den kopien av journalen som ålmenta kan krevje innsyn i. Heil utstryking av ei innføring kan elles berre nyttast dersom det er nødvendig for ikkje å røpe opplysningar som er undergitt lovheimla teieplikt.» Formuleringen er et praktisk kompromiss fordi den viderefører muligheten til ikke å journalføre interne dokumenter samtidig som de som blir journalført, blir bevart.

7 I tillegg holder enkelte forvaltningsorganer interne dokumenter på midlertidige koder svært lenge, for så å fjerne metadata i samband med ferdigstillelsen slik at dokumentet ikke kommer på journalen. Andre forvaltningsorganer unnlater å føre X- og N-dokumenter på journalen.

8 Om journalføringsreglene, se Noark 5.5 punkt 1.2.1; Brandt mfl.: Offentleglova. Lovkommentar, 2018, side 164ff.; Johan Greger Aulstad: Innsynsrett (2017) side 197 ff.

9 Se Justisdepartementets Rettleiar til offentleglova punkt 4.4.2.

«Inngåande og utgåande dokument»

Dokumentet inngå i en korrespondanse, det vil si at det har kommet inn til eller blitt sendt ut fra organet.

«Verdi som dokumentasjon»

Det er bare plikt til å journalføre dokumenter som både regnes som saksdokument for organet (se ovenfor), har verdi som dokumentasjon og blir saksbehandlet (se nedenfor). Den selvstendige betydningen av vilkåret om verdi som dokumentasjon er at det må være et minimum av innhold i dokumentet slik at det gir informasjon om og belegg for hva som har skjedd. Et dokument bevarer sin verdi som dokumentasjon selv om det senere kommer sterkere dokumentasjon for samme forhold eller dokumentet på annen måte mister sin verdi som dokumentasjon.[11] Begrepet verdi (dokumentasjonsverdi) har en positiv valør og inviterer til et skjønn, hvilket kan skape variasjoner og ikke minst usikkerhet i praksis.

«… dersom dei er eller blir saksbehandla …»

Riksarkivaren har generelt lagt til grunn at det skal lite til før noe får karakter av saksbehandling.[12] En ren sammenstilling av informasjon om tidligere eller pågående saksbehandling eller informasjon som forvaltningsorganet sitter inne med i kraft av sitt faglige ansvarsområde, er likevel ikke uten videre saksbehandling. Det må en vurdering til; det er ikke nok at forvaltningen gjør arbeidsoperasjoner, som å søke fram opplysninger.[13] Jo mer opplagt et utfall er, desto mindre grad av saksbehandling. Jo lavere terskel for hva som regnes som saksbehandling, desto videre journalføringsplikt.

Automatiske (ikke-menneskelige) operasjoner kan også være saksbehandling. Det er en forskjell på automatiske svar (som bekrefter at brev er mottatt) og maskinell håndtering av informasjon fra innbyggerne mottatt på SMS eller nettbaserte skjema, som beregning av stønad, det vil si vedtak. Dersom forvaltningens respons ikke har sammenheng med opplysninger som sendes inn, vil det sjelden være saksbehandling. Fullautomatisert saksbehandling, som Lånekassens automatiserte tilsagn om studielån, baserer seg på menneskelig operasjonalisering av regler i kode og vil være saksbehandling.[14]

Vilkårene krever at det utøves et skjønn. Kriteriene om verdi som dokumentasjon og om saksbehandling vil ofte flyte over i hverandre. Det er særlig saksbehandlingen som skal dokumenteres.[15] Tabell 16.1 oppsummerer mulige utfall av de ulike skjønnene som skal utøves.

16.2.4 Komparativt – innsyn i Norden

At allmennheten har innsyn i det offentliges dokumentasjon, er ikke i uvanlig i siviliserte land. Hvordan innsynsretten er regulert, varierer i Norden. I Sverige er det svært detaljerte regler (noen av grunnlovs rang), mens Danmark og Norge har færre regler og større skjønnsmargin.[16] Norsk rett skiller seg ut ved å være orientert mot korrespondanse. Vårt eInnsyn er unikt. Til sammenligning har danske og svenske innbyggere trolig videre adgang til innsyn i det faktiske grunnlaget som forvaltningen bruker i sin virksomhet (gjennom såkalt ekstraheringsplikt). Det går med andre ord an å gi allmennheten innsyn uten å knytte innsynsretten til journalføring. Om behovet

---

10 Ny teknologi og nye arbeidsmåter i forvaltningen reiser spørsmål om for eksempel dokumentasjon som viser måltider og sårstell på sykehjemmet, er saksdokumenter fordi de kan si noe om oppfyllelse av individuelle rettigheter. Andre eksempler kan være resultat av blodprøve og sykehjemmets oppfølging, pasientjournaler og kommentarer fra lærer til elev i Fronter.

11 Kultur- og kirkedepartementets brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 180209.

12 Det finnes ikke forarbeider som nærmere drøfter hvordan saksbehandlingskriteriet i arkivforskriften skal forstås.

13 Kultur- og kirkedepartementets brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 180209. Se også Noark 5.4 (2016) som definerte saksbehandling slik, se side 275: «Vurdering av informasjon knyttet til en intern eller ekstern problemstilling med sikte på at det skal fattes en beslutning eller et vedtak.»

14 Det er neppe tilstrekkelige holdepunkter for å si at de to begrepene til orientering og til etterretning har forskjellig meningsinnhold. Med andre ord er det ikke slik at bruk av den ene avskrivningskoden tyder på at det har funnet sted saksbehandling eller ikke. Også dokumenter tatt til orientering kan være saksdokumenter, det vil si ha tilstrekkelig sammenheng med virksomheten, jf. Frihagen side 129. Se også særmerknadene til § 21 i NOU 2003: 30 om ny offentlighetslov: «Dette innebærer først og fremst at brev som sendes til orientering uten at det skjer noe annet med det enn at det leses og tas til etterretning, likevel kan unntas fra offentlighet.»

15 Det har vært vanlig å tale om «arkivverdig» dersom enten «gjenstand for saksbehandling» eller «verdi som dokumentasjon» er oppfylt. Også interne dokumenter kan være «arkivverdige».

16 To nordiske sammenligninger: Johan Greger Aulstad: Innsynsrett (2017) og Oluf Jørgensen: Offentlighed i Norden. Offentlige eller hemmelige dokumenter og data: Sammenligning af retsregler for acces i Sverige, Finland, Danmark, Norge, Island og internationale regler (2014).)

Tabell 16.1 Hva skal journalføres

Resultat	Kriterium, eksempel og rettslig grunnlag. *Kursiv markerer skjønnstemaer*
Skal alltid journalføres	– De organinterne dokumentene nevnt i arkivforskriften § 9 fjerde setning
Skal journalføres etter et større eller mindre skjønn	– Alle inngående og utgående dokumenter som «er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som *gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet*» (offentleglova § 4) dersom det er eller blir *saksbehandlet* og har *verdi som dokumentasjon* – Organinterne dokumenter ellers er frivillig, jf. arkivforskriften § 9
Skal ikke journalføres	– Visse dokumenter om innsyn, jf. arkivforskriften § 9 annet ledd – Dokumenter lest kun til orientering[1] – Dokumenter som ikke skal i arkivet fordi det «verken har *inngått i saksbehandlinga* til organet eller har *verdi som dokumentasjon*» (arkivforskriften § 14)

[1] Se NOU 2003: 30 side 126.

for mer kunnskap som grunnlag for å utvikle norsk regelverk, se kapittel 23.3.

16.3 Situasjonsforståelse

16.3.1 Mangler ved arkiveringen

Stortinget behandlet i Innst. 57 S (2017–2018) Riksrevisjonens rapport Dokument 3:10 (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*. Undersøkelsen var primært rettet mot departementene. Riksrevisjonen fant at «betydelige mengder arkivpliktig dokumentasjon ikke blir arkivert».[17] Som årsaker til ufullstendig arkivering pekte Riksrevisjonen på lite brukervennlige IKT-verktøy som den viktigste.[18] Riksrevisjonen pekte videre på mangelfull opplæring som en årsak og dermed som et opplagt tiltak i oppfølgingen.[19] Overføring av dokumentasjon fra fagsystemer til det godkjente arkivsystemet ble beskrevet som «tungvint og tidkrevende».[20]

Regelverket «tuftet på en papirbasert arbeidsmåte som gjaldt fram til e-postens framvekst som saksbehandlingsverktøy i første halvdel av 1990-tallet», var også en årsak. Dessuten gir regelverket «et betydelig rom for skjønnsutøvelse hos den enkelte medarbeider», og den praktiske etterlevelsen av arkivplikten har i økende grad blitt et ansvar for den enkelte saksbehandler.[21]

Riksrevisjonen pekte også på utydelige signaler fra virksomhetsledelsen om betydningen av en god arkiveringskultur og ledelsens egen bruk av arkivsystemet som årsaker. Dessuten var tilsynsvolumet fra Arkivverket svært begrenset, og det var «få sanksjoner og liten omdømmerisiko ved avvik».

16.3.2 Mangler ved journalføringen

Riksrevisjonens rapport Dokument 3:10 (2016–2017) avdekket også mangler ved journalføringen i departementene. Riksrevisjonens skrev følgende:

> I internasjonal sammenheng er forholdene i Norge lagt godt til rette for at innbyggerne skal kunne få innsyn i forvaltningens dokumenter. Det er få land som opererer med offentlige postlister. Med Offentlig elektronisk postjournal (OEP) ligger Norge helt først når det gjelder å gjøre offentlige journaler tilgjengelige og legge til rette for innsyn fra presse, forskere og befolkningen for øvrig.

[17] Dokument 3:10 (2016–2017) side 116.

[18] «Utvikling av mer brukervennlige ikt-systemer er trolig den enkeltfaktoren som er mest avgjørende for å øke bruken av systemene og dermed bedre arkiveringen.», se Dokument 3:10 (2016–2017) side 117.

[19] Kontroll- og konstitusjonskomiteen var i Innst. 57 S (2017–2018) «tilfreds med at det vil bli tatt initiativ til utarbeiding av relevant veiledningsmateriale om journalføringsplikten og arkivplikten. Komiteen viser også til at statsråden i samarbeid med kulturministeren og justis- og beredskapsministeren vil ta ulike initiativ til tverrgående opplærings- og kompetansetiltak».

[20] Dokument 3:10 (2016–2017) side 117.

[21] Dokument 3:10 (2016–2017) side 51.

Riksrevisjonen fant imidlertid at det i departementene var

- sen og misvisende journalføring
- misbruk av forhåndsunntak
- mangelfull praktisering av åpenhet og (mer)innsyn.

En forvaltningsrevisjon fra 2016 av Oslo kommune viste mange av de samme manglene som Riksrevisjonen fant, se Kommunerevisjonens rapport 14/2016. Til dels betydelige andeler av de ansatte opplevde at de ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om hvilke dokumenter som skulle journalføres og forhåndsklassifiseres. En forvaltningsrevisjon fra 2018 av Porsgrunn kommune viste at ett av tre dokumenter som kommunen sendte til staten, ikke ble journalført.[22]

Riksarkivarens kommuneundersøkelse i 2016 fant at de fleste kommunene hadde rutiner for journalføring og arkivering av e-poster og interne dokumenter.[23] De fleste kommunene hadde også iverksatt tiltak for å sikre at journalførings- og arkiveringsrutinene ble etterlevd, som kurs, superbrukere og hjelpetelefon.

Fylkesmennene behandler klager når kommunene avslår innsyn, jf. offentleglova § 32.[24] Årsrapportene fra fylkesmennene for 2017 viser et relativt begrenset antall klager, men den som klager får medhold relativt ofte, mange steder i over halvparten av sakene. Det er ikke klagerett på manglende journalføring. Etter dialog med to fylkesmenn legger utvalget til grunn at det heller ikke blir klaget ved manglende journalføring, og at slike klager derfor ikke utgjør noen andel av klagesakene fylkesmennene rapporterer at de avviser.[25]

Arkivverket har på oppdrag fra departementet i september 2017 startet arbeidet med å utarbeide veiledningsmateriell om innholdet i journalføringsplikten og arkivplikten, slik disse er fastsatt i gjeldende arkivlov og arkivforskriften. Som ledd i forberedelsene intervjuet Arkivverket departementsansatte om kravene til å arkivere dokumentasjon – hindringer og insentiver. Resultatet fra Arkivverkets kartlegging viser at det er fire hovedområder som vurderes som mest problematiske:

- Omfattende og skjønnsbasert krav til hva som er «arkivverdig».
- Økt informasjonsmengde og en forventning om økt tempo i arbeidet. Vurderingene i forrige strekpunkt må utføres på all dokumentasjon som mottas.
- Tungvinte verktøy i form av lite brukervennlige sakarkivsystemer og manglende koblinger mellom systemer.
- Arkiveringsfunksjonene er desentralisert til hver enkelt saksbehandler og leder.

Den foreløpige konklusjonen er at ytterligere veiledning vil ha begrenset effekt, og at den manglende etterlevelsen av journalføringsreglene bør møtes med andre virkemidler.[26] Den samlede situasjonen er mer krevende enn hva Arkivverket kan løse alene, hvilket peker i retning av et bredere samarbeid med brukerne i offentlig sektor om innovasjon og etablering av nye løsninger. Arkivverkets virksomhetsstrategi har som ett av fire mål å realisere brukervennlig digital arkivering.

16.3.3 Den som bryter arkivlova, unngår å bryte offentleglova

Riksrevisjonen (2017) konkluderer med at arkiveringen i flere departementer er mangelfull, og at dette har negative konsekvenser for mulighetene for innsyn. Med andre ord er betingelsen for innsyn etter offentleglova at organet overholder plikten til å journalføre etter arkivlova.

For de fleste virksomheter er situasjonen at saksbehandlere og ledere, på egenhånd og manuelt, må registrere hvert enkelt dokument, hver e-post eller annen informasjon i saksarkivsystemet for at det skal komme med på journalen. Lav brukervennlighet, bruk av egne filmapper / alternative løsninger og travle arbeidsdager kan alle være forklaringer på at dokumentasjon ikke kommer inn i saksarkivsystemet.

I tillegg kan en saksbehandler eller leder bevisst velge å ikke registrere saker eller dokumenter i sakarkivsystemet. Dette bruddet på

[22] Se Telemark kommunerevisjon IKS: Arkiv og journal Forvaltningsrevisjon - Porsgrunn kommune, 2018 side 29. Telemark kommunerevisjon IKS skriver: «Vi har gjort tilsvarende undersøkelser i andre kommuner og Porsgrunn kommer noe bedre ut enn disse.»

[23] Riksarkivarens kommuneundersøkelse 2016, spørsmål 10 og 11.

[24] Oppgaven med å veilede om offentleglova og behandle klager ligger under Kommunal- og moderniseringsdepartementets oppdrag til fylkesmennene, ikke Justis- og beredskapsdepartementets.

[25] Evalueringen av offentleglova og den varslede revisjonen av arkivlova var bakgrunnen for at Trine Nesland i 2014 mente det ville «være nyttig også å revurdere journalføringskriterienes – og kanskje også journalføringens – nytteverdi». Se artikkelen «Gjenstand for saksbehandling og verdi som dokumentasjon – analyse av journalføringskriteriene i arkivforskriften» (Tidsskriftet Arkiv, 2014).

[26] Arkivverkets lysarkserie «Det går ikke opp», juni 2018.

arkivlova er langt mindre synlig enn å nekte innsyn i journalført dokumentasjon. Slik blir virksomheten skadelidende ved at informasjonen ikke håndteres i tråd med interne rutiner og ikke kan gjenfinnes av andre. Offentligheten blir skadelidende ved manglende innsyn.

Unntakshjemlene i offentleglova skal gi de nødvendige muligheter for å nekte innsyn. Også manglende kunnskap hos den enkelte om sammenhengene mellom ulike systemer kan være en årsak til manglende arkivering. I Arkivverkets arbeid med å utarbeide nytt veiledningsmateriale for departementene fant de at flere saksbehandlere uriktig trodde at registreringer i sakarkivsystemet umiddelbart gikk ut på offentlig journal. I så fall fører misoppfatninger om offentleglovas regler til arkivtap.

16.3.4 Journalen er mindre viktig for virksomhetene

Journalføring ble innført i 1740 for at kongen og Rentekammeret selv skulle ha oversikt over prosesser og beslutninger. Journalen var opprinnelig en liste over inngående korrespondanse og påtegning om håndtering, mens utgående korrespondanse framgikk av kopibok.[27] Innføringen av journal som metode ble et viktig verktøy for å holde orden og finne igjen dokumenter i arkivene.

Journalen blir fortsatt beskrevet som nøkkelen til offentlig innsyn og et avgjørende virkemiddel til å gi allmennheten reell innsynsrett, se *Offentleglova lovkommentar*, Brandt mfl. (2018) side 167–168 med referanser.[28] Utvalgets forståelse er at journalen er viktig for innsynet, men ikke fullt så viktig for virksomhetene selv. Offentlige virksomheter skaper dokumentasjon både i systemer som følger og som ikke følger prinsippene for journalføring.

I sakarkivsystemene er journalen og arkivregistreringen slått sammen.[29] Det kan være hensiktsmessig å skille journalen (transaksjonslogg, journalrapporten) fra arkiveringen og se dette som to ulike aspekter ved dokumentasjonsforvaltningen. Med digitale løsninger kan forvaltningen ha oversikt over egen dokumentasjon uten å føre journal, særlig gjennom brukerrettede eller sakstyperettede arbeidsflater der saksrelevant informasjon automatisk blir hentet basert på både egne og eksterne datakilder. Oversikt over innkommet «post» og over restanser (ikke avskrevet/ferdigbehandlet post) skapes ved predefinerte søk.

Prinsippet for journal er klassisk eller departemental enkeltsaksbehandling, hvilket slett ikke passer for mange arbeidsområder i offentlig sektor. For eksempel arbeider PP-tjenesten i en kommune på helt andre måter og trenger en annen type prosesstøtte for å løse sine oppgaver effektivt.

Mange virksomheters behov for å dokumentere ivaretas i stor grad ved bruker- eller prosesstilpassede systemer, såkalte fagsystemer, i motsetning til sakarkivsystemer. Store volumer dokumentasjon oppstår i fagsystemene. Arkivmateriale skapes gjennom rutinepregede eller mer eller mindre automatiserte prosesser. Her lagres informasjon ofte som elementer i en database, framfor som klassiske word-dokumenter eller PDF-er. Fordi overføring av dokumentasjon i fagsystemer til postjournalen i praksis ofte ikke finner sted i det hele tatt, får ikke publikum anledning til innsyn.[30]

Med økende digitalisering har forvaltningen på mange områder erstattet brev med selvbetjening, digital samhandling og automatisering.[31] Brev og notater erstattes av en rekke små transaksjoner mellom aktører. I praksis blir det loggført og registrert mye data, men innholdsmessig er

---

[27] Dette er beskrevet slik i Noark 5.5 side 8: «I papirarkiver var journalen atskilt fra arkivet. Innkomne dokumenter ble registrert i journalen ved mottak, før de ble sendt til saksbehandling, og deretter arkivert først når saksbehandlingen var avsluttet. I digitale arkiv blir dokumentene som regel registrert direkte i arkivet (arkivsystemet), og journalen er en rapport (transaksjonslogg) som tas ut på grunnlag av metadata i arkivsystemet.»

[28] Justisdepartementet skriver i Rettleiar til offentleglova: «Med journal siktar lova til den laupande og systematiske oversikten over inngåande og utgåande dokument organa som er omfatta av lova skal føre etter reglane i arkivlova og arkivforskrifta. Tilgang til journalane i forvaltninga er ein viktig føresetnad for at innsynsretten skal kunne gjennomførast og verke etter sitt føremål.» (side 45).

[29] Noark 5.5 side 8 beskriver intensjonen med journalføringen slik: «Journalføring innebærer at organet systematisk og fortløpende registrerer, eller logger, opplysninger om inn- og utgående dokumenter i saksbehandlingen. Innføringen i journalen dokumenterer blant annet når dokumentet ble registrert (journalføringsdato), hvilken sak det tilhører (saksnummeret), plasseringen av dokumentet i saken (dokumentnummeret i saken), hvem som har sendt og/eller mottatt dokumentet, opplysninger om saken og innholdet i dokumentet, samt dateringen på dokumentet. Dette er opplysninger som dokumenterer transaksjonen (mottak eller forsendelse). I tillegg inneholder journalen opplysninger om klassifikasjon (hvilken forretningsprosess dokumentet tilhører) og behandlingsoppfølgingen av dokumentet.»

[30] Slik overføring kan innebære et informasjonstap (i form av metadata fra den opprinnelige prosessen) og redusert gjenbruksverdi fordi strukturerte data i mange tilfeller konverteres til PDF. Se Sluttrapport SAMDOK 2017 – Informasjonsflyt i statlige løsninger som brukes av kommunene og fylkeskommunene, side 21.

det ikke meningsfylt å overføre informasjonen fra slike små transaksjoner til en journal.

Oppsummert har journalføringsplikten i dag sin vesentligste funksjon og begrunnelse i at den tilrettelegger for offentlig innsyn.[32] Dette innebærer at forvaltningen gjennomfører aktiviteter som har som eneste formål å legge til rette for å oppfylle offentleglova: Den arkiverer og registrerer samme dokumentasjon to eller flere ganger for å oppfylle både arkiveringsplikt og journalføringsplikt. Det er i så fall ikke underlig om etterlevelsen halter.

Det er utvalgets vurdering at dagens praksis for journalføring, som en enhetlig strukturert logg over behandlingsforløp basert på dokumenter i saker, ikke er et hensiktsmessig verktøy for store deler av forvaltningens dokumentasjon. Et alternativ til å forvente at alle saksområder kan passe inn i journaltankegangen, er å endre måten dokumentasjon hentes fram på for å legge til rette for innsyn. Det vil si at innsyn bør skje på annen måte enn via en journal.

16.3.5 Betydelig rom for skjønn i reglene

Reglene i arkivforskriften § 9 om journalføring krever utøvelse av skjønn. I mange tilfeller er resultatet opplagt, men saksbehandlere med begrenset erfaring eller som forvalter sensitiv dokumentasjon, kan like fullt kjenne på usikkerhet. I tillegg vil det i praksis være opp til saksbehandleren selv å ta initiativ til å følge journalføringsreglene (for eksempel å overføre en e-post til sakarkivsystemet) uten at ledelsen nødvendigvis har mulighet eller praksis for å kontrollere at det blir gjort.

Det kan være noe hjelp i legaldefinisjoner av lovens begreper, men definisjonene i offentleglova § 4 framstår som et forsøk på å presse dagens virkelighet inn i gårsdagens terminologi. Rent språklig har en fjernet seg langt fra vanlig betydning av termen «dokument». Justisdepartementet peker på avgrensningsproblemer og behov for å se på begrepet saksdokument i høringsnotatet av 4. juli 2018.

16.3.6 Ressursbruk

Utvalget understreker at det er legitimt og nødvendig å bruke ressurser på åpenhet i offentlig forvaltning. På den annen side er det alltid grunn til å spørre om ressursbruken kan reduseres og resultatene forbedres.[33] Jo mer automatisert fangst av informasjon og behandling av innsynskrav er, desto mindre ressurser vil det kreve å holde offentlig forvaltning åpen og gjennomsiktig, blant annet når innsynskrav omfatter store informasjonsmengder.

Fordi offentlig sektor driver med viktige oppgaver, vil enhver handling som ikke går ut på å løse samfunnsoppdraget, risikere å få for lite oppmerksomhet. Dokumentasjonsforvaltningen bør derfor knyttes så tett til hovedarbeidsprosessene som mulig, og det bør unngås ekstraprosedyrer for å ivareta innsynsretten.

16.4 Overveielser

16.4.1 Utgangspunkt

Utvalget viser til det som er sagt ovenfor, og tar som utgangspunkt at vi i dag har et betydelig arkivtap som følge av uheldig samspill mellom journalføringsreglene, arkivlova og offentleglova. For å nå målene i lovutkastet § 1 er det viktig å få med mest mulig av forvaltningens dokumentasjon. I det følgende ser utvalget på mulighetene for rikere tilfang av metadata, teknologiske muligheter (som automatisering) og det framtidige forholdet mellom arkivloven og offentleglova. Spørsmålet om fangst av e-post er tema i kapittel 15. Om plikten til å gjøre dokumentasjon tilgjengelig, se kapittel 20.

Innledningsvis er det nødvendig for utvalget å understreke at gjennomsiktighet er et grunntrekk ved god offentlig forvaltning. Det må tas utgangspunkt i Grunnloven § 100 femte ledd:

> Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlin-

[31] Alt fra barnehagesøknader, skattedata til digital dialog med NAV utvikles for selvbetjening. Også samhandlingsverktøy som Slack, Trello, Microsoft Teams osv. bryter opp tradisjonell dialog per brev, med mikrodialoger mellom mange personer på tvers.

[32] Se omtale i Noark 5.5 kapittel 1.2.1: «Med offentlighetsloven fra 1970 ble det gitt rett til innsyn i forvaltningens journaler, og da man utarbeidet arkivforskriften på 1990-tallet ble utkast til bestemmelser om journalføring utarbeidet parallelt med stortingsmeldingen om offentlighetsprinsippet. Den ytre rammen for registreringen i journalen da Noark-standarden først kom i 1984 var alle arkivverdige dokumenter som skulle inngå i den interne saksbehandlingen. Arkivforskriftens bestemmelser om journalføring fra 1999 ble mer direkte knyttet til offentlighetslovens saksdokumenter. Det ble altså lagt stor vekt på hensynene bak offentlighetsprinsippet da kriteriene for journalføringsplikt ble utarbeidet.»

[33] Offentleglova ble trukket fram i en rekke innspill i Kommunal- og moderniseringsdepartementets tidstyvprosjekt, se https://tidstyv.difi.no/content/evaluering-av-offentleglova.

gene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.

Samtidig må forvaltningen evne å skjerme det som skal skjermes. Offentleglova, sikkerhetsloven og taushetspliktreglene er med på å sette rammer for innsynsretten. Ikke bare evnen til å gi innsyn, men også evnen til å skjerme informasjon og ivareta personvernet, er viktig for å opprettholde allmennhetens tillit til offentlig sektor.

16.4.2 Slutten på et ulykkelig ekteskap?

Gjeldende arkivlov og offentleglova er vevet i hop. Utvalget mener at digitaliseringen gjør det nødvendig å vurdere om lovene bør operere mer uavhengig av hverandre. Måten dokumentasjon skapes på, og mengden som skapes, tilsier at reguleringen bør endres, forhåpentligvis til beste for måloppnåelsen for begge lover.

Utgangspunktet for innsynsretten bør være den dokumentasjon offentlige organer har i sine systemer. Dette defineres av arkivlova. Innretningen av innsynsretten etter offentleglova påvirker imidlertid i praksis hvilken dokumentasjon offentlige virksomheter tar vare på, og hvordan.[34] Offentlig sektor har investert mye i å få journalen til å fungere som et verktøy for innsyn og utformet Noark som motorvei for innsyn. Innsynsreglene har benyttet seg av arkivreglene for å skape innsyn, men skapt dårligere arkiver på veien.

16.4.3 Teknologiske muligheter

Det lages arkiver i privat sektor og i utlandet, selv uten dansk/norsk journalføring. Terminologien «skal journalføres» og «skal ikke journalføres» peker i retning av en selvstendig handling for å sette opp en liste over dokumenter inn/ut. Det blir ikke bedre av å snakke om postlister. Det vil være bedre å kreve at virksomhetene har et system som gir oversikt over relevant dokumentasjon for de formålene offentleglova skal ivareta. Det er ikke nødvendigvis sammenheng mellom systemer som genererer oversikter for bruk i offentlighetssammenheng, og virksomhetens eget behov for å kunne finne fram til dokumentasjon. Søkefunksjoner og andre registre dekker de interne behovene bedre enn «journalen».

Dagens journal er en liste som er resultat av et standardisert søk i metadata forvaltningen er pålagt å legge inn. En mer framtidsrettet måte å åpne forvaltningen på kan være å tillate friere søk i visse registrerte metadata. eInnsyns-løsningen er fleksibel med tanke på hvilke data som kan gjøres tilgjengelige. Dette vil være i samsvar med prinsippet om åpne data, men utvalget og omfanget av metadata det kan søkes i, må være tilpasset informasjonens art og sensitivitet.

Det offentlige samarbeidsprosjektet om Felles Datakatalog peker på hvordan teknologi gir helt nye muligheter for offentlighet.[35] Felles Datakatalog har som mål å etablere en oversikt over hvilke data de ulike offentlige virksomhetene har, hvordan de henger sammen, og hva de betyr. Datakatalogen vil gjøre det mulig for enkeltpersoner og virksomheter å gjøre maskinelle søk i opplysningene hos offentlige virksomheter.

Etter utvalgets vurdering kan det altså være god grunn til å forlate det nedarvede begrepet journal. Det er nødvendig å se dette spørsmålet i sammenheng med hvordan Noark-standarden skal utvikles videre, se kapittel 17. I sitt innspill til utvalget peker Norsk Arkivråd på potensialet for økt innsyn:

> En fjerning av journalføringsbegrepet vil også kreve endring i offentleglova og i løsninger som sørger for at innbyggerne får kjennskap til forvaltningens saker. Det er investert mye i løsninger som eInnsyn der metadata (journalførte dokumenter med eventuelle lenker) fra tradisjonelle Noark-systemer overføres til egen innsynsløsning. eInnsyn har imidlertid ennå ikke løsning for mottak av registreringer fra fagsystem, men det er mulig å benytte lignende løsninger eller videreutvikle eksisterende, til å publisere en oversikt over forvaltningens saker og eventuelt tilhørende dokumenter.

En omlegging av «journalen» til søkbare registre og til selvbetjent innsynbehandling vil reise spørsmål om også offentleglova § 28 annet ledd bør endres slik at utgangspunktet ikke lenger er at innsynskravet «må gjelde ei bestemt sak eller i rimeleg utstrekning saker av ein bestemt art».

Å gjøre offentlig dokumentasjon direkte tilgjengelig på Internett vil spare ressurser til behandling av innsynskrav, men vil kreve ressur-

[34] Journalføringskriteriene blir hos Nesland oppfattet som «langt på vei er styrende for hva som faktisk kommer til arkivet».

[35] Felles Datakatalog er et samarbeidsprosjekt mellom Brønnøysundregistrene, Difi og øvrige SKATE-etater. Per 1. november 2018 er det 1139 tilgjengelige datasett, hvor 68 er unntatt eller har begrenset offentlighet. https://fellesdatakatalog.brreg.no/reports.

ser til å beslutte at dokumentasjonen kan publiseres, og til å legge den ut. På hvilket punkt denne ligningen går opp i netto ressursbesparelse, avhenger av graden av automatisering. Automatisering av praktiske operasjoner krever teknologiske løsninger som igjen ofte vil være avhengige av et regelverk som egner seg for automatisering, blant annet ved at det har få eller svært enkle skjønnstemaer.

Robotisering kan gjøre det mulig å generere et utkast til liste over dokumentasjon som må gjennomgås av et menneske før publisering på eInnsyn og kommunal sektors offentlige journaler. Innsynskrav må antakelig behandles av mennesker også i framtiden, men de kan være støttet av informasjonssystemer som tilrår bestemte utfall ut fra gjennomgang av dataene. Dette må ses i sammenheng med personvernforordningen artikkel 22.

Det kan være grunn til å ha forventninger til at informasjonssystemer vil kunne bistå forvaltningen med å finne fram til personsensitive opplysninger som tilsier at dokumentasjonen ikke skal gjøres tilgjengelig på Internett eller skal registreres uten visse metadata. Et annet område teknologien kan bistå på, kan være å varsle i situasjoner hvor uavhengig tilgjengeliggjorte data kan sammenstilles på en måte som gjør at personopplysninger kan genereres.

Lovutkastet legger opp til at dokumentasjonsfangst skal automatiseres. Et kjernespørsmål blir hvordan forvaltningen kan etterleve dette prinsippet på raskest mulig måte uten å kreve store investeringer. Dette er ikke en utfordring bare i arkivsektoren og bør løses ved å spille på erfaringer fra andre tilsvarende endringsprosesser.

Robotisering av oppgaveløsning i dagens installerte programvare

«Robotic Process Automation» (RPA) har vokst fram som en enkel måte å integrere eldre systemer på. RPA erstatter mennesket som bruker av det grafiske brukergrensesnittet med et dataprogram (roboten) med instruksjoner om hvordan den skal utføre repetitive oppgaver, enten i ett dataprogram eller på tvers av flere dataprogrammer. Eksempel på denne typen oppgaver vil typisk være synkronisering av informasjon på tvers av flere dataprogrammer for å sikre at innholdet er likt. Et annet eksempel er å overføre dokumentasjon fra et fagsystem og over til et system for dokumentasjon. Tankegangen og teknologien kommer fra forskjellige løsninger utviklet for å automatisere testing av brukergrensesnitt. Eksempel på bruk er Bergen kommune sin «Digifrid», Utdanningsdirektoratets «Bertil» og UDI sin «ADA».

Skytjenester

Sky gir helt nye muligheter til å utvide eksisterende løsninger, men er forbudt etter gjeldende rett, se kapittel 18. Et eksempel på sky er «function as a service» hvor en skiller ut enkeltfunksjoner som helt selvstendige tjenester som er uavhengige av hvorfor, hvor og hvordan. Det å sette sammen kjeder av slike tjenester (orkestrering) blir gjort i egne løsninger, enten levert av leverandøren av skytjenesten (som https://flow.microsoft.com) eller som helt selvstendige tjenester, slik som https://ifttt.com/ («if then that»). E-post er et eksempel på hvordan dette kan brukes til automatisering av dokumentfangst. Flow kan brukes til å sette opp konkrete regler for hvilken kommunikasjon som en automatisk skal arkivere.

Datasjøer

Dagens saksbehandling benytter seg ofte av fagsystemer som skreddersyr de opplysninger som saksbehandler trenger til enhver tid, og som støtter saksbehandler i hvordan disse skal brukes eller kommuniseres. Slike fagsystemer er ofte basert på en database med strukturert og ustrukturert informasjon (i sin enkleste forstand et fillager med dokumenter). For arkiv har oppmerksomheten særlig vært rettet mot å fange kommunikasjon inn og ut fra slike løsninger gjennom standardisering av formater som løsningene skal kunne eksportere ut innhold på. Tilsvarende tankesett har ligget til grunn for datavarehusteknologi.

For å kunne analysere (og forstå) informasjon på tvers av flere løsninger har en prøvd å lage felles datamodeller som så hver datakilde må tilpasse seg. Begrepet datasjø er kommet som en motvekt mot denne tankegangen. Utfordringen når en skal tilpasse seg en standard modell, er at verdien av data som en henter ut, blir redusert (gjennom konvertering der informasjon kan gå tapt). Med datasjøtankegangen tar en heller komplette kopier av datamodeller og benytter nye verktøy og metoder (slik som maskinlæring) for å analysere og finne nye sammenhenger som en tidligere ikke var i stand til å identifisere. Tilsvarende kan en tenke seg i en dokumentasjonskontekst. I stedet for å hente ut dokumentasjon transformert til et standard format tar en heller vare på

rådata sammen med en forklaring på hva disse ble brukt til.

Går en 20 år tilbake, var lesesalen primærplassen for en forsker som ville analysere dokumentasjonen i et arkiv. I dag har vi datasjøer og maskinlæring, og det er en indikasjon på hvilke verktøy en forsker vil bruke for å forstå hvordan forvaltningen fungerer. En utfordring for arkivsektoren er å finne måter som gjør at forskere som 20 år fram i tid skal sitte med dokumentasjon fra vår tid, kan ha den samme grunnleggende tillit til materialet som det forskere har hatt før i tiden.

Automatisering som skiller ut personopplysninger?

Offentlighet krever ekstraarbeid hos de statlige virksomhetene som er pålagt å publisere offentlig journal på eInnsyn (tidligere OEP), blant annet for å hindre at taushetsbelagt informasjon legges ut.[36] Teknologiske løsninger kan muligvis bistå saksbehandlere i dette arbeidet.

Rikere søkemuligheter

Offentlige journaler fylles opp av mer eller mindre relevante informasjonsmengder. Nye søkefunksjoner kan gjøre det lettere å gå direkte til de dataene en er interessert i. Vesentlige endringer i et saksforhold er ett element det kan være aktuelt å søke etter.

Teknisk sett støtter eInnsyn-systemet alle metadata, men som andre systemer er det prisgitt det som blir levert (som i stor grad fortsatt er journal). Ved registreringen og senere eksporten til eInnsyn er det altså mulig å registrere flere metadata enn det som har vært vanlig til nå. Selv om tittelfeltet eller avsender er skjermet, kan en finne ut mer i journalen. En mer informativ journal ville gi journalister og allmennheten et bedre verktøy. Utvalget viser til at presseorganisasjonene i møtet med utvalget ønsket at arkivforskriften igjen skulle legge opp til at saksbehandler kan opplyses i journalen, se tidligere arkivforskrift § 2-7.

[36] Det er for eksempel nødvendig å hindre at sensitive eller taushetsbelagte opplysninger publiseres når både avsender og mottaker publiserer journalen på samme nettsted. Da er det påkrevd å journalføre likt i begge virksomheter, for eksempel at «den det gjelder» sladdes og ikke «det det gjelder». Det er også nødvendig å splitte saker dersom en sak utvikler seg fra å være en sak med helt åpne opplysninger, til at avsender for eksempel kommer med taushetsbelagte/sensitive opplysninger, for å unngå at sammenstilling av informasjon (saksnummeret) fra journalen kan avdekke taushetsbelagte opplysninger.

16.4.4 Ny arbeidsdeling. Behov for tilpasninger i offentleglova

Dokumentasjon skapes og bevares i dag digitalt. Dette gir nye muligheter for åpenhet. Som det går fram av utvalgets drøftinger ovenfor, innebærer digitaliseringen en grunnleggende endring i det offentliges dokumentasjonsforvaltning. Det er vanskelig å se at ikke offentleglova bør tilpasses denne utviklingen og disse mulighetene.

Utvalget anbefaler at offentleglova skal gi minst mulig føringer for hva slags dokumentasjon som fanges, og for hvordan bevaringen skjer. Med andre ord skal hensynet til innsyn ikke definere hvordan dokumentasjon bevares. Utvalget foreslår at en går bort fra begrepet journalføring. I utvalgets lovutkast stilles ikke lenger krav om journal. Etter utvalgets vurdering bør det være offentleglova som gir reglene som trengs for å oppfylle innsynsretten, mens lovutkastet stiller krav til dokumentasjon og metadata.

En ny arbeidsdeling mellom lovene kan gå ut på at pliktene til å ha systematiske registre over dokumentasjonen er et anliggende for arkivloven, mens offentleglova vil regulere plikten til å gjøre registrene tilgjengelige (for lesing eller søking) og til å gi innsyn i dem. For eksempel vil arkivloven pålegge offentlige organer å systematisere intern kommunikasjon og skriftlig dokumentasjon, mens offentleglova vil regulere i hvilken grad det skal eller kan gis innsyn i slik intern dokumentasjon, se tabell 16.2.

Spørsmålet om hva offentleglova skal sikre rett til innsyn i, hører inn under Justis- og beredskapsdepartementet, og utvalget går ikke inn på dette. Spørsmålet om journalføringspliktens omfang (interne dokumenter) førte til at gjeldende arkivlov vedtatt i 1992 ikke trådte i kraft før i 1999.[37] Det er ikke ønskelig med en slik forsinkelse igjen. Utvalget understreker at intensjonen er bedre dokumentasjon og bedre grunnlag for innsyn og etterprøvbarhet. Dette kan oppnås samtidig som en gjør minst mulig endringer i pressens tilgang til informasjon. Målet er heller å øke mulighetene for innsyn. Dette beror på utformingen av offentleglova. Utvalget anerkjenner at det finnes holdninger og komfortbetraktninger som motarbeider innsyn. Arkivsektoren må bidra til etterlevelse ikke bare av arkivloven, men også av offentleglova. Et arkivregelverk som er lettere å etterleve, og informasjonssystemer som gjør det

[37] For en diskusjon om behovet for varig å unnta interne dokumenter fra innsyn, se Johan Greger Aulstad: Innsynsrett (2017) side 305–311.

Tabell 16.2 Gjeldende og mulig ny arbeidsdeling mellom arkivloven og offentleglova

Gjeldende arbeidsdeling		Mulig framtidig arbeidsdeling	
Arkivlova	Offentleglova	Arkivloven	Offentleglova
Arkivforskriften fastsetter plikt til å føre journal (§ 9)	Offentleglova fastsetter plikt til å føre journal (§ 10)	Arkivloven sørger for fangst og systematisering av forvaltningens dokumentasjon.	Offentleglova regulerer hvilken dokumentasjon det skal og kan (merinnsyn) gis innsyn i.
Arkivforskriften definerer hvilken type informasjon som skal føres i journalen (§ 10), og har regler om publisering på Internett og hvilke opplysninger som ikke skal legges ut (taushetsplikt)	Offentleglova har regler om innsynsrett, unntak og merinnsyn	Arkivloven definerer hvilke oversikter over dokumentasjon som skal kunne hentes ut av databasen	Offentleglova definerer hvilke søk som skal være mulige mot offentlige datasystemer. Kan variere mellom sektorene. Hjemmel til å dispensere fra kravene («følg eller forklar»).
Arkivforskriften pålegger plikt til å bruke Noark (§ 11)		Offentleglova pålegger plikt til å legge til rette for forhåndsdefinert søk	Offentleglova definerer hvor på Internett søkemuligheten skal ligge

lett å etterleve prosedyrekrav (som muliggjør bevaring og innsyn), vil bidra til at norsk forvaltning fortsetter å være åpen og etterprøvbar, jf. lovutkastet § 1.

Kapittel 17
Standardisering. Noark

Noark-standarden (Norsk arkivstandard) var banebrytende da den kom i 1984. Den har inspirert mange andre land og standarder. Noark har gjort det mulig å dele data i offentlig sektor, som for eksempel eInnsyn, digital postkasse for innbyggere og KS' SvarUt. Samtidig er det avdekket utfordringer med for eksempel samspillet mellom Noark, innkjøpere og leverandører blant annet når det kommer til innovasjon og brukertilpasning.

Utvalget tilrår at det arbeides med en ytterligere forenklet og mer presis Noark-standard. Det bør samtidig settes i gang et arbeid for å prøve ut nye metoder og løsninger for å bygge krav til dokumentasjonen inn i forvaltningens systemer, såkalt innebygd arkivering.

17.1 Mandat og bakgrunn

Arkivforskriften § 11 gir Riksarkivaren fullmakt til å fastsette rammer for systemer som offentlige organer skal følge ved elektronisk journalføring og arkivering. Kravene er fastsatt gjennom Norsk arkivstandard (Noark). Noark er rettet mot dokumentasjonsforvaltningen og spesifiserer i tillegg standard format for arkivuttrekk for overføring til langtidsbevaring. Noark er ikke rettet inn mot selve overføringsprosedyren og langtidsbevaringen.

Utvalgets mandat peker på behov for fornying og tilpasning av regelverket til den digitale utviklingen innenfor informasjonsforvaltning og dokumentasjonsforvaltning. Videre heter det: «I denne sammenheng skal Noark-standarden vurderes som grunnlag for krav til digital arkivering og avlevering av digitale arkiver til Arkivverket og standardens påvirkning i arbeidet med digitalisering av offentlig forvaltning.» Formuleringen peker i retning av at Noark påvirker digitalisering av forvaltningen generelt. Som grunnlag for utvalgets vurderinger fikk Menon Economics oppdraget med å evaluere Noark.

Rapporten fra Menon Economics er relativt kortfattet når det gjelder regulering og erfaringer i andre nordiske land. Utvalget har ikke gjennomført ytterligere komparative undersøkelser utover inntrykket vi fikk gjennom dialogen med danske og svenske miljøer.

17.2 Gjeldende rett

17.2.1 Arkivforskriften og riksarkivarens forskrift

Arkivforskriften § 11 sier at offentlige organer skal benytte systemer som følger kravene i Noark-standarden for elektronisk journalføring og arkivering av journalføringspliktig dokumentasjon. Standardens formelle virkeområde er dokumentasjon underlagt journalføringsplikt samt organintern dokumentasjon som organet selv har bestemt at skal journalføres.

Det er ikke påbudt at selve journalføringen skal være elektronisk, men det er i dag stort sett upraktisk at det gjøres på annen måte. Offentlegforskrifta § 6 gir regler om tilgjengeliggjøring av journaler på Internett. Nytteverdien av felles publiseringstjeneste for statlige virksomheter og Oslo kommune (eInnsyn) avhenger også av at journalene føres elektronisk.

For dokumentasjon som ikke er journalføringspliktig, er det angitt krav til systemene i arkivforskriften § 12. Bestemmelsen gir Riksarkivaren hjemmel til å gi forskrift om behandling av dokumenter som skal inngå i arkiver, se riksarkivarens forskrift kapittel 3 med krav til arkivsystemer og elektronisk behandling av arkivdokumenter. Kravene til dokumentformater og eksportfunksjoner gjelder bare for dokumenter som skal lagres lenger enn ti år. Kommuner og fylkeskommuner kan gjøre unntak fra bestemmelsene dersom de benytter andre dokument- og eksportformater som er godkjent av Riksarkivaren.

17.2.2 Noark og fagsystemer

En vesentlig del av offentlig dokumentasjon produseres i dag i fagsystemer, det vil si ikke i Noark-baserte sakarkivsystemer.[1] Forskjellene er ofte at såkalt sakarkivsystemer er utviklet med det formål å etterleve journalplikten og Noark-standarden. Fagsystemer er derimot utviklet for å dekke behov på et tydelig definert fagområde, eksempelvis barnevern, skole eller eldreomsorg. Det er ikke noe i veien for å utvikle Noark 5-funksjonalitet i fagsystemene. Dersom fagsystemene har Noark-funksjonalitet, er det ikke nødvendig med overføring fra fagsystem til et separat arkivsystem. Det har imidlertid utviklet seg en oppfatning om at fagsystemer er «noe helt annet» enn Noark.

I utgangspunktet definerte Noark 1–Noark 4 komplette løsninger. Noark 1–Noark 3 spesifiserte elektronisk journalføring, med Noark 4 ble et komplett sakarkivsystem med elektronisk arkiv spesifisert. Det var først med Noark 5-standarden i 2008 at Noark-standarden åpnet for at det var tilstrekkelig med arkivkjernefunksjonalitet, og for at denne kunne bygges inn i fagsystemene. Antakelig har arven fra Noark-standardens versjoner 1 til 4 i årene 1984–2008 som komplette løsninger, ført til misforståelser knyttet til hva som var tillatt ut fra arkivloven og Noark 5-standardens bruksområde. Det er mulig at kostnader forbundet med å utvikle Noark 5-funksjonalitet i fagsystemene og manglende etterspørsel for å endre fagsystemer har bidratt til skillet mellom sakarkivsystemer og fagsystemer.

En del av dokumentasjonen som produseres i fagsystemer kan være journalføringspliktig uten at den blir fanget opp i sakarkiv-løsningene. Stadig flere fagsystemer er integrert med en Noark 5-kjerne, der dokumentasjonen fanges opp. Andre deler av dokumentasjonen i fagsystemer kan være svært verdifull som dokumentasjon uten å være journalføringspliktig. Eksempler på dette kan være merknader i saksbehandlingssystemet for barnevernssaker, registre over familieforhold og metadata i Utlendingsforvaltningens systemer. Her virker de ulike versjonene av Noark ulikt, ifølge Noark 5.5 side 9:

> Ofte kan det være lite hensiktsmessig å bruke system bygd opp på grunnlag av tidligere Noark-versjoner for arkivering av ikke-journalføringspliktige dokumenter. Men Noark 5 er spesifisert på en slik måte at det skal være mulig å finne hensiktsmessige løsninger også for slik type arkivering.
>
> Noark 5 kan derfor brukes for arkivering og forvaltning av alle typer dokumenter (informasjonsobjekter) som passer i en logisk mappestruktur. Standarden er derimot lite hensiktsmessig som utgangspunkt for rene registerløsninger, hvor sporing av transaksjoner og bevaring av informasjonsobjekt i en kontekst ikke er en vesentlig del av løsningen.

17.2.3 Hva er et arkivuttrekk?

Fordi det ikke er hensiktsmessig å bevare kjørbare versjoner av alle systemer, skjer bevaring av dokumentasjon heller ved at det skapes et arkivuttrekk. Arkivuttrekk vil si det datainnhold som skal hentes ut av et system og inngå som arkivversjonens hoveddel (tidligere kalt datauttrekk), jf. riksarkivarens forskrift § 5-2. Det er altså tale om strukturerte data og dokumentfiler som kan presenteres i tabellform. Arkivversjon er den samlede leveransen av arkivuttrekk og øvrig dokumentasjon jf. riksarkivarens forskrift § 5-6, som skal mottas av arkivinstitusjonen ved avlevering eller deponering.

Å trekke data ut fra et system fører til et brudd i sammenhengen mellom systemet hvor dokumentasjonen ble produsert, og måten den skal langtidsbevares på (etter overføring). Bruk av dokumentasjonen etter uttrekk og overføring skjer dermed uten å være avhengig av systemet dataene ble skapt i. Standardisering er nødvendig fordi det gjør at materialet framstår som noenlunde likeartet, gjenkjennelig (mulig å migrere, konverteringsstrategi) og dermed mulig å forstå/bruke på et senere tidspunkt. Likeartede uttrekk fra samme system gjør at dataene er sammenlignbare og at løsninger for tilgang til og innsyn i dataene kan standardiseres.

17.2.4 Noark er ikke lenger en kravspesifikasjon

Noark var banebrytende da den kom i 1984 og har inspirert mange andre land og standarder. Noark 4 ga grunnlaget for elektronisk arkivering av dokumentasjon, og del 1 ble oversatt til engelsk. Noark 5 har vært inspirasjonskilde til den europeiske Moreq-standarden.

Noark startet som en standard for journalsystemer i offentlig forvaltning i Norge. Det kom flere versjoner, og i 1999 da arkivlova trådte i

[1] EPJ-standarden er standard for elekroniske pasientjournalsystem. Noark-standarden er knyttet til saksbehandling etter forvaltningslovgivningen, mens EPJ-standarden er knyttet til helserettet behandling etter helselovgivningen.

kraft, gjorde arkivforskrifta den pålagt. Noark 4 inneholdt både funksjonskrav og tekniske spesifikasjoner. Det gjør ikke Noark 5.[2] Noark 5 angir krav til grunnleggende funksjonalitet for journalføring og arkivering og til samspillet med andre systemer. Dette kalles Noark-kjernen og er en arkivkomponent. Noark 5 spesifiserer ikke et system, men systemer kan være laget i samsvar med Noark 5, både saksbehandlingssystemer, fagsystemer og sakarkivsystemer. I Noark 5.5 er dette omtalt, jf. side 12:

> Noark 5 stiller krav til arkivstruktur, metadata og funksjonalitet, men ikke til teknisk implementering av kravene. Standarden definerer derfor ikke et system, eller en type system, men legger til rette for ulike løsninger. Målet er å unngå at standarden resulterer i universalløsninger som brukes på alle typer prosesser. Den definerer derfor noen grunnleggende kjernekrav som er felles for alle løsninger for dokumentasjonsforvaltning, og som er skalerbare og fleksible. Kravene skal dermed kunne bygges inn i spesialiserte løsninger og applikasjoner som tidligere ikke er blitt ansett som dokumentasjonsforvaltningssystemer.
>
> Standarden stiller krav til HVA som skal løses, ikke HVORDAN. En Noark 5 kjerne er et konseptuelt begrep, som kan være en egen systemmodul (en arkivkjerne), men den behøver ikke være det. En «Noark 5-kjerne» er et sett av krav som skal eller bør oppfylles av en løsning (ett eller flere system) for å kunne godkjennes i henhold til Noark 5. […]
>
> Standarden fokuserer på bevaringsobjektet, dvs. hvordan arkivdokumentet, eller dokumentasjonen som genereres i en arbeidsprosess skal håndteres. Noark 5 handler om hvordan virksomheten identifiserer og «fanger» informasjonsobjekter og knytter dem til relevante metadata. Noark 5 er derfor en standard som kan brukes for alle informasjonsobjekter som skal bevares for et kortere eller lengre tidsrom, dvs. dokumenter som skal arkiveres. Dette er helt uavhengig av om dokumentene inngår i tradisjonell saksbehandling, hvor mange år de skal oppbevares eller om de skal avleveres til en arkivinstitusjon.

[2] Noark 5 blir kalt en konseptuell standard for å markere skillet med Noark 4.

17.2.5 Noark 5 versjon 5

Arkivverket har vært oppmerksom på en del av innvendingene mot Noark 5. I januar 2018 publiserte Arkivverket betaversjonen av den nye Noark 5 versjon 5, som formelt ble fastsatt i desember 2018. Formålet har vært å forenkle standarden og tydeliggjøre hvordan den er ment å skulle brukes. Standarden kan ikke brukes som kravspesifikasjon, men skal kunne legge til rette for ulike typer løsninger for dokumentasjonsforvaltning.

Den nye versjonen medfører den største endringen i standarden siden 2008. En går bort fra begrepene «indre kjerne», «ytre kjerne» og «komplett». Noark 5 skal fungere uavhengig av hvordan kravene blir implementert i en løsning eller systemarkitektur.

17.3 Evalueringen av Noark-standarden

17.3.1 Funn og anbefalinger

Menon Economics gjennomførte oppdraget i samsvar med kravspesifikasjonen og tilbudet utvalget aksepterte, samt dialog underveis. Menon brukte følgende informasjonskilder:

- En gjennomgang av offentlige utlysninger av saksarkivsystemer
- Arkivverkets spørreundersøkelser i 2015 og 2018 blant statlige etater og kommuner om status for arkiv
- Intervjuer med leverandører av sakarkivsystemer
- Intervjuer med innkjøpere av sakarkivsystemer

Fellesløsninger og felleskomponenter

Standardiseringen som Noark innebærer har gjort det mulig å dele data i offentlig sektor, som for eksempel eInnsyn, digital postkasse til innbyggere og KS' SvarUt.

Kompleksitet

Rapporten gjør rede for kompleksiteten i digital dokumentasjonsforvaltning og langtidsbevaring: Dokumentasjon blir skapt på mange ulike måter og i mange ulike former og formater. Dessuten har forvaltningen gjerne sakarkivsystemer og et sett fagsystemer som ikke nødvendigvis kommuniserer.

Digital journalføring og arkivering

Menon finner at innkjøpere i stor grad baserer seg på Noark-standarden, nærmest som en kravspesifikasjon. Dette gjelder særlig ved innkjøp av sakarkivsystemer. Dialogen mellom kjøper og leverandør handler om oppfyllelse av Noark-standardens krav, og tilsvarende mindre om å utnytte spillerommet i Noark 5 for å tilfredsstille kjøpers behov. Noark-standarden har mindre påvirkning på innkjøp av fagsystemer.

Godkjenningen er mer begrenset enn den kan gi inntrykk av

Leverandørene kan få midlertidig og endelig godkjenning av sitt system fra Arkivverket. En godkjenning innebærer at dokumentasjon kan trekkes ut fra systemet som arkivuttrekk i henhold til en datastruktur definert i Noark-standarden. Dette har ifølge Menon medført en misforståelse i markedet fordi kjøpere oppfatter at hele løsningen er gitt et godkjentstempel, mens Arkivverket kun har vurdert arkivuttrekket sammen med en egenerklæring. Det blir uklart for kjøperen hva som er godkjent. Godkjenningen sier ikke noe om hvorvidt løsningen er egnet til å svare på kjøpers behov.

Konkurranse hovedsakelig på pris. Lite innovasjon

Noark-kravene er i noen grad en barriere for nye leverandører, mener Menon. Relativt få leverandører og særnorske krav gjør at norske kjøpere ikke får tilgang til internasjonale innovasjoner. Noark 5 innebar en betydelig fornyelse av standarden, men leverandørene fornyet ikke sine produkter i det omfang Noark 5 åpner for. De fleste systemer som tilbys i markedet, er i realiteten Noark 4-løsninger. Det har funnet sted en betydelig utvikling av informasjonssystemer siden Noark 4 kom i 1999.

Menon finner at bestillerkompetansen hos offentlige kjøpere er lav. Det synes å finne sted gjenbruk av andres anskaffelsesdokumenter og kundene etterspør i liten grad brukervennlige eller innovative løsninger. En mulig forklaring kan være at det oppfattes som mindre trygt å velge nye løsninger enn de etablerte produktene, såkalt hyllevare. I tillegg gjør byttekostnadene at den enkelte kunde beholder en gitt arkivløsning relativt lenge, slik at fornyelsen går sakte.[3]

Manglende innovasjon og fornyelse av systemene kan føre til at de ansatte produserer mindre effektivt, hvilket innebærer potensielt store, men skjulte, kostnader.

Avlevering og arkivtap

Noark legger til rette for mer effektiv avlevering fordi metadatafeltene er standardisert. Avlevering går relativt greit i statlig sektor, men det kan være kostnadskrevende å produsere et uttrekk som blir godkjent – både i kommunal og statlig sektor.

Noark er ikke alene ansvarlig for arkivtap, men oppmerksomheten standarden retter mot journalføring av korrespondanse (for å legge til rette for innsyn etter offentleglova), går på bekostning av bevaring av tilleggsinformasjon og dokumentasjon i fagsystemer.

For å kunne møte kravene som stilles til innholdet i metadatafeltene som avleveres, har dokumentasjonen eller metadataene i praksis blitt endret i arkivuttrekket, hvilket kan redusere autentisiteten. Dette kan imidlertid dreie seg mer om avleveringsregimet enn Noark-standarden.

Anbefalinger

Menon mener at Noark bør konsentrere seg om det viktigste; en kan ikke nå mange mål samtidig. En mer omfattende endring av standarden eller måten det standardiseres på, vil kunne gi langsiktig lønnsomhet, selv om det krever større innsats på kort sikt. Internasjonale standarder kan avløse særnorske føringer og åpne for å ta i bruk innovasjoner fra hele verden. Større frihet for kjøperne kan kombineres med økt tilsyn, for å sikre kvalitet samtidig som løsningene fornyes. Menon Economics anbefaler:

> Ved bruk av en særegen norsk standard for arkiv bidrar Noark til et mer lukket marked for sak- og arkivsystemer i Norge. Dette bidrar etter vår vurdering til at norsk offentlig sektor ikke drar tilstrekkelig nytte av den innovasjon som foregår internasjonalt på feltet. Tydeligere vektlegging på skjønn i fangst og utforming av dokumentasjon sammen med sterkere innslag av tilsyn kan trolig bidra til sterkere effekt på

[3] Utvalget har ikke undersøkt anskaffelsespraksis og har ikke grunnlag for å si noe om hvorvidt reglene blir fulgt. Intens konkurranse på pris kan tyde på at ulovligheter ville bli fulgt opp. Imidlertid kan utformingen av kravspesifikasjoner bidra til lavere fornyelse i markedet, for eksempel gjennom krav om «minst 3 referanseinstallasjoner». Slike vilkår er ikke ulovlige og kan gi kjøperen trygghet, men stenger ute nye aktører.

fangst og bevaring i en tiltakende mangfoldig dokumentproduksjon.

Den teknologiske utviklingen på IKT-området er formidabel og legger til rette for nye former for samhandling og dokumentasjonsproduksjon. Det er ikke gitt at man gjennom tekniske standarder for fangst og arkivering klarer å følge utviklingen, slik at man bidrar til at bevaringsverdig materiale fanges og bevares. Ved å i større grad lene seg på internasjonale ISO-standarder, kan en sikre et større mangfold i tilgjengelige sak- og arkivsystemer, og at en bruker systemer hvor flere enn bare norske aktører deler på utviklingskostnadene.

Større bruk av internasjonale standarder bør ledsages av lovverk og reguleringer som tydeligere vektlegger plikt og skjønn i hva som skal fanges og utformingen på dokumentasjonen for å bevare bevaringsverdig materiale. Dette virkemidlet bør ledsages av økt tilsyn for å sikre at arkivverdig materiale faktisk arkiveres.

17.3.2 Arkivverkets høring av Menon Economics' rapport

Metodisk kritikk

Arkivverket gjennomførte høsten 2018 en seks ukers høring av Menon Economics' rapport. Det kom inn 18 svar. Arkivverket og konsulentselskapet Ciber gjennomførte hvert sitt åpne møte om evalueringen og Noark-standarden. Utvalget har fått tilgang til materialet fra høringen og lysark og opptak fra de åpne møtene.

Utvalget redegjør her for hovedpunktene i den metodiske kritikken som kom fram i Arkivverkets høring, fordi det kan balansere konklusjonene, men tar ikke selv stilling til dem:

- Flere burde vært intervjuet: også saksbehandlere (brukere), ledere (beslutningstakere), leverandører som kun leverer «kjerne»-løsninger og leverandører som ikke har kommet inn på markedet.
- Også Arkivverkets forvaltning av standarden burde vært evaluert, ikke bare standarden.
- Spillerommet Noark 5 gir, har kommet i skyggen av begrensningene Noark 4 har gitt og rollen den har fått som kravspesifikasjon.
- Forståelsen av «bakoverkompabiliteten» fra Noark 5 til Noark 4 er ikke helt presis. Dersom eldre løsninger ikke lenger kunne brukes da Noark 5 kom, ville det vært svært uheldig og dyrt.
- Rapporten diskuterer ikke om manglende interne rutiner i dokumentasjonsforvaltningen (og manglende oppfølging av slike) kan være medvirkende årsak til feil og mangler i praksis.
- Rapporten diskuterer ikke kvaliteten på Noark-løsningene i markedet, om de leverer uttrekkene de er godkjent for, og kostnadene for virksomheten ved å produsere uttrekk.
- Det savnes en bedre balanse mellom negative og positive sider ved ulike deler av Noark.
- Enkelte av påstandene fra intervjuobjektene burde vært etterprøvd for å finne ut mer om årsaken til problemene som beskrives.

Kritikk av Menons konklusjoner

Utvalget redegjør her for hovedpunktene i kritikken av Menons konklusjoner som kom fram i Arkivverkets høring, men tar ikke selv stilling til dem.

- Det er ikke tjenlig med mer skjønn i dokumentasjonsforvaltningen.
- Det er ikke klart hvordan økt tilsyn kan erstatte normeringen som følger av Noark.
- Det er ikke klart hva Noark mangler som finnes i ISO-standardene.
- Rapporten gir ikke grunnlag for å si at Noark ikke har bidratt til effektivisering i offentlig sektor.
- De overordnede funksjonelle kravene for dokumentasjonsforvaltningen som Noark ivaretar, bør videreføres.

Arkivverkets vurdering etter høringen

I brev til utvalget sier Arkivverket at høringsprosessen viser at det kan være hensiktsmessig å redusere omfanget på det som standardiseres. Arkivverket peker på at en mulig tilnærming er at datamodellen og metadatakatalogen beholdes, men at de funksjonelle kravene kan erstattes med overordnete prinsipper for å sikre dokumentasjonen som skapes.

Arkivverket understreker at rapporten påpeker en rekke forhold som det er viktig at Arkivverket undersøker nærmere. Mange av forholdene er kjent fra før, men rapporten gir en god inngang til å ta tak i dem, blant annet utfordringene i samspillet mellom Arkivverket, leverandører og offentlig sektor for øvrig.

17.4 Situasjonsforståelse

17.4.1 Gevinster ved standardisering

En forutsetning for informasjonssystemer og innovasjon

Standardisering er en viktig forutsetning for innovasjon ved bruk av informasjonssystemer. Gjennom standardisering kan blant annet systemer kommunisere, og nye løsninger kan komme inn på markedet. For markedsaktørene gir internasjonale standarder mulighet til å tilby produktene på et globalt marked. Samtidig kan rigide eller detaljerte standarder medføre redusert innovasjon; det er nødvendig med handlingsrom til å tenke nytt uten at dette innebærer brudd på kravene i standardene. Det finnes noen tallfestinger av gevinstene ved standardisering generelt, men for utvalget er det mer interessant å konstatere at standardisering og innovasjon henger sammen. Når Noark blir oppfattet å hemme innovasjon og redusere produktivitetsvekst i offentlig sektor, er det alvorlig.

Standardiserte metadatamodeller gjør det enklere å forstå data i etterkant. I Norge har en ment at standardiseringen reduserer kostnadene ved tolkning og tilgjengeliggjøring, men det ser ut til å fungere uten slik standardisering i andre land også, som Sveits og Danmark.

Er NOARK en standard?

Ifølge forordet definerer Noark 5.5 ikke et system, eller en type system. Noark 5 omtaler seg selv som en standard: Standarden kan ikke brukes som kravspesifikasjon, men skal kunne legge til rette for ulike typer løsninger for dokumentasjonsforvaltning.

Noark-standarden er vedtatt av Riksarkivaren i samsvar med fullmakt gitt i arkivforskriften og riksarkivarens forskrift. ISO-standarder blir vedtatt av et uavhengig sertifiseringsorgan basert på en konsensusprosess i bransjen, med basis i en felles forståelse av begreper og beste praksis, ofte basert på faglig konsensus. Noark 5 er vedtatt av et offentlig organ som også fastsetter lover og forskrifter selv, det vil si arkivloven med forskrifter.

Noark 5 omtaler seg selv som fleksibel. På den ene siden kan en stille spørsmålet om standarden gir et tolkningsrom som tilsier at den i realiteten bare er veiledende, ikke normerende. På den annen side er den gitt av sektorens normgivende fagmyndighet gjennom arkivforskriften, hvilket kunne tilsi at den egentlig opptrer som en egen forskrift.

Boks 17.1 Friske fraspark om Noark

Noark standarden har medført den uheldige situasjonen man er i, men det skyldes ikke standardens manglende tekniske egenskaper, men at man har forstått standarden på feil måte. Altså forståelsen av dokumentasjonsforvaltningsfeltet som et papir-på-strøm-felt. Det er noe som har passet leverandørene med definisjonsmakt, kundene har hatt frykt som anskaffelsesstrategi, leverandørene har vært glad til og stylet opp og lakkert bilen fra 2002, lagt på sideskjørt og takspoiler og større forgasser, for deretter å lure kundene til å tro det er en 2015 modell – og kundene har trodd at dokumentasjonsforvaltning dreier seg om å overføre PDF-varianter av strukturert gjenbrukbar dokumentasjon fra fagsystemene til lagerstyringssystemer designet i 1984 (hyllevare Noark)...

Kilde: Martin Bould, førstelektor 2, NTNU

Standard kan defineres som vedtatte regler, retningslinjer eller kjennetegn på hvordan et produkt bør utarbeides og produseres, eller hvordan en tjeneste eller arbeidsprosess bør utføres.[4] Standarder vil gjerne endres noe over tid basert på erfaringer og ny kunnskap.

Har Noark 5 blitt misforstått?

Noark 5 er ti år gammel. Noark 5 ga løsere bindinger på systemene enn Noark 4. Med andre ord: Noark 4 framstod som en kravspesifikasjon for en bestemt systemløsning for offentlige innkjøpere, mens Noark 5 åpner for et mangfold av løsninger og muligheter.

Evalueringen tyder på at spillerommet i Noark 5 ikke har blitt utnyttet. Samspillet mellom Arkivverket som myndighet, leverandører av løsninger og innkjøpere i offentlig sektor synes å ha skapt en fastlåst situasjon. I diskusjonen ser det ut til at mange setter et likhetstegn mellom standarden og de systemene som er utviklet for å imøtekomme

[4] https://snl.no/standard_-_dokument Se også NS-EN 45020:2006 Standardisering og beslektede aktiviteter - Generelle termer: «Standard / dokument til felles og gjentatt bruk, fremkommet ved konsensus og vedtatt av et anerkjent organ som gir regler, retningslinjer eller kjennetegn for aktiviteter eller resultatene av dem for å oppnå optimal orden i en gitt sammenheng.»

kravene. I sin forvaltning har Arkivverket kanskje i for liten grad tatt høyde for en markedsdynamikk hvor det er rasjonelt for den enkelte å kjøpe et rimelig, men suboptimalt standardsystem. I et begrenset marked med lav risikovilje er det rasjonelt for etablerte leverandører å ikke investere mer i sine løsninger enn det som er akkurat nødvendig for å opprettholde sin markedsposisjon.

Standarden gir et betydelig spillerom for den enkelte innkjøper, men det kan stilles spørsmål ved hvilke reelle muligheter mellomstore og små virksomheter har til å utnytte dette spillerommet i sine anskaffelser. Eller sagt på en annen måte: Å benytte friheten kan kreve mer forarbeid og risikovilje enn å kjøpe hyllevare. For offentlig sektor som helhet ville det sannsynligvis vært bedre om noen aktører tok en større kostnad og risiko ved å utfordre markedet til å tilby et bedre system. Så langt har det i liten grad skjedd.

17.4.2 Inneholder arkivene den viktigste dokumentasjonen?

Noark 5 legger til rette for innsyn gjennom effektiv eksport av metadata til eInnsyn. Et tyngdepunkt i Noark-standarden er dens funksjon som korrespondanseoversikt. Noark-standarden tilrettelegger for strukturert oversikt over innholdet i det elektroniske arkivet (dokumentasjonen) som er knyttet opp til metadataene i Noark-standarden. Noark-standarden legger dermed til rette for å gi innsyn i journalen og derigjennom innsyn i arkivdokumentene, se kapittel 16.3.4. I dag oppstår dokumentasjon på nye måter i samhandlingsmønstre som ikke passer inn i det tradisjonelle korrespondansemønstret. Effekten er da at en enten ikke fanger dokumentasjonen, eller at dokumentasjonen får redusert informasjonsinnhold (eller dokumentasjonsverdi) når den blir tilpasset strukturen i et Noark-basert system, se kapittel 16.

Når en digitaliserer dokumentproduksjonen, men samtidig «tvinger» dokumentasjonen inn i en forhåndsdefinert struktur fra Noark-standarden basert på objekter i mapper, kan konteksten der dokumentasjonen har oppstått, forsvinne.

Dette kan begrense den reelle muligheten for innsyn og kontroll med forvaltningen i samtiden, bidra til at den enkeltes rettigheter svekkes og til at ettertiden får mangelfull informasjon om sentrale prosesser i dagens samfunn. Det kan være grunn til å sørge for at både hensynene til sikker bevaring og opprettholdelse av gjenbrukspotensial vektlegges. Det er mulig at personvernforordningens krav om protokoller over behandlingsaktiviteter vil bidra til bevaring av noe mer kontekstinformasjon, om enn ikke i sakarkivsystemet, se artikkel 30.

Målet er å bevare dokumentasjonen på en slik måte at potensielle bruksmuligheter opprettholdes. Dette kan stå i en viss motsetning til at dokumentasjon konverteres til formater som innebærer informasjonstap og reduserer muligheter for framtidig bruk. Samtidig er det et faktum at all digital dokumentasjon må konverteres til nye strukturer og formater over tid for å kunne være tilgjengelig for gjenfinning og bruk.

Andre land løser tilsvarende utfordringer på andre måter. I Danmark skal Rigsarkivet godkjenne nye løsninger før de tas i bruk, dersom de har bevaringsverdig dokumentasjon. Det kan påvirke det danske regimet at de i liten grad tar vare på rettighetsdokumentasjon og har forskning som hovedbegrunnelse for bevaring. Riksarkivet i Sveits har utviklet en modell og et verktøy for datauttrekk – SIARD (Software Independent Archiving of Relational Databases), som skal kunne sikre data fra ulike systemer uten standardisering. Kostnadene ved tolkning av disse data i ettertid kan være høyere enn ved standardiserte tabeller.

17.4.3 Brukervennlighet. Bestillerkompetanse og innovasjon

Noark 5 gir tydelig uttrykk for at en anskaffelse eller utvikling av en løsning som skal oppfylle kravene om godkjenning etter Noark-standarden, må ta utgangspunkt i brukernes behov, jf. Noark 5.5 side 13–14:

> Noark 5 definerer ikke et komplett system for saksbehandling og arkiv, slik Noark 4 gjorde. Kravene i Noark 5 må operasjonaliseres av virksomheten selv, gjennom de kravene virksomheten gjennom en behovsanalyse finner ut at de må stille til det nye systemet.
>
> Ulike prosesser har behov for ulike system for arbeidsstøtte. Sakarkivsystemer er laget for generelle arbeidsprosesser, men mange prosesser har behov for en mer tilpasset arbeidsstøtte. Mange erfarer at prosjekter passer dårlig i systemer tilpasset generell saksbehandling. Hvilket system som skal anskaffes eller utvikles bør avhenge av hvilke prosesser som skal støttes av systemet.
>
> Det er viktig å ta utgangspunkt i arbeidsprosessene, for dokumentasjonen vi skal ta vare på blir skapt, mottatt og brukt som ledd i forretningsaktiviteter. Regler for å skape og fange dokumentasjon og metadata bør bygges

inn i alle ledd av forretningsutøvelsen hvor det er krav om at aktiviteten skal kunne dokumenteres. Arkiv må skapes og struktureres slik at de gjenspeiler og understøtter prosessene. Dokumentasjonen skapes og forvaltes som autoritative bevis på virksomhetens transaksjoner, og langtidsplanlegging må sikre at virksomhetskritisk dokumentasjon blir identifisert, slik at den blir særlig beskyttet og kan gjenskapes ved behov.

Forutsetningen for å få dette til er at man gjennomfører en prosessanalyse, hvor formålet er å identifisere alle relevante dokumentasjonskrav og -behov. Hva slags dokumentasjon skal fanges, til hvilket formål, og hvilke krav må stilles til bevaringen av den? Hvilke krav til struktur og innhold må vi stille, og hvilke metadata trenger vi for å sikre at dokumentasjonen skal kunne finnes, brukes og forstås over tid? Hvor lenge skal den bevares, og hva skal skje med den når virksomheten ikke lenger har bruk for den?

Noark 5 begrenser i liten grad hva leverandørene kan tilby, og markedet har levert det kundene har bestilt. En årsak til at dagens sakarkivsystemer oppfattes som lite brukervennlige av saksbehandlere og ledere, kan være at brukervennligheten ved innkjøpet blir vurdert av arkivpersonalet eller IKT-personalet. Sakarkivsystemene ser ut til å fungere bedre for arkivpersonalet enn for saksbehandlere og ledere; løsningene er bedre på arkivstyring enn virksomhetsprosessene. I tillegg har kundeforholdene blitt relativt lange, kanskje fordi det har vært få insentiver for offentlige virksomheter til å bytte ut sakarkivløsningene sine ved kontraktsperiodens utløp.[5]

I et marked har kjøperne muligheter. Regler stiller krav og budsjetter setter begrensninger, men innenfor disse kan kjøperne spesifisere sine behov i anskaffelsesprosessen. Det verste som skjer, er at det ikke kommer tilbud. Når sakarkivsystemer oppfattes som lite brukervennlige, bærer kjøperne et hovedansvar.

Utvalget oppfatter at offentlig sektor i for stor grad har sett Noark-standarden som en måte å «kjøpe seg etterlevelse av arkivlova», framfor å se på dokumentasjon som et viktig virkemiddel for god og effektiv drift. Dette taler for at offentlig forvaltning bør prioritere innovasjon og brukerorientering ved anskaffelser, og utvalget viser til dokumentasjonsstrategien, jf. lovutkastet § 6, som en prosess hvor ledelsen og fagfolk sammen kan stake ut denne kursen.

17.4.4 Utgifter og skjulte kostnader

Konkurransen i det norske markedet har dreid seg om pris. Lav pris gir gjerne liten innovasjon. For beslutningstakeren som har myndighet i det enkelte kjøp, kan dette være greit, men for organisasjonen som helhet kan det gi betydelige skjulte kostnader. Organisasjonen kan ha effektivtetstap i form av unødvendige manuelle operasjoner mellom systemer som ikke kommuniserer optimalt, i form av treghet i systemer (ventetid), uhensiktsmessige prosesser og arkivtap. Internt i virksomheten kan det tilsynelatende framstå som en besparelse at den enkelte saksbehandler gjør oppgaver som tidligere lå til arkivtjenesten, så som overføring av dokumentasjon til sakarkivsystemet (for eksempel fra e-postsystem) og de skjønnsmessige vurderingene i journalføringsreglene. Om samlet ressursbruk og arkivfangst blir bedre, kan være tvilsomt.

Arkivtap merkes noen ganger først etter lang tid – eller i sjeldne tilfeller hvor klagesaker, tilsyn eller rettssaker avdekker manglene. På sektor- eller samfunnsnivå vil slike kostnader kunne bli svært store, men like fullt usynlige for beslutningstakerne i anskaffelsesprosessen.

17.4.5 Kan Noark erstattes med internasjonale standarder?

Fordelen med internasjonale standarder er at globale leverandører tilpasser sine produkter til dem, mens en norsk standard ikke nødvendigvis får internasjonale leverandørers oppmerksomhet. En ulempe med internasjonale standarder er at begrepsapparatet kan være vanskelig å oversette. Dette gjelder også når standarden foreligger på norsk, men med andre ord enn dem som brukes i lov og forskrift.

Utformingen av Noark 5 har innarbeidet kravene fra flere internasjonale standarder og er tilpasset norsk forvaltningstradisjon. Mange elementer som er fastsatt i Noark, kan også gjenfinnes i de mange internasjonale standardene om dokumentasjonsforvaltning, og omvendt. Graden av detaljstyring og noen av løsningene vil likevel variere. Tematisk kan en dele føringene i fire bolker, som gjør seg gjeldende både i virksomheten (dokumentasjonsforvaltning) og langtidsbevaringen:[6]

– Teknologi

[5] Menons intervjuobjekter gjør rede for at det ikke er uvanlig at kundeforholdet mellom leverandør og den offentlige etaten varer i 10–20 år.

- Innhold (i dokumentasjonen, metadataene)
- Arbeidsform (metode)
- Organisering

Noark-standarden 5 har føringer om alle fire temaer, og Noark 5 har hovedvekt på innhold, det vil si metadataene. Det finnes en rekke internasjonale standarder som dekker ett eller flere av disse temaene. Ofte gir disse standardene mindre operative føringer enn Noark 5 gjør. Dette innebærer at normene i Noark-standarden ikke kan erstattes med internasjonale standarder.

17.5 Overveielser

17.5.1 Hvilke mål skal standardiseringen nå?

Hvordan det best gis reguleringer eller standardisering som sikrer en kostnadseffektiv dokumentasjonsforvaltning i offentlig sektor, er en sammensatt problemstilling med flere sider og hensyn. Utvalget redegjør her for ulike modeller og løsningsskisser som har vært diskutert, men mener det er behov for mer kunnskap framover. Utvalget mener det er minst fem forhold som er viktige å ta inn i en diskusjon om videreføring av Noark og hva som er hensiktsmessig med tanke på standardisering.

Mange mål samtidig?

Noark skal bidra til å nå mange mål samtidig. Generelt er det nok slik at jo flere mål en skal oppnå samtidig, desto dårligere blir samlet måloppnåelse. Videreutvikling av regelverk og standard i arkivsektoren må ta utgangspunkt i eksisterende teknologi og de samfunnsmessige målene som oppstilles for virksomheten, jf. § 1.

Betryggende digital dokumentasjonsforvaltning

En standard kan bidra til at dokumentasjonsforvaltningen (hos arkivskaper) skaper dokumentasjon som er pålitelig og anvendelig. Det er nødvendig å stille generelle krav til dokumentasjonsforvaltning på et overordnet nivå, ikke bare krav til uttrekksformat.

Effektiv overføring til langtidsbevaring

Alle virksomheter som produserer dokumentasjon omfattet av loven må, før eller siden overføre større eller mindre mengder til langtidsbevaring. Krav som må stilles for å legge til rette for effektiv overføring til langtidsbevaring, bør stilles i forskrift. I en forskrift kan det også stilles krav som ivaretar hensynene til pålitelighet, autentisitet, integritet og anvendelighet, eventuelt funksjonskrav som pliktsubjektene selv kan operasjonalisere.

Krav til metadata for å skape innsyn

Eksporten av informasjon og metadata fra sakarkivsystemer til OEP og eInnsyn har vært en av Noark-standardens største suksesser. Utvalgets vurdering er at hensynet til innsyn ikke bør påvirke dokumentasjonsforvaltningen dersom det fører til tap av dokumentasjon, se kapittel 16. Eventuelle krav til dokumentasjonen (metadata) for å legge til rette for etterlevelse av offentleglova bør hjemles og følge av andre regler enn arkivloven. I påvente av ny regulering av innsyn i det offentliges dokumentasjon, vil det være behov for å videreføre forskriftshjemmel og også hjemmel til å utforme en standard. Nye regler kan øke innsynet ved å sørge for en praktisk kobling mellom dokumentasjon fra fagsystemer og løsninger for innsynsforespørsler.

Verdien av felles metadata under langtidsbevaring?

Ifølge Arkivverket tar det to minutter å gjøre en avlevert Noark-base tilgjengelig for å gjenfinne enkeltsaker eller gi forskerinnsyn fordi alle har samme struktur. Ved søk i basen vil det heller ikke være behov for å tolke hvilke felt som har relevant informasjon, i og med at strukturen er kjent.

Maskinlæring og kunstig intelligens vil framover kunne bidra til å skape både bedre forståelse av og oversikt over innholdet i arkivene. Framover kan det derimot bli viktigere å ha metadata om digitalt opphav (proveniens) som sørger for autentisitet, integritet og anvendbarhet, og tilsvarende mindre viktig å ha metadata for struktur og gjenfinning, slik Noark-standarden legger vekt på i dag.

17.5.2 Hva må til for å få reell endring? Justering eller revolusjon?

Dette er en sammensatt problemstilling. Framtidens standarder må utvikles i samsvar med de teknologiske mulighetene slik at de ikke er til hinder for innovasjon, og de må sikre at dokumentasjon har nødvendig autentisitet, integritet og

[6] Basert på foredrag av Herbjørn Andresen (Oslo Met) 30. oktober 2018.

anvendbarhet over tid. En grundig gjennomgang av virksomhetens behov bør ligge til grunn for anskaffelse av fagsystemer og saksarkivsystemer. Det krever videre at det er en dynamikk på markedssiden slik at leverandører stadig forbedrer eller kommer opp med nye løsninger i tråd med offentlig sektors behov.

Intensjonen med Noark 5 var å åpne for nye, innovative løsninger. Noark-standarden ble altså endret, men markedet svarte ikke. Noark 5 ble tolket som en videreføring av Noark 4. At dette ble resultatet, viser at friheten som et mer fleksibelt regelverk gir, ikke nødvendigvis blir benyttet. En er avhengig av at noen har insentiver til å bruke friheten. Utvalget har ikke grunnlag for å vurdere hvordan Arkivverket støttet implementeringen av Noark 5 i markedet, men det er ikke gitt at en videreført standard med større eller omtrent like store frihetsgrader som Noark 5 vil medføre innovasjoner. Utvalget vil ikke tilrå å legge vekk Noark-standarden med begrunnelse å ryste kravstillere og leverandører ut av dvalen. Det kan like fullt være gode grunner til å vurdere endringer, se nærmere nedenfor.

I og med at det offentlige bruker digital teknologi i nesten alle funksjoner, gir det ikke mening å oppstille en motsetning mellom dokumentasjonsforvaltning og langtidsbevaring. Forutsetningen for langtidsbevaringen er de premissene som ble lagt før dokumentasjonsforvaltningen tok til; mens systemene ble konfigurert. Forutsetningen for å lykkes med bevaringsoppdraget er å vie dokumentasjonsforvaltningen oppmerksomhet, stille krav og veilede. Det er med andre ord ikke meningsfullt å pålegge bevaring uten å stille krav til hvordan dokumentasjonen blir behandlet.

Hvordan sikre tilstrekkelig bestillerkompetanse?

Noark 5 uttrykker meget tydelig at den ikke er grunnlag for å anskaffe saksarkivsystem. Innkjøpere og kravstillere må definere egne behov med bakgrunn i virksomhetsprosessene i egen organisasjon, før de går ut i markedet. Fasit er at innkjøperne i liten grad har gjort den øvelsen, og mange systemer oppleves ikke som brukervennlige. Menon peker på at bestillerkompetansen er for lav.

For et fagdirektorat som Arkivverket vil det være en naturlig oppgave å sørge for veiledning til innkjøpere. Veiledningen kan selvfølgelig ikke favorisere bestemte leverandører, men kan peke på vurderinger som bør gjøres før en går ut i markedet og måter dette kan gjøres på. Arkivverket kan også legge til rette for innovative anskaffelser i samarbeid med anskaffelseskompetansen i program for Innovative anskaffelser. NHO, KS, Difi, Innovasjon Norge og Forskningsrådet er programansvarlige og NHO har prosjektlederansvaret gjennom et sekretariat for programmet Innovative anskaffelser.[7] KS har en sentral rolle som kompetansemiljø for kommunal sektor, som til sammen står for en stor del av markedet.

Etterlevelse må framstå som nyttig for virksomheten

Kravene til offentlig dokumentasjonsforvaltning har noen særtrekk som springer ut av at offentlig forvaltning skal ivareta noen særlige hensyn, som demokratisk kontroll, folkevalgt styring, forvaltning av fellesskapets verdier. Reguleringen av offentlig dokumentasjonsforvaltning skal altså tjene flere formål. Ett av dem vil være effektivitet når det gjelder overføring til langtidsbevaring. Noark-standarden gir føringer for å ivareta dette og andre hensyn. For at virksomhetene skal investere tilstrekkelig ressurser og oppmerksomhet i anskaffelsesprosessen, slik at nye informasjonssystemer etterlever krav i standarder eller forskrifter, må kravene framstå som forståelige og nyttige for virksomheten. Selv om regeletterlevelse er et grunnleggende trekk ved forvaltningens virksomhet, vil hverken ledere eller ansatte i praksis prioritere arbeidet med å etterleve krav som ikke framstår som bidrag til å nå virksomhetens samfunnsmessige mål. Det er derfor nødvendig å gjøre et nøkternt utvalg av krav som skal stilles til offentlige virksomheter, og formidle disse kravene slik at deres betydning blir forstått.

Tilsyn og eventuell godkjenningsordning tilpasset reglene som gjelder

Evalueringen tyder på at Arkivverkets godkjenningsordning gir en falsk trygghet for kjøperne om egenskaper i systemet som ikke er gjenstand for godkjenning. Det kan være gode grunner til å vurdere kritisk om en godkjenningsordning bør videreføres. Utvalget vil ikke konkludere på dette punktet fordi det bør ses i sammenheng med hvilke regler som gis, på hvilket nivå og hvilke øvrige virkemidler som bidrar til etterlevelse. Utvalgets lovutkast hjemler en godkjenningsordning med tilstrekkelige rammer til at Nasjonalarkivet kan finne egnede former, vilkår og prosesser.

---

[7] http://innovativeanskaffelser.no/.

Sammenhengen med digitaliseringspolitikken

Når det meste av den dokumentasjonen det offentlige produserer, er omfattet av arkivlova, og dokumentasjonen i dag stort sett er digital, er det åpenbart at Noark-standarden påvirker digitaliseringen av offentlig sektor. Sakarkivsystemene som saksbehandlere i kommunal og statlig sektor bruker, er definert av krav i Noark-standarden. Utvalgets inntrykk er at Noark-standarden har blitt forvaltet uten institusjonalisert samordning med digitaliseringspolitikken. Kravene til dokumentasjonsforvaltningen i offentlig sektor og kravene langtidsbevaring stiller til produksjonen av offentlig dokumentasjon, ser ikke ut til å prege digitaliseringspolitiske styringsdokumenter. Det var først ved oppnevningen av arkivlovutvalget at det ble gjennomført en evaluering av Noark-standarden, og da innenfor de tids- og budsjettrammer som var satt for utvalgets arbeid. Utvalget stiller derfor spørsmålet om forvaltningen av Noark-standarden har fått ressurser og oppmerksomhet som står i forhold til hvor sentral standarden er som forvaltnings- og digitaliseringspolitisk virkemiddel.

17.5.3 Ingen standard? Regler i lov og forskrift supplert med veiledning?

Det er ingen tvil om at Noark-standarden har hatt en svært viktig funksjon i arkivsektoren og norsk forvaltning. Standarder som bransjenormer er noe annet enn en standard gitt av et direktorat med lovhjemmel til å kreve at den etterleves. Dersom en i dag ikke hadde hatt Noark-standarden, er det ingen selvfølge at det hadde blitt gitt en slik standard nå. Det kan hevdes at det er mer hensiktsmessig å gi normer i forskrift, slik det gjøres blant annet i den temmelig omfattende riksarkivarens forskrift.

Ettersom Noark-standarden har vært etablert siden 1984, bør vurderingen av valg av reguleringsmåte baseres på oppdaterte vurderinger av reguleringsbehovet og om en videreutvikling av Noark-standarden kan svare på disse. Utvalget ser at det er behov for en bedre balanse i ansvarsforholdet mellom arkivskaper (kunde), leverandør og arkivmyndigheten, særlig for å legge til rette for innovasjon. Det er videre ikke gitt at innsyn etter offentleglova (journalføring) skal legge like sterke rammer for dokumentasjonsforvaltningen i framtiden som i dag. Fordi en har internasjonale standarder, kan det være like nærliggende å ivareta norske særbehov gjennom regler enn gjennom en egen norsk standard. Regler gitt som funksjonskrav og oppdatert og dekkende veiledning fra Nasjonalarkivet kan legge rammer for lokalt arbeid som skaper like god etterlevelse og måloppnåelse som en pålagt standard.

17.5.4 Fortsatt Noark?

Slankere Noark?

Noark 5.5 innebærer en videreføring og tydeliggjøring av arkivkjernetilnærmingen. Arkivverket har videreført den delen av Noark-visjonen som ikke handler om spesifiseringen av et system for saksbehandling, journalføring og arkivering, men stiller derimot krav til hvordan informasjon skal behandles for at dens verdi som dokumentasjon og arkiv skal ivaretas. eInnsyn kan ivaretas gjennom at virksomheten oversetter egne metadata til noen få kjernemetadata.

Fra applikasjonsstandard til avleveringsstandard (avleveringsformat)?

Noark-standarden har helt fra 1984 blitt brukt som en applikasjonsstandard. I dette ligger at det har blitt utviklet journalsystem (Noark versjon 1, 2 og 3) og sakarkivsystem (Noark 4 og 5). Noark 5 legger til rette for arkivkjerner som kan knyttes opp til fagsystem, men det er tatt i bruk i avgrenset grad. Både Noark 3, 4 og 5 beskriver avleveringsformatet, det vil si det formatet (struktur og metadata) som arkivuttrekket skal ha ved overføring til arkivinstitusjon.

En kan tenkte seg en tilnærming der Noark-standarden ikke lenger standardiserer hvordan dokumentasjonsplikten skal implementeres i systemer. Hvordan dokumentasjonsplikten håndteres, vil være avhengig av virksomhetens behov, typen dokumentasjon og hvilke tekniske løsninger som brukes til enhver tid. For systemer med dokumentasjon som senere skal langtidsbevares, kan i så fall innføring av standardiserte avleveringsformater kombineres med prinsipper eller funksjonelle krav som sikrer at dokumentasjon opprettholder sin autentisitet, integritet, konfidensialitet og anvendbarhet gjennom livsløpet.

For å sikre at overført dokumentasjon er tilgjengelig over tid, er det imidlertid behov for å definere standardiserte avleveringsformater for å ivareta så godt som mulig at like dataelementer fra forskjellige systemer opptrer på like måter ved langtidsbevaring. Samtidig vil data og formater brukes ulikt på tvers av systemer. For stramt definerte formater kan føre til tap av metadata og formater som ikke passer inn. Derfor bør det antake-

lig utvikles en katalog av flere standardiserte beskrivelser og avleveringsformater tilpasset ulike sektorer eller informasjonssystemer. Avleveringsformatet bør angi både struktur for metadata og aksepterte formater.

Et arbeid med å endre Noark-standarden til å bli en rendyrket avleveringsstandard bør i så fall ta utgangspunkt i det nasjonale IKT-arkitekturarbeidet som pågår i regi av Skate og de nasjonale og kommunale standardene som er etablert. Basert på standardiserte avleveringsformater, kan det utarbeides spesialiserte avleveringsformater for bestemte typer fagsystemer eller sektorer. De spesialiserte avleveringsformatene bør ta utgangspunkt i eventuelle dokumentasjonsplikter i sektorregelverk. For eksempel er det andre dokumentasjonsplikter innenfor barnevern enn i sosialtjenesten.

Å frikoble kravene til avleveringsformatet fra dokumentasjonsplikten, kan utfordre troverdigheten til dokumentasjonen. Det er nødvendig å sikre at troverdigheten opprettholdes i systemet og at det ved overføring til langtidsbevaring følger med metadata som kan bekrefte autentisitet, integritet og anvendbarhet. Utvalget mener dette ikke innebærer at Noark og overføring skal videreføres som i dag. Det ligger blant annet muligheter i såkalt innebygd arkivering, se nedenfor.

Internasjonale standarder så langt de passer

Utvalget tilrår som et utgangspunkt at eventuelle nye versjoner av Noark bare gir føringer på spørsmål som ikke er dekket av internasjonale standarder eller hvor det er behov for nasjonale tilpasninger. Nasjonalarkivet vil kunne veilede om forholdet mellom Noark og internasjonale standarder.

Flere standarder?

Noark-standarden dekker i dag mange temaer, og det kan vurderes om den bør deles i flere standarder. Det vil for det første avgrense hvilke mål som skal nås, noe som vil være en fordel for forståelsen og implementeringen. For det andre kan de ulike Noark-standardene tilpasses temaet i de mest relevante internasjonale standardene.

17.5.5 Sertifisering

Sertifisering er en vanlig måte å sørge for at en virksomhet følger regler, som framgangsmåter, prosedyrer, sikkerhet o.l. Det innebærer at en godkjent (eller akkreditert) organisasjon inspiserer virksomheten og ser etter at prosedyrer og framgangsmåter er i tråd med sertifiseringsgrunnlaget. Det utstedes et sertifiseringsdokument som bekrefter dette og som ofte har en tidsbegrenset gyldighet fram til et nytt tilsyn må foretas. Det er to kritiske elementer i dette: For det første behøves en akkrediteringsorganisasjon som godkjenner kontrollørene og sier hvilke institusjoner som kan være kontrollører, og som kan utstede sertifikater. I Norge er Norsk akkreditering et eksempel på en slik overordnet organisasjon. For det andre må det foreligge et sertifiseringsgrunnlag. Det kan være en norsk eller internasjonal standard, det kan være regler fastsatt av offentlige myndigheter eller internasjonale organisasjoner, eller det kan være sertifiseringsorganisasjonen selv (slik klasseselskapene gjør i internasjonal shipping). Å være norm- og standardsetter krever en høy grad av fagkunnskap og kompetanse.

En kunne tenke seg at arkivinstitusjoner ble underlagt sertifiseringskrav der Arkivverket fastsetter sertifiseringskravene (for eksempel en kombinasjon av ISO-standarder og Arkivverkets egne regler), og der Norsk akkreditering i samarbeid med Arkivverket godkjenner (akkrediterer) private virksomheter som sertifiserer arkivinstitusjoner for en gitt periode. Sertifiseringskrav kan gjelde dokumentasjonsforvaltningen og/eller langtidsbevaringen. En fordel ved en slik løsning er en relativt felles standard for sertifiserte arkivinstitusjoner enten de er offentlige eller private. Minstekravene til et arkiv er eksplisitte og kontrollerbare, og likebehandling er dermed sikret. Arkivverket ville også få en enklere og mer oversiktlig rolle som standardsetter og veileder, men ikke som kontrollør. Ulempen er selvfølgelig at kostnadene flyttes til den enkelte arkivinstitusjon.

17.5.6 Regulering av designfasen. Innebygd arkivering

Innebygd arkivering – en ambisjon eller en konkret teknologi?

Uttrykket innebygd arkivering («archiving by design») refererer til en tenkning om at mål for håndteringen av data kan oppnås gjennom innstillinger i systemene forvaltningen bruker. Dersom produksjonssystemet kan ivareta kravene om integritet, pålitelighet, konfidensialitet og anvendbarhet, er det innholdet i fagsystemet som overføres til langtidsbevaring. Løsningen må være at arkivering ikke er noe en gjør, men noe som skjer fordi en utfører oppgavene på korrekt måte. I Nederland blir innebygd arkivering forstått slik:[8]

> Archiving by design means designing information systems to support the work process in such a way that the long-term accessibility of that information is taken into account from the outset. This integrated approach to archiving helps to bridge the gap that often exists between the work process and the archiving process.

Tenkningen ligger til grunn for personvernforordningen artikkel 25 om innebygd personvern og personvern som standardinnstilling. Også informasjonssikkerhet kan være innbygd («Security by design»), se NOU 2018: 14 kapittel 18.

Teknologiske valg vil og bør være opp til den enkelte virksomhet. Utvalget mener det er gode grunner til å ha en ambisjon om innebygd arkivering og om et regelverk som åpner for dette. Utvalget vil likevel søke å unngå å bruke innebygd arkivering som et løsenord for arkivsektorens utfordringer; utfordringene må løses hver for seg gjennom ulike typer tiltak som veiledning, prioritering, kunnskapsoppbygging og regler. Spillerommet i Noark 5 har ikke stått i veien for innebygd arkivering, men innebygd arkivering krever et arbeid før informasjonssystemer tas i bruk, som ikke har vært vanlig, og som godkjenningsordningen for Noark ikke legger opp til.

Virksomhetene må ha beskrivelser av datamodellen i systemet de bruker

Det er behov for gode strukturer, prosesser og løsninger i forkant av at dokumentasjon blir produsert. Kostnadene ved å skulle rette opp og avdekke i ettertid hva som er gjort og hvordan ulike informasjonselementer henger sammen, er store. Til tider kan det også være umulig.

For digital dokumentasjon blir det i designfasen besluttet både organisatoriske strukturer (hvem har myndighet til å gjøre hva, hva løses maskinelt, og hva løses av mennesker) og IKT-løsningsarkitektur.[9] Lovutkastet §§ 9 og 10 legger opp til at virksomhetene må ha gode beskrivelser av hvordan informasjonssystemer løser oppgaver, hvilken informasjon som produseres ved oppgaveløsingen, hvordan informasjonen ivaretas slik at den opprettholder verdi som bevis på at noe er utført, og sammenhengen mellom ulike informasjonselementer. Dette er virksomhetene uansett pålagt å utarbeide i forbindelse med håndtering av personopplysninger. Ved å sette sammen ulike elementer får en et fullgodt bilde av hva som ble gjort, hvorfor det ble gjort og sammenhengen det ble gjort i. I tillegg må det kunne framkomme hvem, eller hvilket system, som gjorde det. I sum vil denne type dokumentasjon tilføre viktig informasjon om konteksten den løpende dokumentasjonen er skapt i. Dermed vil den utgjøre en «digital proveniens», og medføre høyere verdi og kvalitet på den dokumentasjonen vi tar vare på i lang tid som arkiver.

Offentlig sektor er sammensatt og variert når det gjelder modenhet og kompetanse på å organisere arbeidsprosesser på måter som utnytter potensialet i teknologi gjennom digital transformasjon. Dette preger hvordan IKT-løsninger anskaffes (sources). Store virksomheter som Skatteetaten og NAV har bygd opp interne miljøer med vekt på arkitektur, informasjonsforvaltning og systemutvikling. De har dermed indirekte tatt kontroll på måten en håndterer dokumentasjon i designfasen. For de fleste offentlige virksomheter vil det være mer hensiktsmessig å kjøpe helt eller delvis standardiserte IKT-løsninger for sin oppgaveløsing, framfor å bygge opp denne typen kompetanse internt. For disse vil design-dokumentasjon gi tekstlige beskrivelser av fordeling av ansvar og myndighet kombinert med rutinebeskrivelser, utarbeidet i anskaffelsen av IKT-løsninger levert av det private leverandørmarkedet. De vil i mindre grad ha innsikt i hvordan ulike informasjonselementer er strukturert i IKT-løsningene, eller hvordan systemet sørger for at dokumentasjonen i systemet bevarer sin verdi som bevis for utførte oppgaver (datamodell for løsningen).

For langtidsbevaring mener utvalget det kan være hensiktsmessig å gi større frihet i utformingen av løsninger, men at det stilles tre typer krav:

- funksjonelle krav som ivaretar at dokumentasjon forblir til å stole på i systemets levetid, det

[8] Erik Saaman, Strategic Advisor at the National Archives of the Netherlands.

[9] Dataforeningen definerer virksomhetsarkitektur slik: Virksomhetsarkitektur dreier seg om helhetlig og langsiktig utvikling av virksomheter, for å få organisasjon, arbeidsprosesser, IT-systemer, teknologi og andre ressurser til å utvikles i takt og fungere sammen. Virksomhetsarkitekter må samspille med en rekke aktører, inkl. toppledelse, produktledelse, prosjektledelse og fagspesialister. Metoder, standarder og verktøy er i sterk utvikling, internasjonalt og i Norge. Stadig flere virksomheter ansetter en eller flere virksomhetsarkitekter, eventuelt i team med ulike fokusområder under ledelse av en overordnet virksomhetsarkitekt.

Det Norske Akademis ordbok (NAOB) definerer virksomhetsarkitektur slik: helhetlig plan for samspill i og utvikling av en virksomhets (eller etats) oppbygning, arkitektur, med tanke på for eksempel. organisasjon, IT-systemer og arbeidsoppgaver (i lys av strategiske mål) https://www.naob.no/ordbok/virksomhetsarkitektur.

vil si vern mot endring, krav loggføring, tilgangskontroll mv.
- krav om nødvendige designbeskrivelser om bruk av løsningen og datastruktur for løsningen og
- mulighet for å foreta arkivuttrekk fra IKT-løsninger uten at dokumentasjonen mister sin verdi.

Dette vil muliggjøre at dokumentasjon opprettholder sin verdi i lang tid, selv etter at løsningen den ble produsert i ikke eksisterer lenger.

Utvalget legger også til grunn at det for større offentlige virksomheter ikke vil innebære vesentlige ekstrakostnader at de må oppbevare kopier av sine «designbeskrivelser», det vil si for egenutviklede systemer. Dette er en oppgave de uansett må gjøre for å kunne vedlikeholde og videreutvikle sine systemer. Ved at det løpende overføres oppdatert designdokumentasjon til Nasjonalarkivet eller kommunal arkivinstitusjon, kan det bidra til å ivareta muligheten til å gjenskape helhetlig og samlet dokumentasjon på ulike hendelser og beslutninger fra overførte arkivuttrekk.

For små og mellomstore offentlige etater vil situasjonen være en annen. De kjøper gjerne ferdige løsninger og har normalt ikke tilgang til datamodell eller internstrukturen i applikasjonene de kjøper. Dette er et stort problem allerede i dag: Arkivverket anslår at det er om lag 12 000 databaser i offentlig sektor som skulle vært overført til langtidsbevaring, alternativt er det stor fare for at dokumentasjon fra disse systemene går tapt. En utfordring i dagens situasjon er at det i liten grad finnes god designdokumentasjon i virksomhetene som bruker den. Noen leverandører har opphørt å eksistere og for løsninger som er i drift, anser virksomheten datamodell for løsningen som en forretningshemmelighet. Selv om det er mulig å få skapt arkivuttrekk av disse databasene, er det ikke gitt at de data som kommer med i arkivuttrekket, er tilstrekkelig beskrevet til å kunne gi mening.

Det bør derfor vurderes å innføre en mekanisme som sikrer at offentlig sektor har tilstrekkelige designbeskrivelser for IKT-løsninger som produserer dokumentasjon som skal overføres til langtidsbevaring. Dette kan løses på ulike måter. En måte kan være at alle virksomheter skal stille krav om at beskrivelse av datamodell for aktuelle løsninger skal følge med som del av overleveringen eller installasjonen når de anskaffer løsninger. En annen måte kan være at en beskrivelse av datamodell for løsninger som installeres i offentlig sektor, skal overleveres til Nasjonalarkivet eller kommunal arkivinstitusjon. Det siste er løsningen i lovutkastet § 9 tredje ledd.

En overlevering til Nasjonalarkivet og kommunal arkivinstitusjon kan sammenlignes med dagens praksis for bygg og infrastruktur. Der stilles det krav om at konstruksjonstegninger for bygninger og fysisk infrastruktur skal rapporteres inn til myndighetene når konstruksjonen er på plass, inkludert innrapportering av endringer. For å i etterkant kunne forstå og gi mening til digitale strukturer, er beskrivelser av hvordan de er designet og brukt, en nødvendig forutsetning. Samtidig vil slik informasjon kunne ha opphavsrettslige begrensninger, være forretningshemmeligheter og utgjøre et informasjons-sikkerhetsproblem om den kommer på avveie i produksjonsperioden. Det vil derfor være viktig at beskrivelsene skal skjermes fra bruk så lenge en løsning er i drift.

En regulering med krav om overføring av designdokumenter til Nasjonalarkivet kan potensielt avbøte noe av utfordringene med dagens Noark-standard. En viktig grunnstein for Noark standarden er at dokumentasjon skal overføres til langtidsbevaring på et standardisert format. Et argument for Noark var at når all dokumentasjon følger samme datamodell på tvers av virksomheter, er det enkelt for ettertiden å forvalte og finne dokumentasjon. Imidlertid er kompleksiteten i forvaltningen for stor til at all dokumentasjon passer inn i én standardisert modell tilsvarende dagens Noark-standard. Tilgang til datamodell og designbeskrivelser for bevarte systemer vil gjøre at variasjonen i overført materiale kan være større, samtidig som kostnadene ved å bruke dokumentasjonen beholdes relativt lave.

Godkjenne implementeringen av IKT-løsningene

Innebygd arkivering krever tidlig innsats. Anskaffelsen og implementeringen i virksomheten er med en slik tenkning grunnlaget for at en med tiden har noe å langtidsbevare. Det er dermed nærliggende at Nasjonalarkivets kontrollerende innsats rettes mot implementeringen av IKT-løsningene. Gode løsninger gir grunnlag for god dokumentasjonsforvaltning og effektiv overføring til langtidsbevaring. Innebygd arkivering innebærer dermed en omlegging av dagens godkjenningsordning og antakelig større ressursinnsats fordi det er mange ulike systemer, og fordi teknologiutviklingen vil stille Nasjonalarkivet overfor nye tekniske og regulatoriske spørsmål.

17.5.7 Tilrådning: Videreutvikling av Noark parallelt med utvikling av innebygd arkivering

Utvalgets utgangspunkt er at føringer om spørsmål virksomhetene bør vurdere og eventuelt sørge for å håndtere, bør gis i veiledning som det er frivillig å følge. Føringer som alle pliktsubjekter til loven skal følge, bør gis som lov eller forskrift. Generelt bør det stilles så lite detaljerte krav som mulig, slik at det offentlige og leverandørene kan prøve nye løsninger.

Digitale arbeidsformer kan gi bedre kontroll på hva vi løser (behovet), hvordan vi løser det og hvem som har vært involvert i å løse det. Digitalisering blir dyrt dersom en ikke har kontroll på dette. Digitale spor (metadata) kan utnyttes til dokumentasjonsformål, og kan også etter omstendighetene gjøre det lettere for virksomhetene å etterleve personvernforordningen. De arkivfaglige prinsippene autentisitet, integritet, proveniens osv. kan ivaretas gjennom lagring av slike spor gjennom prosessen, uten at det blir lagt like stor vekt på å vite mye om organisasjonen som utførte oppgaven, som i tradisjonell arkivtenkning. En tilnærming som aksepterer digital proveniens, gir muligheter som bør utnyttes.

Utvalget tilrår at Nasjonalarkivet arbeider fram en ytterligere forenklet (og mer presis) Noark 5 på kort sikt. Samtidig bør det settes i gang et arbeid for å prøve ut nye metoder og løsninger for å bedre sikre dokumentasjon i forvaltningens systemer.[10] Også framover bør standarder gjelde både statlig og kommunal sektor, men det er ønskelig at standardisering gir spillerom til å ivareta lokale behov og prøve ut nye løsninger. Utvalgets lovutkast gir tilstrekkelige hjemler, se lovutkastet § 16 tredje ledd.

Utvalget tilrår at videre utviklingsarbeid bør være basert på brede prosesser, jf. Arkivverkets beta-side. Det vil også være naturlig å involvere Skate i utviklingsarbeidet.

Spørsmålene er også aktuelle utenfor Norge, og noe av arbeidet kan med fordel være en komparativ studie. Det vil være behov for jevnlig evaluering med nok ressurser, se også kapittel 23. Det er videre behov for et arkivfaglig sterkt direktorat som har ressurser til å videreutvikle virkemidlene de forvalter, og et departement som krever det av dem.

---

[10] Regjeringsutvalget «Digital 21» peker på viktigheten av å utvikle offentlige rammeverk for innovasjon, eksempelvis tiltak 54 om å etablere regulatoriske sandkasser. Realisering av innebygd arkiv kan skje i en slik sandkasse. Se https://digital21.no/.

Kapittel 18
Utførselsforbudet. Skytjenester

Data krysser landegrenser som ledd i alminnelige, digitale arbeidsprosesser. Såkalte skytjenester gir innbyggere, næringsliv og forvaltning tilgang til større behandlingskapasitet enn det som kan leveres innenfor Norges grenser. Gjeldende arkivlov forbyr at dokumentasjon som er omfattet av arkivlova, lagres på servere i utlandet. Spørsmålet om forbudet bør videreføres dreier seg ikke bare om skytjenester er trygt, nyttig eller billig for den enkelte virksomhet. Det dreier seg også om hensiktsmessig og sikker bevaring av våre informasjonskilder for samtid og ettertid. Utvalget foreslår å oppheve gjeldende forbud mot overføring av digital dokumentasjon til utlandet, med visse geografiske begrensninger, krav om risikovurderinger og mulighet for revisjoner.

18.1 Innledning

18.1.1 Mandatet og bakgrunn

Utvalget er bedt om å «vurdere og gi anbefalinger om regelfesting av offentlige virksomheters bruk av skytjenester for arkivpliktig materiale. Utvalgets arbeid skal harmonere med gjeldende arbeid/utredninger på feltet». (Mandatet punkt g.)

Gjeldende arkivlov forbyr å føre arkiv ut av landet, se § 9. Loven ble skrevet før Internett var tatt i alminnelig bruk. Utførselsforbudet er oppstilt med ikke-digital, det vil si papirbasert, dokumentasjon for øye. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har pekt på forbudet i arkivlova som et hinder for offentlig sektor for å ta i bruk skytjenester.[1] I Digitaliseringsrundskrivet (2017) anbefaler Kommunal- og moderniseringsdepartementet bruk av skytjenester:

> Når det ikke foreligger spesielle hindringer for å ta i bruk skytjenester, og slike tjenester gir den mest hensiktsmessige og kostnadseffektive løsningen, bør en velge slike tjenester. Spesielle hindringer kan for eksempel være særlige krav til sikkerhet og sårbarhet, eller eksisterende systemer og infrastruktur som gjør at bruk av skytjenester ikke vil være kostnadseffektivt. Det er en forutsetning at valgt løsning tilfredsstiller virksomhetens krav til informasjonssikkerhet. Dette krever at virksomheten kjenner verdien av egne data og systemer, og at det gjennomføres en risikovurdering.

I statsrådsforedraget til ny arkivforskrift pekte statsråden på spørsmål som regjeringen må vurdere nærmere ved regelendringer om overføring av dokumentasjon til utlandet:

- Er sikkerheten tilstrekkelig ivaretatt?
- Hvilken merverdi har lagring i utlandet?
- Hva slags materiale egner seg for ulike typer skytjenester?
- Hva er forholdet til regjeringens skystrategi?
- Kan sammenstilling av informasjon fra ulike offentlige virksomheter gi behov for gradering (av dokumenter som i utgangspunktet ikke er gradert)?
- Bør Riksarkivet sette nærmere krav til lagring i utlandet?

18.1.2 Hva er skytjenester?

Utvalget legger til grunn definisjonen av skytjenester i *Nasjonal strategi for bruk av skytenester*, se boks 18.1.

Skytjenester er en samlebetegnelse på alt fra dataprosessering og datalagring til programvare på servere som er tilgjengelige fra eksterne serverparker tilknyttet Internett. Dette innebærer at kundens data overføres til leverandørens servere, og at kunden får tilgang til sine data der, uten nødvendigvis å vite hvilken serverpark dataene ligger på. Kunden behøver ikke bygge opp eget datasenter eller eie egne servere. Tjenesten er skalerbar, og kunden betaler normalt bare for kapasiteten som er brukt.[2] De fleste skytjenester tilbys allment til alle på markedsvilkår. Skytjenester leve-

[1] Kartlegging av hindringer i regelverk for bruk av skytjenester, Arbeidsgrupperapport 2015. Se også NOU 2015: 13 Digital sårbarhet – sikkert samfunn, punkt 23.7.3.1.

Boks 18.1 Definisjon av skytjenester

Skytenester er skalerbare tenester som blir leverte over nett. Den viktigaste forskjellen på skytenester og meir tradisjonell tenesteutsetting er forretningsmodellen, der kunden berre betaler for den kapasiteten han har brukt. Målet er å tilby kostnadseffektive, sikre, skalerbare IT-tenester til kundane.

Det å kjøpe tenester frå eksterne leverandørar er ikkje noko nytt. Bruk av skytenester inneber i utgangspunktet ein tilsvarande risiko som ved tradisjonell utsetting av IKT-drift, der risiko og sårbarheit er knytte til val av leverandør, lokalisering, kommunikasjonskanalar og arkitektur.

Regjeringa har valt å bruke den amerikanske standardiseringsorganisasjonen NIST (National Institute of Standards and Technology) sin definisjon på skytenester.

NIST trekker fram følgande kjenneteikn på skytenester:

- Behovsbaserte: Skytenester blir levert etter kvart som ein har bruk for dei. Dei kan skaffast raskt, og kunden betener seg sjølv på nett når han har bruk for auka kapasitet (for eksempel servertid eller lagring), utan at han treng å involvere leverandøren.
- Leverte over nett: Tenestene er tilgjengelege over nettet, og kunden får tilgang gjennom standardmekanismar som kan nyttast gjennom ulike typar klientar – frå mobiltelefonar og nettbrett til PC-ar.
- Delte ressursar: Leverandøren kan fordele dataressursane sine dynamisk etter dei ulike kundane sine behov.
- Umiddelbar fleksibilitet: Dei tenestene kunden treng kan skalerast opp eller ned etter kva kunden har bruk for, slik at ressursane i praksis blir opplevde som uendelege.
- Betaling etter bruk: Ressursbruken blir målt, kontrollert og rapportert, og er gjennomsiktig for både kunden og leverandøren av tenesta.

Kilde: Nasjonal strategi for bruk av skytenester, Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016

res gjerne parallelt til et stort antall kunder og innebærer ofte en viss standardisering.[3]

Skytjenester er ulike ting. Det grunnleggende er såkalt infrastruktur som tjeneste (IaaS). Oppå det ligger såkalt plattform som tjeneste (PaaS). Dette vil være tjenester som operativsystemer, databaser, applikasjonsservere og webservere. Oppå dette ligger såkalt programvare (software) som tjeneste (SaaS), for eksempel programmet for kontorstøtte, CRM, regnskap og Office 365. I og med at lagring i skyen (den grunnleggende skytjenesten) utenfor Norge er forbudt, får ikke offentlige virksomheter tilgang til disse tjenestetypene. Difi mener at bruk av skytjenester i utgangspunktet innebærer den samme risikoen som tradisjonell utsetting av IKT-drift. Det vil si at risiko og sårbarhet er knyttet til valg av leverandør, lokalisering, kommunikasjonskanaler og arkitektur.

Det argumenteres gjerne med at skylagring gir økt fleksibilitet.[4] I Nasjonal strategi for bruk av skytjenester fra 2017 pekes det på følgende hensyn:

- Skalering (ubegrenset kapasitet for databehandling og lagring)
- Informasjonstrygghet (bedre kompetanse hos leverandøren)
- Energieffektivitet (maskinvareressursene deles på mange kunder)
- Fleksibilitet (tjenestene kan brukes flere steder og av ulike typer klienter)
- Innovasjon (ikke behov for investeringer i infrastruktur eller maskinvare for å starte opp ny virksomhet)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet arbeider med å etablere en markedsplass for skytjenester rettet mot offentlig sektor. Målet er å bidra til økt utbredelse av sikre, lovlige og kostnadseffektive skytjenester. På sikt er tanken at dette vil gi bedre, mer kostnadseffektiv IKT i offentlig sektor i Norge.

---

2 Se Difis veiledningsside https://www.anskaffelser.no/hva-skal-du-kjope/it/skytjenester-cloud Her omtales også tre typer skytjenester: programvare, plattform og infrastruktur.

3 Digitaliseringsstyrelsen: Notat om love og regler der unødigt vanskeliggør anvendelsen af cloud computing.

4 Digitaliseringsrundskrivet H-7/17 (2017) punkt 1.12.

Gjennom at informasjon om tjenestene, priser og hvilke krav leverandørene tilfredsstiller (for eksempel til sikkerhet og personvern), blir gjort tilgjengelig på en slik markedsplass, vil det bli enklere for virksomhetene å gjøre rimelige og godt funderte anskaffelser. Markedsplassen vil føre en viss kontroll med leverandørenes egendeklarasjon, slik som kontroll av at databehandleravtalene de tilbyr, tilfredsstiller krav i personvernforordningen, at sertifiseringer er som oppgitt, og at nødvendig dokumentasjon er vedlagt.

18.2 Gjeldende rett

18.2.1 Arkivlova

Bakgrunnen for forbudet drøftes ikke eksplisitt i forarbeidene.[5] Skylagring var ikke aktuelt da gjeldende arkivlov ble skrevet. Paragraf 9 bokstav b forbyr å føre offentlig dokumentasjon *ut av landet* og tolkes som et forbud mot å lagre hele eller deler av et offentlig organs dokumentasjon i utlandet.[6] Arkivlova er ikke til hinder for at skytjenester kan brukes for dokumentasjon, men serverne må ligge i Norge. Forbudet har en parallell i kulturminneloven § 23 som gjelder kunst eller kulturmateriale «som har stor betydning for bevaring, forskning eller formidling av kulturarv, kunst og historie i Norge».[7] Kulturminneloven gjelder fysiske kulturminner.

Forbudet gjelder alle typer dokumentasjon, uansett hvor verdifull eller lite verdifull den er. De aller fleste fagsystemer inneholder dokumentasjon som skal bevares i tråd med arkivlova, og dermed treffer forbudet i arkivlova § 9 svært bredt. Kravene om lagring av slike systemer i Norge begrenser gevinstpotensialet som ligger i bruk av skytjenester. På denne måten kan norsk offentlig sektor ha gått glipp av effektiviseringsmuligheter.

Paragraf 9 gir også regler om avhending, kassasjon og retting av dokumentasjon. Arkivlova skiller ikke her mellom dokumentasjon som befinner seg hos virksomheten hvor den ble til, og dokumentasjon som er overført til varig bevaring. Dermed gjelder forbudet mot overføring av dokumentasjon til utlandet både i arkivdanningsfasen og bevaringsfasen.

Plasseringen av forbudet i § 9 sammen med kassasjon og avhending kan tyde på at bevaring er den sentrale begrunnelsen for utførselforbudet. Dette kan antas å bygge på en forventning om fare for tap av (tilgang til) dokumentasjonen om den havnet utenfor norsk jurisdiksjon, i tilfelle det skulle bli nødvendig med hjemhenting av ulike grunner.

Loven åpner for at arkiver kan føres ut av landet dersom det er en nødvendig del av den forvaltningsmessige eller rettslige bruken av dokumentene. Som eksempel nevner Ot.prp. nr. 77 (1991–92) i punkt 3.2.5 at «Utanriksdepartementet ikkje skal måtta ta omsyn til dette lovbodet i det ordinære saksarbeidet vis à vis utanriksstasjonane […] eller når dokument skal leggjast fram i ei rettssak i eit anna land». Riksarkivarens praksis beskrives slik i høringsnotatet til ny arkivforskrift:

> Riksarkivaren har gitt særskilt samtykke til utførsel i tilfelle der det har vore tale om midlertidig utførsel, for eksempel for å skanne papirmateriale og deretter føre det tilbake til Noreg. Riksarkivaren har ikkje brukt myndet til å gi særskilt samtykke til skylagring av offentlege organs arkiv på serverar i utlandet. Det er fleire årsaker til dette. Blant anna er det uklart kva kriteria for slik utførsel skal vere, kva vilkår som eventuelt kan stillast, og kor langt Riksarkivaren i slike tilfelle skal gå i vurdere innhald og kvalitet i kvar enkelt løysing som det blir søkt om unntak for.
>
> Så lenge det komplette arkivet og tryggingskopi eller andre former for løysingar som skal sikre redundans, er i Noreg, har Riksarkivaren lagt til grunn at kopiar kan vere i utlandet.

18.2.2 Høringen av ny arkivforskrift

Høringsnotatet (2017)

Kulturdepartementet foreslo i oktober 2016 en ny § 22 i arkivforskriften om lagring av digital dokumentasjon i utlandet hjemlet i arkivlova § 12:

> Offentlege organ kan lagre digitalt arkivmateriale utanfor Noreg dersom pliktene i arkivlova med forskrifter er regulerte i avtala mellom

---

5 Ot.prp. nr. 77 (1991–92) og NOU 1987: 35 Samtidens arkiver – fremtidens kildegrunnlag.

6 Se Arkivverkets veiledningsside om skytjenester: https://www.arkivverket.no/for-arkiveiere/arkivering/skytenester. Dette er gjeldende rett for all dokumentasjon som omfattes av arkivlova. Det er derfor neppe dekkende når Direktoratet for e-helse skriver i sin rapport Informasjonssikkerhet ved bruk av private leverandører i helse- og omsorgstjenesten (IE-1012, 2017): «I gjeldende rett er det ikke noe forbud mot at norske virksomheter benytter nasjonale eller utenlandske, private leverandører fra EU/EØS-området.» Statsråd siterte dette i sin redegjørelse for Stortinget om Helse Sør-Øst-saken 30. januar 2018.

7 Se forskrift om utførsel og innførsel av kulturgjenstander i § 2 bokstav f som krever at det gis tillatelse før utførsel av «arkivmateriale, brev, manuskripter» fra før år 1900.

organet og eigaren av arkivlageret. Organet skal behalde tilgang til, kontroll med og eigedomsrett til sitt eige arkivmateriale.

Høringsnotatet gjorde rede for utfordringer ved skylagring i utlandet:

- Flytting av dokumentasjon, for eksempel ved overgang til ny leverandør etter fornyet anbud eller ved kontraktsbrudd (økt risiko for informasjonstap ved hyppigere konverteringer)
- Plikten til å ta vare på dokumentasjon over tid (mange skytjenester er rettet mot organets behov for å ha informasjonen tilgjengelig på kort sikt)
- Lagring flere steder (mer krevende å ha oversikt over hvor informasjonen befinner seg)
- Ansvar for arkivlokale (sikring mot uautorisert tilgang)
- Tilsyn (Arkivverket har plikt til å inspisere arkiver, jf. arkivlova § 7)
- Jurisdiksjon, det vil si eventuell plikt til å etterleve regler i det landet der informasjonen er lagret

I høringsnotatet poengteres det at bruk av skytjenester også kan ha fordeler fordi leverandører av skytjenester vil kunne tilby løsninger som sikrer arkivene bedre enn mange av løsningene som er i bruk i dag. Dette gjelder imidlertid ikke bare skytjenester, men alle former for profesjonelle tjenester der databehandlerforetak utfører oppgavene.

Høringssvarene

De fleste høringsinstansene var forsiktig positive til skylagring, men mange poengterte at for mye ansvar ble lagt på det enkelte organ. Flere av høringsinstansene etterlyste standardavtaler, mer detaljert regulering og mer veiledning. Det ble pekt på behov for å ivareta sikkerhet, eiendomsrett til data, jurisdiksjon, behovet for dokumentasjon av arkivene, exit-strategier, krav om risikoanalyser ved kontraktsinngåelse og mulighet for tilsyn fra Arkivverket.

Mange uttrykte bekymring for at personvern og nasjonal sikkerhet ikke kan ivaretas godt nok. En del var også opptatt å beskytte kulturarv og ønsket å tillate skylagring av arkiver i produksjonsfasen, men at all langtidsbevaring skulle skje i Norge (det vil si forby skylagring av avleverte arkiver). Flere pekte på behovet for geografiske begrensninger, og noen ønsket en sertifisering av skytjenesteleverandører.

Ny arkivforskrift

Arkivforskriften av 15. desember 2017 inneholdt ingen regulering av overføring av dokumentasjon til utlandet. Følgende ble uttalt i statsrådsforedraget:

> I høringsnotatet til ny arkivforskrift drøftet departementet både arkivmessige fordeler og utfordringer ved kjøp av skytjenester som innebærer lagring av arkiv i utlandet. De fleste høringsinstansene var positive til at det gis en slik mulighet i arkivforskriften. Samtidig var mange av høringsinstansene bekymret for at dette kunne føre til at offentlige organer ikke ville kunne ivareta arkivplikten i samsvar med arkivlova. Noen av høringsinstansene foreslo å begrense muligheten til lagring til stater som det er tillatt å overføre personopplysninger til. Mange høringsuttalelser inneholdt også forslag om krav til nærmere analyse av risiko og sårbarhet før det åpnes for lagring av digitale arkiv utenfor landet.
>
> Arkivlovutvalget har fått i oppdrag å vurdere og gi anbefaling om regelfesting av offentlige virksomheters bruk av skytjenester for arkiv. Regjeringen må vurdere nærmere om sikkerheten blir ivaretatt, hvilken merverdi lagring i utlandet har, hvilke typer av arkiv som egner seg for ulike typer skytjenester, forholdet til regjeringens skytjenestestrategi, om sammenstilling av informasjon fra ulike offentlige virksomheter kan gi behov for gradering og om Riksarkivaren bør fastsette nærmere krav til lagring i utlandet. Dersom det åpnes for lagring av digitale arkiv i utlandet nå, vil en foregripe de utredninger og vurderinger som skal gjøres av Arkivlovutvalget.

18.2.3 Sikkerhetsloven

Ny sikkerhetslov tok til å gjelde i 2019. Loven gjelder først og fremst statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet. Kravene i sikkerhetsloven vil gjelde i tillegg til krav etter annet lovverk, som arkivloven.

Loven skal forebygge, avdekke og motvirke sikkerhetstruende virksomhet. I tillegg til beskyttelse av gradert informasjon omfatter loven også informasjonssystemer, infrastruktur og objekter av sentral betydning for nasjonal sikkerhet. Dette vil kunne være virksomheter innenfor de aller fleste samfunnssektorene, for eksempel virksomheter av sentral betydning for forsvar og beredskap, økonomisk stabilitet, samferdsel og strøm-

forsyning, i tillegg til de sentrale delene av statsforvaltningen. Den nye loven styrker kravene til beskyttelse av såkalte IKT-objekter for å gjøre Norge bedre beskyttet mot dataangrep.

18.2.4 EØS-regler

Ikke-personopplysninger

Fri utveksling av data i EØS-området, innenfor rammene av et felles europeisk regelverk, er viktig for å sikre handel på tvers av landegrensene. EU vedtok i november 2018 en forordning om fri flyt av ikke-personlige data, se (EU) 2018/1807 Regulation on a framework for the free flow of non-personal data in the European Union. Et viktig prinsipp i forordningen er å skape fri flyt av data uten at dette griper inn i myndighetens tilgang til data som er nødvendig for å utføre sine oppgaver.

Krav om at data skal lagres på eget territorium, er forbudt med mindre det kan begrunnes ut fra hensyn til offentlig sikkerhet. Oppbevaring og lagring av data skal ikke begrenses til et medlemsland, og tilsvarende skal lagring av data i et annet medlemsland ikke være forbudt eller være begrenset av nasjonale regler. Unntak fra prinsippet om fri flyt av data må være berettiget av hensyn til offentlig sikkerhet, slik dette hensynet er definert i EU-retten og særlig Romatraktaten (TFEU) artikkel 52.

Personopplysninger

Personvernforordningen omfatter mye av materialet arkivlova gjelder for, men på langt nær alt. Personvernforordningen har som ett av formålene å sikre fri utveksling av personopplysninger i Unionen, se artikkel 1(3). Sammen med avtalen ovenfor er både personopplysninger og ikke-personopplysninger sikret fri bevegelse innenfor EU. Det er også gitt nærmere regler om overføring av personopplysninger til tredjeland i forordningens kapittel V.

EUs personvernforordning innebærer at også databehandlere utenfor EØS er underlagt europeisk lovgivning så sant de behandler personopplysninger om innbyggere fra EØS-området. Dette vil også gjelde for pasientopplysninger.

I ny personopplysningslov er forordningen i stor grad gitt generell virkning, og i større grad enn Norge er forpliktet til etter EØS-avtalen, jf. særmerknaden til § 2 der det blant annet står at «loven og forordningen også gjelder utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde, i motsetning til det som ellers ville fulgt av forordningen artikkel 2 nr. 2 bokstav a». Dersom det finnes tilstrekkelige grunner for det, kan Stortinget derfor gjøre unntak fra forordningens bestemmelser på saksområder som faller utenfor forordningens virkeområde. Dette innebærer for eksempel at personopplysninger som er knyttet til utenriks- og sikkerhetspolitikk, kan unntas fra bestemmelsene i forordningen.[8] Flere andre unntaksmuligheter finnes, se personvernforordningen artikkel 2 (2) og (4). Forordningen åpner også for nasjonale bestemmelser på en rekke avgrensede områder, innenfor de rammer som følger av forordningens kapittel V. Av den grunn er det blant annet gitt hjemmel i personopplysningsloven for Kongen til å gi forskrift om overføring av personopplysninger til tredjestater eller internasjonale organisasjoner, se pol. § 13.

Med unntak av de punkter der forordningen åpner opp for nasjonale bestemmelser eller faller utenfor forordningens virkeområde, vil forordningen gjelde likt i alle land i EU/EØS. Innenfor dette området vil alle lands arkivmyndigheter stå overfor de samme rettsreglene om overføring av personopplysninger til utlandet, herunder i tilknytning til skytjenester.

NIS-direktivet

I 2016 kom Europaparlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/1148 om tiltak som skal sikre et høyt felles sikkerhetsnivå i nettverks- og informasjonssystemer i EU. Et sentralt formål med det såkalte NIS-direktivet er å bedre funksjonaliteten i det indre markedet slik at medlemslandene kan være trygge på at leverandører fra andre medlemsland tilfredsstiller minstekrav til informasjonssikkerhet. Et høyt felles informasjonssikkerhetsnivå skal gjøre EU mer konkurransedyktig i en globalisert verden, skape tillit til digitale tjenester og bidra til økonomisk vekst i Europa.[9]

Grovt sett kan direktivet deles i tre hoveddeler, som setter krav til henholdsvis etablering av nasjonale rammeverk for informasjonssikkerhet, etablering av internasjonale samarbeidsfora, og informasjonssikkerhet for virksomheter.[10] Medlemsstatene skal sørge for sikkerheten i nettverkene og informasjonssystemene til operatører av essensielle tjenester, det vil si energi (elektrisitet,

---

8 Jf. Treaty of European Union (TEU), avdeling 5, kapittel 2.

9 Se EØS-notat 16.12.2016 https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2014/sep/nis-direktivet/id2483374/.

10 Se NOU 2016: 19 punkt 8.4.5.2.

olje og gass), transport (luft, jernbane, sjø og vei), helsetjenester, bank, finansmarkeds-infrastruktur, drikkevannsforsyning og -distribusjon og digital infrastruktur.

NIS-direktivet krever videre at medlemsstatene skal sørge for at tilbydere av tjenester sikrer sine nettverk og informasjonssystemer. Berørte virksomheter er tilbydere av nettbaserte markedsplasser, nettbaserte søkemotorer og skytjenester.

Oppsummering

Med tiden vil det gjelde direkte bindende EU-lovgivning (forordninger) som forbyr hindringer for overføring av data mellom landene i EØS-området. Videre vil alle europeiske skytjenester være underlagt nasjonal lovgivning som minst stiller sikkerhetskrav tilsvarende det NIS-direktivet krever. Dermed bidrar direktivet til å sikre et tilfredsstillende sikkerhetsnivå for skytjenester levert fra Europa.

18.2.5 informasjonssikkerhet

Ifølge kartleggingen til IKT-sikkerhetsutvalget i NOU 2018: 14 *IKT-sikkerhet i alle ledd* er regler om informasjonssikkerhet spredd på om lag 150 lover og forskrifter. Bare et mindretall av disse stiller eksplisitte informasjonssikkerhetskrav, se kapittel 6.

IKT-sikkerhetsutvalget gikk gjennom blant annet informasjonssikkerhetsregelverk, og det konkluderte i vedlegg 1 kapittel 1.1.7: «Arkivloven stiller noen krav om IKT-sikkerhet. De kravene som stilles er vagt utformet.» Utvalget mente reguleringen av informasjonssikkerhet i offentlig forvaltning var lite hensiktsmessig, se utredningen kapittel 10.3.

IKT-sikkerhetsutvalget foreslo å utarbeide en lov om IKT-sikkerhet for samfunnskritiske virksomheter og offentlig forvaltning, og å etablere et nasjonalt IKT-sikkerhetssenter, se NOU 2018: 14 kapittel 15 og 17.

18.2.6 Regulering i andre sektorer

Regnskapsmateriale

Det er anledning til å oppbevare elektronisk regnskapsmateriale i Danmark, Finland, Island og Sverige, se bokføringsforskriften § 7-5 og forskrift om oppbevaring av elektronisk regnskapsmateriale i andre EØS-land. Kravet er å ha en kopi innenfor Norden. Forskriften hindrer ikke at andre eksemplarer kan lagres hvor som helst.

Pasientopplysninger

Direktoratet for e-helse har vurdert tjenesteutsetting av informasjonssystemer i helse- og omsorgssektoren.[11] Konklusjonen er at det ikke er grunnlag for å si at noen typer tjenester aldri kan overlates til private. En mye omtalt sak innenfor spesialisthelsetjenesten har vært den såkalte Helse Sør-Øst-saken i 2017 og 2018.[12] Utvalget går ikke inn på saken mer konkret fordi den ikke dreide seg om lagring av data i utlandet (alle data lå i Norge), men om (manglende) tilgangsstyring.

18.3 Overveielser om utførsel av ikke-digital dokumentasjon

Utvalget vurderer at det ikke vil være gevinster for hverken virksomhetene eller arkivsektoren generelt ved å utvide anledningen til å overføre ikke-digitalt materiale til utlandet, sammenlignet med gjeldende rett. Forbudet bør derfor videreføres. Nasjonalarkivet antas å ville bruke om lag like mye ressurser som i dag på behandlingen av dispensasjonssøknader. Dagens praksis fungerer tilfredsstillende uten større arkivtap. Det er derfor ikke behov for å regulere nærmere avtalene ved kortvarig utførsel til utlandet eller fastsette standardkontrakter som skal benyttes, se lovutkastet § 20.

18.4 Overveielser om utførsel av digital dokumentasjon

18.4.1 Om drøftingen

Utvalget gjør i dette punktet rede for hensyn som må avveies i spørsmålet om å videreføre eller oppheve forbudet mot å overføre digital dokumentasjon omfattet av arkivlova til utlandet.[13] Det gjøres rede for det en vet om mulige konsekvenser.[14] Formålsbestemmelsen i arkivlova og i utvalgets lovutkast løfter fram hensyn som er unike for arkivsektoren: at også dokumentasjon som virksomheten ikke lenger bruker, kan ha verdi og

[11] Direktoratet for e-helse (2017): Informasjonssikkerhet ved bruk av private leverandører i helse- og omsorgstjenesten. Utarbeidet på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet. IE-1012.

[12] Se statsråd Bent Høies redegjørelse for Helse Sør-Øst-saken i Stortinget 30. januar 2018.

[13] Utvalget vurderer ikke såkalt skyløsning med høyt sikkerhetsnivå, jf. rapportene om Sikker sky, fordi et slikt tilbud ikke er etablert. Utvalget går heller ikke inn på ansatte som benytter private skytjenester i virksomhetssammenheng, se NOU 2015: 13, punkt 23.7.

ikke må kastes, og at dokumentasjonen skal lagres lenge, potensielt evig. Dette stiller åpenbart krav til måten dokumentasjon behandles og bevares på.

18.4.2 Nasjonal sikkerhet

Utvalget legger til grunn definisjonen av nasjonale sikkerhetsinteresser i sikkerhetsloven § 1-5 nr. 1:

> I denne loven menes med
>
> 1. nasjonale sikkerhetsinteresser: landets suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styreform og overordnede sikkerhetspolitiske interesser knyttet til
>
> a. de øverste statsorganers virksomhet, sikkerhet og handlefrihet
> b. forsvar, sikkerhet og beredskap
> c. forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner
> d. økonomisk stabilitet og handlefrihet
> e. samfunnets grunnleggende funksjonalitet og befolkningens grunnleggende sikkerhet

Sikkerhetsloven gir regler om blant annet informasjonssikkerhet, informasjonssystemsikkerhet og anskaffelser.[15] Disse reglene gjelder for statlige, fylkeskommunale og kommunale organer. Utvalget legger til grunn at sikkerhetslovens regler gir tilstrekkelig trygghet for at nasjonal sikkerhet ivaretas, slik at det ikke er behov for ytterligere regulering i arkivloven.

18.4.3 Geografiske begrensninger. Adgang til å føre tilsyn

For å unngå arkivtap bør data ikke lagres i regioner eller land som er politisk ustabile. Dette er mer krevende ved langtidskontrakter. EUs personvernforordning innebærer begrensninger på overføring av data til tredjeland.

Høringsnotatet i 2017 foreslo å åpne for skytjenester på det globale markedet. Dersom skytjenester for dokumentasjon omfattet av arkivloven for eksempel bare tillates i EØS-landene, vil det ikke bryte mot fri flyt-reglene til EU. En slik avgrensning vil skape sikkerhet om de rettslige grensene, hvilket vil gi forutberegnelighet for både offentlige kunder og leverandørene. Det er imidlertid mulig å tillate overføring også til land, territorier og organisasjoner EU anerkjenner (eller har avtaler med). Ganske store deler av verden tilbyr tilstrekkelig datasikkerhet og personvern, ifølge EUs godkjenningsordning, se figur 18.1.

Utvalget mener at overføring til utlandet bør begrenses til EØS-området og til land utenfor EØS hvis Kommisjonen i EU har fastslått at vedkommende tredjestat sikrer et tilstrekkelig sikkerhetsnivå i samsvar med personvernforordningen artikkel 45. Det er en forutsetning at det foreligger en beslutning etter artikkel 45 nr. 3 om at beskyttelsesnivået er tilstrekkelig. Dette innebærer at overføring ikke alene kan skje på bakgrunn av personvernforordningen artikkel 46.

Arkivverket fører tilsyn etter arkivlova, jf. § 7. Tilsyn med skyleverandører er omtalt i Nasjonal strategi for bruk av skytenester:

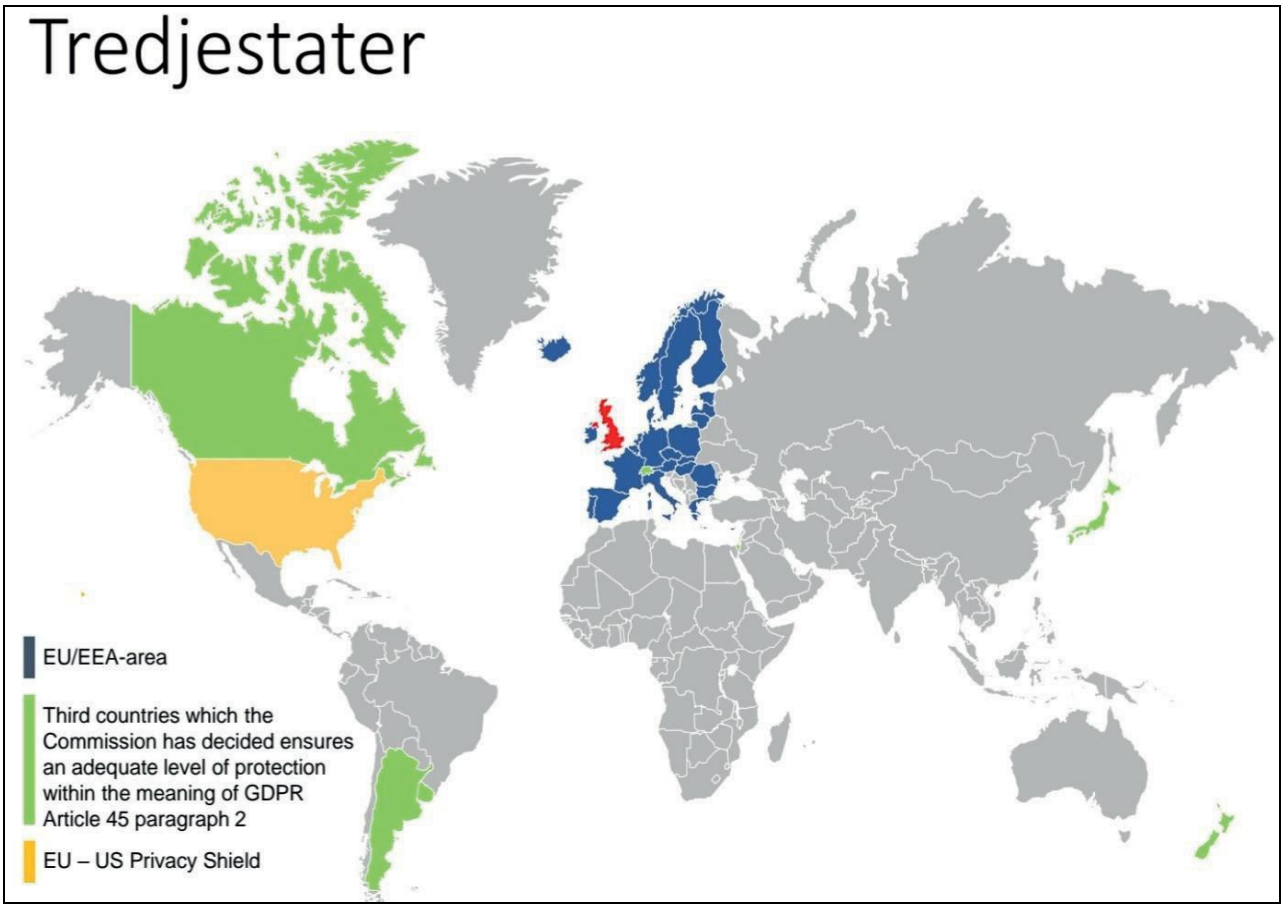
> Innan fleire sektorar er det behov for å kunne kontrollere IKT-systema som blir brukte i behandlinga av verksemdene sin informasjon. Ei rekke tilsynsorgan praktiserer derfor

---

[14] Det er flere utredninger som drøfter skylagring i utlandet, men utover å identifisere arkivlova § 9 bokstav b som et hinder for skylagring i utlandet blir utfordringer knyttet til utførsel av arkiver stort sett ikke problematisert i utredningene. Utvalget har funnet fram til disse utredningene om skylagring før personvernforordningen:

- Hvilke forhold som bør vurderes ved skylagring av arkivdokumenter, er omtalt i Anne Mette Dørums artikkel «Arkivering i skyen» i Neergaard, André (red.), Dokumentasjonsforvaltning og arkiv i det 21. århundre (2014).)
- Datatilsynet kom med veileder om skylagring i 2014, som redegjør for at personopplysninger ikke kan overføres til tredjeland (det vil si land utenfor EU/EØS) og stiller krav om at det gjennomføres en risikovurdering i forbindelse med valg av leverandør.
- KS' utredning av juridiske forhold ved bruk av skytjenester i kommunal sektor fra 2015 gjennomgår regelverket og gir kommunal sektor praktiske råd knyttet til skylagring.
- Departementene gjennomgikk internt juridiske hindringer for bruk av skytjenester i Kartlegging av hindringer i regelverk for bruk av skytjenester, Arbeidsgrupperapport 2015.
- NOU 2015: 13 Digital sårbarhet – sikkert samfunn – Beskytte enkeltmennesker og samfunn i en digitalisert verden (Lysne-utvalget), særlig punkt 23.7
- Regjeringens nasjonale strategi for skylagring fra 2016 anbefaler offentlig forvaltning å ta i bruk skytjenester når skytjenester gir den mest hensiktsmessige og kostnadseffektive løsningen, og når det ikke foreligger spesielle hindringer for å ta i bruk skytjenester.
- NSMs rapporter Sikker sky fra 2016 og Sikker sky (fase 2) fra 2017 drøfter hovedsakelig nasjonale sikkerhetshensyn knyttet til opprettelse av en nasjonal skyløsning med høyt sikkerhetsnivå for myndigheter med særskilt sikkerhetsbehov. Rapportene er unntatt offentlighet.
- NOU 2016: 19 Samhandling for sikkerhet
- Direktoratet for e-helse kom i 2017 med en rapport om informasjonssikkerhet ved bruk av private leverandører i helse- og omsorgstjenesten.

[15] Utvalget går ikke inn på hvilken reell trygghet slik lovgivning gir i faktiske krigs- eller krisesituasjoner.



Figur 18.1 Tredjestater

Kilde: Kart utarbeidet av advokat Jan Sandtrø (sandtro.no).

> såkalla «tilsyn på staden» innan sitt ansvarsområde. Eit krav frå eit tilsyn om fysisk kontroll av IKT-systema vil vere vanskeleg å møte for verksemder som bruker skytenester. Dei fleste skyleverandørar vil for eksempel ønske å avgrense talet på personar som får sleppe inn i datasentera, fordi uautoriserte personar er ein trussel mot tryggleiken.

Stedlig tilsyn med «arkivlokalene» forutsetter hjemmel og kompetanse. Det er imidlertid ikke nødvendigvis alltid meningsfullt å undersøke lokalene fordi en ikke alltid vet hvor dokumentasjonen er, og fordi det er lite som kan observeres.

Ved skytjenester er det ikke like opplagt at norske arkivmyndigheter skal stå for denne fysiske inspeksjonen. Når det ikke er arkivmyndigheten som gjennomfører inspeksjonen, kan en mulighet være eksternt tilsyn som lager tilsynsrapporter som kan anvendes og forstås av arkivmyndigheten, for å fastslå at arkivsikkerheten er tilstrekkelig god, såkalte tredjepartsrevisjoner.

I etterkant av NOU 2015: 13 og Nasjonal strategi for bruk av skytjenester har Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomført en prosess for harmonisering av tilsynspraksis, blant annet med Datatilsynet, Finanstilsynet, NSM og Arkivverket. Praksis for bruk av tredjepartsrevisjoner av skytjenester var hovedelementet i dette.[16] Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurdering er at tilsynene i stor grad er harmonisert når det gjelder holdning til bruk av tredjepartsrevisjoner.[17]

Utvalget mener at stedlig tilsyn fra norske tilsynsmyndigheter ikke kan settes som vilkår for utenlandske skytjenester. Personvernforordningen artikkel 45 oppstiller i nr. 2 en rekke momenter som skal være med i vurderingen av om et land, territorium eller en organisasjon har et tilstrekkelig sikkerhetsnivå til at skytjenester kan legges dit. Blant disse momentene er om det er «velfungerende, uavhengige tilsynsmyndigheter i

[16] Kommunal- og moderniseringsdepartementet mente at det ikke var behov for å sette i gang en egen utredning om tredjepartsrevisjoner i Norge, jf. Meld. St. 38 (2016–2017) punkt 22-10.

[17] Informasjon fra Christine Hafskjold i Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

tredjestaten eller som en internasjonal organisasjon er underlagt, med ansvar for å sikre og håndheve at reglene for vern av personopplysninger overholdes, herunder tilstrekkelig håndhevingsmyndighet». Stedlig tilsyn med arkivfaglige forhold eller informasjonssikkerhet er ikke omfattet av denne bestemmelsen. Krav om stedlig tilsyn med informasjonssikkerhet bør være regulert i avtalen om skytjenester. Virksomheter omfattet av arkivloven bør ha tilgang til veiledning om akseptable avtalevilkår ved utenlandske skytjenester, se for eksempel anskaffelser.no.[18]

Hjemmel til å overføre til utlandet innebærer at virksomheten ikke vil underkastes stedlig tilsyn fra norske tilsynsmyndigheter på samme måte som i Norge. Imidlertid vil de samme krav til informasjonssikkerhet, risikovurderinger, internkontroll osv. gjelde, og de kan ettergås ved tilsyn i form av tredjepartsrevisjoner.

Utvalget foreslår i lovutkastet et vilkår om at den norske tilsynsmyndigheten, Nasjonalarkivet eller andre som bemyndiges til å føre tilsyn, skal kunne kreve at det settes i gang tredjepartsrevisjon av dokumentasjon i utenlandske skyer. Tilsynet skal kunne ta rede på om krav i arkivloven og i avtalen med leverandøren blir fulgt. Tilsynet kan ved behov snevres inn tematisk og dermed gå i dybden på etterlevelsen av spesifikke vilkår eller krav. Nasjonalarkivet kan inngå avtale om tilsyn med norsk digital dokumentasjon med arkivmyndighet i annen stat eller annen kvalifisert oppdragstaker. Tilsynet skal skje i henhold til instruks fra Nasjonalarkivet.

Det kan være nødvendig med avtaler som gir mulighet til raskt å hente ut sine data (såkalt *exit-avtale*). Dette er et spørsmål som må løses avtale. I den nasjonale strategien for skytjenester vises det til at offentlige virksomheter har arkivplikt og derfor også må ta hensyn til bevaring for ettertiden. Spørsmålet omtales slik:

> Korleis får ein tak i eigne data hos leverandøren når kundeforholdet er avslutta – uavhengig av grunn? Korleis får ein flytta data til ein ny leverandør? Og kva skjer med data som oppstår som eit resultat av drifta, slik som bruksstatistikk? Som ved kjøp av anna programvare, er det viktig å passe på at ein ikkje endar opp med å vere låst til éin spesiell leverandør, eller at ein ikkje har kontroll over eigne data. Det er derfor viktig å sikre at ein kan få tak i opplysningane sine i eit format som ein kan bruke vidare. […]
>
> Dei fleste verksemder vil ha nytte av å lagre data over tid, og det er derfor ikkje usannsynleg at ein vil flytte data mellom leverandørar. For det offentlege – som har arkivplikt – er det spesielt viktig å ta omsyn til bevaring for ettertida. Det er arkivskaparen sin plikt å sikre at alt arkivverdig materiale som er digitalt skapt blir fanga opp, og at det ikkje går tapt viss ein for eksempel bytter leverandør eller leverandøren går konkurs.

Utvalget mener at offentlige organer vil ha behov for veiledning for å sikre seg balanserte og dekkende kontrakter.

18.4.4 Jurisdiksjon

Nasjonal kontroll vil si at det ikke treffes bestemmelser for arkivene som er i strid med eller fastsetter noe annet enn det som er fastsatt av Stortinget: at norsk jurisdiksjon over materialet opprettholdes. Det vil blant annet innebære at myndigheter i land der dokumentasjonen befinner seg, ikke skal kunne treffe bestemmelser som er i strid med det som er fastsatt av Stortinget.[19] I siste instans skal rettsanvendelsen og skjønnsutøvelsen ved norske domstoler være bestemmende for praktiseringen av arkivlovgivningen. Dette er omtalt slik i NOU 2015: 13 kapittel 23.7.2:

> Når data lagres eller er tilgjengelige fra andre land og jurisdiksjoner, reises en rekke juridiske problemstillinger. Det ikke å vite i hvilke land data befinner seg, og fra hvor de aksesseres, er problematisk fordi rettsreglene for hvordan data kan brukes, vil være annerledes i andre lands jurisdiksjoner. Norske myndigheter har ikke sanksjonsmulighet overfor tjenesteleverandører utenfor Norge og EU/EØS.

Et sentralt spørsmål gjelder tilgangen til dokumentasjonen. Under et annet lands jurisdiksjon kan det oppstilles kriterier eller vilkår som gjør at virksomheten ikke lenger har tilgang til dataene; de blir utilgjengelige for eieren. Dette er et argument for å bare tillate skytjenester i områder av

[18] Det er nærliggende at Kommunal- og moderniseringsdepartementet og KS gir veiledning om risikovurdering og avtaler. Nasjonalarkivet har ikke spisskompetanse på slike forhold.

[19] Mulig truende politiske hendelser omfatter også utilslørt tilegnelse av arkivmateriale. Saken om Microsoft Irland mot USA illustrerer dette. Det eksisterer derfor en mulighet for at myndighetene i et annet land som en tjenesteleverandør er underlagt, kan beordre tjenesteleverandøren å overføre (deler av materialet) til seg. På den måten kan norske myndigheter miste kontroll med materialet.

verden med stabile politiske forhold, hvor avtaler kan kreves oppfylt ved domstolene, og hvor en har noenlunde samme rettskultur. EØS-området er det opplagte eksemplet. I høringsnotatet i 2017 foreslo Kulturdepartementet at et vilkår for overføring til utlandet skulle være at «pliktene i arkivlova med forskrifter er regulerte i avtala mellom organet og eigaren av arkivlageret». Dette ville innebære at internasjonale virksomheter skulle tilpasse sine avtaler til norsk arkivlovgivning.

Utvalget understreker at avtalen om skytjenester er meget viktig; den regulerer hvilken sikkerhet og hvilken tjeneste den norske virksomheten får. Imidlertid er innarbeiding av pliktene etter arkivloven i avtalen, slik det ble foreslått i høringsnotatet, neppe en hensiktsmessig måte å regulere overføring til utlandet på. For det første vil ikke pliktene etter arkivloven være tilstrekkelige til å sikre trygg lagring fordi de ikke er konkrete nok. For det andre er skyleverandører ofte store virksomheter med globale produkter, som har begrenset interesse av særordninger for visse land. For det tredje er risikoforholdene ved skytjenester ikke særegne for norsk dokumentasjon, og det er derfor mer fornuftig å knytte seg til internasjonalt regelverk, som EUs personvernforordning.

18.4.5 Informasjonssikkerhet og faren for tap av dokumentasjon

Etter gjeldende arkivlov § 6 skal offentlige organers arkiver være innrettet og ordnet slik at dokumentene er sikret som informasjonskilder for samtid og ettertid. Arkivtap kan opptre blant annet som informasjonstap, tap av mulighet for sammenstillinger, tap av søkemuligheter og tap av muligheter for å fastslå autentisitet. Digitale medier har svakheter, og det vil alltid være en viss risiko for informasjonstap. Denne risikoen kan håndteres. Risikoen for arkivtap er ikke nødvendigvis større ved overføringer til og fra skyleverandører enn ellers, og den er ikke nødvendigvis større om overføringen passerer en landegrense.

Ved skytjenester vil overføring av arkiver til langtidslagring (hos for eksempel Nasjonalarkivet) si å hente informasjonen ut fra skyleverandørens løsninger på en slik måte at arkivtap minimeres. Kommunene og fylkeskommunene har selv ansvar for langtidsbevaring.

For å unngå tap av dokumentasjon er det nødvendig med trygg lagring. Dette dreier seg om informasjonssikkerhet, se nedenfor. Hvorvidt det er nødvendig å kunne føre stedlig tilsyn, er også et spørsmål om informasjonssikkerhet. Virksomheten må uansett gjøre en risikovurdering, blant annet knyttet til leverandørens bruk av underleverandører. Dette er et spørsmål om kontrakt og kontraktsoppfølging, hvilket er ganske intensivt regulert i personvernforordningen artikkel 28.

Norge er et trygt land, men Internett utsetter norske virksomheter for det globale trusselbildet. Dette gjelder også internettilknyttede systemer internt i Norge. Statsråd Bent Høie formulerte det slik i sin redegjørelse til Stortinget 30. januar 2018 om Helse Sør-Øst-saken:

> Direktoratet for e-helse mener det ikke er grunnlag for å konkludere med at noen typer tjenester aldri kan overlates til eksterne leverandører. Det trenger altså ikke å være et motsetningsforhold mellom informasjonssikkerhet og tjenesteutsetting. Det må imidlertid alltid foreligge nødvendige risikovurderinger og databehandleravtaler for å ivareta hensynet til informasjonssikkerheten.

Spørsmålet her er om det samme gjelder for arkivsektoren. Informasjonssikkerhet handler om hvordan integritet og konfidensialitet blir håndtert, og om hvor tilgjengelig informasjonen er, se kapittel 4 om integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet.

Kryptering kan gi økt sikkerhet for at ikke uvedkommende kan bruke dataene, men ved lagring over tid kan kryptering by på utfordringer. Det er umulig å benytte seg av krypterte data uten en fungerende nøkkel. Forvaltning av nøkler over tid er en ikke-triviell oppgave. Stort sett har virksomheten god kontroll så lenge dataene er i administrativ bruk. Når de ikke lenger er i bruk, er det fare for neglisjering av forvaltningen av disse dataene med tilhørende nøkler. En konsentrerer seg heller om det som til enhver tid er i administrativ bruk.

Store datasentre i Norge og utlandet vil kunne være attraktive mål for terrorhandlinger fordi konsekvensene av sammenbrudd er store. Dette er et spørsmål om objektsikring. Det må også inngå som del av risikovurderingen ved tjenesteutsetting.

Boks 18.2 Informasjonssikkerhet

Dei tryggleiksvurderingane ein må gjere dersom ein tenker på å ta i bruk skytenester, er ikkje så ulike dei vurderingane ein må gjere om ein elles skal sette ut tenester til ein ekstern leverandør. I praksis betyr dette at ein må ha eit forhold til dei formelle garantiane leverandøren gir, for eksempel for kor data vil bli lagra eller behandla.

Risikoen ved å bruke skytenester vil variere avhengig av kor sensitive data ein skal lagre eller behandle, og korleis den valde skytenesteleverandøren har implementert sine spesifikke skytenester. Kor omfattande vurderinga av leverandøren må vere, vil avhenge av kva som er verdien av den informasjonen det er snakk om, og kor alvorlege konsekvensane kan vere dersom noko går gale. […]

Tidlegare var hovudtyngda av uroa rundt tryggleik knytt til konfidensialitet. Ein var først og fremst uroleg for om uvedkommande kunne få tak i for eksempel forretningsløyndomar eller sensitiv informasjon om personar. Vi ser nå stadig meir uro knytt til integritet. Uautorisert endring av data kan skje både som følgje av tekniske faktorar og som ei vondsinna handling. Dersom ein ikkje kan føle seg trygg på integriteten i systemet ein brukar, kan det få alvorlege konsekvensar om ein skal bruke informasjonen til å ta viktige avgjerder, eller om han for eksempel inngår i system som er kritiske for verksemda eller kundane.

Etter kvart som samfunnet blir meir avhengig av å ha tilgang til IKT og nettverk for å fungere, blir òg tilgjenge stadig viktigare i vurderinga av informasjonstryggleiken. Dersom ei viktig teneste ikkje er tilgjengeleg over ei tid, kan det få alvorlege konsekvensar for ei verksemd. Mange verksemder har kritiske system der ein ikkje toler noko nedetid i det heile. […]

Offentlege verksemder skal – og private verksemder bør – gjennomføre risiko- og sårbarheitsanalysar ved større endringar, som etablering av nye digitale tenester, omlegging av drifta, skifte av leverandørar og liknande. Om ein behandlar personopplysningar gjeld dette alle verksemder. Verksemda må då vurdere kva konsekvensar ulike hendingar kan få, både for brukarane av verksemda sine tenester, for verksemda sjølv og for sektoren i det heile. Verksemda må så vurdere kor sannsynleg det er at desse konsekvensane vil inntreffe.

Kilde: Nasjonal strategi for bruk av skytenester

18.4.6 Kompetanse som sikkerhetsfaktor. Standardisering og oppdatering

Å tillate lagring av dokumentasjon i sky utenfor Norge innebærer at norske leverandører av fagsystemer i enda større grad vil kunne levere disse som tjenester fra de store skyplattformene. Skyleverandørene har ofte kompetanse på sikkerhet og lagring som mindre virksomheter mangler, se tekstboks 18.3.

Skytjenester har særlig fordeler for brukerne dersom det fører til økt standardisering. I dag er det (særlig i kommunesektoren) mange versjoner og tilpasninger av de samme systemene. Dette driver opp kostnadene. Dersom alle kundene bruker samme versjon av programvaren og har de siste sikkerhetsoppdateringene, vil det kunne bli sikrere og rimeligere for forvaltningen. Færre lokale tilpasninger vil også kunne gjøre det lettere å utvikle felles standarder og metodikk for uttrekk og langtidsbevaring. Behovet for brukertilpasning av informasjonssystemer opphører ikke ved overgang til skytjenester. Det må kontinuerlig balanseres mellom skreddersøm og såkalt hyllevare.

Skytjenester kan gi økt profesjonalisering av IKT-driften. Skyleverandørenes datasentre har normalt et fysisk sikkerhetsnivå som langt overgår det den enkelte kunde kan oppnå på egen hånd. Det digitale sårbarhetsutvalget (Lysne-utvalget) skriver: «Utkontraktering og skytjenester kan bidra til økt teknisk IKT-sikkerhet når leverandøren har bedre kompetanse og ressurser enn kunden.»[20] Lysne-utvalget skriver videre i NOU 2015: 13 punkt 23.7:

> Skytjenester kan ikke omhandles under ett. Den enkelte skytjeneste må vurderes konkret ut fra den aktuelle tjenesten og den aktuelle leverandøren.

[20] NOU 2015: 13, punkt 23.7. Utkontraktering defineres som «at et selskap eller en virksomhet inngår en kontrakt med en ekstern leverandør om å levere en vare eller tjeneste i stedet for å utføre dette internt i egen virksomhet».

Boks 18.3 Nasjonal sikkerhetsmyndighets sikkerhetsfaglige anbefaling for tjenesteutsetting (april 2018)

Tjenesteutsetting av IKT-tjenester til profesjonelle aktører kan gi bedre sikkerhet og mer stabile og tilgjengelige tjenester. Tilgang til ekspertkompetanse og verktøy en ikke selv besitter, kan bedres, kostnader kan bli lavere og mer forutsigbare, og det kan i større grad bidra til høyere grad av oppmerksomhet om virksomhetens kjerneaktivitet. Samtidig må virksomheter være bevisst hvilken risiko tjenesteutsettingen medfører. Tilsvarende eller høyere nivå på både tjenestekvalitet og informasjonssikkerhet bør være en målsetting ved tjenesteutsetting.

En tjenesteutsetting stiller store krav til egen virksomhet og krever annen kompetanse enn om tjenesten leveres av egen organisasjon. Før det foretas en strategisk beslutning om bruk av tjenesteutsetting, bør virksomheten vurdere om den er forberedt godt nok til å kunne håndtere alle faser i en tjenesteutsettingsprosess. Virksomheten må også kartlegge hvilke lover, krav og regler som gjelder både nasjonalt og internasjonalt. Eksempelvis gir både sikkerhetsloven og personopplysningsloven med forskrifter føringer ved tjenesteutsetting. Noen sektorer har også regulert hvilke muligheter virksomheten har til å tjenesteutsette.

For å ivareta IKT-sikkerheten ved tjenesteutsetting anbefaler NSM at virksomheten er særlig opptatt av behovet for:

1. Oversikt over og kontroll på hele livsløpet
2. God bestillerkompetanse
3. Gode risikovurderinger for å kunne ta riktig beslutning
4. Riktige og gode krav til IKT-tjenesten og til leverandør
5. Riktig beslutning på riktig nivå

Kilde: Sikkerhetsfaglige anbefalinger ved tjenesteutsetting side 9

> Sikkerheten må vurderes i forhold til ulike aspekter og risikoer, for eksempel vil tilgjengelighet og rutiner for sikkerhetskopiering ofte være svært gode ved skytjenester, samtidig som skytjenester og transport på offentlige nett kan medføre en større risiko for lekkasjer og tapping enn ved lokal lagring.
>
> Det kan være vanskelig for den jevne brukeren av slike tjenester å foreta tilstrekkelige vurderinger. Mange vil ikke ha nødvendig teknisk kompetanse til å foreta slike vurderinger, og for internasjonale skytjenester med lokasjoner og tjenester i andre land kan det være praktisk vanskelig å gjennomføre en konkret risikovurdering.[21]

Justisdepartementet skriver i Meld. St. 38 (2016–2017) *IKT-sikkerhet – Et felles ansvar*, punkt 6.4:

> Tjenesteutsetting av IKT-tjenester til profesjonelle aktører vil kunne gi bedre sikkerhet og mer stabile og tilgjengelige tjenester. Det kan også gi lavere og mer forutsigbare kostnader og bidra til bedre prioritering av virksomhetens kjerneområder. Dette fordrer at virksomheten besitter kompetanse til å følge opp leverandører de setter ut tjenester til. Samtidig må virksomheten være bevisst hvilke verdier som eksponeres ved tjenesteutsetting, og iverksette nødvendige tiltak. Behovet for konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet bør særlig vektlegges i vurderingene, og hvilke lover, krav og regler som gjelder for sektoren nasjonalt og internasjonalt.

Direktoratet for e-helse mener at det ikke er grunnlag for å konkludere med at noen typer tjenester aldri kan overlates til private leverandører:[22]

> Det må alltid foretas en risikovurdering av alle tjenester som kan gi tilgang til pasientinformasjon, og en rekke kriterier må være tilfredsstilt på et tilstrekkelig nivå. Direktoratet for e-helse mener at helse- og omsorgssektoren generelt må ha en relativt lav risikoappetitt, også lavere enn i mange andre bransjer. Tillit fra innbyggerne til at helse- og omsorgssektoren behand-

[21] NOU 2015: 13, punkt 23.7.4.

[22] Informasjonssikkerhet ved bruk av private leverandører i helse- og omsorgstjenesten. Utarbeidet på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet. IE-1012.

ler helseopplysninger på en sikker måte, er en forutsetning for å lykkes med digitalisering. Andre forhold som bør påvirke risikoappetitten er at det generelt er høy IKT-kompleksitet i sektoren og at det behandles store mengder sensitive personopplysninger. Flere virksomheter i sektoren har komplekse og gamle løsninger der tekniske sikkerhetstiltak er utfordrende å implementere. Det er viktig at man tar høyde for slike forhold i risikoanalyser og vurderinger av hva man setter ut til private leverandører. Risikoanalyser må også inkludere vurdering av virksomhetens egen bestillerkompetanse. Direktoratet for e-helse mener at man ved vurdering av land skal gjøre en grundig landrisikovurdering, og spesielt gjelder dette for land utenfor EU/EØS-området.

Utvalget understreker at selv om utkontraktering og bruk av skytjenester kan bidra til økt teknisk informasjonssikkerhet, fritas ikke virksomheten for informasjonssikkerhetsansvaret. Det er samme behov for å holde «orden i eget hus» og gjennomføre risikovurderinger med eller uten tjenesteutsetting. Alle offentlige virksomheter skal i utgangspunktet ha et internkontrollsystem for informasjonssikkerhet og ha dette i orden. Det er like viktig å gjøre disse analysene før en bestemmer seg for å etablere et datasenter i kjelleren på rådhuset, som før en setter ut til en ekstern leverandør. Se også kravene til databehandleravtaler i personvernforordningen artikkel 28.[23] Det er avgjørende at de som bestiller skytjenester, har tilstrekkelig kompetanse til å være en god bestiller, blant annet når det kommer til utforming av kontrakter.

18.4.7 Er det tryggere dersom serveren står i Norge?

En kan langt på vei si at risikoene stort sett er de samme uansett hvor en server som er koblet til Internett, står. Sikkerheten beror på rammeverket rundt serveren: lokaler, kompetanse og ressurser. Kryptering kan også bidra til sikkerheten. Utvalget har ikke undersøkt i hvilken grad det vil koste mer å kreve en kopi i Norge sammenlignet med å åpne for fri bruk av skytjenester (innenfor EØS).

Offentlig skytjeneste for offentlig sektor ble framhevet som et ønske fra Fagforbundet i møtet med utvalget. I sitt innspill til utvalget argumenterte de for at det bør bygges opp en stor nasjonal skytjeneste for landets offentlige arkiver i Arkivverkets regi, og at det offentlige tar en del av kostnadene. Utvalget viser til at det er regjeringens politikk at det offentlige skal bruke tjenester i markedet, såframt slike finnes, med mindre spesielle grunner taler for noe annet (for eksempel sikkerhetskrav). Dette er blant annet reflektert i Digitaliseringsrundskrivets krav om å vurdere skytjenester og om tjenesteutsetting (sourcing).[24] Se også Sikker sky-prosjektet.[25]

Dersom det lagres en back-up i Norge, vil det alltid befinne seg en versjon av informasjonen i Norge som er underlagt nasjonal jurisdiksjon. God back-up er viktig for den løpende virksomheten, men er ikke noen erstatning for gode løsninger for arkivmessig sikring av dokumentasjon som skal bevares i et langtidsperspektiv.[26] Krav om lagring av en kopi i Norge kan muligens redusere den økonomiske gevinsten ved bruk av skylagring. Gjeldende regnskapsregler krever at en kopi skal ligge i Norge. En kan spørre hva som er vunnet med å kreve at én kopi av digital dokumentasjon skulle ligge i Norge. For det første vil én kopi alene neppe gi tilstrekkelig sikkerhet; det er derfor en gjerne lagrer kopier flere steder og på flere medier. For det andre er det lite som tyder på at informasjonssikkerheten i Norge er vesentlig bedre enn i andre land. Selv om spørsmålet om jurisdiksjon langt på vei kan være løst med EU-regler, vil det gi en trygghet at en kopi av arkivene (langtidsbevaring) er i Norge og dermed under norsk suverenitet og jurisdiksjon.

Det er trolig størst behov for å ha handlingsrom til å ta i bruk et bredt spekter av skytjenester i produksjonsfasen og mindre behov for rene lagringstjenester i skyen. Risikoene er også ulike. Langtidsbevaring av digital dokumentasjon er teknologisk krevende og et felt i utvikling. Data som går tapt i produksjonsfasen, kan antakelig lettere gjenskapes på grunn av logger og back-up, mens

[23] Difi er statens kompetansemiljø for informasjonssikkerhet og jobber for en styrket og mer helhetlig tilnærming til informasjonssikkerhet i statsforvaltningen. Datatilsynet har utarbeidet en veileder for risikovurdering av informasjonssystem.

[24] «Sourcing er en strategisk beslutning om hvorvidt en oppgave skal løses med interne ressurser, eller om hele eller deler av oppgaven skal kjøpes fra en annen virksomhet.» Difis nettside https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/effektivisering/ideer-til-effektivisering/sourcingstrategi besøkt 290119.

[25] Prosjektet vurderte det slik at det kun er gradert informasjon etter sikkerhetsloven en kan kreve lagret i Norge. Se også Innkjøpsordning/markedsplass for skytjenester, Difi-rapport 2018: 6, kapittel 3.1.4.

[26] Hvis hensynet som vektlegges, er ettertidens bruk av arkivene og faren for arkivtap i form av sletting eller uautorisert endring, vil det være viktigst å beskytte arkiver som er identifisert som bevaringsverdige, for eksempel i vedtak av Nasjonalarkivet.

langtidsbevaring av data i skyen kan føre til samme forvitring gjennom manglende vedlikehold som på andre servere.

Risikoen for arkivtap øker antakelig med tiden fordi en i produksjonsfasen er aktivt opptatt av å pleie og ta vare på materialet. Det samme vil ofte ikke være tilfelle i lagringsfasen. Dette kan tale for at dokumentasjon som har gått ut av administrativ bruk, ikke lenger kan lagres utenfor Norge, men må føres hjem for langtidsbevaring. Langtidsbevaring er omtalt i kapittel 21. Overgangen fra administrativ bruk til lagring har aldri vært helt klar med hensyn til når dette kan og skal skje, og når det faktisk skjer. Det varierer betydelig mellom virksomheter hvor lenge de bruker dokumentasjonen sin, og hvor aktivt de bruker den. Fordi arkivformål tilsier bevaring over svært lang tid, er det nødvendig å fastsette et tidspunkt når dokumentasjonen skal overføres til langtidsbevaring. Utvalgets forslag i kapittel 21 er at overføringen skal skje tidligere enn i dag for de fleste virksomheter.

Et krav om at langtidsbevaring skal skje i Norge, og at dokumentasjon må hentes ned fra skyer i utlandet når det ikke lenger er i administrativ bruk, kan støte an mot prinsipper om fri flyt av data, se blant annet personvernforordningen artikkel 1. Langtidsbevaring i Norge innebærer at skytjenester ikke kan tas i bruk for lagring som skal foregå over svært lang tid.

Etter utvalgets vurdering foreligger det imidlertid særegne hensyn for dokumentasjon som ikke lenger er i administrativ bruk. For det første sprenger tidshorisonten for lagringen alminnelige avtaleperioder. Det er tale om lagring over mange generasjoner og hundreår. Dette er et tidsspenn som varer lenger enn det både skyleverandører og kundene som skal følges opp, kan forventes å bestå. For det andre har lagring over så lang tid tekniske utfordringer som bare delvis er løst. Markedet skal selvfølgelig bistå i utviklingen av teknologien som skal til, men lagringsoppgaver for så lang tid er etter utvalgets syn mest egnet for offentlige virksomheter, gjerne spesialiserte arkivinstitusjoner. For det tredje vet en ikke hvor lenge EU vil opprettholde sin gjeldende uniforme personvern- og informasjonssikkerhetsregulering. Ved langtidsbevaring i Norge vil det ikke oppstå spørsmål om jurisdiksjon eller lignende. I tillegg til at en trygger allmennheten når det gjelder nasjonal rådighet over dokumentasjon, sørger en også for å bevare og utvikle norske kompetansemiljøer på digital langtidsbevaring. Utvalget går på denne bakgrunn inn for at langtidsbevaring av dokumentasjon som er omfattet av arkivloven, bare kan skje i utlandet dersom minst én kopi ligger i Norge.

18.4.8 Fare for kidnapping av data

Kidnapping av data er en type datakriminalitet hvor virksomhetens data blir utilgjengelige. En måte dette gjøres på, er å kryptere data som virksomheten har lagret på (internettilkoblede) eksterne servere, og kreve løsepenger (slik programvare kalles «ransomware»). Sikkerhetskopiering kan redusere tapene. Dette er et spørsmål om informasjonssikkerhet. Det krever spesialkompetanse og teknologi for å forebygge, oppdage og håndtere trusler mot informasjonssikkerheten og datakriminalitet. Å bruke store aktørers skytjenester gir tilgang til informasjonssikkerhetskompetanse som mindre virksomheter ikke kan bygge opp selv. Slik sett kan skylagring være sikrere enn andre former for lagring, men virksomheten må uansett gjennomføre en risikovurdering med utgangspunkt i dataene det er tale om.

18.4.9 Fare for sammenstilling av data

Data kan brukes på mange måter. Ved å sammenstille liker-klikk på Facebook er det visstnok mulig å si mye om en person. I tillegg til sammenstilling av ulike datasett kommer avanserte maskinelle analyser av ett og samme materiale. Dette er kraftige verktøy.

I foredraget til ny arkivforskrift stilte statsråden spørsmål om sammenstilling av informasjon fra ulike offentlige virksomheter kan gi behov for gradering (av dokumenter som i utgangspunktet ikke er gradert).

Gradering er en skjermingsstatus etter sikkerhetsloven. Ugradert informasjon oppnår ikke status som gradert som følge av en samling av større mengder ugradert informasjon. «Sensitivitetsgraden» eller skadepotensialet kan derimot øke som følge av at mengden med ugradert informasjon er stor uten at det medfører at opplysningene skifter karakter fra ugradert til gradert. Sammenstilling av ugraderte opplysninger kan utgjøre straffbart brudd på bestemmelser til vern om rikets sikkerhet, jf. straffeloven § 121.[27]

Enhver eier av data (dataansvarlig/systemeier) må ha kontroll med sine data.[28] Det er alltid en viss fare for at data havner på avveie og blir misbrukt. Kontrollen med egne data kan være

[27] Se Matningsdal, note 282 til straffeloven § 121 på rettsdata.no, og dommene i Ikkevold-saken Rt. 1986 side 536 og Rt. 1987 side 950.

god eller dårlig i eget hus, og den kan være god eller dårlig i skytjenester eller annen tjenesteutsetting. I begge tilfellene kan for eksempel dårlige avtaler eller dårlige brannmurer utgjøre en risiko. Det som er viktig, er at virksomheten har kontroll på risikoen og håndterer denne. Selv om skytjenester innebærer at mye data lagres på samme sted (samme serverpark), gir det ikke nødvendigvis større fare for sammenstilling av data. Ved skytjenester er avtalen med leverandøren (om «datasiloer») avgjørende.

Data som sammenstilles, kan skjematisk ha to ulike opphav:

- data som er tilgjengelige for sammenstilling (for den aktøren som sammenstiller)
- data som i utgangspunktet ikke er tilgjengelige for sammenstilling (aktøren bruker stjålet data eller misbruker data den har tilgang til)

Det andre tilfellet vil være et klassisk informasjonssikkerhetsbrudd. Forebygging og håndtering av risiko er en del av internkontrollen som alle offentlige virksomheter skal ha på plass (eForvaltningsforskriften § 15). Det er ingen grunn til særbehandling for sammenstilling av data i dette tilfellet fordi det vil være på linje med enhver annen risiko for misbruk.[29] Risikoen for slike informasjonssikkerhetsbrudd er ikke nødvendigvis større i skytjenester enn andre steder. Når det skjer datainnbrudd i skyen, kan det også skyldes svakheter på kundesiden som utnyttes (dårlige passord, dårlig databasedesign m.m.). Da er det enkeltvirksomheter som rammes, og ikke alle virksomhetene som kjører på den samme skyen. Disse virksomhetene ville hatt de samme svakhetene om de hadde kjørt løsningen lokalt selv (eller hos en nasjonal driftspartner).

At flere offentlige virksomheter velger samme infrastrukturleverandør (i skyen eller nasjonalt), er ikke det samme som at dataene kan sammenstilles. Det er normalt logisk separasjon mellom alle kundene på en skytjeneste og strenge sikkerhetskrav nettopp for å hindre at én kunde skal få tilgang til en annen kundes data (eller at en skal kunne gjøre uttrekk på tvers av kunder). Dette må imidlertid reguleres i avtalen. De store driftsleverandørene opererer med virtuelle servere og logisk separasjon mellom kunder. Selv om noen av verdens ledende IKT-firmaer leverer skytjenester, og fallhøyden deres således er stor, kan en selvfølgelig ikke utelukke sikkerhetsbrudd og feil.

Det første tilfellet gjelder sammenstilling av data som er tilgjengelige for den som sammenstiller. I dag ligger mye av data fra det offentlige i hver enkelt virksomhet, men føringene i Digital agenda om » once only» og datadreven innovasjon vil kreve deling av data i større utstrekning.[30] Økt deling kan bety at forvaltningen får større mulighet til effektivisering og til å ta ut merverdier. Samtidig kan sammenstilling av data gi uønskede muligheter.[31] Utvalget viser til at databehandleravtalen er det sentrale virkemidlet for å regulere databehandlerens atferd.

18.4.10 Personvern og taushetsplikt

Personvernhensyn er ofte parallelle med informasjonssikkerhetshensyn og arkivfaglige hensyn: konfidensialitet, beskyttelse mot uautorisert tilgang og spredning. Personvernhensyn kan i imidlertid i noen situasjoner tale for sletting av informasjon (eventuelt etter noe tid), hvilket vil stå i direkte motstrid til arkivhensyn.

Etter forvaltningsloven har enhver som utfører tjenester eller arbeid for et forvaltningsorgan, taushetsplikt for opplysninger om personlige forhold og om forretningsrelaterte opplysninger som det vil være viktig å holde hemmelige av konkurransehensyn. Om en offentlig virksomhet inngår en avtale med et privat firma om å behandle eller lagre data, er det viktig å avtalefeste at taushetsplikten også skal gjelde dem i firmaet som eventuelt får kjennskap til informasjon som er omfattet av taushetsplikten. Dersom en bruker leverandører som igjen bruker underleverandører, er det viktig å sikre at taushetsplikten også omfatter underleverandørene.

---

[28] I fellessystemer og andre tilfeller der systemer brukes på tvers, kan det være en annen enn systemeieren som er behandlingsansvarlig. De som bruker Altinn er behandlingsansvarlige for sin informasjon. Utdanningsdirektoratet eier en del systemer som brukes i skolene, men kommunene eier informasjonen som legges inn, og er behandlingsansvarlige og arkivansvarlige.

[29] Eksempler på formål med å sammenstille data: Sammenstille data for egen formål, som markedsføring; La andre av kunder sammenstille dataene (vaske dem mot hverandre og øke informasjonsverdien i kundens data): La andre lands myndigheter få tilgang til dataene; Bruke data som sandkasse for opplæring av AI-systemer.

[30] Se også Difis tverrgående digitaliseringsstrategi fra april 2018. Utvalget går ikke inn på spørsmålet om offentlig sektor kan spare penger eller få bedre resultater av å sammenstille sine egne data.

[31] I arbeidet med OEP og eInnsyn har fulltekstpublisering blitt drøftet i et personvernperspektiv. En har vært opptatt av å unngå at det kan lages personprofiler, og at data lastes ned (skyggedatabaser) slik at datamengder kan sammenstilles og analyseres for å lage personprofiler.

E-forvaltningsforskriften stiller krav om at risiko for uberettiget innsyn i opplysningene skal være forebygd på tilfredsstillende måte, se § 5.

18.4.11 Økonomi og samfunnsøkonomi

Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener i Digitaliseringsrundskrivet at bruk av skytjenester kan gi mer kostnadseffektiv bruk av IKT.[32] Gevinsten ligger i at kunden ikke behøver å eie infrastruktur selv og bare betaler for brukt kapasitet. Merkostnader kan komme ved behov for større tilpasninger eller integrasjoner.

Skytjenester krever aktiv risikostyring og kontroll og ikke minst kompetanse i kravstilling og avtaleoppfølging. Dessuten vil risikovurderinger, avtalearbeid og avtaleoppfølging kreve ressurser. Det er ikke opplagt hva som er billigst, men det er ikke tvil om at de teknologiske mulighetene i internasjonale skytjenester er svært store. For kunden vil det kreve ressurser å følge opp leverandøren dersom en vil ha sikkerhet for at en bare blir fakturert for faktisk bruk.

Et regelverk som hindrer kjøpere i å velge den typer produkter de ser seg tjent med, må generelt antas å være mindre samfunnsøkonomisk lønnsomt. I Granvoldenplattformen sier regjeringen at den vil etablere en sentral markedsplass for skytjenester. Difi har utredet dette for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.[33] Oslo Economics har sett på den samfunnsøkonomiske nytten av denne markedsplassen og sammenlignet nytten med og uten forbudet mot skytjenester i arkivlova. De kom fram til at det gir to milliarder kroner lavere gevinst over ti år ved markedsplass for skytjenester dersom arkivlova § 9 ikke endres. De baserer seg på et anslag gjort av Kommunal- og moderniseringsdepartementet om at to tredjedeler av informasjonssystemene i kommunene omfattes av gjeldende arkivlov, og at det samme også gjelder for staten. Utvalget har ikke verifisert om to tredjedeler er riktig brøk. Utvalget har ikke etterkontrollert beregningen av gevinsttapet på to milliarder kroner, men det framstår umiddelbart som et nokså stort tall. Uansett tallfesting vil grunnleggende arkivhensyn måtte ivaretas dersom utførselsforbudet skal fjernes eller gjøres mindre strengt.

Faren for å bli låst til én skyleverandør er i praksis ikke et større problem enn for tradisjonell IKT.[34] Hvor lett det er å flytte data mellom skyleverandører, kommer an på hvilken type tjeneste en anskaffer (infrastruktur, plattform, programvare), og hvordan den er innrettet (for eksempel hvor mye av leverandørens proprietære verktøy en velger å bruke). Hovedvirkemidlet for å unngå å bli låst til én leverandør er å stille krav om åpne standarder og sikre eierskap til egne data. En sentral innkjøpsordning (enten det er en markedsplass eller en mer tradisjonell rammeavtale) vil bidra til at det stilles krav til leverandøren om standarder og eierskap til data i kontrakten. En markedsplass vil gi store og små virksomheter samme tilgang til leverandører og kan dermed ha en positiv effekt med tanke på å redusere risikoen for innlåsing. Generelt er tanken at en gjennom sentrale løsninger kan bidra til at de små virksomhetene får nytte av både profesjonaliteten og innkjøpsmakten til staten v/Difi og andre store virksomheter.

18.4.12 Momenter som bør med i en risikovurdering

Risikovurdering er et innarbeidet krav. Ved utførsel av digital dokumentasjon omfattet av loven til utlandet (skytjenester) mener utvalget at virksomheten bør foreta og oppdatere en vurdering av følgende risikomomenter:

- tap av nasjonal råderett over dokumentasjonen
- tap av data
- rikets sikkerhet
- kriminelle handlinger
- uautorisert tilgang til data
- ulykker og naturkatastrofer

Vurderingene av risikomomentene sammenholdes med risikoen ved lagring i Norge. Risikovurdering innebærer at det må gjennomføres tiltak for å redusere risiko som oppfattes som uakseptabel. Det kan være nærliggende at Nasjonalarkivet utarbeider veiledning om slike risikovurderinger med vekt på arkivfaglige hensyn.

---

[32] Digitaliseringsrundskrivet H-7/17 (2017) punkt 1.12. Det er ikke gjennomført grundige økonomiske analyser for en innkjøpsordning for skytjenester (markedsplass) ennå, men Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til erfaringer fra Storbritannia hvor kundene opplevde besparelser.

[33] Innkjøpsordning/markedsplass for skytjenester. Forprosjektrapport. Difi-rapport 2018: 6.

[34] På engelsk: vendor lock-in. EU har vært oppmerksom på problemstillingen i sitt arbeid med fri flyt av ikke-personopplysninger innenfor EU. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-4249_en.htm.

18.5 Oppsummering

Utvalget oppsummerer her sine vurderinger som svar på spørsmålene statsråden pekte på i foredraget til ny arkivforskrift:

Er sikkerheten tilstrekkelig ivaretatt?

Ja, men virksomheten må være like aktpågivende ved skytjenester som annen tjenesteutsetting av IKT-tjenester. Utvalget foreslår at overføring til utlandet begrenses til EØS-landene og til land utenfor EØS hvis Kommisjonen i EU har fastslått at vedkommende tredjestat sikrer et tilstrekkelig sikkerhetsnivå i samsvar med personvernforordningen artikkel 45.

Hvilken merverdi har lagring i utlandet?

Pris, sikkerhet og bedre tjenester kan være fordeler ved å benytte skytjenester i utlandet. Norske leverandører kan konkurrere på det samme markedet.

Hva slags materiale egner seg for ulike typer skytjenester?

Digital dokumentasjon omfattet av arkivloven kan lagres i utenlandske skytjenester mens de er i administrativ bruk (produksjonsfasen). Ved langtidsbevaring bør minst en kopi være i Norge. Annet regelverk kan sette begrensninger på bruk av skytjenester, som sikkerhetsloven.

Hva er forholdet til regjeringens skystrategi?

Gjeldende arkivlov § 9 står i veien for full gjennomføring av regjeringens skystrategi.

Kan sammenstilling av informasjon fra ulike offentlige virksomheter gi behov for gradering (av dokumenter som i utgangspunktet ikke er gradert)?

Dette er et spørsmål om informasjonssikkerhet som gjør seg like mye gjeldende ved lagring i Norge.

Bør Riksarkivet sette nærmere krav til lagring i utlandet?

Nei, de viktigste spørsmålene er knyttet til informasjonssikkerhet og utforming av avtaler. Der bør andre enn Nasjonalarkivet veilede og stille krav. Nasjonalarkivet veileder om etterlevelse av arkivregelverket, både i produksjonsfasen og etter overlevering.

I samsvar med disse vurderingene har utvalget utformet lovutkastet § 21.

Kapittel 19
Sletting og minimering

Da forvaltningen var papirbasert, var det nødvendig å slette eller destruere arkiver (kassasjon) for å redusere kostnadene til langtidsbevaring. Vurderingen av hvilken dokumentasjon som skal tas vare på for ettertiden, har vært en kjerneoppgave for arkivsektoren. Digitaliseringen gir grunn til å gjennomgå dagens praksis og metodikk, blant annet i lys av informasjonsveksten, reduserte lagringskostnader og muligheter som ny teknologi gir for å finne fram i og gjøre bruk av digitale arkiver. Implementeringen av personvernforordningen reiser også en rekke spørsmål. Utvalget anbefaler i kapittel 23 at bevaringsnivå og -metodikk gjøres til gjenstand for nærmere utredning.

Lovutkastet erstatter begrepet «kassasjon» med «sletting». Det generelle forbud mot sletting av dokumentasjon videreføres som lovteknisk grep, mens nærmere regler for sletting og minimering gis i forskrift. Virksomhetene får positiv plikt til å holde dokumentasjonen vedlike, for å unngå at den blir ubrukelig eller utilgjengelig.

19.1 Mandat, bakgrunn og sentrale begreper

Mandatet ber utvalget vurdere dagens bevarings- og kassasjonsbestemmelser med utgangspunkt i de senere års vekst i produksjonen av digitale dokumenter, se punkt 2 d. Dette er i dag regulert i gjeldende arkivlov § 9 c med nærmere bestemmelser i arkivforskriften og riksarkivarens forskrift. En fullstendig gjennomgang av bestemmelsene i disse forskriftene med sikte på revisjon ville kreve en bredere og mer omfattende utredning enn det som har vært mulig innen rammene av utvalgsarbeidet.

Formålet med sletting har først og fremst vært å spare utgifter til lagring. Også mulighetene for gjenfinning og reduksjon av «støy» i arkivene har vært argument for kassasjon. Historisk sett har det vært knyttet store kostnader til å langtidsbevare arkiver. Det har derfor vært viktig å identifisere arkiver som trolig vil ha verdi for samfunnet som helhet etter at virksomhetens og partenes dokumentasjonsbehov har opphørt, og arkiver som trolig ikke vil ha det. Denne vurderingsprosessen omtales i norsk arkivfaglig litteratur som bevarings- og kassasjonsvurdering.[1] Se nærmere i omtalen foran av tradisjonelle arkivprosesser i kapittel 4. Norge har en tradisjon for å langtidsbevare en forholdsvis stor andel av dokumentasjonen som skapes i offentlig sektor. Sammen med andre nordiske land er Norge i en særstilling internasjonalt.

Begrepet kassasjon er gammelt og innarbeidet i det norske arkivmiljøet, men er ikke intuitivt forståelig. Utvalget har valgt å bruke begrepet *sletting* både om kassasjon av digitalt skapt dokumentasjon *og* ikke-digitale arkiver. Sletting av ikke-digitale arkiver innebærer at både informasjonen og informasjonsbæreren blir borte. Konvertering av papirarkiv til digital bevaring er ikke sletting fordi informasjonen bevares. Dette omtales som mediekonvertering, se kapittel 21.4.6. Begrepet bevaring er i lovforslaget bruk i betydningen bevare dokumentasjon i en viss tid. Overføring til langtidsbevaring brukes i lovutkastet som erstatning for dagens avlevering til arkivinstitusjon, se kapittel 21.

19.2 Gjeldende rett

19.2.1 Bestemmelser om sletting

Kassasjon (sletting) er regulert i arkivlova § 9 bokstav c som sier at arkiver bare kan kasseres i henhold til forskrifter gitt med hjemmel i arkivlova eller etter særskilt tillatelse fra Riksarkivaren. Forbudet går foran slettingsbestemmelser i annet

[1] I engelskspråklig arkivfaglig litteratur og engelskspråklige ISO-standarder brukes begrepet «appraisal», som betyr «vurdering», eller «appraisal of records». Begrepet kassasjon refererer til selve handlingen med å bevisst destruere eller slette dokumentasjon som har vært gjenstand for saksbehandling eller hatt verdi som dokumentasjon for virksomheten. Begrepet «kassasjon» brukes også i Danmark, i Sverige brukes «gallring», mens «disposal of records» brukes i engelskspråklig litteratur.

lovverk med et unntak for personregister. Kassasjonsbestemmelsen i § 9 bokstav c i arkivlova er utdypet i §§ 14 til 16 i arkivforskriften i og kapittel 7 i riksarkivarens forskrift. Arkivforskriften § 15 angir enkelte typer dokumentasjon som alltid skal bevares.[2]

Arkivforskriften § 16 fastsetter hvilke roller og oppgaver Arkivverket, statlig forvaltning og kommunal forvaltning har i utarbeidelsen av bevarings- og kassasjonsbestemmelser. Statlige organer skal utarbeide forslag til bevarings- og kassasjonsbestemmelser (kassasjonsregler) for egne fagsaker som godkjennes av Arkivverket. Arkivverket kan nekte å ta imot arkivene dersom det statlige organet ikke har godkjente kassasjonsregler eller ikke har gjennomført kassasjon etter reglene.

Riksarkivaren har gitt kassasjonsregler for saker som gjelder egenforvaltning i statlige organer, samt kassasjonsregler for kommuner og fylkeskommuner, se riksarkivarens forskrift kapittel 7. For egenforvaltningssakene (økonomi, personal osv.) har slettingsbestemmelser vært gitt i felles retningslinjer. Retningslinjene ble tatt inn i riksarkivarens forskrift etter innføringen av arkivlova. For kommunal sektor har riksarkivaren utarbeidet felles retningslinjer for alle saker. Disse ble også tatt inn i riksarkivarens forskrift med innføringen av loven.[3]

Slettingsbestemmelsene i riksarkivarens forskrift for stat og kommune ble ikke revidert i perioden mellom 1986 og 2012. Dette ble kritisert av Riksrevisjonen i rapporten om arbeidet med kommunale arkiver som kom i 2010. Riksrevisjonen påpekte at gamle og utdaterte slettingsbestemmelser førte til arkivtap i kommunal sektor. Som en følge av kritikken ble det utarbeidet nye bestemmelser for henholdsvis kommunale og fylkeskommunale arkiver og egenforvaltningssaker i staten. Kommunen og fylkeskommunen er pålagt å utarbeide oppbevaringsfrister for dokumentasjon som kan slettes, vurdere merbevaring og implementere bestemmelsene. De kommunale bestemmelsene trådte i kraft i 2014 og de statlige i året etter. Det er i etterkant igangsatt flere prosjekter i kommunal sektor for å implementere bestemmelsene, men regelverket er ikke evaluert.

19.2.2 Personvernforordningens regler om minimering og sletting

Personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav c fastslår som et av de generelle prinsippene for behandling av personopplysninger at behandlingen er begrenset til det som er nødvendig for formålet. Forordningen artikkel 17 gir rett til sletting («rett til å bli glemt») på enkelte vilkår, men artikkelen gjør i nr. 3 bokstav d unntak for behandling av personopplysninger for arkivformål i allmennhetens interesse. Ved slik behandling er det unntak for retten til å kreve sletting, og det er ikke plikt til å slette. Det vises til omtalen av personvernforordningen i kapittel 10.

Arkivformål i allmennhetens interesse vil også kunne være et behandlingsgrunnlag der saksbehandlingen, som opplysningene opprinnelig ble innhentet til bruk for, er avsluttet. Det er grunn til å understreke at det ikke er noe tidsmessig opphold mellom disse fasene. Arkivformålet foreligger fra dokumentasjonen blir skapt, og foreligger fram til det eventuelt bortfaller som konsekvens av at dokumentasjonen er vurdert til ikke å ha verdi og derfor blir slettet.

Dataminimering er et generelt prinsipp for behandling av personopplysninger, som må ivaretas løpende. Ved vurderingen må imidlertid også de arkivfaglige hensynene som taler for bevaring tas med i betraktning. Dette taler for at den mest inngående vurderingen av hvilke opplysninger som skal bevares og hvilke som skal slettes, foretas i forbindelse med overføring til langtidsbevaring, se også kapittel 17 om krav til informasjonssystemene fra de settes opp.

19.2.3 Bestemmelser om arkivbegrensning

Bare dokumenter som har inngått i saksbehandlingen eller har verdi som dokumentasjon, skal arkiveres, se § 14 i arkivforskriften. Prosessen med å skille ut dokumenter som ikke oppfyller kriteriene, blir kalt *arkivbegrensning*. Arkivbegrensning blir regnet som en del av regelverket om bevaring og kassasjon fordi avgjørelsene har betydning for hva som langtidsbevares av dokumentasjon for ettertiden fra hver virksomhet.

---

[2] Listen var tidligere mer omfattende, men ble kraftig slanket ved siste revisjon. Tidligere skulle møtebøker, forhandlingsprotokoller, referatprotokoller, møtereferater med eventuelle vedleggsserier, årsmeldinger, kart, tegninger og fotografier også alltid bevares. Dette ivaretas isteden i de konkrete bevaringsvedtakene. Bevaring av arkivplaner ble lagt til ved siste revisjon.

[3] Rapport fra Bevaringsutvalget 2002, Riksarkivarens rapporter og retningslinjer nr. 10 (2002) side 20–21. Bringslid mfl. side 76–77. Sak 2012/11645, 2011/1330 og 2011/1333. Anbefalingene fra Beringutvalget og Thimeutvalget ble aldri iverksatt.

19.2.4 Gjeldende metodikk og praksis for vurdering av langtidsbevaring

Ved starten på 2000-tallet ble det i Norge introdusert en mer systematisk tilnærming til utvelgelse av arkiver for langtidsbevaring eller sletting. Denne bygde på norsk og internasjonal forskning og praksis. Den baserte seg på anbefalinger i Bevaringsutvalgets rapport fra 2002 og besto av fire hovedelementer: prinsipper, kriterier, strategi og arbeidsmetodikk. Kort oppsummert skulle bevarings- og kassasjonsvurderingen skje i sektorvise prosjekter med gjennomgang og beskrivelse av virksomhetenes funksjoner og dokumentasjon tilknyttet de ulike funksjonene. Deretter skulle en vurdere «bevaringsverdien» til de ulike funksjonene og dokumentasjonen med utgangspunkt i fire formål med tilhørende kriterier. De fire formålene var:

1. Dokumentere offentlige organers funksjoner i samfunnet
2. Bevare informasjon om forhold i samfunnet og samfunnsutviklingen
3. Dokumentere personers og virksomheters rettigheter og plikter i forhold til det offentlige og hverandre
4. Dokumentere arkivskapende virksomheters rettigheter og plikter overfor andre instanser

Vurderingen startet med formål 1 og sluttet med formål 4.[4] De samfunnsmessige behovene ble vurdert først og virksomhetens eget dokumentasjonsbehov til slutt. Tilfredsstillelse av kriteriene tilhørende formål 1 og 2, og i noen tilfeller formål 3, ville normalt tilsi langtidsbevaring.[5]

Bevaringsutvalget bygde sine anbefalinger på arbeidet til to tidligere utvalg som behandlet kassasjon i kommunal sektor – Beringutvalget fra 1997 og Thimeutvalget fra 1998. Beringutvalget anbefalte en funksjonell bevaringsvurdering med utgangspunkt i aktivitetene og funksjonene som ble utført. Formålet med bestemmelsene skulle være bevaring, ikke kassasjon. Det la også vekt på at bevaring var nødvendig ikke bare av hensyn til forskning og kulturarv, men også for å oppfylle offentleglova og forvaltningsloven.[6] Thimeutvalget ble opprettet i 1998 for å arbeide videre med felles retningslinjer for bevaring i kommunale og fylkeskommunale arkiv og videreførte mye av tankegodset.

Fra 2000-tallet har det i Arkivverket også vært en policy å få til et skifte fra vedtak om destruksjon og sletting (kassasjonsvedtak) for enkeltarkiver eller systemer til bevarings- og kassasjonsbestemmelser for hele virksomheten og i noen tilfeller for hele sektorer. Pålegg om utarbeiding av forslag til bevarings- og slettingsbestemmelser (bevarings- og kassasjonsplan) i tilsynssaker har vært et virkemiddel for å få utarbeidet slettingsbestemmelser for statlig sektor. Til en viss grad har dette også blitt fulgt opp av forvaltningen ved utarbeidelse av bevarings- og kassasjonsplaner med og uten oppbevaringsfrister.

19.3 Situasjonsforståelse

19.3.1 Bevaringsnivå

Spørsmålet om hvilken dokumentasjon som skal langtidsbevares, og hvilken dokumentasjon som kan slettes eller destrueres etter et angitt tidspunkt, har vært og er en sentral del av norsk og internasjonal arkivpraksis og arkivteori. Magasinplass og ordning av store mengder papirarkiver slik at de gir mening for ettertiden, er kostbart. Å redusere mengden av arkivmaterialet har derfor vært ansett som nødvendig, men det har også vært et omstridt tema. Det har også vært store variasjoner i praksis og regulering i ulike land. Utenfor Norden langtidsbevarer de fleste land bare en liten andel av det som skapes av dokumentasjon i forvaltningen.[7] Norge og flere av de nordiske landene skiller seg også ut internasjonalt

---

4 Rapport fra Bevaringsutvalget 2002, Riksarkivarens rapporter og retningslinjer nr. 10 (2002). Bevaringsutvalget drøftet en del sentrale prinsipper, som makro- eller mikroperspektiv, regler som angir kassasjon eller bevaring, arkivskapers funksjon eller arkivenes innhold, kassasjonsprosent og tidspunkt for bevaringsvurdering. En del av anbefalingene i utvalget, som bevarings- og kassasjonsvurdering av statlig sektor ved hjelp av sektorprosjekter initiert av Riksarkivaren, ble i realiteten bare delvis fulgt opp. Rapporten har imidlertid fått stort gjennomslag når det gjelder metodikk for selve bevarings- og kassasjonsvurderingen.

5 Kriterier til formål 1 er administrativt nivå, saksbehandlingstype, saksbehandlingsledd, ekstraordinære eller ordinære aktiviteter, pionervirksomhet og primær- eller internfunksjon i virksomheten. Kriterier til formål 2 er tidsspenn og kontinuitet, omfang, informasjonstetthet og tematisk variasjon, lenkbarhet med annet arkivmateriale, kvalitative egenskaper og alder. Kriterier til formål 3 er saksbehandlingens konsekvenser og hjemmelsgrunnlag. Til formål 4 vurderes bare administrative og driftsmessige behov.

6 Beringutvalget ble nedsatt i 1997 som et svar på kritikk fra det kommunale arkivmiljøet mot bevarings- og kassasjonsbestemmelsene fra 1986/87 og særlig bruken av utvalgsbevaring i personarkiver.

7 National Archives i Storbritannia bevarer 3–5 prosent av forvaltningens arkiver, og av disse kommer 90 prosent av arkivene fra fire offentlige organer, i tillegg til høsting av nettsider fra hele forvaltningen. Informasjon fra National Archives november 2018.

gjennom å bevare rettighetsinformasjon i nasjonalarkivene og ha en høy bevaringsprosent for kommunal sektor.

Når det gjelder bevaringsnivå, er det noen kjente faktorer, men flere usikre. Det er kjent at informasjonsveksten har økt eksplosivt over lengre tid, og at kostnadene til digital lagringsplass har falt dramatisk. Det er antatt at denne utviklingen vil vedvare, men det er usikkerhet knyttet til utviklingstakten og hvordan forholdet mellom informasjonsvekst og reduserte lagringskostnader vil utvikle seg over tid. Lagringsplass utgjør i dag bare en liten del av de reelle kostnadene ved langtidsbevaring av digitale arkiver og tilrettelegging for bruk. I dag er dette en arbeidskrevende prosess med mange aktører, blant annet forvaltningsorganer, systemleverandører, eksterne konsulenter og ansatte i arkivinstitusjonene. Sentrale elementer er uttrekk, kvalitetssikring og beskrivelse fra avleverende virksomhet samt mottak, testing, beskrivelse, migrering til nye formater og lagringsmedier og klargjøring for bruk i arkivinstitusjon. Prosessen er nærmere beskrevet i kapittel 21.

Innenfor rammene av utredningen har det ikke vært mulig å gjøre realistiske beregninger av de reelle kostnadene ved langtidsbevaring av dokumentasjon som forvaltningen skaper i dag, og beregne forventet kostnadsutvikling ved langtidsbevaring. Det er imidlertid gjort undersøkelser for konkrete fagområder som er relevante.

I forbindelse med utarbeiding av forslag til nye bevaringsbestemmelser for pasientjournaler (morsjournaler) i primærhelsetjenesten, som nylig er sendt på høring, er konsekvensene av ulike grader av og tilnærming til langtidsbevaring estimert.[8] Høringsutkastet har vurdert forventede kostnader ved langtidsbevaring mot forventede bruksområder og muligheter. Ytterpunktene i analysen er sletting ti år etter død og totalbevaring med ulike utvalg basert på funksjon, geografi og demografi som alternativer. Høringsforslaget anbefaler en funksjonsbasert tilnærming, det vil si at dokumentasjon av bestemte prosesser langtidsbevares.

Et SAMDOK-prosjekt som i 2014 gjennomførte en kartlegging av bevaringsverdige fagsystemer i kommunal sektor, anslo at prosessen med uttrekk og testing i snitt utgjør et månedsverk. Imidlertid er det ingen av analysene som tar høyde for at bruk av ny teknologi og endrede arbeidsmåter trolig vil kunne redusere kostnadene ved langtidsbevaring, og begge undersøkelsene begrenser seg til bestemte sektorer. Det ville være nyttig med en egen utredning som ser nærmere på disse forholdene i et større perspektiv.

En av utfordringene med vurderingen er at utgiftene til langtidsbevaring løper fra arkivprosessen starter. Eventuelle gevinster vil ligge langt fram i tid og kanskje først realiseres etter flere generasjoner og kan være vanskelige å overskue. Framtidig bruk og særlig bruk etter 100–200 år vil det naturlig nok være knyttet svært stor usikkerhet til. Vurderingene som gjøres, baserer seg i stor grad på dagens bruksområder og historisk bruk av arkiver i arkivinstitusjonene. Bruken av værobservasjoner i klimaforskningen er et eksempel på en bruksområder for arkiver som samtiden ikke hadde forutsetning for å identifisere. Vi ser i dag konturene av en utvikling som vil kunne medføre at offentlig dokumentasjon vil kunne få flere bruksområder for forvaltningen selv, for næringsliv og for framtidige forskere enn tidligere. Et eksempel på dette er dokumentasjon av rutinemessig saksbehandling. Slike arkiver har ofte et stort volum av likeartede saker. Mange av arkivene inneholder tidsbegrenset rettighetsdokumentasjon, som ofte må bevares i partenes levetid. Disse arkivene har vært kostnadskrevende å bevare som papirarkiver og har generelt vært lite brukt til forskning. Dette er arkiver som det i mange tilfeller har vært hjemmel til å destruere etter at saksbehandlingen er avsluttet og forvaltningens og partenes dokumentasjonsbehov har opphørt. Det at dokumentasjon nå skapes digitalt, åpner for nye bruksområder. Det vil for eksempel i langt større grad være mulig å sammenstille data fra flere virksomheter eller følge konkrete individer gjennom hele utdanningsløpet (eller livsløpet).

19.3.2 Tilnærming og metodikk

Tidspunkt for vurdering må endres når virksomhetsprosessene er blitt digitale. Dagens regulering av kassasjon (sletting) i arkivlova og arkivforskriftene angir ikke eksplisitt når vurderingen skal skje. Tradisjonelt har vurdering av hvilken dokumentasjon som skulle langtidsbevares, skjedd i etterkant av saksbehandlingen. Det er også i dag et pålegg om vurdering før overføring til en arkivinstitusjon. De senere årene har det i Norge og internasjonalt vært vektlagt i arkivfaglig litteratur og i Arkivverkets anbefalinger til forvaltningen at vurderingen bør skje proaktivt, altså før

8 https://www.arkivverket.no/forvaltning-og-utvikling/horinger/riksarkivarens-horinger/nye-bevaringsbestemmelser-for-pasientopplysninger.

saksbehandlingen starter og nye løsninger tas i bruk. Slike bevarings- og kassasjonsplaner skal også angi hvor lenge dokumentasjonen skal bevares før sletting eller destruksjon.

Det er flere grunner til denne tilnærmingen. Det lønner seg ofte ikke økonomisk å bevare deler av informasjonen i et system hvis det ikke på forhånd er tilrettelagt for det. Det er også egne krav til forvaltning av saksdokumenter som skal bevares utover ti år. I tillegg er det egne krav til håndtering av dokumentasjon som skal overføres til en arkivinstitusjon for langtidsbevaring.

Skillet mellom arkivbegrensning og bevaringsvurdering er blitt mer glidende. Arkivforskriften skiller mellom *arkivbegrensning* (det å holde noe utenfor arkivet) og *kassasjon* (sletting eller destruksjon i etterkant av noe som har vært i arkivet). Skillet ga mening i en papirbasert forvaltning. Bestemmelsen ga forvaltningen handlingsrom til å la være å arkivere og journalføre dokumenter som ikke var gjenstand for saksbehandling eller hadde verdi som dokumentasjon. Dette ga store plassbesparelser og mer oversiktlige arkiver som det var lettere å finne fram i. Kassasjon (destruksjon) av dokumenter som hadde vært gjenstand for saksbehandling og hatt verdi som dokumentasjon, var antatt å få større konsekvenser og forutsatte tillatelse fra arkivmyndigheten. Dette skillet gir liten mening når vurderingen av langtidsbevaring skjer proaktivt. De fleste land skiller ikke mellom arkivbegrensning og kassasjon (sletting eller destruksjon). I en digital verden er det også nødvendig å ta stilling til hvilken dokumentasjon som skal skapes, hvordan og på hvilke måter, og hvor lenge den skal bevares, i det som utvalget har omtalt som design- og strategifasen, se kapittel 4.[9]

Dette blir særlig tydelig i helt eller delvis automatiserte virksomhetsprosesser der det er forhåndsdefinert hvilke informasjonstyper og informasjonskilder som skal inngå i beslutningsgrunnlaget. Tekniske systemspesifikasjoner, for eksempel Noark-standarden, kan gjennom å angi hvilke data som skal fanges, bevares, og i hvilken form, i realiteten ha stor betydning for hva som faktisk langtidsbevares. Denne formen for bevaringsvurdering tar både stilling til hva som skal dokumenteres, hvordan dette skal gjøres, og hvor lenge dokumentasjonen skal oppbevares. Virksomhetens dokumentasjonsbehov vurderes først. Dette er en annen tilnærming enn den som er skissert i Bevaringutvalgets rapport som starter med samfunnets behov for langtidsbevaring.

Bestemmelsen om arkivbegrensning bidrar også til å opprettholde en forestilling om at arkivet er et sted eller system som dokumentasjonen overføres til. Dette bryter med tanken om innebygd arkivering, hvor funksjonalitet for å ivareta langtidsbevaring og arkivfaglige prinsipper som autentisitet, proveniens og integritet bygges inn i løsningene. Framtidig bruk av arkivene avhenger ikke bare av at informasjonen er langtidsbevart, men av at den er lagret i en form som gjør at den kan brukes til mange ulike formål.

Dagens regelverk og metodikk ble utarbeidet med tanke på papirarkiv og første generasjons digitale arkiv. Det er i liten grad tilpasset dagens komplekse digitale forvaltningsstruktur. Bevaringsutvalget anbefalte at dokumentasjonen til virksomheter innen hver sektor, for eksempel helse, undervisning, kultur, burde vurderes i sammenheng, og at Arkivverket burde ha en koordinerende rolle. Dette er bare delvis blitt fulgt opp i ettertid.

Sletting reguleres flere steder. Tillatelse til sletting gis ikke bare i arkivlova, men også gjennom slettingskrav i særlovgivningen. Mange av slettingskravene i særlovgivningen er kommet til etter at arkivlova trådte i kraft. Arkivlova § 9 c fastsetter at arkivlovas kassasjonsforbud går foran kassasjonsbestemmelser i andre lover. Dette har likevel ikke vært til hinder for at krav om sletting er blitt innført i mange særlover. Det finnes ikke i dag en samlet oversikt eller sektorvise oversikter over slettingsbestemmelser.

Forbud mot sletting er ikke tilstrekkelig for å hindre dokumentasjonstap. Digital dokumentasjon kan gå tapt som følge av manglende vedlikehold og mangel på kontroll. Dagens kassasjonsbestemmelse er ikke innrettet mot å forebygge vanskjøtsel (mangel på vedlikehold), men mer å sikre seg mot aktiv og bevisst sletting eller destruksjon.

19.4 Overveielser

19.4.1 Hensiktsmessig med mer bevaring?

Som det har framgått, ble dagens metodikk for vurdering av langtidsbevaring og sletting utviklet med tanke på å håndtere store mengder papirarkiver og i en viss grad førstegenerasjons digitale arkiver. Den er ikke utviklet med tanke på å vurdere den meget store mengden data og informasjon som skapes i forvaltningen i dag. Det vil i mange tilfeller trolig hverken være realistisk res-

[9] Dette er tanken i ISO 15489-1:2016 som sier at: «Appraisal is the proscess of evaluating business activities to determine which records need to be created and captured and how long the records need to be kept.» Se ISO 15489-1:2016, Records management – Concepts and principles.

sursmessig eller ønskelig å bevare alle data som genereres fortløpende, for eksempel sensordata som genereres i flere offentlige tjenester, som digital overvåkning i pleie- og omsorgssektoren i kommunene og i trafikkmålinger.[10] Langtidsbevaring av alle data vil kunne oppfattes som «støy». Det er trolig også uønsket av personvernhensyn, selv om andre tiltak som for eksempel pseudonymisering og anonymisering av sensitive opplysninger kan erstatte sletting som virkemiddel for å ivareta personvernhensyn. Personvern og arkiv er nærmere beskrevet i kapittel 10.

Samtidig er det forhold som trekker i motsatt retning. Informasjon blir i økende grad betraktet som aktiva. Det er krevende i dag å ta stilling til hva ettertiden vil vurdere som verdifull dokumentasjon, og feilmarginene er store. Med nye bruksområder for offentlig dokumentasjon vil historiske arkiver i framtiden trolig være relevante for langt flere miljøer enn dagens arkivbrukere. Digitale verktøy gjør det mulig å gjøre maskinelle analyser i digitale arkiver og i større grad sammenstille data fra flere kilder. En maskin vil kunne søke seg igjennom og prosessere langt større volum enn det som er mulig for en forsker som gjennomgår arkiver manuelt, og kostnadene vil være lavere. Dette gir grunn til å langtidsbevare også dokumentasjon fra prosesser som i dag i liten grad blir langtidsbevart, for eksempel rutinemessig saksbehandling.

Selv om informasjonsveksten fortsetter å akselerere, kan reduserte kostnader til digital lagringsplass i framtiden i en viss grad komme til å veie opp for dette. Det er imidlertid ikke bare rene lagringskostnader som utgjør totalkostnadene ved langtidsbevaring. Det er store utgifter knyttet til uttrekk, testing og konvertering av digitale arkiver med dagens regime og metodikk for langtidsbevaring, se kapittel 21. Dette har vært et argument mot å bevare mer enn i dag, men resonnementet tar utgangspunkt i kostnadene ved dagens prosesser for uttrekk, mottak, testing, beskrivelse, ordning og tilrettelegging for bruk. Det er ikke usannsynlig at disse kostnadene i framtiden vil kunne reduseres ved automatisering av arkivprosesser og bruk av ny teknologi. Med systeminnebygde løsninger for arkiv kan det godt være at marginalkostnaden ved å ta vare på større informasjonsmengder ikke vil være så stor, se kapittel 17.

Ny teknologi vil kunne gjøre opprettholdelse av autentisitet og proveniens over tid mindre arbeidskrevende. Nye typer søketeknologi vil kunne få stor betydning for tilgjengeliggjøringen av arkiver. Ny teknologi gir også nye muligheter for *rekonstruksjon*, for eksempel slik at dokumentasjon og spesifikasjoner av fagsystemer som er angitt på tilstrekkelig detaljert nivå, kan gi grunnlag for framtidig rekonstruksjon av systemet. Dette kan være et argument for å bevare dokumentasjon fra flere arbeidsprosesser og saksområder enn det som er tilfellet i dag. Det gjør også at det trolig ikke vil være nødvendig å bevare alle sluttproduktene fra automatiserte prosesser, slik praksis i stor grad er i dag ved for eksempel å lagre vedtakene som PDF-er i egne baser, men at det kan være tilstrekkelig å bevare datakilder og rettslige behandlingsregler. Det har imidlertid ikke vært mulig å gå dypt inn denne problematikken innenfor rammene av utvalgsarbeidet. Så langt utvalget kjenner til, er denne problemstillingen i liten grad behandlet i norsk eller internasjonal litteratur. Utvalget anbefaler derfor at dette utredes nærmere gjennom en særskilt utredning, se kapittel 23. Utvalget mener at informasjonsveksten ikke bør føre til et lavere nivå for langtidsbevaring såframt arbeidsprosessene i større grad tilpasses langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring av digitale «massearkiver», på samme måte som vekst i papirarkivene i forrige århundre førte til endring av daværende arkivprosesser. Endringstakten i digitaliseringen og den teknologiske utviklingen tilsier imidlertid at også arkivprosessene må endres hyppigere og raskere enn tidligere.

19.4.2 Behov for generelt slettingsforbud i loven?

Vesentlige prosesser i samfunnet skal dokumenteres, jf. lovutkastet § 1, og dokumentasjonen bevares på en måte som gir tillit til dokumentasjonen og gjør at den både kan brukes til å dokumentere opprinnelig formål og til nye formål. Som beskrevet ovenfor kan offentlig dokumentasjon ha stor nytteverdi etter at virksomhetens eget dokumentasjonsbehov er opphørt. Det er derfor viktig at offentlig dokumentasjon ikke slettes uten at det er tatt stilling til hvor lenge en anser at samfunnet vil ha behov for dokumentasjonen. Et generelt sletteforbud vil være med på å hindre vilkårlig sletting av offentlig dokumentasjon.

Kassasjonsforbudet i dagens lov har vært et viktig virkemiddel for å sikre langtidsbevaring av ikke-digitale arkiver. Samtidig er det viktig at virksomhetene får et handlingsrom til å fortløpende redusere og komprimere egen dokumentasjon. En kontrollert og akseptert reduksjon av informa-

[10] Dette er data som ikke overføres til Arkivverket i dag.

sjon vil være både nødvendig og akseptabelt i en digital forvaltning. Det er imidlertid viktig at dokumentasjonsverdien ikke reduseres vesentlig.

19.4.3 Behov for forskriftshjemmel for å regulere sletting for offentlig sektor?

Siden opprettelsen av Riksarkivet i 1817 har «kassasjonsmyndigheten» hovedsakelig vært sentralisert, først hos overordnede departement og deretter riksarkivarembetet.[11] Tillatelser til sletting og destruksjon gis i dag dels gjennom forskrift og dels gjennom vedtak. Det er både fordeler og ulemper ved å fastsette slettingsbestemmelser i forskrift. En ulempe er at det tar tid å endre bestemmelsene. Fellesbestemmelser vil heller ikke kunne tilpasses særlige forhold i den enkelte statlige virksomhet, fylkeskommune eller kommune. Detaljerte bestemmelser blir fort utdatert og vil være krevende for forvaltningen å praktisere. Dette var tilfellet for fellesbestemmelsene for egenforvaltningssaker i staten og for alle sakstyper i kommunene og fylkeskommunene. De ble vedtatt på 1980-tallet og ikke erstattet før i 2014. På 1990-tallet ble dette problematisert av Beringutvalget og Thimeutvalget. De foreslo en løsning der kriterier for bevaringsvurdering ble fastsatt sentralt, mens de konkrete vurderingene og identifisering av bevaringsverdige arkiver skulle overlates til kommunene og fylkeskommunene med en meldeplikt til Arkivverket. Dette ble ikke prøvd ut i praksis. I Sverige er myndighet til å beslutte sletting for kommunal sektor delegert til regional arkivmyndighet. Riksarkivet har veiledningsansvar, og det er tett dialog mellom Riksarkivet og de regionale arkivmyndighetene. Det er så langt utvalget har erfart, ulike synspunkter i Sverige på hvor godt denne ordningen fungerer.

Slettebestemmelser i forskrift har imidlertid også fordeler. Fellesbestemmelser gjør det mulig å se dokumentasjon som skapes i prosesser på tvers av virksomheter og sektorer, i sammenheng. Det blir mulig å arbeide systematisk og helhetlig med sletting og langtidsbevaring på nasjonalt nivå. Det gir mer forutsigbare og kjente rammer for sletting og langtidsbevaring i motsetning til om alle beslutninger skulle foretas som enkeltvedtak. Prosessene med å utarbeide og revidere forskrifter bidrar til at beslutningene om sletting blir gjennomsiktige og til en bredere faglig diskusjon. Beslutningene om sletting vil i mange tilfeller være ugjenkallelige, og det er derfor gunstig med åpne prosesser og avgjørelser som er etterprøvbare. Slettingsbestemmelser på nasjonalt nivå, i en eller annen form, vil trolig også være hensiktsmessige med tanke på å balansere personvernhensyn og arkivfaglige hensyn. Dersom forskriftene til arkivloven inneholder bestemmelser om sletting på ulike samfunnsområder, vil det være lettere for forvaltningen å vurdere om de har hjemmel til å bevare dokumentasjonen for arkivformål i allmennhetens interesse. Det vil også bidra til at det i større grad blir samme oppbevaringstid for dokumentasjon som flere forskjellige virksomheter skaper, for eksempel vitnemål og eksamensbevis. Det er viktig at bestemmelsene ikke bare er utformet som et forbud mot å sitte på dokumentasjonen etter et bestemt tidspunkt (av hensyn til personvernet). De må også innebære pålegg om å bevare dokumentasjonen på en slik måte at det kan gis innsyn inntil et bestemt tidspunkt og eventuelt ubegrenset så arkivformål i allmennhetens interesse ivaretas. Utvalget mener derfor at det er hensiktsmessig med en hjemmel til å gi forskriftsbestemmelser om sletting. Disse bør fortrinnsvis være på et overordnet nivå.

I dag er det ulik regulering av kommunal sektor og statlig sektor når det gjelder fastsettelse av slettingsbestemmelser. For kommuner og fylkeskommuner fastsettes slettingsbestemmelser for alle sakstyper gjennom forskrift, mens kun slettingsbestemmelser for egenforvaltningssaker fastsettes i forskrift for statlig forvaltning. Utvalget mener det er grunn til å harmonisere reguleringen for statlig og kommunal sektor. Virksomhetsprosesser på tvers av forvaltningsnivåer gjør det nødvendig å se dokumentasjon i statlig og kommunal sektor i sammenheng.

[11] Fram til 1961 lå myndigheten formelt til Riksarkivets overordnede departement, selv om riksarkivarene i praksis over tid hadde fått stor selvstendighet i kassasjonsspørsmål. Det var en naturlig konsekvens av økt bevissthet om betydningen av å ha arkiver til bruk for forskning og andre formål. Arkivverket hadde, med sin nærhet til historikere og forskningsmiljøer, kompetanse på framtidig bruk av arkivene som forvaltningen ikke selv besatt. I 1961 fikk Riksarkivaren formelt delegert fullmakt fra overordnet departement til å fatte beslutninger om kassasjon (sletting). Samme år ble en engelsk modell for deling av kassasjonsmyndighet prøvd ut i Norge. Virksomhetene ble i instruks pålagt å gjøre en vurdering om destruksjon av papirarkiver (kassasjon) etter fem år og deretter en vurdering etter 25 år som skulle skje i samråd med Riksarkivaren. Ordningen ble opphevet i 1987 for statlig sektor med innføringen av nye fellesbestemmelser egenforvaltningssaker. Kolsrud, Ole, «Norsk kassasjonsproblematikk 1817–1861», En arkivpenn som har satt spor, Riksarkivarens skriftserie 35 (2011), side 34–35. Rapport fra Bevaringsutvalget 2002, Riksarkivarens rapporter og retningslinjer nr. 10 (2002) side 18. Svendsen, 286–290. Bringslid, Oftedal, Press og Thime: «Thi der var papir overalt, Bevaring og kassasjon i norsk lokalforvaltning på 18- og 1900-tallet», Riksarkivarens skriftserie 31 (2009) side 52–53.

19.4.4 Behov for sentral regulering av når sletting kan skje?

Slettingsbestemmelsen i dagens forskrift angir ikke tidspunkt for sletting. Det gjør heller ikke Arkivverkets vedtak. Vurdering av hvor lenge dokumentasjon skal bevares (oppbevares) før den kan slettes, er i all hovedsak opp til hver enkelt virksomhet. Dette gjelder både kommune og stat. Grunnen har vært en tanke om at det primært er virksomhetens egne dokumentasjonsbehov som slettefristen skal ivareta. Rettighetssamfunnet utfordrer dette. Det har vært en intensjon at slettefristen også skal ivareta dokumentasjonsbehovet for enkeltpersoner og virksomheter som er parter i sakene. Mange virksomhetsprosesser er imidlertid felles for flere virksomheter. Administrative oppgaver som personalforvaltning, økonomi og anskaffelser er felles for hele forvaltningen. Kommuner og fylkeskommuner har de samme lovpålagte oppgavene. Også i staten vil flere virksomheter ha parallelle prosesser, for eksempel ved sykehus og universiteter. Av likebehandlingshensyn og rettssikkerhetshensyn vil det være ønskelig å harmonisere tidspunktene for sletting av dokumentasjon fra like prosesser. Like oppbevaringsfrister medfører også større grad av forutsigbarhet for innbyggere og næringsliv som parter i saksbehandlingsprosesser. Dette taler for mer nasjonal koordinering på dette området.

En del rettighetsinformasjon genereres i barndom og ung alder og vil måtte bevares i et livsløpsperspektiv. For å kunne opprettholde dokumentasjonens verdi i en så lang periode vil det være nødvendig å stille de samme tekniske kravene som til dokumentasjon som skal bevares evig. En del av denne informasjonen, for eksempel barnevernssaker, adopsjonssaker og mange eiendomssaker, vil ha historisk eller forskningsmessig interesse etter at rettighetene er utløpt. Dette vil ikke nødvendigvis gjelde alle arkivene. Samtidig ser vi bare begynnelsen på en utvikling der data og informasjon gjennom maskinelle analyser og sammenstillinger kan brukes til nye formål. Dette vil være formål vi ikke nødvendigvis overskuer i dag. Når NAV, Statens pensjonskasse osv. må bevare dokumentasjon av opparbeidelse og utnyttelse av den enkeltes pensjonsrettigheter i personens og eventuelt etterlattes levetid, og dokumentasjonen må håndteres på samme måte som arkiver som skal bevares evig, vil det trolig ikke være vesentlig å ta stilling til om dokumentasjonen skal bevares evig eller ikke, før rettighetene er utløpt. For «livstidsdokumentasjon» kan det derfor være aktuelt å forskyve en del av bevaringsvurderingen og heller foreta en fornyet vurdering etter 100 eller mer, når dokumentasjonen ikke lenger dokumenterer rettigheter. Etter så lang tid vil det trolig også være lettere å vurdere dokumentasjonens verdi for historiske og forskningsmessige formål.

19.4.5 Behov for straffehjemmel ved dokumentasjonstap som følge av manglende vedlikehold?

Arkivlova § 22 gir hjemmel for å straffe brudd på arkivlova med bøter. Det er krav om forsett. Uhjemlet sletting har tradisjonelt vært ansett som det alvorligste bruddet på arkivlova. Arkivverket har erfart at det ikke har vært mulig å avklare hvorvidt den uhjemlede kassasjonen har vært et utslag av forsett. Ofte kan uhjemlet sletting eller destruksjon (kassasjon) av store mengder dokumentasjon like gjerne være et samlet resultat av en rekke uheldig faktorer som det kan være vanskelig å unngå helt:

- feilvurderinger ved konvertering til nye systemer og formater, systemoppgradering osv.
- manglende oversikt og kontroll, herunder mangel på oppdaterte og relevante rutiner og prosedyrer eller oppbevaringsfrister
- manglende vedlikehold som følge av for lav oppmerksomhet og mangel på arkivfaglig, teknologisk eller juridisk kompetanse i det aktuelle organet

I mange tilfeller vil ikke informasjonen eller de fysiske mediene være helt slettet eller destruert, men håndtert på en slik måte at informasjonens verdi er vesentlig redusert eller ikke lenger kan brukes for å dokumentere opprinnelig formål. Dette kan være i form av informasjonstap, tap av muligheter for sammenstilling, tap av søkemuligheter eller tap av mulighet til å fastslå autentisitet som forringer dokumentasjonsverdien.[12] I en del tilfeller vil kvalitetsreduksjonen og eventuelt dokumentasjonens reduserte fysiske tilstand være uforenlig med bevaring og senere bruk til arkivformål. Det er derfor behov for en hjemmel i regelverket som pålegger forvaltningen å vedlikeholde dokumentasjonen og gjennomføre risikovurderinger basert på arkivfaglige hensyn ved konvertering og videre behandling og prosessering av dokumentasjonen.

[12] Det svenske begrepet «gallring» tar høyde for utilsiktet, men alvorlig dokumentasjonstap og omfatter disse fire formene for informasjonstap, se Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om handlingar på papper. RA-FS 2006-1.

Tap av digitale arkiver vil ofte ikke skyldes en aktiv handling, men manglende vedlikehold, tap av data i forbindelse med konvertering, lagring i formater som har redusert gjenbruksverdi, osv. I enkelte tilfeller er det allikevel åpenbart at selv om ikke sletting (eller destruksjon) har vært tiltenkt, er dokumentasjonstapet et resultat av vanskjøtsel i betydningen mangel på vedlikehold og risikostyring over tid. Det kan også være tilfeller hvor pålegg etter tilsyn ikke har vært fulgt opp, eller at det kan dokumenteres at det ikke har vært vilje til å bruke ressurser på forvaltning av virksomhetens dokumentasjon. Det er etter utvalgets vurdering behov for en hjemmel som gir arkivmyndigheten (eller unntaksvis politiet) sanksjonsmidler i slike tilfeller. Det er derfor foreslått en egen bestemmelse om plikt til å vedlikeholde dokumentasjon. Dersom det innføres en plikt til vedlikehold og et forbud mot uhjemlet sletting, vil det bidra til å understreke forvaltningens ansvar for å sørge for at informasjon ikke går tapt.

Del V
Langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring i en ny tid

Kapittel 20
Tilgjengeliggjøring. Innsyn i overført dokumentasjon

Formålet med å ta vare på og å langtidsbevare dokumentasjon er å gjøre den tilgjengelig i samtid og ettertid. Lovutkastet pålegger både forvaltningen og arkivsektoren å gjøre dokumentasjon og arkiver tilgjengelige. Dette gjelder både digitale og ikke-digitale arkiver. Digitaliseringen innebærer at sektoren kan gjøre dette på mange flere måter enn tidligere. Ny teknologi og digitale arkiver gir forskere og andre helt nye muligheter for kvantitative undersøkelser med utgangspunkt i arkiver.

For enkelte typer arkiver er det komplisert å vurdere om offentligheten kan gis innsyn. Rekkevidden av taushetsplikten og innsynsretten er ikke eksplisitt regulert i gjeldende lov og svarene er ikke opplagte. Utvalget foreslår særlige bestemmelser om behandling av innsynskrav i arkiver som er overført til Nasjonalarkivet.

20.1 Mandat og bakgrunn

Både privatpersoner, næringsliv og offentlige myndigheter bruker arkivene. Lovens mål om bevaring er nært knyttet til målet om å gjøre dokumentasjon tilgjengelig, se arkivlova § 1.

Behandling av konkrete innsynsforespørsler i overført dokumentasjon krever mye arbeid i arkivinstitusjonene. Ofte er det tale om sensitive personopplysninger. For Arkivverket gjelder det blant annet spørsmål fra media om innsyn i overførte dommer og etterforskningsmateriale i straffesaker. Et annet eksempel er farskapssaker og spørsmål om adopsjon. I kommunal sektor kan det være saker fra skolesektor og barnevern, jf. kommunale vederlagsordninger. Det oppstår i økende grad vanskelige spørsmål om hvilken lov som gjelder for innsynsvurderingen og til selve vurderingen.

Mandatet til utvalget peker ikke på spørsmålet om det rettslige grunnlaget for behandling av krav om innsyn i overført (avlevert) dokumentasjon. Utvalget har ikke mandat til å avklare hva som er riktig forståelse av hvilke regler Arkivverket skal legge til grunn. Utvalget har lagt vekt på å finne fram til regler som kan gi grunnlag for en best mulig balanse mellom effektiv saksbehandling på den ene siden og personvern på den andre siden.

Innsyn i overført dokumentasjon reiser en rekke vanskelige juridiske spørsmål som ikke fullt ut er belyst eller løst i denne utredningen. Det er behov for videre utredning og for prosesser som involverer sektormyndigheter, Nasjonalarkivet og andre arkivinstitusjoner, se nærmere i kapittel 23.

20.2 Gjeldende rett

20.2.1 Innsyn og taushetsplikt

Forskjeller mellom kommunal og statlig sektor

Offentlegforskrifta pålegger statlig forvaltning å publisere sine journaler på Internett. Selv om bestemmelsen ikke har trådt i kraft, har ordningen med publiserte postjournaler (Offentlig Elektronisk Postjournal – OEP) i staten ført til at bestemmelsens innhold i stor grad etterleves. Dette bidrar til å informere om hvilke saker forvaltningen har til behandling. Flere kommuner har iverksatt lignende ordninger. Det er ikke noen tilsvarende plikt til å publisere informasjon om hvilken dokumentasjon som finnes i arkivinstitusjonene.

Hovedreglene om innsyn og taushetsplikt står i offentleglova og forvaltningsloven. Personvernforordningen artikkel 15 om innsynsrett gjelder bare med visse unntak for personopplysninger som bevares for arkivformål i allmennhetens interesse, jf. personopplysningsloven § 17.

Mens arkivdanningsprosessene i offentlige organer er regulert gjennom arkivlova og forskriften, har arkivinstitusjonenes behandling av overført dokumentasjon i adskillig mindre grad vært gjenstand for regulering.

Innsynsspørsmål håndteres forskjellig i Arkivverket og i kommunal sektor. De kommunale arkivene flyttes ikke fra et organs rådighet til et annet, i motsetning til de statlige. Det spiller derfor mindre rolle om dokumentasjonen befinner seg hos

den saksbehandlende instansen i kommunen eller hos den kommunale arkivinstitusjonen. Råderetten ligger uansett hos «kommunen». I tillegg er det enkelte regler, spesielt i forvaltningslovforskriften, som ikke gir kommunene samme type myndighet som Arkivverket.

Hvilke regler skal Arkivverket bruke for å ta stilling til innsynskrav?

Arkivverkets behandling av innsynsspørsmål er ikke direkte regulert i gjeldende arkivlov. Etter arkivforskriften § 23 første ledd skal innsyn gis innenfor gjeldende regler: «Arkivdepotet skal leggje tilhøva til rette slik at allmenta kan gjere bruk av arkivmaterialet innanfor gjeldande føresegner om innsynsrett, teieplikt og gradering.»

Det er imidlertid uklart om forskriftsbestemmelsen skal forstås slik at Arkivverket ikke bare skal legge til grunn de taushetsplikt- og innsynsreglene som gjelder for etaten som forvaltningsorgan (det vil si offentleglova og forvaltningsloven), eller om forskriftsregelen skal forstås slik at Arkivverket her er tillagt kompetanse innenfor alle særlovsregler om innsyn og taushetsplikt.[1]

Spørsmålet om lovvalg etter overføring til langtidsbevaring er i liten grad omtalt i teori og i forarbeider. Det er dermed vanskelig å finne helt klare holdepunkter for ett bestemt prinsipp. I forarbeidene til arkivlova heter det:[2]

> Når eit arkiv vert overført til Arkivverket, får Riksarkivaren etter § 10 fjerde leden i lovutkastet råderetten over arkivmaterialet. Ei slik føresegn vil klårgjera ein del spørsmål som no kan skapa tvil. Lovregelen vil føra til at det tilligg Riksarkivaren å ta stilling til ytterlegare kassasjon, innsyn for utanforståande osb. Riksarkivaren vil i slike spørsmål ofte finna det naturleg å rådføra seg med det avleverande organet, men ansvaret for den vidare forvaltinga av tilfanget vil liggja til Riksarkivaren.

De forskjellige særlovene har i varierende grad holdepunkter for lovvalget. Mens en lov som sikkerhetsloven er svært tydelig (§ 1-2), er lover som straffeprosessloven, politiregisterloven og skatteforvaltningsloven rettet mot saksbehandlingen hos bestemte organer og som har helt egne regler for taushetsplikt samtidig som offentleglovas regler ikke gjelder. Det finnes en stor mengde særlover som kan ha regler som har forvaltningsloven og offentleglova som utgangspunkt, men med større eller mindre grad av variasjoner fra denne.

Spørsmålet om lovvalg har vært oppe i nyere klagesaker. I enkelte klagesaker har departementet lagt særlovsbestemmelsene mer direkte til grunn, hvilket må forstås som en føring til Arkivverket om å gjøre det samme.

Forskerinnsyn

Myndighet til å avgjøre forskerinnsyn ligger i utgangspunktet til det enkelte fagdepartement, men Arkivverket kan avgjøre saker etter delegering, jf. forvaltningslovforskriften § 8 første ledd.[3] Arkivverkets adgang til å avgjøre slike saker sikrer en rimelig effektiv saksbehandling. Arkivverket involverer Rådet for taushetsplikt og forskning og de regionale forskningsetiske komiteer i helsesektoren (REK) i saker fra helsesektoren, jf. forvaltningslovforskriften § 9.

Kommunene og fylkeskommunene kan ikke avgjøre søknader om forskerinnsyn i taushetsbelagte opplysninger. Slike saker må avgjøres av de respektive departementene eller organene som har kompetanse etter særlov. Klager over forskerinnsyn som er fattet av departementet som førsteinstans, må dermed avgjøres av Kongen i statsråd. Saksbehandlingsprosessen er forholdsvis tungvinn, og erfaringene fra kommunal sektor er at det kan ta lang tid å få avgjort slike saker. Det er adgang til å delegere myndigheten til Arkivverket (forvaltningslovforskriften § 8 annet ledd), men dette er så langt ikke gjort.

Forlengelse av taushetsplikt

Arkivverket kan forlenge taushetsplikt, jf. forvaltningslovforskriften § 11. Tilsvarende kompetanse er ikke tillagt kommunal sektor.

Klagebehandling

Klager på innsynskrav behandles av overordnet organ. I kommunene og fylkeskommunene følger det av den formelle hovedregelen at klagen behandles av kommunens eller fylkeskommunens interne klagenemnd. Tidligere fattet de regionale

---

1 Til sammenligning er Helsearkivregisterets behandling av overført dokumentasjon klarere regulert i lov og forskrift, jf. helseregisterloven § 3. En egen forskrift gir regler om Norsk helsearkivs og Helsearkivregisterets informasjonsbehandling.

2 Ot.prp. nr. 77 (1991–92) Om lov om arkiv punkt 3.2.6.

3 Forvaltningslovutvalget foreslår i NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov at Kongen kan gi unntak for taushetsplikt overfor forskere, se deres lovutkast § 29 annet ledd.

enhetene i Arkivverket vedtak om innsyn, og klagene gikk til Arkivverket sentralt. Nå fattes vedtakene sentralt i Arkivverket, og klagene behandles av Kulturdepartementet.

20.3 Situasjonsforståelse

20.3.1 Dokumentasjon bevares for å være tilgjengelig

Arkivverket, de kommunale, fylkeskommunale og private arkivinstitusjonene jobber aktivt med å gjøre dokumentasjon mer tilgjengelig og informere om hvilke arkiver som faktisk finnes. Gjenfinnbarhet er en egenskap ved en arkivsak eller et informasjonselement. Årsaken til at arkivmiljøene har vært så opptatt av journalføring og etter hvert klassifikasjon, skyldes hovedsakelig at det øker mulighetene for gjenfinning. Påbudene om at registre og kopibøker osv. skulle bevares, henger også sammen med dette. Også Noark-standarden kan ses i et slikt lys.

Tilgjengeliggjøring er prosessen med å gjøre noe tilgjengelig for en reell eller tenkt arkivbruker. Dette kan være ordning av overførte arkiver, arbeidet med arkivbeskrivelser, kildeskriftutgivelser, registrering i Asta og Arkivportalen, digitalisering av ikke-digitale arkiver og publisering på Digitalarkivet.no eller på arkivinstitusjonenes hjemmesider. I tillegg kommer veiledning en-til-en eller en-til-mange og drift av lesesalstjeneste. Behandling av innsynsforespørsler i arkiver er også en viktig del av arkivinstitusjonenes arbeid med tilgjengeliggjøring. 97 prosent av arkivinstitusjonene oppgir at publikum har tilgang til arkivkatalogene og arkivinformasjon på lesesal. Andelen museer som gir slik tilgang er 70 prosent. For fagbibliotekene er tallet 90 prosent, og for folkebibliotekene 68 prosent.[4]

Digital teknologi gir mange nye muligheter for å gi publikum oversikt over og tilgang til dokumentasjon. På lengre sikt vil dette endre arkivinstitusjonenes arbeid med innsyn og tilgjengeliggjøring. Det er for eksempel allerede en nedgang i antallet forespørsler om innsyn i saker som gjelder slekt, noe som skyldes skanning og publisering av arkiver på Arkivportalen og Digitalarkivet der den enkelte selv kan søke opp den informasjonen han eller hun trenger. Disse nettstedene når ut til mange og egner seg selvsagt kun for publisering av dokumentasjon som er fritt tilgjengelig.

Digitale arkiver vil sammen med ny teknologi også åpne for andre former for arkivbruk enn det som så langt har vært normalen. Hovedtyngden av arkivundersøkelser i dag er kvalitative. Arkiver som brukes hyppig, som folketellinger og tingbøker, er digitalisert. Forskere og slektsforskere bestiller andre arkivsaker på lesesalen eller få papirdokumenter skannet og oversendt digitalt. Begge deler gjør det svært arbeidskrevende å gjennomføre kvantitative undersøkelser. Digitale arkiver og en økning i volumet digitaliserte papirarkiver, vil gjøre det lettere å gjennomføre maskinelle analyser av arkiver, også på tvers av virksomheter, forvaltningsområder og forvaltningsnivåer. Dette har på sikt potensiale til å revolusjonere arkivbruken.

20.4 Overveielser

20.4.1 Tilgjengeliggjøring. Prinsipp om allmenn tilgang

Digitaliseringspolitisk er det et mål at offentlige data skal være tilgjengelige.[5] Arkivlova § 1 har samme mål. Digital dokumentasjon kan gjenbrukes i et helt annet omfang enn de tradisjonelle papirarkivene. Disse mulighetene fører til at arkivsektoren som forvalter meget store mengder dokumentasjon, må ha tydelige rammer og føringer for sin bruk av overført dokumentasjon. En må ha et bevisst forhold til hva som vil være å anse som viderebehandling av personopplysninger til arkivformål i allmennhetens interesse.[6]

Utvalget foreslår lovbestemmelser som slår fast som prinsipp at dokumentasjon omfattet av arkivloven skal være tilgjengelig for allmennheten. Lovutkastet § 17 gjelder perioden dokumentasjonen er under forvaltningens råderett, det vil si organet som skapte dokumentasjonen. Lovutkastet § 32 gjelder for tilgjengeliggjøring under langtidsbevaringen, enten hos Nasjonalarkivet eller i kommune, fylkeskommune eller i interkommunalt arkivsamarbeid. I lovutkastet § 16 stilles det videre krav til dokumentasjonsforvaltningen; at virksomheter sørger for at dokumentasjon som er omfattet av loven også er tilgjengelig for bruk i den forstand at den oppbevares på formater og

[4] Arkivstatistikken for 2017.

[5] Se for eksempel Digitaliseringsrundskrivet (2018) punkt 1.3 og Kommunal- og regionaldepartementets retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data (2017).

[6] Personvernforordningen åpner for viderebehandling til arkivformål i allmennhetens interesse, for eksempel artikkel 5 nr. 1 bokstav e om at viderebehandling til arkivformål i allmennhetens interesse ikke rammes av formålsbegrensningen. Det stilles en rekke krav til grunnlag og behandling til slike formål, og i personopplysningsloven §§ 8 og 9 gis det generelle hjemler for behandling av personopplysninger til arkivformål i allmennhetens interesse.

måter som gjør at bruksmulighetene ikke forringes.

Registrering og tilføring av metadata vil være pålagt som ledd i dokumentasjonsforvaltningen etter arkivloven. Loven pålegger også å gjøre dokumentasjonen tilgjengelig. Rekkevidden av disse påleggene må tolkes i den konkrete situasjonen, men publisering i Digitalarkivet gir allmennheten tilgang og bør være et mål i arkivsektoren.

20.4.2 Innsynsavgjørelser i Arkivverket

Når Arkivverket som forvaltningsorgan overtar råderetten til overført dokumentasjon, flyttes råderetten fra et organ til et annet. Arkivverket tar dermed utgangspunkt i offentleglovas innsynsregler og forvaltningslovens taushetspliktregler i saker om innsyn. Det kan være tilfeller der innsyns- og taushetspliktbestemmelser i særlov får innvirkning på det skjønnet som utøves etter forvaltningsloven, for eksempel ved anvendelse av unntaksregelen i forvaltningsloven § 13 a nr. 3, som sier det kan gjøres unntak når «ingen berettiget interesse» tilsier hemmelighold. Arkivverket har erfaring med å håndtere innsynsspørsmål i overført dokumentasjon som går mye lenger tilbake enn arkivlova fra 1992. Fra forvaltningsloven ble vedtatt i 1967, har Arkivverket tatt utgangspunkt i forvaltningslovens taushetspliktregler, men også lagt vekt på særlovsbestemmelser i sin tolkning av forvaltningslovens regler om adgang til å gjøre unntak fra taushetsplikt.

Antallet særlovsregler om innsyn og taushetsplikt har økt. Slike regler er i stor grad tilpasset saksbehandlingen i den enkelte sektor og formålet med behandlingen av personopplysninger. Overførte saker har normalt oppnådd en viss alder, og hensyn som har vært viktige som rammer for arkivskapers egen behandling av dokumentasjonen, kan ha blitt svekket over tid.

Politi og påtalemyndigheten har videre skjønnsmessig adgang til å gi innsyn i taushetsbelagte opplysninger, for eksempel til media, enn det Arkivverket har etter forvaltningsloven og offentleglova.[7] Kriteriet som legges til grunn, er om det foreligger «saklig grunn». Dersom lovvalgsspørsmålet løses slik at Arkivverket skal anvende de innsynsreglene som gjelder for politi og påtalemyndigheten, må Arkivverket gå inn i et skjønnstema som krever innsikt i vurderingene politi og påtalemyndighet gjør i disse sakene. Fordi Arkivverket behandler innsyn i dokumentasjon etter at det har gått en del tid, innebærer innsynskravet en viss «oppripping» av eldre saker som har vært glemt en tid. Dette øker risikoen for at innsyn kan være til skade for gjerningspersoner som har blitt rehabilitert, ofre som har gått videre i livet, og vitner. Dette kan tale for en snevrere innsynsrett etter overføring til Arkivverket enn det som gjelder mens dokumentasjonen er hos politiet og påtalemyndigheten.

Eldre dokumentasjon fra politiet og påtalemyndighet ser ut til å ha fått økt oppmerksomhet fra media, blant annet på grunn av framveksten av saker i «true crime»-sjangeren. I saker (dommer og etterforskningsmateriale) overført fra politiet og påtalemyndighet og domstoler underlagt rettsstellovene har Arkivverket hatt en etablert praksis der forvaltningslovens taushetspliktregler og offentleglovas innsynsregler ble lagt til grunn.[8] Også ved innsynsspørsmål i sivile saker har det samme blitt lagt til grunn og akseptert av Sivilombudsmannen i 2002 ved behandling av en klage over Arkivverkets avslag på innsyn i en skilsmissedom.[9]

Helsepersonell og «andre» som behandler helseopplysninger etter helseregisterloven eller pasientjournalloven, har en taushetsplikt som i omfang er nokså lik taushetsplikten etter forvaltningsloven. Forskjellen er at det mangler bestemmelser om når taushetsplikten faller bort.[10] For arkivsektoren fører dette til at alle slike saker må

---

7 I Ot.prp. nr. 108 (2008–2009) heter det: «Bestemmelsen regulerer et av de mest markante særtrekk ved taushetsplikts- og personvernlovgivningen for politi og påtalemyndighet, og som består i at det gjøres unntak fra taushetsplikten, og dermed et betydelig innhugg i personvernet, til fordel for allmennhetens informasjonsbehov.»

8 Dette kommer fram i Arkivverkets rapport Åpen og opplyst (2014), som ga en anbefaling om å åpne de såkalte landssvikarkivene for publikums tilgang, til tross for at taushetsplikten i utgangspunktet var forlenget av Riksarkivaren med særskilt hjemmel i forvaltningslovforskriften § 11.

9 Sivilombudsmannens årsrapport for 2003, side 67: «Som det fremgår av ordlyden i bestemmelsen, er det en forutsetning for at den skal komme til anvendelse at dokumentene fortsatt befinner seg på rettens kontor. Ved avlevering til Arkivverket vil derfor tvistemålsloven § 135 ikke lenger være direkte avgjørende for innsynsretten. Unntaksbestemmelsen i offentlighetsloven § 1 tredje ledd for 'saker som behandles etter rettspleielovene', kommer således ikke til anvendelse. En annen sak er at i de spesielle tilfellene hvor anvendelsen av offentlighetslovens innsynsregler ville kunne føre til et annet resultat enn anvendelsen av tvistemålsloven § 135, vil hensynene bak innsynsreglene i tvistemålsloven § 135 kunne komme inn som tungtveiende tolkningsmomenter ved anvendelsen av offentlighetsloven og taushetspliktbestemmelsen i forvaltningsloven § 13 første ledd.»

10 Prop. 72 L (2013–2014) sier dette om forståelsen av begrepet «andre», se side 180: «Bestemmelsen vil omfatte Arkivverket og andre offentlige depotinstitusjoner som mottar helseopplysninger for arkivering.» I Danmark er det fastsatt tidsfrist for taushetspliktens utløp også for helseopplysninger.

behandles individuelt, uten å kunne sette en tidsgrense for når noe «faller i det fri». For dokumentasjon som er overført til langtidsbevaring, vil store mengder gjelde avdøde personer, som formelt sett ikke er beskyttet av personvernreglene. En streng taushetsplikt og stramme regler for innsyn i taushetsbelagt dokumentasjon vil også kunne føre til at dokumentasjonen taper noe av sin verdi for ettertiden. Dette kan tale for en videre innsynsrett i opplysninger som ikke fortsatt må anses som taushetsbelagt etter forvaltningsloven.

Etter utvalgets vurdering bør ansatte i arkivsektoren (arkivarer, historikere og andre fagpersoner) som håndterer innsynsspørsmål, kunne gjøre dette uten å ha omfattende juridisk kompetanse, for eksempel om særlovsregler om innsyn og taushetsplikt, eller inngående kunnskap om hvordan en anvender rettskildeprinsipper for å avklare hvilke regler som gjelder. Dette taler for klar lovregulering.

20.4.3 Hvilke regler bør gjelde for behandling av innsyn i overført dokumentasjon?

Behov for klare regler

Forvaltningsorganer som behandler forespørsler om innsyn, bør ha klare regler om innsyn og taushetsplikt å forholde seg til. Dette gjelder spesielt for arkivinstitusjoner fordi disse har store mengder dokumentasjon fra mange forskjellige fagområder og mange henvendelser om innsyn å håndtere. Spørsmål om lovvalg og tolkning av særlovsbestemmelser krever en grad av juridisk kompetanse som arkivinstitusjonene sjelden har. Arkivarene har normalt bakgrunn fra historiefag eller lignende kompetanse som er relevant for forståelse av arkivene, deres kontekst og historie i en større sammenheng. Denne kompetansen må de ha for å ivareta sine faglige oppgaver på en god måte.

Det kompliserer vurderingene dersom Nasjonalarkivet i de forskjellige sakene må gjøre konkrete vurderinger av betydningen av og innholdet i de forskjellige særlovsbestemmelsene. Det bør være lovgivers oppgave å legge til rette for at de respektive faggruppene som skal være lovanvendere i det daglige, har et så klart og tydelig rettskildebilde som mulig å forholde seg til. Dette er viktig både for å sikre riktige avgjørelser og for å unngå at uforholdsmessig mye tid går med til rene lovtolkningsspørsmål.

I og med at brudd på bestemmelser om taushetsplikt er belagt med straff for den enkelte tjenestemann, jf. straffeloven § 209, bør også lovgiver bestrebe seg på å fastsette klare og tydelige regler.

Samtidig kan det være reelle hensyn som taler for mer eller mindre innsyn enn offentleglova og forvaltningslovens taushetspliktregler gir anvisning på. I disse tilfellene er det mer hensiktsmessig å legge til rette for en god praksis gjennom egne regler for arkivsektoren enn å importere regler fra særlovene. Særlovene er laget for å imøtekomme andre behov enn behandling for arkivformål i allmennhetens interesse.

Utvalget legger til grunn at det er et vesentlig poeng at statens arkivinstitusjon skal ha en selvstendig posisjon i sine vurderinger av innsyn og taushetsplikt og være uavhengig av myndighetenes egne synspunkter og interesser. Arkivverket er per i dag underlagt offentleglova i sine innsynsvurderinger av overført dokumentasjon. Samtidig er mange av de bestemmelsene som har til hensikt å beskytte forvaltningen under sakens gang, irrelevante i arkivinstitusjonens vurderinger. Arkivlovens formål er nettopp å sikre at dokumentasjon er tilgjengelig for ettertiden, og selv om de overførende organene kan være interessert i hemmelighold også lang tid etter at saken er avsluttet, vil en arkivinstitusjon i liten grad være opptatt av slike hensyn, men se det som sitt samfunnsoppdrag å bidra til opplysning. Samtidig vil en arkivinstitusjon også være opptatt av å sikre at «den lille mann» har nødvendig grad av beskyttelse, noe som er helt i tråd med personvernprinsippet om retten til å bli glemt.

Et godt eksempel er innsyn i etterforskningsdokumenter. Politi og påtalemyndighet kan gi media innsyn i taushetsbelagt informasjon. Det er ikke gitt at det i samme utstrekning skal gis innsyn i saker som er overført til langtidsbevaring for å ivareta arkivformål. Selv om behandling til arkivformål i allmennhetens interesse ikke anses som uforenlig med de opprinnelige formålene, er det mulig at artikkel 89 tilsier en viss begrensning. Her kan også momenter som «retten til å bli glemt» og hensynet til privatlivets fred (Den europeiske menneskerettskonvensjonen, EMK artikkel 8) spille inn i vurderingen. Det er ikke gitt at EMK artikkel 10 om ytringsfrihet og retten til informasjon tilsier like stor grad av innsyn etter at arkiver er overført til arkivinstitusjon, med andre ord at balansen mellom artikkel 8-hensynene og artikkel 10-hensynene endres over tid.

Utvalget foreslår en regel som angir et hovedprinsipp om at spørsmål om innsyn i overført

dokumentasjon fra organer med arkivplikt skal behandles etter forvaltningslovens og offentleglovas regler, og adgang til å gi særregler gjennom forskrift.

Fagdepartementenes kontroll med anvendelse av regler og sektorer de har ansvar for

Innsynssakene blir i dag behandlet av Arkivverket som underinstans og av Kulturdepartementet som overordnet organ. Ingen av disse har plikt til å legge fram sakene for de fagmyndighetene som har ansvar for de respektive regelverkene. Tilsvarende har disse fagmyndighetene ingen veiledningsplikt eller kontrolladgang, for eksempel i kraft av å være klageinstans for innsynsavgjørelser, overfor Arkivverket.[11] Ved å legge til grunn det materielle innholdet i særlovsregler om innsyn og taushetsplikt, samtidig som en beholder prinsippet fra forvaltningsloven og offentleglova om klageadgang til overordnet instans, flyttes anvendelsen av særlovsområdene bort fra det respektive fagdepartements veiledning og kontroll. Både Arkivverket og Kulturdepartementet blir da nødt til å anvende regler som ligger utenfor eget ansvars- og kontrollområde.

Ingen statlige organer er generelt overordnet den enkelte kommune. Klager over enkeltvedtak har på en rekke sektorområder blitt lagt til fylkesmannen. Dermed vil klager over innsyn og klager over innholdet i vedtak følge det samme klagesporet i svært mange sakstyper. Unntak gjelder for saker der avgjørelsen om et enkeltvedtak skal klages inn for kommunens klagenemnd (for eksempel saker etter alkoholloven og saker om opptak i barnehage).

Det vil være mulig å rendyrke et prinsipp om at særloven skal legges til grunn i innsyns- og taushetspliktspørsmål. I så fall kan det være naturlig å legge klagebehandlingen til det fagdepartementet som er ansvarlig for det respektive særlovsområdet, og slik sørge for en mer formell kobling mellom fagdepartement og arkivinstitusjon som sikrer veiledning og instruksjon i spørsmål om lovforståelse.

I den danske arkivloven § 37 går det fram at søknad om innsyn i «ikke umiddelbart tilgængelige arkivalier» legges fram for de respektive fagmyndigheter i en del tilfeller. Blant annet er det «domstolsstyrelsen» som skal avgjøre innsynsspørsmål i arkiver som er overført fra domstolene, helt fram til arkivene har nådd en viss alder og blir «tilgjengelige» etter den danske arkivloven. På flere områder er det slike tilgjengelighetsfrister i den danske loven. På den ene siden kan en tenke seg at et slikt prinsipp vil være et mulig valg også i Norge, forutsatt at det blir sikret saksbehandlingsprosesser som ikke forsinker avgjørelsene vesentlig. På den andre siden overføres dokumentasjon i Danmark relativt tidlig, samtidig som danskene i stor grad har digitalisert sin dokumentasjon. Dette innebærer at det er sannsynlig at dokumentasjonen fortsatt er i administrativ bruk (og ikke bare brukes til arkivformål), og at det er enkelt å gi arkivskaper tilgang til den. Dette taler for at en dansk modell ikke kan importeres uten tilpasninger.

Betydningen av lovendringer etter overføring til langtidsbevaring

Regelendringer kan gjøre det vanskelig å avgjøre hvilke regler som skal anvendes på eldre dokumentasjon. For eksempel: Helseregisterloven innførte begrepet «helseregister» og ga opplysninger i disse tidsubestemt taushetsplikt. Definisjonen av hva som er et helseregister, er vid («enhver strukturert samling av personopplysninger som er tilgjengelig etter særlige kriterier, og som inneholder helseopplysninger»). Dermed ble det spørsmål om *allerede* overførte arkiver blir rammet av denne reguleringen, jf. helseregisterloven § 2 bokstav c. Taushetsplikt uten utløpsdato fører til at arkivinstitusjoner må vurdere innsyn sak for sak, eller dokument for dokument, som konkrete vurderinger av adgang til å gjøre unntak fra lovbestemt taushetsplikt, og ikke kunne gjøre en blocvurderinger.

Flytting av saksområder mellom rettssfærer kan også ha noe å si for innsynsvurderingene. Et praktisk eksempel er fastsetting av farskap, som tidligere gikk etter straffeprosessloven og nå går etter barnelova og tvisteloven. Skal innsynsforespørsler behandles som anmodning om innsyn i straffesak i henhold til straffeprosessloven og politiregisterforskriften eller som innsyn i fastsettingssak i henhold til barnelovas regler og tvisteloven?[12]

Å anvende særlovgivningen for å ta stilling til innsynskrav krever omfattende forvaltningskunnskap i og med at det har skjedd en rekke organisa-

[11] Arkivverket har dialog med faginstansene og får på denne måten en del veiledning.

[12] Tvisteloven kapittel 36 gir særskilte regler om saker om administrative tvangsvedtak i helse- og sosialsektor, og her er regelen at dokumentene er unntatt fra offentlighet (§ 36-7). Dersom Arkivverket har saker fra før en fikk regler om at slike dokumenter var unntatt offentlighet, kan det oppstå spørsmål om en i dag kan (bør) gi innsyn eller ikke.

toriske og rettslige endringer de siste tiårene. Dokumentasjonen selv eller informasjonen registrert i arkivportalen fanger ikke opp etterfølgende endringer. Disse forholdene og eksemplene kan tale for at arkivsektoren ikke bør ta stilling til lovvalgsspørsmål, men at reguleringen derimot gir klare regler for behandling av innsynskrav.

Forskrift som sier når det gjelder andre regler enn offentleglova og forvaltningsloven

Utgangspunktet for ny regulering er at offentleglova og forvaltningsloven gjelder for Nasjonalarkivet, og at innsynskrav derfor behandles etter disse lovene. Unntakene bør etter utvalgets vurdering være uttrykkelige, det vil si at det bør framgå klart og autoritativt hvilke typer innsynskrav Nasjonalarkivet skal ta stilling til etter andre regler enn offentleglova og forvaltningslova. Det mest praktiske er at regler om lovvalg gis i forskrift til loven. Forskriften vil måtte oppdateres i samsvar med endringer i særlovgivningen. En forskrift vil være grunnlag for en motsetningsslutning: De sakstyper som ikke er nevnt i forskriften, skal Nasjonalarkivet behandle etter offentleglova og forvaltningsloven, se lovutkastet § 33.

Ved utarbeidelsen av forskriften vil det være fornuftig at sektormyndighetene gjør nøkterne vurderinger av behovet for egne innsynsregler opp mot offentleglova og forvaltningsloven.

Gitt at det er vesentlig forskjell på behandling av personopplysninger til arkivformål i allmennhetens interesse og behandling til primærformålene, kan det være grunn til å være varsom med å ha som utgangspunkt at innsynsspørsmål bør behandles likt hos arkivskaper og hos arkivinstitusjon. Generelt er det ønskelig at rettslige hindringer for innsyn bortfaller etter hvert som tiden går.[13]

20.4.4 Arkivinstitusjonene som databehandler eller som selvstendig behandlingsansvarlig

Overføring til langtidsbevaring skal i utgangspunktet skje når dokumentasjonen har gått ut av administrativ bruk, se kapittel 21.

En arkivinstitusjon som er organisert som en del av kommunen eller fylkeskommunen, vil være en del av «den behandlingsansvarlige». Kommuner og fylkeskommuner som har satt ut denne oppgaven til for eksempel et interkommunalt arkivsamarbeid, vil etter personvernforordningen enten forholde seg til denne instansen som en databehandler eller som en behandlingsansvarlig, jf. personvernforordningen artikkel 26 nr. 1, som gjør det mulig å ha felles behandlingsansvarlige.

Dersom Nasjonalarkivet skal legge til grunn de samme reglene som arkivskapende organ i innsynssaker og taushetsplikt, for eksempel med grunnlag i forskrifter, oppstår det spørsmål om etaten skal anses som en databehandler for arkivskaper, som en felles behandlingsansvarlig med arkivskaper eller som en selvstendig behandlingsansvarlig. Dersom Nasjonalarkivet skal anses som databehandler, oppstår en effekt som kan være uheldig. Det vil da være arkivskaper som skal instruere Nasjonalarkivet om hvordan de skal håndtere dokumentasjonen. Personvernforordningen åpner for at to forskjellige instanser kan ha felles behandlingsansvar. I og med at Nasjonalarkivet vil være et eget forvaltningsorgan som overtar råderetten over dokumentasjonen, og har et selvstendig ansvar for å håndtere dette til «sine» formål, nemlig arkivformål, kan det være mer naturlig å anse etaten som en selvstendig behandlingsansvarlig for overført dokumentasjon.[14]

Hvilken lov og hvilket ansvarlig departement?

En regel om innsyn i overført dokumentasjon kan plasseres i både offentleglova og forvaltningsloven. Offentleglova er godt kjent for publikum. Justis- og beredskapsdepartementet er særlig egnet til å veie mellom hensynene til personvern, offentlighet og effektiv saksbehandling. Innsynsregelen kan også passe sammen med taushetspliktregler i forvaltningsloven. Utvalget har landet på at det enkleste inntil videre vil være å ta inn en regel i arkivloven.

20.4.5 Forskerinnsyn i taushetsbelagte opplysninger. Medias innsyn

Overført dokumentasjon er relevant for forskere. Jo mer komplisert saksbehandling det er i saker

[13] Se drøfting i NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov kapittel 19.11.4 om bortfall av taushetsplikten på grunn av tid og forvaltningslovutvalgets lovutkast § 35.

[14] Til sammenligning er Riksarkivaren ansett som «dataansvarlig» for Norsk helsearkivs behandling av personopplysninger, jf. helseregisterloven § 12 tredje ledd. «Dataansvarlig» i helseregisterloven tilsvarer begrepet «behandlingsansvarlig» i personvernforordningen og personopplysningsloven.

Personvernreguleringen gir ikke noen uttrykkelige føringer som tilsier at særlovgivning som regulerer taushetsplikt og innsyn, må «følge med» ved overføring av arkiver til langtidsbevaring.

om forskerinnsyn, desto større er risikoen for at det aktuelle forskningsprosjektet forsinkes eller blir vanskelig å gjennomføre. Arkivene blir i så fall stående ubrukt og samfunnet går glipp av kunnskap.

Justisdepartementets lovavdeling mener at Kulturdepartementet er klageinstans for alle vedtak som Arkivverket har fattet etter forvaltningsloven § 13 bokstav d så langt Kulturdepartementet måtte ha delegert myndighet, se uttalelse 94–1537. Det er etter hvert en del særlovsbestemmelser om hvem som har adgang til å avgjøre saker om forskerinnsyn, for eksempel:[15]

- Skatteforvaltningsloven § 3-8 legger myndighet til Skattedirektoratet.
- Politiregisterloven § 33 legger myndighet til Politidirektoratet, riksadvokaten, Justisdepartementet og Politiets sikkerhetstjeneste.
- Folkeregisterloven § 10-3 legger myndighet til «registermyndigheten».

Utvalget mener at Nasjonalarkivet har en forståelse for forskningens behov og arbeidsmåte som tilsier at direktoratet selv bør kunne ta stilling til forskerinnsyn i dokumentasjon som er overført.

Vurderingstemaet bør ligge nær det som følger av forvaltningslovforskriften § 8. Utvalget foreslår imidlertid å utvide hjemmelen til ikke bare å omfatte forskerinnsyn, men også alt annet innsyn som har saklig grunn. Media vil ofte ha berettiget interesse i taushetsbelagt dokumentasjon, men Nasjonalarkivet vil likevel måtte kreve redegjørelser som underbygger den saklige grunnen for innsynet. Nasjonalarkivet vil også måtte ha hjemmel til å stille vilkår for innsyn. Slike vilkår kan også stilles til forskere.

Utvalget har ikke gått inn i og utredet spørsmålet om innsyns for forskere i kommunalt og fylkeskommunalt materiale. Dagens ordning går ut på at det enkelte departement avgjør forespørsler. Systemet er tungvint og tidkrevende og medfører en underutnytting av arkivene, det vil si at potensialet for å hente ut verdifull kunnskap ikke blir utnyttet. Spørsmålet bør utredes nærmere.

20.4.6 Forlengelse av taushetsplikt

Etter forvaltningsloven § 13 c tredje ledd faller taushetsplikten bort etter 60 år. I enkelte lover gjelder taushetsplikt lenger enn den frist forvaltningsloven opererer med. Da er det hensiktsmessig at Nasjonalarkivets taushetsplikt forlenges tilsvarende. Utvalget foreslår en uttrykkelig regel om forlengelse. Arkivverket har en særskilt adgang etter forvaltningslovforskriften § 11 til å forlenge taushetsplikt. Hjemmelen videreføres i lovutkastet.

20.4.7 Nekte innsyn selv om taushetsplikt har falt bort

Av personvernhensyn kan det være behov for å nekte innsyn i dokumentasjon ikke lenger omfattet av taushetsplikt. Utvalget foreslår en hjemmel for det. Vilkåret er at sterke personvernhensyn gjør seg gjeldende.

20.4.8 Taushetsplikt ved massedigitalisering

For å legge til rette for massedigitalisering og nettpublisering er det behov for å ta stilling til taushetsplikt for et stort materiale samlet på forhånd. Utvalget forslår en forskriftshjemmel om innsyn og unntak fra taushetsplikt ved digital tilgjengeliggjøring.

20.4.9 Partsinnsyn og innsynsrett i bestemte sakstyper

Parter har innsyn i taushetsbelagte opplysninger i større grad enn allmennheten. Statusen som «part» faller ikke bort selv om saken er avsluttet. Samtidig kan det framstå som kunstig å anse noen som part overfor arkivinstitusjonen, som bare bevarer dokumentasjonen. I tillegg gir særlovene i varierende grad innsynsrettigheter i dokumenter til bestemte grupper, for eksempel etterlatte, barn av sæddonorer osv. Her kan det være gode grunner til at en slik ervervet status skal følge med ved overleveringen av dokumentasjon. Utvalget foreslår dette som en konkret regel.

20.4.10 Betaling for innsyn som krever stor arbeidsinnsats

Innsyn i overført dokumentasjon behandles etter offentleglovas regler og er dermed omfattet av

[15] Det er mulig at en i lovgivningsprosessen ikke alltid er observant på at eldre dokumentasjon overføres til arkivinstitusjoner. For eksempel heter det i Ot.prp. nr. 108 (2008–2009), om politiregisterloven, følgende i kommentaren til § 33 om taushetsplikt ved forskning: «Siden bestemmelsen i politiregisterloven naturlig nok bare gjelder for politiets og påtalemyndighetens virksomhet, er det i loven konkret gitt anvisning på hvor beslutningskompetansen ligger, jf. bestemmelsens annet ledd.» Uttalelsen kan også illustrere at en ikke har konsentrert seg om spørsmålet om taushetsplikt for overført dokumentasjon i utformingen av slike regler, men dersom det er slik at Arkivverket skal forholde seg til forvaltningslovens regler etter å ha mottatt dokumentasjon, gir en slik uttalelse mer mening.

stramme vilkår for å ta betaling, se offentleglova § 8. Kulturdepartementet har fastsatt betalingssatser i medhold av arkivforskriften § 25, som igjen er hjemlet i offentleglovas regler om betaling. Det kan ikke tas betaling for «tida som går med til å behandle innsynskrav, skrive ut eller kopiere dokument og til å sende ut dokument». Samtidig er det klart at det kan tas betaling for «tenester som går ut over innsynsretten etter offentleglova eller anna lovgivning, til dømes avskrifter av arkivmateriale som inneber transkribering eller tolking».

Utvalget foreslår at det gis en hjemmel for å ta betaling for framfinning av dokumentasjon i situasjoner hvor dette innebærer særlig omfattende arbeidsinnsats. Slike forskriftsbestemmelser vil kunne gjelde både for kommunale arkiver og for Nasjonalarkivet.

Adgangen Kulturdepartementet har til å fastsette betalingssatser etter offentlegforskrifta § 4, foreslås ikke endret og vil komme i tillegg til den foreslåtte bestemmelsen.

Kapittel 21
Overføring og langtidsbevaring

Langtidsbevaring innebærer løpende akkumulering av arkiver. Dette gjør at arkivsektoren må ha en mye lengre tidshorisont enn de fleste andre sektorer. Få, om noen, virksomheter opererer med en like lang tidshorisont.

Arkivene må forvaltes og vedlikeholdes på måter som sikrer at generasjonene framover kan bruke og ha tillit til den. Sikker langtidsbevaring av digital dokumentasjon er en av arkivsektorens hovedutfordringer. Teknologisk utvikling påvirker lagringsmulighetene og kostnadsbildet. Lovutkastet oppstiller regler om ansvaret for og overordnede krav til langtidsbevaring tilpasset digitale arkiver. At statlige arkiver skal overføres på digitale formater til Nasjonalarkivet, innebærer at Nasjonalarkivet ikke vil motta flere papirarkiver.

21.1 Mandat

Mandatet løfter fram spørsmålet om bevaring av digital dokumentasjon over tid:

> Utvalget skal vurdere om arkivlovens bestemmelser om Riksarkivarens og Arkivverkets ansvar og oppgaver er tidsmessige eller bør presiseres slik at Arkivverkets ansvar blir tydeligere. En slik avklaring bør klart definere ansvaret for digital informasjonsforvaltning og -saksbehandling i offentlige virksomheter og ansvaret for avlevering og bevaring av digitalt arkivmateriale for ettertiden.

Utvalget drøfter tilgjengeliggjøring og innsyn i overført dokumentasjon i kapittel 20.

21.2 Gjeldende rett

Overføring til langtidsbevaring er regulert i gjeldende arkivlov §§ 10 og 11. Statlig dokumentasjon skal overføres til Arkivverket, som overtar råderetten ved overføring. Kostnadene ved overføring skal dekkes av det overførende organet. Riksarkivaren kan fastsette at statlig dokumentasjon skal overføres til institusjoner utenfor Arkivverket, eller at den skal oppbevares hos det statlige organet selv. Riksarkivaren har etter arkivlova § 11 hjemmel til å kreve kompensasjon for merkostnader dersom dokumentasjonen ikke er håndtert etter gjeldende regelverk, eller ved overføring av dokumentasjon som fortsatt er i aktiv bruk i overførende virksomhet.

Kommuner og fylkeskommuner skal ha ordninger for langtidslagring, jf. arkivforskriften § 18 annet ledd, men beholder råderetten selv. Kommunenes og fylkeskommunenes eget ansvar for langtidsbevaring er bare forutsatt i loven. Arkivforskriften § 18 slår fast at alle offentlige organer skal overføre dokumentasjon til arkivinstitusjoner, og pålegger disse å vedlikeholde dokumentasjonen og gjøre den tilgjengelig for bruk. Loven begrenser ikke hvordan kommuner og fylkeskommuner løser langtidsbevaringsoppgaven, om det skjer i egenregi, i markedet, i interkommunalt samarbeid eller i samarbeid med fylkeskommunen.

En unntaksbestemmelse gir Riksarkivaren myndighet til å fastsette at kommunal dokumentasjon kan overføres til Arkivverket eller annen institusjon dersom det er nødvendig for å sikre dokumentasjonen eller er andre spesielle hensyn som tilsier det. Myndigheten har aldri vært benyttet.

Før arkivforskriften ble revidert, var hovedregelen at arkivmateriale skulle overføres «når det er om lag 25–30 år gammalt». Etter hvert har en sett at det er svært vanskelig å forholde seg til en så generell hovedregel for de mange typene arkivmateriale som finnes. Registre som kontinuerlig oppdateres, kan skape utfordringer. Samtidig kan organer med arkiver som består i tradisjonelle sakarkiver med avsluttede enkeltsaker, ha behov for å overføre lenge før det har gått 25 år. I den nye arkivforskriften er det lagt opp til at Riksarkivaren i større grad bestemmer når råderetten blir overført til Arkivverket. Arkivverket kan utsette overføringen, og dermed kan virksomhe-

ten selv sitte på materialet i lang tid uten å bryte arkivlova.[1]

Riksarkivaren har myndighet til å fastsette tidspunkt for overføring, uansett om dokumentasjonen har statlig eller kommunalt opphav, se arkivforskriften § 18 først ledd. Riksarkivaren gir forskrift om når avlevering skal skje. Slike regler er bare gitt for ikke-digitale arkiver, se riksarkivarens forskrift §§ 5-5 og 6-2. Eldre og avsluttede papirarkiver skal avleveres til arkivinstitusjon når de er om lag 25 til 30 år gamle. Kommuner og fylkeskommuner kan uansett fastsette andre tidspunkter for overføring, jf. arkivforskriften § 18 annet ledd.

Riksarkivarens forskrift har to kapitler som regulerer overføring. Kapittel 5 omhandler lagringsmedier, formater og overføring for digitalt skapt dokumentasjon. Det gjelder for statlig dokumentasjon samt for kommunal dokumentasjon i den utstrekning det er fastsatt i kapittel 3 og 8. Kapittel 6 gjelder overføring av ikke-digital dokumentasjon for både stat og kommune.

Riksarkivaren har ikke fastsatt tidspunkt for overføring av digital dokumentasjon i kommunal sektor. Følgelig kan kommuner og fylkeskommuner ha sine fagsystemer på lokale servere lenge etter at de har gått ut av administrativ bruk.

Offentlige virksomheter er underlagt de generelle reglene om informasjonssikkerhet. Ingen internasjonale standarder er pålagt i langtidsbevaringen.

21.3 Situasjonsforståelse

21.3.1 En bærebjelke i vår styreform

Etter overføringen er det ikke primært virksomhetens dokumentasjonsbehov som skal ivaretas, men samfunnets behov for dokumentasjon som er formålet med bevaringen, se kapittel 20. Oppgaven med langtidsbevaring krever spesialkompetanse og ivaretas derfor normalt av institusjoner eller organisatoriske enheter som har denne kompetansen. Majoriteten av arkivene langtidsbevares i Arkivverket, kommunale og private arkivinstitusjoner. I tillegg langtidsbevarer museer og biblioteker også arkiver.[2]

Arkivinstitusjonene forvalter en viktig del av samfunnets langtidshukommelse. Gjennom innsyn og forskning spres og dannes kunnskap om samfunnet på alle nivåer. Arkivene gir sivilsamfunnet mulighet til å etterprøve styresmaktene. Overføringen er også en garanti for bevaring av dokumentasjon som kan ha betydning for individers rettigheter, og en garanti mot ulovlig gjenbruk. Arkivene har og en viktig rolle for å ivareta det autentiske og verne mot forfalskning. Dette er bærebjelker i vår styreform.

21.3.2 Overføring av dokumentasjon til langtidsbevaring

Prosessen starter formelt med at det inngås en avtale mellom overførende virksomhet og arkivinstitusjon om overføring.[3] Dokumentasjonen som overføres, skal normalt være ordnet og bevaringsvurdert før overføring. Dette gjelder både digital og ikke-digital dokumentasjon.

For den digitale dokumentasjonen starter prosessen med å produsere et datauttrekk (en arkivversjon) fra et informasjonssystem. Et datauttrekk inneholder data som er formatert og strukturert i henhold til et avleveringsformat. Det inneholder også teknisk beskrivelse av datauttrekket og systemet det er hentet ut fra, samt informasjon som dokumenterer innhold og kontekstinformasjon knyttet til arkivet. Det er overførende virksomhet som har ansvaret for å produsere datauttrekket. Mange kjøper denne tjenesten av sin systemleverandør eller i markedet ellers. Enkelte kommunale arkivinstitusjoner tilbyr også slike tjenester. Arkivinstitusjonen som mottar uttrekket, tester det, blant annet for om arkivuttrekket inneholder alle obligatoriske filer og felter.

Når det gjelder statlig forvaltning, er det et skille mellom overføring av digital og ikke-digital dokumentasjon. Langtidsbevaring av ikke-digital dokumentasjon startes normalt som en overføring, det vil si at råderetten overføres parallelt med at arkivene fysisk flyttes. Overføring av digital dokumentasjon skjer enten som deponering eller en avlevering. Ved deponering fastsettes et avleveringstidspunkt i fremtiden hvor det deponerte materialet automatisk får status som avlevert. For deponerte arkiver har den overførende virksomheten plikt til å vedlikeholde dokumentasjonen hos seg, det vil si at det i realiteten overføres en sikkerhetskopi til Arkivverket.

---

[1] I NOU 1987: 35 opplyses det på side 13 om at Riksarkivaren hadde fastsatt frist for «edb-basert arkivmateriale» til «10 år etter at det var i aktiv bruk».

[2] Arkivstatistikken for 2017. Arkivinstitusjonene sto for 91 prosent av langtidsbevaringen, mens museer, biblioteker sto for i underkant av 10 prosent av langtidsbevaringen.

[3] Alternativt avtales deponering. Deponering innebærer at overleverende organ beholder råderetten til materialet, selv om det bevares og vedlikeholdes i arkivinstitusjonen. Alle overføringer fra kommuner og fylkeskommuner til kommunale arkivinstitusjoner er formelt deponeringer.

21.3.3 Langtidsbevaring i statlig sektor

Arkivverket bevarer statlig dokumentasjon for lang tid. Langtidsbevaring av ikke-digital dokumentasjon skjer desentralisert i magasiner i Oslo, Kristiansand, Stavanger, Hamar, Kongsberg, Bergen, Trondheim, Tromsø og Kautokeino. Det er inngått avtale med Nasjonalbiblioteket om lagring av ikke-digital dokumentasjon i Mo i Rana hvor det bygges felles fjellhaller for de to etatene.

Langtidsbevaring av statlig digital dokumentasjon er langt mer sentralisert. Arkivverkets digitale sikringsmagasin er i Oslo, med duplikat i Trondheim og Mo i Rana, mens Norsk helsearkiv vil ha et sikringsmagasin på Tynset. I tillegg har en del statlige organer behov for å ha digital dokumentasjon hos seg i svært lang tid, for eksempel Kartverket, NAV, Folkeregisteret, Statens pensjonskasse og Lånekassen.

Arkivverkets eget digitale depot forvaltes ut fra to internasjonale standarder: OAIS (Open Archival Information System) og TRAC (Trustworthy Repositories Audit & Certification). Mens OAIS beskriver arbeidsflyt, ulike stadier og bestanddeler som inngår i et digitalt depot, tar TRAC-standarden mål av seg til å definere beste praksis for å kunne hevde å ha et pålitelig digitalt depot. Disse standardene tar utgangspunkt i at det digitale depotet inneholder arkiver fra mange ulike virksomheter. Disse standardene vil derimot ikke ha like stor overføringsverdi for en virksomhet som kun har sitt eget arkiv å passe på.

21.3.4 Langtidsbevaring i kommunal og fylkeskommunal sektor

Per 2016 hadde om lag 85 prosent av kommunene og fylkeskommunene avtale med en kommunal arkivinstitusjon. Ikke alle institusjonene tilbyr langtidsbevaring av digital dokumentasjon. Kommunearkivinstitusjonenes Digitale RessursSenter (KDRS) ble opprettet i 2010 som felles depotløsning for digitale arkiver for de kommunale arkivinstitusjonene og felles kompetansemiljø for langtidsbevaring av digitale arkiver i kommunal sektor. I 2016 ble det digitale depotet satt i drift. KDRS tilbyr en infrastruktur for langtidsbevaring av digitale arkiver som bygger på de internasjonale standardene OAIS og TRAC. Depottjenestene er basert på selvbetjening, der medlemmene har tilgang til sitt «private» digitale depot. I dag har KDRS 13 medlemmer og dekker om lag 63 prosent av kommunene og fylkeskommunene.

Riksrevisjonen påpekte i 2010 at om lag halvparten av de digitale arkivene i kommunal sektor sto i fare for å gå tapt eller allerede var tapt. De fant videre at 37 prosent av kommunene tilknyttet et interkommunalt arkivsamarbeid hadde avlevert elektronisk materiale. I 2018, åtte år senere, viser statistikken at det fortsatt er 54 prosent av kommunene som aldri har forsøkt å trekke ut data fra Noark- eller fagsystem. Med andre ord har det nesten ikke vært bevegelse siden datainnsamlingen i 2009. En forklaring det vises til, er at migreringsstrategien forutsetter et stort og tidkrevende dokumentasjonsarbeid som er tungt for mindre kommunale virksomheter.

21.3.5 Private arkiver

Bevaring av private arkiver skjer i en rekke institusjoner. De største aktørene, målt i mengden bevarte arkiver, er Arkivverket og de (fylkes)kommunale arkivinstitusjonene. I tillegg kommer spesialiserte arkivinstitusjoner som mottar øremerkede midler på statsbudsjettet, samt virksomheter i bibliotek- og museumssektoren, se nærmere i kapittel 22.

21.3.6 Utviklingsarbeid i regi av Arkivverket

Arkivverket har pågående to prosjekter som er viktige for innhenting av etterslepet av digitale arkiver i statlig og kommunal sektor (MAVOD) og håndtering av de store volumer med statlig papirmateriale som fortsatt står ute i de enkelte statlige etatene (MOD).

Modernisering av overføring av arkiver til depot (MAVOD)

Arkivverket har gjennomført to analyser av vedlikehold, deponering og overføring av digitalt skapt arkivmateriale til arkivinstitusjon. Prosessen er komplisert og kostbar og krever mye kompetanse. Riksarkivaren leverte i mai 2017 utredningen *Modernisering av arkivvedlikehold og overføring til depot* (MAVOD).[4] MAVOD dreide seg om hvordan data og informasjon trekkes ut av systemer og overføres til arkivinstitusjoner. Et sentralt funn var at selv om det er betydelige utfor-

[4] I januar 2015 leverte Arkivverket rapporten om eArkiv. Grunnideen for eArkiv var innføring av løpende overføring og validering av arkivmateriale fra forvaltningens systemer til et mellomarkiv. Dette skulle sørge for bedre kvalitet på arkivmaterialet og lette senere overføring til arkivdepot. Som en oppfølging av rapporten søkte Riksarkivaren i april 2016 råd fra Digitaliseringsrådet. De anbefalte Arkivverket å gjennomføre en grundigere konseptutredning, tydeliggjøre gevinster og kostnader og sørge for en bred involvering av berørte parter, blant annet kommunal sektor.

dringer i dagens situasjon, er det også flere ting som fungerer godt. Det er gode initiativer både i kommunal og statlig sektor, men også store variasjoner på tvers av forvaltningsnivåer og mellom virksomheter. Det skyldes tilfeldigheter, ressurs- og kompetansetilgang, men også ulike behov. Denne heterogeniteten er en styrke og innebærer en fleksibilitet det er viktig å bevare i en tid hvor endringer skjer raskt. Det er nødvendig at Arkivverket og andre arkivinstitusjoner innretter seg etter den utviklingen og digitaliseringen offentlig sektor står midt oppe i. MAVOD-prosjektet identifiserte fire alternative konsepter for å møte utfordringene:

- Nullplussalternativet: Konseptet var basert på dagens situasjon, men omfatter nye tiltak som imøtekommer de vesentligste utfordringene og styrker tiltak som allerede pågår.
- Konsept A – Råmaterialekonseptet: Dokumentasjonen overføres fra arkivskaper til langtidsbevaring som en ren eksport fra virksomhetens databaser og filsystemer.
- Konsept B – Mellomarkivkonseptet: Arkivmateriale kopieres til et mellomarkiv etter hvert som det går ut av daglig bruk, eller når arkivskaper finner det formålstjenlig.
- Konsept C – Danmarkskonseptet: Arkivskaper kopierer med faste mellomrom, typisk hvert femte år, arkivmateriale til langtidsbevaring, uavhengig av periodisering og om materialet er i administrativ bruk.

Den samfunnsøkonomiske analysen viste at Nullplussalternativet ga størst samfunnsøkonomisk nytte. Anbefalingen fra MAVOD var å bygge videre på det som fungerer i dag, og det gode arbeidet som allerede gjøres mange steder. Arkivverket fikk ekstra bevilgninger i statsbudsjettet 2018 for å starte gjennomføringen. Arkivverket samarbeider nå med kommunal sektor og andre viktige interessenter.

Mottak og digitalisering (MOD)

Det er beregnet at 232 000 hyllemeter ikke-digital dokumentasjon skal avleveres Arkivverket i løpet av de neste 40 årene. Med en tilgjengelig og vedtatt kapasitet på om lag 74 000 hyllemeter mangler Arkivverket kapasitet på anslagsvis 158 000 hyllemeter. Dersom dokumentasjon forblir i forvaltningen eller private arkivinstitusjoner, kan det blant annet føre til lavere tilgjengelighet til materialet og fare for at arkiver går tapt eller blir skadet. En rekke konsepter ble utredet, og disse spenner fra å utvide fysiske magasiner, endret bevaringspolitikk eller konvertering av papir til digital lagring ved skanning. Utredningen viser at ikke-digital dokumentasjon bør mottas, ordnes og digitaliseres så raskt som mulig. Dermed minimeres de samfunnsøkonomiske kostnadene fordi kvadratmeterprisene for lokaler er antatt å være høyere enn kostnadene ved skanning og digital lagring.

Arkivverket har etter utredningen satt i gang piloter for å bekrefte eller avkrefte hypotesene i analysen. Deltakerne er Fylkesmannen i Hordaland, Utlendingsdirektoratet (UDI), Statsministerens kontor og Arkivverkets eget virksomhetsarkiv.[5]

21.4 Overveielser

21.4.1 Ansvar og organisering av langtidsbevaring

Utvalget foreslår å utvide virkeområdet for loven. Som følge må det tas stilling til hvor virksomheter i grenseland av offentlig sektor, jf. § 2 bokstav c og d, skal overføre sin dokumentasjon, og hvem som skal sørge for at det skjer. I lovutkastet § 28 første ledd videreføres det kommunale selvstendige ansvaret for langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring av arkiver fra kommunal eller fylkeskommunal virksomhet. Kommunene og fylkeskommunene får videre ansvar for dokumentasjon fra interkommunale selskaper eller andre virksomheter som på grunn av kommunens og fylkeskommunens eierandel omfattes av loven, jf. § 2 bokstav b og c.

Lovutkastet § 28 annet ledd viderefører Nasjonalarkivets ansvar for langtidsbevaring av statlig dokumentasjon. Tredje ledd løser spørsmålet hvis det er uklart om en virksomhet som nevnt i § 2 bokstav b, c og d er kommunal eller statlig. Fjerde ledd gir virksomheter med flere eiere frihet til å bestemme hvor dokumentasjonen skal langtidsbevares.

Oppgaven med å forvalte Arkivverkets regionale magasiner for papirarkiver kan etter lovutkastet plasseres der det er mest hensiktsmessig. Lovutkastet § 28 femte ledd åpner for avtaler mellom

[5] Pilotene strekker seg utover utvalgets tidshorisont. Piloten med UDI har foreløpig vist at av en bestand på 20 000 hyllemeter papirarkiv er det kun 200 hyllemeter som forventes bevart på papir og overført fysisk til Arkivverket. Nye og strengere kassasjonsregler fører til at mindre skal bevares for ettertiden og har gitt UDI en strategisk retning for hvilke deler av arkivene som skal digitaliseres og overføres digitalisert til Arkivverket i framtiden. Også pågående anskaffelse for digitalisering av Arkivverkets egne arkiver viser at analysen er basert på kostnadskalkyler i tråd med markedet.

Nasjonalarkivet og kommunale arkivinstitusjoner om alternative plasseringer av oppgaver.

21.4.2 Tidspunkt for overføring av statlig dokumentasjon

Etter gjeldende rett er det ikke regler om overføringstidspunkt for digital dokumentasjon. Forvaltningen har ulike behov for når dokumentasjon skal overføres. Utvalget legger til grunn at digital dokumentasjon som hovedregel bør overføres tidligere enn det som har blitt praktisert fram til i dag. Dermed slipper enkelte virksomheter å holde liv i dokumentasjon som har gått administrativt ut av bruk, i påvente av at den oppnår en bestemt alder. Dette er særlig aktuelt hvis virksomheten etter forholdsvis kort tid ikke lenger har administrativt behov for informasjonen, for eksempel virksomheter som fatter vedtak med tidsavgrenset gyldighet, eller hvor rettighetsinformasjonen er kortvarig.

Følgende momenter kan være relevante som kriterier når en vurderer om dokumentasjon har gått ut av administrativ bruk:

- Virksomhetens eget dokumentasjonsbehov
- Virksomhetens eget behov for kilder til effektiv oppgaveløsning
- Utløpte klagefrister
- Utløpte garantitider
- Utskifting av systemer eller ved store oppgraderinger
- Avsluttede oppgaver eller ved at de er overført til annen virksomhet
- Periodisering
- Nedlegging av virksomheten

Disse momentene er relevante i vurderingen virksomhetene må gjøre etter lovutkastet § 26 om dokumentasjonen har gått ut av bruk. Kriteriene knyttet til at systemet dokumentasjonen er skapt i, går ut av bruk, eller til at virksomheten legges ned, gir noe mindre rom for skjønn.

Utvalget mener videre at virksomhetene selv regelmessig bør vurdere om dokumentasjonen fortsatt er i administrativ bruk, for eksempel i intervaller på fire år (samme syklus som behandlingen av dokumentasjonsstrategien i virksomhetens øverste organ, jf. lovutkastet § 6). Dette er nedfelt i lovutkastet § 26 annet ledd.

Tidligere overføring vil gi Arkivverket mer arbeid med å gjøre materialet tilgjengelig, enten gjennom digitalisering eller behandling av innsynsforespørsler, se kapittel 20. Dette er et spørsmål om fordeling av kostnader; jobben må uansett gjøres.

21.4.3 Langtidsbevaring i statlige virksomheter

Den gang dokumentasjonen ble skapt på papir, var et av hovedformålene ved overføring til Arkivverket å utnytte stordriftsfordeler ved å oppbevare og garantere sikkerheten til papiroriginalene. Å ha en dedikert virksomhet er mer effektivt enn at alle virksomheter enkeltvis skal tilfredsstille kravene som depot. Dette tankesettet er ikke nødvendigvis like relevant for digital dokumentasjon. Sannsynligvis vil det fortsatt være stordriftsfordeler ved å overføre til et digitalt sikringsmagasin framfor å være dette selv. Men det er ikke gitt at det gjelder de mest dataintensive virksomhetene.

Kartverket, Brønnøysundregistrene, SSB, Statens pensjonskasse, UDI, Skatteetaten og NAV er virksomheter med ansvar for store nasjonale registre og systemer. Flere av disse virksomhetene har vært i dialog med Arkivverket angående dispensasjon fra å overføre informasjon fra sine systemer til Arkivverket.[6] De ønsker fortsatt å ha ansvaret for sine data. Momenter som gjerne trekkes fram, er følgende:

- Registre og systemer i disse etatene er ofte kjennetegnet ved at informasjonen er aktuell over lang tid, det vil si at virksomheten har administrativt behov for innholdet i en lang periode. Rettighetsinformasjon er som regel relevant i hele personens levetid. Kartdata og tinglysnings- og matrikkelinformasjon har i realiteten evig tidshorisont.
- Det er kostbart og ressurskrevende å foreta arkivuttrekk fra systemene og overføre dem til Arkivverket.
- De aktuelle registrene og fagsystemene inngår i etatenes kjerneprosesser, og virksomhetene vil ha stor egeninteresse av å sikre informasjonens tilgjengelighet, integritet, pålitelighet og dermed sikker forvaltning og drift av systemene.
- Noen registre er skjermet etter sikkerhetslovgivningen og er allerede underlagt kontroll og tilsyn fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Dersom enkelte statlige virksomheter ikke på noe tidspunkt skal overføre til Arkivverket, vil realiteten være at en vil få et brudd med prinsippet om at statsforvaltningens samlede materiale tas hånd om for ettertiden av én arkivinstitusjon. Dette kan

[6] Det ser ikke ut til at dialogene har resultert i formelle dispensasjonsvedtak, annet enn for Kartverket. Det er mulig organer som skal avlevere, nøyer seg med å ta kontakt med Arkivverket når de selv ønsker å avlevere.

både skape utfordringer med tanke på å finne ut hvor eldre materiale er bevart, og forskjeller når det gjelder såkalt arkivpleie og tilgjengeliggjøring av materiale. Etter utvalgets vurdering er det fullt mulig å oppnå gevinstene med lengre oppbevaringstid i virksomhetene uten å oppheve kravet om at statlig dokumentasjon skal overføres til Nasjonalarkivet, se lovutkastet § 26 tredje og fjerde ledd. Målene om å ta vare på samfunnets hukommelse og kompleksiteten ved bevaring av digital dokumentasjon over lang tid tilsier at prinsippet om overføring ikke bør oppheves.

Lovutkastet § 26 tredje ledd gir Nasjonalarkivet hjemmel til å fastsette bestemte tidspunkter for overføring til langtidsbevaring. Nasjonalarkivet kan også utsette overføring i lang tid, ikke varig, men lenge. Eventuell regulering av hvor lenge en virksomhet kan sitte på egne data til arkivformål i allmennhetens interesse, må være i tråd med personvernforordningen. Vedtaket fra Nasjonalarkivet bør gi føringer for om virksomhetene skal registrere dokumentasjonen i arkivportalen, og sørge for formidling av dokumentasjonen og tillate forskning.

Arkivlovgivningen stiller i dag krav til lokalene dokumentasjon langtidsbevares i. Kravene er i hovedsak rettet mot oppbevaring av papirarkiver fram til de blir overført Arkivverket. Det stilles derimot ingen konkrete krav til hvordan et digitalt depot skal etableres, organiseres eller sikres. Lovutkastet § 26 fjerde ledd hjemler slike krav. En ordning der virksomhetene bruker og bevarer sine data over lang tid, vil forutsette at de kan sikre dokumentasjonens anvendelighet, pålitelighet, autentisitet og integritet over tid. Fjerde ledd hjemler at det stilles krav til virksomheter som sitter på egne data i lang tid, at de følger reglene for langtidsbevaring.

21.4.4 Deponering

Så lenge virksomheten selv beholder eierskapet til materiale som er overført til Arkivverket, er det tale om deponering. Deponeringsordningen har gjort det mulig for Arkivverket å få hånd om materiale (for bevaring) uten å få ansvaret for å gi innsyn. Dersom overføring finner sted når dokumentasjonen har gått ut av administrativ bruk, vil det ikke være nødvendig med deponering. Dersom virksomhetene pålegges regelmessig å vurdere når dokumentasjonen har gått ut av administrativ bruk, vil det begrense hvor lenge utgått data blir stående inaktivt ute i virksomhetene. Utvalget foreslår å oppheve ordningen med deponering av digital dokumentasjon før overføring for langtidsbevaring.

21.4.5 Skal Nasjonalarkivet pålegges å tilby infrastruktur for langtidslagring som tjeneste til kommunal sektor?

Etter gjeldende rett langtidsbevares statlig dokumentasjon i Arkivverket. I kommunal sektor er det i utgangspunktet kommunen eller fylkeskommunen selv, men mange løser oppgaven i interkommunalt samarbeid. Kommuner og interkommunale samarbeid har gått sammen om å opprette Kommunearkivinstitusjonenes Digitale Ressurs-Senter (KDRS). Arkivverket og KRDS har overlappende funksjoner og kompetanse. Utvalget legger til grunn at det ikke arbeider flere personer i Norge med digital langtidsbevaring enn nødvendig. Fordi forvaltningen de neste årene og tiårene vil foreta store overføringer, er det heller sannsynlig at ressursinnsatsen bør økes.

I årene framover vil flere arkiver komme inn på nye formater. Dette vil medføre økte kostnader, og gir potensiale for gevinster ved å håndtere både dagens og fremtidens arkivformater enhetlig på tvers at stat og kommune. For å samle ressurser og kompetanse foreslår utvalget at Nasjonalarkivet skal tilby kommuner og fylkeskommuner langtidsbevaring av digital dokumentasjon til selvkost, se lovutkastet § 28 annet ledd. Det ville være frivillig for kommuner og fylkeskommuner å ta imot tilbudet. Dette ville ikke endre at kommunene og fylkeskommunene eier egne data og må ta stilling til innsynskrav. Betalingen vil gjelde teknisk infrastruktur som oppbevaring og forvaltning (som regelmessig formatkonvertering). Tjenestene som det er foreslått at Nasjonalarkivet skal tilby vil ikke omfatte testing, arkivbeskrivelse, registrering i arkivportalen osv. Dette ligner situasjonen i Danmark. Det ville være rimelig at Arkivverket priset tjenestene til selvkost i tråd med et regulativ som ble etterkalkulert jevnlig. Dersom avtalen også gjelder tilgjengeliggjøring og innsynsbehandling, jf. tredje setning, ville kommunen og fylkeskommunen måtte betale særskilt for disse tjenestene. Det vil være nødvendig å inngå databehandleravtale dersom dokumentasjonen inneholder personopplysninger.

Med bruk av felles tjenester og infrastruktur unngår samfunnet ekstra kostnader til ulike parallelle løsninger. I modellen vil brukerne ha full råderett over sitt eget materiale. Analyser utført av Arkivverket viser at det er et potensiale for 210 millioner kroner i årlige besparelser i kommunal

sektor ved etablering av en felles infrastruktur for langtidsbevaring av digitale arkiver.

Lovutkastet § 30 fjerde ledd viderefører regelen om at overførende virksomhet må betale Nasjonalarkivet for merkostnader dersom dokumentasjonen ikke har vært behandlet i tråd med lovens krav. Slike refusjonskrav bør Nasjonalarkivet også kunne fremme overfor kommuner og fylkeskommuner som velger å ta imot tilbudet om å langtidsbevare digital dokumentasjon hos dem.

21.4.6 Konvertering for digital bevaring. Pålegg om digital overføring

Digitalisering med destruksjon av papiroriginalen ble mulig med Noark 4 fra 1999 og har vært normal arbeidsform i offentlige organer fra 2005, såkalt mediekonvertering.[7] Riksarkivarens forskrift kapittel 8 regulerer kvalitetssikring, gjenfinnbarhet, vilkår for destruksjon og forbud mot destruksjon av visse typer dokumentasjon. Dokumenter på ikke-digitale formater fra 1950 eller før skal bevares i original versjon. Det er ikke tillatt å destruere originalformatet hvis dette har særskilt historisk verdi som gjenstand. For øvrig er det stilt krav om at arkiver som skal konverteres og destrueres, må være koblet til elektronisk journal eller tilsvarende register. Det er også stilt krav til selve konverteringsprosessen.

Det er arkivfaglig ukontroversielt å digitalisere papirdokumenter som er skapt etter 1990, bevare dokumentet i digital versjon og destruere originalversjonen. Grunnet bruken av syre i framstilling av papir i nyere tid er digitalisering også en måte å bevare slike dokumenter på lang sikt.

Digitalisering og påfølgende destruering av originalene er hovedregelen for pasientarkiver som skal overføres til Norsk helsearkiv, som vil bli etablert i 2019 på Tynset som en enhet i Arkivverket. I helsearkivforskriften § 27 er det fastsatt at pasientarkivmateriale som digitaliseres etter overføring til Norsk helsearkiv, normalt skal kasseres.

Samfunnsøkonomiske analyser utført av Arkivverket viser at det er mer lønnsomt å massedigitalisere enn å bygge nye fjellhaller for å bevare papirarkiver.[8] Utvalget antar at det samlet sett kan være kostnadseffektivt om loven pålegger statlige virksomheter å digitalisere før overføring, det vil si bare levere digitalt, se lovutkastet § 30 første ledd. Regelen kan ved behov tre i kraft senere enn loven ellers. Det vil for eksempel bli nødvendig å utrede hvordan digitaliseringen kan skje mest mulig effektivt, blant annet påføring av metadata. Kongen bør ha hjemmel til å stille krav til digitaliseringsprosessen.

Utvalget antar at digital bevaring kan gi bedre muligheter for å gjøre materialet tilgjengelig og kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Et så sentralt forhold i arkivsektoren som konvertering av ikke-digitalt materiale for digital overføring bør reguleres i loven, ikke i underliggende regler. Lovutkastet § 29 åpner ikke for større anledning til å konvertere for digital bevaring enn det som følger av arkivforskriften i dag, bare klargjør handlingsrommet.

---

[7] I Meld. St. 7 (2012–2013) ble digitalisering og påfølgende destruering drøftet som en strategi for både å redusere behovet for magasinplass og å øke tilgjengeligheten. I stortingsmeldingen ble det vist til behov for en grundigere vurdering av kravene til rettslig og historisk dokumentasjon. Rapporten Digitalisering for kassasjon (2015) konkluderte med at det ikke er juridiske hindringer for kun digital bevaring av skannede dokumenter.

[8] Menon Economics: Kvalitetssikring av konseptutredning for mottak og digitalisering av arkiv. Menon-publikasjon nr. 45/2018.

Kapittel 22
Private arkiver

For å gi ettertiden et utfyllende bilde av dagens samfunn og vår tid, er det viktig å bevare arkiver også fra næringsliv, frivillig sektor og privatpersoner. Utvalget foreslår at fylkeskommunene får et lovfestet koordineringsansvar for det regionale arbeidet med private arkiver. Nasjonalarkivet pålegges et tilsvarende koordineringsansvar nasjonalt. Utvalget foreslår videre at private arkiver skal bevares etter arkivfaglige prinsipper, og at de skal registreres i en felles nasjonal katalog forvaltet av Nasjonalarkivet.

22.1 Bakgrunn og mandat

22.1.1 Mandatet

I utvalgets mandat er det pekt på spørsmålet «om arkivvirksomhetene som helhet har en hensiktsmessig organisering og ansvarsdeling for å håndtere dagens og morgendagens behov for å bevare og tilgjengeliggjøre digitale offentlige og private arkiv». Arbeidet med private arkiver er regulert i en rekke bestemmelser og har et eget kapittel i gjeldende lov. Utvalget ser i dette punktet på spørsmålet om videreføring og eventuell forbedring av de rettslige løsningene.

Etter gjeldende lov § 2 er private arkiver det motsatte av offentlige arkiver; alle dokumenter som blir til som ledd i virksomhet som ikke drives av kommune eller stat, er å regne for private arkiver. Utvalget har lagt til grunn at private arkiver er arkiver som er skapt av private virksomheter, organisasjoner og privatpersoner, det vil si alle som ikke er omfattet av arkivloven, se kapittel 4.3.3. Private arkiver kan både være i privat og offentlig eie.

Private arkiver er ikke omfattet av virkeområdet til gjeldende arkivlov.[1] Bevaring av private arkiver er dermed et innsamlingsarbeid eller ordning og bevaring av dokumentasjon som blir donert eller deponert. En del arkiver som etter gjeldende rett anses som private arkiver, vil falle direkte inn under pliktbestemmelsene i lovutkastet. Det gjelder for offentlige eide virksomheter mv.

Arkivstatistikken gir tall over tid om volumet på bevaring av private arkiver, men sier lite om bevaringen er tilstrekkelig til å kunne danne en dekkende samfunnsdokumentasjon sammen med offentlige arkiver. Spørsmålet om tilfang av private arkiver bør blant annet ses i et minoritetsperspektiv (urfolk, nasjonale minoriteter, innvandrere) og et regionalt perspektiv (forskjeller i næringsstruktur i ulike landsdeler og innad i regioner).

22.2 Gjeldende rett

22.2.1 Arkivlova kapittel III

Arkivlova § 1 skiller ikke mellom arkivers opphav. Arkivlova kapittel III gir Riksarkivaren i oppgave å arbeide med private arkiver, blant annet å ha oversikt over verneverdige private arkiver og å føre register over private arkiver som blir oppbevart i bevaringsinstitusjoner, se § 13. Som ledd i denne oppgaven kan Riksarkivaren registrere private arkiver som særskilt verneverdige. Dette er å regne for et enkeltvedtak og har konsekvenser for rådigheten over arkivet, se nedenfor og boks 22.1. Loven har ikke egne regler om hva som gjør private arkiver verneverdige. Ifølge forarbeidene og litteraturen favner begrepet verneverdige private arkiver vidt.[2]

Eier av arkiver som etter § 13 har fått status som særlig verneverdige, må etter § 15 melde fra til Riksarkivaren i visse situasjoner av betydning for bevaringen, som eierskifte, utføring av landet mv. Etter § 17 kan Riksarkivaren kopiere særskilt verneverdig arkiver i slike situasjoner, men eieren kan stille vilkår for tilgangen til kopien.

[1] Se likevel arkivlova §§ 13 annet ledd, 14 bokstav b (jf. §§ 15 og 18), 19 og 20.

[2] I Ot.prp. nr. 77 (1991–92) omtales «verneverdige privatarkiv» som «arkiv som det i mange tilfelle er heilt avgjerande å tryggja (delar av) dersom framtidige generasjonar av forskarar o.a. skal få eit fullgodt kjeldetilfang».

Boks 22.1 Utførsel av private arkiver

Arkivverket har vært involvert i to saker der problemstillinger rundt arkivmateriale i utlandet har stått sentralt. I den ene saken ble arkivlova § 13 tatt i bruk, i den andre kulturminneloven § 23.

Den ene saken var knyttet til Nasjonal Samlings riks- og rådsmøteprotokoll 1934–1945. Den er et eksempel på arkivmateriale på avveie. Protokollen representerer et viktig kildemateriale og inneholder referater fra 21 partisamlinger i tidsrommet fra januar 1934 til april 1945. Protokollen ble overlevert Riksarkivaren av Kulturdepartementet i 1999. Hvor den har befunnet seg mellom 1945 og 1999, er noe uklart, men 40 år etter frigjøringen i 1985 ble protokollen annonsert til salgs med en prisantydning på en halv million kroner. Protokollen var nå etter alt å dømme havnet i USA for salget skulle formidles gjennom en advokat på Long Island. Det ble imidlertid ikke noe av dette salget. Det gikk så nesten 15 år før protokollen igjen dukket opp og var annonsert til salgs. Dette var i januar 1999, og salget skulle nå formidles gjennom en norsk advokat. Juridisk var det ingen tvil om at protokollen var offentlig eiendom. Men det oppsto strid mellom Riksarkivaren og ihendehaverens advokat. Regjeringsadvokaten ble også trukket inn. Det hele løste seg ved en minnelig ordning. Nasjonal Samlings riks- og rådsmøteprotokoll er også den eneste saken Riksarkivaren har benyttet § 13 i.

Den andre saken er knyttet til utførsel av arkiver etter Freia, som ble kjøpt opp av Kraft Foods Norge AS og ønsket å overføre deler av sine arkiver til Sverige og USA. Riksarkivaren godkjente søknaden.

Kilde: Arkivverket

Eier av verneverdige private arkiver kan ved deponering og overføring til arkivinstitusjonen stille vilkår for tilgangen til arkivet, jf. § 16. Vilkårene gjelder bare i inntil 100 år. Vilkår stilt ved deponeringen eller avleveringen kan ikke skjerpes ensidig siden, se Ot.prp. nr. 77 (1991–92), side 25. Særskilt verneverdige arkiver kan ikke deles opp, føres ut av landet, skades eller ødelegges uten samtykke, se § 18.

Riksarkivaren kan etter § 19 fastsette at reglene om offentlige arkiver skal gjelde visse (deler av) private arkiver med offentlig tilknytning, se kapittel 8.1.5 om anvendelsen av denne hjemmelen.

Boks 22.2 Utenlandske oppkjøp av norske bedrifter

Når bedrifter blir kjøpt opp av utenlandske selskaper, er Arkivverkets erfaring at de i liten grad er opptatt av dokumentasjonen i arkivene. Svært ofte går arkivene tapt når bedrifter får utenlandske eiere. Finnes det arkiv- eller museumsinstitusjoner lokalt som kan ta imot større bedriftsarkiver, blir enkelte arkiver bevart. Eksempler kan være arkivene etter DNN Aluminium Tyssedal og Odda smelteverk AS som ble tatt hånd om av Norsk Vasskraft- og Industristadmuseum.

Kilde: Arkivverket

22.2.2 Retningslinjer for arbeidet med private arkiver

Riksarkivaren pålegges i § 14 å gi retningslinjer for eget arbeid med private arkiver og kan gjøre disse gjeldende for både private og offentlige institusjoner som tar vare på private arkiver. Retningslinjene er med på å skape et nasjonalt system i arbeidet med private arkiver.

De gjeldende retningslinjene fra Arkivverket er fra 2005 og er ikke publisert på Arkivverkets nettsider. Loven avgrenser ikke innholdet i retningslinjene, hvilket åpner for at retningslinjene kan omhandle blant annet hvilke private arkiver som bør prioriteres vernet, samordning mellom ulike bevaringsinstitusjoner og ordning, bevaring og tilgjengeliggjøring av private arkiver (for eksempel føringer om viktige arkivfaglige prinsipper).

Loven sier at Riksarkivaren kan gjøre disse gjeldende for både private og offentlige institusjoner som tar vare på private arkiver. Retningslinjene skaper dermed et nasjonalt system i arbeidet

med private arkiver og gir Riksarkivet den sentrale koordinerende rollen. Oppgaven kan ses i sammenheng med kulturlova § 2, som definerer kulturvirksomhet som blant annet å verne om og videreføre kulturarv. Til nå har retningslinjene ikke vært gitt i forskrifts form selv om de blir gjort gjeldende for private.

Arkivverkets strategi for private arkiver gjelder for 2015–2020. Ifølge Arkivverkets nettside skal strategien «sikre at arkivmateriale fra privat sektor i større grad blir tatt vare på» med vekt på koordinering av aktører. Strategien erstatter med andre ord ikke retningslinjene.

22.2.3 Fylkeskoordinerende ledd

Nettverket av «fylkeskoordinerende institusjoner på privatarkivfeltet og bevaringsinstitusjoner» går tilbake til 2004, men ble revitalisert i 2017.

> Med utgangspunkt i Riksarkivarens retningslinjer for privatarkivarbeidet, gitt med heimel i arkivlova § 14, er det på regionalt nivå etablert eit landsdekkjande nettverk av koordinerande institusjonar i privatarkivarbeidet. Dei skal fungere som regionale kompetansesenter og vere med på å koordinere arkivarbeidet i fylka sine. Dermed er det etablert ein infrastruktur for nasjonal og regional samhandling i privatarkivarbeidet.
>
> Kilde: Meld. St. 7 (2012–2013) punkt 5.5.3

I hvert fylke finnes en fylkeskoordinerende institusjon for arbeidet med private arkiver som koordinerer arbeidet i sitt fylke. Hensikten er å få en god arbeidsdeling og samhandling mellom institusjonene der de klargjør sin bevaringspolitikk, arbeidsdeling seg imellom og utvikler bevaringsplaner for private arkiver.

22.2.4 Annet regelverk stiller krav til utarbeiding av dokumentasjon i næringslivet

Annet regelverk stiller krav til utarbeiding av dokumentasjon, se kapittel 14.2.3. Enkelte av disse kravene gjelder spesielt for næringslivet. For eksempel stiller aksjeloven krav om utarbeidelse og oppbevaring av dokumentasjon, jf. NOU 2016: 22, punkt 5.4.2, og Prop. 112 L (2016–2017). Enkelte typer dokumentasjon skal bevares i hele selskapets levetid. Etter § 1-6 skal dokumentasjon som kreves utarbeidet etter aksjeloven, utarbeides og oppbevares på betryggende måte. Dokumentasjonen skal være i lesbar form og være tilgjengelig fra Norge. Et annet eksempel er bokføringsloven § 13 som stiller krav om bevaring i fem år (ned fra ti år) av regnskapsinformasjon. Det stilles krav om betryggende sikring ut bevaringsperioden. Det er anledning til å oppbevare elektronisk regnskapsmateriale i visse EØS-land, nærmere bestemt Danmark, Finland, Island og Sverige.[3]

22.3 Situasjonsforståelse

22.3.1 Et bevilgningsstyrt arbeid

Omfanget av bevaringen av private arkiver er ikke lovregulert. Arbeidet med private arkiver er omtalt i gjeldende arkivlov §§ 13–19, men dette er relativt myke regler om koordinering med litt hardere hjemler til å verne enkeltarkiver.[4] Det gis bare direkte statlige tilskudd til ARBARK, Misjons- og diakoniarkivet, Stiftinga for folkemusikk og folkedans og Skeivt arkiv. Bevaring av private arkiver i Arkivverket, kommunal sektor, museer og Nasjonalbiblioteket finansieres hovedsakelig over ordinært driftsbudsjett. Stortinget har bevilget noe midler til bevaring av private arkiver som det kan søkes på. Omfanget av bevaringen av private arkiver er dermed stort sett bestemt av ressursinnsatsen. Dette er formulert slik i statsrådens svar ved behandlingen av Dokument 8:117 S (2015–2016), se Innst. 157 S (2016–2017):

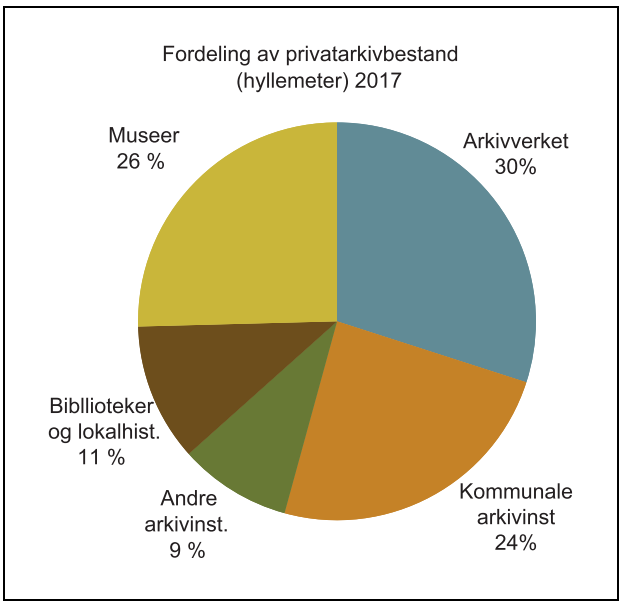
> De årlige driftsbevilgningene til Arkivverket, til private arkivbevaringsinstitusjoner og til museer i det nasjonale nettverket utgjør de viktigste statlige økonomiske virkemidlene i privatarkivsatsingen. I tillegg kommer bevilgninger eller spillemidler til prosjekt- og utviklingstiltak på museums- og arkivfeltet.

Arkivverket er den enkeltaktøren som langtidsbevarer mest private arkiver. Arkivverket har etablert en lik politikk og praksis i hele landet for hvilke arkiver som skal tas imot, fordi etaten må prioritere lagringsplass og kapasitet til ordning og registrering. Det gjøres en bevaringsvurdering

---

[3] Se bokføringsforskriften § 7-5 første ledd første setning og forskrift om oppbevaring av elektronisk regnskapsmateriale i andre EØS-land 3. juni 2010 nr. 759.

[4] I Ot.prp. nr. 77 (1991–92) la departementet ikke opp til å øke ressursinnsatsen til bevaring av private arkiver, se side 3 og 7. Arkivlova ble dermed utformet slik at myndighetene ikke fikk plikt til å bevare mer, men det var likevel rom for å gi Arkivverket styrkede hjemler til å kreve at private tok vare på sine arkiver.



Figur 22.1 Aktører som bevarer og tilgjengeliggjør private arkiver

Kilde: Arkivverkets Statistikk for arkivinstitusjoner og arkiv i bibliotek og museum 2017

som begrunner hvorfor et arkiv skal til Arkivverket, og det må gjøres en vurdering av eventuelle vilkår som settes til avleveringen.

Kommunale og fylkeskommunale arkivinstitusjoner langtidsbevarer og gjør tilgjengelig om lag en fjerdedel av de private arkivene som tas vare på som samfunnsdokumentasjon i Norge, se figur 22.1. Bergen byarkiv er den største aktøren i kommunal sektor og er aktøren som etter Arkivverket har mest private arkiver i Norge.

Private arkiver er dermed et arbeid som involverer statlig og kommunalt forvaltningsnivå og privat sektor. Både arkivinstitusjoner, biblioteker og museer tar vare på private arkiver. Det er store variasjoner regionalt. De 25 institusjonene med mest private arkiver bevarer til sammen 85 prosent av de bevarte privatarkivene, se tabell 22.1.

22.3.2 Et koordinert arbeid?

Målet om helhetlig samfunnsdokumentasjon krever samspill mellom ulike aktører. Også museer og biblioteker hører med i dette samspillet. Loven og Arkivverket har lagt opp til slik koordinering. De fylkeskoordinerende leddene er et sentralt virkemiddel.

I 2016 ble ordningen med fylkeskoordinerende ledd evaluert.[5] Det ble pekt på både organisatoriske og ressursmessige forutsetninger for et tilstrekkelig bevaringsarbeid. Stimulans fra sentralt hold ble framhevet:

> Grunnstrukturene for privatarkivarbeidet er definert nasjonalt. Undersøkelsen viser at nesten alle fylkene har på plass en koordinerende institusjon og et fylkesdekkende nettverk. Disse fungerer ulikt, men med tanke på usikker – til dels manglende – finansiering av arbeidet, må resultatene sies å være gode.
>
> Ansvarsinstitusjonene bør få tydeligere og mer likeartet ansvar og oppgaver; slik at det oppnås god arbeidsdeling, med effektiv bruk av kompetanse og ressurser i alle deler av landet.
>
> Oppgaven som fylkeskoordinerende institusjon skal være forankret i fylkeskommunen, og beskrevet i fylkeskommunale kulturplaner (der slike planer finnes). Uten slik forankring blir arbeidet med privatarkiver liggende utenfor ansvarsområdet til lokal- og regionalforvaltningen, som helt eller delvis er bevaringsinstitusjonenes oppdragsgivere og ansvarlige for finansiering av arbeidet.

I oppfølgingen av evalueringen ble alle fylkeskommunene anmodet om å selv oppnevne institusjoner i rollen. 15 av 18 nåværende fylkeskommuner har oppnevnt fylkeskoordinerende ledd. I de tre øvrige dekker Arkivverket denne rollen.

I flere regioner er det utarbeidet bevaringsplaner for private arkiver, dette gjelder blant annet Hordaland og Telemark. Arbeidet med bevaringsplaner gir en oversikt over hvilke sektorer, næringer osv. som det er langtidsbevart arkiver fra i arkivinstitusjoner, biblioteker og museer i regionen i dag, og hvor det er huller i samfunnsdokumentasjonen ved at spesielle næringer, sektorer eller tidsperioder ikke er dokumentert. Til sammen gir det grunnlag for å lage en bevaringsplan som angir satsningsområder, og som regel avklarer arbeidsdelingen mellom aktører i regionen.

Det er også behov for koordinering når det gjelder tilgjengeliggjøring av private arkiver. Arkivsektoren registrerer informasjon om sine arkiver i systemet arkivportalen slik at alle med tilgang kan søke fram til hvilken dokumentasjon de ulike institusjonene har. Selve dokumentasjonen er imidlertid ikke tilgjengelig i portalen. Utenfor arkivsektoren er det ikke alle som bruker arkiv-

[5] Se rapporten Evaluering av fylkeskoordinerende ledd i arbeidet med private arkiver. Rapport fra arbeidsgruppe oppnevnt av Riksarkivaren 09.11.2016.

Tabell 22.1 Oversikt over de 25 største aktørene som langtidsbevarer og tilgjengeliggjør private papirarkiver. Tallene er oppgitt i hyllemeter

Arkivinstitusjon	Hyllemeter private arkiver
Arkivverket	36 470
Bergen byarkiv	12 085
Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek	7 759
Nasjonalbiblioteket	5 280
Østfoldmuseene	4 400
Vestfoldarkivet	3 552
Universitetsbiblioteket i Bergen (inkl. Skeivt arkiv og spesialsamlingane)	3 233
Aust-Agder museum og arkiv	3 198
Arkiv i Nordland	2 553
NTNU Universitetsbiblioteket i Trondheim	2 457
Stiftelsen Lillehammer museum (inkl. Opplandsarkivet, avd. Maihaugen)	2 393
Oslo byarkiv	2 328
Misjons- og diakoniarkivet (VID vitenskapelige høgskole)	2 188
Mjøsmuseet	1 655
Stiftelsen Norsk Folkemuseum	1 633
Anno museum	1 577
Telemark Museum	1 577
Museene i Sør-Trøndelag A/S	1 524
Norsk Vasskraft- og Industristadmuseum	1 426
Fylkesarkivet i Sogn og Fjordane	1 425
AAT-NIA (Arbeiderbevegelsens arkiv i Telemark / Norsk Industriarbeidermuseum)	1 296
Norsk Luthersk Misjonssamband	1 120
Norsk vegmuseum	870
Stiftelsen Norsk Teknisk museum	854
Fylkesarkivet i Oppland	725
Sum privatarkiv 25 største	103 577

Kilde: Arkivverkets Statistikk for arkivinstitusjoner og arkiv i bibliotek og museum 2017

portalen til å registrere private arkiver de besitter. Om lag halvparten av private arkiver i museer er registrert i arkivportalen, om lag en fjerdedel i lokalhistoriske samlinger og mellom 6 og 11 prosent i biblioteker, se Arkivverkets Statistikk for arkivinstitusjoner og arkiv i bibliotek og museum 2017.

22.3.3 Næringslivsarkiver

Næringslivets dokumentasjon inngår også i kulturarven, og det norske samfunnet kan ikke forstås uten i sammenheng med næringsgrunnlag, konjunkturer, teknologi og industri. I dag bevares næringslivsarkiver som del av det generelle arbeidet med private arkiver, men det har også vært

Boks 22.3 Institusjoner som langtidsbevarer bare private arkiver

Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek (ARBARK)

ARBARK ble i 1908 opprettet av Landsorganisasjonen (LO) og Arbeiderpartiet og er landets største private arkivinstitusjon. ARBARK har om lag 18 ansatte som driver et allsidig dokumentasjonssenter med samlinger innen arkiv, bibliotek, fotografi, lyd, film og gjenstander. Virksomheten styres av et representantskap og styre og en faglig/administrativ leder. ARBARKs viktigste oppgave er å bevare og formidle arbeiderbevegelsens kulturarv. Det finnes også materiale etter venstresiden i politikk og samfunnsliv, som blant annet arkiver fra kvinnebevegelsen, ungdomsbevegelsen, internasjonalt solidaritetsarbeid med mer. ARBARK bevarer i dag landets tredje største samling av private arkiver målt etter antall hyllemeter. ARBARK har samarbeidsavtaler med flere bevaringsinstitusjoner regionalt og sentralt som regulerer blant annet ansvarsfordeling og magasinplass. ARBARK finansieres av sine medlemmer og bevilgning over statsbudsjettet. Kulturdepartementet foreslår å øke tilskuddet til ARBARK med 1,4 millioner kroner for bevaring av digitale private arkiver i 2019. Totalsummen som bevilges over statsbudsjettet, vil da være om lag 7,5 millioner kroner.

Misjons- og diakoniarkivet (MDA)

Misjons- og diakoniarkivet har sin opprinnelse i organisasjonsarkivet fra Det Norske Misjonsselskap (NMS) og Diakoniarkivet. Fra midten av 1960-tallet startet NMS et systematisk arbeid med sitt historiske arkivmateriale ved hovedkontoret, og NMS Arkiv ble plassert i Misjonshøgskolens nybygg i 1983 i Stavanger. Samlingen ble gradvis utvidet til å også inkludere materiale fra andre kretser og institusjoner i NMS, enkeltpersoner og andre organisasjoner med tilknytning til NMS. I 2008 ble navnet endret til Misjonsarkivet. Diakoniarkivet startet som et felles initiativ mellom Stiftelsen Det norske Diakonhjem og Diakonhjemmet Høgskole. Misjons- og diakoniarkivet ble til samtidig med at VID vitenskapelige høgskole ble etablert 1.1.2016 som resultat av en fusjon mellom Misjonshøgskolen og diakonale høgskoler. Ett av fusjonspotensialene som ble identifisert, var å utvide arkivvirksomheten til også å omfatte diakonihistorisk dokumentasjon, og departementet har godkjent at statstilskuddet omfatter både misjons- og diakonihistorisk arkivmateriale.

Misjons- og diakoniarkivet har som mål å bidra til bevaring, tilgjengeliggjøring, forskning og formidling på området diakonale og kirkelige aktører innenfor velferd og sivilsamfunnsutvikling, nasjonalt og internasjonalt. Virksomheten omfatter også veiledning og rådgivning innen arkivdanning og arkivbevaring overfor organisasjoner og institusjoner med relasjon til kristen virksomhet. Arkivet holder til i Stavanger og Oslo. I statsbudsjett for 2019 utvides støtten til VID historiske arkiv til om lag 3 millioner kroner. Arkivet har vært på statsbudsjettet siden 2005.

Skeivt arkiv – Universitetsbiblioteket i Bergen

Skeivt arkiv er en del av Avdeling for spesialsamlinger ved Universitetet i Bergen. Arkivet ble offisielt åpnet i 2015, men ideen og arbeidet med arkivet startet ved Universitetsbiblioteket i 2012. Skeivt arkiv arbeider med bevaring og tilgjengeliggjøring av skeiv historie eller LHBT-historie. Samlingene deres består av en rekke arkiver fra personer og organisasjoner samt bøker og tidsskrifter. De bygger for tiden også opp en samling av videointervjuer som dokumenterer livene til personer som har hatt tilknytning til LHBT-organisering, samt bevarer skriftlige beretninger som befolkningen kan skrive anonymt og poste på deres sider. De arbeider kontinuerlig med et eget oppslagsverk, Skeivopedia, som oppdateres med nye artikler. Arkivet har 6 ansatte og har siden 2016 mottatt fast bevilgning over statsbudsjettet på om lag 5 millioner kroner. Skeivt arkiv har på få år samlet inn 330 hyllemeter arkiv fra enkeltpersoner og organisasjoner og tatt opp 120 videointervjuer.

Boks 22.3 fort.

Stiftinga for folkemusikk og folkedans

Stiftinga for folkemusikk og folkedans har et av Nord-Europas største arkiv for tradisjonsdans og -musikk. Hovedformålet er «å fremje, verne og føre vidare norske folkemusikk- og folkedanstradisjonar som eit uttrykk for kulturell identitet og som berar av særeigne kvalitetar».

Stiftinga for folkemusikk og folkedans konsentrerer seg om immateriell kulturarv i form av dans og musikk og skal være en nasjonal pådriver og koordinator for folkemusikkarkivene, inkludert å arrangere det årlige seminaret for folkemusikkarkivene. Som arkiv har de ansvar for å ivareta sentrets samlinger og sørge for sikker oppbevaring av den nasjonale skatten for framtiden. Flere formater står i fare for å bli ødelagt, og digitalisering prioriteres for å sikre materialet. Digitalisering og filbehandling er også viktig for formidling i dagens nettbaserte samfunn.

Hovedmaterialet i arkivet er upublisert og samlet inn med muntlig avtale om ivaretakelse for forskning og undervisning. Det er et lokalt eierskap til tradisjonen. Noe materiale er klausulert eller ikke etisk forsvarlig å låne ut. Det er viktig at materialet innenfor disse begrensningene blir brukt for å fremme, verne og videreformidle kunnskapen.

Stiftinga for folkemusikk og folkedans finansieres ved bevilgning over statsbudsjettet og har mindre inntekter fra tjenestesalg (hovedsakelig undervisning) og prosjekter utover dette.

Kilde: Arkivverket

satsninger for å samle arkiver fra bestemte næringer, som sjømat, olje og gass og bergverk, se boks 22.4. Disse satsingene har vært basert på dialog og villighet fra de næringsdrivende. Vi har ikke en bevaringsinstitusjon som det svenske Centrum för Näringslivshistoria, se boks 22.5. Handelshøyskolen BI har imidlertid et miljø som særlig forsker på næringslivhistorie.

22.4 Overveielser

22.4.1 I allmennhetens interesse å ta vare på private arkiver

Det norske samfunnet er mer enn offentlig virksomhet. For at samfunnsdokumentasjonen skal være helhetlig og kulturarven vernes, jf. § 1, må mer enn offentlig dokumentasjon bevares. Private arkiver dokumenterer enkeltpersoners rettigheter og er viktige kilder til forskning og kunnskap om samfunnet. De kan ha særlig verdi fordi de utfyller offentlige arkiver, for eksempel der private og offentlige aktører samspiller om tjenester til enkeltpersoner, som i barnevernet. Det er dermed i allmennhetens interesse å ta vare på private arkiver.

For offentlige arkiver er det forholdsvis klart hvilke virksomheter som har et arkivansvar, og hva slags dokumentasjon de skal ta vare på. Private arkiver stiller seg annerledes. Det er en rekke ulike virksomheter som tar og kan ta seg av langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring.

Som del av kulturarven og helhetlig samfunnsdokumentasjon sørger det offentlige for langtidsbevaring av private arkiver. Dette skjer i dag gjennom etablerte, helt eller delvis offentlig finansierte arkivinstitusjoner, biblioteker og museer og gjennom arbeidet med nasjonale og regionale bevaringsplaner. Denne bevaringen skjer i allmennhetens interesse, jf. kapittel 10 om personvernforordningen. Ikke alle virksomheter vil ha behandlingsgrunnlag for personopplysninger i allmennhetens interesse.

22.4.2 Pisk eller gulrot?

Ambisjonen om å ivareta en helhetlig samfunnsdokumentasjon krever at private arkiver bevares i et fornuftig omfang og utvalg. Dette omfanget og utvalget beror på et faglig skjønn og egner seg ikke for regulering i loven. Dette bør overlates til fagmiljøene og kan omtales i planer og strategier.

Bevaringsplikter vil innebære at visse dokumentasjonstyper *skal* avleveres, mens kapasitetsbygging sentralt, regionalt og lokalt vil innebære at private arkiver *vil kunne mottas og håndteres forsvarlig*. Dette kan formuleres som alternative strategier: pisk eller gulrot. Utvalget legger til grunn at begge deler er nødvendig. Det må finnes kapasitet til langtidsbevaring, ordning og registrering i

Boks 22.4 Private arkiver fra næringsvirksomhet

Norsk olje- og gassarkiv (NOGA) – Arkivverket

Norsk olje- og gassarkiv er resultatet av en bevisst satsing ved Arkivverket i Stavanger på bevaring av arkiver fra olje- og gassektoren. Arkivverket i Stavanger hadde lenge et uformelt nasjonalt ansvar for arkivene fra sektoren, både på grunn av sin geografiske plassering og den bevisste satsingen. I 2014 etablerte derfor Riksarkivaren Norsk olje- og gassarkiv (NOGA) som et treårig pilotprosjekt. En målsetting var å undersøke hvordan arbeidet med bevaring av arkiver fra en viktig næringssektor i Norge best kunne organiseres og finansieres, og hvordan erfaringene fra prosjektet kunne brukes videre i arbeidet med en helhetlig samfunnsdokumentasjon. Ved prosjektperiodens slutt, og etter en større omorganisering i Arkivverket, gikk NOGA inn i vanlig drift i den nye organisasjonen. Bevaring av denne typen arkiver er et av satsingsområdene til Arkivverket. Per november 2018 er det 1,2 årsverk i NOGA. Arkivet består av rett i underkant av 4000 hyllemeter private arkiver samt arkivene fra relevante offentlige aktører. Dette omfatter alt fra de store operatørselskapene til leverandørbedrifter, fagbevegelsen, arbeidstakerorganisasjoner og andre som på en eller annen måte er relatert til industrien. Mange av samarbeidene reguleres av løpende kontrakter med årlige arkivtilfang. Målet til NOGA er først og fremst å sikre de mest sentrale arkivene fra norsk olje- og gassvirksomhet for nåværende og framtidig forskning og kulturformidling. Dette gjøres ved hjelp av finansiering og kompetanse fra bransjen selv, i samspill med det offentlige.

Fra 2011 til 2018 har næringen selv bidratt med i overkant av 13 millioner kroner til NOGA, i 2018 var inntektene om lag 1,3 millioner kroner. Arkivverket har bidratt økonomisk gjennom sitt driftsbudsjett.

Sjømatarkivet

Norsk sjømatarkiv er foreløpig i prosjektfasen. Prosjektet er etablert i regi av ArkiVest, tidligere Stiftelsen Lokalhistorisk Arkiv i Bergen. Arkivverket er inne som samarbeidspartner i prosjektfasen. Arbeidet er landsomfattende og involverer havbruk/oppdrett, foredlingsbedrifter og utstyrsleverandører. ArkiVest ønsker ikke at alle arkivene skal samles hos dem, men at de koordinerer et nasjonalt arbeid i samarbeid med eksisterende bevaringsinstitusjoner der Arkivverket også er med som depotinstitusjon. Det er så vidt begynt å komme inn arkiver, og en satser på at det massive salgs- og markedsføringsarbeidet etter hvert også vil føre til flere avtaler med bedrifter og andre aktører. Prosjektet fikk i 2017 og søkte midler i 2018 fra Riksarkivarens prosjekt og utviklingsmidler på til sammen 800 000 kroner.

Norsk bergindustriarkiv

Norsk bergindustriarkiv er et initiativ fra Vestfoldarkivet, og de satte selv av midler til et forprosjekt i 2018. Bakgrunnen for denne satsingen er den samme som for Sjømatarkivet. Vestfoldarkivet søkte i 2018 midler fra Riksarkivarens prosjekt og utviklingsmidler på til sammen 420 000 kroner.

Kilde: Arkivverket

institusjoner på ulike nivåer i samfunnet og med nødvendig interesse og kompetanse til å forstå, tilgjengeliggjøre og formidle arkivene. Dette krever ressurser. Det må også finnes et visst nivå av press til å overføre arkivene, enten i form av plikter eller innsats fra pådrivere i og utenfor den aktuelle sektoren.

22.4.3 Gi flere virksomheter plikt til å avlevere sitt arkiv?

Offentlige og private arkiver blir skapt i et samspill av offentlige og private aktører. Over tid kan samme samfunnsoppgave bli løst av det offentlige eller av private aktører. For eksempel har det vært en historisk utvikling der det som tidligere ble løst av idealister, i dag i stor grad er offentlig finansierte velferdsoppgaver. Dette er tilfellet for

Boks 22.5 Centrum för Näringslivshistoria

Centrum för Näringslivshistoria bevarar och berättar näringslivets historia. Vi är en ideell förening med företag som medlemmar. Vi tar hand om deras företagsarkiv och hjälper dem använda sin historia som hävstång för framtida utveckling. Dessutom lyfter vi företagandets betydelse för Sveriges tillväxt.

Alla företag har en historia. En berättelse som är unik för verksamheten. Den är bevarad i foton, mötesprotokoll, marknadsföringsmaterial, affärsavtal och personaltidningar. Den kan vara ett, tio eller 100 år gammal. Oavsett ålder är den värd att berättas för att bygga förtroende och skapa nya affärer, det vi kallar för history marketing.

Att arbeta aktivt med att bevara och berätta företagets historia är att investera i varumärket och i företagskulturen. På Centrum för Näringslivshistoria jobbar vi därför sedan 1974 just med att bevara och berätta svenska företags historier. Därmed bevarar vi även det svenska näringslivets historia. [...]

Vi visar även på företagandets generella betydelse för samhällsutvecklingen. Därför driver vi forskningsprojekt som sätter strålkastaren på oberättade delar av näringslivets historia.

Sedan decennier har vi initierat, producerat och formgett böcker, ofta i samarbete med andra förlag, utifrån det källmaterial och historia som vi tar hand om. Sedan 2016 gör ger vi ut böckerna på det egna Förlaget Näringslivshistoria.

Kilde: http://naringslivshistoria.se.

rusomsorg, helsetjenester, barnehager, utdanningsinstitusjoner osv. Det bør derfor vurderes om sektormyndighetene, som Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet, bør utarbeide planer for bevaring av private arkiver i samarbeid med Nasjonalarkivet, for eksempel i forbindelse med at virksomheter med en lang historie kommer inn under arkivloven. I dag er det imidlertid en motsatt trend: at offentlige oppgaver blir utført av private virksomheter eller organisert som private rettssubjekter, se kapittel 8.

Dersom flere typer virksomheter må følge arkivloven, vil deres arkiver måtte bevares og avleveres på vanlig måte. Det vil være uforholdsmessig å underkaste ikke-offentlige virksomheter hele arkivloven bare for å sikre seg arkivet deres. Utvalget antar at det utvidede virkeområdet langt på vei fanger opp de typene virksomheter som bør danne og avlevere arkiver, for eksempel offentlig eide selskaper, se nærmere om lovens virkeområde i kapittel 8.

Etter gjeldende § 20 kan Riksarkivaren fastsette at arkiver skal fortsette å følge tidligere regulering selv om arkivskaper ved omdanning går fra statlig til kommunal eller fra offentlig til privat. Et utvidet virkeområde for arkivloven vil redusere behovet for en slik bestemmelse og vil også innebære at virksomheter som i dag produserer private arkiver, vil bli fullt ut omfattet av arkivloven.

Private virksomheter fører sitt arkiv uten bindingene i arkivloven, og arkivet som oppstår, vil mottakende arkivinstitusjon måtte forholde seg til slik det er. En kunne se for seg at det gis en forskrift som navngir organisasjoner og selskaper som skal avgi sine arkiver. Det kunne videre fastsettes regler om forskeres tilgang til materiale over en viss alder mens det fortsatt befinner seg hos virksomheten. Mulige eksempler:

- Politiske partiers hovedorganisasjoner
- Frivillige organisasjoners sentralledd (dersom de har et visst medlemstall)
- Tros- og livssynsorganisasjoners sentralledd dersom de har over et visst medlemstall Dette kan kobles til eventuell ny finansieringsordning for tros- og livssynssamfunn
- ASA-selskaper over et visst antall tilsatte (i konsernet)

Utvalget har ikke utredet dette i detalj, men ser at bevaringsplikter kunne komme i konflikt med sivilsamfunnets og næringslivets uavhengighet av staten, og har derfor ikke foreslått slike plikter.

22.4.4 Særskilt verneverdige arkiver

Etter gjeldende rett kan Riksarkivaren registrere private arkiver som særskilt verneverdige, jf. § 13 annet ledd. Fullmakten gjelder bare private arkiver. Etter § 10 kan Riksarkivaren fastsette at et kommunalt arkiv skal avleveres til Arkivverket eller en annen institusjon dersom det «er naudsynt for å tryggja arkivet eller når særlege omsyn tilseier dette». Begge disse to bestemmel-

sene dreier seg om å unngå arkivtap og gir Arkivverket virkemidler.

Kulturdepartementet åpnet for å vurdere om regelen om sikring av særskilt verneverdige arkiver bør få et videre virkeområde, jf. Meld. St. 7 (2012–2013) punkt 6.1.1. I stedet for å gi ulike regler for ulike arkiveiere kan en åpne for at særskilt verneverdig-regelen i kapitlet om private arkiver kan brukes på alle typer arkiver omfattet av arkivloven. Dette er forslaget i lovutkastet § 37. Særskilt bevaringsverdige private arkiver vil gjerne være samlinger med dokumentasjon av særlig høy informasjonsverdi, for eksempel dokumentasjon av

- grupper, pionervirksomhet, teknologiske gjennombrudd
- miljø- og rettsforhold, kulturminner, vitenskapshistorie, kunst eller kunstnere
- viktige hendelser av lokal, regional eller nasjonal betydning

22.4.5 Lovfeste Nasjonalarkivets koordinerende rolle. Veiledningsansvar

Etter gjeldende rett har Riksarkivaren en rekke oppgaver overfor private arkiver. Disse oppgavene innebærer et nasjonalt koordineringsansvar, selv om det ikke kommer uttrykkelig fram i loven. En tanke om å lovfeste det nasjonale koordineringsansvaret var fremme i Meld. St. 7 (2012–2013) punkt 6.1.1.[6] Utvalget går inn for å lovfeste Nasjonalarkivets koordinerende rolle.

Koordinering innebærer ikke klare handleplikter, men peker i retning av å ha en oversikt over aktører, produksjon og måloppnåelse. For et fagdirektorat vil det være nærliggende å forvente at koordineringsrollen også innebærer strategisk utviklingsarbeid og arbeid med kunnskapsproduksjon. Det konkrete ordnings- og bevaringsarbeidet vil fortsatt være budsjettstyrt, men den lovfestede koordinerende rollen for arbeidet med private arkiver kan gi anledning for styring og dialog om forventninger mellom departementet og direktoratet.

Arkivverket er i loven pålagt å gi retningslinjer for arbeidet med private arkiver, og disse kan gjøres gjeldende for offentlige organer som arbeider med private arkiver, og private som mottar tilskudd til slikt arbeid. Etter utvalgets vurdering framstår det som uklart hvilken normativ kraft slike retningslinjer skal ha: Er dette bindende som forskrifter eller faglig veiledning som mottakerne kan stille seg friere overfor? Utvalget mener det er vil være klargjørende å kalle dette veiledning, ikke retningslinjer. Utvalget ser ikke behovet for at loven regulerer veiledningsansvaret.

Det ville styrke Nasjonalarkivets rolle som nasjonalt koordinerende organ om tilskuddene til de selvstendige institusjonene som arbeider med privat arkiver, som ARBARK, Skeivt arkiv og Misjons- og diakoniarkivet, ble forvaltet av Nasjonalarkivet.

22.4.6 Lovfeste en regionalt koordinerende rolle for fylkeskommunen

For å styrke koordineringen mellom nasjonalt og regionalt nivå kan det være tjenlig at loven fastslår hvilket organ som skal være ansvarlig for koordineringen av arbeidet med private arkiver regionalt. Utvalget foreslår at fylkeskommunene får dette som en lovpålagt oppgave. Dette kan sees på som en formalisering av en utvikling der rollen som fylkeskoordinerende ledd i økende grad har blitt lagt til fylkeskommunen eller fylkeskommunale institusjoner.

Å gi fylkeskommunene en formell regionalt koordinerende rolle vil åpne for i større grad å se private arkiver i sammenheng med fylkeskommunens øvrige oppgaver innenfor bibliotek, museum og kulturminnevern samt med regional utvikling generelt. Fylkeskommunenes involvering i næringsutviklingen i regionen kan bidra til en større forståelse for betydningen av å bevare dokumentasjon fra næringslivet og gjøre den tilgjengelig.[7]

Plan- og bygningslovens regler om fylkesplanlegging kan gi et rammeverk for å utarbeide regionale planer over hvilke typer private arkiver som bør prioriteres bevart, og hvor og hvordan det kan finne sted. Både Nasjonalarkivet og fylkeskommunene må forventes å utarbeide bevaringsplaner som ledd i sin koordinerende rolle.

Ekspertutvalget for regionreformen foreslo å overføre forvaltningen av spillemidler på bibliotek-, arkiv- og museumsfeltet som i dag ligger til Nasjonalbiblioteket, Arkivverket og Kulturrådet, til fylkeskommunen. En slik overføring kan begrenses til å omfatte bevilgningen til private arkiver (6 millioner i 2017), ikke utviklingsmidlene (4 millioner i 2017).

---

[6] Se også evalueringen av ordningen med fylkeskoordinerende ledd for arbeidet med private arkiver, se side 26.

[7] Utvalget går ikke inn på spørsmålet om ansvaret for private arkiver oppstått i regionkontorer versus ansvaret for dokumentasjon oppstått på konsernnivå (hovedkontoret). Dette antas det at fylkeskommunene og Nasjonalarkivet finner ut av fra sak til sak.

Fylkeskommunene har en rekke kultur- og kulturvernoppgaver. En overføring av tilskuddsforvaltningen vil henge godt sammen med lovfestingen av fylkeskommunens ansvar for koordinering av arbeidet med private arkiver.

En styrking av fylkeskommunenes rolle i arbeidet med private arkiver kan omtales i kulturlova også. Dette kan uttrykkes som en tilføyelse i § 4 hvor det slås fast at fylkeskommunen har et ansvar for bevaring av private arkiver knyttet til regionen.

22.4.7 Tilsyn med private virksomheter

Tilsynshjemmelen i gjeldende arkivlov § 7 omfatter offentlige organers arkivarbeid. Arkivinstitusjoner organisert som stiftelser og interkommunale selskaper, er ikke underkastet tilsyn. Utvalget foreslår i lovutkastet § 34 tredje ledd at Nasjonalarkivet fører tilsyn med virksomheter som mottar offentlige tilskudd til arbeid med private arkiver.

22.4.8 Adgang til å stille vilkår ved overføring av private arkiver til offentlige arkivinstitusjoner

Etter gjeldende rett kan det stilles vilkår ved overføringen (avlevering og deponering) om begrenset tilgang til private arkiver. Det kan være grunn til å vurdere om loven skulle oppstille skranker for disse vilkårene, for eksempel knyttet til forholdsmessighet eller rimelighet. Det kan videre være grunn til å vurdere om loven skulle åpne for lempning av vilkår, for eksempel vilkår som vurderes som åpenbart uheldige eller åpenbart ufornuftige. Utvalget mener at vilkår som settes, bør være saklige. Dette fører til en nokså høy terskel for å akseptere vilkår, det vil si at vilkår som oppfattes som urimelige eller diskriminerende, neppe kan kalles saklige. For øvrig foreslår utvalget å videreføre innholdet i gjeldende arkivlov § 16.

22.4.9 Krav til tilgjengeliggjøring og langtidsbevaring av private arkiver

Utvalget foreslår i kapittel 11.3 at arkivportalen og katalogen bør forvaltes av Nasjonalarkivet.

Private arkiver bør også registreres i en felles katalog, og en plikt til å registrere går fram av lovutkastet § 35. Registrering bør være gratis fordi det bidrar til å sikre samfunnets felles hukommelse og gjøre informasjon om materialet tilgjengelig for alle.

Private arkiver bør langtidsbevares etter arkivfaglige prinsipper, også i institusjoner med en annen fagtradisjon, som biblioteker og museer, se lovutkastet § 35. Arkivfaglige prinsipper hører til arkivfaget og blir ikke søkt definert eller avgrenset her, men stikkord er pålitelighet, autentisitet, integritet og anvendelighet, se kapittel 4.4.

Del VI
Kunnskapsbehov, konsekvenser og merknader

Kapittel 23
Kunnskap, statistikk og forskning

Utvalget har avdekket mangel på kunnskap om arkivsektoren og utfordringene framover. Mer kunnskap vil være avgjørende for langsiktig måloppnåelse og for å kunne utvikle politikken og reglene på området. Utvalget tilrår at det etableres et felles forskningsprogram under Norges forskningsråd med finansiering fra blant annet Kulturdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Arkivsektoren og Nasjonalarkivet bør trekkes inn for å bidra til å formulere forskningsbehov og hvilke langsiktige trekk som et slikt program bør analysere.

Det bør utarbeides nye regler om sletting. Utvalget peker på flere momenter som bør med i en utredning av disse spørsmålene.

23.1 Innledning. Departementets forskningsansvar

Sektoransvarsprinsippet innebærer at departementene har et ansvar for forskning. Utvalget viser til Kunnskapsdepartementets Veileder for sektoransvaret for forskning av 22.08.2017, se boks 23.1, som sier at departementene systematisk skal vurdere forskning som virkemiddel for å nå sektorpolitiske mål og bidra til forskning og kompetanseoppbygging for sine respektive sektorer.

Arkivsektoren ivaretar sentrale samfunnsverdier, og den videre utvikling av sektoren, regelverket og virkemidlene bør baseres på kunnskap og forskning. Det er vesentlig at staten vet nok om sektorens og enkeltinstitusjonenes leveranse på samfunnsoppdraget. Utvalget peker særlig på

Boks 23.1 Departementenes forskningsansvar

Sektoransvaret omfatter hele FoU-begrepet slik det defineres i nasjonal FoU-statistikk. Det inkluderer grunnforskning, anvendt forskning og utviklingsarbeid. Tiltak for å ivareta sektoransvaret vil for noen departementer i størst grad handle om grunnforskning og anvendt forskning, mens for andre departementer vil hovedvekten ligge på anvendt forskning og utvikling.

Sektoransvaret for forskning omfatter åtte elementer. Departementene vil ha ulike behov og prioriteringer innenfor de åtte elementene, og arbeidet må være tilpasset sektorens egenart. Departementene skal

1. ha oversikt over sektorens kunnskapsbehov
2. systematisk vurdere forskning som virkemiddel for å nå sektorpolitiske mål
3. bidra til forskning og kompetanseoppbygging for sektoren
4. sørge for forskning for politikkutforming og forvaltning
5. legge til rette for høy vitenskapelig kvalitet og relevans i forskningen i sektoren
6. være bevisst på hvilken kanal som velges for forskningsfinansiering
7. samarbeide med andre departementer
8. følge opp internasjonalt forskningssamarbeid innenfor sektoren

Ivaretakelse av elementene som til sammen utgjør sektoransvaret, forutsetter kompetanse og kapasitet i departementene. Å etablere departementsinterne FoU-strategier som jevnlig revideres, vil være hensiktsmessig for å sikre at sektoransvaret ivaretas.

Kilde: Kunnskapsdepartementet

enkelte spørsmål som må utredes videre for å kunne utvikle regelverket.

Utfordringene for norsk arkivsektor gjelder etter utvalgets erfaring også i resten av Norden. Utvalget oppfordrer til å gjøre offentlig dokumentasjonsforvaltning og langtidsbevaring til Kulturdepartementets hovedtema for det norske formannskapet i Nordisk ministerråd fra 2022.

23.1.1 Avgrensninger

Utvalget har ikke vurdert om det er behov for mer økonomisk styringsinformasjon i arkivsektoren, for eksempel gjennom KOSTRA.

Utvalget har ikke vurdert om historiefaglig forskning med utgangspunkt i bevarte arkiver bør være en oppgave for Nasjonalarkivet og andre arkivinstitusjoner.

Utvalget har ikke vurdert behov for langtidsbevaring, digitalisering og formidling av audiovisuelt materiale spesielt, men viser til oppdraget som Kulturdepartementet ga til Nasjonalbiblioteket 25. mai 2018 om å gjennomføre en kartlegging.

23.1.2 Utvalgets vurdering av kunnskapssituasjonen

Utvalget fikk et omfattende mandat og har underveis savnet oppdatert kunnskap. Det har dessverre vært for lite tid til rådighet til å skaffe til veie kunnskapen som manglet. Utvalgets vurdering er at det ikke er tilstrekkelig kunnskapsproduksjon om og i arkivsektoren. I tillegg til den løpende kunnskapsproduksjonen, jf. boks 23.1, kan det være grunn til å se på behovet for mer akademisk forskning og forskerstillinger i akademiske institusjoner.

23.2 Kunnskapsbehov for sektorpolitisk måloppnåelse

23.2.1 Systematisk evaluering av nytt regelverk

Ny arkivlov bør evalueres noen få år etter at den har tatt til å gjelde. Departementet bør forplikte seg til slik evaluering i proposisjonen til Stortinget. Også endringer i forskriftene bør evalueres systematisk. En evaluering av arkivsektorens tilpasning til personvernforordningen bør gjøres i et nordisk perspektiv fordi den gjelder i alle landene.

Som grunnlag for utvikling av det norske arkivregelverket kan det være tjenlig om departementet følger aktivt med på regelverksutviklingen i Norden og tar initiativ til forskningsbaserte sammenligninger av løsninger og erfaringer.

23.2.2 Bred undersøkelse hvert fjerde år?

Arkivverket henter inn statistikk årlig («Arkivstatistikken»). Utvalget har ikke evaluert Arkivstatistikken, men vil stille spørsmål ved om alle dataene behøver hentes inn årlig. Et alternativ er å rullere hvilke spørsmål som stilles, og eventuelt prioritere å gå dypere inn i de mest aktuelle spørsmålene. Utvalget viser til rapporten *Kommunal organisering* som modell. Denne rapporten kommer hvert fjerde år og går dypere inn i spørsmål. Kommunal- og moderniseringsdepartementet setter dette oppdraget ut til forskningsmiljøer, som dermed også bygger kompetanse hos seg. Spørsmålene kan med fordel utformes i dialog med arkivsektoren.

23.2.3 Nøkkeltall

Utvalget tilrår at departementet tar initiativ til å utarbeide nøkkeltall (key performance indicators) egnet til å si noe om måloppnåelsen i arkivsektoren og dermed følge utviklingen på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå, eventuelt også på virksomhetsnivå. Slike nøkkeltall kan være grunnlag for offentlig statistikk.

23.2.4 Kostnadseffektivitet

Effektiv ressursutnyttelse på alle nivåer i arkivsektoren er avgjørende for samlet måloppnåelse. Kartlegging og analyse av ressursbruk og produktivitet er avgjørende for å ta kunnskapsbaserte valg. Det er en oppgave for departementet som forvalter av arkivloven å sørge for et godt kunnskapsgrunnlag. Et eksempel kan være spørsmålet om hvordan en mest kostnadseffektivt sørger for mediekonvertering (digitalisering) av dokumentasjon skapt i offentlig forvaltning. Et annet spørsmål er hvordan en kan effektivisere langtidsbevaringen av ikke-digital dokumentasjon slik at Nasjonalarkivet og andre virksomheter i arkivsektoren kan bruke ressurser på andre oppgaver enn forvaltning av bygningsmasse.

En trend i forvaltningen er sentralisering av arkivfunksjoner, slik som i regjeringskvartalet, helsesektoren og hos fylkesmennene. Det vil være rimelig med tiden å evaluere konsekvensene av disse sentraliseringene og om det har gitt besparelser.

23.2.5 Kompetansesituasjonen. Utdanningstilbudet

Utvalget mener det er av stor betydning at vi i Norge har arkivarutdanning flere steder i landet. Arbeidet i arkivsektoren krever tverrfaglighet, og det bør være mulig å kombinere en rekke ulike fag inn i en grad som er kvalifiserende for arbeid i arkivsektoren. Det kan være behov for å se nærmere på hvordan arkivarutdanningen utruster kandidatene til å møte digital dokumentasjonsforvaltning, og etablere dialog med digitaliserings- og teknologimiljøer i Norge. En kompetansekartlegging i arkivsektoren som grunnlag for dialog med utdanningsinstitusjonene er en naturlig oppgave for departementet.

23.2.6 Offentlig digital dokumentasjonsforvaltning

Valgene som tas i digitaliseringsprosjekter og ved anskaffelse og utvikling av nye løsninger, har stor betydning for etterlevelsen av både sektorlovverk og arkivloven. Det bør være en oppgave for Nasjonalarkivet å ha en tilstrekkelig oversikt over systemene som er i bruk i forvaltningen, og virksomhetsprosessene de understøtter.

Den teknologiske utviklingen går så raskt at det rettslige rammeverket kan bli utfordret. I samarbeid med organisasjoner i arkivsektoren vil det være en naturlig oppgave for Nasjonalarkivet å sørge for oppdatert kunnskap om teknologi som tilbys og tas i bruk, og konsekvensene dette har på kort og lang sikt. I forlengelsen av dette kan Nasjonalarkivet ta initiativ overfor departementet når nye teknologier kan tilsi behov for nye regler.

23.2.7 Langtidsbevaring

Digital langtidsbevaring er teknisk krevende, og den teknologiske utviklingen skjer raskt. Det er en oppgave for departementet å sørge for kunnskapsutvikling og erfaringsdeling slik at norsk arkivsektor tar gode valg. Dette kan med fordel skje på bakgrunn av nordiske og internasjonale erfaringer.

23.2.8 Tilgang, gjenbruk og tilgjengeliggjøring

Arkivsektoren bidrar til å nå digitaliseringspolitiske mål, blant annet om åpne data og «kun én gang». Videre kan dokumentasjon som arkivsektoren forvalter, være grunnlag for næringsutvikling. Potensialet kan være stort. Dokumentasjon som framtidig aktivum bør undersøkes.

Tilgjengeliggjøring av arkiver er nødvendig for at publikum og forskere skal kunne bruke arkivene. Formidling av dokumentasjon er utadrettet kommunikasjon av innholdet. Det kan skje på mange måter. Noen former for dokumentasjon er langt på vei selvforklarende, som yngre fotografier av steder publikum kjenner eller kan kjenne igjen, med nokså få metadata.[1] Annen dokumentasjon må transkriberes, oversettes eller forklares for at publikum skal forstå betydningen og innholdet. Ny teknologi åpner for nye muligheter for at leseren selv kan finne fram i dokumentasjonen, og gjør det mulig å presentere historisk dokumentasjon på engasjerende måter.[2]

Utvalget mener at nye teknologier bør brukes og utvikles for å formidle arkiver som folkeopplysning og som invitasjon til å benytte den til egne undersøkelser. Det bør settes av ressurser for å utvikle teknologi til formidling av bevart dokumentasjon, også private arkiver, som kan benyttes i arkivinstitusjoner, museer og biblioteker.

23.2.9 Forskningsprogram

Gjennom arbeidsperioden har utvalget fått økt forståelse av kompleksiteten i utfordringene vi som samfunn står overfor når det gjelder dokumentasjon og arkiver. Det vi vanligvis kaller demokratisk deltakelse og offentlig innsyn, er i kraftig endring i vår digitale tidsalder. Samfunnets arkiver gjennomgår nå den kanskje største endringsprosessen siden innføringen av journalplikten i 1740. I denne situasjonen er det på sin plass å reise noen grunnleggende og overordnede spørsmål som går ut over det vi må regne med at Nasjonalarkivet og andre offentlige og private arkiver kan håndtere: Hva ønsker vi at arkivene i samfunnet vårt skal være, og hvor tilgjengelige bør de være? Oppløsningen av dokumentformen, samtaler på sosiale medier, halv- og helautomatiske beslutninger, algoritmer og kobling av fagsystemer reiser grunnleggende utfordringer. Endringen fra «originaler» til at vi i den digitale tid bare opererer med «kopier», skaper både utfordringer og muligheter for informasjons- og arkivbehandling:

- Hvilke alternative måter kan samfunnet organisere sine arkiver på – og er det i det hele tatt hensiktsmessig å kalle dem arkiver?

---

1 Se for eksempel oslobilder.no.

2 Se for eksempel notatbøkene til Leonardo da Vinci på https://www.gatesnotes.com/About-Bill-Gates/Codescope.

- Hvordan kan en sikre den demokratiske adgangen til viktige beslutninger uten at en drukner i ugjennomtrengelig digital informasjon?
- Hvilke utfordringer reiser private digitale arkiver som del av samfunnsdokumentasjonen? Hvordan skal de langtidsbevares? Og hva skal tas vare på?
- Hva er viktig samfunnsdokumentasjon i en digital tidsalder?
- Hvordan håndteres dette i andre land, og hvilke utfordringer og muligheter ser de?

Dette er store og tverrsektorielle spørsmål som det er behov for forskning for å svare på. Utvalget tilrår at det etableres et felles forskningsprogram under Norges forskningsråd med finansiering fra blant annet Kulturdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

Etter utvalgets vurdering har arkivsektoren opparbeidet en forståelse som gjør det mulig å avgrense et forskningsprogram, både fra å omhandle alt som har med digitalisering å gjøre, på den ene siden, og fra det som må være sektorens daglige forskningsbehov, på den andre. Programmet burde gå over tilstrekkelig mange år og sørge for god kompetanseoppbygging på et felt som nå er svært internasjonalt orientert. Programmet må sikre lærerkrefter til framtidige arkivutdanninger og drive både anvendt forskning og langsiktig grunnforskning knyttet til dette feltet. Slik kan forskningen bidra til ytterligere profesjonalisering i arkivsektoren. Forskningen må være internasjonalt forankret og involvere et bredt fagtilfang i tillegg til det rent arkivfaglige. Digitaliserings- og teknologi-kompetanse, statsvitenskap, jus, historie, dokumentasjonsvitenskap osv. må involveres. Arkivsektoren og Nasjonalarkivet bør trekkes inn for å bidra til å formulere forskningsbehov og hvilke langsiktige trekk som et slikt program bør analysere.

23.3 Kunnskapsgrunnlag for utvikling av regelverket

23.3.1 Sletting og bevaringsomfang

Utvalget har pekt på at det bør utarbeides nye regler om sletting, se kapittel 19. Mandatet for utredning av nye slettingsregler bør utformes i dialog med arkivsektorens interesseorganisasjoner og sentrale fagmiljøer utenfor sektoren.

Utvalget har gjennom besøk i Danmark og Sverige oppfattet at det er ulik grad av langtidsbevaring i Norden. Det er vanskelig å vurdere om bevaringsprosentene en får oppgitt, er sammenlignbare. Generelt vil det være nyttig å sammenligne grad av langtidsbevaring i Norden, blant annet når det gjelder rettighetsinformasjon. Dette vil være vesentlig i vurderingen av kostnadseffektiviteten i arkivsektoren, men vil også kunne gi innsikt i hvilke særlige ressurser Norge sitter på i sine arkiver som følge av vår bevaringspraksis. Slettingsreglene, herunder adgangen til merbevaring, bør også sammenlignes som grunnlag for utvikling av nye norske regler.

Et arbeid med nye regler om sletting bør etter utvalgets vurdering ta følgende momenter i betraktning:

- Forslaget til ny formålsbestemmelse formulerer i større bredde formålet med å ta vare på dokumentasjon, hvilket bør legges til grunn for de konkrete slettingsbestemmelsene.
- En bør gå gjennom særlovgivning som setter egne oppbevaringsfrister, særlig med tanke på bevaring i felles systemer.
- Det bør vurderes om det overhodet bør tillates omfattende sletting av dokumentasjon som er nødvendig for å kunne dokumentere forvaltningens myndighetsutøvelse og tjenesteyting. For det første tegner eksisterende og ny teknologi til å kunne skape verdier av data i et hittil ukjent omfang. For det andre går kostnadene ved digital lagring ned, og bruk av ny teknologi vil trolig redusere de samlede kostnadene til langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring.
- Forholdet til personvernforordningen må utredes. Mange typer personopplysninger vil ikke kunne slettes uten at vesentlige deler av samfunnets hukommelse svekkes, og det kan få konsekvenser for den enkeltes rettssikkerhet. Samtidig er mengden dokumentasjon om enkeltpersoner som i dag genereres, så omfattende at sletting er nødvendig for å ivareta personvernet. Antakelig bør bevaringsplikter formuleres relativt tydelig i nytt regelverk. For en del personopplysninger vil tiltak kunne redusere belastningen for personen ved bevaringen, jf. personvernforordningen artikkel 89. Dette bør belyses teknologisk og rettslig, med vekt på å finne effektive mekanismer til ikke bare å bygge inn personvern i informasjonssystemene forvaltningen bruker, men også i systemene for langtidsbevaring. For personopplysninger som skal slettes, kan uttrykkelige oppbevaringsfrister være tjenlige.

23.3.2 Innsyn

Utvalget mener det kan være grunn til å se nærmere på om forskere og journalister har et tilstrekkelig omfattende og tilstrekkelig klart regulert innsyn i arkiver til langtidsbevaring, se kapittel 20. Det kan videre være behov for en gjennomgang av all særlovgivning som regulerer (vilkår for) innsynet i overførte arkiver. Som ledd i dette bør det utredes hvordan spørsmål om innsyn fra forskere i kommunale og fylkeskommunale arkiver kan behandles betryggende og effektivt.

Utvalget foreslår at journalføringsplikten bør følge av offentleglova hvis den skal videreføres. Som grunnlag for utvikling av innsynsreglene og samspillet med dokumentasjonsforvaltningen i hverdagen, bør det gjennomføres en nordisk sammenligning av rettslig regulering av allmennhetens innsyn. Sammenligningen bør blant annet omfatte nettbasert tilrettelegging for innsyn, de reelle mulighetene for innsyn og faren for tap av dokumentasjon som forvaltningen ser behov for å unnta.

23.3.3 Forskningsdata

Utvalget har inntrykk av at offentlig ansatte forskeres data ikke blir systematisk bevart i universitetenes eller høgskolenes arkivsystemer. Arkivverket har inngått en avtale med Norsk senter for forskningsdata (NSD) som gir NSD adgang til å arkivere arkivpliktige forskningsdata, jf. gjeldende arkivlov § 10 andre ledd. Det kan være grunn til å se nærmere på om data forskere samler inn og analyserer med offentlige midler, bør bevares samlet, systematisk og varig.

Kapittel 24
Økonomiske og administrative konsekvenser

Målet med arkivloven er å sikre dokumentasjon om samfunnet for å forstå samtid og fortid. Det er med på å bevare og videreutvikle Norge som rettsstat og demokrati. Dette er mål og verdier nedfelt i Grunnloven.

Lovutkastet tar konsekvensene av digitaliseringen som har funnet sted og vil finne sted. Det ligger store muligheter for økt samlet effektivitet og høyere måloppnåelse i arkivsektoren ved å ta i bruk ny teknologi, men dette forutsetter investeringer og kompetanse.

24.1 Konsekvenser for rettsstat, demokrati og tillit

Bevilgningene til arkivsektoren må ses i lys av overordnede samfunnsmål om åpenhet, etterprøvbarhet, rettsstat og demokrati. Det er vanskelig å tallfeste den betydning pålitelig dokumentasjon og arkiver har for tillitsnivået i samfunnet og for tilhørende økonomiske effekter av lavere transaksjonskostnader. Det er neppe meningsfullt å beskrive rettsstats- og demokrativerdier som samfunnsøkonomisk lønnsomt eller ikke.

Etterprøvbarhet er en sentral forvaltningsverdi. Offentlig ansatte vet at de ikke forvalter myndighet og ressurser på vegne av seg selv. Derfor skal det være mulig å etterprøve det som foregår i offentlig forvaltning. Det skal være mulig for ledere, folkevalgte, revisorer, journalister og allmennheten å finne ut hvorfor ting gikk som de gikk, og vedtakene ble som de ble. Arkivsektoren er infrastruktur for etterprøvbarhet i forvaltningen.

For den enkelte innbygger som står overfor en offentlig sektor med store ressurser og omfattende hjemler, gir det trygghet å vite at det som skjer, kan ettergås. Arkivsektoren tar vare på dokumentasjon av både sterk og svak forvaltningsetikk, gyldige og ugyldige vedtak, godt og dårlig skjønn, vilkårlige og rettsriktige vedtak. Det er mer som går riktig for seg enn som går galt. Å kunne vise hva som skjedde når ting gikk galt, er en rettssikkerhetsverdi. Å kunne dokumentere at ting har gått riktig for seg, bygger tillit. For å få det til må en ta vare på dokumentasjon.

24.2 Konsekvenser for digitaliseringen

24.2.1 Digitalisering koster

Digitaliseringen er villet politikk. Den kommer imidlertid ikke av seg selv eller uten kostnader. Arkivsektoren har vært nødt til å tilpasse seg nye arbeidsmåter i forvaltningen og helt ny teknologi. Uten tilpasning vil sektoren ikke nå sine samfunnsmessige mål. Digitaliseringen og tilpasningen til den er ikke kostnadsfri. Eventuelle effektiviseringsgevinster kan kanskje tas ut gjennom nedbemanning ved bortfall av manuelle prosesser ute i forvaltningen, men samtidig øker mengden dokumentasjon som produseres sammen med den teknologiske kompleksiteten. Det er en lang vei fra digitalisering til innsparing, også i arkivsektoren.

24.2.2 Skjulte kostnader

Saksbehandlere utfører i dag operasjoner i sakarkivsystemene som den interne arkivtjenesten gjorde før. Utvalget har ikke beregnet omfanget av kostnader som er skjøvet fra administrasjon (arkivtjenesten) til fagavdelinger (saksbehandlere), men vil vise til at dagens situasjon ikke fungerer. For lite blir bevart (særlig av e-post), og ansattes tidsbruk og innsats ved full etterlevelse av gjeldende journalføringsplikt er for høy. Hverken skjulte kostnader eller arkivtap innebærer effektivisering.

Manglende innovasjon og fornyelse av informasjonssystemene fører til ansatte som produserer mindre effektivt, hvilket innebærer potensielt store, men skjulte, kostnader. Antakelig bør det investeres i nye systemer og stilles høyere krav ved innkjøp. Dette kan øke produktiviteten, men vil kunne koste mer ved anskaffelsen.

24.2.3 Nye muligheter

Arkivsektoren bidrar til å nå digitaliseringspolitiske mål, blant annet om åpne data og «kun én gang». Potensialet i å bevare og gjøre tilgjengelig offentlig dokumentasjon og arkiver, kan være stort. Dokumentasjon og arkiver som framtidig aktivum og næringsutvikling bør undersøkes.

Digitaliserte arbeidsprosesser skaper muligheter for bedre dokumentasjon dersom informasjonssystemene også er tilrettelagt for å tilføre og bevare metadata underveis. Utvalget tilrår å arbeide videre med sikte på såkalt innebygd arkivering.

24.2.4 Norsk forvaltning har teknisk gjeld

Statlig og kommunal sektor har et etterslep av papirdokumentasjon som ikke er overført til langtidsbevaring. De har digital dokumentasjon som det ikke er gjort uttrekk fra og teknologiske utfordringer som ikke er løst. Dette kan kalles teknisk gjeld. Lovutkastet er ment som bidrag til å løse disse og andre utfordringer i arkivsektoren. Utvalget har imidlertid ikke beregnet kostnadene knyttet til å nå mål som allerede ligger i gjeldende arkivlov.

Fordi dette er spørsmål som er kjente, men uløste, legger utvalget til grunn at arkivsektoren til nå ikke har hatt tilstrekkelige ressurser. Driften av kommunale, fylkeskommunale og statlige arkivinstitusjoner, blant annet Arkivverket, er med andre ord ikke tilstrekkelig finansiert. Skal en unngå tap av betydelige mengder digital dokumentasjon, må arkivsektoren settes i stand til å løse sine oppgaver. Det må skje gjennom økte bevilgninger fra kommuner, fylkeskommuner og Stortinget.

24.3 Effektivisering som følge av lovutkastet

24.3.1 Enklere å forstå

Lovutkastet gir en mer samlet og klarere regulering av dokumentasjon og arkiver enn det gjeldende lov gjør. At loven er lettere å forstå, styrker og effektiviserer etterlevelsen. At forholdet til personvernforordningen kan bli avklart som følge av lovarbeidet, kan forenkle hverdagen i arkivsektoren. Generelt er klarhet mer effektivt enn rettsuvisshet. Disse effektiviseringsgevinstene er det neppe mulig å kvantifisere.

24.3.2 Automatisering

Lovutkastet § 8 pålegger virksomhetene å automatisere fangsten av e-post og annen kommunikasjon. Teknologiske løsninger krever investeringer, men disse kan dekkes inn når de ansatte slipper manuelle operasjoner for å ta vare på e-post.

Kravet om at lederes virksomhetsrelaterte kommunikasjon skal dokumenteres, innebærer at virksomhetene må etablere systemer. Virksomhetsrettet ekstern kommunikasjon er i dag omfattet av journalføringsplikten, selv om praksis varierer. Intern kommunikasjon er det valgfritt å journalføre. Utvalget legger til grunn at virksomhetene gjennom å etablere systemer for fangst av slik kommunikasjon, vil forenkle dokumentasjonsarbeidet til lederen og til virksomhetens arkivtjeneste. Dette kravet vil således neppe ha økonomiske og administrative konsekvenser av betydning.

For å kunne ha reell innsikt i grunnlaget for avgjørelsene (etterprøvbarhet) og ivareta den enkeltes rettssikkerhet, stiller lovutkastet krav om at systemet bak helt eller delvis automatisert rettsanvendelse skal dokumenteres. Dette vil kreve merarbeid, men antakelig svært begrenset sammenholdt med utviklingskostnadene til slike systemer.

24.3.3 Felles systemer

Ulike forvaltningsnivåer og offentlige virksomheter samarbeider i økende grad om oppgaveløsningen. Lovutkastet § 7 åpner for avtaler som klargjør ansvarsforholdene og muliggjør mer effektivt arbeid med dokumentasjon og arkiver. Ved at én virksomhet får ansvaret, unngås dobbeltarbeid, for eksempel at både avsender og mottaker må ta vare på de samme opplysningene.

Nasjonalarkivet skal etter lovutkastet § 28 tilby kommuner og fylkeskommuner langtidsbevaring av deres digitale arkiver. Med felles tjenester unngår samfunnet ekstra kostnader til ulike parallelle løsninger. I modellen vil den enkelte virksomhet ha full råderett over sitt eget materiale. Analyser utført av Arkivverket viser at det er potensiale for 210 millioner kroner i årlige besparelser i kommunal sektor ved etablering av en felles infrastruktur for langtidsbevaring av digitale arkiver. Betalingen skal begrenses til selvkost. Det er således ikke aktuelt å gjøre noen omfordeling av ressurser mellom Nasjonalarkivet og inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.

24.3.4 Utførselsforbudet. Skytjenester

Lovutkastet § 21 åpner for bruk av skytjenester, men setter samtidig vilkår som ivaretar blant annet sikkerhets- og bevaringshensyn. Liberaliseringen vil gi muligheter for effektiviseringsgevinster, både når det gjelder tjenester og pris, men utvalget har ikke regnet på verdien av disse. Kostnadene virksomhetene vil ha med å etterleve vilkårene (kostnadene ved ikke å liberalisere helt), må veies mot verdien av nasjonal sikkerhet, informasjonssikkerhet og beskyttelse mot arkivtap.

24.3.5 Digital overføring til Nasjonalarkivet

Statlig dokumentasjon skal etter lovutkastet § 30 overføres på digitale formater til Nasjonalarkivet. Dette innebærer at statlig forvaltning må digitalisere papirer som ennå ikke er overført. Massedigitalisering er rimeligere enn skanning av mindre mengder papir, men det kreves teknologisk ekspertise å sikre at metadata følger med. Nasjonalarkivet vil måtte ta et ansvar for å veilede statlige virksomheter om hvordan § 30 kan oppfylles på en rimelig måte. Kostnadene vil måtte bæres av virksomhetene. Gevinsten hos Nasjonalarkivet vil være at det ikke må bygges nye fjellhaller. Disse hallene er ikke finansiert og kan dermed ikke trekkes fra bevilgningen til Nasjonalarkivet. Samfunnsøkonomiske analyser utført av Arkivverket viser imidlertid at det er mer lønnsomt å massedigitalisere papirarkiver enn å bygge nye fjellhaller for å bevare dem der. For samfunnet fører massedigitalisering til at arkivene blir tilgjengelige på et helt annet nivå, fordi de kan publiseres på Internett. Utvalget har ikke beregnet kostnadene for statlige virksomheter ved å massedigitalisere.

24.3.6 Sammenhengen med andre interne prosesser

Pålegget om en dokumentasjonsstrategi i lovutkastet § 6 gir virksomhetene mulighet til å se dokumentasjonsforvaltningen i sammenheng med internkontroll, informasjonssikkerhet og etterlevelsen av personvernforordningen. At alt ses i sammenheng, kan gi bedre etterlevelse av alle regelverkene og effektivisere interne prosesser.

Lovutkastet § 15 gir virksomhetene anledning til å velge hvordan overlappende dokumentasjonsplikter skal etterleves. Behandlingsprotokoller og annet som er utarbeidet etter krav i personvernforordningen, kan delvis tjene som dokumentasjon etter arkivloven.

24.4 Økonomiske og administrative konsekvenser av øvrige forslag

24.4.1 Forslag uten vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser

Det kan ikke utledes handleplikter av lovens formålsbestemmelse (§ 1), men den vil trolig kommunisere bredere ut hva som er hensikten med virksomheten i arkivinstitusjonene og bakgrunnen for lovens handleplikter.

Utvalget foreslår at arkivloven går bort fra begrepet journalføring fordi det har utspilt sin rolle. Spørsmålet om hvordan offentleglova skal sikre allmennheten rett til innsyn, hører inn under Justis- og beredskapsdepartementet.

Utvalget tilrår at det arbeides med en ytterligere forenklet og mer presis Noark-standard.

Reguleringen av organisatoriske forhold i lovutkastet binder i begrenset grad opp plasseringen av oppgaver og myndighet. Målet er å gi spillerom for endringer og tilpasninger i organiseringen av arkivsektoren.

Lovutkastet § 31 krever at langtidsbevarte arkiver registreres i en felles, allment tilgjengelig og nettbasert katalog forvaltet av Nasjonalarkivet. Det må bli et etterfølgende arbeid å utrede hvordan denne katalogen kan etableres, men det er nærliggende at statlige bevilgninger som i dag går til Stiftelsen Asta (om lag 1,2 millioner kroner i 2019), kan inngå i dette arbeidet.

Lovutkastet § 33 gir klarhet om hvilke regler som gjelder for behandling av krav om innsyn i arkivene hos Nasjonalarkivet, hvilket vil redusere ressursbruken noe i de mange innsynskravene som kommer hvert år.

Fylkeskommunen får i lovutkastet § 34 ansvar for å koordinere arbeidet med private arkiver av regional betydning. Det må kunne forventes at fylkeskommunene bruker frie midler til arbeidet med private arkiver, for eksempel i samspill med andre kultur- og kulturminneoppgaver etter kulturloven.

Utvalget foreslår å samle midlene som går til arkivsektoren over statsbudsjettet i én pott som forvaltes av Nasjonalarkivet. Nasjonalarkivet vil som tilskuddsforvalter kunne koordinere innsatsen i sektoren.

24.4.2 Virkeområdet

Kostnadene ved å følge gjeldende arkivlov er vanskelig å skille fra kostnader som uansett vil påløpe som følge av alminnelige krav til forsvarlig drift og god dokumentasjonsforvaltning. En god del av virksomhetene som etter lovutkastet vil bli omfat-

tet av arkivloven, har allerede plikter etter offentleglova, forvaltningsloven og annet offentligrettslig regelverk. Det er dermed vanskelig beregne om en bestemt avgrensning av lovutkastets virkeområde vil være samfunnsøkonomisk lønnsom.

Virksomheter som for første gang omfattes av arkivloven, vil måtte sette seg inn i reglene. Å etterleve arkivlova vil også kunne kreve en viss ressursinnsats. Gjeldende Noark-krav kan løses på enkle måter for mindre virksomheter. Overføring til langtidsbevaring vil kunne kreve noe ressursinnsats. De økonomiske og administrative konsekvensene vil kunne være følbare i enkeltvirksomheter i en overgangsperiode. Veiledning fra Nasjonalarkivet og bransjeorganisasjoner, som KS Bedrift, kan forenkle gjennomføringen av en lovendring om utvidet virkeområde. Både nye veiledningsoppgaver og mottak av dokumentasjon fra nye statlige virksomheter vil medføre kostnader for Nasjonalarkivet. Det tilsvarende vil gjelde kommunale og fylkeskommunale arkivinstitusjoner.

24.4.3 Personvernforordningen

Personvernforordningen er et stort og komplisert regelverk. For eksempel har artikkel 89 nr. 1 et utilgjengelig innhold som gir opphav til mange tvilsspørsmål. Selv for kyndige offentlige virksomheter med de beste intensjoner, vil det være uoverskuelig hva som kreves av tiltak for å gi de «nødvendige garantier» som artikkel 89 nr.1 krever, og som det er vist til et stort antall steder i forordningen. Lovutkastet §§ 22 til 25 vil gi regler i nasjonal rett som klargjør hva som kreves eller bør vurderes for å etterleve personvernforordningens krav. Fleksibiliteten i personvernforordningen er ønskelig fordi den åpner for enkelte nasjonale tilpasninger. Samtidig skapes rettsuvisshet om nasjonale løsninger er gode nok. Utvalgets forslag legger opp til avklaring, noe som vil innebære at færre offentlige ressurser vil gå med til å håndtere juridiske tvilsspørsmål.

Utvalget legger til grunn at de økonomiske og administrative konsekvensene av personvernforordningen ble håndtert av Justis- og beredskapsdepartementet da den ble norsk lov. Utvalget vil uansett peke på at det antakelig er behov for høyt kvalifisert juridisk ekspertise på alle nivåer i forvaltningen for å håndtere spørsmålene personvernforordningen reiser, blant annet for å svare på krav fra innbyggere og personvernombud og for å håndtere klagesaker hos Datatilsynet. Samtidig må det understrekes at personvernforordningen mest sannsynlig vil gi bedre personvern, i alle fall generelt.

Lovutkastet snevrer i mindre grad inn rettigheter etter personvernforordningen enn gjeldende personopplysningslov. Dette antas å ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser.

24.4.4 Etterlevelse og tilsyn

Det er uvisst hvor mange saker som vil utløses av adgangen til å klage ved manglende etterlevelse av arkivloven (lovutkastet § 40). Klageretten er relativt avgrenset, og de rettslige vurderingene neppe krevende. Departementet vil behandle klager som gjelder kommuner og fylkeskommuner, og bør ventes å bære egne kostnader.

Overtredelsesgebyr og tvangsmulkt tilfaller statskassen. Det antas å bli få saker per år.

Dersom fylkesmannen skal føre tilsyn etter arkivloven med kommuner og fylkeskommuner, vil departementet måtte følge dette opp i budsjettprosessen i samsvar med eventuelle føringer for tilsynsvolum.

Utvalget foreslår at det utredes et Digitaliseringstilsyn til å føre tilsyn med offentleglova, forvaltningsloven og arkivloven. Utredningen vil kreve ressurser og bør også avdekke bevilgningsbehovet ved styrket kontroll med etterlevelsen av forvaltningsloven og offentleglova.

24.4.5 Kunnskap, statistikk og forskning

Etablering av et felles forskningsprogram om dokumentasjon og arkiver under Norges forskningsråd vil kreve finansiering fra blant andre Kulturdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

I tillegg er det behov for ny kunnskap både for å bidra til sektorpolitisk måloppnåelse og effektivisering og som grunnlag for å utvikle regelverket. For eksempel vil nye regler om sletting, kreve utredning. Utvalget tilrår jevnlig evaluering av nytt regelverk om dokumentasjon og arkiver.

24.5 Balanse mellom mål og ressurser

Arkivsektoren står overfor store utfordringer. For å løse sine kjerneoppgaver i dag og i framtiden må arkivsektoren være innstilt på omstilling, slik også andre sektorer har måttet tilpasse seg digitaliseringen. Endringsvilje og evne til å prioritere vil derfor være viktig for arkivsektoren framover. Samtidig må det være samsvar mellom bevilgningene og ambisjonene som departementet og Stortinget setter.

Kapittel 25
Merknader til bestemmelsene i lovutkastet

I. Innledende bestemmelser

§ 1. *Lovens formål*

(1) Formålet med denne loven er å sikre dokumentasjon om samfunnet som skal kunne brukes til å forstå samtid og fortid, og til å bevare og videreutvikle Norge som rettsstat og demokrati.

(2) Loven skal særlig legge til rette for å

a) fremme offentlighet og demokratisk deltakelse
b) drive forsvarlig offentlig virksomhet
c) fastsette, fremme og forsvare rettigheter og andre rettskrav
d) utvikle kunnskap om kulturarven, kulturelt mangfold og grunnleggende samfunnsforhold
e) legge til rette for vitenskapelig forskning og annen granskning
f) ivareta enkeltpersoners og gruppers behov for å kjenne egen historie og kultur.

Bestemmelsen er omtalt i kapittel 7.

Første ledd fastsetter at lovens formål er å sikre dokumentasjon om samfunnet. I begrepet *sikre* ligger en forpliktelse til å fortsette å ta vare på allerede skapte og overførte arkiver, men også å påse at dokumentasjon *blir skapt*. Formuleringen gjenspeiler utvalgets forslag til regler om dokumentasjonsplikt i lovutkastet kapittel II. Formålet er at virksomheter og innbyggerne skal kunne bruke dokumentasjonen og arkivene til å forstå, ikke bare fortiden, men også samtiden, for å lære og videreutvikle samfunnet. Når det står at dokumentasjonen «skal kunne brukes», ligger det en klar forutsetning om at det legges til rette for bruk gjennom å holde orden på og gjøre dokumentasjonen tilgjengelig. Dette er forutsetninger for at dokumentasjonen skal være anvendelig og forståelig for innbyggerne og allmennheten.

Formuleringen «bevare og videreutvikle Norge som rettsstat og demokrati» er valgt for å understreke at loven også har som formål å legge til rette for det løpende innsynet i forvaltningens dokumentasjon for å sikre informasjons- og ytringsfrihet, demokratisk deltakelse, rettssikkerhet for den enkelte, tillit til det offentlige og kontroll fra allmennheten. Dette er formål som er nevnt i offentleglova. Det samme ligger også i målet om at dokumentasjonen skal være et bidrag til å forstå samtiden. Samtiden kan forstås både i lys av fortiden og i lys av de prosesser som foregår i dag.

Formålet er å sikre «dokumentasjon om samfunnet». I dette ligger at utvalget og omfanget av dokumentasjonen må være tilstrekkelig og hentet fra både offentlig og privat sektor. Dokumentasjonen skal være tilgjengelige for alle, for alle typer bruk – personlige formål, forskning, annen type gransking, kunnskapsinnhenting, viderebruk osv.

Annet ledd angir mer konkret hensyn som er viktige for at de overordnede målene kan nås. De to leddene spiller sammen. Personvernforordningen bruker uttrykket «vitenskapelig eller historisk forskning». Uttrykket vitenskapelig forskning i bokstav e omfatter også historisk forskning.

§ 2. *Lovens virkeområde*

(1) Loven gjelder for:

a) staten, fylkeskommunene og kommunene
b) selvstendige offentlige virksomheter uavhengig av organisasjonsform
c) 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
d) andre virksomheter når de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift.

Kongen kan i tvilstilfeller avgjøre om en virksomhet faller inn under loven. 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.

(2) Stortinget fastsetter selv regler for dokumentasjon av Stortingets virksomhet og om hvordan dokumentasjonen skal bevares og gjøres tilgjengelig for allmennheten.

(3) For domstolenes virksomhet etter rettergangslovgivningen gjelder ikke reglene om sanksjoner ved tilsyn. Kongen kan fastsette ytterligere unntak fra lovens regler for domstolene.

(4) Virksomhet omfattet av første ledd som setter ut lovpålagte oppgaver til noen som ikke er omfattet av denne loven, skal sørge for oppfølging av dokumentasjonspliktene for disse oppgavene.

(5) Kongen kan i forskrift fastsette at virksomheter som leverer tjenester som i hovedsak er offentlig finansiert, skal være helt eller delvis omfattet av loven.

Bestemmelsen er omtalt i kapittel 8.

Virkeområdet er utvidet sammenlignet med gjeldende arkivlov. Paragrafen følger samme mønster som offentleglova § 2, men er formulert annerledes for å være noe enklere å forstå og anvende. Virkeområdene er i hovedsak sammenfallende. I motsetning til offentleglova må det først gis en forskrift før det kan gjøres unntak for virksomheter som hovedsakelig driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private. På samme måte som i gjeldende arkivlov er det heller ikke unntak for domstolene og andre organers virksomhet etter rettsstellovene i egenskap av rettsstellorgan, eller for gjøremål som politi og påtalemyndighet har etter straffeprosessloven. Fjerde og femte ledd i lovutkastet finnes ikke i offentleglova.

Første ledd bokstav a fastsetter at staten, fylkeskommunene og kommunene er omfattet av loven, som i dag. Dette omfatter alle virksomheter som er del av staten, som departementer, direktorater, helseforetak osv. I kommuner og fylkeskommuner omfatter det administrasjonen, etatene og det folkevalgte nivået samt kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale samarbeid som er del av kommunen og ikke egne rettssubjekter.

Selvstendige offentlige virksomheter er også omfattet uavhengig av organisasjonsform, jf. *bokstav b*. Selvstendige virksomheter er ikke del av staten og kommunen som rettssubjekt. Bokstav b har antakelig begrenset selvstendig betydning ved siden av bokstav a og c.

I henhold til *bokstav c* omfattes private rettssubjekter hvor det offentlige har avgjørende eierinnflytelse ved at de har over halvparten av stemmene i virksomhetens øverste organ, eller ved at de kan velge flere enn halvparten av medlemmene til dette organet.

Bokstav d skal sikre dokumentasjon fra virksomheter som treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift. Virksomhetene er allerede omfattet av forvaltningsloven og offentleglova. Etter *bokstav d* vil de også bli forpliktet til å følge relevante deler av arkivloven for den delen av sin virksomhet som er knyttet til å treffe enkeltvedtak eller utferdige forskrift. Det er vesentlig å slå fast prinsippet om at offentlig myndighetsutøvelse skal dokumenteres uansett hvem som har fått kompetanse til å utøve slik myndighet.

Gjennomgående taler lovutkastet om virksomheter. Dette sikter til alle som er omfattet av loven, og skal med andre ord leses om «virksomheter omfattet av loven». Dette gjelder dermed også «stat, kommune og fylkeskommune», som språklig sett ikke alltid er like naturlig å betegne som virksomheter. Der virkeområdet er avgrenset, er det særskilt nevnt.

Første ledd annen setning gir Kongen hjemmel til avgjøre om en virksomhet faller inn under loven. Kompetansen er avgrenset til tvilstilfeller.

Første ledd tredje setning gir Kongen adgang til å fastsette at private rettssubjekter som er omfattet av loven jf. første ledd bokstav c, likevel ikke skal være omfattet. Vilkårene er de samme som i offentleglova § 2 annet ledd, men vurderingen av hensynene og om unntak må regnes som nødvendig, vil kunne slå ut ulikt. Det å være underlagt plikt til å dokumentere vil kunne ha ganske andre konsekvenser for en virksomhet enn å ha plikt til å gi innsyn i dokumentasjonen.

Annet ledd fastsetter at Stortinget har plikt til å dokumentere sin virksomhet. Stortinget fastsetter selv regler for hvordan de skal bevare dokumentasjonen og gjøre den tilgjengelig. Stortinget fastsetter også selv hvordan arkiver skal langtidsbevares. I dag tar Stortingsarkivet seg av dette.

Tredje ledd fastsetter enkelte unntak og særtilpasninger for domstolene av hensyn til maktfordelingsprinsippet. Kongen gis generell myndighet til å fastsette ytterligere unntak for domstolene fra lovens regler.

Fjerde ledd tar sikte på å løse utfordringer som oppstår når offentlige myndigheter overlater utførelsen av oppgaver til virksomheter som faller utenfor arkivlovens virkeområde, men hvor det like fullt er ønskelig å sikre dokumentasjon. Organet som har overført oppfølgingen av lovpålagte oppgaver til private, skal sørge for oppfølging av dokumentasjonspliktene. Det vil si at det skal dokumenteres på samme nivå som om virksomheten selv hadde ivaretatt oppgaven. Det vil måtte bli opp til det delegerende organ å fastsette nærmere og konkrete krav til dokumentasjonen. Hvem som i praksis skal dokumentere i slike situasjoner, vil kunne variere avhengig av volum, omfang, varighet av oppgaveutsettingen. Hvordan virksomhe-

ten jobber med å følge opp andre som på denne måten ivaretar dokumentasjonsplikter på dens vegne, vil kunne være en del av arbeidet med dokumentasjonsstrategien, jf. § 6 første ledd bokstav a og g.

Femte ledd gir Kongen adgang til å fastsette forskrift om at virksomheter som leverer tjenester som i hovedsak er offentlig finansiert, helt eller delvis skal være omfattet av loven. Forskriften kan utformes slik at den gjelder hele lovområder, slik at for eksempel de samme regler om dokumentasjon vil gjelde både private og kommunale barnehager. Samskipnader og fagskoler kan også omfattes av arkivlova etter denne hjemmelen dersom de ikke er omfattet av loven etter en annen del av § 2. Forskriftshjemmelen kan for eksempel benyttes til å gi regler om at friskoler skal sørge for bevaring av dokumentasjon av eksamen (vitnemål) i elevens antatte levetid.

§ 3. *Geografisk virkeområde*

Loven gjelder i Norge, inkludert Svalbard, dersom ikke annet blir fastsatt av Kongen. Kongen kan bestemme at loven også skal gjelde for Jan Mayen og de norske bilandene i Antarktis.

Bestemmelsen er omtalt i kapittel 8. Svalbard inkluderes i lovens geografiske virkeområde. Sysselmannen på Svalbard vil være omfattet som statlig virksomhet. Justis- og beredskapsdepartementet har i Prop. 43 L (2018–2019) foreslått at arkivlova skal gjelde for Longyearbyen lokalstyre som for kommunene.

§ 4. *Forholdet til annen lovgivning*

(1) Denne loven begrenser ikke dokumentasjonsplikt som følger av annet regelverk.

(2) For sikkerhetsgradert informasjon skal reglene i sikkerhetsloven med forskrifter i tilfelle konflikt gå foran bestemmelsene i denne loven.

Bestemmelsen er ny og omtalt i kapittel 8.3.7.

Første ledd regulerer situasjonen ved eventuell motstrid mellom arkivloven og annet regelverk. For klarhets skyld slås det fast et utgangspunkt som trolig også ville fulgt av alminnelige tolkningsprinsipper (lex specialis). Leddet regulerer ikke motstrid mellom ulike pålegg om sletting, se § 18. Personvernforordningen går foran annen norsk lov, se EØS-loven § 2 og personopplysningsloven § 2 fjerde ledd.

Annet ledd regulerer eventuell motstrid med reglene i sikkerhetsloven med forskrifter. Sikkerhetsloven går foran arkivloven i slike tilfeller.

§ 5. *Definisjoner*

I denne loven menes med:

a) dokumentasjon: informasjon som løpende bekrefter hvordan en virksomhet, organisasjon eller person har handlet, utøvd myndighet eller utført tjenester og andre oppgaver. Dette omfatter blant annet prosesser, beslutninger, handlinger med rettslige virkninger, samt vesentlige hendelser og forhold.

b) dokumentere: å sørge for dokumentasjon.

c) arkiver: dokumentasjon som langtidsbevares for formål som nevnt i § 1.

d) arkivinstitusjon: virksomhet med hovedformål å ta vare på og gjøre tilgjengelig arkiver omfattet av loven.

Ordvalg og definisjoner er omtalt i kapittel 4 og 13.2.8. Paragrafen er kortere enn definisjonsparagrafen i gjeldende arkivlov og har et helt annet innhold. Lovutkastet benytter ikke begrepet *dokument* som i offentleglova og dagens arkivlov, se diskusjon i kapittel 4.

Bokstav a definerer *dokumentasjon*. Begrepet avløser det upresise og mangetydige *arkiv* i dagens arkivlov, som igjen bygger på dokumentbegrepet i arkivlova og offentleglova. Definisjonen er ment å favne vidt og ikke snevrere enn de begreper som er i bruk for det samme i arkivloven og offentleglova. Den omfatter informasjon fra alle som kan tenkes å utøve myndighet eller utføre oppgaver og tjenester, både offentlige og private virksomheter, organer, organisasjoner og personer. Dokumentasjonen er blant annet informasjon som fungerer som bekreftelse på eller belegg for prosesser (såkalt prosessbundet informasjon), beslutninger, handlinger med rettslige virkninger og vesentlige hendelser og forhold. At dokumentasjon skal være «løpende bekreftelse», er ment å tydeliggjøre at dokumentasjon ikke kun dokumenterer resultater og beslutninger, men også selve prosessen og aktiviteter underveis.

Definisjonen av verbet *dokumentere* i *bokstav b* er en speiling av bokstav a.

Bokstav c definerer begrepet *arkiv* på en annen måte enn arkivlova gjør i dag. I lovutkastet brukes arkiver om dokumentasjon som langtidsbevares for å ivareta formålene i § 1. Utvalget har hatt behov for å skille mellom dokumentasjon som primært forvaltes for å ivareta dokumentasjonsbehovet til virksomheten, organisasjonen eller personen som har skapt den, og dokumentasjon som forvaltes fordi samfunnet i et kortere eller lengre tidsperspektiv har bruk for den til andre formål, det vil normalt innebære langtidsbevaring. Utval-

get har valgt å kalle den siste typen dokumentasjon *arkiv*. Dette er en praktisk tilnærming. Bruken av *arkiv* i denne betydningen er nær bruken av ordet i dagligtale og den er i samsvar med forståelsen av arkiv som er lagt til grunn for «arkivformål i allmennhetens interesse» i personvernforordningen.

Bokstav d definerer *arkivinstitusjon* som virksomheter som tar vare på arkiver og gjør dem tilgjengelig. I samsvar med definisjonen av arkiver i bokstav c er det tale om å ta vare på dokumentasjon etter at primærformålet er opphørt. En arkivinstitusjon kan også være en organisatorisk enhet i en virksomhet, slik for eksempel et byarkiv eller kommunearkiv er en del av kommunen. *Arkivinstitusjon* tilsvarer langt på vei *oppbevaringsinstitusjonar* og *mottakarinstitusjonen* som i dag brukes i gjeldende arkivlov §§ 13, 16 og 17, og *arkivdepot* slik det brukes i arkivforskrifta §§ 18 til 24. Med hovedformål siktes det til virksomhetens hovedsakelige begrunnelse fra eiernes side. Dette vil ofte sammenfalle med hovedsakelig virksomhet, men er ment å ekskludere virksomheter som har profitt som formål. Arkivinstitusjoner vil jevnt over ha en rettslig forpliktelse etter arkivloven § 2 og øvrige bestemmelser «til å innhente, bevare, vurdere, organisere, beskrive, kommunisere, fremme, spre og gi tilgang til fortegnelser av varig verdi i allmennhetens interesse», se fortalepunkt 158 til personvernforordningen. Se også personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e og omtale i kapittel 10.

II. Plikt til å dokumentere og til å bevare dokumentasjon

§ 6. *Dokumentasjonsstrategi*

(1) Virksomheter skal regelmessig ajourføre en dokumentasjonsstrategi som:

a) gjør rede for dokumentasjonsplikter som gjelder for virksomheten, og for hvilken dokumentasjon som er særlig viktig for virksomheten
b) beskriver organiseringen av arbeidet med å ivareta dokumentasjonspliktene
c) gjør rede for hvilke informasjonssystemer i virksomheten som skaper og tar vare på dokumentasjon omfattet av denne loven
d) gjør rede for virksomhetens bruk av kommunikasjonskanaler, herunder sosiale medier
e) gjør rede for hvordan virksomheten sørger for langtidsbevaring, minimering og sletting av dokumentasjon og arkiver
f) refererer til virksomhetens styringsdokumenter for informasjonssikkerhet, personvern, anskaffelser mv. og
g) gir en vurdering av virksomhetens etterlevelse av denne loven.

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

Bestemmelsen er ny og omtalt i kapittel 9.

Det å sørge for at virksomheten dokumenterer, er et ledelsesansvar. Dokumentasjonsstrategien er et styringsdokument som fastsettes av virksomhetens øverste ledelse. Formålet er å bidra til at virksomheten skal ta bevisste valg om bevaring av dokumentasjon som oppstår og mottas. Strategien dreier seg om virksomhetens eget behov for dokumentasjon og må ses i sammenheng med dens generelle internkontroll og risikostyring.

Prosessen internt i virksomheten er vesentlig: Arkivkompetansen kommer i dialog med ledelsen og enhetene i virksomheten; mellomledere og medarbeidere bevisstgjøres; IKT-kompetansen involveres og ansvarliggjøres. Kravet om dokumentasjonsstrategi skal bidra til etterlevelse av arkivloven gjennom bevisstgjøring om egne behov og interne prosesser.

Dokumentasjonsstrategien vil være egnet som styringsdokument for denne delen av internkontrollen. Innholdet og omfanget tilpasses virksomhetens risikoforhold. Dokumentasjonsforvaltningen må ses i sammenheng med ansvaret for informasjonssikkerhet, anskaffelser og personvern. Fordi dokumentasjonsforvaltning er integrert i de alminnelige internkontrollkravene, pålegger ikke lovutkastet uttrykkelig såkalt internkontrollplikt. Arbeidet med dokumentasjonsstrategien gir øverste ledelse mulighet til å evaluere, forbedre og kommunisere internkontrollen med dokumentasjonsforvaltningen.

Første ledd bokstav a til g gjør rede for temaer som skal omtales i dokumentasjonsstrategien, men virksomhetene er frie til å ta opp andre spørsmål. Enkelte spørsmål i oppregningen dekker deler av det som i dag skal omtales i arkivplanen, jf. arkivforskrifta § 14. Utvalget foreslår ikke å videreføre kravet om særskilt arkivplan. Dette er ikke til hinder for at virksomheter som har gode erfaringer med arkivplanarbeid, kan vedlikeholde og utvikle den, eventuelt som del av dokumentasjonsstrategien.

Bokstav a: Dokumentasjonsstrategien skal gjøre rede for dokumentasjonsplikter som gjelder for virksomheten, både dem som følger av lov, og internt fastsatte. Med særlig viktig dokumentasjon er det tenkt på dokumentasjonen som virksomheten produserer eller behandler, og som er

særlig viktig for at virksomheten skal nå sine mål (eller unngå ansvar eller lovbrudd) (virksomhetskritisk). Dette krever en risikovurdering.

Bokstav b: Den interne organiseringen og kompetansen påvirker hvor vidt organisasjonen når sine mål og etterlever lovkrav. Dette omfatter også utsetting av tjenester. Strategien skal beskrive organiseringen av arbeidet med å ivareta dokumentasjonspliktene etter loven og hvilke fullmakter som er delegert utover i organisasjonen. Som en del av beskrivelsen av organiseringen kan det være nærliggende å beskrive kompetansesituasjonen og hva virksomheten gjør for å sørge for kompetanse på et nivå som gjør det mulig å etterleve lovens krav.

Bokstav c: Dokumentasjonsstrategien skal gjøre rede for hvilke av virksomhetens informasjonssystemer som er av direkte betydning for etterlevelsen av arkivloven. Det er tale om systemer som produserer, behandler eller lagrer dokumentasjon omfattet av loven. Å ha slik oversikt er også viktig for å ivareta informasjonssikkerheten. Eventuell bruk av skytjenester og tilhørende risikovurderinger kan være et relevant tema her.

Bokstav d: Dokumentasjonsstrategien skal gjøre rede for virksomhetens bruk av ulike kanaler i sin kommunikasjon, som sosiale medier. De valgene virksomheten tar om bruk av blant annet sosiale medier, vil danne grunnlaget for hvordan virksomheten sørger for å dokumentere denne kommunikasjonen. Ved at virksomheten i dokumentasjonsstrategien velger ut enkelte kommunikasjonskanaler, gis et signal til organisasjonen og omverdenen om at virksomheten ikke kommuniserer offisielt i andre kanaler. Kravet er utformet for å ikke være begrenset til slike sosiale medier og chat-funksjoner en kjenner i dag. Kravet bør ses i sammenheng med virksomhetens kommunikasjonsstrategi.

Bokstav e: Dokumentasjonsstrategien skal gjøre rede for hvordan virksomheten sørger for langtidsbevaring, minimering og sletting av dokumentasjon og arkiver, jf. §§ 18, 26 til 28. Virksomheter med ansvar for langtidsbevaring skal gjøre rede for langtidsbevaringen sin, typisk kommuner og statlige etater med tillatelse til å ta vare på dataene sine selv. Kommuner og fylkeskommuner kan henvise til det interkommunale arkivsamarbeidet de eventuelt er deltakere i, og avtalen som er inngått. Kommuner som langtidsbevarer i egenregi, bør redegjøre for hvordan lovens krav blir ivaretatt. Eventuell minimering og sletting vil normalt skje ved overgangen fra løpende drift til langtidsbevaring. Strategien skal gjøre rede for hvordan organisasjonen ivaretar disse kravene. Sletting skal skje i samsvar med slettingsreglene som gjelder for virksomheten. Det bør gjøres rede for eventuelle interne regler om oppbevaringstid som ivaretar virksomhetens dokumentasjonsbehov.

Bokstav f: Dokumentasjonsstrategien skal referere til, men trenger ikke gjengi, virksomhetens styringsdokumenter for informasjonssikkerhet, personvern, anskaffelser mv. Paragrafen krever ikke at det utarbeides en særskilt dokumentasjonsstrategi dersom kravene kan ivaretas gjennom arbeid med andre styringsdokumenter. At virksomheten arbeider med dokumentasjonsstrategien parallelt med internkontrollen på andre tilgrensende områder, kan stimulere den interne samordningen av ulike forpliktelser som hviler på virksomheten.

Bokstav g: Dokumentasjonsstrategien skal inneholde en vurdering av virksomhetens etterlevelse av arkivloven. Prosessen med å utarbeide og ajourføre dokumentasjonsstrategien vil inngå i virksomhetens kontinuerlige utviklings- og forbedringsarbeid ved at det pekes på forhold som kan, bør eller må forbedres. Ved at etterlevelsen skal vurderes, får virksomheten plikt og anledning til å sette forbedringsarbeidet på dagsordenen og i en sammenheng. Det stilles ikke krav om fullstendig gjennomgang av etterlevelsen av alle krav i arkivloven eller forskriftene (eller ekstern forvaltningsrevisjon), men det må forventes at avvik blir synliggjort og en plan for å lukke dem blir lagt i samsvar med internkontrollen. En vurdering som besvares med ja eller nei, vil åpenbart ikke være tilstrekkelig – og langt mindre nyttig for virksomheten selv. Nasjonalarkivet kan ta initiativ til å utvikle redskaper til å gjennomføre slike vurderinger.

Annet ledd krever at øverste organ i virksomheten skal behandle dokumentasjonsstrategien minst hvert fjerde år. Det vil blant annet si at kommunestyret og fylkestinget skal behandle den minst én gang i valgperioden. Dette kan ikke delegeres. Behandling vil her si at det har skjedd en realitetsbehandling av strategien. Det er ikke tilstrekkelig å ta strategien til orientering. Første ledd krever at strategien skal ajourføres regelmessig. Det kan gjøres av administrativ ledelse, et styre eller annet organ i virksomheten. Kravet om behandling i øverste organ gjelder ikke «andre virksomheter når de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift», jf. at annet ledd bare gjelder virksomheter omfattet av § 2 første ledd bokstav a til c.

I staten vil øverste organ være styret, generalforsamlingen/representantskapet eller direktør/

daglig leder, alt etter hvordan virksomheten er organisert. I virksomheter omfattet av § 2 bokstav b og c vil det være selskaps- eller organisasjonsformen som peker ut hva som er virksomhetens øverste organ. I departementer vil det være departementsråden.

§ 7. *Dokumentasjon i felles systemer*

(1) Når flere virksomheter produserer dokumentasjon som nevnt i §§ 8–13 i felles systemer, skal de avtale hvem som har ansvar for å ivareta pliktene etter denne loven. I fravær av avtale påhviler pliktene den som har behandlingsansvaret for personopplysninger, jf. § 22. I andre tilfeller har eieren av systemet dette ansvaret.

(2) Kongen kan gi forskrift om behandling, bevaring og tilgjengeliggjøring av dokumentasjon ved saksbehandling og samhandling i felles system og kan bestemme hvilken virksomhet som har ansvaret når dette ikke følger av første ledd.

Paragrafen er ny og er omtalt i kapittel 14.

Første ledd fastsetter at forvaltningsorganer som bruker og skaper dokumentasjon som er nevnt i §§ 8 til 13, i et felles informasjonssystem, skal avtale seg imellom hvem av dem som har ansvaret for at pliktene etter loven blir oppfylt. Er det ikke inngått noen avtale, hviler ansvaret på den som har behandlingsansvaret for personopplysninger, jf. § 22. I andre tilfeller (for eksempel hvor det ikke behandles personopplysninger) har eieren av systemet dette ansvaret, det vil si den som har bestemmelsesrett eller eierbeføyelsene over systemet. Ofte vil dette være den som har tatt initiativ til å utvikle systemet eller til å få andre offentlige virksomheter til å bruke det for å samordne og effektivisere forvaltningen.

Annet ledd hjemler forskrift med nærmere krav til behandling, bevaring og tilgjengeliggjøring av dokumentasjon ved saksbehandling og samhandling i slike felles informasjonssystemer. Eksempler på slike løsninger er fellestjenester for administrative formål, Doffin, konkurransegjennomføringsverktøy osv. Forskriftsmyndigheten ligger til Kongen. Kongen kan i tvilstilfeller bestemme hvilket organ som har ansvaret. Dette kan være aktuelt i situasjoner hvor kommuner eller private eier det aktuelle informasjonssystemet.

§ 8. *Plikt til å dokumentere virksomhetens kommunikasjon*

(1) Virksomheter skal dokumentere sin eksterne kommunikasjon.

(2) Virksomheter omfattet av § 2 første ledd bokstav a til c skal dokumentere virksomhetsrelatert kommunikasjon til og fra personer i ledende stilling.

(3) Virksomheter skal gi tilsatte tilgang til verktøy for å ivareta pliktene etter første og annet ledd på en automatisert måte.

(4) Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om gjennomføring av pliktene i første til tredje ledd, herunder i en overgangsperiode gi unntak fra pliktene i tredje ledd.

Bestemmelsen er ny og er omtalt i kapittel 14. Se også kapittel 15 om fangst av e-post.

Første ledd gjelder virksomhetens kommunikasjon med eksterne. Dette er blant annet den tradisjonelle korrespondansen. Med ekstern kommunikasjon siktes ikke bare til brev og e-post, men også til budskap som kommuniseres inn eller ut av virksomheten på andre plattformer som internettsider, chat, dialoger på Facebook og andre sosiale medier osv. Det mest praktiske er om virksomheten sørger for automatisk høsting av denne typen kommunikasjon, jf. tredje ledd. Dokumentasjonsplikten etter første ledd gjelder virksomhetsrelatert kommunikasjon, jf. ordet «sin», ikke kommunikasjon som utelukkende har privat eller personlig innhold. Intern kommunikasjon innad i virksomheten er ikke omfattet.

Lovutkastet videreføre ikke plikten til journalføring av virksomhetens inn- og utgående korrespondanse som i dag følger av arkivforskrifta § 9, se kapittel 16. Dokumentasjonsplikten etter dette leddet innebærer ikke plikt til å føre bestemte typer registre. Dette er ikke til hinder for at en slik plikt kan tas inn i og følge av annet regelverk. Retten til innsyn er regulert i offentleglova.

Annet ledd gjelder virksomheter omfattet av § 2 første ledd bokstav a til c. Det vil si tradisjonell statlig og kommunal forvaltning, selvstendige offentlige virksomheter og virksomheter det offentlige eier større deler av. Unntatt er «andre virksomheter når de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift», jf. § 2 første ledd bokstav d. Virksomhetene som er omfattet, skal dokumentere all virksomhetsrelatert kommunikasjon til og fra personer i ledende stillinger, både ekstern og intern. Lederes kommunikasjon er sentral dokumentasjon for virksomheten. Dermed er den potensielt viktigere for allmennheten og av den grunn viktigere å dokumentere enn andre ansattes.

Personer i ledende stillinger vil omfatte dem som er «arbeidstakere i ledende stilling» etter arbeidsmiljøloven hvor samme kriterium benyttes. Personer i ledende stillinger vil også omfatte

dem som organisatorisk er overordnet arbeidstakerne i ledende stillinger uten å være arbeidstakere. Dette vil typisk omfatte folkevalgte på heltid, som ordførere, byråder og statsråder i heltidsverv samt heltidspolitikere ellers i stat, kommune og fylkeskommune. Å være medlem eller representant i eierorganer eller styret i et selskap, vil være et verv, ikke en stilling. Disse personene er ikke omfattet av dokumentasjonsplikten.

Dokumentasjonsplikten omfatter blant annet brev, e-post og kommunikasjon i andre meldingsverktøy, det vil si elektroniske og andre meldinger i etablerte systemer. Formålet er at virksomheten selv og eventuelt andre skal kunne gå tilbake og finne fram i lederens kommunikasjon. Dokumentasjonen må lagres og skjermes i samsvar med forskrift 2. juli 2018 nr. 1108 om arbeidsgivers innsyn i e-postkasse og annet elektronisk lagret materiale. Dette regelverket beskytter alle ansatte, også arbeidstakere i ledende stillinger. Det er nødvendig at det foretas grundige vurderinger av forholdet til offentleglova før bestemmelsen tar til å gjelde. Det må være full klarhet om hvilke regler som skal gjelde for offentlighetens rett til innsyn. Utvalgets forslag er begrunnet i arkivfaglige hensyn. Innsyn i dokumentasjonen er et annet spørsmål, som må løses med utgangspunkt i offentleglova.

Det er et mål å unngå å dokumentere kommunikasjon om lederes private forhold. Annet ledd presiserer at den gjelder «virksomhetsrelatert kommunikasjon». Det meste av det bestemmelsen peker på, vil være omfattet av arkivplikten allerede i dag. Det vil også være fanget opp av forslag til andre bestemmelser i lovutkastet, jf særlig § 11 om plikt til å dokumenter avgjørelser mv. Det understrekes at det ikke er tale om plikt til å dokumentere andre typer kommunikasjon som krever transkribering, lydopptak eller lignende.

Fangst av lederes virksomhetsrelaterte kommunikasjon etter andre ledd er også omfattet av kravet i tredje ledd om automatiserte løsninger.

Tredje ledd skal underlette de ansattes etterlevelse av dokumentasjonspliktene etter første og annet ledd. Virksomhetene pålegges å gi ansatte og ledelse tilgang til automatiserte verktøy til støtte for dokumentasjonsaktiviteten. Automatisering og støtte fra et IKT-verktøy vil gjøre det lettere å etterleve lovens krav. Verktøyet bør blant annet legge til rette for at den ansatte selv skiller virksomhetsrelatert kommunikasjon fra privat.

Fjerde ledd gir Kongen hjemmel til å gi utfyllende forskrifter. Det vil kunne være behov for å trekke opp noen nærmere, mer konkrete regler for forvaltningen av denne dokumentasjonen, for eksempel i lys av den raske utviklingen i digitale kommunikasjonsplattformer. Ett tema som kan være aktuelt å regulere i forskrift, er dokumentasjon av kalenderoppføringer i Outlook knyttet til møter med eksterne deltakere, hvilket kan bidra til ytterligere åpenhet om prosesser i forvaltningen. Teknologi for automatisert fangst vil ikke nødvendigvis være tilgjengelig ved lovens ikrafttredelse. Derfor gir siste del av leddet hjemmel for å gjøre unntak fra pliktene i tredje ledd til å sørge for at de ansatte har verktøy for å ivareta pliktene etter første og annet ledd på en automatisert måte. Kongen kan ikke gjøre unntak fra kravene i første og annet ledd. Kongens forskriftsfullmakt til å gjøre generelle unntak gjelder i en overgangsperiode eller etter søknad. Unntak fra tredje ledd begrenser ikke pliktene etter første og annet ledd.

§ 9. *Plikt til å dokumentere informasjonssystemer, databaser og registre mv.*

(1) Når en virksomhet tar i bruk et informasjonssystem som produserer dokumentasjon som senere skal overføres til langtidsbevaring, skal det foreligge tilstrekkelige beskrivelser av systemet, bruksrutiner, datamodell og systemegenskaper som sikrer betryggende forvaltning, drift og vedlikehold.

(2) Virksomheter som har behandlingsansvar for eller eier informasjonskilder, databaser, registre mv., skal beskrive

a) når database- eller registerløsningen ble etablert, vesentlig endret eller omstrukturert og avviklet
b) hvilke typer data som inngår i løsningen, om det er personopplysninger, og hvilke kilder datatypene er hentet fra
c) bruksformålet for løsningen
d) hvilke kategorier virksomheter eller personer som har tilgang til dataene, og
e) hvordan dataene er beskyttet mot urettmessige endringer.

(3) Ved overføring til langtidsbevaring i arkivinstitusjon skal beskrivelsene som nevnt i første og annet ledd følge med. Arkivinstitusjonen kan uten hinder av opphavsrett oppbevare systembeskrivelser for å bevare og gjøre tilgjengelig overført dokumentasjon. Kongen kan gi utfyllende forskrift.

Bestemmelsen er ny og er omtalt i kapittel 14. Se også kapittel 17.5.6.

Nesten all dokumentasjonen skapes i dag digitalt. Automatisering av dokumentasjonsforvaltningen vil gjøre det lettere for ansatte og virksomheter å etterleve lovens krav. Hvordan en utformer informasjonssystemene vil være avgjørende for å

sikre dokumentasjon og for å kunne ivareta personers og virksomheters rettigheter. Store mengder offentlig informasjon finnes i databaser og registre. Virksomheten pålegges å dokumentere forvaltningen av denne informasjonen, og dens rolle som dokumentasjon. I tillegg til betydningen av å ha oversikt over dokumentasjon som er omfattet av plikter etter loven, vil det ha betydning for virksomhetens eget arbeid med internkontroll, informasjonssikkerhet og personvern.

Personvernforordningen artikkel 30 stiller krav om at behandlingsansvarlige fører protokoll over behandlingsaktiviteter som utføres under deres ansvar. Det legges til grunn at virksomhetene finner hensiktsmessige måter å samordne utførelsen av disse pliktene på hvor dokumentasjonen inneholder personopplysninger.

Første ledd gjelder plikt til å beskrive informasjonssystemer som skal produsere dokumentasjon som virksomheten senere vil ha plikt til å overføre til langtidsbevaring. Når en virksomhet tar i bruk et slikt system, må den også påse at systemet er beskrevet med bruksrutiner, datamodell og systemegenskaper på et nivå som gjør at virksomheten kan forvalte, drifte og vedlikeholde systemet på betryggende måte. Dokumentasjonspliktene etter denne bestemmelsen vil også gjelde informasjonssystemer for automatisert rettsanvendelse, se § 10. Paragraf 9 gjelder innholdet i systemene, mens § 10 gjelder logikken som styrer innsamling, tolkning og bruk.

Annet ledd gjelder plikt til å dokumentere informasjonskilder som benyttes i virksomhetsprosessene og oppgaveløsningen. Det vil være en behandlingsansvarlig for kilden, basen eller registret uansett om den kun er til bruk for den behandlingsansvarlige selv eller også andre. Datakilder osv. uten personopplysninger vil ikke ha behandlingsansvarlig, men en eier. Virksomheten er etter dette leddet pålagt å dokumentere informasjonen som er oppregnet i bokstav a til e. Bokstav a til e konkretiserer dokumentasjonsplikten etter første ledd, men er ikke ment å være uttømmende.

Tredje ledd fastsetter at beskrivelser av informasjonssystemer, informasjonskilder, databaser osv. etter første og annet ledd skal overføres til arkivinstitusjonen samtidig med overføringen til langtidsbevaring av dokumentasjonen i systemet. Arkivinstitusjonen må settes i stand til å forvalte og tilgjengeliggjøre dokumentasjonen, ellers vil overføringen kunne ha begrenset verdi. Dersom dokumentasjonen skal være anvendelig og tilgjengelig også i ettertid, må tekniske beskrivelser av systemene være tilgjengelige for arkivinstitusjonene. Dette må gjelde uavhengig av eventuelle begrensninger som følge av opphavsrett. Mange systemer vil være utviklet av kommersielle aktører. Arkivinstitusjonen vil selvsagt ikke ha anledning til å utnytte systemopplysninger beskyttet av opphavsrett til annet enn å gjøre dokumentasjonen tilgjengelig. Etter omstendighetene vil opplysningene antakelig også kunne være underlagt taushetsplikt som forretningshemmelighet.

§ 10. *Plikt til å dokumentere ved automatisert rettsanvendelse*

(1) Virksomheter som helt eller delvis automatiserer rettsanvendelse, skal dokumentere

a) hvilke datatyper som anvendes
b) hvilke kilder som benyttes for disse datatypene
c) hvilke behandlingsregler som er utledet av rettsreglene og som er styrende for vedtakene, og
d) hvilke endringer som er gjort av systemet på bakgrunn av vedtak av lover og forskrifter og andre politiske vedtak.

(2) Kongen kan pålegge at det utarbeides dokumentasjon som gir grunnlag for rekonstruksjon av kjørbar programkode, etter at systemet er tatt ut av drift.

Bestemmelsen er ny og er omtalt i kapittel 14.

Bestemmelsen gjelder for virksomheter som har utviklet eller anskaffet fagsystemer som helt eller delvis automatiserer rettsanvendelse. Det antas at dette med tiden vil omfatte stadig større deler av offentlig forvaltning. Systemene skal dokumenteres som andre informasjonssystemer i henhold til § 9. I tillegg skal det dokumenteres hvilke juridiske valg som er tatt i forbindelse med automatiseringen. Begrunnelsen ligger i hensynet til rettssikkerheten og til at det skal være mulig å ettergå både avgjørelsesprosessen og innholdet i de avgjørelsene som kommer ut av systemet. De automatiserte avgjørelsene vil i mange tilfeller erstatte avgjørelser som tidligere har vært foretatt manuelt, og hvor forvaltningsloven har stilt krav til avgjørelsenes form og innhold. Disse prosessuelle kravene og særlovgivningens materielle regler vil være operasjonalisert i systemet.

Første ledd bokstav a til d angir konkrete dokumentasjonskrav, men er ikke uttømmende. For at prosessen skal være betryggende dokumentert, stiller bokstav a krav om at det skal dokumenteres hva slags datatyper som mates inn som beslutningsgrunnlag. I bokstav b stilles krav om at det skal dokumenteres hvor disse dataene er hentet fra, altså hva som er kilden for dataene. Utkastet har unngått å bruke begrepet «opplysninger» for å ikke skape misforståelser, fordi det her ikke bare

vil være snakk om personopplysninger, men også annen type informasjon. Det må videre i henhold til bokstav c framgå hvilke behandlingsregler som skal anvendes på dataene, samt hvordan de behandlingsgrunnlagene er implementert i systemet. Opplysningene skal vedlikeholdes slik at større og mindre endringer blir dokumentert. Det kan ha betydning for å vurdere likebehandling av innbyggere som får sine saker behandlet før og etter systemoppdateringer. Større endringer hvor det materielle regelgrunnlaget er endret, skal dokumenteres. Dette er omtalt i bokstav d.

Dokumentasjonen skal være utformet slik at den er forståelig for personer som ikke har god kjennskap til programmering, og kan f.eks. framkomme som strukturert naturlig norsk («pseudokode»), brukerhistorier, flytdiagrammer og prosessbeskrivelser mv. Utvalget legger til grunn at forsvarlig utvikling av fagsystemer krever at det blir utarbeidet spesifikasjoner av hvilke rettsregler som skal implementeres i systemløsningen og på hvilken måte. Når det kan bekreftes at systemet er utviklet i samsvar med spesifikasjonen, eller at man kan vise til god dokumentasjon og versjonsrutiner ved systemutvikling som sikrer sammenheng mellom spesifikasjon og system, kan denne dokumentasjonen i stor grad fylle funksjonen som dokumentasjon her. Under disse forutsetningene vil ikke dokumentasjonsplikten i § 10 innebære en stor tilleggsinnsats.

Bestemmelsen gjelder *hel eller delvis* automatisert rettsanvendelse. Også beslutningsstøtte-verktøy skal dokumenteres, det vil si informasjonssystemer som bistår i behandlingen av formelle og materielle vilkår, herunder skjønnsutøvelse. Dokumentasjonsplikten omfatter også eventuell bruk av maskinlæring og annen kunstig intelligens.

Kravene kommer i tillegg til pliktene til å dokumentere avgjørelser i § 11. Med andre ord innebærer § 10 ingen lempning av krav etter § 11, men § 11 kan etter omstendighetene etterleves gjennom å kombinere dokumentasjon etter de to paragrafene.

Annet ledd gir Kongen fullmakt til å skjerpe dokumentasjonskravet utover det som følger av første ledd. Kongen kan pålegge at dokumentasjonen virksomhetene utarbeider gir grunnlag for rekonstruksjon av kjørbar programkode etter at systemet er tatt ut av drift. Dette stiller krav til detaljeringsgraden og kvaliteten på dokumentasjonen. Bestemmelsen innebærer at dokumentasjonen må inneholde algoritmene som har styrt den automatiserte rettsanvendelsen. For å kunne ettergå automatisert rettsanvendelse i ettertid, er dette et viktig krav å stille.

§ 11. *Plikt til å dokumentere avgjørelser mv.*

(1) Når en virksomhet treffer avgjørelse under utøvelse av offentlig myndighet skal virksomheten sørge for dokumentasjon av

a) hvem avgjørelsen gjelder og hva den går ut på
b) i hvilken grad og på hvilken måte avgjørelsen er basert på automatisert rettsanvendelse
c) hvilke lover, forskrifter og instrukser som generelt har vært styrende for avgjørelsen, og
d) de faktiske omstendighetene som har hatt mye å si for utfallet.

(2) Andre vesentlige forhold og avgjørelser som viser hvordan en virksomhet har utført sine oppgaver, skal dokumenteres. Dette gjelder blant annet

a) generelle instrukser
b) delegeringsreglement og fordeling av fullmakter
c) vesentlige planer og vesentlig intern styringsdokumentasjon og
d) vesentlige økonomiske avgjørelser, herunder sentrale avgjørelser i budsjett- og regnskapsprosessen.

Bestemmelsen er ny og er omtalt i kapittel 14.

At det offentlige fortløpende dokumenterer sin virksomhet, ligger som forutsetninger i både arkivlova og offentleglova. Denne dokumentasjonen legger til rette for en åpen og gjennomsiktig offentlig forvaltning som er gjenstand for allmennhetens kontroll. Bestemmelsen gjentar regler som er nedfelt i forvaltningsloven, dels kodifiserer den uskreven rett, det vil si plikter for offentlige organer og andre med vedtaksmyndighet som i dag følger av «god forvaltningsskikk». Målet er at virksomhetene dokumenterer det som er relevant og av betydning for avgjørelsen.

Første ledd gjelder ved avgjørelser truffet under utøvelse av offentlig myndighet. Bokstav a til d knytter dokumentasjonsplikten til innhold, ikke form. *Bokstav a* stiller krav om at virksomheten dokumenterer hva avgjørelsen går ut på, og hvem den gjelder. *Bokstav b* stiller krav om å dokumentere i hvilken grad og på hvilken måte avgjørelsen er basert på automatisert rettsanvendelse, jf. § 10. Det kan henvises til annen dokumentasjon for å oppfylle bokstav b. *Bokstav c* pålegger virksomheten å dokumentere hva som har vært styrende for avgjørelsen, blant annet instrukser om rettsanvendelse og skjønnsutøvelse. Dette kan gjøres for den enkelte sak eller for hver virksomhetsprosess eller hvert virksomhetsområde. Særlige instrukser i den enkelte sak skal dokumenteres. Bokstaven krever ikke gjengi-

velse av lover og forskrifter, men det må henvises til bestemte regler og ved behov gjøres rede for forståelsen anvendt på den konkrete situasjonen. Henvisninger i form av lenker bør benyttes med varsomhet på grunn av lenkeråte, særlig bør interne regler og føringer henvises til på måter som ikke går til grunne. Interne rutiner det vises til, bør dateres, eller det bør opplyses om versjon.

Bokstav d stiller krav om dokumentasjon av de faktiske omstendighetene som har hatt mye å si for utfallet. Formuleringen er hentet fra Forvaltningslovutvalgets lovutkast § 48 om kravet til begrunnelse av enkeltvedtak. Dette innebærer at den som følger forvaltningsloven i arbeidet med enkeltvedtak, også har oppfylt arkivloven. Leddet her gjelder imidlertid mer enn enkeltvedtak. Avgjørelser er et bredt begrep. Begrunnelsesplikten kan opplagt ikke være like omfattende for avgjørelser som er mindre inngripende enn enkeltvedtak. For andre avgjørelser enn enkeltvedtak, må bestemmelsen i bokstav d forstås uavhengig av forvaltningsloven, og som en selvstendig, skjønnsmessig regel i lys av § 1. Gjeldende rett kan kaste lys over kravet. Virksomheten bør sørge for å ta vare på dokumentasjon som viser hvilke faktiske omstendigheter som har inngått i saksbehandlingen og som egner seg til å dokumentere den. Dette er imidlertid en ny lov. Bokstav d gir virksomhetene et relativt stort rom til å utøve et selvstendig skjønn om hva som skal tas vare på for dokumentere saksbehandlingen, avgjørelsene og de sentrale prosessene og dermed gjøre dem etterprøvbare.

Informasjon som interne e-poster og annen intern kommunikasjon i virksomheten vil ofte være del av det faktiske grunnlaget en avgjørelse bygger på. Slik intern kommunikasjon skal i så fall dokumenteres etter bokstav d.

Annet ledd er ikke avgrenset til utøvelse av offentlig myndighet og utfyller første ledd, jf. ordet «forhold». Formålet er å supplere pliktene etter første ledd for å gi et samlet bilde av hvordan en virksomhet har utført sine oppgaver, for eksempel innkjøp, ansettelser eller avgjørelser tatt under utøvelse av privat autonomi. Interne e-poster og annen intern kommunikasjon vil ofte utgjøre en del av dokumentasjonen for slike forhold og skal følgelig dokumenteres.

Bokstav a til d er eksempler på forhold som skal dokumenteres etter annet ledd. Bokstav a gjelder generelle instrukser, enten interne eller fra overordnet organ. Instrukser om rettsanvendelse eller skjønnsutøvelse er uttrykkelig omfattet av første ledd bokstav c. Bokstav b krever at virksomheten dokumenterer delegeringsreglement og fordeling av fullmakter. Dette gjør det mulig å kontrollere at myndighet er utøvd av rett person eller rett nivå. Bokstav c gjelder vesentlige planer og vesentlig intern styringsdokumentasjon. Dette kan omfatte plandokumenter som ikke er myndighetsutøvelse, jf. første ledd. Større organisasjonsendringer vil være omfattet sammen med konklusjoner etter interne gjennomganger (ledelsens gjennomgang) eller etter eksternt tilsyn eller forvaltningsrevisjon. Ordet *vesentlig* åpner for et skjønn om hva som skal dokumenteres. Skjønnet utøves i lys av § 1. Bokstav d gjelder virksomhetens vesentlige økonomiske avgjørelser, som sentrale avgjørelser i budsjett- og regnskapsprosessen. Større investeringer vil også komme inn her.

§ 12. *Dokumentasjonsplikter i annet regelverk*

Hvert departement fører fortegnelse over lovbestemte dokumentasjons- og bevaringsplikter mv. i regelverk de har ansvar for. Fortegnelsen skal være offentlig tilgjengelig på departementets nettsider.

Bestemmelsen er ny.

Første setning pålegger departementene plikt, som overordnet forvaltningsmyndighet for sektorene, til å holde oversikt over eget regelverk. Det offentlige stiller en rekke dokumentasjonskrav til både private og offentlige virksomheter. Hvert departement skal føre fortegnelse over lovbestemte dokumentasjons- og bevaringsplikter mv. innen departementets ansvarsområde. Oversikten skal inneholde plikter og krav til både offentlige og private og også omfatte denne typen regler vedtatt av underliggende etater.

Bestemmelsen er for det første tenkt som en hjelp til brukergrupper som via departementenes oversikt kan orientere seg om dokumentasjonsplikter. For det andre vil det muligens kunne virke disiplinerende på innføring av nye spesialreguleringer med dokumentasjonsplikter.

Annet setning stiller krav om at fortegnelsen er tilgjengelig på departementets nettsider, det vil si på regjeringen.no. Kravet om «offentlig tilgjengelig» innebærer at det bør være rimelig enkelt for en interessert og kyndig bruker å finne informasjonen.

§ 13. *Plikt til å dokumentere ut fra konkret vurdering. Offentlige utvalg*

(1) Når det skjer vesentlige hendelser, beslutninger, prosesser og forhold ellers som ikke kommer inn under dokumentasjonspliktene i §§ 7–11, skal virksomheten dokumentere disse dersom det åpenbart vil ha interesse for ettertiden, eller dersom det ellers er nødvendig for å ivareta lovens formål.

(2) Kongen kan i forskrift gi avvikende regler for offentlige utvalg og lignende som ikke er del av organet de ble oppnevnt av.

Bestemmelsen er ny og er omtalt i kapittel 14.

Første ledd er nødvendig på grunn av lovteknikken i kapittel II hvor bestemmelsene i §§ 7 til 11 angir positive dokumentasjonsplikter. Det vil kunne forekomme forhold som ikke er angitt i disse bestemmelsene, men som likevel bør dokumenteres. Virksomheter skal dokumentere vesentlige hendelser, beslutninger, prosesser og forhold som ikke faller inn under de alminnelige dokumentasjonspliktene i §§ 7 til 11, hvis det er åpenbart at det vil ha interesse for ettertiden eller det ellers er nødvendig for å ivareta lovens formål.

Det aller meste av den daglige virksomheten vil være dekket av de alminnelige reglene i §§ 7 til 11. Bestemmelsen er tenkt som et unntak for spesielle hendelser og begivenheter som virksomheten vil måtte forstå at det åpenbart vil ha betydning å dokumentere for ettertiden.

Annet ledd gir hjemmel til å gi særlige regler for midlertidige utvalg og lignende som ikke skal inngå i organet som har oppnevnt dem, se gjeldende arkivforskrift §§ 1 til 3. Hjemmelen gir myndighet til å fravike lovens regler, blant annet ved å gi enklere regler eller unnta fra bestemte krav. Dokumentasjon etter utvalg bør ikke bli mindre dekkende for arbeidsprosessen enn det som følger av gjeldende rett.

§ 14. *Rett til å velge hvordan plikt til å dokumentere skal ivaretas*

Dersom plikter etter §§ 7–11 overlapper, velger virksomheten hvordan dokumentasjonspliktene skal etterleves. Behandlingsprotokoller og annen dokumentasjon som er utarbeidet i samsvar med personvernforordningen, kan delvis tjene som dokumentasjon etter denne loven.

Paragrafen er ny og er omtalt i kapittel 14.

Pliktene i §§ 7 til 11 vil kunne overlappe. Det vesentlige er at forhold dokumenteres, og at virksomheten er i stand til å finne fram til dokumentasjonen. *Første setning* lar det derfor være opp til virksomhetene å finne ut hvordan dokumentasjonspliktene skal etterleves i slike tilfeller.

Annen setning slår fast at dokumentasjonsplikter etter personvernforordningen samtidig kan innebære oppfyllelse av krav etter denne loven.

§ 15. *Pålegg om å dokumentere*

Dersom sterke grunner taler for det, kan Nasjonalarkivet pålegge virksomheter å dokumentere forhold som ikke er omfattet av dokumentasjonspliktene i §§ 7–11, eller eventuelt selv dokumentere forholdet.

Bestemmelsen er ny og er omtalt i kapittel 14.

Lovens formål er å sikre dokumentasjon i og fra vår tid som det kan være av betydning å ha tilgang til i både samtid og ettertid. Nasjonalarkivet har et særskilt og overordnet ansvar for å påse at hensynet til bredde og helhet i dokumentasjonen blir ivaretatt. Når sterke grunner taler for det, kan Nasjonalarkivet gi virksomheter pålegg om å bevare dokumentasjon som ikke er omfattet av pliktene i §§ 7 til 11. Kun virksomheter omfattet av lovens virkeområde kan pålegges slik plikt. Det er et vilkår at det foreligger sterke grunner. Antakelig vil det i slike tilfeller ofte også foreligge plikt til å dokumentere etter en konkret vurdering i tråd med § 13. Imidlertid vil en kunne tenke seg at Nasjonalarkivet ut fra et overordnet blikk ser dokumentasjonsbehov som ikke er åpenbart for den enkelte virksomhet. Nasjonalarkivet kan selv dokumentere slike forhold. Vilkåret er fortsatt sterke grunner. Ordet «eventuelt» viser at adgangen skal brukes bare i særlige tilfeller. Dokumentasjon etter bestemmelsen overføres til langtidslagring på vanlig måte.

III. Krav til forvaltning av dokumentasjonen

§ 16. *Grunnleggende krav til dokumentasjonsforvaltning*

(1) Pliktene etter §§ 8–15 skal ivaretas fortløpende.

(2) Virksomheten skal påse at dokumentasjonen er

a) ekte: at dokumentasjonen er beskyttet mot ikke-autoriserte tilføyelser, slettinger og endringer
b) pålitelig: at det går fram hvem eller hvilket system som har opprettet, endret og registrert dokumentasjonen og når dette fant sted
c) anvendbar: at dokumentasjonen er tilgjengelig for all berettiget bruk og innsyn
d) dekkende: blant annet at dokumentasjon som blir sendt fra eller til eller lagt fram for tilsatte i virksomheten, blir behandlet som kommunikasjon til eller fra virksomheten. Det samme gjelder for kommunikasjon til eller fra den politiske ledelsen
e) satt i sammenheng: at den blir knyttet til annen relevant dokumentasjon og virksomhetsprosess.

(3) Kongen kan gi forskrift om systematisering og behandling av dokumentasjon. Kongen kan i forskrift fastsette krav til informasjonssystemer som produserer og bevarer dokumentasjon for å oppfylle

plikter etter denne loven, herunder gi regler om godkjenning, søknadsprosess og frister.

Bestemmelsen er ny, men viderefører delvis regler i arkivforskrifta. Krav til dokumentasjonsforvaltning er omtalt generelt i kapittel 4. Tilgjengelighet er omtalt generelt i kapittel 20.

Første ledd slår fast at dokumentasjonspliktene i loven kapittel II skal ivaretas fortløpende. Dette er innfortolket for enkelte av pliktene etter gjeldende rett, men sies uttrykkelig i lovutkastet. Paragrafene 6 og 7 er ikke tatt med i oppregningen fordi disse pliktene er av en annen art enn de øvrige i kapitlet ved at de stiller krav til prosess og avtaler, ikke til oppfølging i hverdagen.

Annet ledd viderefører langt på vei arkivforskrifta § 12 i lovs form. Kravene er virkemidler for å ivareta sentrale arkivfaglige verdier. Verdiene er referert til med kjente, norske ord: ekte, pålitelig, anvendbar, dekkende og satt i sammenheng. Lovutkastet tar ikke stilling til arkivfaglige diskusjoner eller ordvalg, og formuleringene i oppregningen fra a til e må ikke betraktes som nye definisjoner av fagtermer innen arkiv- og dokumentasjonsforvaltning, informasjonsforvaltning eller informasjonssikkerhet. Verdiene pålitelig, anvendbar osv. er knyttet til virkemidler som utvalget anser er viktige for oppnåelsen av verdiene.

Bokstav a bruker ordet *ekte* i betydningen «autentisk». Virksomheten kan gjennom sine systemer (som tilgangsstyring og loggfunksjoner) beskytte dokumentasjonen mot ikke-autoriserte endringer. Virksomheten skal påse at dokumentasjonen er beskyttet. Dette er en videreføring av gjeldende arkivlov § 9 bokstav d og arkivforskrifta § 12 bokstav a.

Bokstav b bruker ordet *pålitelig* knyttet til et krav om at det må foreligge metadata om dokumentasjonens opphav. Dette har blant annet betydning for å kunne fastslå proveniens. Dette er en videreføring av arkivforskrifta § 12 bokstav a.

Bokstav c bruker ordet *anvendbar* knyttet til et krav om at dokumentasjonen skal være mulig å gjøre tilgjengelig for all berettiget bruk og gi innsyn i. Om innsyn i arkiver, se § 33. Dette stiller krav til hvordan innholdet i dokumentasjonen er strukturert, at det ikke er foretatt formatkonverteringer eller minimering som begrenser framtidig bruk. Dette er en videreføring av krav i arkivforskrifta § 12 bokstav c. Bokstav c legger til rette for at allmennhetens innsyn skal være mulig. Retten til innsyn er regulert i offentleglova. Bestemmelsen presiserer at dokumentasjonen skal være tilgjengelig for all «berettiget» bruk. I dette ligger et implisitt krav om at dokumentasjon også må skjermes mot *uberettiget* bruk, tilgang og innsyn. Dette dreier seg om tilgangskontroll internt i virksomheten og om informasjonssikkerhet. Konfidensialitet er et grunnleggende krav, jf. også forvaltningsloven og personvernforordningen.

Bokstav d bruker ordet *dekkende* som generelt krav. Eksemplet i bokstav d er en videreføring av arkivforskrifta § 12 bokstav d. Dette er en konkretisering av et generelt krav om å sørge for at virksomhetsrettet dokumentasjon ikke blir «underslått», men kan brukes til å vise hva som faktisk foregår av prosesser i virksomheten.

Bokstav e bruker uttrykket *satt i sammenheng* om et krav om at dokumentasjon ikke skal være fragmentert, men koples sammen med annen relevant dokumentasjon og til virksomhetsprosessene som dokumentasjonen er skapt i. Dette er et virkemiddel for å ivareta proveniens og en videreføring av arkivforskrifta § 12 første ledd annen setning. Virksomheten velger selv måter eller teknologier for å sette dokumentasjon i sammenheng på, men det kan stilles krav i forskrift etter tredje ledd. Lovutkastet viderefører ikke arkivforskriftas uttrykkelig krav til ordning (§ 1) eller klassifikasjon (§ 5). Virksomheten velger selv hvordan den vil sørge for gjenfinning. Det kan gjøres via tradisjonelle metoder eller ved å ta i bruk nye muligheter som teknologisk og arkivfaglig utvikling vil gi.

Tredje ledd første setning hjemler forskrift om systematisering og behandling av dokumentasjon. Annen setning hjemler forskrift med krav til informasjonssystemer som produserer og bevarer dokumentasjon for å oppfylle plikter etter loven her. Hjemmelen vil omfatte normer som Noark-standarden, se nærmere kapittel 17. Kongen kan gi forskrift rettet mot både statlige og kommunale virksomheter eller ulike regler for de ulike forvaltningsnivåene. Annen setning sier uttrykkelig at det kan gis forskrift om godkjenning, søknadsprosess og frister.

Dersom Kongen gir forskrift om hvordan dette nærmere skal ivaretas, må det også ligge innenfor kompetansen å kunne gi bestemmelser som skal ivareta pliktene på en annen måte, for eksempel utprøving eller forsøk i enkelte virksomheter. Forsøk er noe annet enn dispensasjon. Rekkevidden av forskriftshjemmelen må forstås i lys av det som står foran. Det kan ikke gis en forskrift som leder til at for eksempel krav til ekthet eller pålitelighet ikke ivaretas. En forskrift kan supplere bestemte funksjonelle krav med å åpne for at virksomheter kan gå fram på annen måte etter tilnærmingen «følg eller forklar». En forskrift kan for eksempel åpne for at Nasjonalarkivet kan godkjenne at en virksomhet løser oppgavene på annen måte enn

forskriften anviser, hvis virksomheten godtgjør at løsningen arkivfaglig vurdert vil være like god.

§ 17. *Tilgjengeliggjøring av dokumentasjon. Eierskap*

(1) Dokumentasjon som offentlige virksomheter har skapt eller besitter, skal være tilgjengelig for allmennheten såframt dette ikke strider mot lov, taushetsplikt eller andre begrensninger i eller i medhold av lov. Ikke-digital dokumentasjon gjøres tilgjengelig på den måten virksomheten finner forsvarlig.

(2) Det kan ikke erverves privat eiendomsrett til dokumentasjon som skapes i eller av virksomheter som er omfattet av § 2 bokstav a og b.

Tilgjengelighet er generelt omtalt i kapittel 20. Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende rett.

Første ledd gjelder tilgjengelighet mens virksomheten har dokumentasjonen hos seg. Første setning er ny. Den knesetter en plikt for virksomheter til å ha sin dokumentasjon tilgjengelig for allmennheten slik at målsettingene i loven § 1 kan nås. For at private virksomheter ikke skal pålegges en slik plikt i produksjonsfasen, er bestemmelsen avgrenset til å gjelde offentlige virksomheter. Første ledd begrenser ikke rettigheter etter offentleglova. Lovutkastet § 32 gjelder tilsvarende for arkivinstitusjoner som langtidsbevarer arkiver.

Reglene kan ses som utslag av en ambisjon om deling av data. Tilgjengeliggjøringen avgrenses av begrensninger som følger av lov, taushetsplikt eller andres rettigheter. Rettsforholdet mellom opphavsmannen og den som oppsøker dokumentasjon hos det offentlige, er ikke regulert i loven. Første setning målbærer et prinsipp om allmennhetens bruk i nåtid av forvaltningens dokumentasjon, men innebærer ikke plikt til å gjøre bestemte mengder dokumentasjon tilgjengelig.

Bestemmelsen innebærer ikke konkrete handleplikter, men må leses som en ambisjon om at offentlig forvaltning ikke nøyer seg med kun å gjøre dokumentasjon tilgjengelig på forespørsel eller i ikke-digital form (som må oppsøkes på kontorstedet). Ikke-digitalt materiale må gjøres tilgjengelig på måter som er forsvarlige og som ikke skader det.

Annet ledd viderefører bestemmelsen i gjeldende arkivlov § 21 første ledd, men går direkte ut på å avskjære privat eiendomsrett. Det åpnes ikke for unntak fra dette. Utgangspunktet er at kommuner og fylkeskommuner beholder eiendomsretten til dokumentasjon de overfører til et interkommunalt arkivsamarbeid (arkivinstitusjon). Leddet forbyr ikke at eiendomsrett til kommunale eller statlige arkiver overføres til andre offentlige arkivinstitusjoner.

§ 18. *Forbud mot sletting*

(1) Dokumentasjon omfattet av kapittel II kan bare slettes med hjemmel i denne loven eller forskrift gitt med hjemmel i loven eller når plikt til å slette følger av annen lov eller forskrift.

(2) Virksomheten skal dokumentere hva som er slettet, det rettslige grunnlaget for slettingen og sammenhengen den slettede dokumentasjonen ble brukt i.

(3) Kongen gir forskrift om sletting. Når særlige grunner foreligger, kan Kongen gi særskilt tillatelse til sletting, retting og supplering.

Sletting er omtalt i kapittel 19.

Første ledd viderefører forbudet mot sletting i gjeldende arkivlov § 9 bokstav c. Forbudet mot sletting innebærer at dokumentasjon omfattet av loven kapittel II (som virksomheten har plikt til å sørge for å ha) bare kan slettes hvis det finnes positiv hjemmel. Sletting er med andre ord regelstyrt. Dette er samme grunnleggende lovteknikk som i arkivlova, med unntak av at dokumentasjonspliktene i loven kapittel II er langt mer presise enn gjeldende arkivlov § 6. En fortolkning av dokumentasjonspliktene i loven kapittel II kan imidlertid innebære mindre bevaringsomfang enn arkivlova § 6. Dokumentasjonspliktene i loven kapittel II er relativt presise og formålsorientert. De kan neppe tolkes slik at virksomheten har plikt til å bevare dokumentasjon uten betydning. Lovutkastet rommer derfor ingen regel om såkalt arkivbegrensning, jf. arkivforskrifta § 14.

Hjemmel til å slette kan finnes i arkivloven eller forskrift gitt med hjemmel i loven, men også annen lov eller forskrift kan gi plikt til å slette. Personvernforordningen kan være et eksempel. Ikke enhver regel om sletting går foran arkivlovens underliggende bevaringspåbud. Hjemmelen i særlov eller forskrift til særlov må være tydelig og presis. Hvis ikke vil det ikke gjelde en «plikt til å slette». En lov som hjemler en forskrift om «dokumentasjon» eller lignende, vil ikke være tilstrekkelig.

Sletting kan innebære helt eller delvis bortfall av informasjonsverdi. Som sletting regnes også informasjonstap, tap av mulighet for sammenstillinger, tap av søkemuligheter og tap av muligheter for å fastslå autentisitet, jf. lovutkastet § 19 annen setning. Forbudet mot sletting innebærer at det vil være ulovlig å fjerne for eksempel søkemulighet eller mulighet til å identifisere enkeltpersoner

hvis det ikke er hjemlet. Tap av digitale arkiver trenger ikke være resultat av en aktiv eller forsettlig handling, men heller en typisk konsekvens av manglende vedlikehold, tap av data i forbindelse med konvertering, lagring i formater som har redusert gjenbruksverdi, osv. Også mangelfulle uttrekk vil kunne være ulovlig sletting. Se nærmere lovutkastet § 19 og plikten til vedlikehold.

Annet ledd er nytt. Sletting er en endelig og alvorlig handling. Annet ledd pålegger virksomheten å dokumentere hva som er slettet, og sammenhengen dokumentasjonen ble brukt i. Også det rettslige grunnlaget for slettingen skal framgå. Det vil avhenge av dokumentasjonens omfang og art hvor mange opplysninger skal bevares om det som er slettet.

Tredje ledd hjemler forskrift om sletting. Regler som tillater sletting, klargjør også plikten til å langtidsbevare dokumentasjon (ikke slette) og kan angi oppbevaringsfrister for dokumentasjon som kan slettes. Se kapittel 23.3 om behovet for nye regler om sletting. Sletting i forbindelse med overføring til langtidsbevaring må ses i sammenheng med plikten til minimering etter lovutkastet § 27. Kongen kan etter annen setning tillate sletting i tilfeller hvor det ellers er forbudt. Vilkåret er særlige grunner.

§ 19. *Plikt til vedlikehold*

Virksomheter skal vedlikeholde dokumentasjon og hindre utilsiktet informasjonstap ved konvertering til nye formater eller ved annen behandling. Som informasjonstap regnes også redusert mulighet for sammenstilling eller søking i dokumentasjonen eller etterprøving av dokumentasjonens ekthet.

Bestemmelsen er ny, men viderefører et ansvar som arkivinstitusjonene og pliktsubjektene allerede har etter gjeldende arkivlov. Se kapittel 19.

Første setning pålegger virksomheten å sikre og vedlikeholde dokumentasjonen. Det er opp til virksomheten selv å finne ut hvordan den best sikrer og vedlikeholder dokumentasjonen, men første setning innebærer et krav om at det skal gjennomføres tiltak. Slike tiltak vil antakelig langt på vei sammenfalle med god informasjonssikkerhet og faglig god dokumentasjonsforvaltning. Pålegget gjelder alle former for behandling av dokumentasjonen. Eksemplene er konvertering til nye formater og systemer. Noe dokumentasjon vil påregnelig gå tapt som en tilsiktet følge av slik behandling. Det er utilsiktede informasjonstap virksomheten skal hindre. Dette innebærer en forventning om at virksomheten skal ha kontroll på prosessen: hva som skal og vil bli borte, og hva som skal og vil bli igjen.

Annen setning presiserer forståelsen. For senere bruk kan det være avgjørende at mulighet for sammenstilling, søking og fastsettelse av dokumentasjonens ekthet er i behold.

§ 20. *Forbud mot overføring av ikke-digital dokumentasjon til utlandet*

(1) Ikke-digital dokumentasjon kan ikke føres ut av landet. Unntatt fra dette er midlertidig utførsel i forbindelse med forvaltningsmessig eller rettslig bruk.

(2) Nasjonalarkivet kan samtykke til og sette vilkår for midlertidig utførsel i forbindelse med mediekonvertering. I andre særlige tilfeller kan Nasjonalarkivet gjøre unntak fra forbudet i første ledd.

Overføring til utlandet er omtalt i kapittel 18. Paragrafen er en delvis videreføring av forbudet mot utførsel av arkiver i gjeldende arkivlov § 9 bokstav b. Utførsel av digital dokumentasjon er regulert i § 21.

Første ledd forbyr utførsel av ikke-digitalt arkivmateriale, det vil si papir, mikrofilm osv. Utførsel er fortsatt tillatt hvis det skjer i forbindelse med forvaltningsmessig eller rettslig bruk. Forvaltningsmessig bruk omfatter primært forvaltningens kontakt med andre lands myndigheter. Det omfatter også bruk som er knyttet til avtaler om samarbeid med andre lands arkivmyndigheter og arkivinstitusjoner. Kravet til midlertidighet innebærer at det før utførsel må fastsettes hvor lenge materialet skal være ute av landet, eventuelt hvilke kriterier som er avgjørende for varigheten av utførselen.

Annet ledd åpner for videreføring av dagens praksis for å tillate overføring til utlandet for digitalisering.

§ 21. *Overføring av digital dokumentasjon til utlandet*

(1) Digital dokumentasjon omfattet av loven kapittel II og V kan, hvis vilkårene i personvernforordningen artikkel 44 og 45 er oppfylt, overføres til EØS-land og tredjestater som kommisjonen i EU har fastslått sikrer et tilstrekkelig beskyttelsesnivå. Følgende vilkår må dessuten også være oppfylt:

a) Det foreligger en oppdatert risikovurdering som særlig gjør rede for risiko for tap av nasjonal råderett over dokumentasjonen, tap av data, rikets sikkerhet, kriminelle handlinger og uautorisert tilgang, sammenholdt med lagring i Norge.

b) Databehandleravtalen skal gi tilsynsmyndigheten rett til å vite hvor dokumentasjonen kan eller vil bli lagret, samt rett til å kreve at det settes i gang tilsyn på aktuelle steder for å påse at krav i denne loven og i databehandleravtaler blir etterlevd.

c) Ved langtidsbevaring i utlandet skal en kopi av arkivene være i Norge.

(2) Nasjonalarkivet kan inngå avtale med arkivmyndighet i en annen stat eller med en annen kvalifisert oppdragstaker, om at det skal gjennomføres tilsyn med norsk digital dokumentasjon som er overført til utlandet. Tilsynet skal i så fall skje i henhold til instruks fra Nasjonalarkivet.

Overføring til utlandet er omtalt i kapittel 18. Paragrafen åpner for utførsel av digital dokumentasjon med en rekke forbehold. Ikke-digital dokumentasjon er regulert i § 20, som videreforer forbudet mot utførsel.

Første ledd tillater utførsel av digital dokumentasjon under forutsetning av at det skjer til et nærmere angitt, avgrenset område. Området er primært avgrenset til EØS-området, det vil si EU- og noen av EFTA-landene. I tillegg kan digital dokumentasjon overføres til tredjeland som EU-kommisjonen har godkjent. Det er bare tale om hele land, ikke territorier eller organisasjoner. Personvernforordningen kapittel V gir regler om overføring av personopplysninger til tredjestater. Artikkel 45 regulerer kommisjonens godkjenning av tredjeland. Dette området omfatter per februar 2019 flere land. Hvilke land som er godkjent, vil kunne endres. Om et land skulle miste sin godkjenning, må dokumentasjonen tilbakeføres til Norge eller et annet godkjent land.

Det er et vilkår for overføring at vilkårene i personvernforordningen artikkel 44 og 45 er oppfylt. Kravet gjelder overføring av alle typer dokumentasjon omfattet av arkivloven, også dokumentasjonen som ikke inneholder personopplysninger. Kravene i personvernforordningen antas å være hensiktsmessige, ikke bare ved utførsel av personopplysninger, men også ved utførsel av annen type dokumentasjon som er omfattet av arkivloven.

Artikkel 44 stiller krav om at både den behandlingsansvarlige og databehandleren oppfyller vilkår i forordningen. Om disse vises det til juridisk litteratur om personvernforordningen. Begrensningene i adgangen til overføring til utlandet som følger av sikkerhetsloven og annet regelverk, gjelder uavkortet. Annen setning har tre bokstavpunkter med vilkår for overføring. Alle vilkår må være oppfylt.

Bokstav a krever at det foreligger en risikovurdering, og gir eksempler på forhold som skal være vurdert. Andre forhold bør vurderes ut fra virksomhetens og dokumentasjonens art. Risikoen skal vurderes opp mot lagring i Norge. Det forutsettes at overføring ikke skjer hvis risikoen ikke er akseptabel.

Bokstav b krever en bestemt klausul i databehandleravtalen for at overføring skal være lovlig. Den norske tilsynsmyndigheten må gjennom avtalen sikres adgang til å kunne sette i gang tilsyn, for eksempel gjennom tredjepartsrevisjon. Tilsynet skal kunne ta rede på om krav i denne loven og i avtalen med leverandøren blir fulgt. Tilsynet kan ved behov snevres inn tematisk og dermed gå i dybden på etterlevelsen av spesifikke vilkår eller krav. Bestemmelsen fastsetter at databehandleravtalen skal gi tilsynsmyndigheten i Norge rettigheter. Den norske virksomheten må således påse at databehandleravtalen inneholder en klausul som forplikter skyleverandøren til å akseptere slike rettigheter som angitt i bokstav b. Nasjonalarkivet har adgang til å inngå avtale om at andre skal forestå tilsynet på sine vegne, se annet ledd.

Bokstav c krever at det skal være en kopi (klone eller tvilling på fagspråket) av langtidsbevart digital dokumentasjon (arkiver) i Norge. Det stilles krav om minst én kopi. (Leddet regulerer ikke hva som er tilstrekkelig informasjonssikkerhet eller om data bør lagres på flere lokasjoner mv.) Kravet gjelder dokumentasjon som er overført til langtidsbevaring, eller som har gått ut av administrativ bruk, og som dermed langtidsbevares for arkivformål, se nærmere §§ 26 og 28. Vilkåret er uten betydning ved overføring av dokumentasjon som fortsatt er i aktiv administrativ bruk i virksomheten (den såkalte produksjonsfasen). Kravet til nasjonal kontroll er dermed strengere for langtidsbevart dokumentasjon (arkiver).

Annet ledd viser et handlingsrom Nasjonalarkivet har som tilsyns- og arkivmyndighet til å følge opp dokumentasjon og arkiver omfattet av denne loven som er overført til utlandet. Avtale om tilsyn med norsk digital dokumentasjon kan inngås med arkivmyndighet i annen stat eller annen kvalifisert oppdragstaker. Tilsynet skal skje i henhold til instruks fra Nasjonalarkivet.

IV. Særlig om personopplysninger

§ 22. *Informasjon om behandlingsansvar og felles behandlingsansvar*

Virksomheter plikter å identifisere all behandling av personopplysninger som de har ansvaret for og som har arkiv- eller dokumentasjonsformål. Dersom behandlingsansvaret er delt med andre, skal

det inngås avtale om dette ansvaret i samsvar med personvernforordningen artikkel 26 nr. 1. Informasjon om behandlingsansvar for personopplysninger etter denne loven og eventuell avtale om felles behandlingsansvar skal være offentlig tilgjengelig på virksomhetens nettsider.

Forholdet til personvernforordningen er omtalt i kapittel 10. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 10.5.6. Personvernforordningen gjelder som norsk lov. Den har et høyt abstraksjonsnivå og er tungt tilgjengelig. Det er derfor gode rettspedagogiske grunner til å regulere praktisk viktige spørsmål i loven her. Lovutkastet kapittel IV (§§ 22 til 25) må leses i lys av personvernforordningen. Etterfølgende europeiske rettavklaringer som innebærer autoritativ tolkning av personvernforordningen, for eksempel en fortolkning fra EU-domstolen, vil kunne få direkte betydning for denne loven.

Første setning gjengir med enklere ord forpliktelser alle virksomheter omfattet av denne loven vil ha direkte etter personvernforordningen. På denne måten understrekes at virksomheter omfattet av denne loven må forholde seg til og etterleve personvernforordningen. Personvernforordningen artikkel 30 stiller krav om at den som er behandlingsansvarlig for personopplysninger skal føre protokoll over behandlingsaktiviteter. Dermed kan virksomheten sørge for å ha oversikt over egne behandlingsaktiviteter og eget ansvar. På den måten kan virksomheten også ta rede på om den forvalter dokumentasjon som ikke inneholder personopplysninger og hvor personvernforordningen følgelig ikke gjelder.

Annen setning gjengir forpliktelsen til å avklare behandlingsansvaret i samarbeidsrelasjoner. Dette er særlig aktuelt for kommuner og fylkeskommuner som samarbeider om dokumentasjons- og arkivoppgaver.

Tredje setning forplikter virksomheter omfattet av arkivloven til å informere på nettsidene sine om forholdene omtalt i første og annen setning. Dette omfatter protokoller etter artikkel 30. Virksomheter som ikke har nettsider, har ingen slik forpliktelse. Kravet om «offentlig tilgjengelig» innebærer at det bør være rimelig enkelt for en interessert og kyndig bruker å finne informasjonen.

§ 23. *Personopplysninger om avdøde personer*

Opplysning om en avdød person anses som en personopplysning etter denne loven til det er gått 20 [10] år fra dødsfallet. Er tidspunktet for dødsfallet ikke kjent, skal opplysningen håndteres som en personopplysning inntil den er 110 år gammel. Kongen kan i forskrift eller enkeltvedtak gi avvikende bestemmelser.

Forholdet til personvernforordningen er omtalt i kapittel 10. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 10.5.2.

Personvernforordningen gir medlemslandene anledning til å gi bestemmelsene i forordningen helt eller delvis anvendelse for opplysninger som gjelder døde personer, se fortalepunkt 27. I Norge er det foreløpig ikke vedtatt slike bestemmelser. Begrunnelsen for forslaget er for det første at de foreslåtte grensene gir et bedre vern for personene det gjelder. For det andre vil en da alltid være på «den sikre siden» av hva som skal regnes som personopplysning etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 1.

Første setning utvider vernet for opplysninger om personer til 20 år etter at den registrerte døde. Forvaltningslovutvalget foreslår at taushetsplikten for opplysninger om noens personlige forhold skal gjelde i 20 år etter personen er død, se NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov* og deres lovutkast § 35 annet ledd. Hvis regelen vedtas, vil den også gjelde for opplysninger i dokumentasjon som er overført til Nasjonalarkivet. Utvalget har i kapittel 10 drøftet hvor lenge personopplysninger bør betraktes som det etter at vedkommende er avgått ved døden. Isolert sett mener utvalget at tidsgrensen passende kunne vært satt til 10 år etter dødsfallet. Dette er angitt i hakeparentes i lovutkastet. Utvalget anser imidlertid at harmoniseringshensyn bør ha stor vekt. Hensett til forslaget fra Forvaltningslovutvalget er grensen i lovutkastet her derfor satt til 20 år.

Annen setning gjelder for tilfeller hvor dødsdato ikke er kjent, for eksempel fordi det ikke er kjent om personen fortsatt lever, vedkommende er utenlandsk statsborger, bor utenlands, eller fordi opplysningene er vanskelig tilgjengelige av andre grunner. I slike tilfeller skal opplysningen behandles som en personopplysning inntil opplysningen er 110 år gammel. Da er det rimelig sikkerhet for at vedkommende er død. Er dødsdato kjent, gjelder først setning.

Tredje setning hjemler avvikende bestemmelser. Kongen kan gi slike i forskrift eller enkeltvedtak, med de krav og virkninger som følger av forvaltningsloven. Hjemmelen kan benyttes til å gi nærmere regler om opplysninger om avdøde som samtidig vil kunne være personopplysninger om nålevende personer. Dette kan være tilfelle for opplysninger om gener, sykdommer osv.

§ 24. *Behandling av personopplysninger for arkivformål i allmennhetens interesse*

(1) Nasjonalarkivet, kommuner, fylkeskommuner og offentlig eide arkivinstitusjoner kan være behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger for arkivformål i allmennhetens interesse. Også andre virksomheter kan ha slikt behandlingsansvar når dette er godkjent av Datatilsynet i samsvar med personvernforordningen artikkel 36 nr. 5. Nasjonalarkivet skal veilede slike andre virksomheter om spørsmålet. Før Datatilsynet treffer vedtak, skal det innhentes uttalelse fra Nasjonalarkivet.

(2) Personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e kan behandles av arkivinstitusjon som nevnt i nr. 1, uten samtykke fra den registrerte dersom behandlingen er nødvendig for arkivformål i allmennhetens interesse. Behandlingen skal være omfattet av nødvendige garantier i samsvar med personvernforordningen artikkel 89 nr. 1.

(3) Særlige kategorier personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 nr. 1 kan behandles av arkivinstitusjon som nevnt i nr. 1, uten samtykke fra den registrerte dersom behandlingen er nødvendig for arkivformål i allmennhetens interesse, og der samfunnets interesse i at behandlingen finner sted, klart overstiger ulempene for den enkelte. Behandlingen skal være omfattet av nødvendige garantier i samsvar med personvernforordningen artikkel 89 nr. 1.

(4) Før det foretas behandling i arkivinstitusjon på grunnlag av tredje ledd, skal den behandlingsansvarlige arkivinstitusjonen rådføre seg med personvernombudet etter personvernforordningen artikkel 37 eller med en annen person som oppfyller vilkårene i personvernforordningen artikkel 37 nr. 5 og 6 og artikkel 38 nr. 3 første og annet punktum. Ved rådføringen skal det vurderes om behandlingen vil oppfylle kravene i personvernforordningen og øvrige bestemmelser fastsatt i eller med hjemmel i denne loven. Rådføringsplikten gjelder likevel ikke dersom det er utført en vurdering av personvernkonsekvenser etter personvernforordningen artikkel 35.

(5) Kongen kan gi forskrift om behandling av særlige kategorier av personopplysninger for arkivformål i allmennhetens interesse.

(6) Kongen kan gi utfyllende forskrift for å ivareta nødvendige garantier etter personvernforordningen artikkel 89 nr. 1.

Forholdet til personvernforordningen er omtalt i kapittel 10. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 10.5.4 og 10.5.7. Personvernforordningen gjelder for den – i et arkivfaglig perspektiv – relativt korte perioden på 110–120 år mens vernet av det enkelte individ er spesielt viktig. Den varige verdien i allmennhetens interesse av slik dokumentasjon som spesielt nevnes i fortalepunkt 158, må ikke ødelegges i denne tiden, se også lovutkastet § 1. Effektiv beskyttelse i perioden kan utmerket godt kombineres med å ta vare på de langsiktige og varige verdiene av et slikt historisk materiale. Derfor er det grunn til å unngå alle irreversible tiltak, det vil si unngå sletting og anonymisering av dokumentasjon med stor verdi for realiseringen av formålene med arkivlovgivningen.

Første ledd første setning slår fast at Nasjonalarkivet, kommuner, fylkeskommuner og offentlig eide arkivinstitusjoner har rettslig grunnlag for å være behandlingsansvarlig for behandling av personopplysninger for arkivformål i allmennhetens interesse. Personvernforordningen er ikke utformet slik at dette kan slås fast med endelig klarhet, men det er opplagt behov for at nasjonal rett gir arkivinstitusjoner som følger arkivloven, trygghet for at de har behandlingsgrunnlag for opplysninger, dokumentasjon eller arkiver de er pålagt, eller har i oppgave, å ta vare på. Første setning gir en presumsjon for at personvernforordningens krav til rettslig grunnlag for behandlingen er oppfylt. Arkivinstitusjoner er definert i § 5. Interkommunale arkivsamarbeid vil normalt være databehandlere ved langtidsbevaring av kommunale og fylkeskommunale arkiver, og vil normalt være behandlingsansvarlige ved langtidsbevaring av overførte private arkiver.

Annen setning fastslår at andre virksomheter må ha godkjenning fra Datatilsynet for å kunne ha behandlingsansvar for behandling av personopplysninger for arkivformål i allmennhetens interesse. Personvernforordningen artikkel 36 nr. 5 hjemler et slikt krav i nasjonal rett. Annen setning innebærer at det bare er Nasjonalarkivet, kommuner, fylkeskommuner og offentlig eide arkivinstitusjoner som uten videre kan påberope seg dette behandlingsgrunnlaget, jf. første setning.

Tredje setning gir Nasjonalarkivet et veiledningsansvar. Det er nærliggende at Nasjonalarkivets veiledning utarbeides i samråd med Datatilsynet, og at den er rettet mot hyppig forekommende tilfeller. For eksempel kan en tenke seg aktører i sivilsamfunnet, som lokalhistorielag eller mindre museer, som neppe vil kunne forventes å bruke advokat til å avklare sitt forhold til personvernforordningen.

Fjerde setning fastsetter at Nasjonalarkivet skal få uttale seg før Datatilsynet treffer vedtak. Dette innebærer en plikt for Datatilsynet til å høre

Nasjonalarkivet i sin saksbehandling, med rimelige frister. Sletting av dokumentasjon og arkiver er uopprettelig.

Annet ledd refererer hovedregelen i personvernforordningen om arkiver. Hvis det er sørget for nødvendige garantier (artikkel 89 nr. 1), trenger arkivinstitusjoner (lovutkastet § 5 bokstav d) ikke samtykke fra den enkelte for å behandle personopplysninger såframt behandlingen er nødvendig for arkivformål i allmennhetens interesse (det vil si i samsvar med krav og påbud i arkivloven). Se personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e.

Tredje ledd gjelder spesielle typer personopplysninger, såkalte særlige kategorier personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 9 nr. 1. Disse kan være særlig følsomme eller belastende for individet. For behandling av slike opplysninger gjelder et tilleggsvilkår sammenlignet med annet ledd: Samfunnets interesse i at behandlingen finner sted, skal klart overstige ulempene for den enkelte, jf. personopplysningsloven § 9.

Fjerde ledd stiller prosedyrekrav for behandling av slike særlige kategorier personopplysninger som omtalt i tredje ledd. Det første alternativet er å gjøre vurdering av personvernkonsekvenser etter personvernforordningen artikkel 35. Det andre alternativet er å rådføre seg med personvernombudet etter personvernforordningen artikkel 37 (eller annen nærmere bestemt funksjon) for å vurdere om behandlingen vil oppfylle kravene i personvernforordningen og øvrige bestemmelser fastsatt i eller med hjemmel i denne loven.

Femte ledd hjemler forskrift om behandling av særlige kategorier av personopplysninger for arkivformål i allmennhetens interesse.

Sjette ledd hjemler forskrift som klargjør hva som kreves eller bør vurderes for å etterleve kravene i personvernforordningen artikkel 89 nr. 1 om nødvendige garantier. Artikkel 89 nr. 1 har et utilgjengelig innhold som gir opphav til mange tvilsspørsmål. Selv for kyndige offentlige virksomheter med de beste intensjoner vil det kunne oppstå usikkerhet med hensyn til hva som kreves.

Forskriften kan fylle ut paragrafens regler for å ivareta nødvendige garantier etter personvernforordningen artikkel 89 nr. 1. Eksempler på forhold som kan reguleres nærmere i en slik forskrift, er hvilke tiltak som bør vurderes, hva disse nærmere kan gå ut på (for eksempel hvordan pseudonymisering kan skje), når tiltak må være etablert (ved lagringen eller ved utleveringen), og eventuelt også forholdsmessighetsvurdering av tiltakets kostnader og vernehensynets tyngde (ulike kategorier personopplysninger og omfang i den aktuelle dokumentasjonen). En eventuell forskrift bør utarbeides i dialog med Datatilsynet og Nasjonalarkivet.

§ 25. *Unntak fra den registrertes rettigheter ved behandling av personopplysninger for arkivformål i allmennhetens interesse*

Når behandling av personopplysninger skjer for arkivformål i allmennhetens interesse og det er iverksatt tiltak i samsvar med personvernforordningen artikkel 89 nr. 1 og behandlingen ikke får rettsvirkninger eller direkte faktiske virkninger for den registrerte, kan den behandlingsansvarlige gjøre unntak fra

a) registrertes rett til innsyn etter personvernforordningen artikkel 15 i den utstrekning innsyn vil kreve en uforholdsmessig stor innsats
b) registrertes rettigheter etter artikkel 16 i den utstrekning rettighetene sannsynligvis vil gjøre det umulig eller i alvorlig grad hindre at formålene med behandlingen nås.

Forholdet til personvernforordningen er omtalt i kapittel 10. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 10.5.5. Personopplysningsloven § 17 gjør dag om unntak fra den registrertes rettigheter etter personvernforordningen artikkel 15 og 16 ved behandling av personopplysninger for blant annet arkivformål i allmennhetens interesse. Bestemmelsene foreslås overført til arkivloven når det gjelder arkivformål, for å gi bedre systematikk og sammenheng i regelverket.

Personvernforordningen artikkel 89 nr. 3 hjemler at nasjonal rett, for arkivformål i allmennhetens interesse, kan gjøre unntak fra seks av artiklene som gir rettigheter for registrerte personer. Dette gjelder artikkel 15 om innsyn, artikkel 16 om korrigering, artikkel 18 om begrenset behandling, artikkel 19 om underretningsplikt knyttet til retting og sletting, artikkel 20 om dataportabilitet og artikkel 21 om rett til å protestere mot behandling av personopplysninger. Ved gjennomføringen i norsk rett ble det ikke gitt begrensninger i rettighetene etter artiklene 19 til 21, se Prop. 56 LS (2017–2018). Lovutkastet her gjør heller ikke unntak for rettighetene etter artikkel 18.

Vilkåret om at behandlingen ikke får rettsvirkninger eller direkte faktiske virkninger for den registrerte, følger i dag av personopplysningsloven § 17 siste ledd. Ifølge Prop. 56 LS (2017–2018) sikter vilkåret til tilfeller der behandlingen får virkninger for den registrerte utover opplevelsen av inngrep i personvernet.

V. Langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring av arkiver

§ 26. *Overføring av dokumentasjon til langtidsbevaring*

(1) Såframt det ikke er plikt til å slette, skal dokumentasjon bevares varig og trygt når dokumentasjonen eller systemet den er skapt i, går ut av bruk, eller når virksomheten legges ned.

(2) Virksomheten skal minst hvert fjerde år vurdere om dokumentasjon er gått ut av bruk.

(3) Kongen kan fastsette at enkelte virksomheter eller typer virksomheter skal overføre dokumentasjon for bevaring på et bestemt tidspunkt, herunder at overføring kan utsettes i lang tid.

(4) Kongen kan i forskrift stille krav til langtidsbevaringen og gjøre de samme kravene gjeldende for virksomheter som selv tar vare på dokumentasjonen utover 10 år.

Se generell omtale i kapittel 21. I samsvar med definisjonen i § 5 brukes *arkiver* om dokumentasjon som langtidsbevares.

Første ledd stiller overordnede krav til langtidsbevaring av dokumentasjon: varig og trygg. Leddet fastsetter at dokumentasjonen skal overføres til langtidsbevaring når den er gått ut av bruk i virksomheten der den er skapt, eller om virksomheten legges ned. Plikten til å overføre til langtidsbevaring er ikke knyttet til dokumentasjonens alder.

Annet ledd forplikter virksomheter omfattet av loven til regelmessige vurderinger av om dokumentasjonen er gått ut av bruk og om den kan overføres til langtidsbevaring. Slik vurdering skal senest foretas minst hvert fjerde år.

Formålet med bestemmelsen er for det første bevaring: at dokumentasjon som ikke lenger er i bruk, ikke skal bli stående og forfalle. Risikoen for forfall er større for digital dokumentasjon enn for papirer fordi forvaltningen har mindre erfaring med å forvalte digital dokumentasjon over lang tid. Det andre formålet er aktiv forvaltning: at virksomhetene skal vurdere om dokumentasjon de velger å ha stående er underlagt egnet informasjonssikkerhetsregime. Dette formålet kan ses i sammenheng med dokumentasjonsstrategien i § 6. Det er opp til virksomheten om den vil koble sammen fireårssyklusene.

Tredje ledd hjemler forskrifter hvor Kongen kan fastsette at enkelte typer virksomheter skal overføre dokumentasjon for langtidsbevaring på et bestemt tidspunkt, herunder at overlevering skal utsettes i lang tid. Det siste åpner for at virksomheter kan få tillatelse til å forvalte sin dokumentasjon i lang tid selv, for eksempel statlige virksomheter hvis data ikke naturlig går ut av bruk etter for eksempel 10, 20 eller 40 år. Forskriftshjemmelen er generell, men vil antakelig i hovedsak bli brukt om statlig dokumentasjon. Hvis for eksempel Kartverket får tillatelse til å forvalte sine data i lang tid, vil det gjerne være en kombinasjon av primærformålet og arkivformål. Desto viktigere vil det være at Nasjonalarkivet stiller krav til langtidsbevaringen, det vil si kvalitative krav til bevaringsmåten.

Fjerde ledd gir Kongen hjemme til å stille krav til langtidsbevaringen. Krav kan stilles til både statlige og kommunale arkivinstitusjoner. Kongen kan videre gjøre disse kravene til langtidsbevaringen gjeldende for virksomheter som for eksempel etter tredje ledd, selv tar vare på dokumentasjonen utover 10 år.

§ 27. *Minimering av personopplysninger ved overføring til langtidsbevaring*

(1) Før statlig virksomhet overfører dokumentasjon til langtidsbevaring, skal den avtale med Nasjonalarkivet i hvilken grad personopplysninger og andre opplysninger skal minimeres i samsvar med personvernforordningen artikkel 89 nr. 1, på hvilken måte dette skal skje, og hvem som skal gjennomføre minimeringen.

(2) Metoden som er anvendt for å minimere dokumentasjonen, skal beskrives og følge med arkivet. Minimering kan blant annet foregå ved sammenfatning eller annen form for aggregering av dokumentasjonen eller ved at det foretas et systematisk utvalg av opplysninger.

(3) Bestemmelsene i denne paragrafen gjelder også andre virksomheter omfattet av § 2 første ledd bokstav a til c, men slik at melding til Nasjonalarkivet trer i stedet for avtale.

(4) Kongen kan gi utfyllende forskrift om minimering av personopplysninger.

Paragrafen er ny. Minimering er omtalt sammen med sletting i kapittel 19 og i kapittel 10 om personvernforordningen.

Første ledd knytter minimering til arbeidet med sletting før overføring til langtidsbevaring, se forbudet mot sletting i § 18. Personvernforordningen artikkel 89 nr. 1 krever at prinsippet om dataminimering (artikkel 5 nr. 1 bokstav c) skal overholdes ved behandling av personopplysninger for arkivformål i allmennhetens interesse, men er ikke konkret. Artikkelen peker på tekniske og organisatoriske tiltak som særlig relevante. Første ledd pålegger statlige virksomheter å avtale med Nasjonalarkivet hvordan disse pliktene skal ivare-

tas før overføring til langtidsbevaring. Hvilke tiltak som er aktuelle eller nødvendige, avhenger av dokumentasjonens innhold. Etter hvert som en vinner klarhet om hva personvernforordningen krever, kan kravene til minimering innarbeides i slettingsregler. I så fall vil behovet for særskilt avtale være begrenset såframt slettingsreglene følges, se også fjerde ledd.

I samsvar med lovutkastets regler om sletting og prinsippet om dataminimering kan virksomheten selv fastsette minimumskrav til oppbevaringstid, det vil si hvor lenge virksomheten minst skal ta vare på ulike typer dokumentasjon (engelsk: *retention schedules*). Slike interne regler danner grunnlag både for prosesser med oppsett av systemer og for slettingsprosedyrer, men setter også rammene for innbyggernes og allmennhetens tilgang.

Annet ledd krever at en beskrivelse av minimeringen (metoden) skal langtidsbevares sammen med dokumentasjonen. Det er viktig for brukere av arkivene å vite hva som ikke finnes der, og hvorfor. Annen setning nevner måter minimering kan skje på, men begrenser ikke hva som kan kreves etter personvernforordningen eller av avtalen mellom virksomheten og Nasjonalarkivet.

Tredje ledd utvider virkeområdet for paragrafen til andre virksomheter omfattet av § 2 første ledd bokstav a til c. For disse er det ikke et krav om avtale med Nasjonalarkivet, men det skal gis melding om minimeringen. Både melding etter tredje ledd og avtale etter første ledd kan være relevant for tilsynsmyndigheten.

Fjerde ledd hjemler adgang for Kongen til å gi forskrift om minimering av personopplysninger. Forskriften kan gjelde generelt, det vil si både for Nasjonalarkivet, kommuner, fylkeskommuner og kommunale og fylkeskommunale arkivinstitusjoner. Forskriften kan være grunnlag for standardiserte avtaler mellom virksomheten og arkivinstitusjonen, det vil si at virksomheten ikke trenger gjøre mer enn å bekrefte overfor Nasjonalarkivet at forskriften er fulgt. Personvernforordningens krav er selvstendige og kan komme i tillegg til forskriften.

§ 28. *Ansvar for langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring*

(1) Kommuner og fylkeskommuner skal sørge for langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring av arkiver fra kommunal eller fylkeskommunal virksomhet. Det samme gjelder arkiver fra interkommunale selskaper eller andre virksomheter som på grunn av kommunens og fylkeskommunens eierandel omfattes av loven, jf. § 2 bokstav b og c.

(2) Statlige virksomheters arkiver langtidsbevares og tilgjengeliggjøres hos Nasjonalarkivet. Nasjonalarkivet skal tilby kommuner og fylkeskommuner langtidsbevaring av digitale arkiver til selvkost. Slik avtale kan også inkludere tilgjengeliggjøring.

(3) Selvstendige virksomheter som nevnt i § 2 bokstav b til d regnes som kommunale eller statlige etter deres hovedsakelige tilknytning. Kongen avgjør i tvilstilfelle om en virksomhet skal anses som kommunal eller statlig.

(4) Arkiver fra virksomheter med flere eiere langtidsbevares der eierne bestemmer.

(5) Første til fjerde ledd er ikke til hinder for at det kan inngås avvikende avtale mellom Nasjonalarkivet og kommunale eller fylkeskommunale arkivinstitusjoner.

Bestemmelsen er omtalt i kapittel 21 og viderefører deler av gjeldende arkivlov § 10.

Første ledd viderefører uttrykkelig kommunenes og fylkeskommunenes ansvar for langtidsbevaring, se likevel tredje ledd for tvilstilfeller. Ansvaret for å gjøre arkiver tilgjengelige er gjort eksplisitt. Annen setning fastsetter et felles ansvar for eierkommunene for langtidsbevaring av dokumentasjonen fra ulike kommunale samarbeidsordninger. Se fjerde ledd om hvor arkivene skal langtidsbevares.

Annet ledd viderefører deler av gjeldende arkivlov § 10 første ledd. Annen setning er ny og gir Nasjonalarkivet i oppgave å tilby kommuner og fylkeskommuner digitale lagringstjenester. Kommunene og fylkeskommunene skal ikke betale mer enn selvkost for eventuell bruk av lagringsløsningene. Andre oppgaver knyttet til langtidsbevaring, som testing, arkivbeskrivelse og bistand ved uttrekk, er ikke oppgaver som er omfattet av annet ledd. Avtalen kan omfatte tjenester knyttet til tilgjengeliggjøring. Nasjonalarkivet er ikke pålagt å tilby slike tjenester til selvkost.

Tredje ledd er nytt og formulerer et utgangspunkt for vurderingen av om en virksomhet er statlig eller kommunal. Annen setning gir Kongen myndighet til å avgjøre i tvilstilfelle om en virksomhet skal anses som kommunal eller statlig med tanke på ansvaret for langtidsbevaring. Formålet er å kunne løse tvilstilfeller som kan oppstå som resultat av fragmentering eller innovasjon i offentlig organisering.

Fjerde ledd gjelder virksomheter omfattet av loven som har flere eiere. Arkivene langtidsbevares der eierne bestemmer. Virksomheten har plikt til å bevare dokumentasjon, jf. lovutkastet § 26 første ledd, i tilfeller hvor eierne ikke har tatt avgjørelse om sted for langtidsbevaringen.

Femte ledd åpner for avtaler mellom Nasjonalarkivet og kommunale eller fylkeskommunale arkivinstitusjoner som avviker fra reglene i første til fjerde ledd. Dette må ses i sammenheng med utvalgtes tilrådning i kapittel 11.3.2 om å fortsette utprøvingen av nye regionale samarbeidsmodeller med sikte på å få best mulig publikums- og arkivtjenester ut av budsjettmidlene.

§ 29. *Mediekonvertering*

(1) Lagringsmedier og -formater skal være holdbare og muliggjøre bruk av dokumentasjonen.

(2) Arkiver fra 1950 eller tidligere skal bevares på sitt opprinnelige medium.

(3) Arkiver fra 1951 eller senere på ikke-digitale lagringsmedier kan konverteres til digitale lagringsmedier og det ikke-digitale mediet destrueres. Dette gjelder ikke dersom dokumentasjonen blir mindre tilgjengelig eller originalen har særskilt historisk verdi. Ved sletting av ikke-digital dokumentasjon skal det tas vare på en prøve.

(4) Kongen kan gi regler om langtidsbevaring av digital dokumentasjon for å unngå informasjonstap, om konvertering av dokumentasjon på ikke-digitale lagringsmedier og om bevaring av prøve av ikke-digital dokumentasjon.

Paragrafen viderefører i hovedsak gjeldende regulering i arkivforskrifta og riksarkivarens forskrift, men i lovs form og med nye ord. Bestemmelsen er omtalt i kapittel 21.

Første ledd viderefører arkivforskrifta § 6 første ledd i lovs form med noe andre ord. Regelen løftes fra forskrift til lov fordi dette er et helt sentralt krav til all langtidsbevaring av dokumentasjon.

Annet ledd forbyr mediekonvertering av materiale eldre enn fra 1950. Leddet viderefører arkivforskrifta § 6 annet ledd første setning. Med mediekonvertering menes blant annet digitalisering av dokumentasjonen og destruksjon av originalmediet. Digitalisering uten destruksjon er tillatt, men det må selvfølgelig vurderes om originalmediet tåler digitaliseringsprosessen. Det kan videre være nødvendig å digitalisere eller lignende av konserveringshensyn, det vil si i tilfeller hvor materialet er i ferd med å gå til grunne.

Tredje ledd viderefører i lovs form hovedtrekkene i riksarkivarens forskrift kapittel 8. Detaljene kan videreføres i forskrift hjemlet i fjerde ledd. Det er imidlertid ikke lenger fastsatt som et vilkår at dokumentasjonen må være registrert i elektronisk journal eller tilsvarende elektroniske registre, men fravær av registrering vil være relevant i vurderingen av om dokumentasjonen gjennom digitaliseringen blir mindre tilgjengelig. Mediekonvertering krever tilførsel av metadata for å kompensere for tapet av proveniens (visshet om opphavet) som følger med. Originaler av særskilt historisk verdi kan ikke destrueres. Ordet «særskilt» klargjør at originaldokumenter av alminnelig historisk verdi kan destrueres.

Fjerde ledd hjemler forskrift. Det vil trolig være behov for at forskriften etablerer noen kriterier for hva som ligger i særskilt historisk verdi, særlig for materiale fra før 1990. Slike kriterier vil falle inn under punktet «om konvertering av dokumentasjon» i fjerde ledd. Kriteriene kan utformes som faste rammer eller, kanskje mest hensiktsmessig, som retningslinjer eller vurderingstemaer.

§ 30. *Overføring til langtidsbevaring hos Nasjonalarkivet*

(1) Statlige arkiver skal overføres på digitale formater til Nasjonalarkivet. Nasjonalarkivet kan i særskilte tilfeller gjøre unntak.

(2) Ved overføring av statlige arkiver overtar Nasjonalarkivet råderetten.

(3) Kongen kan fastsette krav til teknisk format, systematisering og gjennomføring av overføring til langtidsbevaring. Kongen kan stille krav til mediekonvertering av ikke-digital dokumentasjon.

(4) Nasjonalarkivet kan kreve refusjon for merkostnader dersom det viser seg at dokumentasjonen tidligere ikke er blitt behandlet i samsvar med gjeldende regler.

Bestemmelsen er omtalt i kapittel 21.

Første ledd er nytt og stiller krav om at statlige virksomheter som hovedregel skal konvertere ikke-digitale arkiver (hovedsakelig papirarkiver) før overføring digitalt til Nasjonalarkivet, se kapittel 21.4.6. Bakgrunnen er at langtidsbevaring er kostnadskrevende uansett format, men digitale arkiver er lettere å gjøre tilgjengelig enn ikke-digitale. Første ledd innebærer at virksomhetene selv vil måtte konvertere sine arkiver før overføring såframt det ikke er gjort unntak etter annen setning. Annen setning gir Nasjonalarkivet hjemmel til å gjøre unntak fra kravet om digital overføring. Unntak kan være aktuelt for materiale som skal til Norsk helsearkiv, fordi de er del av Arkivverket som selv står for digitaliseringen. Et annet eksempel er hvis kostnadene ved konvertering er svært høye. Normalt vil statlig dokumentasjon i forvaltningen i dag ikke inneholde originaler som har særlig historisk verdi som gjenstand, men hvis så skulle være tilfelle, kan Nasjonalarkivet gjøre unntak fra kravet om digital overføring. Digitalisering av foto, film og kart kan være ønskelig med tanke

på tilgjengeliggjøring, men ofte vil det være grunn til å langtidslagre originalen. Formkrav i annet regelverk kan hindre mediekonvertering, men slike regler bør søkes endret.

Annet ledd viderefører gjeldende arkivlov § 10 fjerde ledd. Motsetningsvis beholder kommuner og fylkeskommuner rådigheten over sine arkiver selv.

Tredje ledd første setning hjemler forskrift med krav til forberedelsen av overleveringen til Nasjonalarkivet og hjemler forskrift om tekniske formater, systematisk orden, overføringen, lagringsmåte og arkivlokaler, se arkivforskrifta § 20 fjerde ledd. Annen setning er ny og gir hjemmel til å stille andre krav i denne sammenheng enn etter lovutkastet § 29.

Fjerde ledd viderefører gjeldende arkivlov § 11.

§ 31. *Krav til beskyttelse av ikke-digitale arkiver*

(1) Ikke-digitale arkiver skal oppbevares i lokaler som gir vern mot skade fra vann og fukt, brann og annen skadelig påvirkning fra klima, miljø og skadedyr. Lokalene skal også være vernet mot skadeverk, innbrudd og uautorisert tilgang.

(2) Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om lokaler hvor det oppbevares ikke-digitale arkiver.

Paragrafen viderefører arkivforskrifta § 7 i lovs form. Teknologien for bevaring av arkiver på ikke-digitale informasjonsbærere er kjent og velprøvd. Utvalget har derfor videreført gjeldende rett som fastslår plikt til å oppbevare arkivene slik at de er vernet mot skadelig påvirkning fra omgivelsene, skadeverk osv. Fordi reglene er viktige for å sikre disse arkivene, men også kostnadskrevende, mener utvalget at reglene bør framgå av lov.

§ 32. *Plikt til å gjøre tilgjengelig*

(1) Langtidsbevarte arkiver registreres i en felles, allment tilgjengelig og nettbasert katalog forvaltet av Nasjonalarkivet.

(2) Arkiver som langtidsbevares hos Nasjonalarkivet og andre arkivinstitusjoner skal så langt det ikke bryter med lov og andres rettigheter, være tilgjengelige for forskning, kulturvirksomhet, lokalhistorisk arbeid, næringsutvikling, for å dokumentere rettigheter og annen bruk i tråd med § 1. Det samme gjelder arkiver som langtidsbevares hos kommuner og fylkeskommuner.

(3) Ikke-digitale arkiver skal så langt det ikke bryter med lov og andres rettigheter, være tilgjengelige hos en arkivinstitusjon eller i annet hensiktsmessig lokale.

(4) Brukere av arkiver skal kunne få hjelp og veiledning.

(5) Nasjonalarkivet veileder offentlige virksomheter om å gjøre arkiver tilgjengelig.

(6) Nasjonalarkivet og offentlig eide arkivinstitusjoner kan kreve gebyr når de på forespørsel utfører særlig omfattende arbeid med å finne fram overført dokumentasjon. Kongen fastsetter vilkår og satser.

Paragrafen er ny og er omtalt i kapittel 20, men viderefører et ansvar arkivinstitusjoner har fra før.

Første ledd forplikter arkivinstitusjoner som langtidsbevarer arkiver, til å registrere denne i en felles, allment tilgjengelig og nettbasert katalog forvaltet av Nasjonalarkivet. Dette gjelder både offentlig og private arkivinstitusjoner. En slik katalog vil gi oversikt over hvilke arkiver som befinner seg i ulike arkivinstitusjoner, biblioteker, museer og eventuelt andre virksomheter. Dette muliggjør allmenn informasjon om innholdet i arkivene og hvor publikum kan få tilgang til dem. Dette har stor betydning for å sikre allmenn tilgang til arkivene. Plikten stiller krav til at funksjonalitetene i katalogen er egnet for arkivinstitusjonene.

Annet ledd slår fast et prinsipp om åpne data. Opphavsrett, andre rettigheter og regler setter grenser for bruken av arkiv under langtidsbevaring hos Nasjonalarkivet og andre arkivinstitusjoner, se tilsvarende § 17 om tilgjengelighet i dokumentasjonsfasen. Næringsutvikling og forskning er ment som eksempler på etterbruk av arkiv og innebærer ingen avgrensning av mulige bruksmåter. Ny teknologi vil åpne for nye bruksområder.

Annet ledd annen setning slår fast at det samme utgangspunktet gjelder for arkiver under langtidsbevaring hos kommuner og fylkeskommuner som ikke nødvendigvis vil være å regne som arkivinstitusjoner.

Tredje ledd gjelder ikke-digitale arkiver. Som hensiktsmessige lokaler for å gjøre ikke-digitale arkiver tilgjengelige vil en også regne biblioteker og museer.

Fjerde ledd fastsetter at den som vil gjøre bruk av arkiver skal kunne forvente hjelp og veiledning. Dette gjelder både digitale og ikke-digitale arkiver. Det er nødvendig at arkivinstitusjonene har kjennskap til de enkelte arkivene sine, sammenhengen mellom dem og organisasjonen de oppsto i. Ovenfor brukere av digitale arkiver vil det ofte være tilfredsstillende å gi hjelp og veiledning over nettet, mens det overfor ikke-digitale arkiver også vil være tale om personlig hjelp og veiledning. Det må legges til grunn at hjelpen og veiledningen tilpasses spørsmålets art og viktig-

het og at arkivinstitusjonen vil legge til rette for å prioritere noen henvendelser framfor andre, for eksempel slik at henvendelser som gjelder å fastsette, fremme og forsvare rettigheter kan prioriteres framfor andre mer trivielle henvendelser.

Femte ledd gir Nasjonalarkivet en veiledningsoppgave.

Sjette ledd gjelder betaling for innsyn. Det er rimelig at den som etterspør offentlig dokumentasjon, i noen situasjoner bærer kostnadene, for eksempel framfinning i arkiver. Vilkåret er at arbeidet må være særlig omfattende. Kongen gir forskrifter. Gebyrhjemmelen gjelder Nasjonalarkivet og offentlig arkivinstitusjoner. Offentlige arkivinstitusjoner er slike som kommune eller stat eier. Private arkivinstitusjoner er ikke omfattet av denne regelen, men kan sette egne priser og vilkår i kraft av privatautonomi.

§ 33. *Bortfall av taushetsplikt etter overføring til Nasjonalarkivet*

(1) Etter overføring til langtidsbevaring i Nasjonalarkivet gjelder bestemmelsene om taushetsplikt som er fastsatt i forvaltningsloven. For innsyn gjelder bestemmelsene i offentleglova, forvaltningsloven og personopplysningsloven. Kongen kan fastsette forskrift om at Nasjonalarkivet skal vurdere innsyn etter andre regler.

(2) Innsynsrett med grunnlag i en ervervet status som part eller annen særskilt innsynsrett, opprettholdes etter overføring av arkiver til Nasjonalarkivet.

(3) Nasjonalarkivet kan gi innsyn i taushetsbelagte opplysninger i statlige arkiver dersom det foreligger saklig grunn og ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser, samt sette vilkår for innsynet og for videre bruk. Kongen kan gi forskrift om innsyn og unntak fra taushetsplikt ved digital tilgjengeliggjøring.

(4) Nasjonalarkivet kan nekte innsyn selv om taushetsplikten har falt bort, dersom sterke personvernhensyn tilsier det. Dersom særlov fastsetter lengre taushetsplikt enn forvaltningsloven, blir Nasjonalarkivets taushetsplikt forlenget tilsvarende.

Innsyn i dokumentasjon overført til langtidsbevaring er omtalt i kapittel 20.

Første ledd slår fast at overføring til Nasjonalarkivet har som konsekvens at taushetsplikt reguleres av forvaltningslovens taushetspliktregler og innsyn av offentleglova, forvaltningsloven og personopplysningsloven (personvernforordningen artikkel 13 til 15), det vil si reglene som gjelder for Nasjonalarkivet som forvaltningsorgan. Dermed er utgangspunktet at særlovsbestemmelser om innsyn og taushetsplikt ikke skal legges til grunn av Nasjonalarkivet. Dette er en klar og tydelig regel som vil være ressurseffektiv å praktisere. Kongen kan etter tredje setning gir forskrift med avvikende regler. Klageinstans for Nasjonalarkivets vedtak er overordnet departement, for tiden Kulturdepartementet. Selv om dokumentasjonen kan gjelde en bestemt sektor, er det Kulturdepartementet som er overordnet departement for Nasjonalarkivets saksbehandling.

Innsyn i langtidsbevarte kommunale arkiver er fortsatt under kommunens eller fylkeskommunens rådighet. Dermed vurderes innsyn etter de samme reglene som gjelder for kommunen og fylkeskommunen i utgangpunktet.

Annet ledd slår fast at selv om råderetten over arkivet er overført til Nasjonalarkivet, gjelder partsinnsynet. Partsstatus må ha foreligget før overføringen. Også andre særlige innsynsretter videreføres, hvis dette er hjemlet i særlovgivningen. Rammene for den særlige innsynsretten følger av forvaltningsloven eller den aktuelle særloven. Annet ledd hjemler ikke alminnelig innsyn etter offentleglova eller særlov.

Tredje ledd gjelder innsyn for forskere, journalister og andre. Nasjonalarkivet får en omfattende fullmakt til å gi innsyn til tross for at taushetsplikt gjelder. Grupper som kan tenkes å ha saklig grunn kan være forskere, journalister og andre som ivaretar oppgaver som kan begrunne å gi disse videre innsyn enn det som ellers gjelder. Fullmakten gjelder statlige arkiver som Nasjonalarkivet langtidsbevarer. Kulturdepartementet er klageinstans. Utvalget har ikke gått nærmere inn og utredet spørsmålet om innsyn for forskere i kommunalt og fylkeskommunalt materiale, se kapittel 23.3.2.

Tredje ledd annen setning hjemler forskrift ved digital tilgjengeliggjøring. Ved slik tilgjengeliggjøring kan Kongen gi innsyn og gjøre unntak for taushetsplikt. En samlet avgjørelse for et helt arkiv eller en bestemt informasjonsmengde kan innebære en sjablongmessig eller forenklet vurdering av innholdet. Dermed forenkles arbeidet med å legge massedigitalisert dokumentasjonen samlet ut på internett.

Fjerde ledd gir Nasjonalarkivet adgang til å nekte innsyn selv om taushetsplikt har falt bort, på grunn av sterke personvernhensyn. Sammenlignet med gjeldende regulering i forvaltningslovforskriften § 11, innebærer dette en skjerping. Etter gjeldende rett kan Arkivverket forlenge taushetsplikt (nekte innsyn) når hensynet til personvern tilsier det. Lovutkastet innebærer at innsyn

bare kan nektes når *sterke* personvernhensyn tilsier det. Dette innebærer økt åpenhet.

Fjerde ledd annen setning forlenger taushetsplikten for Nasjonalarkivet i de tilfellene hvor særlovgivningen fastsetter lengre taushetsplikt enn forvaltningsloven. I så fall gjelder ikke forvaltningslovens frister for taushetspliktens lengde, men særlovgivningens. For øvrig gjelder reglene i forvaltningsloven.

VI. Private arkiver

§ 34. *Koordineringsansvar for langtidsbevaring av private arkiver. Tilsyn*

(1) Nasjonalarkivet har nasjonalt ansvar for å koordinere langtidsbevaring av private arkiver. Nasjonalarkivet sørger for langtidsbevaring av private arkiver av vesentlig nasjonal betydning.

(2) Fylkeskommunen har ansvar for å koordinere arbeidet med private arkiver av regional betydning. Fylkeskommunen sørger for langtidsbevaring av private arkiver av vesentlig regional betydning.

(3) Nasjonalarkivet fører tilsyn med offentlig finansiert arbeid med private arkiver i samsvar med §§ 41 og 42.

Bestemmelsen er omtalt i kapittel 22.

Første ledd viderefører koordineringsansvaret Riksarkivaren har etter gjeldende arkivlov § 13 første ledd. Annen setning er ny og synliggjør at det skal finne sted bevaring av private arkiver som et sørge-for-ansvar for Nasjonalarkivet. Dette innebærer ikke nødvendigvis at langtidsbevaringen av arkivene må skje hos Nasjonalarkivet. Nasjonalarkivet kan inngå avtaler med andre arkivinstitusjoner, biblioteker og museer på nasjonalt nivå. Uttrykket «av vesentlig nasjonal betydning» gir rom for skjønn og for at Nasjonalarkivet kan ta hensyn til bevilgningssituasjonen.

Annet ledd er nytt og fastsetter fylkeskommunens parallelle ansvar for å koordinere bevaring av private arkiver av regional betydning. Fylkeskommunens ansvar erstatter de gjeldende fylkeskoordinerende leddene for arbeidet med private arkiver. Dette åpner for i større grad å se private arkiver i sammenheng med fylkeskommunens øvrige oppgaver innenfor bibliotek, museum og kulturminnevern samt regional utvikling generelt.

Annet ledd annen setning er ny og synliggjør at det skal finne sted bevaring av private arkiver regionalt som et sørge-for-ansvar for fylkeskommunen. Dette innebærer ikke nødvendigvis at arkivene må langtidsbevares i regi av fylkeskommunen. Fylkeskommunen kan inngå avtaler med andre arkivinstitusjoner, biblioteker og museer i regionen. Uttrykket «av vesentlig regional betydning» gir et rom for skjønn og for at fylkeskommunen kan ta hensyn til bevilgningssituasjonen.

Tredje ledd gir Nasjonalarkivet hjemmel til å føre tilsyn med arbeidet med private arkiver som skjer med offentlig finansiering, det vil si både tilskudds- og driftsbevilgninger. Statlig tilsyn gjelder bare lovlighet. Nasjonalarkivets veiledning om arbeidet med private arkiver er ikke gitt som forskrifter, og det føres derfor ikke tilsyn med at veiledningen følges.

§ 35. *Bevaring og registrering*

Private arkiver i offentlig finansiert arkivinstitusjon langtidsbevares etter arkivfaglige prinsipper og registreres i en felles, allment tilgjengelig og nettbasert katalog forvaltet av Nasjonalarkivet.

Bestemmelsen er omtalt i kapittel 22.

Paragrafen er ny. Enkelte føringer for langtidsbevaringen av private arkiver kan tidligere ha vært gitt i retningslinjer etter gjeldende arkivlov § 14.

Pålegget om at bevaringen skal skje etter arkivfaglige prinsipper, stiller blant annet krav til bevaring av indre sammenheng i materialet. Nasjonalarkivet kan utdype dette i veiledning. Pålegget om å registrere i en felles, allment tilgjengelig og nettbasert katalog stiller krav til at funksjonalitetene i katalogen er egnet også for museer og biblioteker som langtidsbevarer private arkiver. Pålegget gjelder ikke private personers eller bedrifters dokumentasjon, men er avgrenset til langtidsbevaring av arkiver i arkivinstitusjoner etter at opprinnelig bruksformål er oppnådd. Pålegget omfatter offentlige biblioteker og museer som langtidsbevarer private arkiver. Avgrensningen til offentlig finansierte arkivinstitusjoner innebærer at private bedriftsmuseer ikke er omfattet. Arkivinstitusjoner med hovedsakelig offentlig finansiering er derimot forpliktet til å følge bestemmelsen, for eksempel arkivinstitusjoner som mottar betydelige statstilskudd (som Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek) eller som er del av en offentlig virksomhet, som et universitet.

§ 36. *Vilkår om begrenset tilgang til private arkiver*

(1) Dersom private arkiver blir overført til eller deponert i Nasjonalarkivet eller annen arkivinstitusjon, kan eieren fastsette særskilte, saklige avgrensninger i tilgangen. Slike vilkår gjelder ikke ut over hundre år etter at overføringen eller deponeringen har skjedd.

(2) Den som har deponert et privat arkiv i Nasjonalarkivet eller annen arkivinstitusjon, behol-

der eiendomsretten til arkivet. Eiendomsretten går likevel over til oppbevaringsinstitusjonen hundre år etter deponeringen.

Bestemmelsen er omtalt i kapittel 22.

Paragrafen viderefører gjeldende arkivlov § 16 med andre ord. *Første ledd første setning* sier uttrykkelig at eventuelle vilkår som givere fastsetter for tilgangen til private arkiver, må være saklige. Dermed kan oppbevaringsinstitusjonen ikke ta imot private arkiver med usaklige vilkår for tilgangen. Vilkår som er stilt før loven tar til å gjelde, må likevel overholdes dersom arkivet fortsatt skal beholdes. For øvrig gjelder de alminnelige reglene om taushetsplikt for opplysninger som ville vært taushetsbelagt om de hadde befunnet seg i et arkiv fra en offentlig instans. Avgrensninger i tilgangen gjelder bare i 100 år.

Andre ledd viderefører arkivlova § 16 annet ledd med andre ord.

§ 37. *Særskilt verneverdige arkiver*

(1) Nasjonalarkivet kan vedta at et arkiv av stor nasjonal betydning er særskilt verneverdig. Melding om vedtaket sendes eieren. Eieren plikter å gi melding til Nasjonalarkivet dersom arkivet skifter eier, helt eller delvis blir planlagt ført ut av landet eller står i fare for å gå tapt.

(2) Uten samtykke fra Nasjonalarkivet kan særskilt verneverdige arkiver ikke deles opp, føres ut av landet, skades eller ødelegges. I nevnte situasjoner kan Nasjonalarkivet kreve å få kopiert dokumentasjon i særskilt verneverdige arkiver, uten vederlag.

(3) Dersom den som har deponert et særskilt verneverdig privat arkiv krever å få det tilbake, kan Nasjonalarkivet kopiere det uten vederlag. Eventuelle vilkår for tilgangen i samsvar med § 36 gjelder også for kopien.

Bestemmelsen er omtalt i kapittel 22.

Paragrafen viderefører gjeldende arkivlov §§ 13 annet ledd, 15, 17 og 18. Det er nytt at Nasjonalarkivet kan vedta at arkiver av både privat og offentlig opphav gis status som særskilt verneverdige.

Første ledd første setning åpner for et fritt og vidt skjønn i spørsmålet om å registrere arkiver som særskilt verneverdige. Det lar seg ikke gjøre å definere presist hva slags dokumentasjon det kan være snakk om, eller hvor den kan stamme fra. Loven er dermed ikke stedet å fastsette kriterier for hvilke typer private arkiver som bør kategoriseres og bevares som særskilt verneverdige. Dette overlates til fagmiljøene og kan omtales i planer og strategier.

Er det aktuelt at et særskilt verneverdig arkiv deles opp, føres ut av landet eller står i fare for å skades, ødelegges eller gå tapt, kan Nasjonalarkivet etter *annet ledd* kopiere dokumentasjonen uten å måtte betale vederlag for innholdet. Nasjonalarkivet bærer kostnadene med å kopiere.

Nasjonalarkivet har også rett til å kopiere etter *tredje ledd* dersom et deponert arkiv kreves tilbake. Det kan ikke stilles nye, strengere vilkår for tilgangen til kopien enn til den deponerte dokumentasjonen. Eieren kan alltid lempe på vilkårene.

VII. Om Nasjonalarkivet

§ 38. *Nasjonalarkivet*

(1) Nasjonalarkivet er nasjonal arkivmyndighet.

(2) Samisk arkiv og Norsk helsearkiv inngår i Nasjonalarkivet.

(3) Nasjonalarkivet kan kreve framlagt ordinær politiattest ved tilsetting.

(4) Nasjonalarkivet kan, uten hinder av taushetsplikt, hente inn taushetsbelagte personopplysninger fra Folkeregisteret når det er nødvendig for å løse Nasjonalarkivets oppgaver.

Bestemmelsen er omtalt i kapittel 11. Paragrafen viderefører deler av gjeldende arkivlov §§ 4, 21 annet ledd og 21 a. Arkivverket omtales i lovutkastet som Nasjonalarkivet. De regionale enhetene omtales ikke fordi denne delen av § 4 i gjeldende arkivlov ikke har rettslig betydning.

Første ledd slår fast Nasjonalarkivets rolle som nasjonal myndighet i sektoren, det vil si fagdirektorat med ansvar for oppfølging av arkivloven og arkivsektoren. Slik arkivsektoren er organisert i dag, er Nasjonalarkivets hovedoppgaver å gi veiledning, drive utviklingsarbeid, føre tilsyn, samt forestå langtidsbevaring av statlige og private arkiver og gjøre dem tilgjengelige. Andre bestemmelser i loven gir Nasjonalarkivet flere oppgaver. Det vil være opp til departementet eventuelt å gi Nasjonalarkivet myndighet til å gi autoritative fortolkninger av lov og forskrift.

§ 39. *Opplysningsplikt*

På forespørsel fra Nasjonalarkivet plikter virksomheter å gi opplysninger som gjelder oppfyllelsen av plikter etter loven.

Paragrafen viderefører gjeldende arkivlov § 8. Virksomheter omfattet av loven må gi opplysninger som gjelder oppfyllelsen av plikter etter loven, for eksempel til statistikkformål. Plikten gjelder bare opplysninger som kan framskaffes uten å

bryte taushetsplikt. For å redusere rapporteringsbyrden videreføres ikke hjemmelen i arkivlova til å kreve regelmessig rapportering.

VIII. Tilsyn, sanksjoner og straff

§ 40. *Klagerett for massemedia*

Massemedier og organisasjoner for massemedia kan klage på brudd på §§ 7–11, 13 og 16 første ledd til overordnet forvaltningsorgan etter reglene i forvaltningsloven § 28. Gjelder det kommuners og fylkeskommuners etterlevelse, går klagen til departementet.

Bestemmelsen er omtalt i kapittel 12.4.5. Retten til å klage på manglende etterlevelse er ny. Klageretten gjelder for massemedier og organisasjoner for massemedia, det vil si presse- og ytringsfrihetsorganisasjoner. Massemedia og organisasjoner for massemedia vil ha særlig aktuell interesse i etterlevelsen av arkivloven, men lovteksten legger ikke opp til en streng vurdering av hva som skal defineres som massemedia og dermed kunne klage. Om redaktørstyrte journalistiske mediers særlige funksjon, se Kulturdepartementets høring av ny medieansvarslov 9. mai 2018 punkt 7.1.2 side 104 flg.

Klageretten er avgrenset til brudd på visse bestemmelser. Klageinstansen vil kunne konstatere brudd på arkivlovens regler og dermed være rettsavklarende. Klargjøring av plikter vil kunne øke etterlevelse og gi massemedia argumenter i dialog med forvaltningen, selv om klageinstansens vedtak i den enkelte sak kan komme etter at det aktuelle tilfellet har mistet sin nyhetsverdi.

§ 41. *Tilsyn og pålegg*

(1) Nasjonalarkivet fører tilsyn med etterlevelsen av loven kapittel II, III, V, VI og VII. Taushetsplikt er ikke til hinder for innsyn og undersøkelser.

(2) Nasjonalarkivet kan gi pålegg om å rette forhold som er i strid med loven. Nasjonalarkivet kan pålegge rekonstruksjon av dokumentasjon tapt som følge av brudd på plikter i eller i medhold av denne loven.

(3) Kongen kan bestemme at fylkesmannen skal føre tilsynet med kommuner og fylkeskommuner i samsvar med første og annet ledd.

(4) Datatilsynet fører tilsyn med etterlevelsen av hvordan personopplysninger blir behandlet, jf. loven kapittel IV.

Bestemmelsen er omtalt i kapittel 12. Paragrafen viderefører gjeldende arkivlov § 7 med nye ord, mer presis regulering og nye sanksjoner. Den nye kommuneloven har i kapittel 30 *Statlig tilsyn* bestemmelser som pålegger statlige tilsynsmyndigheter å samordne tilsyn med kommuner og fylkeskommuner med andre statlige tilsyn. Fylkesmannen har ansvar for samordningen (§ 30-6). Før det vedtas pålegg om retting eller andre reaksjoner med vesentlige virkninger for kommunen eller fylkeskommunen, skal det være dialog om slike pålegg eller reaksjoner og om kommunens eller fylkeskommunens oppfølging (§ 30-7). Disse bestemmelsene vil også gjelde for Nasjonalarkivet som tilsynsorgan. Tvisteloven § 1-4 a innførte fra 2017 søksmålsadgang for kommuner og fylkeskommuner for blant annet tilsynspålegg.

Første ledd avgrenser tilsynshjemmelen til visse kapitler av loven. Tilsyn er kontroll av lovlighet. Annen setning gir tilsynsobjektene plikt til å gi opplysninger og gi tilgang til systemer mv. uten begrensninger av taushetsplikt.

Annet ledd hjemler pålegg og reaksjoner på lovbrudd. Når Nasjonalarkivet kan gi pålegg om retting, kan de samtidig sette frist. Det er ikke klagerett for offentlige organer på pålegg eller reaksjoner etter dette leddet. Forvaltningslovens og kommunelovens særlige regler om klage er ikke gjort gjeldende. I tillegg til å pålegge retting kan Nasjonalarkivet også pålegge tilsynsobjektet å rekonstruere data som har gått tapt som følge av regelbruddet. Rekonstruksjon er aktuelt når forholdet ikke kan rettes ved ordinære handlinger i virksomheten fordi dokumentasjonen er tapt. Pliktsubjektet bærer kostnadene ved rekonstruksjonen. Rekonstruksjon kan være kostnadskrevende, men vil kompensere arkivtapet. Sanksjonen kan bare benyttes der rekonstruksjon er mulig og ikke uforholdsmessig kostbart sammenholdt med dokumentasjonens verdi og lovbruddets art.

Tredje ledd åpner for at fylkesmannen fører tilsynet med etterlevelse av arkivloven med kommuner og fylkeskommuner. Fylkesmannen kan i så fall også gi pålegg om retting og rekonstruksjon etter annet ledd. Nasjonalarkivet vedtar eventuelle sanksjoner etter § 42.

Fjerde ledd hjemler tilsyn fra Datatilsynet med loven kapittel IV fordi de underliggende reglene følger av personvernforordningen. Se nærmere i kapittel 10. Reguleringen av Datatilsynets tilsynsvirksomhet følger av personopplysningsloven.

§ 42. *Sanksjoner*

(1) Nasjonalarkivet kan ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av loven kapittel II, III, V, VI og VII. Forvaltningsloven § 44 gjelder tilsvarende. Kongen gir forskrift om utmåling.

(2) Nasjonalarkivet kan fastsette en løpende tvangsmulkt for hver dag, uke eller måned som går etter utløpet av fristen som er satt for oppfyllelse av pålegget etter § 41 annet ledd. Forvaltningsloven § 51 første til fjerde ledd gjelder tilsvarende.

(3) Datatilsynet kan ilegge sanksjoner etter personopplysningsloven kapittel 7 for brudd på reglene i loven kapittel IV.

(4) Sanksjoner skal stå i rimelig forhold til ulovligheten. Dersom det utferdiges flere ulike typer sanksjoner for samme overtredelse, må disse samordnes slik at virksomheten ikke rammes på en urimelig måte.

Bestemmelsen er ny og er omtalt i kapittel 12. Se den innledende merknaden til § 42 om Nasjonalarkivets plikt til å innrette seg etter bestemmelsene i kommuneloven kapittel 30, jf. særlig § 30-7, og om søksmålsadgang etter tvisteloven § 1-4 a.

Første ledd hjemler overtredelsesgebyr. Dette er ment som en straff og skal bare benyttes ved gjentatte eller alvorlige lovbrudd. Med andre ord skal overtredelsesgebyr ilegges sjelden og i bare særlige tilfeller. Før overtredelsesgebyr ilegges, må Nasjonalarkivet blant annet vurdere hvor alvorlig virksomheten har krenket de interesser loven verner, om det foreligger gjentakelse, om virksomheten har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel ved overtredelsen og om virksomheten ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen.

Forvaltningslovens regler om overtredelsesgebyr er gjort gjeldende. Det er ikke klagerett for offentlige organer som ilegges overtredelsesgebyr. Bestemmelsen regulerer ikke nivået på gebyret, men Kongen gir forskrift om utmålingen. Lovbruddets alvor og virksomhetens økonomiske evne bør reflekteres i utmålingen.

Annet ledd hjemler tvangsmulkt. Dette er en sanksjon som løper til pålegget ilagt ved tilsyn, er gjennomført. Siktemålet er å kunne tvinge fram lukking av avvik. Bruken av tvangsmulkt skal ikke kunne påvirke offentlige virksomheters evne til å levere samfunnskritiske tjenester til innbyggere og næringsliv. Enkelte av forvaltningslovens regler om tvangsmulkt er gjort gjeldende. Det er ikke klagerett for offentlige organer som ilegges tvangsmulkt.

Ved at tilsynsmyndigheten kan benytte sanksjonsmidlene overtredelsesgebyr og tvangsmulkt, kan en unngå situasjonen som i dag oppstår hvor Arkivverket må avslutte tilsyn uten at tilsynsobjektet har vist vilje og/eller evne til å lukke avviket og rettet opp det lovstridige forholdet. Utgangspunktet er imidlertid at sanksjoner ikke skal være nødvendige, men at interne prosesser skal sikre etterlevelse, og at avvik påpekt i tilsyn blir lukket uten videre.

Tredje ledd gir Datatilsynet hjemmel til å ilegge sanksjoner etter personopplysningsloven kapittel 7 for brudd på reglene i loven kapittel IV.

Fjerde ledd er skrevet etter mønster fra plan- og bygningsloven § 32-10.

§ 43. *Straff*

Den som forsettlig eller grovt uaktsomt handler i strid med bestemmelser i loven eller i medhold av den, kan straffes med bøter.

Bestemmelsen er omtalt i kapittel 12. Grov uaktsomhet er i dag ikke straffbart etter gjeldende arkivlov § 22, men foreslås gjort straffbart.

IX. Ikrafttredelse, overgangsbestemmelser og endringer i andre lover

§ 44. *Ikrafttredelse*

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Fra samme tidspunkt oppheves lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivloven). Kongen kan sette i kraft og oppheve de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

Det foreslås en helt ny arkivlov. Paragrafen åpner for en gradvis ikraftsetting. Kongen kan benytte fleksibiliteten til ikke å sette i kraft regler som krever mer utredning, eller som krever mer omfattende tilpasning i arkivsektoren.

§ 45. *Overgangsregler*

Dersom en virksomhet har etablert oversikt over behandling av personopplysninger i samsvar med § 22, og har utarbeidet en dokumentasjonsstrategi i samsvar med § 6, og kommet frem til at det er stor sannsynlighet for at virksomheten helt eller delvis ikke vil kunne etterleve kravene i denne loven, kan Nasjonalarkivet gi utsatt frist for oppfyllelse av lovens krav basert på framlagt plan for når de ulike vilkårene skal være oppfylt.

Paragrafen er ny. Overgangsregler kan være nødvendig dersom lovutkastet tar til å gjelde raskt og alle bestemmelsene iverksettes samtidig. Særlig for mindre virksomheter som ikke tidligere har vært omfattet av arkivloven, vil det kunne bli utfordrende å etterleve kravene til dokumentasjon. Overgangsregler kan bidra til at virksomheter ikke kommer i situasjoner hvor de har plikter de ikke realistisk kan klare å etterleve.

Nasjonalarkivet gis adgang til å inngå avtale med en virksomhet i denne situasjonen. Nasjonalarkivet bør vurdere om virksomheten gjennom veiledning eller med rimelig egen innsats kan makte å oppfylle lovens krav. Det er en forutsetning for avtalen at virksomheten selv har tatt kontakt med Nasjonalarkivet og at den har lagt fram en plan for når de ulike vilkårene skal være oppfylt. Det er videre en forutsetning at virksomheten har gjort et forarbeid med å avklare sine behandlinger av personopplysninger og også har utarbeidet dokumentasjonsstrategi. Avtalen innebærer ikke dispensasjon eller tillatelse til å drifte med avvik, men innebærer at Nasjonalarkivet ikke vil vedta pålegg eller sanksjoner så lenge avtalt plan følges opp.

§ 46. *Endringer i andre lover*

1. Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivloven) endres slik:

Ny § 9 a skal lyde:
§ 9 a *Overføring av digitalt arkivmateriale til utlandet*

Digitalt arkivmateriale omfatta av lova kan, dersom vilkåra i personvernforordninga artikkel 44 og 45 er oppfylte, overførast til EØS-land og tredjestatar som kommisjonen i EU har fastslått at sikrar eit tilstrekkeleg tryggingsnivå. Dessutan må dei følgjande vilkåra vere oppfylte:

a) Det finst ei oppdatert risikovurdering som særleg greier ut om risikoen for å tape nasjonal råderett over dokumentasjonen, å tape data og om risikoen for tryggleiken til riket, kriminelle handlingar og uautorisert tilgang samanlikna med om lagringa skjer i Noreg.
b) Databehandlaravtalen skal gi tilsynsstyresmakta rett til å vite kvar dokumentasjonen kan eller vil bli lagra, og rett til å krevje at det blir sett i gang tilsyn på aktuelle stader for å sjå til at krava i denne lova og i databehandlaravtalar blir følgde.
c) Ved langtidsbevaring i utlandet skal ein kopi av arkiva vere i Noreg.

Arkivverket kan inngå avtale med arkivstyresmakta i ein annan stat eller med ein annan kvalifisert oppdragstakar om at det skal gjennomførast tilsyn med norsk digital dokumentasjon som er overført til utlandet. Tilsynet skal i så fall skje i samsvar med instruks frå Arkivverket.

2. Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger endres slik

§ 8 skal lyde:
§ 8. Behandling av personopplysninger *for formål* knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller statistiske formål

Personopplysninger kan behandles på grunnlag av personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e dersom det er nødvendig *for formål* knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller statistiske formål. Behandlingen skal være omfattet av nødvendige garantier i samsvar med personvernforordningen artikkel 89 nr. 1.

§ 9 skal lyde:
§ 9. Behandling av særlige kategorier av personopplysninger uten samtykke *for formål* knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller statistiske formål

Personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 nr. 1 kan behandles uten samtykke fra den registrerte dersom behandlingen er nødvendig *for formål* knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller statistiske formål og samfunnets interesse i at behandlingen finner sted, klart overstiger ulempene for den enkelte. Behandlingen skal være omfattet av nødvendige garantier i samsvar med personvernforordningen artikkel 89 nr. 1.

Før det foretas behandling på grunnlag av første ledd, skal den behandlingsansvarlige rådføre seg med personvernombudet etter personvernforordningen artikkel 37 eller en annen som oppfyller vilkårene i personvernforordningen artikkel 37 nr. 5 og 6 og artikkel 38 nr. 3 første og annet punktum. Ved rådføringen skal det vurderes om behandlingen vil oppfylle kravene i personvernforordningen og øvrige bestemmelser fastsatt i eller med hjemmel i loven her. Rådføringsplikten gjelder likevel ikke dersom det er utført en vurdering av personvernkonsekvenser etter personvernforordningen artikkel 35.

Kongen kan gi forskrift om behandling av særlige kategorier av personopplysninger *for formål* knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller statistiske formål

§ 17 skal lyde:
§ 17. Unntak fra den registrertes rettigheter ved behandling av personopplysninger *for vitenskapelige* eller historiske forskningsformål og statistiske formål

Retten til innsyn etter personvernforordningen artikkel 15 gjelder ikke for behandling av personopplysninger *for formål* knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller statistiske formål i samsvar med personvernforordningen artikkel 89 nr. 1 så langt

a) det vil kreve en uforholdsmessig stor innsats å gi innsyn eller
b) innsynsrett sannsynligvis vil gjøre det umulig eller i alvorlig grad hindre at målene med behandlingen nås.

Retten til retting og begrensning av behandling etter personvernforordningen artikkel 16 og 18 gjelder ikke for behandling *for formål* knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller statistiske formål i samsvar med personvernforordningen artikkel 89 nr. 1 så langt rettighetene sannsynligvis vil gjøre det umulig eller i alvorlig grad hindre at målene med behandlingen nås.

Første og annet ledd gjelder ikke dersom behandlingen får rettsvirkninger eller direkte faktiske virkninger for den registrerte.

Unntak for den registrertes rettigheter ved behandling av personopplysninger for arkivformål i allmennhetens interesse, følger av arkivloven.

Utvalget har ikke foretatt en systematisk gjennomgang av hvilke endringer i andre lover som vil måtte foretas for å harmonisere disse med lovutkastet. Utvalget har begrenset seg til en endring i gjeldende arkivlov som det kan være grunn til å gjennomføre raskt, samt til endringer i personopplysningsloven som er en direkte konsekvens av at reglene om behandling av personopplysninger til arkivformål i allmennhetens interesse er foreslått overflyttet til den foreslåtte nye loven om samfunnsdokumentasjon og arkiv.

Endringen i *nr. 1* gjelder overføring til utlandet, som er omtalt i kapittel 18. Utvalget ønsker å legge til rette for å fjerne unødige hindre for fornyelse av hvordan forvaltningen arbeider. Derfor har utvalget foreslått en endring i gjeldende arkivlov for å kunne legge til rette for en raskere gjennomføring av dette punktet. Forslaget gjennomfører lovutkastets regulering av bruk av skytjenester, tilpasset til den någjeldende arkivlova. Ny § 9a tillater overføring til utlandet som gjeldende § 9 bokstav b i utgangspunktet forbyr. Et forslag i denne retningen har allerede vært på offentlig høring fra oktober 2016 til januar 2017 med forslaget til ny arkivforskrift. Det kan derfor argumenteres med at utredningsinstruksens krav til offentlig høring er ivaretatt.

Endringene i *nr. 2* gjelder forholdet til personopplysningsloven, se særlig kapittel 10.5.3. Endringene i personopplysningsloven §§ 8, 9 og 17 flytter reguleringen av dokumentasjon og arkiver til lovutkastet, se blant annet lovutkastet § 25. Dette innebærer å ta «arkivformål i allmennhetens interesse» ut av personopplysningsloven §§ 8, 9 og 17. Endringene gjør lovutkastet til en oversiktlig og sammenhengende dokumentasjonslov. Av rettspedagogiske grunner foreslås et nytt siste ledd i personopplysningsloven § 17 som gjør oppmerksom på reguleringen i arkivloven.

Norges offentlige utredninger
2018

Arbeids- og sosialdepartementet:
NOU 2018: 6 Varsling – verdier og vern
NOU 2018: 8 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2018

Barne- og likestillingsdepartementet:
NOU 2018: 18 Trygge rammer for fosterhjem

Finansdepartementet:
NOU 2018: 1 Markeder for finansielle instrumenter
NOU 2018: 3 Krisehåndtering i forsikrings- og pensjonssektoren
NOU 2018: 7 Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå
NOU 2018: 9 Regnskapsførerloven
NOU 2018: 10 Nye prospektregler
NOU 2018: 12 Energiaksjer i Statens pensjonsfond utland
NOU 2018: 17 Klimarisiko og norsk økonomi

Helse- og omsorgsdepartementet:
NOU 2018: 16 Det viktigste først

Justis- og beredskapsdepartementet:
NOU 2018: 14 IKT-sikkerhet i alle ledd

Kunnskapsdepartementet:
NOU 2018: 2 Fremtidige kompetansebehov I
NOU 2018: 13 Voksne i grunnskole- og videregående opplæring
NOU 2018: 15 Kvalifisert, forberedt og motivert

Landbruks- og matdepartementet:
NOU 2018: 11 Ny fjellov

Nærings- og fiskeridepartementet:
NOU 2018: 5 Kapital i omstillingens tid

Samferdselsdepartementet:
NOU 2018: 4 Sjøveien videre

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Media AS – 04/2019

MILJØMERKET TRYKKERI
07 MEDIA – 2041 0379