

Birte Jonsson

Hvordan har digitaliseringen påvirket utformingen av lover og regler for arkivsektoren?

Bacheloroppgave i Arkiv- og samlingsforvaltning

Veileder: Lars Christian Jensen

Mai 2020

Birte Jonsson

Hvordan har digitaliseringen påvirket utformingen av lover og regler for arkivsektoren?

Bacheloroppgave i Arkiv- og samlingsforvaltning
Veileder: Lars Christian Jenssen
Mai 2020

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for lærerutdanning



Kunnskap for en bedre verden

Birte Jonsson

LBAS 3004

Bacheloroppgave i arkiv- og samlingsforvaltning

Vår 2020

Forord

Takk til min veileder Lars Christian Jenssen for oppmuntring, støtte og råd under arbeidet med oppgaven. Hans positive tilbakemeldinger under hele prosessen, fra valg av problemstilling og kilder til sisteutkast av oppgaven, har vært til stor hjelp.

Til Bjarne

Hvordan har digitaliseringen påvirket utformingen av lover og regler for arkivsektoren?

Innhold

| | |
|--|-------|
| 1. Sammendrag | s. 4 |
| 2. Innledning med problemstilling og kort beskrivelse av fagområde | s. 5 |
| 3. Teoretisk ramme | s. 6 |
| 4. Virksomhetsområde | s. 8 |
| 5. Drøfting | s. 10 |
| 6. Oppsummering | s. 23 |
| 7. Referanseliste | s. 27 |

1. Sammendrag

Hvordan har digitaliseringen påvirket utformingen av lover og regler for arkivsektoren?

Jeg har forsøkt å belyse problemstillingen ved å benytte kvalitativ metode basert på innsamling av bl.a. offentlig informasjon. Utredningen som lå til grunn for gjeldende arkivlov er forsøkt sammenlignet med utredningen med forslag til ny arkivlov. Jeg har spesielt sett på hvordan utvikling og bruk av teknologi har virket inn på lovverket, personvern hensyn, åpenhet i offentlig forvaltning og Arkivverket/ Nasjonalarkivets rolle og ansvarsområde. Alt innenfor perioden fra den første utredningen kom i 1987 og frem til nå. Oppgaven er begrenset til offentlig forvaltning.

Arkivene skal, i tillegg til å gi oss kunnskap om fortiden, være en bærebjelke i vårt demokratiske samfunn. Personvern hensyn er igjen nært knyttet til innsyn fra den enkelte borger. Digitalisering gjør det mulig å skape en mengde data om oss alle. Dette er data som kan lagres, bearbeides og deles av aktører som på hver sine områder har egne interesser og motiver. Digitalisering blir i dag sett på som en kilde til effektivisering og verdiskaping. Digitaliseringen har tvunget frem behov for revidering av lover og regler som regulerer dokumentforvaltningen.

2. Innledning

Jeg har i oppgaven forsøkt å begrense meg til noen områder jeg tenker er særlig relevante for å få belyst problemstillingen. Dette er personvern hensyn, åpenhet i offentlig forvaltning og hvilken rolle Nasjonalarkivet er tiltenkt.

For å belyse problemstillingen har jeg valgt ta utgangspunkt i forslag til ny arkivlov. NOU 2019:9 *Fra kalveskinn til datasjø. Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver*. Forslaget er jobbet frem av Arkivlovutvalget og tar for seg sentrale utfordringer innen dokumentasjonsforvaltning og arkiv i et digitalt samfunn. Utvalget har utarbeidet utkast til ny lov som er ment å avløse gjeldende arkivlov fra 1999. Gjeldende arkivlov ble utarbeidet i tiden like før IKT ble tatt i bruk i saksbehandling og arkivering i offentlig forvaltning og siden har det skjedd en stor utvikling både i arkivsektoren og i samfunnet ellers. Drevet frem av økonomisk utvikling og alderssammensetting i befolkningen, har det de siste årene vært både et økende krav og ønske om digitalisering i offentlig sektor. Samtidig har spørsmål rundt rettighetsdokumentasjon og oppbevaring og deling av personopplysninger fått stadig større oppmerksomhet. Utviklingen av velferdsstaten har medført at den enkelte innbygger er gitt stadig flere rettigheter gjennom særlovgivingen. Det offentlige yter flere tjenester til sine brukere og resultatet er blant annet stor økning i volumet av rettighetsdokumentasjon. Arkivlovutvalget peker på at vi med gjeldende arkivlov ikke har gode nok føringer på hva som skal dokumenteres. Utvalget ønsker derfor, med sitt forslag, å få tilpasset lovverket, slik at dette bedre kan sikre samfunnsdokumentasjonen og samtidig gjøre det enklere å oppfylle dagens krav til åpenhet i forvaltningen. I mandatet blir det bl.a. hevdet at dokumentasjonen som skapes i offentlig sektor ikke lenger blir gjenstand for arkivenes dokumentfangst. I sitt mandat har utvalget også fått i oppdrag om å se spesielt på hvilke tilpasninger som må gjøres i loven for å sikre at offentlige virksomheter sørger for god dokumentforvaltning av elektroniske arkiver som skal bevares for ettertiden.

Personvern hensyn har påvirket lovgivningen ved at økende digitalisering gjør det mulig å skape en mengde data om oss alle. Dette er data som kan lagres, bearbeides og deles av aktører som på hver sine områder har egne interesser og motiver. Sommeren 2019 trådte EUs Personvernforordning i kraft, som en del av Lov om behandling av personopplysninger (Personopplysningsloven). Formålet er å gi enkeltpersoner «tilbake» kontrollen over egne data og rett til å kreve sletting av personopplysninger, gitt visse forhold. Selv om personvernforordningen gir anledning for unntak «*For arkivformål i allmennhetens*

interesse», har og vil forordningen påvirke hvilke personopplysninger som vil bli tatt vare på i et lengre tidsperspektiv. For å sikre at bestemmelsene i forordningen ivaretas skal forslag til ny arkivlov være i tråd med personvernforordningen. Forslag til ny lov inneholder også endringer som vil påvirke arbeidet med bevaring- og kassasjon. Begrepet kassasjon er foreslått fjernet fra lovteksten. Sletting og dataminimering er foreslått som begrep om prosess knyttet til personvernforordningen. Det legges i lovutkastet til grunn at bestemmelser om kassasjon ikke lengre skal fastsettes i arkivlov med forskrifter, men i særlovgivningen (NOU 2019: 9, s. 215).

Innsyn i arkiver er en viktig del av vårt åpne og demokratiske samfunn. Den norske befolkning har høy tillit til offentlige myndigheter (NOU 2019: 9, s. 179). Personvern hensyn er igjen nært knyttet til innsyn fra den enkelte borger. Partsinnsyn hjemlet i forvaltningsloven og samspillet mot arkivlovgivningen er derfor også tematisert i oppgaven. Arkivlovutvalget foreslår en ny arbeidsdeling mellom offentleglova og ny arkivlov. Å sikre dokumentasjon skal ivaretas av ny arkivlov, mens offentleglova skal regulere og ivareta pliktene til å gi innsyn i dokumentasjonen. På bakgrunn av dette er lovutkastet utformet uten krav til journalføring, og legger opp til at bestemmelsene om journalføring inntil videre hjemles i offentleglova. I offentlig forvaltning skal elektronisk journalføring og arkivering skal utføres i tråd med Norsk arkivstandard (Noark). Dermed påvirker Noark arbeidet med digitalisering i forvaltningen. Arkivlovutvalgets har fått Menon Economics til å evaluere standarden som et av grunnlagene for utredningen. De viser til store utfordringer både knyttet til journalføring og avlevering av elektroniske arkiver, som følge av Noark-standard (Kulturdepartementet, 2019). Arkivlovutvalget peker også på gevinster takket være standarden, som muligheten for å dele data i offentlig sektor. Arkivlovutvalget anbefaler at det fortsatt jobbes med å utvikle standarden.

For å belyse problemstillingen er det også naturlig å se på hvordan Nasjonalarkivets rolle som statens fagorgan med spesialkompetanse på arkivdanning, bevaringsvurdering og langtidsbevaring er foreslått utført.

3. Teoretisk ramme

Innledningsvis vil jeg drøfte og definere sentrale begreper som omtales i oppgaven. For det første hva er et arkiv? I problemstillingen til denne oppgaven er arkiv, omtalt med samme betydning som i gjeldende arkivlov, dokumenter som blir til som et ledd i en virksomhet.

Arkiv omfatter innhold/data i dokumentene samt opplysninger om dokumentet, som for eksempel sier noe om hvem som har skapt dokumentet, i hvilken sammenheng, når og hvor det er lagret, metadata, autentisitet og proveniens. Lenge før skriftlig kommunikasjon ble den vanlige kommunikasjonsformen har samfunn med en viss størrelse på befolkningen, nedtegnet opplysninger som kan dokumentere viktige hendelser og handlinger. Dette skapte etter hvert behov for et arkivsystem for å kunne holde oversikt, skaffe bevis og dokumentere hva som tidligere hadde blitt besluttet av både forvaltningsmessig og privatrettslig karakter (NOU 2019: 9, s. 45). I senmiddelalderen fikk vi i Europa korrespondansearkiver, kirkebøkene og folketellinger. Materialet måtte naturlig nok lagres trygt, som igjen skapte behov for opprettelse av sentrale arkivinstitusjoner som det norske riksarkivet i 1817. Arkivene ble utover i opplysningstiden etter hvert sett på som allmenhetens eiendom like mye som myndighetenes (NOU 2019: 9, s. 46).

Hva menes med at arkivene i offentlig forvaltning er digitale? Her tenker vi ikke først og fremst på at vi har tatt i bruk elektroniske postjournaler eller datamaskiner med tekstbehandlingssystemer i stedet for skrivemaskiner til dokumentproduksjon. Vi tenker på endringene i måten vi utfører arbeidsoppgavene, som inngår i arkiv- og saksbehandling, på som i sin tur inngår i arkivene. Nye teknologier har for eksempel gjort det mulig å gjøre oppslag mot databaser som Folkeregisteret og Enhetsregisteret (Digitaliseringsdirektoratet, 2020). Disse oppslagene kan gjøres, leses og tolkes av maskiner. Det offentlige kan også kommunisere elektronisk ulike etater seg imellom og med sine tjenestebrukere (Schartum, 2018, s. 30). Ikke minst ved bruk av elektroniske kanaler for post inn fra sine respektive nettsted. Digitaliseringen har skjedd som følge av utvikling av teknologi, men også for å understøtte måten offentlig forvaltning er organisert på og hvilke regelverk som gjelder for de ulike tjenesteområdene som leveres. Regelendring kan føre til endring i teknologi, som for eksempel vedtak i Forskrift om offentlege arkiv i 1999. Det er der satt krav om bruk Norsk standard for dokumentasjonsforvaltning (Noark) for offentlig forvaltning (Schartum, 2018, s. 185). Systemer som skal benyttes til journalføring og arkivering av elektroniske dokumenter har dermed felles lovkrav om arkivering innebygget i systemene (Schartum, 2018, s. 19). Teknologi kan også føre til at regelverk blir endret, som for eksempel at tilgang til skyteknologi nå krever en tilpasning i arkivlova (Schartum, 2018, s. 32). Personopplysning er definert som «enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person» (Schartum, 2018, s. 133).

Hvordan har digitaliseringen har påvirket utformingen av lover og regler for arkivsektoren?

4. Virksomhetsområde

For å belyse problemstillingen som jeg ønsker å finne ut mer om, har jeg benyttet kvalitativ metode basert på innsamling av bl.a. offentlig informasjon. De to NOU 'ene som ble lagt frem i forbindelse med gjeldende arkivlov NOU 1987: 35 *Samtidens arkiver – fremtidens kildegrunnlag* og ved behov for revidering av gjeldende arkivlov NOU 2019:9 *Fra kalveskinn til datasjø*, er de mest sentrale kildene, i tillegg til lover og forskrifter. Oppgaven omhandler dermed utviklingen som har foregått i perioden fra 1987 – 2020. Jeg tar for meg de ulike funn jeg har gjort, som er relevant for å belyse problemstillingen og forsøker å sammenligne og drøfte områdene jeg har valgt ut, ved å veksle mellom de to NOU 'ene og noen andre kilder. Begge utredningene omtaler behovet for å se på forholdet mellom arkiver generelt og rettighetsdokumentasjon spesielt. Jeg har spesielt sett på formålsparagrafene og på hvordan utvikling og bruk av teknologi har virket inn på lovverket, særlig hva angår personopplysninger.

Videre har jeg samlet inn annen faglitteratur som kan belyse problemstillingen knyttet til digitalisering ytterligere. Her har jeg særlig sett til kilder som omhandler digitalisering av offentlig sektor. Dag W. Schartums bok *Digitalisering av offentlig forvaltning* og Kommunal og moderniseringsdepartementets *Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025* har vært sentrale. Digitalisering blir i dag sett på som en kilde til verdiskaping, «data er den nye oljen». For å få belyst mulighetene som digitaliseringen gir, sett fra et bredere, teknologisk ståsted uavhengig av sektor og forvaltningsnivå, har jeg benyttet Norges Tekniske Vitenskapsakademi sin bok, *Det nye digitale Norge*. Det har relevans mot problemstillingen å se på hvordan ulike faggrupper, teknologer i dette tilfellet, ser for seg hvordan deling og gjenbruk av data muliggjør samhandling og verdiskaping på tvers av siloer. Med teknologi som sitt fagfelt lar forfatterne seg gjerne ikke «begrense» av lover som regulerer krav til dokumentasjon og personvern. Teknologene har en viktig rolle med å jobbe frem til gode, digitale tjenester i tverrfaglig samarbeid med de som har kompetanse innenfor arkivfaget og som er bevisst på at arkivsektoren må ha en lenger tidshorisont enn andre sektorer.

NOU 2019: 9 er utarbeidet av et Arkivlovutvalg. Forslag fra denne gruppen omtales derfor i oppgaveteksten som Arkivlovutvalget. I utredningen er det foreslått at Arkivverket endrer navn til Nasjonalarkivet. Arkivverket omtales derfor som Nasjonalarkivet i omtale i forbindelse med til forslag til ny arkivlov, omtales ellers som Arkivverket. NOU 1987:35 er utarbeidet av en arbeidsgruppe. Forslag fra denne gruppen er omtalt som Arbeidsgruppa.

Oppgaven er begrenset til offentlig forvaltning. Jeg har først og fremst hatt statlig forvaltning i tankene, kommunalt indirekte omtalt, privatarkiver lite. Administrative konsekvenser er noe omtalt. Økonomiske konsekvenser lite omtalt, bortsett fra i forbindelse med effektivisering og gevinstrealisering. Jeg går heller ikke inn på forslag til konsekvenser som straff ved brudd på forslag til lov. Revidering av arkivforskriften er heller ikke omtalt (Arkivforskriften, 2018). Kulturdepartementet har hatt forslaget til ny arkivlov ute på høring med frist for høringsuttalelser i desember 2019. Saken ligger fortsatt i departementet. Ny lov er enda ikke behandlet i Stortinget.

Arkivlovutvalget fikk i oppdrag å gjennomgå og revidere det juridiske rammeverket som ligger til grunn for arkivvirksomheten. Årsaken var, som omtalt innledningsvis, at gjeldende arkivlov ble skrevet før vi fikk elektronisk journalføring, arkivering, saksbehandling og digitaliseringen i samfunnet ellers. Dette har endret disse prosessene i offentlig forvaltning. Det gjelder også og i måten vi kommuniserer med andre offentlige organer og tjenestebrukere på. Overgang fra papirpost til elektronisk kommunikasjon og lagring av dokumenter har også medført en veldig stor økning av volumet på samfunnsdokumentasjon. En av hovedutfordringene knyttet gjeldende arkivlov, er at et stort omfang av den elektroniske dokumentasjonen som skapes, ikke fanges opp i sak- arkivsystemene som benyttes i dag. (NOU 2019: 9, s. 41). Med innføring av New Public Management, som et verktøy for mål- og resultatstyring i offentlig forvaltning, ser man som en av konsekvensene, utfordringer som følge av at tjenester konkurranseutsettes til private virksomheter. Ettersom private aktører, ikke er underlagt arkivloven, kan viktig dokumentasjon, som skapes i forbindelse med disse oppdragene, gå tapt for samfunnet. Dette gjelder også rettighetsdokumentasjon. I tillegg er regjeringens politikk på IKT-området at man ønsker å ta i bruk markedet til effektiv digitalisering av offentlig sektor. «*Det offentlige skal ikke gjøre selv det som markedet kan gjøre bedre og mer effektivt*» (Meld. St. 27 2015-2016, kap. 12.6.). Dette inkluderer dermed også økt konkurranseutsetting av administrative støttefunksjoner som elektronisk dokumenthåndtering i tiden som kommer. Dette kompliserer oppgavefordelingen rundt dokumenthåndteringen. Hvem er ansvarlig for å ta vare på denne samfunnsdokumentasjonen? En tredje, stor endring som skaper særlige utfordringer for lagring av arkivmateriale som inneholder personopplysninger, er ønske om bruk av skytjenester i utlandet. Også som et ledd i effektiviseringen av offentlig sektor. Hvordan ivareta sikkerheten (NOU 2019: 9, s. 198)?

5. Drøfting

NOU 1987: 35 Samtidens arkiver – fremtidens kildegrunnlag- Arkivverkets presserende oppgaver er utarbeidet av en arbeidsgruppe som ble oppnevnt av det daværende Kultur- og vitenskapsdepartementet. Vi ser ut ifra tittelen på utredningen at dette var et mye mer begrenset og spisset oppdrag enn det som er gitt i NOU 2019:9, selv om også Arbeidsgruppa bl.a. skulle se på oppgave- og ansvarsfordelingen mellom Arkivverket og offentlig forvaltning (NOU 2019: 9, s. 42). Dette er likevel to veldig forskjellige NOU 'er, også når man ser på hvordan fagområdet og arkivsektorens betydning for samfunnet omtales. Bare tittelen viser at man i NOU 1987: 35 først og fremst tenkte på fremtidig bruk av arkivene. Før innledningen fremheves det at utredningen fremmes med forslag for å bedre *arkivbevaringen* i Norge. Arkivdanningen er ikke trukket frem som tema. Fokuset er på Arkivverkets utfordringer i tiden som kommer. I innledningen understrekes Arkivverkets tre sentrale mål: Effektivisere arbeidet i offentlig forvaltning, sikre private og offentlige rettslige interesser, ta vare på arkivmateriale for kulturhistorisk dokumentasjon og vitenskapelig granskning. Arbeidsgruppa foreslår i utredningen at Arkivverkets målsetting skal redefineres mot et overordnet kulturvernansvar. Hovedmålsetningen i arbeidet med å bevare arkiver er at disse skal tjene som *kildegrunnlag for samtidens og ettertidens forståelse av samfunnets utvikling* (NOU 1987: 35, s. 16). Av mer fremtidsretta virkemidler trekkes bedre effektivitet som følge av ny teknologi frem. På den tiden var mikrofilming viktig i så måte, men dette nevnes likevel som et steg over til «andre oppbevaringsmedier» (NOU 1987: 35, s. 8). Som et siste punkt nevnes at målet med en egen arkivlov er å sikre at offentligheten skal få en sterkere rett til innsyn og bedre tilgjengelighet *til arkivserier som er oppbevart i Arkivverket* (NOU 1987: 35, s. 7). Innsyn i dokumentasjon i arkiver under danning i samtiden blir ikke nevnt, trolig fordi dette allerede den gang var regulert i offentlighetslov og forvaltningslov. Ser vi til NOU 2019: 9 foreslår Arkivlovutvalget å utvide lovens virkeområde for at den skal sammenfalle med offentlighetslova. For at offentlighetslova skal fungere etter hensikten er det viktig at det offentlige kan dokumentere sin forvaltning (NOU 2019: 9, s. 90).

Arbeidsgruppa mente at Arkivverket burde prioritere å benytte sine ressurser på å sikre og gjøre arkivmateriale tilgjengelig for forskning og kulturhistorisk dokumentasjon på «bekostning» av å arbeide for bedre arkivrutiner og arkivadministrasjon i offentlig forvaltning. Dette skal igjen føre til at forvaltningen selv skal gi eget arkivarbeid høyere prioritet (NOU 1987: 35, s. 8). Offentlig sektor økte i omfang i takt med oppbygging av velferdsstaten fra 1950-tallet og dermed også tilveksten i denne type arkiver. Utredningen

peker på at mengden arkivmateriale var særlig sterkt økende på slutten av 80-tallet. Dette skapte oppbevaringsproblemer. Man hadde behov for tiltak for å redde alle viktige arkiver som var skapt og ville bli skapt i tiden fremover (NOU 1987: 35, s. 16-17). Arbeid med rettsdokumentasjon sies å være mest ressurskrevende (NOU 1987: 35, s. 19). Det er i all hovedsak utfordringer for Arkivverket utredningen tar for seg. Arkivene i de ulike offentlige virksomheter omtales knapt. Hvordan er dette sammenlignet med utredningen som ligger til grunn for forslaget til ny arkivlov? At arbeid med å sikre god dokumentforvaltning i offentlig forvaltning ikke ble vurdert som et mål med den første arkivloven er noe som også Arkivlovutvalget påpeker i sin rapport (NOU 2019: 9, s. 85). Her ser vi i mandatet at utvalget bes beskrive de viktigste utfordringene i og for arkivene. Oppgave- og ansvarsfordeling mellom Arkivverket, statlig forvaltning, kommunal sektor og kulturinstitusjoner i sitt arbeid for å sikre samfunnets arkiv (NOU 2019: 9, 42). Dette er et mye bredere oppdrag. Kapittel 6 tar for seg utfordringene for *hele* arkivsektoren. Ikke bare Arkivverket. Her trekkes digitalisering, konkurranseutsetting, gjeldende arkivlov og lovverket rundt lagring av personopplysninger frem som særlige hovedutfordringer. Til det siste peker Arkivlovutvalget på at rettsutviklingen har medført at arkivsektoren har fått større ansvar og oppdrag for samfunnets rettighetsdokumentasjon. Denne type arkiver har økt i omfang som følge av nytt lovverk som forvaltningslov, offentlighetslov og personopplysningslov på 60- og 70-tallet. Lovfestede rettighetene til enkeltpersoner har så blitt ytterligere forsterket som for eksempel ved innføring EUs Personvernforordning sommeren 2019 (NOU 2019: 9, s. 64). I utredningen slås det videre fast at den offentlige forvaltningen i Norge er en av de mest digitale i verden (NOU 2019: 9, s. 65). Utfordringer som nevnes som følge av digitaliseringen er at det i anskaffelses- og utviklingsarbeidet er størst fokus på tjenestedesign og virksomhetsarkitektur. I et digitalisert samfunn er det viktig at vi også sikrer de arkivfaglige verdiene. Arkivlovutvalget påpeker at gjeldende arkivlov ikke sier direkte noe om *hvorfor* man skal ta vare på arkiver. De mener det er viktig å tydeliggjøre dette i ny lov. Arkivene skal, i tillegg til å gi oss kunnskap om fortiden, være en bærebjelke i vårt demokratiske samfunn (NOU 2019: 9, s. 87). I en tid arkivfaget står ovenfor store utfordringer er det godt å lese at Arkivlovutvalget mener at forholdene for å skape gode arkiver aldri har vært bedre enn nå, men det understrekes at dette betinger at nye virkemidler må tas i bruk (NOU 2019: 9, s. 66).

Allerede i NOU 1987: 35 kommer imidlertid en utfordring, som skulle vise seg å bli meget stor og som fremdeles er aktuell, frem. Edb-lagret informasjon, som det da ble kalt, skapte behov for en nærmere kontakt mellom arkivskaper og Arkivverket. Dette var nødvendig

nettopp for å sikre digitalt skapt arkivmateriale for fremtiden. Her omtales at man for eksempel ikke må benytte samme lagringsmedium til å kopiere nye data over gammel dokumentasjon, ettersom den gamle dermed ville gå tapt. Et annet tema arbeidsgruppa tar opp som fortsatt er veldig aktuelt er behovet for å se på forholdet mellom arkiv generelt og rettighetsdokumentasjon spesielt. Datatilsynet kunne, med hjemmel i personregisterlova fra 1978, kreve historisk interessant materiale slettet. Ser vi til Arkivlovutvalgets rapport behandles også her utfordringer knyttet til bevaring avveid mot sletting «retten til å kjenne sin egen historie» kontra «retten til å bli glemt» (NOU 2019: 9, s. 74).

I NOU 1987: 35 om rettighetsdokumentasjon og Arkivverkets oppgaver, fremhever Arbeidsgruppa at målet er å sikre materialet for å gjøre det tilgjengelig for forskere og andre interesserte (NOU 1987:35, s 25). Arbeidsgruppa har lite fokus på å legge til rette for innsyn i dokumentasjon til den registrerte selv. I utredningen omtales publikums behov for konkret dokumentasjon, men utredningene har størst fokus på Arkivverket sin rolle med å ta vare på rettighetsdokumentasjonen (NOU 1987: 35, s. 25). Utfordringene knyttet til om sakene til den enkelte er godt nok belyst eller rett til innsyn i saksopplysningene for den det gjelder omtales ikke. Det fremheves tvert imot at arbeidet med rettighetsdokumentasjon går på bekostning av andre oppgaver. Arbeid med å gjøre avleverte arkiver tilgjengelige for forskere er trukket frem som et område som bør prioriteres (NOU 1987: 35, s. 26). Det nevnes tiltak for å få ned ressursbruken for Arkivverket, som riktignok i tillegg vil kunne ivareta rettsikkerheten, og «*samtidig komme forskning og kulturhistorisk dokumentasjon til gode*» (NOU 1987: 35, s. 27). Når det gjelder rettighetsdokumentasjon trekkes det faktum at materialet vanskelig kan gjøres fritt tilgjengelig frem, ettersom denne type arkiver inneholder opplysninger om noens personlige forhold i henhold til Forvaltningsloven § 13. Arkivverket har dermed ikke mulighet for å gjøre denne type dokumentasjon tilgjengelig for offentligheten (NOU 1987: 35, s. 56) uten nødvendige begrensninger. Selv for taushetsbelagt materiale kan der gjøres unntak for statistikk og forskning. Riksarkivaren setter opp kriterier som regulerer dette, for å unngå at personopplysninger benyttes til andre formål eller kommer på avveie (NOU 1987: 35, s. 57). Det anbefales at Arkivverket konsentrerer seg om å effektivisere kassasjonsarbeidet i forvaltningen i tillegg til å sikre og tilgjengeliggjøre det arkivmateriale som har forskningsmessig og kulturhistorisk verdi (NOU 1987: 35, s. 22). Dokumentasjon som kan tenkes å ha betydning for den enkelte borger nevnes ikke.

Når det gjelder bevaring av offentlige arkiver trekkes virkemidler som kassasjonsbestemmelser, arkivinstrukser og retningslinjer for oppbevaring frem, som noe som

må bedres. Her ser utredningen på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt arkivarbeid under ett (NOU 1987: 35, s. 30). I 2014 kom Arkivverket med reviderte bevarings- og kassasjonsregler for offentlig forvaltning (Arkivverket, 2014). Det gamle regelverket siktet, i alle fall for kommunal sektor, mot bevaring av historisk viktige arkiv. Regelverket plukket ut sakstyper og dokumentasjon som hadde kortvarig eller liten interesse og rutinepregede saker. Alt annet skulle bevares. Reglene som kom i 2014 gjorde det så helt omvendt. Få saksområder, som enten var viktig historisk eller kulturell dokumentasjon eller som inneholdt viktig rettighetsdokumentasjon, ble pålagt bevart. Alt annet kan kasseres.

Ser man til § 8 *Plikt til å dokumentere virksomhetens kommunikasjon* i det nye lovforslaget har man tatt enda et steg videre. Arkivdanningen skal skje på en automatisert måte og at all ekstern kommunikasjon skal dokumenteres. For personer i ledende stillinger skal all virksomhetsrelatert kommunikasjon bevares. Man bevarer ut fra hvordan dokumentasjonen skapes, hvilke prosesser den inngår i, uten tanke på innholdet (NOU 2019: 9, s. 17). Av dette skal det minimeres ut fra personvern hensyn. Kassasjon som begrep er altså endret til sletting. Digitaliseringen oppgis som årsak til at det må store endringer til når det gjelder bevaringsnivå og hvilken metode som skal benyttes for å vurdere dette (NOU 2019: 9, s. 215). For å lette på Riksarkivarens arbeidsbyrde blir det foreslått at Riksarkivaren kan delegerer saksbehandlingen av slike søknader til den han gir fullmakt f eks ute i de respektive Statsarkivene (NOU 1987: 35, s. 58). utfordringer om innsyn i arkivmaterialet er i utredningen kun knyttet til materiale som er deponert eller avlevert Arkivverket. Praktisering av åpenhet og innsyn under arkivdanningen hos forvaltningen nevnes ikke i særlig grad. Dokumentfangst er heller ikke viet stor oppmerksomhet i Arbeidsgruppa sin rapport. Årsaken kan være at dette ikke var en stor utfordring den gang og dermed ikke ble ansett som relevant for oppdraget. Det vises til at et Statlig fornyelsesprogram nylig var lagt frem med en mer effektiv og brukerrettet forvaltning som mål (NOU 1997:35, s 22). Dette sier i alle fall noe om at man var opptatt av arkivdanning den gang også, selv om dette ikke var Arkivverkets hovedansvar.

Hvordan omtales offentlighet i forvaltningen, eller mangel på sådan, i forslaget til ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver? Det står i ganske stor kontrast til utredningen til Arbeidsgruppa. Bevissthet om den registrertes rettigheter og riktige vedtak/saksbehandling knyttet til saken, hvilke opplysninger som blir registret og hvor lenge disse skal bevares har i dag stor oppmerksomhet i samfunnet. Dette er også viet stor oppmerksomhet i forslaget til revidert arkivlov (NOU 2019: 9). Videre har innføring av personvernforordningen økt

samfunnets bevissthet om rettigheter til å vite hvilke personopplysninger som lagres, korrigerings og sletting. Her utredes utfordringer med at offentlighetslova gir rett til innsyn i journaler og lignende register, mens arkivlova styrer hva som er arkivverdig. Det pekes på at innsyn først og fremst skjer ved hjelp av søk i offentlig postjournal. Arkivlovutvalget tar opp de store utfordringene knyttet til at mye annen dokumentasjon og kommunikasjon ikke er tilgjengelig for offentligheten, fordi det ikke er journalført. Dette oppgis som hovedårsaken til at utvalget foreslår å fjerne krav om journalføring (NOU 2019: 9, s. 172). Organet kan i henhold til gjeldende lov, for eksempel selv avgjøre om interne notater skal journalføres. Riksrevisjonen har i sin rapport Dokument 3:10 (2016-2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*, avdekket at det i departementene er betydelige mengder dokumentasjon som ikke blir arkivert. Rapporten avdekker at dette bl.a. skyldes at sak- arkivsystemene er lite brukervennlige, saksbehandlerne mangler nødvendig opplæring. Arkivlovutvalget peker også på viktige årsaker til manglende journalføring og arkivering. Det saksbehandles direkte i egne fagsystemer som ikke er integrert mot sak- arkivsystemet. Overføring av dokumentasjon fra fagsystemene skjer dermed ikke automatisk. Dette krever at saksbehandler selv må bruke store ressurser på å få dokumentasjonen arkivert (NOU 2019: 9, s. 175). Ikke minst har innføring i bruk av e-post, som blir sendt direkte mellom saksbehandlerne, medført store mangler i journalføringen, mye på grunn av de samme årsakene. I tillegg er virksomhetens tilgang til e-postkontoene til sine ansatte begrenset av hensyn til personvern (NOU 2019: 9, s. 164). I forslag til ny arkivlov § 8 er journalføringsplikt foreslått erstattet av dokumentasjonsplikt. Dette vil bety at det blir virksomhetenes ansvar å sørge for verktøy som sikrer at overføring av dokumentasjon skjer på en automatisert måte. Ansvaret for å ha kontroll på virksomhetens dokumentasjon blir da flyttet fra den enkelte saksbehandler til virksomheten. Hvordan er det praktisk mulig at journalføringsplikten fases ut uten nye løsninger på plass? Kan vi ikke risikere at offentlighetens tilgang til dokumentasjonen blir svekket dersom kravet til journalføring faller bort? Vi ser at selv om journal og journalføring som begrep er tatt ut fra forslag til ny arkivlov, er aktivitetene som samsvarer med journalføring beholdt, som f.eks. logg over transaksjoner mellom aktører og søkbare register (NOU 2019: 09, s. 178).

Lav prioritering av arkivarbeidet i forvaltningen omtales under ansvars og oppgavefordeling for offentlige arkiver (NOU 1997:35, s. 22). En egen lov om arkiv skulle være et virkemiddel for å få høynet kvalitet og prioritet. Men her igjen, mest med tanke på Arkivverket som da skulle få korrekte avleveringer. Som eksempel på hva som kunne bedre kvaliteten i

arkivdanningen skulle arkivnøkler lages, med bistand fra Riksarkivaren og det enkelte departement. Ressursmangel nevnes som en av årsakene til at arkivarbeidet ikke utføres i henhold til reglene. Arbeidsgruppa mener hovedårsaken til dette er at arbeidet har lav status både i forvaltningen og i samfunnet ellers. En arkivlov vil kunne bidra til å heve betydningen av fagområdet, men ikke alene. Dette vil være et av flere virkemiddel (NOU 1987: 35, s. 35).

Utredningen peker på at det den gang ikke fantes noen utdanning av arkivpersonale på høyskolenivå. Opplæring og utdanning av arkivpersonale trekkes frem som et virkemiddel for at arkivmaterialet i fremtiden skal få et bedre vern og dermed kunne brukes. (NOU 1987: 35, s. 28). Arkivlovutvalget påpeker at det også i dag er mangel på kunnskap om arkiv og hvilke utfordringer sektoren står foran. Utvalget trekker frem verdien av at vi i dag har arkivarutdanning både her ved NTNU og ved OsloMet (NOU 2019: 9, s 81). Bruk av ny teknologi nevnes som et annet viktig virkemiddel. Den gang var overføring av papirarkiv til mikrofilm noe som var teknisk mulig, ble regnet som sikkert, plassbesparende, kunne kombineres med andre digitale lagringsmedier og lette tilgjengeligheten for forskning (NOU 1987: 35, s. 32). Overføring til magnetbånd og kompakte lagringsmedier nevnes som andre alternativer for å sikre materialet. Arbeidsgruppa peker på at Arkivverket ikke må være alene i å ha en rolle i utvikling og testing av nye kompakte lagringsmedier. Her må man bl.a. se til hvordan andre lands arkivmyndigheter løser de samme utfordringene og samarbeide med forskningsrådene. Når det kommer til bruk av teknologi ser vi at arkivgruppa har pekt på viktigheten av hva som skjer i arkivdanningen. Arkivverket anbefales å holde seg oppdatert på hvilken teknologi som tas i bruk i arkivdanningen i offentlig forvaltning (NOU 1987: 35, s. 33). Til spørsmålet om det er behov for egen arkivlov trekker Arbeidsgruppa frem at det ville være *«hensiktsmessig som basis for arbeidet med å ta vare på verneverdige arkiver»*. Arbeidsgruppa mener behovet for egen lov er størst med hensyn til eldre arkiver som ikke lenger er i daglig bruk. Eldre og avsluttede arkiver er ofte i dårlig stand, ikke blir oppbevart på en god nok måte eller i verste fall er kassert. Utfordringene som nevnes i mangel på egen lov er først og fremst konsekvensene det har for eldre arkiver som ikke lenger er i daglig bruk. At disse ikke er i god stand, ikke har blitt oppbevart på en god nok måte eller i verste fall er kassert. Det trekkes frem at dette igjen gjør at det blir umulig å etterleve andre lover som skal sikre borgernes rettigheter i henhold til offentlighetslov og forvaltningslov. Utredningen peker på behovet for en samlet vurdering av alle lover som regulerer arkivforhold, særlig mot datalovgivning som da var under utarbeidelse. Å koble lovbestemmelser om arkiv til ytterligere flere lovverk ble også diskutert (NOU 1987: 35, s. 34). Loven ble den gang

foreslått å være en rammelov, ikke legge opp til detaljregulering. Man kan kjenne igjen mange av de samme utfordringene som omtales i NOU 2019: 9, med avgrensing mot andre lover i forhold til f eks innsyn, som er regulert i offentlighetsloven (NOU 1987: 35, s. 35), som Arkivlovutvalget har tatt for seg i sitt lovforslag.

I forslag til lov som legges frem i utredningen *Samtidens arkiver – fremtidens kildegrunnlag* (NOU 1987:35) ble det lagt opp til at Arkivverket skulle ivareta tre hovedformål. Effektivisere arbeidet i offentlig forvaltning, sikre private og offentlige rettslige interesser og ta vare på arkivmateriale for kulturhistorisk dokumentasjon og vitenskapelig forskning. Oppdragsgiver for Arbeidsgruppa, Kultur- og vitenskapsdepartementet, la opp til at Arkivverket skulle ha et hovedansvar for gjennomføringen av alle tre formål. Arbeidsgruppa mente likevel at formålet om effektivisering i statlig forvaltning fortsatt skulle ligge til Forbruker- og administrasjonsdepartementet og Rasjonaliseringsdirektoratet. I Arkivlovutvalgets mandat er også spørsmålet om arkivvirksomhetene har en hensiktsmessig organisering på kort og lang sikt tatt opp. Man tar i denne utredningen for seg hele arkivsektoren, ikke bare Arkivverket, men også andre arkivinstitusjoner og dokumentasjonsfaglige miljøer i forvaltningen (NOU 2019: 9, s 126). Det er i denne sammenheng interessant å se på hva utvalget tenker rundt organisering som følge av hvilke sett av lover som regulerer dokumentasjonsplikten og under hvilke politiske områder den nye arkivloven bør høre hjemme. Her er det tre muligheter slik utvalget ser det. Kulturdepartementet som i dag, Justisdepartementet, som har ansvar for forvaltnings- og offentlighetslov eller Kommunal og moderniseringsdepartementet som har ansvar for forvaltningspolitikk og digitalisering av offentlig sektor. Spennet mellom oppgavene fra dokumentasjonsforvaltning til kulturarv er stort. Å skille på oppgavefordelingen for å finne en riktig politisk plassering vil ikke gi noe gevinst, slik utvalget ser det. Utvalget foreslår ikke noen større organisatoriske endringer sett mot dagens organisering, men påpeker i sine avsluttende vurderinger på at effektiv drift må være et mål *også* for arkivsektoren.

For å forstå lovforslaget i NOU 1998:35, sett mot tiden dette ble fremmet i, har jeg, i den videre drøftingen under, valgt å se til merknadene i utredningen (Kap. 10.2).

Til prgf. 1. Lovens formål ser vi her at man var mest opptatt av å heve kvaliteten på arkiver som ble avlevert til Arkivverket for at man der lettere kunne «betjene» disse. Å heve kvaliteten på innholdet, øke dokumentfangst, krav om offentlighet og borgernes rettigheter nevnes ikke, men man forventet en effektiviseringsgevinst. Oppgavefordelingen mellom Arkivverket og institusjonene om dokumentforvaltningen i aktive arkiver blir trukket frem

som uklar, men det konkluderes med at det ikke er Arkivverket som skal ha ansvar for å sikre rettslige interesser for det offentlige. Dette ansvaret ligger hos det organet som har skapt arkivene (NOU 1987: 35, s. 36). Videre trekkes tilgjengeliggjøring frem som det «*endelige mål innenfor lovens ramme* (NOU 1987: 35, s. 37)». I forslag til ny lov ser vi at formålet er å sikre dokumentasjon slik at man kan forstå samfunnet både i samtid og i framtid (NOU 19:9 § 1(1)). Dette skal bidra til å bevare og videreutvikle landet som rettsstat og demokrati. Altså er man mye mer opptatt av selve arkivdanningen og forholdet mellom borgere / tjenestebrukere og myndighetene i forslag til ny lov enn i gammel.

Hvilken dokumentasjon skal vi ta vare på og hvordan sikre at denne blir tilgjengelig og lesbar også i fremtiden? Ser vi videre på lovens formål § 1 (2) a, b og c skal loven *særlig* fremme offentlighet og demokrati og forsvarlighet i forvaltningen. Rettighetsdokumentasjon er det som først listes opp mens d, e og f mer tar opp i seg «arven» fra gjeldende arkivlov med å legge til rette for forskning, og å sikre offentlige arkiver som en viktig del av vår felles kulturarv (NOU 2019: 9, s. 45). Arkivverket har i sitt hørings svar påpekt at tilgjengeliggjøring ikke er den del av formålet i forslag til ny lov, noe de mener fortsatt bør med, ettersom det å gjøre samfunnsdokumentasjonen tilgjengelig er en forutsetning for at dokumentasjonen skal kunne brukes.

Hva så med bortfall av journalføring i Arkivlovutvalgets forslag? Gjeldende arkivlov sier ikke mye om arkivenes primære verdi generelt eller formålet med journalføring spesielt. Journalen har til hensikt å hjelpe virksomheten til å holde orden på egne saker og dokumenter. Journalen er et verktøy for kvalitetssikring for egen saksbehandling og de gevinster denne oversikten gir, kommer lite frem i Arkivlovutvalgets rapport. Journalføring i et sak- arkivsystem sørger bl.a. for at henvendelser blir besvart og frister blir opprettholdt, saker struktureres, opplysninger om hvem er avsender og mottaker, hvem som har behandlet sakene og omfanget av de forskjellige sakstypene. Journalen gir en oversikt over hele saksforløpet (Fonnes, 2000, s. 110). Selv om journalen helt klar tjener som et viktig verktøy for et demokrati og myndighetenes samfunnsdokumentasjon får det lite oppmerksomhet i forslag til ny lov, selv om journalen omtales i forholdet til offentleglova (NOU 2019: 9, 172). Den «sekundære» verdien, som er å gjøre det mulig for offentligheten å be om innsyn ved å identifisere saker og enkelt dokument, er mye omtalt.

Til prgf. 2 Definisjoner I utkast til lov er «arkiv» definert som alle typer informasjonsbærere som «*papir, fotografi, film, magnetbånd, videoplater mm*». Arkiv er «*oftest en samling av*

flere dokumenter» (s. 37). I formålsparagrafen til forslaget til ny lov nevnes ikke begrepet *arkiv* med et ord.

Selv om samfunnsoppdraget til arkivskaper omtales lite hva angår arkivdanningen i lovforslaget til Arbeidsgruppa, ser vi i § 5 *Arkivansvaret* omtales med at det offentlige har en plikt, til å behandle sine arkiver slik at disse er sikret og at det er mulig å finne tilbake til viktig informasjon. Behandling som nevnes er bl.a. krav til arkivsystemer og ordningsrutiner (NOU 1987: 35, s. 39). Det vises videre til at det gis andre, mer detaljerte bestemmelser i medhold av loven eller som pålegg fra Riksarkivaren. Likevel understrekes det igjen at viktigheten av å ta vare på arkiver i aktivt bruk er for å oppnå lovens formål etter § 1 slik at det ikke blir for utfordrende for Arkivverket gjøre dette tilgjengelig frem i tid. Det betyr ikke at Arbeidsgruppa for det første lovforslaget ikke tenkte på borgernes rett til innsyn hjemlet i offentlighetslov og forvaltningslov. Det kommer også frem at dette er krav til arkivarbeid som skal reguleres utenfor arkivloven (NOU 1987: 35, s. 40).

Til prgf. 6. Riksarkivarens veilednings- og tilsynsansvar Når Riksarkivaren gis godkjenningsmyndighet for arkivnøkler, arkivsystemer og arkivinstrukser har han/hun stor påvirkning på selve arkivdanningen. Det virker ikke som om man den gang så for seg at dette ville kunne bli en omfattende godkjenningsordning. For arkivnøkler og særlig for systemer etter Norsk arkivstandard (Noark), har det vist seg at godkjenning fra Riksarkivaren ble, og fortsatt er, en stor og viktig oppgave for Arkivverket. Dette har nok sammenheng med utvikling og bruk av elektroniske journaler og senere mulighet for å knytte til og arkivere elektroniske dokumenter. Offentlige organer ble pålagt å benytte Noark-godkjente sakarkivsystemer. Dette er mye omtalt i forslag til ny lov. Det legges opp til en mer forenklet standard og anledning til fritak fra å følge standarden, for å teste ut nye metoder med innebygget arkivering (NOU 2019: 9, s 183). Arkivverket har i år kommet med to nye veiledere som skal hjelpe offentlig forvaltning med utfordringer knyttet til elektronisk arkivdanning (Arkivverket, 2020).

Til prgf. 7. Offentlige organers opplysningsplikt Det fremkommer at formålet her er at Arkivverket må få nødvendig informasjon om arkivene et organ innehar for å kunne utføre sine oppgaver med å vurdere og sikre at arkivene blir bevart for fremtiden. (NOU 1987: 35, s. 41). I ettertid kom Arkivforskriftens § 4 med pålegg til offentlige virksomheter om å ha en arkivplan. Planen skal bl.a. si noe om hvilke typer arkivmateriale organet produserer, innehar og hvordan dokumentforvaltningen er organisert. Her skal man også ha en bevarings- og kassasjonsplan. Riksarkivarens forskrift har utfyllende krav. Så sent som i 2018 kom et eget

krav om internkontroll med i arkivforskriften. I Arkivlovutvalgets forslag til ny lov har man påpekt viktigheten av å sikre arkivregelverket følges under selve arkivdanningen selv om dette ikke er nevnt i mandatet. Utvalget foreslår at det settes krav om dokumentasjonsstrategi i § 6. De mener at arkivplan ikke fungerer som et styringsdokument for organets øverste ledelse i dag, men mer som er redskap for dokumentforvaltningen. Internkontroll er hjemlet i annet regelverk og behøver dermed ikke forankres i ny arkivlov, slik utvalget ser det. En dokumentasjonsstrategi vil kunne være et styringsdokument som forplikter involvering fra den øverste ledelsen og et forpliktende samarbeid mellom dokumentforvaltningen, IKT, ledere og saksbehandlere. En dokumentasjonsstrategi vil bidra til å sikre måloppnåelse av dokumentforvaltningen, gi oversikt over status og risikovurderinger. Dokumentasjonsstrategien er foreslått vedtatt hvert 4. år. Strategien skal også inneholde evaluering av etterlevelse av dokumentasjonspliktene i ny lov, med referanse til styringsdokumenter om informasjonssikkerhet, personvern og andre lover som regulerer forvaltningen i virksomheten (NOU 2019: 09, s 102). Av eksempel på hva som må med i en slik strategi er kommunikasjonskanaler og IKT-systemer som produserer og lagrer dokumentasjon som er omfattet av arkivloven. Disse må risikovurderes i forbindelse med anskaffelsen. Her nevnes skyløsninger som særlig relevant ettersom det i ny lov åpnes opp for at denne tjenesten blir tillatt brukt, under visse betingelser. I strategien skal virksomheten også gjøre rede for hvilke digitale løsninger som offisielt benyttes til ekstern kommunikasjon, som for eksempel internettportalen Altinn som forvaltes av Digitaliseringsdirektoratet. Der kan offentlige virksomheter ha digital dialog med privatpersoner og næringslivet (Altinn, 2020). Virksomhetens bruk av sosiale medier til kommunikasjon skal også fremkomme. Dokumentasjonsstrategien skal også inneholde en oversikt over hvordan dokumentforvaltningen er organisert, som i arkivplan i dag. Utvalget mener det også er naturlig å ha med hvilken arkivfaglig, ikt-faglig, og personvernkompetanse virksomheten innehar. I tillegg bør de som har satt ut tjenester til private aktører gjøre rede for dette og for hvordan dokumentasjonen som dermed skapes og lagres av private leverandører, skal behandles for å etterleve arkivloven. Ikke minst skal det dokumenteres hvordan langtidslagring, minimering og sletting praktiseres i virksomheten. Arkivlovutvalget påpeker at en slik dokumentasjonsstrategi vil bli viktig å se til når det skal utføres tilsyn fra Nasjonalarkivet (NOU 2019: 9, s. 105).

Til prgf. 8. *Forbud mot uhjemlet kassasjon, tilegnelse, avhending og utførsel.* Her er man også først og fremst opptatt av at arkivbegrensning må foretas slik at Arkivverket skal kunne

håndtere avleverte arkiver med minst mulig bruk av ressurser på ordning, oppbevaring og tilgjengeliggjøring. Videre var man naturlig nok opptatt av at arkiver med stor informasjonsverdi ikke skulle kasseres. Det vises til at det dessverre jo har forekommet (NOU 1987: 35, s. 41). Vi kan lese at Datatilsynet og Arkivverket hadde motstridende interesser i forhold til å bevare og kassere personopplysninger etter Personregisterloven § 11 ledd nr. 10, som gav adgang til å påby kassasjon. Datatilsynet kunne, som premiss for sine konsesjoner for elektroniske personregister, sette krav om sletting etter en viss tid. Dette av frykt for at materialet ikke ble oppbevart trygt nok, med den konsekvens at personopplysninger kunne komme på avveie. Arkivverket på sin side er opptatt av at viktige rettighetsopplysninger da kan gå tapt. Arbeidsgruppa mente denne utfordringen kunne løses ved at Arkivverket overtok disse elektroniske registrene på lik linje med annet avlevert materiale. De foreslo også at Datatilsynets adgang til å påby sletting burde falle bort (NOU 1987: 35, s. 42). I lovforslaget til ny arkivlov foreslår Arkivlovutvalget at begrepet kassasjon erstattes med sletting (NOU 2019: 9, s. 215). Lovutkastet legger til grunn at bestemmelser om kassasjon ikke lengre skal fastsettes i arkivlov med forskrifter, men i særlovgivningen, selv om særlovgivningen kan ha andre perspektiver enn hensynet til arkivbevaring. Arkivverket sin posisjon som landets øverste kassasjonsmyndighet står dermed i fare for å bli svekket, noe som Arkivverkets også påpeker i sin høringsuttalelse til forslag til ny lov.

Arkivlovutvalget slår fast at mesteparten av dagens arkiver inneholder personopplysninger. I mandatet har utvalget fått i oppdrag å passe på at forslaget til ny lov er i tråd med personvernforordningen (NOU 2019: 9, s. 106). I henhold til forordningen er det bare tillatt å behandle personopplysninger dersom man bl.a. har rettslig grunnlag, om taushetsplikten begrenser dette grunnlaget (jf. forvaltningsloven § 13), om opplysningene man innhenter er relevante for formålet og om det er nødvendig å lagre personopplysningene over tid. I tillegg er det slik at enkelte kategorier av opplysninger, som kan sies å utsette den registrertes rettigheter for særlig risiko, er ytterligere regulert (NOU 2019: 09, s. 108). Forordningen regulerer ikke bare den enkeltes rettigheter men stiller også en rekke krav til systemene personopplysningene lagres i (Schartum, 2018, s. 133). Å dele personopplysninger man har innhentet for et bestemt formål for et annet, krever at også formål for videre bruk er tydelig angitt (Schartum, 2018, s. 145). Forordningen artikkel 9 (2) åpner opp for unntak når det gjelder forbudet mot viderebehandling av sensitive personopplysninger når dette er nødvendig for arkivformål i allmennhetens interesse, til vitenskapelige eller historiske forskningsformål eller til statistiske formål (NOU 2019: 9, s. 86). Vi ser i Arkivverkets høringsuttalelse til

forlag til ny lov § 24 *Behandling av personopplysninger for arkivformål i allmenhetens interesse* at de mener forslag til ny arkivlov legger opp til en strengere tolkning enn forordningen skulle tilsi. De peker på at lagtingsbevaring av personopplysninger også kan være godt personvern. Arkivverket mener at også deling av data kommer inn under begrepet «Arkivformål i allmenhetens interesse» (Arkivverket, 2019). Dette kommer i tillegg til at arkivering er et selvstendig formål der arkivering inngår som en del av saksbehandlingen for f eks å kunne treffe et vedtak eller å dokumentere myndighetsutøvelse (NOU 2019: 09, s 112). Det kommer også frem i høringsuttalelsen fra Arkivverket at man mener det ikke det blir riktig at Datatilsynet blir godkjenningmyndighet for andre virksomheter som behandler personopplysninger for arkivformål i allmenhetens interesse, ettersom dette er et arkivfaglig begrep. I NOU 1987:35 er ikke utførsel av arkivmateriale omtalt, men dette skulle vise seg å bli svært aktualisert med overgang til digitale arkiver og tilbud om skytjenester, lagring av digital dokumentasjon på servere som er tilgjengelige fra Internett. Gjeldende arkivlov ble utvidet med § 9b som forbyr at arkivmateriale føres ut av landet. I NOU 2019:9 videreføres forbud fra gjeldende arkivlov mot å føre papirarkiver, eller annen dokumentasjon som ikke er digital, til utlandet i § 20. Når det gjelder bruk av skytjenester har Arkivlovutvalget bl.a. også sett til høringsuttalelsene til forslaget til ny arkivforskrift i 2017. Bruk av skytjenester ble også foreslått tillatt der, men man besluttet å vente på utredningene til Arkivlovutvalget. Ny lov foreslår at skytjenester kan benyttes med visse vilkår for bl.a. å sikre eiendomsretten, at personvernforordningen overholdes og at arkivmaterialet oppbevares sikkert (NOU 2019: 9, 201).

Prgf. 9. Avlevering kan man vel si at også skulle bli et mer og mer utfordrende område ettersom en avlevering forutsetter at arkivene har gått ut av daglig bruk. Som en hovedregel 25 år etter at sakene oppstod. Her nevnes først og fremst at arkivskapende organ gjerne selv kan fortsette å oppbevare disse arkivene, dersom de har egnede arkivlokaler, ettersom Arkivverket har begrenset magasinkapasitet (NOU 1987: 35, s. 42). Det problematiseres lite rundt utfordringer knytta til arkiver som avsluttes og går ut av daglig bruk, men som enda ikke er gamle nok til at Arkivverket ønsker å ta disse imot. En problemsstilling som kom etter innføring av elektroniske arkiver er utfordringene knyttet til oppbevaring av arkivmaterialet, som nå blir digitalt skapt og som skal bevares for fremtiden, med de teknologiske utfordringer det fører med seg. Arkivverket eller arkivskaper må bruke ressurser på å holde disse arkivene søkbare og lesbare, samtidig som materialet må beholde nødvendige

metadata ved hjelp av vedlikehold av maskiner, programvare, elektronisk innhold og digital proveniens.

Mer effektiv ressursbruk i offentlige virksomheter, som igjen skal legge til rette for en økt produktivitet i samfunnet er også en av hovedmålsetningene i Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019-25. Ved hjelp av nye, tekniske løsninger endres tjenestene som offentlig sektor leverer. Strategien er helt tydelig på at dette kan medføre organisasjonsendringer, at for eksempel prosesser må settes opp på nytt, flytting av ansvar og endring av regelverk. At det skal brukes færre ressurser på offentlig sektor, er en bakenforliggende årsak til behovet for at det skal jobbes på nye, smartere måter (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Her ser vi at forslag til ny lov søker å tilpasse ny teknologi og digitaliseringsstrategi. I §7 fremkommer det en tydelig en adgang til å dokumentere i felles systemer, noe som vil kunne bidra til at man i større grad kan se dokumentasjonen som et samlet resultat av en helhetlig saksbehandlingsprosess, mer enn et bilde fra hver av de arkivskapende organene (NOU 2019: 09, s. 151). Det er verd å merke seg at Arkivlovutvalget i sin rapport slår fast: «det er en lang vei fra digitalisering til innsparing, også i arkivsektoren». En av årsakene til dette er at det kreves investeringer av ny teknologi og kompetanse. Et annet viktig poeng er at mens digitaliseringen fører til at behovet for manuelle prosesser minker, øker dokumentasjonsmengden og fangsten. I tillegg kommer økt arbeidsmengde knyttet til den teknologiske kompleksiteten (NOU 2019: 98, s. 262). Å sammenligne ressursbruk tilbake til tiden NOU 1987:35 ble utarbeidet, er ikke lett. Selv om dokumentforvalterne fortsatt tar seg av kvalitetssikring og journalføring er mye av ansvaret for registrering og arkivering av dokumenter flyttet fra arkivtjenestene til saksbehandlerne siden den gang. Saksbehandlere registrer ikke bare egenproduserte dokumenter men også inngående brev, som følge av at man etter hvert fikk systemer som ivaretok importering av e-post til sak- arkivsystemet. Ikke alle saksbehandlere er seg sitt ansvar bevisst. Flere undersøkelser har vist at viktig dokumentasjon dermed ikke blir arkivert. Dette kan ikke sies å være et skritt i riktig retning hva angår effektivisering. Norsk offentlig forvaltning hatt krav om å benytte elektroniske sak- og arkivsystemer som er godkjent etter Noark-standarden siden 1999. Funn i Menon-rapporten viser at der standarden har fungert for avlevering, har det ikke vært lett å finne innovative løsninger for dokumentfangst. Rapporten slår også fast at dokumentasjon som skapes utenfor Noark-system ikke blir arkivert, standarden blir ikke benyttet etter intensjonen og det har vært lite interesse for å få til gode integrasjoner. Rapporten hevder at konsekvensen er at det skapes mer dokumentasjon enn før og at en veldig liten andel av denne dokumentasjonen passer inn i

det sak- arkivsystemet. Den klassiske arkivstrukturen har nivå for dokument og saker, men mye av den dokumentasjonen som skapes i dag passer ikke inn i den strukturen. I forslag til ny lov § 19 *Plikt til vedlikehold* fremkommer det at virksomheten plikter å hindre utilsiktet informasjonstap ved konvertering til nye formater. Dette står i kontrast til dagens krav i Noark hvor dokumenter fortløpende konverteres fra forskjellige produksjonsformat til godkjente arkivformat som pdf a. Dokumentasjon som produseres i fagsystemer må i dag overføres eller implementeres mot Noark-5 for at virksomheten skal oppfylle krav om lagring i godkjent arkivsystem.

Det ble rundt årtusenskiftet utført en jobb for å gjøre regelverket, som offentlig sektor forholder seg til, teknologinøytralt. Dette betyr at regelverket ikke må være til hinder for digital kommunikasjon som et verktøy i saksbehandlingen av tjenestene som skal leveres. Målet er en mer sammenhengende offentlig sektor. Felles journaler nevnes som eksempel på samarbeid mellom stat og kommune på e-helseområdet. Personvern og informasjonssikkerhet trekkes også frem som grunnleggende i arbeidet med digitaliseringen fremover. Digitaliseringsstrategien legger opp til at brukere av offentlige tjenester skal slippe å måtte opplyse om samme forhold flere ganger. «Kun-én-gang»-prinsippet. Vi skal bygge ned siloene og dele data som en kilde til *økt verdiskapning* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Arkivverket skriver i sitt hørings svar at forslaget til ny arkivlov stemmer godt overens med den retningen de har tatt og vil fortsatte å ha med dokumentasjonsforvaltning og arkiv i dagens digitale samfunn. Arkivverket ser også på deling av og gjenbruk av data i et «økosystem»-perspektiv som noe man bør legge til rette for i ny lov (Arkivverket, 2019). I dag har Arkivverket digitalisering som en viktig del av sin strategi med innebygd arkivering (IA) og Norges største dataforvalter digitalarkivet (DA) som to hovedsatsingsområder (Arkivverket, 2020).

6. Oppsummering

Jeg har i oppgaven forsøkt å belyse hvordan har digitaliseringen har påvirket utformingen av lover og regler for arkivsektoren.

Det har vært utfordrende å sortere ut og omtale funn som bare belyser problemstillingen, ettersom man ved søking i kilder under skrivearbeidet finner mange faktorer men tenker inngår, om ikke som svar på problemstillingen, så i det større bildet. Jeg kunne selvsagt også hatt flere kilder og inkludert flere funn, men da med den konsekvens at alle funn måtte bli kortere omtalt. Jeg kunne også ha valgt meg ut færre områder som jeg kunne ha redegjort mer

om. Her tenker jeg spesielt på at digitalt skapt dokumentasjon nå blir sett på som råstoff for effektivisering og på utfordringene knyttet til innsamling, lagring og deling av personopplysninger som en kilde til verdiskapning. Den potensielle verdien av arkivene i digital form har blitt demonstrert gjennom private aktørers utnyttelse av data de har hatt tilgang til. I tillegg har vi sett at digitalisering og deling av data et virkemiddel for effektivisering i offentlig ressursbruk. Arkivverkets satser altså på Digitalarkivet for lagring og tilgjengeliggjøring av dokumentasjon både fra stat, fylke, kommune og privat sektor. Er de politiske føringene om deling og tilgjengeliggjøring av data fullt ut forenlig med personvern hensynet? Og hvilken verdi vil denne dokumentasjonen ha ved en anonymisering? Går vi på kompromiss med viktige faglige prinsipper i vår iver etter å digitalisere for å effektivisere? Dette er problemstillinger jeg, i løpet av arbeidet med oppgaven, har funnet ut at jeg også kunnet tenke meg å se nærmere på.

I oppgaven har jeg forsøkt å omtale funn fra utvalgte områder sett mot problemstillingen. Dette er personvern hensyn, åpenhet i offentlig forvaltning og hvilken rolle Arkivverket/Nasjonalarkivet var og er tiltenkt.

Hva har jeg så funnet ut?

Lover legger både føringer og begrensninger for hvordan offentlig forvaltning kan benytte teknologi og dermed også hvordan det kan legges til rette for digitalisering. For eksempel regulerer forvaltningslovens § 13 taushetsplikt, som igjen begrenser hvordan taushetsbelagte opplysninger kan sendes og mottas digitalt. Personopplysningsloven med personvernforordningen regulerer hvilke opplysninger det enkelte forvaltningsorgan kan behandle, hvordan opplysningene lagres, hvilket formål de kan brukes til, hvem som skal ha tilgang til personopplysningene og om opplysningene kan deles. Personvernforordningen tillater videre behandling av personopplysninger hvis det skjer «for arkivformål i allmenhetens interesse». Personopplysninger samles inn i stor skala og analyseres ved hjelp av algoritmer. Dette gjelder både opplysningene vi selv gir fra oss og som følge den enkeltes bruk av internett. Det handler om alt fra hvilke nyheter som leses til skandalen der Facebook skal ha delt personopplysninger om flere millioner brukere med selskapet Cambridge Analytica. De benyttet så informasjonen til andre formål enn det som var tillatt. Slike saker har aktualisert at det er viktig å være klar over hvilke personvernutfordringer innsamling og deling av data kan føre med seg. Økt bevissthet rundt nettopp dette, sammen med frykt for at personsensitive opplysninger skal komme på avveie, eller sammenstilles på en måte som kan være i strid med personvern hensyn, er hovedårsaken til oppmerksomheten. Dette skaper igjen

behov for reguleringer i lov. Vi har også sett hvordan lovverk som ikke er tilpasset digital teknologi, kan bremse eller ikke lykkes med å styre utviklingen av digitaliseringen. Digitalisering trekkes frem som en av hovedårsakene til behov for revidering av gjeldende arkivlov. Forbud i gjeldende arkivlov mot å føre arkivmateriale ut av landet er et eksempel på dette. Ønske om økt effektivitet og bedre ressursutnyttelse ved bruk av skytjenester har skapt et behov for tilpassing i ny lov. Noark-standarden er et eksempel på at lovverket ikke har klart å styre bruk av teknologi. Dokumentasjon skapes i systemer som av ulike årsaker ikke følger standarden. Funn i forarbeidene til forslag til ny arkivlov tyder på at Noark-standarden ikke har vært godt nok forvaltet. Vi har sett at myndighetenes digitaliseringsstrategi, for eksempel med felles system som Altinn, krever tilpassing i lov for at flere organ skal kunne dokumentere i samme system.

Utredningen som ble lagt til grunn for gjeldende arkivlov tar lite ansvar for innbyggernes rettigheter og behov for dokumentasjon, mens forslag til ny lov tar veldig mye ansvar for dette. Ser vi på sikring av rettighetsdokumentasjon var ikke det en del av forslag til formålet i den første utredningen i 1987. Å sikre rettslig dokumentasjon kom først med i formålet til gjeldende arkivlov i forbindelse med at loven ble vedtatt. Personvern er i dag ytterligere aktualisert. Personvernforordningen og andre særlover gir innbyggerne rettigheter. Innføring av EUs personvernforordning har skapt økt oppmerksomhet i samfunnet når det gjelder lagring av personopplysninger om hver enkelt av oss. I mandatet har Arkivlovutvalget fått i oppdrag å sikre at forslag til ny arkivlov er i tråd med personvernforordningen. I rapporten utredes store utfordringer som forholdet mellom personvern og arkiv, sletting og bevaring og bestemmelsen i forordningen om «Arkivformål i allmenhetens interesse». Vi har sett at deling av personopplysninger kan skape motsetninger.

Digitaliseringen har også fremmet arkivenes betydning som en kilde til demokrati og åpenhet i offentlig forvaltning. Denne utviklingen kommer tydelig frem i formål til forslag om ny lov. Innbyggernes forventning har også endret seg i tidsperioden mellom de to lovforslagene. Forventinger fra brukere er også en driver for digitalisering. Både når det gjelder hvilken dokumentasjon som forventes å være tilgjengelig, helst ved hjelp av egne søk på nett, men ikke minst også forventningene til opplysninger om en selv man ønsker å ha en viss kontroll over. Den teknologiske utviklingen gjør oss mer oppmerksomme på opplysninger om oss selv. Når det gjelder arkivloven har vi sett at fra å være en lov som skal sikre vår kulturhistorie går denne nå mot å bli en lov som regulerer forvaltningen og forpliktelsen til å dokumentere. Tendensen i det nye lovforslaget er at man automatiserer lagring og bevaring.

All ekstern kommunikasjon er foreslått bevart. Det innebærer at man tar vare på dokumentasjon ut fra *hvordan* den er skapt, ikke utfra den informasjons- og dokumentasjonsverdien materialet har. Arkivlovutvalget er videre opptatt av at man både i dag og i fremtiden, ved hjelp av innsyn i autentiske kilder, vil kunne få oversikt over de prosessene som foregår i dag. Vi har sett at man i dag er like opptatt av informasjon om samtiden og i hvilken sammenheng dokumentasjonen er skapt i, som i selve dokumentene.

Det første lovutkastet tar i første rekke for seg Arkivverkets utfordringer og behov. Det kan se ut som Arbeidsgruppas fokus var at drift av Arkivverket skulle kreve så lite ressurser som mulig. Som vi har sett ønsket man å begrense ansvaret til Arkivverket til å ta mot ferdig ordnede, historisk interessante arkiver for bevaring og tilgjengeliggjøring. Kvaliteten i arkivdanningen i offentlig sektor var arkivskapers ansvar. Etter at utredningen som ligger til grunn for gjeldende arkivlov var ferdig, har den teknologiske utviklingen gått videre i stor fart. Med digitalt skapte arkiv har vi sett at Arkivverket måtte være mer aktivt enn man kanskje så for seg. Vi har sett Arkivverket har hatt en rolle inn mot arkivskapers ansvarsområder med bl.a. godkjenning av arkivnøkler, bevarings- og kassasjonsplaner og med Noark-standarden. Arkivverket har gått fra å se på arkiver som interessante å forske på i fremtiden, til å ta en mer aktiv rolle mot arkivdanning på grunn av digitaliseringen. Forslag til ny arkivlov legger vekt på formål og hensyn, i mindre grad virkemidler, rutiner og retningslinjer. Lovreguleringen, oppgavefordelingen og dermed også maktforholdet mellom Arkivverket og Datatilsynet knyttet til området kassasjon, minimering og sletting har vært et tema i begge utredninger. Kassasjon er i dag et innarbeidet begrep, mens sletting kan gi en del andre assosiasjoner, og da særlig knyttet til personvern. Mange av forslagene til ny arkivlov er tvunget frem av digitalisering og krever dermed en satsning på utvikling av teknolog. Dette vil naturligvis igjen kreve at arkivsektoren har eller kan skaffe seg nødvendig teknologisk kompetanse. Forslagene stiller også høyere krav til ledere og saksbehandlere i offentlig sektor som vil måtte dokumentere mye mer enn det gjøres i dag. Her vil Nasjonalarkivet fortsatt spille en viktig rolle med for eksempel å lage forskrifter og veiledere som kan sikre at formålene i ny lov blir etterlevd.

Referanseliste

- Arkivforskriften. (2018). Forskrift om offentlege arkiv (FOR-2017-12-15-2105). Hentet fra <https://lovdata.no-for-2017-12-15-2105>
- Arkivlova. (1999). Lov om arkiv. (LOV-2018-06-15-38). Hentet fra <https://lovdata.no-lov-2018-06-15-38>
- Arkivverket <https://www.arkivverket.no/nyheter/nye-veiledere-skal-hjelpe-offentlig-sektor-med-elektronisk-arkivdanning>
- Arkivverket <https://www.arkivverket.no/om-oss/hva-er-arkivverket/ny-strategi-2016-2018?q=strategi>
- Cambridge Analytica https://no.wikipedia.org/wiki/Cambridge_Analytica
- Datatilsynet: (2013). *Big Data – personvernprinsipper under press*. Hentet fra <https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/rapporter-og-utredninger/>
- Digitaliseringsdirektoratet <https://www.altinn.no/om-altinn/hva-er-altinn/>
- Fjose, S., Handberg, Ø. N. og Stokke, Ole M.: (2018). *Evaluering av norsk arkivstandard*. (Menon Economics Rapport 81/2018). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Fonnes, I. (2000). *Arkivhåndboken for offentlig forvaltning*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Fornyings og administrasjonsdepartementet. (2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. (Meld. St. 19 (2008-2009)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Forvaltningsloven. (1979). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker. (LOV-2018-06-22-83)*. Hentet fra <https://lovdata.no/lov-2018-06-22-83>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019): *Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025*. (Strategi). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016). *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. (Meld. St. 27 (2015 – 2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Kulturdepartementet. (2009). *Nasjonal strategi for digital bevaring og formidling av*

kulturarv. (Meld. St. nr. 24 (2008-2009)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

NOU 1987: 35. (1987). *Samtidens arkiver – fremtidens kildegrunnlag*. Arkivverkets *presserende oppgaver*. Bergen: Kultur- og vitenskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

NOU 2019: 9. (2019). *Fra kalveskinn til datasjø. Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver*. Oslo: Kulturdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Offentlegforskrifta. (2009). Forskrift til offentliglova. (FOR-2008-10-17-1119). Hentet fra <https://lovdata.no/lov/For-2008-10-17-1119>

Offentliglova. (2009). Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd. (LOV- 2018-06-22-83). Hentet fra <https://lovdata.no/lov/2018-06-22-83>

Personopplysningsloven. (2018). Lov om behandling av personopplysninger. (LOV-2018-12-20-116). Hentet fra <https://lovdata.no/lov-LOV-2018-12-20-116>

Riksarkivarens forskrift. (2018). Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (FOR-2019-12-13-1841). Hentet fra <https://lovdata.no-for-2019-12-13-1841>

Riksrevisjonen: (2017). *Riksrevisjonens undersøkelse om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*. (Dokument 3:10 (2016-2017)). Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no>

Riksrevisjonen: (2017). *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kulturarven*. (Dokument 3:4 (2016-2017)). Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no>

Riksrevisjonen: (2018). *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i statlige virksomheter*. (Riksrevisjonens administrative rapport 1: 2018). Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no>

Ringdal, Kirsten, *Enhet og mangfold Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*, 3. utg. Bergen: Fagbokforlaget 2014.

Rolstadås, A., Krokan A., Schiefloe, P. M., Sand, G., Dyrhaug, L. T., *Det nye digitale Norge*. Bergen: John Grieg Forlag 2019.

Schartum, D. W., *Digitalisering av offentlig forvaltning. Fra lovtekst til programkode*. Bergen: Fagbokforlaget 2018.

Walnum, A. N, og Hageskal, A. (2018, 4. april) Facebook-skandalen. 87 millioner brukere rammet: Et vanvittig høyt tall, sier Torgeir Waterhouse fra IKT Norge. *Dagbladet*. Hentet fra www.dagbladet.no

