

«FORSLAG TIL FORBEDRINGER»

Bjørn Bering

24.09.2019

DISPOSISJON

1. Hvordan svarer rapporten på mandatet?
2. Sammenhengen mellom rapport, lovforslag og utdypende merknader
3. Fra NOU til proposisjon
4. **Forslag til forbedringer**

FRA ANMODNINGSVEDTAK TIL MANDAT

1. Revidering av arkivloven – anmodningsvedtak nr. 231, 14. desember 2016

«Stortinget ber regjeringen om at det igangsettes en revidering av arkivloven»

2. Utredning av samfunnets arkivfunksjoner – anmodningsvedtak nr. 1047, 20. juni 2017

«Stortinget ber regjeringen iverksette en bred utredning av samfunnets arkivfunksjoner, med særlig vekt på regionale arkivtjenester, nasjonalt samspill og håndtering av digitale utfordringer»

REGJERINGEN OM ANMODNINGSVEDTAK OG MANDAT

Dokumentene som ligger til grunn for anmodningsvedtaket er Innst. 484 S (2016 – 2017), jf. Dokument 8:139 S (2016 – 2017). Det vises her til behov for en overordnet diskusjon om arkivenes rolle og funksjon i det norske samfunnet, herunder private arkiver, og at det bør gjennomføres en bred arkivutredning som omhandler blant annet de regionale arkivfunksjonene, digitalisering og magasinbehov. Kulturdepartementet viser til oppfølgingen av anmodningsvedtak nr. 231, 14. desember 2016 om revidering av arkivloven, og ser disse anmodningsvedtakene i sammenheng. Lovutvalget som er oppnevnt for å foreslå endringer i arkivloven, skal beskrive de viktigste utfordringer og utviklingstrekk i og for arkivene. Anmodningsvedtaket blir fulgt opp gjennom lovutvalgets mandat.» (Svar på anmodningsvedtaket, her i Statsbudsjettet 2018).

HVA HAR ARKIVLOVUTVALGET LEVERT?

I. Grunnlag for en «overordnet diskusjon om arkivenes rolle og funksjon i det norske samfunnet, herunder private arkiver»?

II. «En bred arkivutredning som omhandler blant annet de regionale arkivfunksjonene, digitalisering og magasinbehov»?

Fire spørsmål

1. Hva står i NOUen om dette?
2. Hva ble sagt om dette da NOUen ble presentert?
3. Hvordan blir nå disse to føringene fulgt opp i høringsprosessen?
4. Hvordan blir prosessen fram mot lovproposisjonen?

FRA RAPPORT TIL PROPOSISJON

1. Analyse og forslag i rapporten er begrunnelser for utvalgets lovforslag
2. Proposisjonen inneholder som regel (korte) redegjørelser for status og utfordringer og noen sammendrag av høringsuttalelser
3. Proposisjonens redegjørelser for lovframlegget er viktige forarbeider: «lovens forarbeider», som avklarer lovforståelse/tolkning

FORMÅLET

1. «Kulturarven», bestemt form, bør endres til kulturarv, ubestemt form. Jf. Kulturlova, høringsframlegg og lovproposisjon om dette.
2. Bevaring og tilgjengeliggjøring av privatarkiv er del av formålet, men det viser ikke i merknaden til hvordan dette formålet har virkning for lovens virkeområde og for bestemmelser om bevaring og tilgjengeliggjøring.
3. Utvikle kunnskap om kulturarv(en) er del av formålet; men ikke knyttet til annet lovverk om kulturarv. Jf. Kulturlovas bestemmelser om ansvar for organisering, utvikling og finansiering av arbeid med kulturarv. Jf. også Regjeringens melding om kultur (2019)

PRIVATARKIV I FORMÅLET

«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» (NOU, 2019:9, Lovens formål, merknaden)

§ 2. VIRKEOMRÅDE

1. Lovens *saklige virkeområde* er ikke definert. Dette fører til inkonsistens mellom formål, virkeområde og bestemmelser om bevaring og tilgjengeliggjøring. Lovens bestemmelser retter seg mot behandling av offentlige og private arkiv hos offentlige og private arkivskapere og i offentlige og privat arkivinstitusjoner uten at dette kommer fram i formulering av virkeområdet.

Jf. formuleringene av formål og virkeområde i Personopplysningsloven, Folkebiblioteksloven og Pliktavleveringsloven.

2. «Uavhengige» virksomheter som i forslaget § 2, bokstav og c. og d., er ikke offentlige virksomheter, men private rettssubjekter som skaper privatarkiv. Jf. forslaget § 28 punkt (3) om at Kongen bestemmer hvem av disse «som er å regne som statlige eller kommunale etter deres hovedsaklige tilknytning».

Kommentar: Private rettssubjekter blir ikke offentlige virksomheter ved at de blir pålagt plikter i særlov. Dette går direkte på lovens virkeområde.

«SKILJET MELLOM OFFENTLEG OG PRIVAT ARKIV»

«Skiljet mellom offentlig og privat arkiv er viktig, med de ulike foresegner i lova gjelder for kvar av desse typene. Definisjonane av statleg og kommunalt arkiv i lovutkastet her skil seg frå dei definisjonane arkivlovutvalet har lagt til grunn» (!) ..."Arkivet etter føretak organisert etter lova om statsføretak, eller reine næringsverksemdar organiserte som aksjeselskap eller lutlag vert etter lovutkastet her derimot å definera som privat, jamvel om offentlege instansar eig alle aksjane eller lutane (...osv)» (Ot.prop. nr. 77, 1991-92, Om lov om arkiv).

Dette gjelder også nå?

«SKILJET» ER VIKTIG

«Skiljet mellom offentlig og privat arkiv er viktig, med di ulike foresegner i lova gjeld for kvar av desse typane» (Ot.prop. nr. 77, 1991 – 92. Om lov om arkiv)

- Viktig at dette gøres i 1. bestemmelser om langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring, og 2. helt særskilt i § 24 Behandling av personopplysninger for arkivformål i allmenheten interesser.
- I § 24 er ikke skilt mellom behandling av personopplysninger for arkivformål:
 - I behandling av personopplysninger i offentlige og private arkiv (proveniens)
 - I behandling av arkiv hos offentlige og private arkivskapere (eks. kommuner, private bedrifter som bevarer egne arkiv)
 - I behandling av arkiv i offentlige og private arkivinstitusjoner (eks. både kommunale arkiv og privatarkiv i Bergen Byarkiv)

DOKUMENTASJONSFORVALTNING

I. To problemstillinger i høringsprosessen:

- Lovforslaget legger opp til å regulere overordnet ansvar, standarder, tilsyn og annet; men går også i detaljer inn på oppgaver og prosedyrer som 1. hører til forvaltningen selv å ivareta? og 2. hører hjemme i forskrift og retningslinjer? og 3. hører hjemme i Forvaltningsloven hvis de likevel skal lovfestes?
- Er detaljeringsnivået i bestemmelser om dokumentasjonsforvaltning avstemt med tilsvarende om bevaring, tilgjengeliggjøring og formidling av arkiv, om brukertjenester og publikumsservice, og om organisering av disse oppgavene?

Forbedringer?

- Flere punkter i § 6 om dokumentasjonsstrategi må tas ut. Flere punkter her er 1) ikke «strategi», 2) bryter med retningslinjer for lovgivning (eks. bestemmelser om vedtaksprosedyrer, mm), 3) går inn på detaljer som ikke hører hjemme i lov (eller forskrift)

ALLMENNE ARKIVFORMÅL: HVEM KAN GJØRE HVA?

Kontrollspørsmål:

- Betyr forslaget § 24 punkt (I) at alle fylkeskommuner, kommuner og alle offentlig eide arkivinstitusjoner kan bevare både egne arkiv med personopplysninger, arkiv fra flere offentlige eiere, og private arkiv fra bedrifter og organisasjoner?
- Skal Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek ha godkjenning før de (fortsatt) kan bevare arkiv med personopplysninger fra egne eiere og oppdragsgivere? – og fra «eksterne», private organisasjoner og enkeltpersoner?
- Kan loven fastsette en godkjenningsordning som bryter med GDPRs intensjoner (slik disse er forstått i EU som har fastlagt direktivet)

Forbedringer: Legg konkret inn i de enkelte bestemmelsene hva som er ment: offentlige og/eller private arkiv, «egne» arkiv og/eller arkiv fra andre arkivskapere.

Råd: Sjekk hvordan dette blir forstått og regulert i andre land! Hva med EU som har utformet GDPR? Sjekk svensk lovgivning!

NASJONALE FELLESLØSNINGER FOR BEVARING OG TILGJENGELIGGJØRING

1. Statsbudsjett, meldinger, Arkivverkets strategi:
 - Arkivverket skal utvikle nasjonale fellesløsninger og infrastruktur for bevaring og tilgjengeliggjøring av digitaliserte og digitale arkiv
2. Hva er lovutvalgets forslag til bestemmelser om dette?

Jf. § 28 og § 32

Det mangler presiseringer av:

- Løsninger og utviklingsløp for digital bevaring og tilgjengeliggjøring skal utvikles samordnet og spille godt sammen
- Løsningene skal være felles og samordnet for statlige, kommunale og private arkiv
- Nasjonale fellesløsninger skal støtte opp under gode tjenester regionalt i alle deler av landet (Hvor har jeg dette fra?)

EKSEMPEL: DIGITALARKIVET SOM NASJONAL FELLESLØSNING

«I samarbeid med andre aktører i arkivsektoren, vidareutviklar Arkivverket Digitalarkivet til å bli ein nasjonal, felles portal for publisering av arkiv. Målet med prosjektet er at alle brukarar skal kunne søkje og hente fram digitalt innhald i statlege, kommunale og private arkiv frå alle delar av landet.»
(Kulturmeldinga s. 51)

Hvordan kommer dette perspektivet på fellesløsninger inn i forslaget til § 28 og § 32?

INNGANGEN TIL NY FORMULERING?

Til erstatning for foreslåtte punkter om fellesløsninger i § 28 og § 32 :

1. Nasjonalarkivets funksjonsområde (nasjonal koordinator med direktoratsoppgaver) med ansvar for å etablere fellesløsninger og infrastruktur for alle nasjonens arkiver bør lovfestes
2. Loven bør ikke gå i detalj på konkrete utviklingstiltak med kostnadsfordeling («selvkost»??) og annet.

«ARMLENGDPRINSIPPET»

«Det er viktig at det er ein prinsipiell og vedvarande debatt om spenningsforholdet mellom kunstnarisk og kulturfagleg fridom og andre legitime politiske mål. Debatten vil vere særleg aktuell for dei kulturinstitusjonane som ligg direkte under politisk styrte organ, som statlege etatar eller departement, fylkeskommunar og kommunar.» (Kulturmeldinga, kap. 5.1.)

Merk at kulturmeldinga behandlar arkiv som ledd i kulturpolitikken, og bruker begrepet arkiv om institusjonstype på linje med bibliotek og museum. Institusjonsutvikling er et hovedperspektiv:

«Kulturlivet må vere med på å rettleie folk, fremje kritisk tenking og læring, og streve etter kvalitet og kunnskap i tilfanget av informasjon og kulturelt innhald. For eksempel kan kulturverksemder som arkiv, bibliotek og museum fremje tillit, autentisitet og relevans.» (KM, 5.3, min utheving)

INSTITUSJONSUTVIKLING OG FELLESLØSNINGER

To arkivpolitiske mål og strategier:

- 1. «Kulturlivet må vere med på å rettleie folk, fremje kritisk tenking og læring, og streve etter kvalitet og kunnskap i tilfanget av informasjon og kulturelt innhald. For eksempel kan kulturverksemder som arkiv, bibliotek og museum fremje tillit, autentisitet og relevans.» (k-melding)*
2. Nasjonale fellesløsninger for digital bevaring og tilgjengeliggjøring
 - Hvordan støtter lovforslaget opp under disse to målene?
 - Hvordan kan målene best kombineres og støtte opp under hverandre?

ARKIVINSTITUSJONEN I LOVFORSLAGET

1. Etter definisjonen i § 5 har en arkivinstitusjon som hovedformål å ta vare på og gjøre tilgjengelig arkiver som er «(...) *omfattet av loven.*». Siste ledd kan misforstås og må enten strykes helt, eventuelt suppleres med tillegg: *omfattet av lovens formål.* Det kan alle arkivinstitusjoner påberope seg.
2. I lovforslagets § 32 tredje ledd sies det at analoge arkiv – også offentlige/kommunale - kan bevares og være tilgjengelig i «*arkivinstitusjon eller i annet hensiktsmessig lokale*», der merknaden presiserer «*annet lokale*» som «*..bibliotek og museum*». Dette reiser flere prinsipielle spørsmål – også om bevaring/tilgjengeliggjøring av offentlige arkiv med personopplysninger for arkivformål i private virksomheter (nesten alle norske museum er private stiftelser, ikke underlagt politisk styring)
3. Gjennomgående i lovforslaget er blandet sammen kommunens overordnede ansvar og myndighet (forvaltningsnivået) med krav til operative arkivfunksjoner og tjenester. Bestemmelsene må gjennomgås med sikte på rydde opp i dette.

§ 34 KOORDINERINGSANSVAR

- Godt og viktig forslag som i hovedsak lovfester en lenge innarbeidet ansvars- og arbeidsdeling!

Men:

- Hva er å koordinere «langtidsbevaring»? «Regionale arkivtjenester» (Stortinget)?
- Det vises til fylkeskommunens andre oppgaver, med museum, bibliotek, kulturminnevern:
 - Hvor er utviklingsrollen/oppgavene?
 - Er ansvars- og oppgavefordeling samstemt med kulturlova?
- Faglig veiledning, myndighet til å gi retningslinjer, er tatt ut av loven (men beholdt som et enkelt stikkord i merknaden.) Jf. § 14 i gjeldende lov
- Jf. § 38 i lovforslaget om Nasjonalarkivet:
 - Beskriver § 32 og § 34 funksjonsområdet og rollen til et direktorat?