

Arkivforbundet - Høring - NOU 2024:14 Med lov skal data deles

Arkivforbundet er en interesseorganisasjon for arkivsektoren og har 120 institusjonsmedlemmer over hele landet. Medlemmene er byarkiv, fylkesarkiv, interkommunale arkiv, private arkivinstitusjoner, museer, bibliotek og historielag. Arkivforbundet har bl.a. som formål å arbeide for satsing og utvikling for arkiv og dokumentasjonsforvaltning på vegne av sine medlemmer

Arkivforbundets medlemmer forvalter store mengder data som også er arkiv – offentlig eller privat-, og som er del av høringsnotatets virkeområde

Om høringen

Viderebruksutvalget foreslår i NOU 2024: 14 at åpne data-direktivet og dataforvaltningsforordningen gjennomføres i norsk rett gjennom to nye lover: datadelingsloven og dataforvaltningsloven.

Lovforslagene inneholder bestemmelser om deling av data fra offentlige virksomheter for viderebruk. Den foreslåtte datadelingsloven inneholder regler om hvordan offentlige virksomheter skal dele åpne data, mens den foreslåtte dataforvaltningsloven omfatter deling av beskyttede data. Lovforslagene gjennomfører kravene som følger av EU-rettsaktene og inneholder i tillegg krav som går lenger enn en minimumsgjennomføring av åpne data-direktivet.

De foreslåtte reglene har stor betydning for kommunesektoren, da kommunene og fylkeskommunene er offentlige virksomheter som vil måtte oppfylle de plikter som følger av lovforslagene

Sammenhengen mellom arkiv og data

Innledningsvis er det nødvendig å sette sammenheng mellom data og arkiv. Vi benytter her definisjonen i NOU 2019:9. (s.50): 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 blir omtalt som arkiv. Viderefordelingen fra informasjon til dokumentasjon og fra dokumentasjon til arkiv vil være rettet inn mot å ivareta de sentrale arkivfaglige prinsippene som etablering og opprettholdelse av proveniens, autentisitet, integritet, pålitelighet og anvendbarhet. Ivaretagelse av disse prinsippene skjer blant annet gjennom bruk av metadata.

Arkivforbundet sitt høringsinnspill tar hovedsakelig utgangspunkt i lovutvalgets anmodning der de ber om at departementet sørger for at datadelingsloven skal kunne fungere i godt

samspill med fremtidig arkivlovgivning (s.219). Det bes om at dette behandles i høringsprosessene.

Departementet har ikke selv bedt om innspill på dette punktet og det framgår derfor ikke hvilke vurderinger som skal tas for å få til dette samspillet. Derfor tillater vi oss å peke på noen hovedområder

Samspill mellom regelverk – behovet for en effektiv og helhetlig dataforvaltning

En begrunnelse for godt samspill mellom de to regelverkene er behovet å sikre en effektiv, helhetlig og konsistent forvaltning på dette feltet.

Arkiv og dataforvaltning/-deling henger tett sammen slik vi har vist ovenfor. Formålet i lovutkastet og i gjeldende arkivlov har flere likheter. Med ulike formuleringer skal lovene bla. fremme åpenhet i forvaltning ved tilgjengelighet for samfunn og enkeltindivid, samt legge til rette for bl.a. senere forskning. Virkeområdet for begge lovene er offentlig sektor. Videre speiler regelverket i lovforslaget flere av kravene til forvaltning av data i gjeldende arkivforskrift. Dette gjelder f.eks. definisjoner av henholdsvis dokument og data, samt krav i begge regelverk om metadata. Også kravene til tilgjengeliggjøring i lovforslaget, speiles i gjeldende arkivforskrifts krav til hvordan digitale arkiver skal forvaltes fra avlevering til sikring i depot og tilgjengeliggjøring.

Utfordringen her er imidlertid at arkivloven med forskrifter er mer enn 30 år gammel og arbeidet med å få vedtatt ny lov og forskrift har pågått siden NOU 2019:9 ble lagt fram for Kulturdepartementet i april 2019. Gjeldende arkivlov er ikke tilpasset en digital virkelighet i offentlig sektor og dette har svært negative konsekvenser for hvordan stat og kommune evner å forvalte sine arkivdata.

Arkivforbundet mener at en forutsetning for å få til godt samspill mellom lovforslaget og arkivloven, er at arkivloven med forskrifter sendes til behandling med oppdaterte retningslinjer som tar utgangspunkt i at arkivforvaltning i offentlig sektor er digital, og tilpasses slik at ulikt regelverk ikke skaper usikkerhet om f.eks. hva som er data og hva som er arkiv. I motsatt fall, og med ytterligere forsinkelser, vil de negative effektene av utilstrekkelig regulering på arkivfeltet også ha svært negativ effekt på stat og kommune sine evner til langsiktig forvaltning, deling og tilgjengeliggjøring av egne arkivverdige data, og dermed evnen til å oppfylle kravene i lovforslaget.

Samspill i regelverk kan skape merverdi

En annen begrunnelse for godt koordinert lovverk er behovet for å skape merverdi. Dette vil være et vesentlig hensyn på feltet gitt situasjonen for mange av Arkivforbundets medlemmer som enten er eid eller delvis finansiert gjennom kommunale eller fylkeskommunale midler. Som kjent er den økonomiske situasjonen i kommunene og

fylkeskommunene allerede prekær, bl.a. som følge av statlige pålegg og føringer uten tilstrekkelig finansiering. Arkivforbundet mener det er liten tvil om at innføring og etterlevelse av lovforslagene vil kreve betydelige økonomiske og kompetanseressurser hos både våre medlemmer og deres eiere. Uten dette fokuset mener Arkivforbundet at dette blir et regelverk som i liten grad blir etterlevd og at formålet ikke oppnås.

Arkivforbundet mener imidlertid at et godt samspill mellom lovforslaget og et oppdatert arkivregelverk, kan bidra til å redusere potensialet for økt oppgavebelastning og krav til tjenester og kontroll som ligger i lovforslagene.

Arkivsektoren består av Arkivverket og de kommunale og fylkeskommunale arkivene. I tillegg finnes noen privatarkiver og arkivvirksomhet i museene. Disse har på varierende måte ansvar for oppgaver og kontroll med måten arkiv- og dataforvaltning foregår i offentlig sektor. Dette fordi arkivregelverket stiller krav om f.eks. bruk av systemer som benyttes i arkivering og måten data beskrives og forvaltes. Når systemer utvikles påligger det videre å migrere data ut av systemene i åpne formater og tilrettelegge for langtidsbevaring, samt tilrettelegge med beskrivelser (metadata) og innhold slik at arkivdataene kan gjenbrukes i tråd med gjeldende krav til taushetsplikt etc. Dette er krav i gjeldene arkivlov og det vil bli videreført i kommende regelverk. Tilsvarende krav er også tatt inn i lovforslagets kapittel 2 og 3.

Arkivforbundet mener at en stor del av ansvaret for å utføre oppgavene i lovforslaget kan legges til arkivsektoren. Dette tilsier for det første en fortsatt harmonisering av det foreslåtte regelverket med ny arkivlov for å styrke samspillet. For det andre mener Arkivforbundet at departementet må se på mulighetene for økt samstyring med Kultur- og likestillingsdepartementet om Arkivverkets oppdrag og rolle. Grunnlag for dette er departementets nye digitaliseringsstrategi, der det bl.a. framgår at Regjeringen ønsker å styrke styringen og samordningen av digitaliseringen på tvers av sektorer for å oppnå synergier i digitaliseringspolitikk, og sikre best mulig utnyttelse av potensialet i digitaliseringsstrategiene [2]. Arkivforbundet mener Arkivverket kan ta en vesentlig rolle i forvaltning og tilsyn med det foreslåtte regelverket, f.eks. ved å ta ansvar for tjenesten som omtales i §§ 5, 6, og 9. Et viktig argument er at Arkivverket og arkiver generelt har god forutsetning for å vurdere og forvalte bestemmelser om taushetsplikt opp mot store mengder informasjon og data. Arkivforbundet mener videre at Arkivverket, gjennom sin nåværende forvaltning av arkivdokumentasjon- og data, samt det tekniske miljøet rundt Digitalarkivet.no, er det miljøet som har størst kompetansemessig forutsetning for å overta disse oppgavene og sørge for etterlevelse av regelverket nokså raskt etter iverksettelse av det foreslåtte regelverket.

Departementet har videre bedt om innspill til §5 fjerde ledd. Arkivforbundet vil peke på at en streng praksis, som foreslått av halve utvalget, allerede er nødvendig for å ivareta krav til

bevaring av arkivverdige data, og særlig i en tid da det offentlige benytter skyløsninger som i større grad underlegger offentlig eid data skyleverandør og leverandørlands jurisdiksjon, og dermed fordyrer det offentliges eierskap og skaper risiko for f.eks. tilgjengelighet. Arkivforbundet støtter derfor dette forslaget gitt at det kan settes i sammenheng med gjeldende krav til systemer som benyttes som arkiv.

Departementet har også bedt om innspill til organisering av tilsyn etter utvalgets forslag til dataforvaltningslov §§ 4 og 5. Arkivforbundet foreslår at Arkivverket kan tildeles dette ansvaret under styring av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, og begrunnet i de merverdier en helhetlig forvaltning av dette lovforslaget samt forslaget til ny arkivlov vil kunne gi. Foruten et avstemt regelverk mener vi at Arkivverkets satsing på fellesløsningen Digitalarkivet er et vesentlig virkemiddel for de tjenestene som lovforslaget stiller krav om.

Digitaliseringsstrategien understreker viktigheten av samarbeid mellom statlige og kommunale sektorer for å utvikle sammenhengende digitale tjenester. Dette skal bl.a. sikre at innbyggere og næringsliv opplever én digital offentlig sektor[1]. Arkivforbundet mener i den forbindelse at departementet, gjennom tydelig styring med felles mål og innsatsområder, sørger for økt samhandling mellom Arkivverket og kommunale og private arkiver. Vi vil særlig peke på behovet for tilrettelegging og videreutvikling av Digitalarkivet.no som økosystem for tilgjengelighet og deling av offentlige data fra begge sektorer. Her må også Kultur- og likestillingsdepartementet bidra slik at det oppnås merverdier gjennom en sterkere kobling mellom satsingen på Digitalarkivet.no som lagrings- og formidlingsløsning og fellesløsningen for digitalisering av kulturarvsmateriale i Nasjonalbiblioteket. I dag er dette statlige satsinger med omfattende ressursbruk, men som ikke er koblet sammen. Dette gir ikke optimal samfunnsverdi, i form av datadeling eller arkivbrukertjenester (av digitiserte arkiv), og det gir også lav ressursutnyttelse i arkiv på lokalt og regionalt nivå.

Arkivforbundet mener at arkivsektoren må styrkes finansielt dersom en samordning av regelverk og forvaltning skal fungere. Samtidig mener vi at en slik styrking vil være mer kostnadseffektiv, enn å fordele ansvaret for de to regelsettene ut slik at stat og kommune må ivareta dette hver for seg uten sammenheng i egne rammer. Arkivforbundet vil her også peke på at det ligger et grunnlag for egeninntekter i lovforslagets § 10 punkt 4 for bl.a. arkiver. Denne gir også grunnlag for en kostnadsdeling for alle parter som har interesse og verdi av denne formen for gjenbruk.

Samspill i regelverk tilrettelegger for innovasjon

Arkivforbundet mener at samspill mellom regelverk for data og arkiv, samt en helhetlig forvaltning av disse regelsettene, kan gi flere fordeler.

Både dette lovforslaget og forslaget til ny arkivlov med forskrifter vil legge sterke føringer på hvordan offentlig sektor skal ta i bruk og behandle sine data som arkiv i et livssyklusperspektiv. Begge regelsett stiller også krav som handler om datakvalitet – både bruk av formater og metadata. Harmonisering av lovforslaget med krav til arkivhold, samt felles forvaltning av dette regelverket gir bedre forutsetninger og sikkerhet for at dataene som samles inn og lagres, er av høy kvalitet og kan brukes på tvers av ulike systemer og sektorer.

En annen viktig effekt av bedre samspill er bedre datadeling. Den nye digitaliseringsstrategien peker på at effektiv regulering kan fremme deling av data mellom offentlige og private aktører, og gjennom dette nye innsikter og løsninger[1].

Arkivforbundet vil peke på at arkiver ikke bare bevarer fortiden, men også kan være en drivkraft for fremtidig innovasjon og utvikling. NOU 2019:9, "Fra kalveskinn til datasjø," utforsker hvordan arkiver kan bidra til innovasjon på flere måter. Noen av de viktigste punktene er:

Digitisering og tilgjengeliggjøring er et viktig satsingsområde for å skape gode brukertjenester og bedre arkivtilgjengelighet og kunnskap til flere. Ved å digitisere papirbasert arkivmateriale og gjøre det tilgjengelig på nye måter, kan også forskere og andre brukere utføre kvantitative undersøkelser som tidligere ikke var mulig. Innsatsen til Helsearkivet på Tynset viser dette med stor styrke.

Det åpner igjen for nye innsikter og innovasjoner innen ulike fagområder. Bruk av moderne teknologi i arkivsektoren kan forbedre måten dokumentasjon bevarer og gjøres tilgjengelig på. Dette inkluderer bruk av kunstig intelligens for å analysere store mengder data og trekke ut relevant informasjon. Her har arkivsektoren, som de fleste andre, fortsatt mye arbeid gjenstående.

Arkiver kan også fungere som en plattform for samarbeid mellom ulike sektorer, inkludert akademia, næringsliv og offentlig sektor. Dette kan føre til utvikling av nye løsninger og tjenester basert på historiske data. Arkivforbundet oppfatter satsingen på Digitalarkivet.no som en slik plattform. Grunnlaget er Digitalarkivet.no som har et potensiale som bevarings- og tilgjengeliggjøringsplattform for både digitiserte arkiver fra hele arkivfeltet, inkludert arkivdigitisering i Nasjonalbiblioteket, og selvsagt de til sammen ca. 5500 datasettene som statlige og kommunale arkivvirksomheter bevarer og tilgjengeliggjør fra.

Arkivforbundet mener også at dersom Digitalarkivet.no videreutvikles med nye og bedre tjenester som utnytter arkivmateriale, kan arkivinstitusjoner bidra til økonomisk vekst og samfunnsutvikling. Dette kan inkludere alt fra utdanningsressurser til tjenester som gjør historiske data og kunnskap mer tilgjengelig for allmennheten.