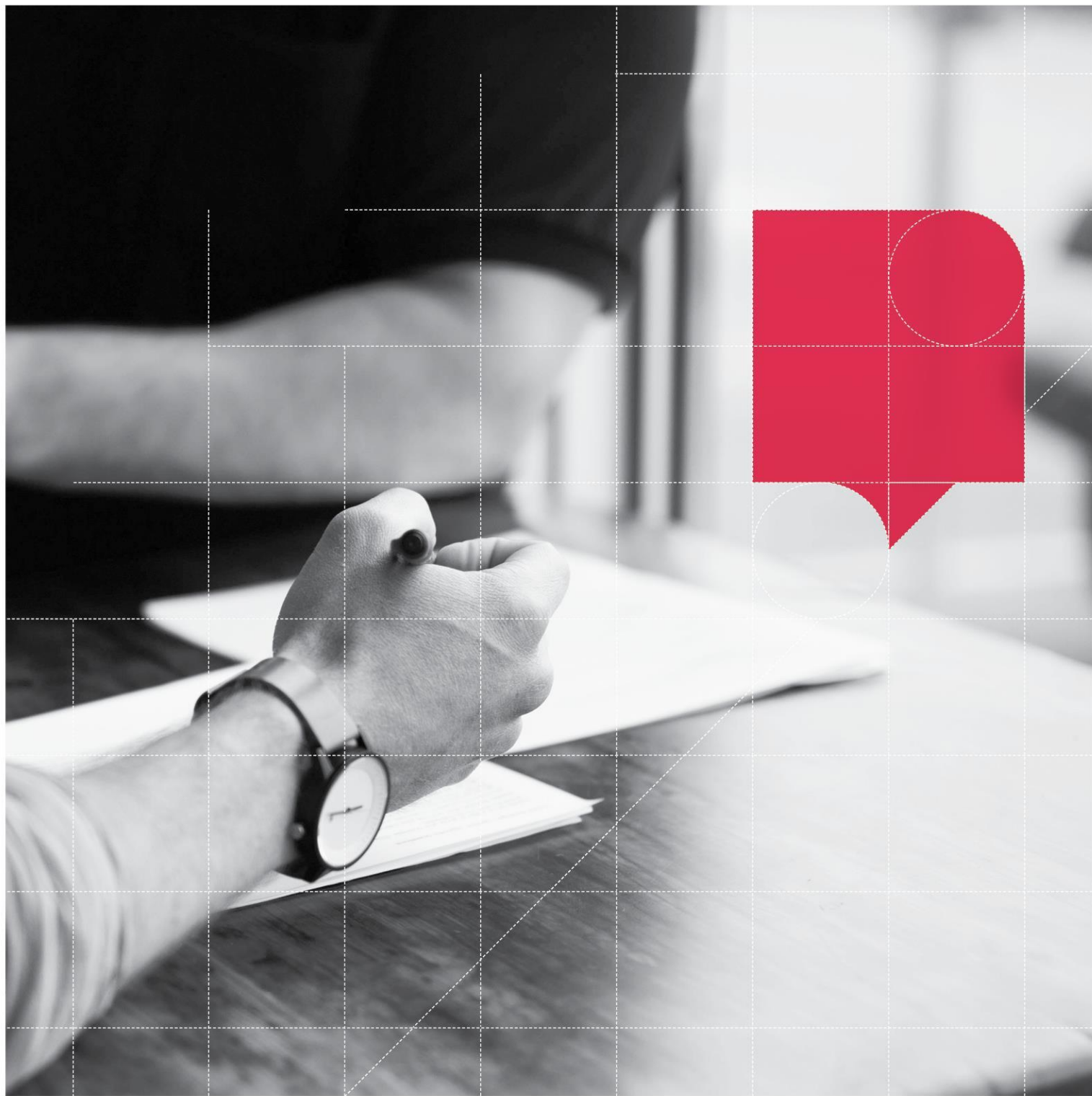


Regelrådets uttalelse

Om: NOU 2019: 9 Fra kalveskinn til datasjø

Ansvarlig: Kulturdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Kulturdepartementet

Deres ref.:
19/2515

Vår ref.:
19/00151

Dato:
02.12.2019

Vår saksbehandler:
Sekretariatet

Uttalelse fra Regelrådet

Om: NOU 2019: 9 Fra kalveskinn til datasjø

Konklusjon: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Regelrådet har avgrenset uttalelsen til å vurdere utredningen av å utvide lovens virkeområde, sett i lys av dokumentasjonspliktene slik de fremkommer i forslag til lovtekst.

Regelrådet registrerer at det er gjort et stort utredningsarbeid, og det er positivt at det foreslås å modernisere loven. Etter Regelrådets vurdering er virkningene for næringslivet som omfattes av den nye lovens virkeområde ikke tilstrekkelig utredet. Virkningene er bare omtalt kvalitativt, og berørt næringsliv er ikke grundig beskrevet.

Utvalget skriver i utredningen at de antar at særlig de store virksomhetene allerede har regimer for å forvalte dokumentasjon. Samtidig foreslår utvalget nye plikter og krav. Regelrådet stiller spørsmål ved om ikke dette kan komme til å utløse vesentlige kostnader hos de berørte virksomhetene.

I det videre arbeidet med forslag til ny lov, mener Regelrådet derfor at berørt næringsliv må identifiseres og beskrives, og at virkningene for denne gruppen bedrifter i de markedene de opererer må utredes grundigere.

I virkeområdet til offentlighetsloven er det gjort direkte unntak for "rettssubjekt som hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private". Regelrådet savner en nærmere begrunnelse for hvorfor det ikke er tatt inn en tilsvarende regel i forslaget til ny arkivlov. Regelrådet mener også at utvalget burde utredet mindre kostnadskrevenne løsninger for berørt næringsliv.

Basert på den delen av utredningen som Regelrådet har vurdert, kan Regelrådet ikke konkludere med at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

1. Om forslaget som er sendt på høring

I NOU 2019: 9 foreslås en ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver til erstatning for gjeldende arkivlov. Utvalget fremhever følgende vesentlige endringer fra gjeldende lov:

- Virkeområdet utvides til også å gjelde
 - selvstendige offentlige virksomheter,
 - selvstendige virksomheter hvor staten, fylkeskommuner eller kommuner har mer enn halvparten av eierandelene,
 - virksomheter hvor staten, fylkeskommuner eller kommuner velger mer enn halvparten av medlemmene i virksomhetenes øverste organer,
 - og andre virksomheter når de treffer enkeltvedtak og utferdiger forskrift.
 - I tillegg foreslås det at Kongen i forskrift kan fastsette at virksomheter som leverer tjenester som i hovedsak er offentlig finansierte, skal være helt eller delvis omfattet av loven.
- Virksomhetene pålegges dokumentasjonsplikter.
- Virksomhetene pålegges å dokumentere automatisert rettsanvendelse. I tillegg legges det opp til at dokumentasjon av ekstern kommunikasjon helt eller delvis kan automatiseres.
- Journalføringsplikten i gjeldende arkivforskrift utgår.

Lovens formål er å sikre dokumentasjon om samfunnet som skal kunne brukes til å forstå samtid og fortid, og til å bevare og videreutvikle Norge som rettsstat og demokrati.

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

I forslaget til ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver, utvides virkeområdet til å omfatte næringsliv som ikke tidligere var underlagt arkivloven, samtidig som det pålegges dokumentasjonsplikter. Regelrådet er opptatt av at virkningene for næringslivet er tilstrekkelig utredet, og prioriterer derfor å gi uttalelse i denne saken.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

3.1. Avgrensning av Regelrådets uttalelse

Regelrådet skal vurdere virkningene for næringslivet. I forslag til ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver oppfatter Regelrådet at det er utvidelsen av virkeområdet som har størst konsekvens for næringslivet, selv om det også kan være andre virkninger, for eksempel for leverandører av arkivsystemer. Regelrådet har avgrenset uttalelsen til å vurdere utredningen av utvidelsen av lovens virkeområde, sett i lys av dokumentasjonspliktene slik de fremkommer i forslag til lovtekst.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si pkt. 2-1 Minimumskravene til utredning og pkt. 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen pkt. 3-1.

3.2. Kostnadsvirkninger og nyttevirksomheter for næringslivet

Regelrådet vil gi ros for at utvalget gir eksempler på selskapene i de ulike kategoriene av virksomheter som kan bli direkte berørt av forslaget. Statens eierandel i selskapene er lett tilgjengelig og det ville være nyttig om også denne var opplyst.

Utredningen gir ikke en grundig beskrivelse av berørt næringsliv totalt sett. For eksempel foreslås det at datterselskap der det offentlige har en indirekte eierandel på mer enn 50 prosent skal omfattes. Det gis ikke oversikt over, eller indikasjon på antallet selskaper som vil omfattes, gitt dagens eierstrukturer. Videre foreslås det i ny § 2 femte ledd en forskriftshjemmel slik at virksomheter som leverer tjenester som i hovedsak er offentlig finansiert, helt eller delvis skal omfattes av loven. Dette vil kunne utvide gruppen av berørt næringsliv vesentlig. Slik Regelrådet ser det er virkningene for disse ikke tilstrekkelig utredet.

Regelrådet registrerer at utvalget har skissert noen kostnadsvirkninger for berørt næringsliv kvalitativt, men mener at virkningene ikke er tilstrekkelig utredet. Denne vurderingen er basert på utredningens kapittel 8 der utvidet virkeområde omtales, og kapittel 24 om økonomiske og administrative konsekvenser. Utvalget antar at særlig de store virksomhetene allerede har regimer for å forvalte dokumentasjon, uten at dette er nærmere underbygget med fakta. Samtidig foreslår utvalget nye plikter og krav til automatisering av dokumentasjonspliktene. Regelrådet stiller spørsmål ved om ikke dette vil medføre økte kostnader både knyttet til direkte anskaffelser, utvikling av egnede interne løsninger og knyttet til omlegging av arbeidsprosesser, og opplæring mv. Med utgangspunkt i den delen av utredningen som Regelrådet har vurdert, er det ikke mulig å få et tilstrekkelig bilde av kostnadene for de som berøres.

I det videre arbeidet med forslaget til ny lov, mener Regelrådet derfor at berørt næringsliv må identifiseres og beskrives, og at virkningene for berørt næringsliv bør utredes grundigere.

3.3. Konkurransesvirkninger for næringslivet

Utvalget vurderer at "å bli underlagt arkivlova kan ses som en konkurranseulemp", men Regelrådet kan ikke se at det er gjort grundige vurderinger av konkurransevirksomhetene av forslaget. Det er heller ikke drøftet i tilstrekkelig grad om konkurranseulempen som erkjennes bør medføre unntak for enkelte selskaper. For eksempel er det i virkeområdet til offentlighetsloven gjort direkte unntak for "rettssubjekt som hovedsakelig driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private". I forslaget til ny arkivlov skal det først gis en forskrift før det kan gjøres unntak for slike virksomheter. Regelrådet savner en nærmere begrunnelse for dette.

3.4. Forenkling for næringslivet

Utvalget foreslår blant annet å forenkle Noark-standard, fjerne journalplikten og gi større fleksibilitet i overføring av digital kommunikasjon til utlandet.

Samtidig foreslår utvalget en utvidelse av lovens virkeområde til å omfatte deler av næringslivet, noe som medfører økte plikter. Regelrådet mener at utvalget burde utredet mindre kostnadskrevende løsninger for berørt næringsliv.

3.5. Digitalisering

Regelrådet vurderer at digitalisering er et tema som går igjen i en rekke av utvalgets vurderinger og forslag. Automatisering er også et begrep som brukes av utvalget, uten at vi kan se at dette er nærmere definert. Blant annet foreslås det i § 8 (3) at virksomheter skal gi tilsatte tilgang til verktøy for å ivareta dokumentasjonspliktene på en automatisert måte. Regelrådet er usikker på hva som ligger i dette begrepet, og vil med dette påpeke at bruk av IKT-verktøy i seg selv ikke nødvendigvis er automatisering.

3.6. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Regelrådet registrerer at utvalget har vurdert om det bør gjøres unntak for deler av regelverket for mindre virksomheter eller virksomheter med mindre klart offentlig formål. Utvalget mener imidlertid at det som vil kreves er "arkivfunksjonalitet, ikke saksbehandlingsløsninger", og at det finnes løsninger på markedet som er tilpasset små virksomheter. Videre foreslår utvalget en forenklet og mer presis Noark-standard. Oppsummeringsvis mener utvalget derfor at "det er mulig for både mindre og større virksomheter å etterleve lovutkastet med en rimelig ressursinnsats". Regelrådet mener det kunne vært nærmere underbygget hvorfor det ikke er formålstjenlig å gjøre unntak for deler av regelverket for små virksomheter.

Videre vil Regelrådet påpeke at for små virksomheter som ønsker å utføre lovpålagte oppgaver for det offentlige, vil slike dokumentasjonsplikter kunne representere et hinder for å kunne delta i konkurransen. Dokumentasjonspliktene kan også medføre konkurranseulempe sammenlignet med større selskaper, som må antas å kunne innfri pliktene til en lavere kostnad relativt sett.

3.7. Alternative tiltak

Utvalget har vurdert ulike alternativer for hvilke kriterier som skal være grunnlag for å omfattes av lovens virkeområde, både når det gjelder virksomheter der det offentlige har eierandeler, og virksomheter som løser oppgaver på vegne av det offentlige.

Regelrådet registrerer at offentlighetsloven § 2 inneholder en bestemmelse om at "bokstavane c og d gjeld ikkje rettssubjekt som hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private". Regelrådet savner en nærmere vurdering av en slik avgrensing også i forslaget til arkivlov.

Regelrådet registrerer at utvalget konstaterer at "samfunnsøkonomiske hensyn taler for at rettslige plikter ikke er mer omfattende enn formålet tilsier". Regelrådet kan likevel ikke se at det er utredet i særlig grad om pliktene kunne vært differensiert for ulike aktører.

Regelrådet mener også at en gjennomgang av hvilke krav sammenlignbare land stiller til arkivering i næringsvirksomheter, ville gjort beslutningsgrunnlaget bedre.

3.8. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet kan ikke se at forutsetninger for en vellykket gjennomføring er grundig vurdert, men utvalget legger vekt på at veiledning fra Nasjonalarkivet og bransjeorganisasjoner, som KS Bedrift, kan forenkle gjennomføringen av en lovendring om utvidet virkeområde.

Regelrådet mener det er viktig at virkeområdet er tydelig definert, og at dokumentasjonspliktene er klare. Dette gjelder for eksempel hva som menes med automatisering, og hva som faktisk kreves etter NOARK-standard.

3.9. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Regelrådet registrerer at det ser ut til å ha vært tidlig involvering i stor grad. Ut fra oversikten over arbeidet som er gitt i utredningen, ser det imidlertid ikke ut til at representanter for private virksomheter, som kan tenkes å omfattes av det nye virkeområdet, har vært involvert.

4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Regelrådet registrerer at forslaget til formål med arkivloven (§ 1) synes å være vidt formulert og omfattende. Regelrådet har forståelse for ønsket om å arkivere opplysninger om samfunnet for ettertiden, men stiller spørsmål ved om formålet kan ha blitt for vidt utformet.

Problemstillingen oppstår særlig med hensyn til virkeområdet i § 2 første ledd bokstav c som lyder: "selvstendige virksomheter hvor det offentlige direkte eller indirekte har en samlet eierandel på mer enn 50 prosent, eller hvor det offentlige direkte eller indirekte har rett til å velge flere enn halvparten av medlemmene i det øverste organet i virksomheten". Regelrådet registrerer at en rekke virksomheter med dette kan bli omfattet av arkivloven. Regelrådet stiller spørsmål ved om utvalget i tilstrekkelig grad har vurdert omfanget av virksomheter som blir omfattet og hva slags virksomhet de faktisk bedriver. Regelrådet registrerer at offentlighetsloven § 2 inneholder en bestemmelse om at "bokstavane c og d gjeld ikkje rettssubjekt som hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private". Regelrådet savner en nærmere vurdering av en slik avgrensing også i forslaget til arkivlov.

Regelrådet vil påpeke at offentlighetsloven § 13 avgrenser innsynsretten mot taushetsbelagte opplysninger i henhold til forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 om "tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår". Regelrådet savner en nærmere vurdering av behovet for å arkivere opplysninger som må anses som forretningshemmeligheter, og som det dermed ikke kan gis innsyn i etter offentlighetsloven.

Utredningen peker på nyttevirknninger av forslaget til ny lov, og det fremgår av utredningen at dokumentasjonskravene vil innebære økte kostnader for berørte virksomheter, uten at disse er grundig beskrevet, tallfestet eller verdsatt. Basert på den delen av utredningen som Regelrådet har vurdert, kan Regelrådet ikke konkludere med at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.