

Justis- og beredskapsdepartementet

Oslo 15. januar 2020

deres ref 19/2580 EO TRR/bj

Høringssvar – NOU 2019:5 Ny forvaltningslov

Norsk Arkivråd takker for anledningen til å bidra til utviklingen av en ny forvaltningslov gjennom denne høringen om forvaltningslovutvalgets utredning og forslaget til å erstatte dagens lov.

Norsk Arkivråd er landets største frivillige arkivfaglige organisasjon. Vi har ca.1100 medlemmer, og medlemsmassen består både av virksomheter og enkeltmedlemmer. Organisasjonen har medlemmer fra alle deler av landet, og fra bedrifter og organisasjoner fra offentlig og privat sektor. Norsk Arkivråd er spesielt opptatt av primærfunksjonen til dokumentasjon og arkiv. En god dokumentasjonsforvaltning er en forutsetning for at offentlige virksomheter ivaretar sitt samfunnsansvar og bidrar til effektiv oppfyllelse av kravene til etterrettelighet og sporbarhet i forvaltningen, samt til offentlighet og personvernlovgiving.

Forvaltningsloven er viktig for dokumentasjonsforvaltningen, fordi det er der kravene til saksforberedelser og sporbarhet av avgjørelser og krav til forvaltningens saksbehandling stilles. Slik vil det fortsette å være også framover. Dagens lov bærer preg av at den er fra 1967 og Norsk Arkivråd støtter målsetting om at en ny lov skrives slik at den kan fungere framover. Mandatets vektlegging av at ny lov bør «legge til rette for digitalisering av saksbehandlingen og ta hensyn til at loven skal anvendes på en rekke ulike områder og tilpasses forskjellige former for organisering av offentlig virksomhet» er vesentlig for å oppnå dette.

Norsk Arkivråd mener imidlertid at intensjonen om å lage en lov for framtidens digitale forvaltning ikke er oppfylt i forslaget som foreligger. Dette er særlig synlig i diskusjonene i kapittel 18 om digitale løsninger, automatisering og kommunikasjon i saksbehandlingen, men også i det konkrete lovforslaget som foreligger. Utredningen drøfter i kapittel 18 mange forhold, men konklusjonene og

forslaget er ikke i tråd med det vi oppfatter rører seg innen ny teknologi og hvordan forvaltningen tar i bruk denne. Lovforslaget ser bort fra at det i dagens løsninger også er eksempler på at maskiner samhandler med hverandre helt uten menneskelig inngripen.

KMDs forslag til digitaliseringsstrategi ble offentliggjort 11. juni 2019 og inneholdt arbeidet med en strategi for kunstig intelligens (KI). Strategien var det arbeidet med i over et år og vi savner at denne ble lagt til grunn for utvalgets behandling av dette spørsmålet. Utvalgets konklusjon om å avvente utviklingen innen KI fremstår som svært lite framtidsrettet. Den manglende orientering om den utviklingen og anvendelsen av teknologi som faktisk skjer i forvaltningen preger forslaget i for stor grad, og det er en svakhet.

Utvalget har drøftet og foreslår bestemmelser for blant annet automatiske beslutningsprosesser, automatisert saksbehandling og saksbehandlingsløsninger, samt informasjonsutveksling i lys av taushetsplikt (kapittel 19). I disse diskusjonene savner vi en dypere forståelse av mulighetene som ligger i den nye teknologien og hvordan den helt grunnleggende er med på å forandre hvordan vi gjennomfører prosesser, og hvordan den kan ta vekk behovet for at det er personer involvert i oppgaveløsningen. Eksempler på dette er i §36 der det konsekvent beskrives at informasjonen deles mellom personer, noe som ikke lengre er en selvfølge. Og i forslaget om å lovfeste at vedtak skal signeres og som hovedregel opplyse om saksbehandlers navn. Hvordan passer et slikt krav med bruken av ny teknologi og automatisering?

Norsk Arkivråd mener det er viktig at loven søker å regulere at prinsipper om blant annet rettssikkerhet, etterprøvnbarhet og krav til dokumentasjon oppfylles, men at den, for å unngå å bli utdatert og knyttes til teknologi vi kjenner, bør unngå å detaljere hvordan dette skal oppnås. Norsk Arkivråd mener derfor at lovforslaget burde benytte et mer nøytralt ord enn skriftlig for å beskrive at saksbehandling skal dokumenteres, selv om vi ser at utredningen i kapittel 18 argumenterer for at skriftlig også gjelder elektroniske meldinger.

Forslaget til §10 der det slås fast at saksbehandlingen i forvaltningsorganet er skriftlig skal sikre at det er tydelig at saksbehandlingen skal dokumenteres. Dette prinsippet hules imidlertid ut av at 2. ledd som kan tolkes å gi et unntak fra kravet til skriftlighet basert på skjønn, «når noe haster». Norsk Arkivråd mener 2. ledd svekker forvaltningens plikt til å dokumentere sine avgjørelser.

Forholdet til arkivloven, offentlighetsloven og personopplysningsloven

De fire lovene forvaltningsloven, arkivloven, offentlighetsloven og personopplysningsloven henger sammen. I tillegg finnes det flere særlover som er tilstøtende. I mandatet for arkivlovutvalgets arbeid sto det at de skulle samordne seg med forvaltningslovutvalget. Det har de til en viss grad gjort, men det gjenstår mye arbeid før disse lovene kan tre i kraft. Her vil vi bare peke på noen:

- Felles definisjoner. Lovene bør bygge på felles definisjoner.
- Grenseoppgangen. Etter det vi ser er det til dels overlapp, for eksempel i regulering av automatiske rettsanvendelser.
Forventningene til forvaltningens dokumentasjon av myndighetsutøvelse handler ikke kun om skriftlig dokumentasjon av vedtaket, men også i stor grad om at forvaltningen dokumenterer i hvilken grad den fulgte opp, eller leverte tjenestene i tråd med avgjørelsen. Vi opplever at det er uklart i hvilken grad eller rekkevidden av skriftlighetskravet i ny forvaltningslov regulerer også dette.
- Forholdet til personopplysningsloven der det åpnes for, eller kreves hjemmel i nasjonal rett. Nå ser vi at krav om behandling av personopplysninger i stor grad reguleres i særlovgivning, noe som ikke gjør dette området lettere tilgjengelig for forvaltningen. Det hjelper heller ikke at personvernforordningen rent språklig sett er en katastrofe
- Forholdet til offentlighetsloven. Både arkivlovutvalget og forvaltningslovutvalget «sender videre» en del problemstillinger til en fremtidig revisjon av offentlighetsloven. Ingen av forslagene er videre utredet, og forslagene er derfor vanskelig å forholde seg til. I praksis betyr det utsettelse av iverksettelse.
- Digitalisering – beskrivelse av status og utfordringer på områdene som lovene skal regulere. Det er et svært stort sprik mellom forvaltningslovutvalgets beskrivelse av digitaliseringen og hva arkivlovutvalget skriver. Det er uheldig at de to lovutvalgene ikke har en felles forståelse av både nå-situasjonen og utfordringer som offentlig forvaltningen står i, og som viser seg i utvalgenes ulike vurderinger og løsninger. Der arkivlovutvalget snakker om digital transformasjon og datasjø, henger forvaltningslovutvalget fast i hva som var digitaliseringsstatus for 15 – 20 år siden.

Norsk Arkivråd mener at forslaget til ny forvaltningslov har en del svakheter på vesentlige punkter. Vi vil oppfordre til at det videre arbeidet med å ferdigstille loven legges vekt på å involvere ressurser

med dyp kompetanse innen ny teknologi og bred kunnskap om forvaltningens arbeidsprosesser og oppgaveløsning.

Beste hilsen Anja Jergel Vestvold

Leder Norsk Arkivråd