

Forvaltningslovutvalget
Justisdepartementet

Oslo, 11. september 2016

Innspill til Forvaltningslovutvalgets mandat og videre arbeid

Norsk Arkivråd (NA) viser til Forvaltningslovutvalgets oppfordring om å komme med innspill til dets mandat og videre arbeid. Vi viser også til forvaltningslovutvalgets interessante presentasjon på NAs medlemsmøte 30. august i år. NA ønsker å bidra med sine betraktninger.

NA er landets største frivillige arkivfaglige organisasjon. Vi har ca. 1200 medlemmer, og medlemsmassen består både av virksomheter og enkeltmedlemmer. Organisasjonen har medlemmer fra alle deler av landet, og både fra bedrifter og organisasjoner fra offentlig og privat sektor. NA er spesielt opptatt av hvordan arkiver blir dannet (arkivdanning), da en god arkivdanning er en forutsetning for at offentlige virksomheter ivaretar sitt samfunnsoppdrag, og for at bevaringsverdig dokumentasjon kan sikres for ettertiden.

NA ser positivt på at forvaltningsloven skal revideres, og har følgende innspill:

Overordnede spørsmål

NA mener at lovens virkeområde må utvides slik at de generelle forsvarlighetsprinsippene gjelder alle som utferdiger enkeltvedtak. Forholdet mellom forvaltningsorgan og andre organisasjonsformer bør presiseres ytterligere, særlig for de organisasjonsformene som tildeles enkeltvedtaksmyndighet eller gjør utredning som forvaltningsorganer normalt utfører.

Når det gjelder de generelle definisjoner i loven, er NA spesielt opptatt av definisjonen av ordet *dokument* i § 2, bokstav f. I dag defineres dokument ulikt i ulike lover, og en må jobbe mot en felles definisjon.

Forvaltningsloven bør i tillegg få en egen og selvstendig dokumentasjonspliktbestemmelse som er tilpasset moderne dokumentasjonsforvaltning. Bestemmelsen må stille krav til både organisatoriske og tekniske innretninger som til sammen sikrer en forsvarlig forvaltning av dokumentasjonen som oppstår som et resultat av saksbehandlingen og oppgavene knyttet til denne. En slik bestemmelse vil tydeliggjøre at sakbehandlingen ikke er ferdigstilt før saksbehandlingsprosessen og vedtak er forsvarlig lagt til et arkiv. Bestemmelsen må sikre autentisitet, integritet og holdbarhet i tilstrekkelig grad.

Dagens forvaltningsarkiver består av mye mer enn dokumenter i tradisjonell forstand, derfor vil det å ta vare på all dokumentasjon i en strukturert form gjøre det lettere å gjenbruke den maskinelt og lettere danne grunnlag for nye beslutninger, noe som ivaretar dokumentasjonens gjenbrukbarhet. Dokumentasjon bør derfor defineres i loven, og vi foreslår at dere ser definisjonen opp mot internasjonale standarder på området. For eksempel foreligger det en god definisjon i den norske utgaven av ISO 30300 Ledelsessystemer for dokumentasjon (NS-ISO 30300:2011): «**3.1.7 Dokumentasjon** Informasjon som en organisasjon eller person skaper, mottar og vedlikeholder som bevis og som et aktivum, som et ledd i å oppfylle rettslige forpliktelser eller i en forretningstransaksjon» (side 13)

Dette vil inkludere informasjon som bare er lagret som en linje i en database, en tekstmelding, et innlegg på Facebook eller et tradisjonelt dokument.

ISO 30300 Ledelsessystem for dokumentasjon tilhører en gruppe veiledninger for hvordan et organ kan skaffe seg oversikt over hvilken type dokumentasjon som oppstår hvor og i hvilke sammenhenger den blir behandlet. Slik kan ledelsen ta kvalifiserte avgjørelser om dokumentasjonen i eget organ. Utvalget bør vurdere om loven skal ha en generell plikt til å anvende et slikt ledelsessystem slik at dokumentasjon i saksbehandlingen kan vurderes. I forskrifts form kunne det eventuelt være en henvisning til ISO 30300 som i øyeblikket er en relevant standard.

Når det gjelder bokstav g i de generelle definisjonene stiller vi spørsmålstegn ved bruken av begrepet *melding* fremfor dokument. Bokstav g kan muligvis overflødiggjøres ved å presisere definisjonen av dokument i bokstav f ytterligere.

Nedtegningsplikten i bokstav h er krevende. Dette har man sett eksempler på når det gjelder journalføring av tekstmeldinger, og med teknologi som f.eks. IP-telefoni kan en samtale lagres som dokument, og i noen tilfeller vil det være pålagt å gjøre det. Det bør klargjøres i lovens bestemmelser hva som omfattes av nedtegningsplikten.

Alle de generelle definisjonene bør gjøres teknologinøytrale. Bestemmelsene i forskriften må være mulige å implementere i et datasystem og være mulige å etterleve.

Utvalget bør også vurdere om forvaltningsloven skal si noe om hvorvidt elektronisk dokumentasjon vil gi rettslig gyldighet som bevis.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Det er behov for å klargjøre bruken og betydningen av sentrale begreper når det gjelder elektronisk kommunikasjon slik det beskrives i forvaltningsloven §15A og i eforvaltningsforskriften og dens veileder, da det hersker en del forvirring rundt disse. Eksempler på begreper som blandes sammen og er uklare for brukerne er elektronisk kommunikasjon, elektronisk arkiv, elektronisk signatur, håndskrevet signatur med og uten signaturprøve, godkjenning, parafering og skriftlighet.

Når det gjelder elektronisk kommunikasjon, må en også ha klart for seg at det ikke lenger handler primært om brev, men like mye om utveksling av opplysninger som deles i samhandlingsrom, på wikier eller lignende. Dokumenter formidlet av samme personer kan

være interne dokumenter, ekstern korrespondanse omfattet av journalføringsplikt, eller ekstern korrespondanse som ikke dreier seg om saksbehandling og derfor ikke er journalpliktig. Det er ikke sikkert at kommunikasjonen genererer brev i tradisjonell forstand, men utelukkende består av data. Noe kommunikasjon som framstår som brev eller e-post for mottakeren, vil hos det offentlige organet bare være lagret som informasjon i tabeller og kan gjenskapes ved å bruke malen når kommunikasjonen ble sendt. Videre mener NA at en bør vurdere om forvaltningsloven skal inneholde et krav som forbyr regelverk som hindrer digitalisering. I dag blir digitaliseringen hindret av regelverk som ikke er oppdatert til dagens virkelighet, noe som gir unødig dobbeltarbeid og gjør gevinstrealiseringen i digitaliseringsarbeidet vanskeligere.

Utredning av særlige spørsmål

Taushetspliktregler

NA er enig i at dagens bestemmelser om taushetsplikt er uklare og vanskelige å anvende i praksis. Det bør for eksempel klargjøres hva som er forretningshemmeligheter. Det er også krevende for saksbehandlere eller mottakere av et vedtak uten juridisk bakgrunn å forstå kompliserte lovhenvvisninger som for eksempel «unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd 1, jf. offentlighetsloven § 12 bokstav c.» NA mener et klarere språk i loven vil gjøre den mer anvendelig. Vi ser også positivt på en klargjøring av om taushetsplikt i særlovene går foran eller skal innarbeides i forvaltningsloven.

Oppsummering

Oppsummert er NA opptatt av et klart språk og tydelige definisjoner, noe som vil gjøre praktisering av loven lettere både i de tradisjonelle forvaltningsorganene og i de organer som har en viss uavhengighet fra Kongen og departementene, men foretar utredning og saksbehandling på vegne av forvaltningen. Loven må få en bestemmelse som tilsvarer dagens §15A om elektronisk kommunikasjon. En bestemmelse som stiller krav til at en hver virksomhet som fatter enkeltvedtak må ha en forsvarlig ordning (internkontroll og andre systemer, samt teknologi og innretninger) for håndtering av dokumentasjon, og at denne ordningen sikrer denne dokumentasjons tilskittede troverdighet, autentisitet, integritet og gjenbrukbarhet i henhold til andre lovpålagte krav og dokumentasjonens fremtidige formål og bruksområder.

Vennlig hilsen

Marianne Høiklev Tengs
Leder Norsk Arkivråd

Norsk Arkivråd
Maridalsveien 3
0178 Oslo

Telefon: 22 20 28 90
E-post: postmottak@arkivrad.no
www.arkivrad.no