

# Dokumentasjonspliktbestemmelser i forvaltningsloven – også kjent som steiniskoaproblemet – uinteressant og irriterende

Medlemsmøte i regi av Norsk arkivråd 16 november 2016

Martin Bould, sjefskonsulent og praksisleder i Ciber, og  
fast tilsatt førstelektor ved arkiv- og samlingsforvaltningsstudiet på  
NTNU





**FORVALTNINGSLOVEN**  
(LOV OM  
BEHANDLINGSMÅTEN  
I FORVALTNINGSSAKER)

av 10. februar 1967

med endringer, sist ved lov  
av 19. juni 2015 nr. 65  
(i kraft 1. oktober 2015)

m/forvaltningslovforskriften

**OFFENTLEGLOVA**  
(LOV OM RETT TIL  
INNSYN I DOKUMENT  
I OFFENTLEG VERKSEMD)

av 19. mai 2006 nr. 16

med endringer, sist ved lov  
av 19. juni 2015 nr. 64

m/offenleglovsforskrifta

med historiske og faglige noter

GJØTELEN DAMM  
AKADEMISK

LOVDATA

Forvaltningsloven  
(og en del  
arkivbestemmelser) er  
under revisjon, og  
da har vi  
muligheten?

# I leverte Norsk arkivråd – hørings svar til Justisdepartementet om endring av forvaltningsloven



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 enkeltemedlemmer. 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 forvaltningsprinsippene gjelder alle som utfører enkeltvedtak. Forholdet mellom forvaltningsorgan og andre organisasjonsformer bør presiseres ytterligere, særlig for de organisasjonsformene som tildeles enkeltvedtaksmyndighet eller gjør utredning som forvaltningsorgan 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 tukt i ulike lover, og en slik jobb 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 forvarig forvaltning av dokumentasjonen som oppstår som et resultat av sakbehandlingen og oppgavene knyttet til denne. En slik bestemmelse vil tydeliggjøre at sakbehandlingen ikke er ferdig når sakbehandlingsprosessen og vedtak er forvarig lagt til et arkiv. Bestemmelsen må sikre autentisitet, integritet og holdbarhet i tilstrekkelig grad.

Norsk Arkivråd  
Mandalsveien 3  
0178 Oslo

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

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 (NVS-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 sakbehandlingen 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 journalisering av tekstmeldinger, og med teknologi som Facebook-melding kan en samlete 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 teknologineutrale. 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 forvaltningsforskriften 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 signaturpappe, godkjenning, parafisering 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 samhandlingssammen, på wikier eller lignende. Dokumenter formidlet av samme personer kan

Norsk Arkivråd  
Mandalsveien 3  
0178 Oslo

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

være interne dokumenter, ekstern korrespondanse omfattet av journaliseringsplikt, eller ekstern korrespondanse som ikke dreier seg om sakbehandling og derfor ikke er journalisering. Det er ikke sikkert at kommunikasjonen genererer brev i tradisjonell forstand, men utvilsomt består av data. Noe kommunikasjon som franskr 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 digitalisering 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

### Taushetspliktreger

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 forvaltningshemmeligheter. Det er også krevende for sakbehandlere eller mottakere av et vedtak uten juridisk bakgrunn å forstå kompliserte lovhenvisninger som for eksempel «unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd 1, jf. offentlighetsloven § 12 bokstav c.» NA mener at klare 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 sakbehandling på vegne av forvaltningen. Loven må få en bestemmelse som tilsvarende dagens §15A om elektronisk kommunikasjon. En bestemmelse som stiller krav til at en hver virksomhet som fatter enkeltvedtak må ha en forvarig ordning (interkontroll) og andre systemer, samt teknologi og innretninger for håndtering av dokumentasjon, og at denne ordningen sikrer denne dokumentasjons tilskete troverdighet, autentisitet, integritet og gjenbrukbarhet i henhold til andre lovplagte krav og dokumentasjonens fremtidige formål og bruksområder.

Vennlig hilsen

Marianne Hovik Teung  
Leder Norsk Arkivråd

Norsk Arkivråd  
Mandalsveien 3  
0178 Oslo

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

# Tidligere i oktober 2016 kom det et høringsutkast til revidert arkivforskrift

- Den nye utgaven av arkivforskriften inneholder en modernisering av innretningen på det som gjelder arkiv- og dokumentasjon som sammen med de andre diskusjonene som kommer frem her vil gi bidra til en forbedring og modernisering av arkivdanningen / dokumentasjonsforvaltningsbestemmelsene i arkivlova

# Hva dette dreier seg om?

- Det dreier seg om å gjennom en enkel lovregulering å ta tilbake dokumentasjonsforpliktelsene som en tankenødvendig konsekvens av all menneskelig aktivitet som foregår innenfor rammene av organisatoriske systemer
- Det dreier seg om å heve dokumentasjonsbehov og forpliktelser opp fra de individuelle og opp til det kollektive (slik det var i organisasjonene frem til saksbehandling og dokumentasjon ble revet fra hverandre, på ett eller annet tidspunkt etter 1980)

# Konklusjon og anbefaling

1. Dokumentasjonspliktbestemmelsene i forvaltningen er for svake
2. Arkivlovens nedslagsfelt er for snevert til å sikre at viktige arkiver skapes og bevares
3. Dokumentasjonspliktbestemmelsene i lovgivningen må knyttes til organiseringen og styringen av en ordning som er tilstrekkelig i forhold til formålet med dokumentasjonen
4. Forvaltningsloven må ha en dokumentasjonspliktbestemmelse (den de egentlig burde fått da man fikk eForvaltningsforskriften)
5. Man glemte at forutsetningen for elektronisk kommunikasjon var **elektronisk dokumentasjon**

# Konklusjon og anbefaling 2

1. Bestemmelsene i forvaltningsloven må være på et overordnet nivå og ikke stille krav til at dokumenter må opprettes.
2. Bestemmelsene må stille krav om at det etableres et internkontrollsystem (ikke arkivplan! – noen tror det er det samme) for dokumentasjon
3. Lovbestemmelsene bør kunne henvise til forskrifter som er utformet slik at et kvalitetssystem som bygger på kravene satt i ISO 30300 må foreligge i virksomheter som **fatter enkeltvedtak og driver utredningsvirksomhet** (som vil gi et større nedslagsfelt enn om bestemmelsene kun dekket virksomheter **omfattet** av forvaltningsloven)
4. Det vil være behov for et tilsyn- og Riksarkivaren kan få en slik tilsynsrolle, dersom den blir skalert til å håndtere det

INNLEDNING

ciber<sup>®</sup>



# Stavanger Aftenblad 16 desember 2015:

- Jeg var rimelig sinna da jeg så denne!
- Jeg er uenig med forfatterne på tross av at jeg nok er like opptatt av tilgangen på fremtidens kildemateriale som dere,
- på tross av at jeg har en frustrert historiker i magen som venter på å komme ut



Inga Bolstad går ut over sitt kjobbestemte mandat som riksarkivar i den omorganiseringen av Arkivverket hun har satt i gang, mener flere medarbeidere i statsarkivene og Riksarkivet.

FOTO: Helen Nilsson/Arkivverket

## I strid med arkivloven

**DEBATT:** Direktoratet for forvaltning og IKT skal utvikle offentlig sektor, ikke Arkivverket. Riksarkivaren går utenfor arkivloven og på tvers av Stortinget i sin planlagte omorganisering.

OPPDATERT: 16. DES. 2015 14:58 - PUBLISERT: 16. DES. 2015 14:58

TORKEL THIME STAT ARKIVET | STAVANGER | SYNVØVE BRINGE LID STAT ARKIVET I BERGEN | MARGIT LØYLAND RIKS ARKIVET  
| JO RUNE KRISTIANSEN UGULEN RIKS ARKIVET



Kulturministeren har stanset riksarkivar Inga Bolstads ønske om å nedlegge statsarkivene fra 1. januar 2016. Bolstad har imidlertid flere forslag i ermet som gir grunn til bekymring. Hennes plan for omorganisering er en del av en mer omfattende strategi, presentert internt i Arkivverket under tittelen «Strategisk virksomhetsstyring».

ANBUDS

**Sjekk om du kan gjøre en øyeoperasjon**

Solbritter på kjøpet

# Derimot er jeg langt mer enig i dette 29.2.2016:

- Vi må aldri glemme at Statsarkivene de siste 18-20 årene har hatt nasjonale oppgaver
- Det er ikke rom for 10 separate fagmiljøer for elektronisk arkiv
  - Jan Tore Jørgensen jobbet i Kristiansand
  - Børge Strand jobbet på Hamar
- Begge inngikk i et felles og mikroskopisk fagmiljø for elektronisk arkiv
- Statsarkivet i Stavanger har fått Oljearkivene (selv om Oljedirektoratet, Petroleumstilsynet og Olje- og energidepartementet driver med nasjonale oppgaver)
- Og ikke minst – tilsynsarbeidet må kvalitetssikres og standardiseres. Det kan ikke være opp til hver Statsarkivar om eller hva slags tilsynsarbeid som må gjøres

## Arkivverket blir styrkt og vidareutvikla

Pressemelding | Dato: 29.02.2016

| Nr: 18/16

- Den organiseringa Arkivverket har i dag er ikkje tenleg for å møte dei utfordringane etaten står overfor, seier kulturminister Linda Hofstad Helleland.

- Regjeringa støttar difor ei omorganisering av Arkivverket som inneber ei styrking av statsarkiva, og ikkje ei nedlegging slik nokre har hevda. Det har aldri vore foreslått, presiserer Hofstad Helleland.

Formålet med omorganiseringa er å styrkje Arkivverket. Statsarkiva og statsarkivarane skal behalde breidde, namn og funksjonar. Statsarkiva skal i tillegg bli spesialisert ved å få overført nasjonale oppgåver frå Riksarkivet. I skissa frå Riksarkivaren ligg det meir myndighetsutøving. Det kjem ikkje til å bli lagt fram ein lovproposisjon i samband med omorganiseringa.

- Eg har fått forsikringar om at arbeidet skal skje i tråd med Hovudavtalen i staten og dei tilsette sin medraderett, seier kulturministeren.

Gjennomgangen frå Riksarkivaren viser at organiseringa slik ho er i dag i liten grad tar vare på Arkivverket sitt ansvar for digitale arkiv. Ressursane blir også for dårleg utnytta, og det er behov for meir kompetanseutvikling. Analysane syner også at einingane i etaten må samhandle betre både internt og eksternt. Riksarkivaren meiner det er naudsynt å gjennomføre ein omstillingsprosess med sikte på å tydeleggjere styringslinjer og meir spesialisert ansvars- og oppgåvefordeling.

# Dett er resultatet



**Arkivverket består av Statsarkivene i Tromsø, Trondheim, Bergen, Stavanger, Kristiansand, Kongsberg, Hamar, Oslo, Samisk Arkiv, Norsk Helsearkiv og Riksarkivet**



Hvorfor?



# Kollektivt hukommelsestap

- Det er et alt for stort gap mellom saksbehandling og dokumentasjonsforvaltning / arkiv
- Det er nødvendig å tette det gapet
- Alternativet er et omfattende kollektivt hukommelsestap for perioden 1985 til gapet blir tettet (kanskje i 2025)

- Var tidligere en implisitt konsekvens av arbeidsoppgavene i offentlig sektor
- I dag er det fullt mulig å drive saksbehandling uten at dokumentasjonsforpliktelsene blir ivare tatt
- Omfanget av dokumentasjon øker sterkt, men skal et nasjonalt arkivdepot ta vare på alt?
- Og om det ikke skal? Hvordan regulere dokumentasjonsforpliktelser som ikke er omfattet av arkivloven?

# Arkivlovens nedslagsfelt er for snevert

- Alt for mange viktige arkiver eller viktig dokumentasjon med store konsekvenser for den enkelte oppstår i virksomheter som ikke er omfattet av arkivloven (Her tar rett og slett kritikerne av Riksarkivaren feil)
- En langt større del av den viktige dokumentasjonen oppstår i virksomheter omfattet av forvaltningsloven og av virksomheter som fatter enkeltvedtak eller driver utredninger for offentlig myndighet

# BEHOVET FOR EN DOKUMENTASJONSPLIKT- BESTEMMELSE

<sup>®</sup>  
ciber

# Den godeste Jenkinson er tydelig på at arkivarens (Riksarkivarens) rolle er

- Fysisk beskyttelse av arkivene § 5 PHYSICAL DEFENCE OF ARCHIVES )
- Moralsk beskyttelse av arkivene § 6 MORAL DEFENCE OF ARCHIVES )
- Archives 

The closest definition, therefore, that we can use in this matter is to say that the documents are *set aside for preservation in official custody.*
- Det sentrale er at verken Jenkinson eller Schellenberg vil at man skal gripe inn i arkivdanningen i det hele tatt (Schellenberg var ikke så skarp på dette som Jenkinson)
- Slikt sett er arbeidet med tilsyn og veiledning for alt arkivmateriale som ikke eksplisitt skal avleveres unødvendig og ligner den tidsreisendes påvirkning på fremtidige hendelser og dilemmaene som oppstår i den forbindelse.
- Historikerne (arkivarene) skal ikke skape historien, og journalister og dokumentarister skal ikke lage en annen virkelighet



# I norsk arkivtradisjon

... har man gjennom journalføringspliktbestemmelsene i arkivloven og en rekke andre bestemmelser «en fordømt plikt» til å gripe inn i dokumentasjonsforvaltningen. Spørsmålet er ikke så mye om eksistensen av denne plikten, men **hvor langt** den skal gå og **til hvilket formål**

# I britisk arkivtradisjon

...skal man overhode ikke gripe inn i arkivdanningen, og uavhengig av hvor langt Riksarkivaren vil justere dokumentasjonspliktbestemmelsene og på hvilken måte, så må man være enige om at, totalt fravær av inngrep heller ikke er veien å gå?

# Bestemmelsene i forvaltningsloven kan!:

- Derimot – skal forvaltningsloven understøtte og bidra til forsvarlig saksbehandlingspraksis
- Forvaltningslovens formål er å sikre at beslutninger som tas er forsvarlig gjennomført, kommunisert og ikke minst dokumentert.
- Det skjer ingen historieforklaring gjennom en dokumentasjonsbestemmelse i forvaltningsloven – den bare etablerer og styrker premisser for forsvarlig saksbehandling også på dette området
- Henvise til krav til et internkontrollsystem som igjen er en omarbeiding av ISO 30301 – på samme måte som NORMEN (Norm for informasjonssikkerhet i helsetjenesten)  
<https://ehelse.no/Documents/Normen/Norm%20for%20informasjonssikkerhet%205.1%20%20utgave.pdf> Hvor man er enige om at dersom man har en internkontrollbestemmelse av denne typen, så er lover- og forskrifter som regulerer informasjonssikkerhet og personvern i helsesektoren oppfylt

# Forvaltningslovens oppgave

- Forutberegnelighet
- Kvalitet
- Tilstrekkelighet

# Hvorfor kom det ikke en egen dokumentasjonsbestemmelse i forvaltningsloven?

- Jeg må tilbake til Chris Hurley, fra den utmerkede artikkelen «What if anything is Records management»
- Forholdet mellom saksbehandlingspraksis- og dokumentasjonspraksis i går og i dag
- Jeg har brukt ham svært mange ganger, men i motsetning til en del annen litteratur blir han verken utgått eller forslitt (også fordi det er så mange som fortsatt ikke har lest artikkelen)

# Fortidens metodikk var nødvendig for å sikre dokumentasjon av saksbehandlingen

- Saksbehandlingsmetodene endret seg etter hvert som nye

... forgotten that the way records were managed determined their utility. The methods of the past (which clearly had to change) were nevertheless necessary if you wanted evidence of business activity. The methods changed as new systems were introduced but too little attention was paid to the re-engineering of the recordkeeping requirements necessary to achieve, by new means, the same corporate outcomes that were achieved by the outmoded paper-based systems which were being discarded.

# For 40 år siden, men også 20 år siden

- Trengte ikke virksomhetene å ha en avansert tenkning knyttet til forretningsregler eller saksbehandlingsregler og prosedyrene de

Forty years ago, corporations did not have to think very deeply about business rules and the procedures based on them. The way business was conducted changed very slowly and office procedures were so routine that they just happened without anyone thinking too much about them. This encompassed everything from the way in which a letter was laid out, for example, through to filing and communication systems. til

- Dette er den sannsynlige forklaringen på hvorfor man ikke innførte en eksplisitt bestemmelse om dokumentasjon og for den saks skyld kommunikasjon da forvaltningsloven ble vedtatt

# Det er altså mulig å argumentere for at

- da forvaltningsloven ble vedtatt, så var det rett og slett ikke nødvendig med en egen dokumentasjons- eller for den saks skyld kommunikasjonsbestemmelse
- Da digital kommunikasjon mellom publikum og forvaltning gjorde seg mer gjeldende og elektronisk kommunikasjon ble hindret av regelverk som var basert på papirverdens dokumentasjonsformer og krav, så fikk man endret dem. Samtidig glemte man å endre premissene for elektronisk kommunikasjon; nemlig at også ordningene for dokumentasjon ble tilpasset



# Da e-regelverksprosjektet ble etablert i 1997-98

- Fikk man endret en rekke regler og retningslinjer som var til hinder for elektronisk samhandling og kommunikasjon
- Man fikk forvaltningslovens §15A om elektronisk kommunikasjon
- Og hadde man vært mer oppmerksom, er det mulig at man da hadde fått en egen bestemmelse om elektronisk dokumentasjon
- Sannsynligheten taler for at man antok at arkivloven hadde tilstrekkelig med slike bestemmelser på området
- Nå ca 15 år etter §15A – er det på tide at man retter opp denne feilen

# Det har gjennom de siste 40-50 årene

- Med fremveksten av informasjonsteknologi vokst frem et betydelig gap mellom saksbehandlingen og dokumentasjonsforvaltningen
- It-systemenes fremvekst gjorde at man etter hvert kunne drive saksbehandling uten å blande inn arkivet
- Fagsystemene som vokste frem gjennom koblingen mellom de registerbaserte systemene og funksjonalitet for å drive saksbehandling som tidligere ble gjort på papirmåten fikk ikke bygget inn arkivfunksjonalitet fordi lover, regler og retningslinjer forutsatte at dokumentasjonen skulle være på papir. I realiteten skjedde ikke dette og det er derfor vi har de problemene man har i dag.

# Man har **mistet koblingen** mellom dokumentasjon og saksbehandling

- Det er derfor behov for å gjenopprette denne koblingen, slik at de implisitte dokumentasjonskravene som saksbehandlingen krever igjen blir oppfylt
- En lovbestemt plikt til en forsvarlig ordning for innebærer også normative føringer for virksomheter som ikke er omfattet av arkivloven til å ha en forsvarlig ordning
- Samtidig som forvaltningsloven ikke ønsker å foreta en for tydelig regulering av formkravene til skriftlighet og dokumentasjon (Bekkedal og Ot Prp 108)

# Endringer i diverse lover for å fjerne hindringer for elektronisk kommunikasjon

Ot.prp.nr.108 (2000-2001)

- Sier lite om formkravene til elektronisk dokumentasjon ([https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/otprp-108-200001/KAPITTEL\\_20-5-1](https://lovdata.no/pro/PROP/forarbeid/otprp-108-200001/KAPITTEL_20-5-1) )
- Og i Bekkedals kommentarer til de tilsvarende bestemmelsene foreligger (om dokument og skriftlig <https://lovdata.no/NL/lov/1967-02-10/§2> foreligger det heller ikke eksplisitte formkrav til egenskapene ved dokumentasjon

# Svakhetene med arkivloven

(selv om den skulle få en dokumentasjonspliktbestemmelse)

- Nedslagsfeltet!
- Viktige arkiver blir ikke bevart fordi nedslagsfeltet til arkivloven er for begrenset
- Begrensningene kan skyldes kostnadene for arkivskaper knyttet til avlevering?
- En uthuling av avleveringsplikten gjennom egne bestemmelser i arkivloven som åpner for det er heller ikke OK
- Man tør ikke en gang bruke §19 (<https://lovdata.no/NL/lov/1992-12-04-126/§19>) som kan bestemme at private arkiver skal være underlagt arkivloven

På ett tidspunkt drøftet en gjeng konsulenter i Statnett om en hensiktsmessig tilnærming til arkivproblemet for organisasjonen kunne være § 19 aktuelt. Vi var vel av den oppfatning at (det uten forkleinelse for Norsk Råfisklag), bør kunne sies at Statnett har viktigere nasjonale oppgaver – og derigjennom viktigere arkiver

*«Pålegg om å følgja reglane for offentlege arkiv vil ikkje kunna gjevast eit privat rettssubjekt som berre har motteke eit tilfeldig offentlig tilskot til å gjennomføra eitt eller anna tiltak, eller som t.d. har motteke tilskot frå Distriktsutbyggingsfondet. Derimot vil t.d. mange privatskular og kulturinstitusjonar kunna få slike pålegg med heime i dette lovbodet. Av organ som er tillagde offentlege oppgåver, er **Norges Råfisklag eit kjent døme.**»* (fra forarbeidene – egen utheving)

# Ot prp 108 (2000- 2001)

- Svært mye av argumentasjonen i Ot prp nr 108 (2000- 2001) «Om lov om endringer i diverse lover for å fjerne hindringer for elektronisk kommunikasjon» kan brukes for å utforme tilsvarende bestemmelser om elektronisk dokumentasjon

HVA BESTEMMELSENE  
BØR INNEHOLDE

ciber<sup>®</sup>



# Hva bestemmelsene bør inneholde

1. Bestemmelsen i forvaltningsloven må være overordnet
2. Bestemmelsene i forvaltningsloven kan ikke gå på eksplisitte krav om at visse typer dokumentasjon skal foreligge (for eksempel lik journalføringsplikten)

Den beste ordningen er sannsynligvis en egen internkontrollbestemmelse som ligner Personopplysningslovens §14?

# Fra Personopplysningsloven



## § 14. Internkontroll

Den behandlingsansvarlige<sup>1</sup> skal etablere og holde vedlike planlagte og systematiske tiltak som er nødvendige for å oppfylle kravene i eller i medhold av denne loven, herunder sikre personopplysningenes<sup>2</sup> kvalitet.

Den behandlingsansvarlige<sup>1</sup> skal dokumentere tiltakene. Dokumentasjonen skal være tilgjengelig for medarbeiderne hos den behandlingsansvarlige<sup>1</sup> og hos databehandleren.<sup>3</sup> Dokumentasjonen skal også være tilgjengelig for Datatilsynet<sup>4</sup> og Personvernemnda.<sup>5</sup>

Kongen kan gi forskrift med nærmere regler om internkontroll.

1 Se § 2 nr. 4.

2 Se § 2 nr. 1.

3 Se § 2 nr. 5.

4 Se § 42.

5 Se § 43.

# I dag er praksis at internkontroll-bestemmelsene er oppfylt...

- ..dersom virksomheten har en et system som bygger på ISO 27000-serien
- Gjennom aktivt arbeid de siste 4-5 årene har de arkivfaglige miljøene engasjert seg i arbeidet til Standard Norge med å gjøre en rekke standarder innenfor dokumentasjonsforvaltningsfeltet norske
- Begrunnelsen har vært
  - Behovet for å profesjonalisere og generalisere feltet
  - Bidra til å standardisere terminologi og begrepsapparat slik at det stemmer bedre overens med internasjonale begreper
  - Ikke minst styrke kvaliteten på arbeidet som gjøres med håndtering av dokumentasjon

# Fordelen med å stille kvalitative krav til organiseringen av dokumentasjonsarbeidet

- Det blir **bedre resultat** av saksbehandlingen
  - Lettere å finne frem til tidligere resultater av saksbehandlingen
  - Bruker mindre tid på å lete i dokumenter
- Man **reduserer risikoen** for konsekvensene av utro tjenere
  - Et godt og sikkert system vil ha funksjonalitet og ikke minst rutiner som gjør det vanskeligere å skjule ureglementerte aktiviteter
- Man får **bedre oversikt** over hva man må ta vare på
  - Forenkler en del av arbeidet med informasjonssikkerhet
  - Et internkontrollsystem skal heller ikke ha større omfang enn det som er nødvendig for å utføre arbeidsoppgavene

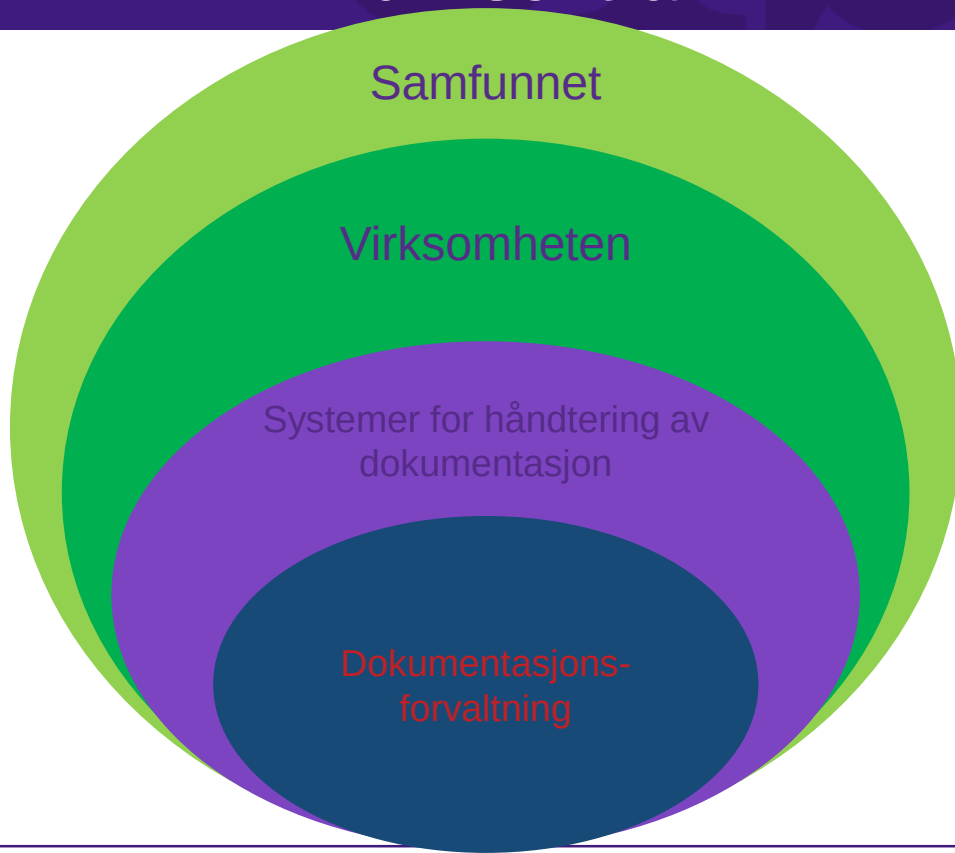
# Kort om kravene etter ISO 30300

- Et ledelsessystem for (tidligere begrep – styringssystem) for håndtering av dokumentasjon
- Fokus på tilstrekkelige krav til at virksomheten får utført sine oppgaver
- Arkiv ikke et mål i seg selv, kun et middel til å oppfylle virksomhetens formål

# Andre egenskaper ved standarden

- Sier **ikke hva som skal dokumenteres**, men gir sammen med en rekke andre standarder på området, føringer for hvordan dokumentasjonskravene skal løses
- Tett kobling opp mot «business use» – altså **forretningsmessige behov** saksbehandlingsmessige behov
- Etablering av et klassisk internkontrollsystem for arkiv, som igjen bygger på et sett med styringsdokumenter
- Fullt mulig å etablere en slik ordning rundt en risikobasert tenkning, hvor dokumentasjonskravene og ressursene som brukes styres av tradisjonell risiko-tenkning

# I hvilken sammenheng dokumentasjonen inngår blir sentral



# Utfordringer ved digital dokumentasjon (som underbygger behovet for en kodifisering)

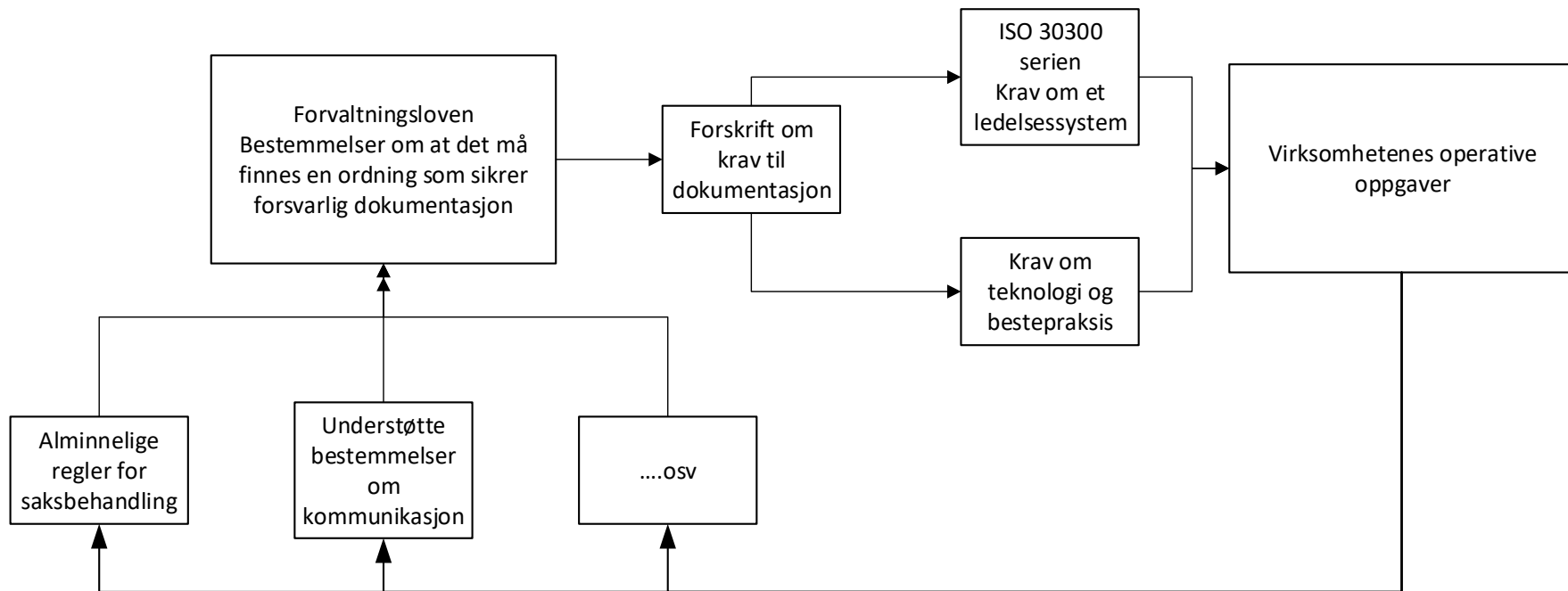
- Forgjengelighet
- Lett å endre / slette
- Lett å duplisere
- Komplisert å forstå – i lys av dagens lover og reguleringer
- Litt lite eksplisitt prøving av formkrav og egenskaper ved elektronisk dokumentasjon
- Manglende forståelse for utfordringer
- Ikke minst – normalt går ting bra...

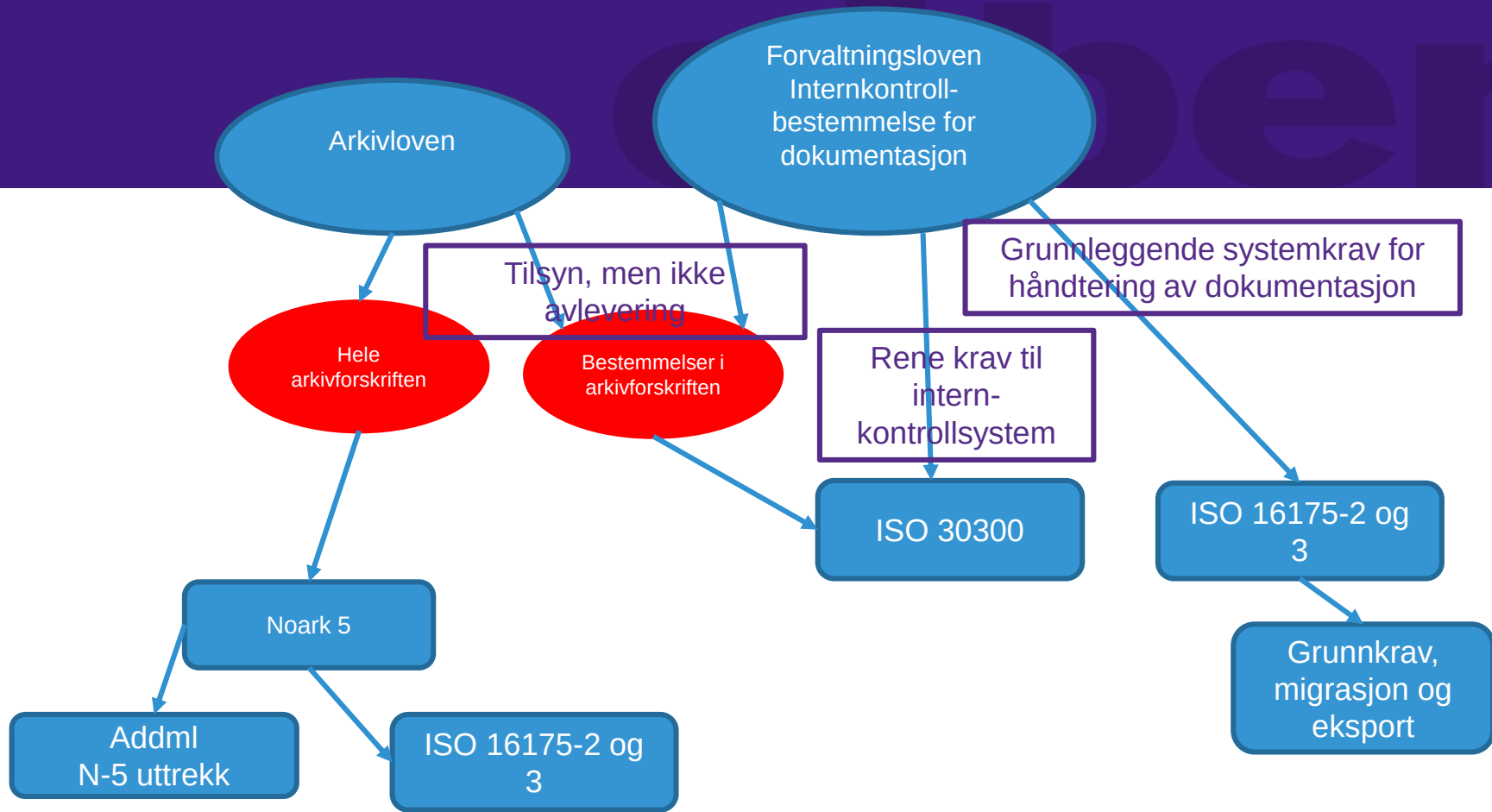


# Altså

- Vi kan være enige om følgende?:
  - Forsvarlig ivaretagelse av dokumentasjon er like viktig som sikring av personvernet
  - Forvaltningslovens enkeltvedtak innebærer inngrep i borgernes rettssfære, som potensielt har like store konsekvenser som personvernkrænkelser (Bekkedal 2009) og kvalitetskravene til ivaretagelse av dokumentasjonen bør analogt være like strenge som kravene til personvern og informasjonssikkerhet
- Dette innebærer at det er nødvendig med en **dokumentasjonskravbestemmelse som går utover arkivlovens nedslagsfelt i dag**

# Mulige modeller eller løsninger – lov og forskriftsbestemmelser i forvaltningsloven





# Min konklusjon



- Det er nødvendig å **utvide forvaltningsloven** - med en enkel bestemmelse om dokumentasjonskrav.
- Den eksakte formuleringen skal jeg ikke mene noe om, men den kan gjerne ligne §15A – eller personopplysningslovens krav om internkontrollsystem, men bestemmelsen kan sannsynligvis forenkles
- En slik bestemmelse kan gjerne kobles opp mot en foreslått forskriftsendring i arkivloven
- Fordi Statsforetak (SF) i motsetning til KF og andre kommunale sammenslåinger ikke er omfattet av forvaltningsloven må bestemmelsene dekke alle som **utferdiger enkeltvedtak** og ikke bare virksomheter som er omfattet av forvaltningsloven

ciber<sup>®</sup>