



Det kongelige kulturdepartement
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref:

Vår ref:
201911195-9

Dato:
13.12.2019

NOU 2019:9 NY LOV OM SAMFUNNSDOKUMENTASJON OG ARKIVER - HØRINGSUTTALELSE FRA KRIMINALOMSORGS DIREKTORATET

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) viser til mottatt oversendelse av 03.07.19 fra Det kgl. Justis- og beredskapsdepartement med høringsbrev fra Det kgl. Kulturdepartement med forslag til ny arkivlov.

1 Innledende merknader

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) er generelt positive til forslaget om ny arkivlov. Loven har fått en nødvendig oppdatering til dagens digitale samfunn, herunder at den synes å i større grad imøtekomme borgernes forventninger til forvaltningens saksbehandling og -håndtering, samtidig som den fremstår som mer oversiktlig og praktikabel. Blant annet ser vi det som positivt at en del av begrepsbruken er ryddet opp i, slik at regelverket fremstår som mer tilgjengelig også for de som ikke har sitt daglige virke knyttet til ulike arkivsystemer.

I denne forbindelse viser vi for ordens skyld også til KDI's høringsuttalelse i forbindelse med forslag til ny forvaltningslov (NOU 2019:5) og utkastets §§ 11, 12 og 13, hvor KDI stilte seg positive til at man nedfelte sentrale prinsipper for automatiserte saksbehandlingssystemer, slik som krav til forsvarlig saksbehandling og ivaretagelse av personvernet. Videre støttet KDI i sin uttalelse flertallets forslag om at helautomatiserte avgjørelser hjemles i forskrift, samt forslaget om at det rettslige innholdet i automatiserte saksbehandlingssystemer skal dokumenteres, og at innholdet som hovedregel skal være offentlig, fornuftig og riktig.

Innledningsvis finner KDI videre for ordens skyld grunn til å opplyse at vi under henvisning til eksisterende saksbehandlingssystemer for kriminalomsorgen ikke har kommentert nærmere de endringsforslag som spesifikt knytter seg til automatisering og digitalisering, men vi har merket oss de nye krav til digitale prosesser som forutsettes i den nye loven. For å ivareta nye krav i arkivloven må roller, ansvar og eierskap spesielt med hensyn til data, systemer, prosesser og funksjoner defineres og implementeres, og kriminalomsorgen vil ta dette med seg i det videre arbeidet, herunder i utviklingen av nytt etatssystem, som vi formoder vil i møtegå lovutkastets forventninger til digitalisering og effektivitet.

KDI har forelagt høringen internt i direktoratet og for de fem kriminalomsorgsregionene, samt anmodet regionene om å innhente innspill fra underliggende enheter.

Innen fristen har vi mottatt tilbakemelding fra tre av våre underliggende regionkontorer, samt Kriminalomsorgens dokumentcenter (KDS), som er underlagt Kriminalomsorgen region sørvest.

Utover at region nord uttaler at man imøteser en lov som i større grad er tilpasset den digitale samfunnsutviklingen, uttaler de tre regionene som har svart imidlertid at man av kapasitetsmessige hensyn ikke kan avgi ytterligere uttalelser i forbindelse med høringen.

KDS forvalter dagens arkivsystem for kriminalomsorgen (Doculive). Vi vil i det følgende gjøre rede for dokumentcenterets kommentarer til lovforslaget sammenholdt med KDIs syn. ‘

2 Generelle merknader til lovutkastet

Når det gjelder lovforslaget, har KDS og KDI for det første merket seg at det foreligger forslag om å stille mer konkrete krav til ledelsesforankret dokumentasjonsstrategi, herunder krav om at virksomheten som en del av dokumentasjonsstrategien bør gjøre rede for og beskrive hvordan den har organisert arbeidet med å ivareta dokumentasjonspliktene. KDS mener at mangel på slike krav er en klar mangel i dagens arkivlov, og stiller seg positive til dette. KDI er i utgangspunktet også positive til forslaget, selv om vi ser at dette i alle fall i en oppstartsfasen vil være ressurskrevende å etablere.

Videre er KDS og KDI positive til at forslaget inneholder mer presise beskrivelser av hva virksomhetene skal dokumentere. Det vises i denne sammenheng til at det i dag er mye usikkerhet og forskjellig oppfatning av dette på de ulike enhetene i kriminalomsorgen i dag, og at det vil være hensiktsmessig med en tydelig avklaring for å sikre ensartet praksis.

KDS og KDI har videre merket seg at forslaget er tilpasset personvernforordningen (GDPR), hvilket i utgangspunktet er positivt, og vi har også merket oss at loven åpner for skylagring også i utlandet.

I denne sammenheng bemerker KDI imidlertid for ordens skyld at direktiv (EU) 2016/680 (om beskyttelse av fysiske personer ved behandling av personopplysninger for å forebygge, etterforske, avdekke eller straffeforfølge lovbrudd eller gjennomføring av straffereaksjoner) som av Norge er implementert ved endringer i politiregisterloven den 21.06.17, har særlige bestemmelser for utlevering av denne type personopplysninger til tredjeland, jf. politiregisterloven § 22. Mange av de taushetsbelagte personopplysningene kriminalomsorgen håndterer, vil dermed i praksis omfattes av dette direktivet, og ikke GDPR.

På bakgrunn av dette, samt en generell risikovurdering knyttet til skylagring, er kriminalomsorgen foreløpig tilbakeholden med å støtte dette forslaget, under henvisning til avsnittet som nevnt over. Skyløsninger er alltid en del av kriminalomsorgens vurdering ved nye IKT-løsninger, men samtidig er vår holdning at vi ønsker å være forsiktige med lagring av data om innsatte og domfelte utenfor vårt eget datasenter, både av hensyn til sikker oppbevaring og håndtering av data om domfelte, innsatte og pårørende, av hensyn til risikoen for muligheten for oppretting av data ved tap, samt kostnadsbildet for tjenesten ved kjøp hos eksterne leverandører. Der det er allerede etablert slike tjenester i Norge, ser KDI likevel på skytjenester for behandling av domfelt- og innsattdata. Imidlertid veier problemstillingen knyttet til risiko for at andre nasjoner kan få tilgang til slike data tungt i slike vurderinger, og i forlengelsen av dette mener vi at skylagring av personopplysninger av den art kriminalomsorgen befatter seg med, per tid anses som for risikofylt til at det vil tas i bruk.

Lovforslaget viderefører ikke kravet om journal og journalføring. I den forbindelse bemerkes at dette kan medføre stor usikkerhet blant enhetene knyttet til hva som *faktisk* skal dokumenteres.

KDS og KDI er videre positive til lovfestingen av at samhandling i fremtiden skal skje digitalt og ikke papirbasert. KDI bemerker til dette også at sømløshet er et uttalt mål for kriminalomsorgen, bl.a. ved opprettelse av flere sammenslåtte enheter og digitalisering, herunder i form av nytt etatssystem, jf. innledningsvis.

KDI stiller seg videre positiv til forslaget om å gjøre endringer i arkivspråket. Det er opplyst fra vårt dokumententer at dagens arkivspråk er uforståelig for mange som ikke arbeider med det til daglig, og arkivarene har klart behov for et nytt «språk».

3 Konkrete merknader til de enkelte bestemmelser i lovutkastet

Kapittel II Plikt til å dokumentere og til å bevare dokumentasjon

Merknader til utkastet § 6 (dokumentasjonsstrategi)

Bestemmelsen er ny, og fastslår ledelsens ansvar for å sørge for at virksomheten dokumenterer. Dokumentasjonsstrategien er et styringsdokument som fastsettes av virksomhetens øverste ledelse. Kravet skal bidra til etterlevelse av arkivloven gjennom bevisstgjøring om egne behov og interne prosesser.

På den ene siden vil denne bestemmelsen uunngåelig innebære flere arbeidsoppgaver og nødvendigvis også økt ressursbruk for etaten, herunder i form av økte krav til dokumentasjon fra ledelse og IKT, men et lovpålagt krav til dokumentasjonsstrategi vil heve ansvaret til rett nivå i virksomheten og øke bevisstgjøringen i ledelsen rundt håndteringen av dokumenter.

KDI er derfor enige med KDS i at forslaget støttes.

Merknader til § 7 (dokumentasjon i felles systemer)

Bestemmelsen er ny, og fastsetter i første ledd at forvaltningsorganer som bruker og skaper dokumentasjon som er nevnt i §§ 8 til 13, i et felles informasjonssystem, skal avtale seg imellom hvem som er ansvarlig for at pliktene etter loven blir oppfylt. Er det ikke inngått noen avtale, hviler ansvaret på den som har behandlingsansvaret for personopplysningene, jf. § 22. I andre tilfeller har eieren av systemet dette ansvaret.

KDS har til forslaget § 7 stilt spørsmål ved plasseringen av ansvar for den dokumentasjon som lagres i slike felles systemer. For kriminalomsorgens del er vi per i dag usikre på hvor mye som kan lagres i fagsystemet.

Merknader til § 8 (plikt til å dokumentere virksomhetens kommunikasjon)

Bestemmelsen er ny, og pålegger virksomheter å dokumentere sin eksterne kommunikasjon på nærmere bestemte måter. I dette ligger kommunikasjon på brev og e-post, men også budskap som kommuniseres inn eller ut av virksomheten på andre plattformer som internettsider, chat, dialoger på sosiale medier mv. Intern kommunikasjon innad i virksomheten er ikke omfattet. Lovutkastet vidererfører ikke plikten til journalføring av virksomhetens inn- og utgående korrespondanse.

I tredje ledd pålegges virksomhetene å gi ansatte og ledelse tilgang til automatiserte verktøy til støtte for dokumentasjonsaktiviteten, idet automatisering og støtte fra et IKT-verktøy vil gjøre det lettere å etterleve lovens krav.

KDS og KDI ser at disse kravene vil kunne bli krevende å etterleve i praksis, da det omfatter store mengder kommunikasjon, herunder på sosiale medier, men stiller seg positive til forslaget.

Merknader til § 9 (plikt til å dokumentere informasjonssystemer, databaser og registre mv.)

Bestemmelsen er ny. Første ledd gjelder plikt til å beskrive informasjonssystemer som skal produsere dokumentasjon som virksomheten senere vil ha plikt til å overføre til langtidbevaring. Annet ledd gjelder plikt til å dokumentere informasjonskilder som benyttes i virksomhetsprosessene og oppgaveløsningen. Virksomheten er etter dette pålagt å dokumentere informasjonen som er nevnt i bokstav a til e i bestemmelsen (tidspunkt for etablering, vesentlig endring eller omstrukturering/avvikling av database- eller registerløsningen, hvilke typer data som inngår i løsningen, bruksformålet for løsningen, hvilke kategorier virksomheter eller personer som har tilgang til dataene, og hvordan dataene er beskyttet mot urettmessige endringer.

Kriminalomsorgen anser det positivt at det nå konkretiseres hva som behandles hvor.

Merknader til § 10 (plikt til å dokumentere ved automatisert rettsanvendelse)

Bestemmelsen er ny, og gjelder for virksomheter som har utviklet eller anskaffet fagsystemer som helt eller delvis automatiserer rettsanvendelse. Systemene skal dokumenteres som andre informasjonssystemer iht § 9, i tillegg skal det dokumenteres hvilke juridiske valg som er tatt i forbindelse med automatiseringen.

Kriminalomsorgen støtter forslag om at automatisert saksbehandling konkretiseres og dokumenteres. Dette vil være viktig for rettssikkerheten og notoriteten i den enkelte sak.

Kapittel V Langtidbevaring og tilgjengeliggjøring av arkiver

Merknader til § 30 (overføring til langtidbevaring hos Nasjonalarkivet)

Første ledd i bestemmelsen er nytt og stiller krav om at statlige virksomheter som hovedregel skal konvertere ikke-digitale arkiver (hovedsakelig papirarkiver) før overføring digitalt til Nasjonalarkivet. Dette innebærer at virksomhetene selv vil måtte konvertere sine arkiver før overføring såfremt det ikke er gjort eksplisitte unntak etter bestemmelsens annet ledd. Regelen kan ved behov tre i kraft senere enn loven ellers.

Dette forslaget vil medføre store ressursbehov og omkostninger for Kriminalomsorgen, da det er mange gamle papirarkiver i våre enheter, hvorav mange går langt tilbake i tid. KDI er derfor ikke umiddelbart udelt positiv til dette forslaget ut fra dagens ressursituasjon i kriminalomsorgen.

3 Avsluttende bemerkninger

Det nye lovutkastet er ment å ivareta rettsikkerheten og tilliten til (bl.a.) det offentliges dokumenthåndtering, og fremstår som godt tilpasset fremtidens krav til digitalisering og økt bruk av teknologi for å oppnå dette. KDI støtter jevnt over de forslag som fremkommer over, som vi mener vil bedre rettsikkerhet, notoritet og forutsigbarhet i dokumenthåndteringen.

Dagens samfunn, herunder borgere og øvrige forvaltningsorganer og samarbeidspartnere, har alle en større forventning til forvaltningsorganene i dag enn tidligere hva gjelder effektiv, sikker, rask og smidig sakshåndtering. Konkret vises det til at allmennheten i dag bl.a. forventer å ha dialog og mulighet for å henvende seg til ulike etater og organer elektronisk og at tilbakemeldinger gis raskt og via samme kanaler. Kriminalomsorgen per i dag er ikke er tilpasset en slik utvikling. Vår etat er i stor grad fortsatt preget av svært omfattende papirarkiver som går lang tilbake i tid og saksbehandlingssystemer som i dag ikke er tilpasset den teknologiske utviklingen. Det arbeides derfor nå i kriminalomsorgen blant annet med utvikling av et nytt etatssystem som vil være bedre tilpasset dagens teknologiske utvikling enn dagens saksbehandlingssystemer, som nevnt innledningsvis.

Videre vil ulike ressurskrevende forslag i lovutkastet kreve mye av etaten hva gjelder bl.a. krav til økt dokumentasjon, mer omfattende dokumentasjonsprosesser, digitalisering av eksisterende papirarkiver mv., noe som i utgangspunktet forutsetter økt tilførsel av ressurser. Slik situasjonen er og har vært den senere tid, vil det imidlertid være en rimelig antakelse at pålagte endringer av denne art forutsettes gjennomføres innenfor eksisterende økonomiske rammer.

Kriminalomsorgsdirektoratet har de senere år i likhet med forvaltningen for øvrig blitt møtt med stadig strengere krav til innsparinger og kutt, blant annet ordningen med ABE-kutt. KDI er bekymret for at denne situasjonen, der forvaltningsorganene tilføres flere og ressurskrevende oppgaver med totalt sett mindre ressurser, på et tidspunkt vil gå ut over borgernes tillit til den statlige forvaltningen, herunder forvaltningens dokumenthåndtering.

Med hilsen


Tom A. Enger
avdelingsdirektør


Guri O. Løkken Holte
seniorrådgiver