

Kulturdepartementet
Postboks 8030 dep
0030 OSLO

Deres ref:

Vår ref. (saksnr):
201904850-10

Saksbeh:
Bodil Rake Lystrup

Dato: 20.12.2019

Høring - NOU 2019:9 Fra kalveskinn til datasjø - Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver. Høringsuttalelse fra Oslo kommune.

Vi viser til høringssak om ovennevnte datert 01.07.2019, og kontakt med departementet vedrørende frist for innsendelse.

Oslo kommune avgir følgende høringsuttalelse:

Byrådet avgir i henhold til delegert fullmakt følgende høringsuttalelse til NOU 2019:9 Fra kalveskinn til datasjø - Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver:

Generelt om utvalgets forslag

Oslo kommune kommenterer innledningsvis generelle og mer overordnede problemstillinger som utredningen reiser. Deretter kommenteres enkelte kapitler og lovforslag som vurderes er av særlig stor betydning for kommunen.

1.1 Innledning

Oslo kommune er positiv til at utvalget foreslår at dagens arkivlov erstattes av en ny lov. Både utvalgets utredning og utkastet til lov fremstår som innovativt og innebærer viktige grep for tilpasning til en digital tid.

Utvalget har avdekket mangel på kunnskap om arkivsektoren og utfordringene framover, og viser flere steder til behovet for ytterligere utredning og avklaringer. Oslo kommune mener dette etterlater et behov for en gjennomgang av arkivfeltet som er bredere enn det som er naturlig som bakgrunn for en lovrevisjon. Kommunene støtter derfor utvalgets forslag om å etablere et forskningsprogram.

1.2 Omstillingsbehov

Oslo kommune ser positivt på at selve lovteksten i stor grad fremstår som teknologinøytral og uten føring på teknisk løsning, samtidig som den legger opp til større grad av automatisering av prosesser. Det er flere aspekter ved loven som er velkomne, blant annet krav til at innkjøpte løsninger inneholder mulighet til å trekke ut data og at noen av dokumentasjonskravene harmoniseres med eksisterende krav i personvernregelverket. Forslagene i seg selv fremstår som gode og ønskelig, men det er ikke systemstøtte til å oppnå graden av automatisering som skisseres på kort sikt. Ett eksempel er verktøy som kan erstatte journalen som redskap for innsyn, eller verktøy som kan automatisere datafangst fra e-post etc., jf. lovforslaget § 8 tredje ledd. Dette vil kunne kreve en utvikling av teknologien som kan utgjøre en utfordring ved overgang til nytt regelverk.

1.3 Om forholdet til andre lover og lovarbeid

Det er tett kobling mellom arkivlova, forvaltningsloven og offentleglova. Når det er lagt fram utkast til to nye lover, og den tredje er under evaluering, er det av stor viktighet at regelsettene ses i sammenheng, slik at det ikke oppstår regler som regulerer det samme, og som i tillegg kan ha ulikt innhold. Forslaget til ny arkivlovgivning inneholder flere bestemmelser som også følger av andre lovbestemmelser eller lovforslag. Eksempler på dette er lovutkastet § 10 der det er foreslått en plikt til å dokumentere automatiserte saksbehandlingssystemer. En slik dokumentasjonsplikt følger også av forslag til ny forvaltningslov § 12. I tillegg er det i foreliggende lovutkast foreslått en plikt til å dokumentere avgjørelser mv. I tillegg til dels å gjenta regler som følger av forvaltningsloven i dag, er dette også bestemmelser som er foreslått i ny forvaltningslov § 48. Et av forslagene til ny forvaltningslov foreslås overflyttet fra forvaltningsloven til offentleglova.

Oslo kommune oppfordrer til at departementet vurderer hvordan pågående lovarbeid og utredninger, samt lov- og regelverksendringer kan samordnes og koordineres. Herunder kan det vurderes om det for eksempel kan være formålstjenlig med en trinnvis ikrafttredelse ut fra behovet for utvikling av teknologiske løsninger for å etterleve ny arkivlov.

1.3.1 Journalføringsplikten

Utvalget foreslår at bestemmelsene om journalføring inntil videre hjemles i offentleglova. Nye teknologiske muligheter vil etter utvalgets vurdering kreve at virksomhetene har et system som gir oversikt over relevant dokumentasjon for de formålene offentleglova skal ivareta, fremfor å ha et system med journalføring. Utvalget mener det er et uheldig samvirke mellom arkivlovgivningen og offentleglova, og peker på at journalføringsplikten i dag har sin vesentligste funksjon og begrunnelse i at den tilrettelegger for offentlig innsyn.

Oslo kommune er positiv til å fjerne journalføringsplikten fra arkivloven, og overlate regulering av innsyn og offentlighet til offentleglova. Postjournalen er i stadig mindre grad et hensiktsmessig metadataformat i arkiv- og dokumentasjonsforvaltning, og det er dermed liten grunn til å formulere postjournalen som et lovpålagt format i dokumentasjonsarbeidet. Hvordan man i denne situasjonen best skal legge til rette for innsyn og offentlighet, bør reguleres av offentleglova.

1.3.2 Automatisert saksbehandling og robotisering

Utvalget omtaler at når en gjør offentlig dokumentasjon direkte tilgjengelig på internett, så vil det spare ressurser til behandling av innsynskrav. Samtidig vil det kreve ressurser til å beslutte at dokumentasjonen kan publiseres og til å legge den ut. Netto ressursbesparelse avhenger av graden av automatisering. Automatisering av praktiske løsninger vil iflg. utvalget kreve teknologiske løsninger som igjen ofte vil være avhengig av et regelverk som egner seg for automatisering, blant annet ved at det har få eller svært enkle skjønnsstemaer.

Verken offentleglova, offentlighetsforskriftens bestemmelser om publisering eller reglene om taushetsplikt er i dag standardiserte. De fleste vurderingene krever større eller mindre grad av skjønn og egner seg ikke for automatisering uten videre. Det vil i så fall kreve betydelige og grundig vurderte lovendringer av offentleglova, ikke minst for å ivareta personvernet.

Utvalget omtaler robotisering og antar at innsynskrav må behandles av mennesker også i fremtiden. Det antas videre at behandling av innsynskrav kan være støttet av informasjonssystemer som tilrår bestemte utfall ut fra gjennomgang av dataene, at de kan bistå i å finne frem til personsensitive opplysninger eller varsle i situasjoner hvor uavhengig tilgjengeliggjorte data kan sammenstilles på en måte som gjør at personopplysninger kan genereres.

Oslo kommune synes dette høres spennende ut, men påpeker at behandlingen av innsynskrav må ligge innenfor offentleglovas system. For eksempel vil ikke et innsynskrav alltid være standardisert. Det kan være rom for tolking der det ikke bes om innsyn i et bestemt dokument. Et annet eksempel er at et innsynskrav vil kreve konkrete vurderinger. Robotisering forutsetter endringer av offentleglova. Videre står personvern sentralt.

1.3.3 Forholdet til innsynsretten

Offentlighetsprinsippet har grunnlovs rang, og innsyn er nærmere regulert i offentleglova.

Eventuelle endringer eller en revisjon av offentleglova er ikke en del av Arkivlovutvalgets mandat. Utvalget viser til at offentleglova ligger under Justis- og beredskapsdepartementet.

En moderne og utvidet dokumentasjonsforvaltning, med krav om at det meste skal dokumenteres og med robuste søkemotorer i forvaltningens verktøy, forutsetter etter Oslo kommunes vurdering tydelige regler om forholdet mellom dokumentasjonsplikten for forvaltningen og innsynsretten for allmennheten. Kommunen er enig i utvalgets vurdering om at det bør være offentleglova som gir de reglene som trengs for å oppfylle innsynsretten, mens lovutkastet stiller krav til dokumentasjon.

1.3.4 Enkeltbestemmelser i offentleglova

Det fremgår av forslaget at all dokumentasjon som offentlige virksomheter har skapt eller besitter, skal være tilgjengelig for allmennheten, så fremt dette ikke strider mot lov (for eksempel offentleglova), taushetsplikt eller andre begrensninger i eller i medhold av lov (for eksempel reglene om publisering i offentlighetsforskriften.)

Oslo kommune mener det bør vurderes om det er behov for enkelte endringer av offentleglova som bør tre i kraft samtidig med ny arkivlov. Kommunen vil særlig kommentere to av bestemmelsene.

Offentleglova § 28 annet ledd

I dag kan det kreves innsyn i et bestemt dokument, en bestemt sak eller i rimelig utstrekning saker av en bestemt art. Utvalget er inne på at en omlegging av «journalen» til søkbare registre og til delvis selvbetjent innsynsbehandling, vil reise spørsmålet om også § 28 annet ledd bør endres slik at utgangspunktet ikke lenger er at innsynskravet «*må gjelde ei bestemt sak eller i rimeleg utstrekning saker av ein bestemt art.*»

I dag kan det kreves innsyn «*i rimelig utstrekning.*» Dette peker hovedsakelig på arbeidsmengden forvaltningen har med å behandle innsynskravet.

Bestemmelsen i sin nåværende form vil etter kommunens vurdering ikke være egnet til å fange opp en avgrensning av innsynskrav som tar høyde for den arbeidsbelastningen for forvaltningen innsynskrav i store datamengder kan innebære.

Offentleglova § 9

I dag kan det også kreves innsyn i forvaltningens databaser etter offentleglova § 9. Utgangspunktet er at det kan kreves at forvaltningen utarbeider sammenstillinger fra forvaltningens databaser når dette kan gjøres med «*enkle fremgangsmåter.*»

Uttrykket «*enkle fremgangsmåter*» peker først og fremst på om forvaltningen har teknologisk verktøy til å gi enkle kommandoer for å få frem sammenstillingen. Også her kan det være behov for endringer for å fange opp arbeidsbyrden forvaltningen påføres der det i fremtiden blir lett å lage sammenstillinger pga den teknologiske utviklingen forslaget til ny arkivlov hviler på, men der arbeidsbyrden forvaltningen får ved å gå gjennom sammenstillingene blir uforholdsmessig stor.

1.4 Generelt om økonomiske og administrative konsekvenser

Oslo kommune ser behov for ytterligere utredning av de økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets forslag. Lovforslaget vil innebære betydelig økte krav til teknologisk utvikling, dokumentasjonsforvaltningens volum og innhold, samt automatisert saksbehandling og robotisering. En vesentlig del av lovens krav må løses med teknologi. Dette vil bli meget arbeidskrevende, og det er ikke urimelig å forvente en økt kost på 5-15 % for IKT-løsninger knyttet til kommunikasjon og forvaltningsoppgaver i det offentlige.

Videre foreslås egne og nye bestemmelser om klagerett for massemedia, adgang for arkivmyndighetene å ilegge overtredelsesgebyr, samt at forsettlige eller grovt uaktsomme handlinger i strid med lovens bestemmelser, kan straffes med bøter. Dette tilsier også at det settes realistiske krav til at forvaltningen, herunder kommunene, kan oppfylle forpliktelsene som foreslås i loven. Forslaget vil kreve betydelige investeringer og/eller innovasjon, samt omfattende kompetanseheving for ansatte.

Oslo kommune vil oppsummeringsvis understreke at det må være en forutsetning for å få til den nødvendige omstilling at den kommunale forvaltningen tilføres de ressurser som må til for å etterleve lovens krav. Kommunene anbefaler også at det vurderes om staten kan utvikle og tilby teknologiske løsninger som kan dekke felles behov, f.eks. slik utvalget anbefaler at «*Nasjonalarkivet*» tilbyr løsning for digitalt arkivdepot. Utvalget foreslår å endre navn på Arkivverket til Nasjonalarkivet noe utvalget mener er en mer egnet betegnelse på direktoratet. Nasjonalarkivet brukes som betegnelse videre i høringsuttalelsen.

Kommentarer til kapitler og de enkelte av bestemmelsene i lovutkastet

Til § 1. *Lovens formål*

Utvalget foreslår en ny formålsbestemmelse i § 1. Oslo kommune er enig i at formålsbestemmelsen i dagens lov videreutvikles, og at formål som offentlighet og demokratisk deltakelse, forsvarlig offentlig virksomhet, kulturelt mangfold og enkeltpersoners og gruppers behov for å kjenne egen historie og kultur kommer tydeligere fram. Kommunen vil særlig framheve viktigheten av at formålsbestemmelsen i sterkere grad knyttes til behov for å sikre dokumentasjon som også skal kunne brukes i samtiden.

Til § 2. *Virkeområde*

Oslo kommune stiller seg generelt positiv til den til dels omfattende utvidelsen av lovens virkeområde som utkastet legger opp til.

Forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova står som kommunen tidligere har vært inn på, i tett sammenheng med hverandre. Arkivlovas virkeområde er imidlertid i dag smalere enn de to andre lovenes. Den vesentlige forskjellen er arkivlovas skarpe avgrensing mot selvstendige rettssubjekter.

Oslo kommune støtter at virkeområdet i lovutkastet § 2 første ledd c) utvides til også å omfatte selvstendige virksomheter hvor det offentlige direkte eller indirekte har en samlet eierandel på mer enn 50 %, eller hvor det offentlige direkte eller indirekte har rett til å velge flere enn halvparten av medlemmene i det øverste organet i virksomheten. Dette vil innebære økt dokumentasjonsfangst på områder der forvaltningen bruker store ressurser.

Lovutkastet § 2 fjerde ledd pålegger offentlige myndigheter som setter ut lovpålagte oppgaver til noen som ikke er omfattet av loven, å sørge for oppfølging av dokumentasjonspliktene for disse oppgavene. Etter Oslo kommunes vurdering vil forslaget tette et hull i regelverket som har gjort at alt for store deler av egentlig offentlig virksomhet og tjenesteproduksjon har vært unntatt fra generell arkivplikt.

Begrepet «lovpålagte oppgaver» er etter kommunens vurdering uklart i denne sammenhengen, og vil skape en rekke tolkningsspørsmål. Hva som ligger i begrepet bør som et minimum konkretiseres, og det bør gis eksempler som gir klarhet i når kommunen har slike plikter. Dessuten setter blant annet kommunene også ut en rekke oppgaver til private aktører som ikke nødvendigvis er «pålagt» eller på annen måte beskrevet i lov. Oslo kommune er av den oppfatning

at plikten til å dokumentere tjenesteproduksjonen, også når den utføres av private på vegne av det offentlige, burde gjelde uavhengig av om tjenesten er «lovpålagt» eller ei.

Kommunen mener at det videre er uklart hvordan dokumentasjonsplikten skal ivaretas i samspillet mellom offentlig virksomhet og privat utfører. Det bør vurderes nærmere hvordan dette kan avklares, enten gjennom presiseringer i loven, eller om det bør utarbeides veiledere på området.

Til § 5. *Definisjoner*

Utvalgets forslag til definisjonsbestemmelse har et annet innhold enn dagens arkivlov. Oslo kommune støtter utvalget i at det i en ny lov brukes begreper og formuleringer som så langt det er mulig samsvarer med det utvalget omtaler som «allmennspråket». Dette vil lette lovforståelsen for de mange og ulike målgruppene etter loven. Dette må likevel ikke gå på bekostning av hensynet til presis og konsekvent formulering. Kommunen anbefaler en gjennomgang av lovutkastet med sikte på kvalitetssikring av begrepsbruk og definisjoner.

Oslo kommune har kommentarer til to av definisjonene. Lovutkastet § 5 c) definerer arkiv som «dokumentasjon som langtidsbevares for formål som nevnt i § 1». Dette er en kraftig innsnevring av arkivbegrepet sammenlignet med gjeldende lovverk. I følge arkivlovutvalget brukes ordet arkiv i videre forstand i gjeldende lovverk enn i allmennspråket, der arkivet er noe som er ferdig og avsluttet. Arkiv skal i ny betydning være knyttet til «samfunnets behov for dokumentasjon i et langt tidsperspektiv...», jf. utredningen kap. 4.3.1. Et skille mellom dokumentasjon som blir brukt for å «drive forsvarlig offentlig virksomhet», jf. lovutkastet § 1 c) i et kortere tidsperspektiv, og langtidsbevaring til for eksempel forskning eller historieformål, fører norsk terminologi tettere opp mot «records» og «archives» i internasjonal terminologi. Oslo kommune er i utgangspunktet positiv til at norsk terminologi legges tettere opp mot internasjonale begreper. Når det gjøres et skille mellom arkiv og annen dokumentasjon, er det viktig at det fremstår helt klart når skillet oppstår og hva skillet går ut på. Etter kommunens oppfatning bør dette klargjøres. Eventuelt kan det tas inn en definisjon av «langtidsbevaring» i loven.

Lovutkastet § 5 d) definerer begrepet «arkivinstitusjon». Slik formuleringen lyder, gir den en betydelig innskrenking av begrepet sett i forhold til dagens *Retningslinjer for arbeidet med privatarkiver* pkt. 1.2.1. For eksempel driver mange offentlig finansierte museer god og utstrakt arkivforvaltning selv om deres hovedformål ikke er arkivdepot. Disse faller utenfor utkastet til definisjon slik § 5 d) nå foreligger, og dermed utenfor bestemmelser om arkivinstitusjoner i *Kapittel VI. Private arkiver*. Oslo kommune anbefaler at det vurderes å utvide definisjonen slik at den er mer i samsvar med nevnte retningslinjer.

Mange av pliktene i lovutkastets kapittel II er knyttet til begrepet «virksomhet». Mens gjeldende lov opererer med et tydelig definert begrep som «organ», er det imidlertid ikke definert hva begrepet «virksomhet» innebærer. Oslo kommune mener det er nødvendig å klargjøre hva som ligger i dette, da det er avgjørende for forståelsen av bestemmelsene praksis.

Til kapittel II. Plikt til å dokumentere og til å bevare dokumentasjon

I utkastet til ny lov foreslår utvalget et eget kapittel II om dokumentasjonsplikt. Dette innebærer en plikt til å dokumentere kommunikasjon, avgjørelser, automatisert rettsanvendelse, informasjonssystemer, databaser og registre. Dette representerer både en konkretisering og utvidelse av dokumentasjonsplikten ved at forvaltningen eksplisitt pålegges å dokumentere bestemte prosesser. Oslo kommune støtter utvalgets forslag om at dokumentasjonsplikt erstatter journalføringsplikt i ny lov. Kommunen er imidlertid av den oppfatning at dokumentasjonsplikten er på et slikt detaljeringsnivå at det bør vurderes om deler bør reguleres i forskrift og ikke i lov.

Til § 6. Dokumentasjonsstrategi

Gjeldende arkivlov stiller krav til arkivplan og internkontroll. Arkivplanen skal vise «kva arkivet omfattar og korleis det er organisert». Lovutkastet § 6 om dokumentasjonsstrategi er ny og går langt videre enn arkivlovens krav om arkivplan.

Dokumentasjonsstrategien skal gjøre rede for dokumentasjonsplikter som gjelder for virksomheten, hvilken dokumentasjon som er særlig viktig, organisering av arbeidet med å ivareta dokumentasjonspliktene, hvilke informasjonssystemer som skaper og tar vare på dokumentasjonen, virksomhetens bruk av kommunikasjonskanaler og hvordan virksomheten sørger for langtidsbevaring, minimering og sletting av dokumentasjon og arkiver. Videre skal det refereres til styringsdokumenter for informasjonssikkerhet, personvern, anskaffelser mv. Strategien skal også gi en vurdering av virksomhetens etterlevelse av loven. Utvalget viser til at Nasjonalarkivet kan ta initiativ til å gjennomføre slike vurderinger.

Oslo kommune er enig at en dokumentasjonsstrategi kan bidra til at det tas mer bevisste valg om bevaring av dokumentasjon som oppstår og mottas, kommunens behov og interne prosesser på området og til etterlevelse av loven. Kommunen ser det også som positivt at strategien skal omfatte bredden av dokumentasjon i en virksomhet, og at den skal ses i sammenheng med generell internkontroll og risikostyring. Dette vil kunne bidra til økt fokus på fagfeltet, og synliggjøre ledelsesansvaret.

Lovforslagets krav til innholdet i dokumentasjonsstrategien er svært omfattende. Utvalget foreslår i § 6 andre ledd at «Øverste organ i virksomheter ...» sak vedtak dokumentasjonsstrategien minst én gang hvert fjerde år. I merknad til andre ledd står det: «*Det vil blant annet si at kommunestyret og fylkestinget skal behandle den minst én gang i valgperioden. Dette kan ikke delegeres. Behandling vil her si at det har skjedd en realitetsbehandling av strategien. Det er ikke tilstrekkelig at å ta strategien til orientering.*» Oslo kommune er av den klare oppfatning at det må være adgang for kommune-/bystyret til å kunne delegere vedtaksmyndigheten, for Oslo kommunes vedkommende til byrådet, eller at det i det minste kan legges fram en sak om dokumentasjonsstrategi til orientering.

I lovforslaget § 6 første ledd d) omtales dokumentasjonsstrategiens forhold til kommunikasjonskanaler. Under merknadene anbefales det å tydeliggjøre offisielle kommunikasjonskanaler som en del av dokumentasjonsstrategien. Dette omtales videre i kapittel 14.4.2 der utvalget uttaler at kommunikasjon som hovedregel bør dokumenteres på en automatisert måte. Det er viktig at kravet til å dokumentere kommunikasjonen ikke hindrer kommunen i å yte tjenester som møter innbyggerne der de er og ønsker å møte kommunen.

Til § 8. *Plikt til å dokumentere virksomhetens kommunikasjon*

Utvalgets forslag til dokumentasjonsplikt i § 8 første og andre ledd går lenger enn dagens krav til journalføring og arkivering etter arkivforskriften. Dette vil skape betydelig merarbeid for kommunen. Utvalget viser til it-løsninger som kan sørge for automatisk datafangst, slik at den enkelte ikke må manuelt lagre alt fra e-poster til chatlogger. Slike elektroniske løsninger er i liten grad innført i dag. Forslaget legger opp til at pliktene innføres også før elektroniske verktøy er på plass. Oslo kommune mener dette må utredes videre.

§ 8 første ledd - virksomhetens eksterne kommunikasjon

Første ledd gjelder en plikt for virksomhetene til å dokumentere sin kommunikasjon inn og ut av virksomheten. Plikt til journalføring vil etter utvalgets forslag være regulert i offentleglova, slik også innsynsretten er. Det er ikke dokumentasjonsplikt for kommunikasjon innad i virksomheten. Oslo kommune slutter seg til dette, og legger til grunn at det er opp til kommunen selv å ta stilling til hvordan kommuneintern kommunikasjon skal dokumenteres.

§ 8 andre ledd - virksomhetsrelatert kommunikasjon til og fra personer i ledende stillinger

Utvalget foreslår i § 8 andre ledd at all virksomhetsrelatert kommunikasjon til og fra personer i ledende stillinger dokumenteres, både eksternt og intern kommunikasjon. Utvalget begrunner dette med at lederes kommunikasjon er sentral dokumentasjon, at den dermed er potensielt viktig for allmenheten, og av den grunn viktigere å dokumentere enn andre ansattes.

Oslo kommune vil bemerke at ekstern virksomhetskommunikasjon til og fra personer i ledende stillinger er ivaretatt i første ledd. Oslo kommune stiller seg spørrende til hvilke avveining som er gjort mellom hva som oppnås og omfanget av dokumentasjonsplikten. Personer i Oslo kommune som vil bli omfattet er ordfører, byråder, heltidspolitikere ellers, og ca. 400 ansatte.

Dersom en slik plikt blir innført mener Oslo kommune at bestemmelsen om overgangsperiode i fjerde ledd også må omfatte andre ledd tilsvarende som for første og tredje ledd. Også her vil det være behov for tid og ressurser til omstilling og videreutvikling av eksisterende løsninger eller innføring av nye digitale løsninger. Før noe system for automatisk datainnhenting er på plass, må det forventes at den utvidede dokumentasjonsplikten vil skape merarbeid for alle ansatte i ledende stillinger i kommunen.

Utvalget skriver at det er et mål å unngå å dokumentere kommunikasjon om lederes «private forhold». Det er noe uklart om dette også vil omfatte såkalt «politikerpost».

Oslo kommune mener at kravet i § 8 andre ledd bør tydeliggjøre formålet og arten på kommunikasjon som skal dokumenteres.

Til § 9. *Plikt til å dokumentere informasjonssystem, databasar, register mv.*

Bestemmelsen er ny. Forslagets overskrift i § 9 omtaler en plikt til å dokumentere, men innholdet omtaler en plikt til å beskrive. Oslo kommune foreslår at denne tvetydigheten fjernes.

I forslaget § 9 gis det omfattende føringer til utvikling av informasjonssystemer mm. til bruk i forvaltningen. Oslo kommune ønsker å påpeke at god praksis på utviklingsmetodikk er et felt i utvikling. Lovforslaget kan føre til utilsiktede konsekvenser når lovteksten bygger på tradisjonelle antagelser om utviklingsmetodikk. Oslo kommune mener dette må drøftes videre slik at ny lov også legger til rette for nye utviklingsmetodikker.

Kommunen stiller også spørsmål ved hvorfor man i § 9 tredje ledd begrenser seg til å dokumentere beskrivelsen av systemet. Det er programkoden til systemet som representerer den mest pålitelige kilden til systemets operasjon. Oslo kommune mener derfor at bestemmelsen bør utvides til å inkludere programkode. Se også merknader til § 10.

En generell plikt til å dokumentere ekstern kommunikasjon sier ingenting om hvor lang tid denne dokumentasjonen skal oppbevares, og om den skal langtidsbevares og bli til arkiv. Dette reguleres av bevarings- og kassasjonsregelverket og virksomhetenes eller kommunenes egne bevarings- og kassasjonsplaner. Hvorvidt dokumentasjonen etter hvert skal bli til arkiv, bør ha innvirkning på hvor strenge krav som stilles når dokumentasjonen skapes, for eksempel krav om verktøy i § 8 tredje ledd. Det er for øvrig uklart hva som er sammenhengen mellom § 8 og § 9 første ledd som gjelder plikt til å dokumentere informasjonssystemer mv. Dette bør fremkomme tydeligere enten i lovteksten, i forarbeidene eller forskrift.

Til § 10. Plikt til å dokumentere ved automatisert rettsanvendelse

Forslaget pålegger forvaltningen plikt til å dokumentere automatisert rettsanvendelse. Oslo kommune mener det er en helt nødvendig rettsikkerhetsgaranti at forvaltningen blant annet dokumenterer hvilke rettsregler som er styrende for vedtaket og hvordan de er lagt inn i og påvirker systemet.

For øvrig viser Oslo kommune til at forslaget til ny forvaltningslov (NOU 2019:5) legger til rette for videre digitalisering av forvaltningsvirksomheten. Det er lagt til rette for helautomatisert saksbehandling etter nærmere vurdering, med krav om offentlig tilgjengelig dokumentasjon av systemets rettslige innhold. Det gis en forskriftshjemmel om at forvaltningsorganer på bestemte saksområder kan treffe avgjørelser ved helautomatisert saksbehandling. Dessuten foreslås det at avgjørelser som er lite inngripende overfor den enkelte, kan treffes uten hjemmel i forskrift. Det foreslås også en regel som krever at det angis i vedtaket om det er truffet etter helautomatisert saksbehandling. Lovforslaget § 10 har en kobling til forslag til ny forvaltningslov § 12. Oslo kommune mener lovforslagene må harmoniseres.

I forslaget § 10 fremkommer det av overskriften og teksten at man entydig mener å «dokumentere» slik det er definert i § 5 bokstav b). Dette vil si at en vesentlig del av all systembeskrivelsen forutsettes dokumentert. Programkoden ekskluderes entydig fra forslaget i merknadene ved at det kreves at det som dokumenteres er utformet på en måte som er forståelig for personer som ikke har god kjennskap til programmering. Dette er svært uheldig, ettersom programkoden som nevnt er den mest pålitelige kilden til hvordan systemet fungerer. Det er videre en urealistisk forventning at alle systemer har en spesifisering i forkant, eller at spesifiseringen i forkant av utvikling stemmer overens med resultatet. I dag er det bransjestandard å benytte systemer for håndtering av programkode under utvikling som gir beskrivelser av programkodens formål linje for linje, med innebygget verifisering av integritet.

Oslo kommune mener det er uheldig at utvalget velger å se bort fra mulighetsrommet som ligger i dette og at dokumentering av programkoden bør vektlegges i videre arbeid.

Utvalgets vurdering av at dokumentasjonsplikten i § 10 ikke innebærer en stor tilleggsinnsats fremstår som velbegrunnet kun i tilfeller der man anvender standardisert programvare for å løse kjente problemer. Ettersom det i dag kun finnes et fåtall systemer i markedet for automatisert rettsanvendelse innenfor kommunesektoren, og kun i begrenset omfang, mener Oslo kommune at påstanden om at dokumentasjonsplikten gir liten tilleggsinnsats ikke er tilstrekkelig begrunnet og bør utdypes i videre arbeid.

Videre står det i merknadene til § 10 andre ledd og utredningen kapittel 14.4.2, at detaljert dokumentasjon av algoritmene som styrer systemet skal kunne gi grunnlag for rekonstruksjon. Programkoden er den eneste representasjonen som utvetydig beskriver systemets operasjon, og Oslo kommune mener at denne bør være den viktigste gjenstand for dokumentasjon.

I merknadene til § 10 fremgår det at verktøy for beslutningsstøtte skal dokumenteres, og at dokumentasjonsplikten også omfatter eventuell bruk av maskinlæring og annen kunstig intelligens. Dette forslaget vil i praksis, jf. § 10 første ledd bokstav c), legge sterke begrensninger på bruk av avanserte statistiske verktøy (maskinlæring) til beslutningsstøtte. Altså kan det tolkes slik at forslaget forbyr de samme teknikkene som de omtaler. Oslo kommune mener at utvalget tydeligere må beskrive hvordan § 10 skal forstås med tanke på bruk av maskinlæring og kunstig intelligens uten at bruk av disse utelukkes.

Til kapittel III. Krav til forvaltning av dokumentasjon

Til § 17. *Tilgjengeliggjøring av dokumentasjon. Eierskap*

Bestemmelsen fastsetter en plikt til å «tilgjengeliggjøre» informasjon. Tilgjengeliggjøring i bestemmelsens forstand synes å gå lenger enn både Grunnloven § 100 og offentleglova § 3, som begge stadfester at allmennheten har rett til innsyn etter forespørsel til forvaltningen (såkalt reaktiv offentlighet).

Utkastet synes å legge opp til en mer aktiv plikt til å gjøre informasjon tilgjengelig uten at noen har forespurt organet om informasjonen (aktiv offentlighet). En slik aktiv informasjonsplikt følger i dag bare på enkelte områder, herunder gjennom bestemmelser i miljøinformasjonsloven og kommuneloven. Bestemmelser om offentliggjøring finnes allerede i offentleglova § 10 tredje ledd og offentlegforskrifta §§ 6 og 7, men der fastsettes det en adgang til tilgjengeliggjøring, ikke en plikt. Slik utkastet er formulert innebærer det en vesentlig utvidelse av offentliges plikt til aktivt å legge informasjon ut til allmennheten.

Det nærmere innholdet av plikten fremstår også vag, i og med at bestemmelsen er formulert som en plikt («skal»), og på side 229 i utredningen er dette også omtalt som et pålegg. Samtidig er det i merknadene på side 278 uttalt at bestemmelsen ikke innebærer konkrete handleplikter, og det er på samme side fremhevet at bestemmelsen skal leses «som en ambisjon». I den grad bestemmelsen skal være en oppfordring og ambisjon, bør ikke utkastet bruke ordet «skal», men heller bruke ord som «bør». Et alternativ til dette er å fastsette en plikt til å vurdere tilgjengeliggjøring.

Til § 21. *Overføring av digital dokumentasjon til utlandet*

Paragrafen åpner for at digital dokumentasjon kan overføres og oppbevares i utlandet forutsatt at visse forutsetninger oppfylles. Oslo kommune vil understreke at det er viktig at det utarbeides detaljert regelverk og utdypende veiledninger til å hjelpe virksomhetene i å oppfylle forutsetningene.

Til IV. Særlig om personopplysninger

Oslo kommune stiller spørsmål ved at lovutkastet inneholder så omfattende regler om behandling av personopplysninger. Her benyttes begreper som er sammenfallende med dem som benyttes i personopplysningsloven og personvernforordningen, og flere av bestemmelsene synes å være utfyllende til disse heller enn bestemmelser om dokumentasjonsforvaltning og arkiv i lovens forstand. Oslo kommune anbefaler at det gjøres en gjennomgang med sikte på grenseoppgang mellom lovene som mer er i samsvar med deres respektive formål. At Datatilsynet er tiltenkt en rolle når det gjelder tilsyn og sanksjoner med enkelte av bestemmelsene er etter kommunens oppfatning også et tegn på at avgrensingen mellom lovene ikke er hensiktsmessig.

Til kapittel V. Langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring i arkivet

Til § 28. *Ansvar for langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring*

Oslo kommune stiller seg svært positiv til lovforslaget § 28 tredje ledd andre punktum der det foreslås plikt for Nasjonalarkivet til å tilby kommuner og fylkeskommuner langtidsbevaring av digitale arkiver til selvkost. Det har imidlertid allerede i mange år vært antydning at Arkiververket skulle utvikle en fellestjeneste på dette området, men uten at det har vært klargjort hva den skal bestå i. Dette har ført til manglende ressursinnsats med digitale arkiver i mange kommuner, i påvente av avklaring. Dette vil kunne forsterke seg med formuleringen i lovutkastet og satsingen på digitale fellesløsninger i arkivsektoren i regjeringens forslag til statsbudsjett for 2020. Oslo kommune oppfordrer til at det raskt klargjøres om «langtidsbevaring av digitale arkiver» skal innebære en fellesløsning i form av infrastruktur, eller om det også skal knyttes betalingstjenester til infrastrukturen, slik at målsettinger for en fremtidig arbeidsdeling mellom stat og kommune kan klargjøres på dette området. Lovteksten bør deretter omformuleres slik at den er mer i samsvar med det som er statens ambisjoner om tilbud på dette området.

Til § 29. *Mediekonvertering*

Lovforslaget stiller krav om at lagringsmedier og – formater skal være holdbare og muliggjøre bruk av dokumentasjonen. Oslo kommune støtter utvalget i at dette er et helt sentralt krav til all langtidsbevaring av dokumentasjon, og derfor løftes fra dagens regulering i forskrift til lov.

I lovforslaget § 29 tredje ledd står det at arkiver på ikke-digitale lagringsmedier, fra 1951 eller senere, kan konverteres til digitale lagringsmedier. Det ikke-digitale originalmaterialet kan deretter destrueres. Oslo kommune støtter at det åpnes for slik mediekonvertering. Det må imidlertid etableres mekanismer som sikrer at det nye lagringsmediet er velegnet for

langtidsbevaring, før originalmaterialet destrueres. Det er vesentlig at det foreligger regler og retningslinjer på dette området.

Til § 32. *Plikt til å gjøre tilgjengelig*

Oslo kommune stiller seg positiv til at lovutkastet pålegger arkivsektoren og forvaltningen å gjøre dokumentasjon og arkiver tilgjengelig.

Lovforslaget § 32 sjettede ledd gir adgang til å kreve gebyr når det krever særlig omfattende arbeid å finne fram dokumentasjon på forespørsel. Oslo kommune kan se at det i sjeldne tilfeller kan være behov for å ta gebyr. Oslo kommune er likevel av den oppfatning at det må tydeliggjøres at denne adgangen til å kreve gebyr skal være forbeholdt helt særlige tilfeller. Gratis tilgang til offentlig skapt og eid dokumentasjon er, og må fortsatt være, et hovedprinsipp.

Til kapittel VI. Private arkiver

Oslo kommune ser det som gledelig at privatarkivarbeidet løftes frem som en viktig del av samfunnets hukommelse i forslag til ny arkivlov. En del prinsipper er løftet opp fra *Retningslinjer for arbeidet med privatarkiver (2002)* til den nye loven. Retningslinjene gjelder for alle offentlige organer, samt for private institusjoner som arbeider for å ta vare på privatarkiver, og som mottar offentlig tilskudd til dette arbeidet. Dette virkeområdet trer ikke klart frem i lovforslaget. Bestemmelsene for privatarkivarbeidet blir dermed også uklare, jf. også kommunens kommentar til definisjonen av arkivinstitusjon i lovforslaget § 5. Generelt ser Oslo kommune det som ønskelig at privatarkivarbeidet reguleres i forskrift, slik at plikter og muligheter etter lovforslaget §§ 34, 35 og 37 kan ses mer helhetlig.

Til § 34. *Koordineringsansvar for langtidsbevaring av private arkiver. Tilsyn*

Oslo kommune ser det som gledelig at koordineringsansvaret på nasjonal og fylkeskommunal basis nå lovfestes. Arkivlandskapet er i endring, og hvilken form en slik ansvarsfordeling bør ha, kan endre seg. Derfor bør ikke koordinering og tilsyn detaljeres i lovs form. Loven bør være overordnet, mens det utferdiges en forskrift for slikt arbeid som forplikter alle arkivinstitusjoner.

Til § 37. *Særskilt verneverdige arkiver*

Lovforslaget gir Nasjonalarkivet adgang til å vedta at et arkiv av stor nasjonal betydning er særskilt verneverdig. Dette er en innsnevring fra gjeldende arkivlov, da adgangen etter arkivlova § 13 a) ikke er snevret inn til nasjonal betydning. Gjeldende retningslinjer innskrenker bestemmelsen til å gjelde arkiver som karakteriseres som forskningsmessig uerstattelige eller som nasjonale kulturskatter.

Oslo kommune foreslår at § 37 første ledd omformuleres til «Nasjonalarkivet kan vedta at et arkiv er særskilt verneverdig», og at det bestemmes i forskrift at fylkeskommunen som etter § 34 andre ledd har det regionale ansvaret har anledning til å fremme forslag om slikt vedtak overfor Nasjonalarkivet.

Til kapittel VIII. Tilsyn, sanksjoner og straff

Til § 40. *Klagerett for massemedia*

Gjeldende arkivlov har ikke regler om klage. Utvalget foreslår en ny bestemmelse om rett til å klage på manglende etterlevelse knyttet til de mest sentrale dokumentasjonspliktene.

Utvalget foreslår at klageretten skal gjelde for «massemedier og organisasjoner for massemedia», og viser til at disse vil ha særlig aktuell interesse i etterlevelse av arkivloven. Dersom det skal innføres en klagerett, er Oslo kommune av den klare oppfatning at avgrensingen må vurderes nærmere. Etterlevelse av loven er avgjørende for praktisering av grunnleggende demokratiske prinsipper som strekker seg utover massemedias rolle, for eksempel knyttet til den enkeltes rettigheter som part i en sak. Det bør også vurderes om det skal stilles saklighets- eller andre krav knyttet til klageretten.

Den nye klageretten er gitt kort omtale i utredningen og i merknaden til bestemmelsen. Dersom departementet går videre med utvalgets forslag her, er det etter Oslo kommunes vurdering helt nødvendig med en helhetlig og grundig utredning, herunder om formålet med klageretten kan oppnås på annen måte.

Til § 42. *Sanksjoner*

Utvalget foreslår nye sanksjonsbestemmelser. Nasjonalarkivet kan etter utvalgets forslag føre tilsyn som i dag. Det er nytt at Nasjonalarkivet etter forslaget kan ilegge overtredelsesgebyr og tvangsmulkt. Utvalgets begrunnelse er at en kan unngå situasjoner som i dag oppstår hvor Arkivverket må avslutte tilsyn uten at tilsynsobjektet har vist evne eller vilje til å lukke avviket og rette opp det lovstridige forholdet.

Oslo kommune bemerker at overtredelsesgebyr er straff. Det fremgår av utredningen at det ikke er klagerett for kommunen verken for ileggelse av overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt. Dette vil kunne ha omfattende konsekvenser for kommunen. Utvalget foreslår å utrede et eget statlig organ til å føre tilsyn med offentleglova, forvaltningsloven og arkivloven, omtalt som Digitaliseringstilsynet. I en slik utredning bør også inngå en vurdering av om det i det hele tatt er nødvendig og hensiktsmessig at det innføres sanksjonsbestemmelser etter ny arkivlov, og at dette vurderes samlet for alle de tre lovene, jf. også kommunens kommentar om harmonisering av lovverket innledningsvis. Gitt de store endringene i kommunens plikter som ligger i forslaget til ny lov, mener Oslo kommune at det også bør vurderes om eventuelle sanksjonsbestemmelser innføres etter at loven har virket en stund.

Til § 44. *Ikrafttredelse*

Som kommunen tidligere har understreket innebærer lovforslaget omfattende nye plikter og krever store omstilling for forvaltningen. Det er derfor av største betydning at kommunene får nødvendig tid til å innrette seg etter loven.

Med vennlig hilsen

Grete Cecilie Knudsen
seksjonssjef

Bodil Rake Lystrup
spesialrådgiver

Godkjent elektronisk