

Saksframlegg

Høring - NOU 2019:9 Fra kalveskinn til datasjø - Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver

Arkivsak.: 19/23550

Rådmannens forslag til vedtak:

Formannskapet avgir på vegne av Trondheim kommune følgende høringssvar til Høring - NOU 2019:9 Fra kalveskinn til datasjø - Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver:

1. Trondheim kommune støtter forslag til ny *formålsparagraf (§ 1)*.
Endringene i formålsparagrafen og forslag til ny lov understreker behovet for å se på hvilket politikkområde loven bør underlegges, og kommunen støtter lovutvalgets forslag om at dette bør utredes videre med Justis- og beredskapsdepartementet, evt Kommunal- og moderniseringsdepartementet som alternative modeller.
2. Trondheim kommune støtter den foreslåtte utvidelsen av *arkivlovens virkeområde (§ 2)*.
Et utvidet virkeområde vil bidra til at vesentlig samfunnsdokumentasjon blir sikret og bevart, uavhengig av hvordan tjenestene er organisert. Utvidelsen vil medføre økte kostnader, og finansiering bør utredes før dette trer i kraft.
3. Trondheim kommune mener at det er fornuftig å pålegge offentlige virksomheter å ha en *dokumentasjonsstrategi (§ 6)*, og at denne kan bidra til økt bevissthet og forståelse for betydningen av dokumentasjon. Kommunen støtter kravet om at strategien skal vedtas av øverste organ i virksomheten hvert 4. år.
4. Trondheim kommune er positiv til at loven legger til rette for bruk av *felles systemer (§ 7)*.
Avtalefesting av ansvarsforhold rundt dokumentasjon i slike systemer er viktig. Det er samtidig noen juridiske problemstillinger knyttet til eierskap og bruk av delt dokumentasjon som bør utredes videre.
5. Trondheim kommune er positive til dreiningen i ny lov, der mer presise krav til *dokumentasjonsplikter (§§ 8 -15)* erstatter mer generelle formuleringer i eksisterende lov.
Dreiningen legger til rette for en bedre dokumentasjonsforvaltning, som er viktig for å opprettholde tilliten til forvaltningen. Forslaget om å lovfeste plikten til å sikre virksomhetsrelatert ekstern og intern *kommunikasjon* fra personer i ledende stillinger bør imidlertid utredes videre for å sikre personvernet til personer i ledende stillinger.

Trondheim kommune

6. Trondheim kommune mener at kommunale arkiver i for liten grad blir benyttet til forskning og støtter lovutvalgets anbefaling om at dette bør utredes nærmere.

7. Trondheim kommune mener det er fornuftig å styrke *sanksjonsmulighetene* i arkivloven, spesielt knyttet til gjentatte alvorlige lovbrudd, også når disse skyldes grov uaktsomhet. Trondheim kommune støtter ikke forslaget om mulighet for tvangsmulkt etter tilsyn. Kommunen støtter forslaget om at det arbeides videre med hvordan etterlevelse av arkivloven, offentleglova og forvaltningsloven kan sees i sammenheng.

8. Trondheim kommune mener at flere av de foreslåtte endringene vil være ressurs- og kompetansekrevende for kommunen, og understreker behovet for oppmerksomhet knyttet særlig til gode overgangsordninger.

Saksutredning:

Saken gjelder

Demokratisk deltakelse og kontroll, rettssikkerhet og tillit til det offentlige hviler tungt på tilgjengelig dokumentasjon om forvaltningens virksomhet. Dagens arkivlov er ikke tilpasset nye organiseringsformer, hvor private utøver offentlige tjenester på vegne av forvaltningen. I vår nye digitale virkelighet har vi problemer med å sikre dokumentasjon av politikeres og offentlige lederes kommunikasjon, som delvis foregår via sosiale media eller sms. Forslag til ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiv, tar sikte på å sikre dokumentasjon i et samfunn i rask endring slik at arkivene fortsatt kan fungere som autoritative informasjonskilder og understøtte en åpen og transparent forvaltning.

Utredningen NOU 2019:9 *Fra kalveskinn til datasjø. Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver* ble sendt på høring fra Kulturdepartementet 1. juli 2019 med høringsfrist 2. desember 2019. Loven skal erstatte gjeldende arkivlov, og høringsnotatet kan leses i sin helhet her:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-9/id2639106/sec1>

Sammenlignet med gjeldende lov, som i stor grad vektlegger arkiv som kulturarv, vektlegger forslaget samtidsperspektivet og at loven skal bidra til å fremme offentlighet, demokratisk deltagelse og forsvarlig offentlig virksomhet. Utvidelse av virkeområdet til også å gjelde selvstendige offentlige virksomheter og private aktører ved tjenesteutsetting av lovpålagte oppgaver, er et annet sentralt forhold.

Høringsnotatet er omfattende. Rådmannen kommenterer derfor hovedsakelig forslagene som innebærer større endringer eller kan ha økonomiske og administrative konsekvenser for kommunen. Departementets forslag blir kommentert i samme rekkefølge som i forslag til ny lov, med referanse til relevante paragrafer.

Innledning

Gjeldende arkivlov bygger på en utredning fra 1987. Loven ble vedtatt i 1992, men trådte først i

Trondheim kommune

kraft i 1999. Loven har ikke vært evaluert eller gjennomgående revidert siden. Arkivlova svarte på en av etterkrigstidens største arkivutfordringer, som var håndtering av store mengder papirarkiver. Hensynet til offentlighet og innsyn og journalføringsplikten påvirket utformingen av arkivregelverket. Selv om lovens historie er relativt kort, går regelverket lengre tilbake og reflekterer et fagområde med etablerte historiske tradisjoner og faglige kriterier. I Trondheim kommune ble byarkivet etablert i 1946. Trondheim kommune har arkiver tilbake til tidlig 1700-tall, og relativt komplette arkiver for flere fagområder fra ca. 1800.

Det har skjedd en betydelig teknologisk utvikling etter at arbeidet med dagens arkivlov ble påbegynt. Forrige NOU fra 1987 ble utarbeidet i en tid hvor internett og mobiltelefoner ennå ikke var kjent. Fra århundreskiftet, har vi som innbyggere og ansatte gjennomgått en endring i vårt forhold til og bruken av digitale tjenester. Informasjonsmengden øker eksponentielt, og informasjonen blir til i ulike arbeidsflater og gjennom ulike kanaler. Dokumentasjonsforvaltning og arkiv er også et område hvor regelverk, samfunnsutvikling, teknologi og arbeidsmetoder er i utakt.

Riksrevisjonen har i 2010 og 2017 vurdert tilstanden for arkiver i offentlig sektor. Her er betydelig digitalt arkivtap i kommunal sektor påpekt sammen med mangelfull arkivering og journalføring i departement og statlige etater. Stortinget vedtok i 2016 anmodning til regjeringen «om at det igangsettes en revidering av arkivloven av 1999». Anmodningen var begrunnet med at arkivloven «er laget før digitalisering og bruk av data, og loven har av den grunn flere mangler». Lovutvalgets mandat var en samlet gjennomgang av arkivlov og forskriften, med forslag til ny lov og eventuelle endringer i arkivforskriften. Arkivlovutvalget fremla forslag til ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver, med tilhørende rapport NOU 2019:9, i april 2019.

Offentlig sektor er omfattet av tre sentrale, sektorovergripende lover som har tett sammenheng med hverandre – arkivlova, forvaltningsloven og offentleglova. Retten til innsyn i forvaltningens dokumenter er grunnlovsfestet. Dokumentasjon av offentlig virksomhet er en forutsetning for forsvarlig drift, og for offentlighet og kontroll med forvaltningen. De offentlige arkivene er følgelig en sentral bærebjelke i vårt demokrati, i tillegg til å gi kunnskap om samfunnets utvikling.

Verdensarverklæringen¹ om arkiv sier noe om betydningen av arkivene i samfunnet: *“Arkiver dokumenterer beslutninger, handlinger og minner. Arkiver er en unik og uerstattelig arv som overføres fra generasjon til generasjon. Arkiver forvaltes fra de blir til, for å bevare deres verdi og meningsinnhold. De er autoritative informasjonskilder som understøtter pålitelige og transparente administrative prosesser. De spiller en vesentlig rolle i samfunnsutviklingen ved at de sikrer og bidrar til individets og fellesskapets hukommelse. Åpen tilgang til arkiver beriker kunnskapen om samfunnet, fremmer demokrati, beskytter innbyggernes rettigheter og bedrer livskvaliteten”.*

¹ Verdensarverklæringen om arkiv ble vedtatt av generalforsamlingen i ICA (The International Council on Archives) i Oslo i september 2010.

Nærmere om de enkelte forslagene:

§ 1 Lovens formål	4
§ 2 Virkeområde	5
§ 6 Dokumentasjonsstrategi	8
§ 7 Dokumentasjon i felles systemer	8
§§ 8 - 15 Dokumentasjonsplikter	9
§ 33 Bortfall av taushetsplikt etter overføring til Nasjonalarkivet (forskerinnsyn)	10
§§ 40 - 43 Tilsyn, sanksjoner og straff	11

§ 1 - Formålsparagrafen og om organiseringen av arkivsektoren

Lovutvalgets forslag

Gjeldende arkivlov har som formål å sikre arkiver med kulturell eller forskningsmessig verdi, eller som inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at disse blir bevart og tilgjengeliggjort for ettertiden. Lovutvalget foreslår et utvidet formål med sterkere vektlegging av samtidsperspektivet, tydeliggjøring av arkivenes betydning i et demokratisk samfunn og omfatter også krav om å påse at dokumentasjon fortsatt blir skapt.

§ 1 Lovens formål

(1) Formålet med denne loven er å sikre dokumentasjon om samfunnet som skal kunne brukes til å forstå samtid og fortid, og til å bevare og videreutvikle Norge som rettsstat og demokrati.

(2) Loven skal særlig legge til rette for å

- a) fremme offentlighet og demokratisk deltakelse
- b) drive forsvarlig offentlig virksomhet
- c) fastsette, fremme og forsvare rettigheter og andre rettskrav
- d) utvikle kunnskap om kulturarven, kulturelt mangfold og grunnleggende samfunnsforhold
- e) legge til rette for vitenskapelig forskning og annen granskning
- f) ivareta enkeltpersoners og gruppers behov for å kjenne egen historie og kultur.

Dagens arkivlov forvaltes av Kulturdepartementet. Lovutvalget mener det kan diskuteres hvilket politikkområde ny lov bør underlegges, og drøfter tre alternative politikkområder hvor den nye arkivloven kan høre hjemme:

- Fortsatt en del av kulturpolitikken og dermed under Kulturdepartementet
- Samle ansvar for arkivregelverket, forvaltningsretten og offentlighetsregelverket under Justis- og beredskapsdepartementet
- Knyttet til forvaltnings- og digitaliseringspolitikken og dermed under Kommunal- og moderniseringsdepartementet?

Trondheim kommune

Lovutvalget påpeker fordeler og ulemper ved de ulike modellene, men finner det vanskelig å fastslå den faktiske og riktige balansen mellom kulturarv på den ene siden og digitalisering, forvaltningspolitikk og dokumentasjonsforvaltning på den andre.

Rådmannens vurdering

Rådmannen mener at forslaget til ny formålsparagraf er en viktig tydeliggjøring av arkivenes rolle for å sikre demokratisk deltakelse og kontroll, rettssikkerhet og tillit til det offentlige. Trondheim kommunes verdigrunnlag og etiske retningslinjer slår fast at kommunens kjerneverdier er åpen, kompetent og modig. I en åpen organisasjon er nettopp det å sikre og tilgjengeliggjøre dokumentasjon sentralt for å kunne legge til rette for innsyn og kontroll med kommunens virksomhet.

Formålsparagrafen og forslaget til ny lov tolkes som en dreining fra en kulturlov, til i større grad en lov som skal sikre dokumentasjon i en forvaltning som digitaliseres og hvor dokumentasjonen oppstår på nye måter. Foreslått utvidelse av formål fremstår som en riktig utvikling og harmoniser i stor grad med tenkningen i Trondheim kommune, hvor Byarkivet er organisert under fagområdet organisasjon, og ikke under kultur og næring.

Bakgrunnen for den valgte organiseringen har vært å legge til rette for helhetlig forståelse av behovet for å sikre, bevare og tilgjengeliggjøre dokumentasjon innenfor bredden av arkivenes formål. Behandling av informasjon i forvaltningen, kommunikasjon med innbyggere og virksomheter foregår nå i all hovedsak digitalt. Dette påvirker hvordan Byarkivet må arbeide for å sikre rett dokumentasjon av høy kvalitet, som kan gjenbrukes både i forvaltningen og av innbyggerne. Store datamengder krever god kunnskap om informasjonsmodeller, i hvilken kontekst dokumentasjonen har oppstått og tydelighet med hensyn til våre forvaltningsverdier når de skal tilrettelegges for ulik gjenbruk. Byarkivet i Trondheim er derfor etablert som en tverrfaglig enhet, hvor kompetanse innen arkivfag, IT-kompetanse, informasjonssikkerhet og juridiske vurderinger er sentrale områder.

Flere steder i høringsnotatet pekes det mot behov for organisatoriske endringer i sektoren. Rådmannen støtter lovutvalgets syn om at det bør utredes nærmere hvorvidt arkivloven fortsatt skal være underlagt Kulturdepartementet. Med bakgrunn i hhv arkivenes rolle for å sikre rettighetsdokumentasjon og fremme offentlighet, og den sterke sammenhengen mellom digitaliseringen av offentlig sektor og arkiv virker en mer riktig plassering å være Justis- og beredskapsdepartementet, evt. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

§ 2 Virkeområde

Dokumentasjon fra viktige aktører som leverer lovpålagte tjenester blir ikke godt nok ivaretatt med dagens lov. Lovens virkeområde er snever, og hvordan det offentlige har organisert sine tjenester, og om private aktører leverer noen av tjenestene, har betydning for hvordan utøvelse av tjenestene blir dokumentert, om dokumentasjonen blir tatt vare på og om dokumentasjonen er

tilgjengelig. Dette gjør at vesentlig dokumentasjon med betydning for innbyggernes rettssikkerhet kan gå tapt.

Lovutvalgets forslag

Virkeområdet i dagens arkivlov er snevrere enn offentleglova og forvaltningsloven. Den vesentlige forskjellen ligger i arkivlovens skarpe avgrensning mot selvstendige rettssubjekter. Disse omfattes ikke av dagens arkivlov, selv om det offentlige har en eierandel som gir avgjørende styring.

Lovutvalget peker på en utvikling hvor det offentlige fristiller virksomheter og gjør bruk av private til å løse oppgaver på sine vegne. Utvalget foreslår derfor å utvide lovens virkeområde slik at den i hovedsak sammenfaller med offentleglovas, slik at virksomheter der det offentlig 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, faller inn under arkivlovens virkeområde.

Lovutvalget foreslår samtidig at tjenesteutsetter ved utsetting av lovpålagte oppgaver til private aktører, må sørge for at dokumentasjonspliktene blir ivaretatt på samme måte som når tjenestene blir utført i egenregi. Det fremgår at lovutvalget mener at særlig rettighetsperspektivet kan begrunne arkivplikt for individrettede tjenester. Private barnehager trekkes frem som et eksempel.

Når det gjelder kostnader ved å følge arkivloven, mener lovutvalget at det er vanskelig å skille mellom kostnader som uansett vil påløpe som følge av alminnelig krav til forsvarlig drift og dokumentasjonsforvaltning. En del av virksomhetene som etter lovutkastet vil bli omfattet av arkivloven, har allerede plikter etter offentleglova, forvaltningsloven og annet offentligrettslig regelverk. Likevel poengterer lovutvalget at det vil medføre økte kostnader når virksomhetene må sette seg inn i regelverket, og at å etterleve kravene vil medføre en viss ressursinnsats både i den løpende dokumentasjonsforvaltningen og i forbindelse med overføring av arkiver for langtidsbevaring: Lovutvalget peker også at på arkivinstitusjonene vil få økte kostnader gjennom økte veiledningsoppgaver og mottak av dokumentasjon fra nye virksomheter. Det fremgår likevel av høringsutkastet at lovutvalget mener at lovforslaget vil ha økonomiske og administrative konsekvenser av begrenset omfang.

Rådmannens vurdering

Rådmannen er positiv til den foreslåtte utvidelsen av virkeområdet. Utvidelsen vil være viktig for å sikre samfunnsdokumentasjon fra stat og kommune for sam- og ettertid, uavhengig av hvordan det offentlige har organisert tjenestene. En utvidelse av loven til å gjelde offentlige virksomheter uavhengig av organisasjonsform, vil kunne bidra til å sikre at offentleglova fungerer som et redskap for en åpen og gjennomslutlig forvaltning.

Rådmannen støtter også forslaget om dokumentasjonsplikt når en privat aktør yter lovpålagte tjenester på vegne av det offentlige. Kommunene bruker i dag betydelige ressurser for å sikre dokumentasjonen fra kommunale enheter, som produserer tjenester innenfor samme fagområder som private aktører, f.eks. kommunale barnehager og helse- og velferdssenter. Arkivene herfra blir

Trondheim kommune

avlevert og bevart i arkivdepotene, i stor grad av hensyn til innbyggernes rettssikkerhet. Arkivene fra de private aktørene som utøver de samme type tjenester blir ikke avlevert og bevart. Dette kan medføre at rettighetsdokumentasjon er mangelfull eller fragmentert, og vanskeliggjør mulighetene til i etterkant å vurdere kvalitet på utførte tjenester.

Rådmannen er imidlertid spørrende til at lovforslaget kun vil gi begrensede økonomiske og administrative konsekvenser. For Trondheim kommune innebærer utvidelsen av virkeområde at minst 9 aksjeselskaper, 3 interkommunale selskaper og flere virksomheter der kommunen oppnevner representanter til øverste besluttsende organ, pålegges å følge arkivloven. I tillegg vil kommunen få økte oppgaver i forbindelse med at det offentlige pålegges oppgaver med å sikre dokumentasjon fra private aktører, både gjennom veiledning, oppfølging, samt sikring, bevaring og innsyn i denne dokumentasjonen. Rådmannen vil også peke på lovutvalgets omtale av omfang av teknisk gjeld og etterslep av dokumentasjon i fagsystem og papirarkiver som ikke er overført til langtidsbevaring. Selv om NOU'en omtaler potensialet for økt effektivitet i arkivsektoren ved å ta i bruk ny teknologi, så erkjennes samtidig at dette forutsetter endrede arbeidsprosesser med tilhørende kompetanseutvikling og investeringer. Det er en lang vei fra digitalisering til innsparing, også i arkivsektoren. Rådmannen finner også grunn til å minne om at kostnader og gevinster ikke alltid tilfaller samme miljø. I samfunnsøkonomisk perspektiv er dette viktig.

§§ 6 - 15 Plikt til å dokumentere og til å bevare dokumentasjonen

I forslag til ny arkivlov konkretiseres dokumentasjonsplikter på en rekke områder, bla en plikt til å dokumentere kommuneledelsens eksterne og interne virksomhetsrelaterte kommunikasjon. Dette vil også omfatte administrativ og politisk ledelses bruk av sms, e-poster samt bruk av sosiale media.

Med digitalisering av offentlig sektor skapes i mindre grad tradisjonelle dokumenter i form av brev og notater. Dokumentasjonen av forvaltningen oppstår på nye måter, og informasjonen ofte lagret på ulike måter og steder. Innbyggerne oppdaterer informasjon selv, og behandling og vedtak vil i økende grad skje i automatiserte prosesser. Dagens regelverk og standarder har fokus på journalføring av korrespondanse bl.a for å tilrettelegge for innsyn etter offentlighetsloven, og underkommuniserer at det også stilles arkivkrav til fagsystemene. I dag betraktes ofte arkivplikten til å være knyttet til om et dokument har verdi som dokumentasjon eller har vært gjenstand for saksbehandling.

I lovutkastet pålegges virksomhetene tydeligere og mer presise dokumentasjonsplikter. Allerede ved planleggingen av nye løsninger skal det defineres hvilken dokumentasjon som gir etterlevelse av pliktene. Det pålegges også etablering av en dokumentasjonsstrategi som gir oversikt over hvordan dokumentasjon sikres, og gir ledelsen i virksomheten et grunnlag for å fastsette mål, vurdere risiko og evaluere etterlevelsen av dokumentasjonspliktene i loven.

Dokumentasjonsstrategi og - plikter utdypes nedenfor.

§ 6 Dokumentasjonsstrategi

Lovutvalgets forslag

Det foreslås å lovfeste etablering av en dokumentasjonsstrategi som skal være ledelsens styringsdokument for arbeidet med dokumentasjonsforvaltning, med utgangspunkt i samfunnets og virksomhetens dokumentasjonsbehov.

Det fremgår av lovutkastet at strategien skal beskrive hvilke dokumentasjonsplikter som gjelder for virksomheten, med en risikobasert tilnærming til hvilken dokumentasjon som er spesielt viktig for at virksomheten skal kunne nå sine mål. Det skal gjøres rede for hvilke IKT-løsninger som er av direkte betydning for etterlevelsen av loven, det vil si systemer som produserer, behandler eller lagrer dokumentasjon omfattet av arkivloven. Utvalget mener at lovkrav til dokumentasjon av databaser og registre som inneholder dokumentasjon, kan øke bevisstheten om at det også stilles arkivkrav til fagsystemer, og gjøre det lettere for forvaltningen og leverandører å få oversikt over kravene.

Lovutvalget fremholder at det ved bruk av private leverandører til å utøve offentlig myndighet eller yte lovpålagte tjenester, bør fremgå av dokumentasjonsstrategien hvordan dokumentasjonen som skapes i den sammenheng bevares og arkivloven etterleves. Det skal også gjøres rede for virksomhetens organisering, systemer, planer og egenvurdering av etterlevelse av lovkrav innen dokumentasjonsområdet. Videre skal det refereres til virksomhetens styringsdokumenter for informasjonssikkerhet, personvern, anskaffelser, plikter etter sikkerhetsloven mv. Strategien skal sees i sammenheng med virksomhetens internkontroll og vedtas av øverste organ i virksomheten minimum hvert fjerde år.

Rådmannens vurdering

Rådmannen mener det er hensiktsmessig at kravene til å sikre og bevare dokumentasjon tydeliggjøres, og finner det naturlig at krav og etterlevelse av dokumentasjonskravene sees i sammenheng med kommunens øvrige arbeid med "orden i eget hus". Rådmannen er enig i at dokumentasjonsstrategien kan bidra til økt bevissthet og forståelse for betydningen av dokumentasjon, både innad i kommunen og for avtaleparter som handler på vegne av kommunen.

Dokumentasjonsstrategien vil være et sentralt styringsdokument i virksomheten, og vi er enig i at denne bør vedtas politisk minst hvert 4. år.

§ 7 Dokumentasjon i felles systemer

Trondheim kommune benytter i dag flere systemer som driftes av andre virksomheter. Det er ofte uklarhet rundt ansvar og eierskap til dokumentasjon i slike systemer. I gjeldende arkivforskrift tillates ikke sammenblanding av arkiv fra ulike organ. Lovutvalget foreslår nå å åpne for bruk av felles systemer, men at virksomhetene da skal avtale hvem som har ansvaret for at pliktene i arkivloven ivaretas.

Trondheim kommune

Lovutvalgets forslag

Utvalget åpner for at flere virksomheter kan produsere dokumentasjon i felles systemer. Dette skal forenkle informasjonsdeling og kommunikasjon mellom virksomheter. Virksomhetene skal avtale hvem som har ansvar for å ivareta pliktene etter arkivlova. Hvis ikke en avtale foreligger, faller ansvaret på den som er behandlingsansvarlig for personopplysninger, eventuelt eieren av systemet.

Rådmannens vurdering

Rådmannen mener at dette forslaget kan bidra positivt i forhold til tverrfaglig samarbeid, digitalisering og informasjonsdeling på tvers av virksomheter. Felles systemer er kommet for å bli. Det er samtidig viktig at ansvarsforholdene rundt dokumentasjonen klargjøres, og at det stilles krav om avtalefesting.

Trondheim kommune er kjent med denne problemstillingen blant annet gjennom arbeidet med felles pasientjournal i Midt-Norge (Helseplattformen). Som utgangspunkt mener vi at felles systemer bør forvaltes på en mest mulig enhetlig måte, og at dokumentasjonen bør arkiveres samlet. Avtalefesting av ansvarsforhold er derfor en fornuftig løsning. Samtidig er det enkelte juridiske sider ved bruk av fellessystemer som med fordel kan utredes nærmere. Dette handler særlig om eierskap og bruk av delte opplysninger.

§§ 8 - 15 Dokumentasjonsplikter

Lovutvalgets forslag

Et av hovedgrepene til lovutvalget er forslaget om å pålegge virksomhetene tydeligere og mer presise dokumentasjonsplikter. I dagens lov opereres det med et bredt arkivbegrep, som omfatter så å si all informasjon som produseres i virksomheten. Utvalget foreslår at virksomhetene i stedet pålegges plikt til å dokumentere bestemte prosesser eller forhold som det er vesentlig at samfunnet får dokumentasjon om. Hensikten er at virksomhetene dermed må vite hva de skal ta vare på av dokumentasjon allerede ved planleggingen av arbeidsprosesser eller anskaffelse av fagsystemer. Lovutvalget mener dette vil bidra til å sikre at de faktiske arbeidsprosessene i forvaltningen dokumenteres, og dermed bidrar til styrket rettssikkerhet og etterprøvbarehet.

Pliktene er beskrevet i 8 ulike paragrafer, og har som formål å sikre dokumentasjon i en digital, offentlig forvaltning, samt fra prosesser som det er kjent at ikke har blitt godt nok ivarettatt med dagens regelverk. Et eksempel på det første, er pliktene knyttet til dokumentasjon ved automatisert rettsanvendelse. Et eksempel på dette er tilfeller der roboter med bakgrunn i gitte behandlingsregler utfører saksbehandlingen og svarer på innbyggernes søknader. I slike tilfeller har virksomheten plikt til å dokumentere hvilke datatyper som anvendes, hvilke kilder som benyttes, behandlingsregler som er utledet av rettsregler etc.

Et eksempel på det andre, er plikten til å dokumentere eksternt og intern virksomhetsrelatert kommunikasjon for personer i ledende stillinger (inklusive heltidspolitikere). Det pekes på at slik

Trondheim kommune

kommunikasjon i for liten grad blir sikret og bevart med dagens regelverk. Argumentet for plikten er at lederes kommunikasjon er sentral dokumentasjon for virksomheten, potensielt viktig for allmennheten og av den grunn viktigere å dokumentere enn for kommunikasjon fra andre ansatte.

Rådmannens vurdering

Rådmannen er i utgangspunktet positiv til dreiningen i ny lov. Mer presise dokumentasjonsplikter legger til rette for at dokumentasjons-/ arkivfaglige vurderinger gjøres allerede ved anskaffelser eller utvikling av nye arbeidsprosesser og digitale løsninger. Når slike vurderinger og krav bygges inn i løsningene, vil det kunne redusere ressurskrevende og skjønnsmessige vurderinger hos den enkelte saksbehandler og tilsvarende redusere variasjon i hva som dokumenteres og bevares. Ved å inkludere dokumentasjons- og bevaringskrav også i tidligfase av utviklingsarbeidet, legges det altså til rette for bedre kvalitet og kompletthet i dokumentasjonen av forvaltningens virksomhet. Dette harmonerer med valgt utviklingsretning i Trondheim kommune, hvor arkivarkitekt og IT-arkivarer har sentrale roller i kommunenes øvrige digitaliseringsarbeid nettopp for å sikre bedre innebygd dokumentasjon i løsningene.

Dokumentasjonspliktene som er foreslått er omfattende, og det kan diskuteres om det bør detaljeres på dette nivået i en lov. Rådmannen ønsker å kommentere punktet om ledernes kommunikasjon særskilt. Trondheim kommune arbeider for å være en åpen og transparent kommune, der det i sam- og ettertid skal være mulig å etterprøve beslutninger som er fattet. Vi er enig i lovutvalgets vurdering om at kommunikasjon på ledernivå er viktig å dokumentere, og stiller oss i utgangspunktet bak forslaget om å lovfeste plikten til å bevare denne kommunikasjonen. Samtidig finner vi grunn til å understreke at dette må skje på en slik måte at ikke ledernes personvern undergraves.

Rådmannen mener det også er viktig å påpeke at kommunal sektor er i en særstilling med tanke på omfang og kompleksitet i oppgavene som skal dokumenteres. Lovforslaget virker derfor å medføre økt ressursbehov for ivaretagelse av dokumentasjons-/ arkivfaglige oppgaver. Her vil vi også minne om Riksrevisjonens rapport 3:13 (2009-2010) som viser et allerede stort etterslep og kompetansebehov i arkivsektoren.

§ 33 Bortfall av taushetsplikt etter overføring til Nasjonalarkivet (forskerinnsyn)

Potensialet for forskning i kommunale arkiver blir ikke tatt ut med dagens ordning for behandling av forskerinnsyn i taushetsbelagte arkiver.

Lovutvalgets forslag

Lovutvalget foreslår at tilrettelegging for forskning skal være et delformål i ny lov for samfunnsdokumentasjon og arkiver. Utvalget konkluderer med at systemet hvor departementene avgjør slike forespørsler er tungvint, tidkrevende og medfører underutnytting av arkivene. Utvalget har ikke utredet spørsmål om innsyn i kommunalt og fylkeskommunalt materiale videre. Lovutvalget anbefaler at spørsmålet om forskerinnsyn utredes nærmere.

Rådmannens vurdering

Rådmannen har erfart at dagens ordning ved søknader om forskerinnsyn i kommunens taushetsbelagte materiale er tungvint. Det kan være uklart hvilket departement som har fagansvaret, og departementene kan selv ikke være klar over at de har denne myndigheten. Behandling av sakene kan derfor ta lang tid, med uheldige konsekvenser for det aktuelle forskningsprosjekt. Etter rådmannens syn, representerer kommunale arkiv et betydelig grunnlag for ønsket kunnskapsutvikling, og det er uheldig at det i liten grad er tilrettelagt for at dette potensialet kan utnyttes. Rådmannen støtter derfor lovutvalgets anbefaling om videre utredning av spørsmålet.

§§ 40 - 43 Tilsyn, sanksjoner og straff

Lovforslaget øker mulighetene til sanksjoner mot det offentlige, og kan dermed bidra til større etterlevelse av regelverket. Likevel må utvidete sanksjonsmuligheter avveies mot andre hensyn, og kan i verste fall virke mot sin hensikt.

Lovutvalgets forslag

Arkivverket (Nasjonalarkivet) er tilsynsmyndighet etter arkivlova, og kan gi pålegg for å sikre etterlevelse av loven. Både Arkivverkets tilsyn, og Riksrevisjonens undersøkelser i kommunal og statlig forvaltning, har avdekket manglende etterlevelse av regelverket. Det er i realiteten ingen sanksjonsmuligheter i dagens regelverk.

Lovutvalget har vurdert strengere sanksjoner ved lovbrudd. Det foreslås at det gis muligheter både for å ilegge overtredelsesgebyr og løpende tvangsmulkt. Gjeldende rett har forsett som vilkår som straff, og det foreslås nå at også grov uaktsomhet kan gjøres straffbart. Tilsynsområdet foreslås utvidet tilsvarende som forslaget til utvidelse av lovens virkeområde.

Utvalget mener at det kan være klokt å se etterlevelse av arkivloven i sammenheng med offentleglova og forvaltningsloven, og foreslår å utrede et statlig Digitaliseringstilsyn, som fører tilsyn med dette regelverket samlet.

Rådmannens vurdering

Rådmannen er enig at sanksjonsmulighetene for ikke å etterleve arkivloven bør forsterkes. Likevel er det grunn til å se på virkemidlene som foreslås. Virksomhetene bør kunne ilegges et overtredelsesgebyr ved gjentatte og alvorlige lovbrudd. Det virker også rimelig at grovt uaktsomhet, og ikke bare forsett, kan gjøres straffbart.

Når regelverk planlegges endret og mulighetene for å ilegge økonomiske sanksjoner vurderes, må det alltid vurderes i et helhetlig perspektiv. Økte sanksjonsmuligheter kan øke sannsynligheten for etterlevelse av lovkrav innenfor et fagområde, men det er viktig å være oppmerksom på risikoen

Trondheim kommune

for at dette kan gå på bekostning av etterlevelse av krav innenfor andre fagområder. Det vil si at endringer kan føre til en utilsiktet dreining av ressurser mellom fagområdene.

Offentlig sektor, og kommunene spesielt, har et stort etterslep av uløste oppgaver knyttet til avsluttede arkiv, både digitale- og papirarkiver. Dette omtales ofte som arkivsektorens gjeld. Mange av de avvik som blir påpekt ved et arkivtilsyn er nettopp knyttet til denne gjelden. Dersom en mulkt må dekkes innenfor arkivområdets budsjetter, kan et slikt virkemiddel i verste fall virke mot sin hensikt ved at muligheter for å arbeide med disse oppgavene reduseres. Rådmannen støtter derfor ikke forslaget om mulighet for å kunne ilegge tvangsmulkt.

Rådmannen støtter forslaget om å se nærmere på tilsyn av de tre lovene samlet. Det å se disse sektorovergripende lovene samlet, både gjennom tilsyn og veiledning, kan bli et godt virkemiddel for en effektiv, åpen og transparent forvaltning.

Rådmannen i Trondheim, 04.11.2019

Elin Rognes Solbu
kommunaldirektør

Unn Elisabeth Huse
byarkivar

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Vedlegg: Høringsbrev
Høring - NOU 2019:9 Fra kalveskinn til datasjø - Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver