

Kunnskapsdepartementet

Vår dato

29.11.2019

Deres dato

01.06.2019

Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Vår referanse

19/00901-2

Deres referanse

19/2515

Ugradert

Vår saksbehandler
Øyvind Rekdal

Svar på høring av NOU 2019:9 Fra kalveskinn til datasjø - Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver

Vi viser til brev fra Kunnskapsdepartementet av 1. juni 2019 om høring av NOU 2019:9 Fra kalveskinn til datasjø. Det bes om innspill på forslaget til ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver, og i brevet fremheves også punktene arkivlovutvalget har ansett som de største endringene fra gjeldende arkivlov.

Unit har som oppgave å følge opp strategier og retningslinjer for høyere utdanning og forskning fastsatt av Kunnskapsdepartementet. Vi skal videreutvikle initiativer fra universitets- og høyskolesektoren og forskningssektoren og andre relevante aktører. Forslagene berører både Units eget arbeid som direktorat og regelverk for Units oppgaver knyttet til digitalisering og utvikling av fellestjenester for høyere utdanning og forskning. Siden både fellestjenester og Units egne behov skal dekkes, er høringssvaret utarbeidet med begge disse perspektiver.

Generelt om forslaget til ny lov

Dagens arkivlov ble vedtatt i 1992, som da bygget på et lovutkast fra 1987. Unit ser at det er stort behov for et nytt lovverk for samfunnsdokumentasjon og arkiver. Dagens arkivlov er lite fleksibel for den teknologiske utviklingen som har vært siden loven ble vedtatt og vil i mange tilfeller oppleves som en begrensning for videre utvikling og digitalisering. Vi mener derfor det er viktig å få en ny lov ferdigstilt og at det er helt nødvendig for å oppnå ønsket utvikling og digitalisering i offentlig sektor. Unit koordinerer felles leveranse av arkivløsninger for store deler av høyere utdanning og forskning. Dialog mellom Unit og UH-sektoren om høringen har pekt på de samme behovene som vi mener ivaretas av hovedretningen til lovforslaget.

Lovforslaget fremstår som fremtidsrettet og teknologioptimistisk. Det legges til rette for mer automatisering av saksbehandling og arkivering, og setter i enkelte tilfeller krav til automatisering, noe som er avhengig av nye tekniske løsninger. En implementering av de nye lovkravene forutsetter betydelige engangsinvesteringer samt vil øke årlige administrasjonskostnadene i driften, men kravene i lovforslaget fremstår som teknisk gjennomførbare. I lovforslaget er Nasjonalarkivet beskrevet som nasjonal arkivmyndighet. Unit mener at Nasjonalarkivet må få et utvidet mandat i forhold til dagens nasjonale arkivmyndighet. Nasjonalarkivet bør få rollen som kravstiller og pådriver for utvikling av løsninger som virksomhetene underlagt ny arkivlov kan ta i bruk.

Det er viktig at man ved behandling av loven også synliggjør og forplikter de investeringer og kostnadsøkninger den vil ha for driften i offentlig forvaltning. Dette er spesielt viktig sett i sammenheng med ABE reformen som reduserer bevilgningene.

§ 1 - Lovens formål

Lovens formål er beskrevet i § 1 i lovforslaget. Lovforslaget har en mer utfyllende beskrivelse av formålet sett i forhold til dagens arkivlov. Vi mener at dagens arkivlov er noe begrensende i formålsparagrafen og at fokuset

blir sterkt knyttet til langtidsbevaring. Dette er selvfølgelig viktig, men det har vært savnet en tydeliggjøring av formål knyttet til daglig drift/arkivdanning. Det nye lovforslaget er tydeligere på dette, hvor § 1, a)-c) omhandler daglig drift/arkivdanning og hvor spesielt §1 b) poengterer at forsvarlig drift av offentlig forvaltning er en del av formålet. Unit ser positivt på at det nye lovforslaget er tydeligere på denne delen av formålet.

Likevel savner vi en tydeliggjøring av at formålet må dekke virksomhetenes egne behov knyttet til dokumentasjon og dermed få frem deres gevinst av lovverket. Slik formålsparagrafen fremstår nå er den rettet mot samfunnets behov for langtidsbevaring og dokumentasjon, men det vanskelig å lese gevinster for egen virksomhet utover det å etterleve lovverk.

§ 2 – Virkeområde

Lovforslaget omtaler i § 2 virkeområdet. Dette vil omhandle langt flere virksomheter enn hva som er tilfelle med dagens arkivlov. Unit forvalter i dag eierskapet av Uninett, som eies av staten, og som dermed er en av virksomhetene som havner i virkeområdet til det nye lovforslaget. Vi mener at det er gode grunner til at Uninett bør falle innenfor virkeområdet til en ny arkivlov og at arbeidet som Uninett gjør naturlig havner inn under det formålet som er beskrevet i § 1. Vi har flere områder der arbeidet som gjøres i Unit og Uninett utfyller hverandre og hvor det ikke er grunn til at det skal være ulike krav til samfunnsdokumentasjon og arkiv. Uninett benytter allerede i dag NOARK-system til arkivering og overgangen på dette området bør derfor ikke være veldig mye større enn for de virksomheter som allerede faller inn under virkeområde til dagens arkivlov. Det antas at virkeområde i det nye lovforslaget vil få med seg mange virksomheter som bør innbefattes for å etterleve formålet beskrevet i § 1. Unit mener likevel det er viktig å merke seg at statlig eide AS konkurrerer i et marked med virksomheter som ikke dette innenfor lovforslagets virkeområde. For de statlige eide AS som havner innenfor virkeområde vil dette kunne føre til en kostnadsdifferensiering, og også gi prisøkninger på eksisterende tjenester.

§ 6 – Dokumentasjonsstrategi

Det er allerede gjennom de siste endringer i arkivforskriften tatt høyde for at arkivarbeidet skal være en del av virksomhetens internkontroll og settes i sammenheng med arkivplan. Lovforslagets § 6 benytter ikke begrepet internkontroll, men legger mange premisser som leder mot internkontroll. I kapittel 9.3 i NOUen argumenteres det med hvorfor ikke internkontroll er tatt med og det konkluderes i siste avsnitt i kapittel 9.3 «...Etter utvalgets vurdering er det derfor ikke behov for egne regler om internkontroll i arkivloven eller forskriftene til loven. Det er derimot behov for prosessregler som bidrar til involvering av ledelsen (forankring), altså en dokumentasjonsstrategi, se lovutkastet § 6». Vi mener § 6 har gode punkter som setter tydelige krav til prosessregler som bidrar til involvering fra ledelsen slik utvalget har satt som mål. Vi mener likevel at teksten fra arkivforskriften om at arkivarbeidet skal være en del av virksomhetens internkontroll fortsatt har en verdi og bør tas med i § 6 i lovforslaget. Internkontroll i virksomheten har som regel høyt fokus og dokumentasjonsstrategien vil dermed settes i sammenheng med andre viktige områder. Arkivplan har i mange sammenhenger vært et dokument virksomheter ikke har prioritert å holde oppdatert i en travel hverdag og det er viktig at denne «nedprioriteringen» ikke videreføres til dokumentasjonsstrategi. Blir dokumentasjonsstrategi en del av virksomhetens internkontroll er det større sannsynlighet for at punktene i § 6 i lovforslaget får nødvendig fokus og følges. Internkontroll er også et etablert begrep som gir virksomhetene et klarere bilde av gjeldende krav.

Unit støtter også at arkivplan som begrep forsvinner og blir erstattet med dokumentasjonsstrategi. Navnet arkivplan har nok i mange sammenhenger vært med å gjøre det til et rent arkivdokument og dermed ikke oppnådd intensjonen. Dokumentasjonsstrategi som begrep er mer beskrivende for hva dette skal være slik det står i § 6 i lovforslaget.



§§ 9 og 10 – Plikt til å dokumentere informasjonssystemer og automatisert rettsanvendelse

Utvalget foreslår nye bestemmelser i §§ 9 og 10 som vil lovregulere hvordan informasjonssystemer og automatisert rettsanvendelse skal dokumenteres for ettertiden. Unit støtter forslagene, og deler utvalgets antakelse om at utbredelsen av slike systemer i forvaltningen er økende. De foreslåtte reglene vil i større grad legge til rette for å skape god dokumentasjon på forvaltningens automatiserte beslutninger fremover. Unit ønsker likevel å kommentere utredningens betraktninger om de økonomiske og administrative konsekvensene som hører til de foreslåtte pliktene. Dette er betydelige meroppgaver som har en kostnad.

Bakgrunnen for kommentarene våre til §§ 9 og 10, er at forslagene berører deler av Units kjernevirksomhet direkte. Unit leverer programvare og tjenester til universitets- og høyskolesektoren. Løsningene skal bidra til digitalisering, og et overordnet mål er å automatisere prosesser hvor dette er mulig og hensiktsmessig. Unit leverer tjenester innen blant annet studieadministrasjon, tjenester for digitalt læringsmiljø, forskningstjenester med videre. Unit gjennomfører også det årlige, nasjonale opptaket til Norges offentlige universiteter og høyskoler. Dette innebærer både at Unit selv utfører automatisert saksbehandling, og at vi leverer systemer til en sektor hvor virksomheter skal anvende systemene til blant annet automatisert saksbehandling.

Plikt til å dokumentere informasjonssystemer

Det følger av digitaliseringsstrategien for universitets- og høyskolesektoren at offentlig sektor må legge til rette for å utnytte nye verktøy, herunder digitalisering og automatisering av oppgaver. Statlige virksomheter må arbeide systematisk for at investeringer i nye digitale løsninger gir forventede resultater og at gevinster realiseres. En videre forutsetning i strategien er at sektoren har ansvar for å benytte fellesløsninger og følge felles rammeverk og krav, og sektoren har et ansvar for å lage løsninger som kan deles mellom virksomheter og sektorer. I strategien forventer regjeringen at virksomhetene bestreber seg på å finne løsninger sammen. Paragraf 9 første ledd i forslaget pålegger virksomheter som skal ta i bruk et informasjonssystem, å sikre at det foreligger beskrivelser av systemet, bruksrutiner m.m. for å sikre betryggende forvaltning, drift og vedlikehold av systemet. Unit legger til grunn at virksomheter kan oppfylle hele eller deler av dette ansvaret ved å vise til dokumentasjon fra utviklerne av systemet, og eventuelt supplere med en beskrivelse av hvordan systemet skal brukes i den aktuelle virksomheten, jf. § 7 i forslaget. I motsatt fall vil noe av gevinsten ved digitalisering kunne gå tapt gjennom parallellarbeid.

Et nærliggende eksempel fra vår sektor er Felles studentsystem. Systemet har brukerdokumentasjon, rutinebeskrivelser, kursdokumentasjon, teknisk dokumentasjon med mer tilgjengelig på www.fellesstudentsystem.no/dokumentasjon. Ettersom informasjonssystemet langt på vei løser de samme oppgavene i virksomhetene og produserer lik informasjon ved oppgaveløsningen, bør dokumentasjonen for systemet kunne utformes felles for sektoren. Dokumentasjonen er omfattende, og det vil medføre mye ekstraarbeid for brukerne av systemet dersom de må utarbeide og vedlikeholde egen brukerdokumentasjon parallelt med den som kommer fra Unit.

Dokumentasjon på automatisert rettsanvendelse

I et innspill til Universitets- og høyskolelovutvalget pekte Unit på at automatisering vil frigjøre menneskelige ressurser i forskning, utdanning og administrasjon. Vi er fortsatt av den klare oppfatningen at digitalisering og automatisering av prosesser som tidligere måtte gjøres manuelt, er av stor verdi for samfunnet. Automatisering medfører normalt at oppgaver kan løses mer nøyaktig og effektivt enn før, forutsatt at systemet er godt utformet.

Et eksempel er systemet Samordna opptak. Dette mottar opplysninger som søkeren selv leverer, og henter data om søkerens skole- og utdanningsresultater, blant annet fra Nasjonal vitnemålsdatabase. Deretter anvender systemet reglene for opptak som følger av forskrift om opptak til høgre utdanning, som har hjemmel



i universitets- og høyskoleloven. På bakgrunn av data om søkeren og forhåndsprogrammerte algoritmer etter forskriften, beregner systemet om søkeren er kvalifisert, og hvordan denne rangeres i forhold til andre søkere. Et flertall av søkerne behandles fullt ut automatisk av systemet fra søknaden er sendt til søkeren får tilbud om opptak.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Per i dag er systemene Unit bruker og forvalter beskrevet i brukerdokumentasjon og programkode som ikke er arkivert i lovforslagets forstand. Søknader, vedtak og eventuell tilhørende korrespondanse arkiveres etter gjeldende regler. Utvalgets forslag om å dokumentere behandlingsregler som er utledet av rettsreglene, innebærer derfor en betydelig endring av hvordan slike systemer skal utvikles og vedlikeholdes for å være i samsvar med loven. Utvalget påpeker på side 262 at digitaliseringen og tilpasningen til den ikke er kostnadsfri, og at det er en lang vei fra digitalisering til innsparing. Unit støtter bare delvis denne uttalelsen. Loven innebærer også nye oppgaver og plikter som ikke kan automatiseres og som vil innebære økte administrasjonskostnader. Unit er også usikre på om denne innsparingen er reell.

Når det gjelder innføringen av plikten til å dokumentere automatisert rettsanvendelse, legger utvalget til grunn at «dette vil kreve merarbeid, men antakelig svært begrenset sammenholdt med utviklingskostnadene til slike systemer», jf. s. 263. Riktig nok kan utviklere av fremtidige systemer ta høyde for de nye kravene under utviklingen, og oppfylle disse som en integrert del av utviklingen. Systemet vil dermed også kunne utvikles med hensyn til fremtidig vedlikehold etter hvert som de styrende lovene, forskriftene, rundskrivene og tolkningsuttalelsene oppdateres. En slik utviklingsprosess vil kunne medføre begrenset merarbeid, slik utvalget påpeker. Det vil imidlertid være tid- og ressurskrevende å tilpasse eksisterende systemer til de foreslått kravene. Dette kommer av at allerede etablerte systemer ikke er utviklet med dette målet for øyet. For å etterleve kravene, må brukerdokumentasjon, rutiner, programkoder og regelverk som har samvirket over tid i et informasjonssystem, gjennomgå i sin helhet for å skape en fremstilling det er mulig å forstå for utenforstående.

Unit støtter forslagene som gjelder dokumentasjon av informasjonssystemer og automatisk rettsanvendelse. Vi ser likevel at innføringen av reglene vil medføre en betydelig økning i ressursbehovet til utviklingen av slike systemer. Oppsummert vil denne loven kreve betydelige nyinvesteringer og økte årlige administrasjonskostnader. Det er en forutsetning for å kunne implementere og etterleve den nye loven og disse kostnadene må derfor synliggjøres og forpliktes ved vedtak av loven.

Med vennlig hilsen

Unit

Roar Olsen
direktør

Ingrid Buhaug Brænden
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer