



Kulturdepartementet

Deres ref.

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)  
2016/15425

Dato  
10.01.2017

## Høringsuttalelse fra Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder til ny forskrift om offentlige arkiv

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder mener det er viktig å avgi en høringsuttalelse til ny forskrift om offentlige arkiv, ettersom høringsforslaget innebærer vesentlige endringer av arkivforskriften. Disse vil medføre store endringer innen arkivorganisering, -ansvar og roller samt saksbehandling. Etter embetets syn vil endringene i sum ha negative konsekvenser grunnet utydelig plassering av operativt ansvar for arkivtjenesten. Offentlig virksomhet er avhengig av arkivarenes rolle som yrkesgruppe, deres integritet og upartiskhet. En fjerning av en lovhjemlet arkivtjeneste – og dermed arkivarrollen – vil føre til at saksbehandlerrollen endres; saksbehandler må trolig både være saksbehandler og arkivar, en metodikk som brukes innen privat sektor. Men i det offentlige kan en slik rollesammenblanding være problematisk, sett i forhold til bestemmelser om habilitet og likebehandling i saksbehandlingen. Dette vil dessuten klart stride mot Riksarkivets yrkesetiske retningslinjer for arkivarer, som understreker viktigheten av upartiskhet i forvaltningen.

Slik embetet ser det, åpner den nye forskriften også for en privatisering av arkivtjenesten, noe vi mener er uheldig i forhold til likebehandling og habilitet.

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder er bekymret for at Norges innbyggere i sin kontakt med det offentlige vil bli ulikt behandlet etter den nye forskriften når det gjelder journalføring, saksbehandling og innsyn, dersom alle virksomheter selv skal kunne avgjøre plassering av operativt ansvar for arkiv og hvis oppgaveutførelsen utydeliggjøres. En svekkelse av det operative ansvaret kan medføre at oppgaver innen dokumenthåndtering – både journalføring og saksbehandling – ikke blir utført i tide og at våre innbyggere vil lide under dette. For enkeltindivider, særlig sårbare grupper, kan det gi økonomiske og personlige konsekvenser – i ytterste konsekvens kan rettssikkerheten være i fare. En grunnpilar i norsk forvaltning er at virksomhetene skal ivareta juridiske rettigheter og plikter på lik måte i hele landet. Fylkesmannsembetet skal føre tilsyn med kommunene, og som kontrollmyndighet er det helt essensielt å være en nøytral, upartisk instans og sørge for lik behandling.

Deler av forskriften innebærer imidlertid et økt fokus på digitalisering, og dette er positivt hvis tjenestene offentlige virksomheter skal yte, forbedres og ivaretas likt for innbyggerne. Sikker Digital Postkasse (SDP) – som digipost og ebox – er kommet for å bli. Denne utviklingen vil avvikle mye av de manuelle prosessene man har vært avhengig av i et papirbasert arkiv. Dette er i tråd med Stortingets intensjoner om digitalt førstevalg.

Forslaget om å tillate datalagring utenfor Norges grenser i høringen kan derimot sees på som en risiko både Riksarkivet og Datatilsynet bør vurdere konsekvensene av. Dataene må være sikret godt nok etter den nye § 22 i arkivforskriften, men om dette kan oppfylles godt nok av utenlandske aktører, er embetet imidlertid i tvil om. Det må i så fall stilles mer detaljerte krav, som kan etterprøves ved mislighold av norsk lovverk.

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder vil i det videre kommentere ulike deler av høringsforslaget for å underbygge sitt syn.

### Ad punkt 1.3 Vidare arbeid med endringer i Riksarkivarens forskrift

Her poengteres det at endringer som fjernes, kan tas inn i Riksarkivarens forskrift. Embetet forutsetter at enkelte endringer faktisk blir tatt med i denne i en egen høring.

Når det gjelder selve målet med revisjonen «ikkje eit mål å oppretthalde detaljerte reglar om korleis arkivarbeidet skal utførast», sier embetet seg delvis uenig i dette. Erfaringer siden arkivlova med forskrifter ble innført i 1999 tilsier at det er vanskelig å sikre likebehandling og standardisering innen et fagområde som arkiv uten å ha tydelighet i utførelsen. Dette var hovedårsaken til at arkivlovgivningen ble innført. Forskriften har hittil i stor grad ført til en økt bevisstgjøring og legitimitet rundt dokumenthåndtering, slik at virksomhetenes dokumentfangst har blitt stadig bedre. Uten detaljerte lovkrav vil det åpnes for tolkninger som kan gi uante juridiske konsekvenser både for enkeltindivider og virksomheter. Dermed kan den nye forskriften reversere en allerede positiv utvikling innen dokumenthåndtering. Embetet vil heller støtte en utvikling hvor sentrale begreper innen arkiv blir enda tydeligere, for eksempel journalpliktbegrepet vs. arkivpliktbegrepet, eller at visse typer dokumentasjon kan standardiseres som journalpliktig. Det vil være uheldig om hver enkelt saksbehandler i enda større grad skal foreta skjønsmessige vurderinger i forhold til arkivering i tillegg til skjønsmessige vurderinger innen saksbehandling i fremtiden.

### Ad punkt 2.2 Organisering og ordning

I høringsforslaget foreslår man å fjerne § 2.1, som har hjemlet arkivtjenesten i offentlig virksomhet. Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder er uenig i at dette bør fjernes. Årsaken er som nevnt ovenfor at arkivarene som yrkesgruppe har bidratt - og bidrar - sterkt til at forvaltningens dokumentoppgaver utføres på en upartisk og profesjonell måte. Embetet ser på det som uheldig å la det være opptil enhver offentlig virksomhet å plassere arkivoppgavene hvor det måtte være beleilig. Dette vil føre til ulik dokumenthåndteringspraksis i Norge og dessuten svært ulik ressursbruk fra virksomhet til virksomhet for å ivareta oppgavene. Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder mener at i disse tider hvor embeter, fylker og kommuner slås sammen, er det viktigere enn noen gang å ha en tydelig dokumenthåndtering. Arkivtjenesten har etter vår oppfatning ikke utspilt sin rolle, da arkivarene skal ivareta viktige demokratiske prinsipper om habilitet, upartiskhet, offentlighetens innsyn, kvalitet og internkontroll. Paragraf 2.1 i den nåværende forskriften bør etter vår oppfatning derfor beholdes.

Embetet ser at arkivplan-begrepet byttes ut med internkontroll. Etter vårt syn bør samtlige krav til arkivplanen i dagens forskrift beholdes i den nye forskriften. Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder vil også kommentere at arkivtjenesten i dagens samfunn utøver internkontroll i sine oppgaver kontinuerlig, slik at dette er ikke noe nytt. Men at internkontroll innen arkiv lovhjemles, ser embetet på som positivt.

### Ad punkt 2.5 Journal og elektroniske arkivsystem

Etter det Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder kan se, er siste ledd av § 2-6 fjernet: «skal ein på ein enkel måte kunne hente ut og gjere tilgjengelig dei journalopplysningane som allmenta har krav på å få innsyn i, jf. § 2-7»

Dette er ikke kommentert i departementets vurdering. Innebærer det at det ikke lenger skal være mulig å gi innsyn i en sammenstilling av informasjon, eller er det en selvfølge? Her må det komme en avklaring i forskriften.

Når det gjelder departementets vurdering av § 2-7, andre ledd, mener Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder at arkivnøkkel (les: arkivkodeverk) ikke skal være valgfritt: «I tillegg **skal** journalen innehalde arkivkode...[...].» Dermed kan ikke dette leddet fjernes, med mindre det presiseres at dette er ivarettatt av **§ 5 klassifikasjon**. Det må ikke sås tvil om at arkivkodeverket skal brukes for å oppnå standardisering i saksbehandling og arkivering. Hvis det tas ut av arkivforskriften, bør det tas med i revisjonen av Riksarkivarens forskrift.

## Ad punkt 2.6 Arkivrutinar

Departementet hevder i sin vurdering at reglene i arkivforskriftens kapittel III «i stor grad er utdaterte» og at «kapittelet gir svært detaljerte reglar om rutinar for handtering av saksdokument på papir». Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder er enig i at noe av ordbruken er gammeldags og at ord som «avskriving», «arkivlegging» må endres. Krav til kopibok er frafalt, og dette er et positivt tiltak med tanke på elektronisk arkivering.

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder deler derimot ikke departementets oppfatning når det gjelder endringene i noen av paragrafene i kapittelet.

### Ad § 3-1:

Her foreslår departementet at organet kun skal ha utarbeidet rutiner for postmottak, men det er ikke foreslått hvilken del av virksomheten som skal utføre dette eller *hvordan*. Som nevnt tidligere vil en slik utydeliggjøring av oppgaveutførelsen og endring av rollene mellom arkivansatte og saksbehandlerne i virksomheten være uheldig av tidligere nevnte årsaker. Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder mener derfor at det fortsatt skal være lovhjemlet at arkivtjenesten åpner felles post til organet.

### Ad § 3-2:

Det er foreslått å la denne paragrafen utgå, hvor det er fastslått at «Organ som nyttar e-post, skal ha eit sentralt e-postmottak for post til organet. E-post til det sentrale postmottaket skal opnast av arkivtenesta».

Fylkesmannen må presisere at det ikke er mulig å fjerne alle elektroniske postmottak hos en offentlig virksomhet med dagens mottak av elektroniske dokumenter. Virksomheter mottar post via Altinn på e-post, og det kommer fortsatt mye arkivverdig e-post til felles e-postmottak og til det elektroniske skjemamottaket.

Det er ikke slik – og heller ikke ønskelig etter fylkesmannens syn – at all e-postkommunikasjon skal foregå direkte mellom innbygger og saksbehandler. Saksbehandler kan da bli en flaskehals i systemet og i en gitt sak også bli sett på som inhabil. Resultatet kan bli et redusert omdømme for virksomheten dersom en saksbehandler blir oppfattet som sen i saksbehandlingen i forhold til en annen saksbehandler. Enkelte statlige organer har gått i motsatt retning, jf. NAVs sentralisering innen arkiv, hvor journalføringen skjer mer sentralisert enn tidligere. Årsaken er at dette skal redusere sårbarhet og responstid ved at flere saksbehandlere skal kunne utføre lik type saksbehandling, og dermed kan innbyggerne forvente svar innen gitte frister.

Etter fylkesmannens oppfatning må det fortsatt være hjemlet i lov at virksomhetens felles kanaler for inngående dokumenter skal åpnes av arkivtjenesten for å ivareta sentralt mottak, registrering, arkivbegrensning, journalføring og internkontroll.

### Ad § 3-5:

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder er uenig i departementets forslag om at saksbehandling kan starte *før* journalføring. Dette rokker ved god norsk forvaltningsskikk i offentlig virksomhet. Her fjerner departementet seg fra selve journalføringstankegangen, og dette er uheldig av ulike årsaker, som nevnt nedenfor.

Fylkesmannen vil påpeke at det er essensielt at et dokument blir journalført rettidig og fortløpende når dokumentet mottas. Tanken med journalføring er at det skal fremgå av offentlig postjournal at dokumentet faktisk *er* blitt journalført, dvs. mottatt, registrert og ført inn i journalsystemet, og *når* det er gjort. Videre skal det fremgå av den offentlige postjournalen at dokumentet er journalført innen rimelig tid fra mottattdato. Grunnen til dette er at det er knyttet lovpålagte frister til oppfølging innen ulike typer

saksbehandling innenfor virksomhetenes fagområder samt for å overholde 3 ukers klagefrist etter forvaltningsloven.

Dersom det skal være tillatt å starte saksbehandlingen før journalføring, vil dette åpne opp for ulik dokumenthåndteringspraksis hos saksbehandlerne. Noen vil importere e-post og journalføre (hvis denne oppgaven også overlates til saksbehandlerne) fortløpende, mens andre vil kunne la e-poster bli liggende for lenge. Det vil medføre at de lovpålagte fristene blir forskjøvet i tid, da disse løper fra mottatt dato- eller journaldato. Dette vil få negative konsekvenser for avsenders rettigheter og plikter. Hvis dette blir gjennomført, medfører dette at det må foretas endringer i annet lovverk.

Det mest tungtveiende argumentet som begrunner journalføring før saksbehandling, er likevel allmennhetens rett til innsyn, jf. Offentleglova §§ 1 og 3. Forslaget til departementet vil påvirke allmennhetens innsynsrett negativt, da man kan risikere at saksbehandlingen allerede er fullført før e-postene i en sak blir journalført. Selve prinsippet i vår rettsstat er allmennhetens innsyn i offentlige dokumenter for å kunne medvirke og se hvordan forvaltningen opererer (sitat fra offllv. § 1):

«Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta.»

Paragraf 3-5 bør derfor beholdes i sin helhet.

#### **Ad § 3-7 og 3-8:**

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder er uenig i at lovhjemmelen for oppfølging av saksbehandling skal fjernes (såkalt restansekontroll). Den nye § 3, b) fanger etter vårt syn ikke i tilstrekkelig grad opp dette, da bestemmelsen er for vag – det nevnes kun at internkontrollen i offentlige organ skal inneholde «rutinar for [...] kvalitetssikring av arkiva». Hvis dette skal fjernes i § 3-7, bør det fremgå tydeligere av internkontrollparagrafen, for eksempel i et eget bokstavepunkt, at restanser følges opp og hvordan dette skal gjøres.

Det samme gjelder kontrollprosessen i § 3-8, hvor saksbehandler er pålagt å følge opp inngående dokument (TE, TO, osv, eventuelt besvar med utgående journalpost eller foreløpig svar, som ikke avskriver inngående journalpost, besvar med notat). Dette bør ikke fjernes, men spesifiseres nærmere i internkontrollparagrafen.

#### **Ad kapittel C. Arkivavgrensing, kassasjon og bevaring**

Fylkesmannen har en kommentar til § 19, b) (§ 3-19 i dagens forskrift) hvor det nevnes at «Materiale som verken er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon, skal skiljast ut ved arkivavgrensing. Dette omfattar mellom anna: c) tekstbehandlingsfiler o.l. som ikkje inngår i elektronisk saksarkiv»

Slik dette er formulert, kan man få inntrykk av at tekstbehandlingsfiler o.l. som ikke er lagret i sak-/arkivsystemet, i utgangspunktet kan kasseres. Her trengs en klargjøring, hvor det eksplisitt fremgår at virksomheten først må vurdere om filene inneholder arkivpliktig og journalpliktig informasjon før filene arkivbegrenses. Dersom de inneholder slik informasjon, må denne kunne overføres til NOARK-systemet via en integrasjonsløsning. Dette kan gjelde fagsystemer som brukes i dag, som ikke har en integrasjon, men hvor det arbeides fra leverandørens side for å få NOARK-godkjenning av Riksarkivet. Inntil alle fagsystemer med arkivverdig informasjon har integrasjon enten mot sak-/arkiv eller en arkivkjerne, må etter Fylkesmannens vurdering dette punktet endres eller utdypes.

Fylkesmannen har videre innvendinger mot noen av endringene i § 20 (§ 3-20 i dagens forskrift). Punktene b) - k) kan ikke fjernes før sammenslåingsreformene i offentlig sektor (kommunereformen og regionreformen) er avsluttet i 2020. Dette for å sikre at arkivverdig materiale i denne fasen ivaretas, jf. Riksarkivets bevaringsregler (F1-F4).

Utover dette har Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder ingen kommentarer.

Med hilsen

Anne Ma. Nyerrød  
Ass. avdelingsleder administrasjon  
(e.f.)

Christer Birkeland  
arkivleder

Brevet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.  
Saksbehandler: Christer Birkeland, tlf: 37 01 78 14