

Til Kulturdepartementet

postmottak@kud.dep.no

Oslo 15. januar 2017

Deres ref.: 16/1984

Høring - ny forskrift om offentlige arkiv

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere som har journalistikk som yrke.

Vi viser til invitasjon til å gi høringssvar fra Kulturdepartementet, datert 18. oktober 2016.

1. Innledning

Våre organisasjoner beklager at arbeidet med ny arkivforskrift er gjennomført så internt innenfor forvaltningen, med ingen eller små muligheter for allmennhet og brukergrupper av arkivene, til å gi innspill.

Vi har tidligere forsøkt å få innsyn i Arkivverkets og departementets arbeid med ny forskrift for å få anledning til å medvirke, men blitt avvist med at dette var interne arbeidsdokumenter. Dette er det all grunn til å beklage, særlig ettersom temaet ikke bare dreier seg om regler for bevaring og bruk i ettertid av vår felles informasjonsarv, men også om regler som gjelder tilgang til de aktuelle arkiver i daglig bruk i forvaltningen i dag. Verken for det historiske eller det aktuelle arkivmateriale er det grunnlag for å drive noen form for slikt hemmelighetskremmeri.

Mangelen på åpenhet i forskriftsarbeidet har etter vårt syn også ført til at vi er presentert for et forskriftsforslag som verken tar hensyn til den elektroniske verden arkivene nå befinner seg i, eller til allmennheten og de spesielle grupper som vil kreve sin rett til innsyn i arkiv.

Forskriften bærer fortsatt sterkt preg av sin opprinnelse i papirverdenen. Det fremkommer tydelig i departementets høringsnotat, som viser hvordan den nye forskrift er bygd opp med basis i den gamle, forfattet i 1998.

Det fremkommer også i en gammeldags tenkemåte omkring arkiv, ved at departementet innledningsvis i punkt 1.1 i høringsnotatet omtaler formålet med arkivloven. Der vises det særlig til at arkivene skal bli «gjort tilgjengelig for ettertida» (arkivloven § 1), mens tilgjengelighet for dokument i *samtid* åpenbart er underordnet (arkivlovens § 6).

Det fremkommer også gjennom språkbruk og forvirrende bruk av ulike begreper om til dels samme objekter – som heller ikke definisjonsparagrafen rydder opp i. Det er godt mulig at mange av definisjonene vi savner er «dialektuttrykk» som ikke er problematisk for arkivarer og kulturbyråkrater, men for eksterne brukere blir regelverket vanskelig tilgjengelig og til dels uforståelig når uklare begrep brukes.

Dermed kommer vi til vår andre hovedinnvending, nemlig at forskriften ikke i tilstrekkelig grad tar inn over seg at forskriften (og arkivloven) i vår tid skal spille sammen med det lovverk som skal virkeliggjøre offentlighetsprinsippet i vårt land, fastlagt i Grunnloven § 100 femte ledd, fra 2004. Vi tenker da i første rekke på innsynsrettene i offentleglova og forvaltningsloven.

Endelig, til sist innledningsvis: Det er beklagelig at departementet ikke først har gjennomført fornyingsarbeidet med selve arkivloven. Loven – vedtatt så tidlig som 1992 og satt i kraft først 1999 – er dermed fortsatt preget av papir og bruker fortsatt en rekke begreper som etter forslaget ikke lenger skal finnes i forskriften. Dette er etter vår oppfatning å gå baklengs inn i fornyingsarbeidet.

2. Kommentar til struktur

Departementet skriver i høringsnotatet at det er behov for både forenkling og modernisering av arkivforskriften, med ambisjoner om å gjøre arkivregelverket mer relevant.

Dessverre sies det ikke noe om hvem det bør gjøres mer relevant for, men det fremgår hvem departementet har søkt råd hos i løpet av 2015: Arkivverket, Kommunenes Sentralforbund (KS), fra to sentrale arkivorganisasjoner og fra arkivledernettsverket i departementene. I 2016 innhentet Arkivverket innspill med endringsforslag fra Justisdepartementet, Kommunaldepartementet, KS, Difi og de samme to arkivorganisasjonene som var involvert i 2015. På dette grunnlag utarbeidet Arkivverket et forslag som forsommeren 2016 ble oversendt departementet – og som det ble nektet innsyn i.

Proessen som er beskrevet, der ambisjonen åpenbart er dominert av å skulle endre den gamle forskriften - mer enn å fornye enn si erstatte ut fra den nye digitale virkelighet - kan forklare at forskriftsforslaget ikke fremstår verken som moderne eller nyttig, men mest som et lappeteppe.

Eksempelvis mener vi at det er på tide å bytte ut det middelalderske begrepet «journal» med det langt mer dekkende og tidsriktige «register», slik at det i denne sammenheng blir «arkivregister» eller «dokumentregister» som blir aktuelt å bruk – og definere.

Når forenklingen ellers beskrives med at man tar ut det man mener er unødvendige detaljregler, men samtidig bebuder at de kan bli flyttet over til

«Riksarkivarens forskrift» - en forskrift som også skal revideres, uten at vi foreløpig får vite hva som blir flyttet dit. Vi får aller nådigst vite at forslag om dette blir sendt på høring «så snart som mulig». Et langt liv i kontakt med byråkratisk språkbruk, har lært oss at det kan bety hva som helst og slett ikke er særlig informativt eller forpliktende. Ville man virkelig forenkle – og helst fornye med tanke på alle brukere – burde revisjonen startet med loven, og fortsatt med forslag om én felles forskrift til loven.

Om strukturen er det ellers å si at vi er helt enig i å fjerne den omfattende inndeling fra den gamle forskriften, men vi stiller spørsmål ved behovet for i det hele tatt å ha kapitler, når det dreier seg kun om to. I den forbindelse vil vi også påpeke noe som vi oppfatter som illustrerende for gammeldags oppfatning av arkivbegrepet og arkivbruk, når tre paragrafer om tilgang til og betaling for arkivmateriale er plassert helt til sist (§§ 31-33), og ikke i kapittel I som del av det «overordna og generelle» innholdet. Tilgang og bruk hører vel til selve kjernen i formålet for arkivene?

3. Forskriftens funksjon

Høringsnotatet viser også til forskriftshjemmelen i arkivloven § 12, som er særdeles omfattende og har et stort behov i seg selv for forenkling og innstramming. Moderne lovskrivning krever gjerne at forskriftshjemler gis i den enkelte lovparagraf, der det er behov for utfylling av reglene. Uansett bør departementet likevel merke seg at også gjeldende fullmakt til å gi forskrift er for «utfyllende føresegner...».

Både den gamle forskrift fra 1998 og det foreliggende utkastet, går langt ut over det å være *utfyllende* til lovens bestemmelser – og bruker unødig plass til å gjenta noe som allerede fremgår av loven (f eks i utkastet § 1) om at offentlige organ plikter å holde arkiv. Også innholdet i andre ledd i denne paragrafen er en unødvendig repetisjon av innhold i loven, mens derimot tredje og fjerde ledd fremstår som utfyllende til lovens § 6.

4. Kommentarer til enkelte paragrafer i utkastet

§ 1 Arkivansvaret i offentlige organ

Som uttalt ovenfor mener vi at første og andre ledd er overflødige, fordi dette fremgår av arkivloven, og uansett må det være feil å henvise til at en plikt fremgår av en paragraf som inneholder definisjoner av begreper som brukes i loven.

Derimot er vi enig i de utfyllende regler i tredje og fjerde ledd. Imidlertid savner vi utfyllende regler om *tilsynsansvaret* for arkivene på alle plan. Riksarkivaren er gitt veilednings- og tilsynsansvar etter arkivloven § 7, men lovteksten gir bare fullmakter for hva han kan gjøre – ingen plikter. Det er vår oppfatning at tilsynsarbeidet, ikke minst med kommunale arkiver, har vært alt for svakt gjennom mange år. Dette har resultert i at en rekke kommunale arkiver er delvis ødelagt eller gått tapt.

Ordet *tilsyn* er for øvrig kun nevnt ett sted i forskriftsutkastet. Det forekommer i § 32, hvor det etter vår oppfatning ikke bør brukes. Det bør i denne sammenhengen erstattes med «påsyn» eller «oppsyn».

Blant annet i rapporten «Slik hindrer departementer innsyn»¹ vises det til at tilsynsarbeidet ikke fungerer særlig effektivt og at Arkivverket selv ikke oppfatter seg som klageorgan for arkivbrukere som har ting å utsette på organisering og innsyn i arkiver. Klageorganer etter offentleglova, og også Sivilombudsmannen, har derimot vist til at klager bør sendes Riksarkivaren.

§ 2. Definisjoner

Definisjoner er alltid nyttige i lover og forskrifter, men dessverre er det ikke alltid at de blir til praktisk nytte. Etter vår oppfatning burde utkastet § 2 starte med å vise til definisjonsparagrafen i arkivloven § 2, som må gjelde også for forskriften – og dermed gjøre noen definisjoner i dette utkastet overflødige.

Vi forstår det slik at departementet mener at *arkivmateriale* skal være en fellesbetegnelse for det som skal lagres i arkivene, men i definisjonen kalles det «dokument som inngår i arkiv». Er det da slik at brukeren skal finne dokumentdefinisjonen i loven, for å få vite hva dokument er?

Vi mener det da er underlig når forskriften opererer med begreper som *saksdokument*, *arkivdokument*, *sakspapir* og *originaldokument* uten at disse er definert og eventuelle forskjeller er forklart.

Etter vår oppfatning er *d) Bevaring* et begrep som definerer seg selv, og *i)* må også være overflødig når *arkivdepot* er definert i *h)*.

Begreper som vi derimot savner definisjoner for, er *internkontroll* (ettersom det visstnok skal erstatte tidligere brukte begrep som arkivnøkkel og arkivplan), *systemoversikt*, *-graderte dokumenter*, *saksarkiv* (noe annet enn arkiv?), *arkivperiode/journalperiode* (er det samme sak?), *journalregister*, *kopibok* (som ellers skal forsvinne som begrep og ikke lenger skal brukes), *arkivstykke*, *egenforvaltning* og *fagsaker* (fagarkiv).

§ 3. Internkontroll for arkiv

Det er godt mulig at det er mote i byråkratiet at mye nå skal handle om såkalt «internkontroll», men innholdet i paragrafen handler altså om hvordan arkivet og arkivarbeidet skal organiseres og beskrives. Begreper som arkivplan og arkivnøkkel, som i seg selv sa ganske mye, er dessverre fjernet som begrepet og bortgjemt i abstrakt språkdrakt. Vi anbefaler en kraftig forenkling og folkeligjøring av teksten her, og det må være en forutsetning at det fremkommer i klartekst at organet har plikt til å ha en oversikt over hvor mange og hvilke dokumentregistre som føres, og hvor de befinner seg

¹ Rapport fra Pressens Offentlighetsutvalg (POU) i Norsk Presseforbund, om journalføringspraksis i departementene undersøkt gjennom data fra OEP, publisert 11.1.2017.

tilgjengelig for allmennhetens innsyn. At det henvises til digitale journaler på internett er ikke tilstrekkelig, ettersom nettversjoner ikke er fullstendige.

Vi synes ikke at paragrafen skal ha en hjemmel for ytterligere detaljregulering, jfr det vi ellers har sagt om forenkling og brukervennlighet. Det gjelder flere av paragrafene i utkastet.

Under enhver omstendighet er forslaget i denne paragrafen en alt for vid hjemmel. Hvis det er tvingende behov for å ha ytterligere et regelnivå, må det være mulig å avgrense til ett eller et fåtall av bokstavpunktene i paragrafen.

§ 4. Særregler for offentlige utvalg m.m.

I utkastet til denne paragrafen står det at en rekke offentlige utvalg ikke regnes som «eigne organ etter denne forskrifta».

Vi må bare fastslå at vi ikke er i stand til å se at departementet har noen fullmakt i loven til å definere hva som skal være egne organ i relasjon til arkivregelverket. Arkivloven § 6 slår fast at offentlige organ plikter å ha arkiv, og begrepet «offentlig organ» er definert i § 2 som «statlig, fylkeskommunal eller kommunal institusjon eller eining». Rett nok er forskriftshjemmelen i loven temmelig omfattende, men vi kan ikke se at loven § 12 omfatter en adgang til å endre hvilke organer som plikter å ha arkiv.

§ 5. Klassifikasjon

Vi er skeptisk til at gode begreper som arkivnøkkel og arkivplan skal erstattes av «klassifikasjon», uten at dette er forklart nærmere. Det er vår oppfatning at det av hensyn til eksterne brukere enten må beskrives i teksten med «inndeles i klasser». Vi foretrekker likevel at de tidligere brukte begrepene beholdes. Vi har vondt for å se at disse begrepene henger så nøye sammen med papirarkiv. Det kan for eksempel vises til at begrepet «arkivkart» er mye brukt for oversikt på nettsteder på internett (nettstedskart).

Også her mener vi at det bør være nødvendig med hjemmel for enda et nivå med «utfyllende føresegner».

§ 9. Journalføring

Som kort nevnt ovenfor, så mener vi at journalbegrepet er modent for kassasjon. Vi foreslår at det gjennomgående byttes ut med register.

Vi konstaterer med forbauselse at departementet foreslår å opprettholde hovedregelen om en adgang til ikke å registrere såkalte organinterne dokumenter, slik den fremkommer i første ledd tredje setning.

Dette unntaket fra et viktig prinsipp om at dokumentregistre bør inneholde alle saksdokumenter, ble fastsatt – uten forutgående høring – i forskriften som ble kunngjort like før jul 1998, med virkning fra 1. januar 1999. Før den tid ble alle saksdokumenter, også såkalte organinterne, ført i registrene i samsvar med «Instruks for arkivarbeidet» gitt i kgl. res. 30. november 1984.

Da Stortinget vedtok den gjeldende offentlighetsloven i mai 2006 ble det også gjort vedtak om å be regjeringen vurdere unntaket i arkivforskriften, slik:

«Stortinget ber regjeringa om å vurdere om arkivforskriften bør endres slik at forvaltninga får plikt til å journalføre såkalte organinterne dokumenter.»²

Daværende justisminister Knut Storberget svarte på regjeringens vegne høsten 2007 at dette ble vurdert i forbindelse med utarbeidelse av forskrifter til offentlighetsloven som ble sendt på høring samme høst, og at man kom til at det «ikke ville være hensiktsmessig å foreslå en slik endring». Det het videre:

«Bakgrunnen for dette er for det første at det er vanskelig å regulere hvilke organinterne dokumenter som eventuelt skulle journalføres. Siden det innenfor et organ utveksles svært mange dokumenter, vil det i praksis være meget arbeidskrevende og neppe gjennomførbart å innføre journalføringsplikt for alle organinterne dokumenter, f eks for alle dokumenter som kun utveksles mellom saksbehandlere på samme eller ulikt nivå. En journalføringsplikt måtte derfor gjelddt visse kategorier av organinterne dokumenter. Å finne treffende avgrensingskriterier som passer for alle typer organer er imidlertid ikke enkelt.»³

Det forunderlige er at dette svaret gis av en statsråd som da var sjef for et departement som har hatt tradisjon for å journalføre organinterne dokumenter, og særlig hvis de krysser avdelingsgrenser. Dette ble beskrevet i en intern melding fra daværende departementsråd Sven Ole Fagernæs i desember 1999, og det het videre:

«Bortsett fra at dette ivaretar offentlighetshensynet på en god måte, er journalføring nødvendig for å vite hvor saken befinner seg, og lette senere gjenfinning av sakene. Helt uformelle dokumenter som ikke gir uttrykk for en avdelings syn på en sak, blir derimot vanligvis ikke journalført.»⁴

Flere andre departementer har også bekreftet at de registrerer organinterne dokumenter i større eller mindre omfang. Det rimer da heller ikke at registrering av disse dokumentene er meget komplisert eller arbeidskrevende. Dokumentene blir jo uansett registrert i de interne systemene. Det som det hele dreier seg om, er om disse dokumentene skal få en annen kode i registeret slik at de også kommer til syne i den offentlige del av registeret, som allmennheten har innsyn i.

Kulturdepartementene drøfter overhodet ikke dette i høringsnotatet, men tar nærmest utgangspunkt i at dette er en ordning hogd i stein. I høringsnotatet skriver departementet:

«Utforminga av føresegna tek omsyn til innsynsbehov og andre omsyn, blant anna omsynet til effektiv bruk av ressursane til forvaltninga. Organinterne dokument er såleis ikkje gjorde journalpliktige anna enn i særlege tilfelle, sidan det ville føre til ein ikkje ubetydeleg auke i talet på registreringar i journalane, og binde opp ressursane til forvaltninga i administrasjon.»⁵

² Besl. O. nr. 48 (2005-2006).

³ Justisminister Storberget i brev til Stortingets presidentskap 10. september 2007.

⁴ Intern melding fra Departementsråden 01/99 datert 6. desember 1999.

⁵ Kulturdepartementets høringsnotat punkt 2.5.2 første avsnitt.

Faktum er at en stor del av antallet organinterne dokumenter i departementene ikke bare er registrert, men inngår også i rundt halvparten av departementenes åpne journaler. I 2015 var et gjennomsnitt på over 15 prosent av dokumentene i disse departementene. Dessuten er det altså slik at det ikke kreves ekstra ressurser at arkiv-systemet inkluderer også organinterne dokumenter i den offentlige del av registeret (journalen).

Endelig vil vi understreke at det norske offentlighetsprinsippet, som vi ellers – med god grunn – er svært stolte av, ikke er fullverdig når en viktig del av saksdokumentene holdes utenfor dokumentregistrene. Skal innsynsretten etter offentleglova for § 14 første ledd, jf § 11 ha et reelt innhold, må plikten til å registrere i organinterne dokumentene gjeninnføres.

Det vil etter vår oppfatning være tilstrekkelig å beholde første og andre setning, men med den endring at «inngående og utgående» tas ut, slik:

«Eit offentlig organ skal ha ein eller fleire registre for registrering av dokument i dei sakene organet opprettar. I journalen skal ein registrere alle dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet.»

I andre ledd foreslår vi en endring i første del av setningen, slik: «Dokument om innsynskrav er ikkje omfatta av registreringsplikta,..» og videre som foreslått i utkastet.

I gjeldende forskrift står en henvisning til at arkivplanen skal inneholde en fullstendig og ajourført oversikt over alle system som blir brukt til journalføring og andre former for registrering av dokumenter. Dette bør opprettholdes i bestemmelsen.

Endelig savner vi bestemmelsene i gjeldende forskrift § 3-5 om at dokumentene skal registreres før de går til saksbehandling. Departementet skriver slik i høringsnotatet om dette:

«Det er likevel enkelte av føresegnene som ivaretek viktige omsyn og som derfor bør vidareførast. Formålet med § 3-5, at journalføring skal skje fortløpande, bør vidareførast, men endrast i innhald. Det er behov for en heimel som seier noko om tidsperspektivet mellom mottak av dokument og registrering/arkivering. Med direkte kommunikasjon med saksbehandlar på e-post er det likevel ikkje lenger formålstenleg å krevje at dokumentet skal registrerast før det går til saksbehandling.»

Vi kan imidlertid ikke se at departementet har fullført tankegangen om videreføring av innholdet i nåværende § 3-5 i utkastet § 12. Det er imidlertid umulig å forstå hva departementet mener med setningen om «direkte kommunikasjon med saksbehandlar på epost», som ikke gjør det formålstjenlig å kreve at dokumentet skal registreres straks – og før saksbehandling. Vi understreker så sterkt vi kan at kravet til at registreringen skal skje straks og fortløpende er særdeles viktig, og må fastsettes klart i forskriften – primært i § 9, alternativt i § 12. Dokumentasjon for det sterke behovet for dette, fremgår av rapporten fra Pressens Offentlighetsutvalg (POU) av undersøkelsen om journalføringspraksis i departementene i 2015/2016, nevnt også ovenfor under § 3 og note 1.

§ 10. Opplysninger i register- og arkivsystem

Vi mener at *journal* skal byttes med *register* også i denne paragrafen.

I bokstavpunktene i første ledd mener vi at et punkt om *saksbehandler* skal føyes til. Vi er oppmerksomme på at mange saksbehandlere vegrer seg for å bli oppført som saksbehandler i særlige saker, og vi er åpne for at det gis en hjemmel i forskriften for at opplysning om saksbehandler i slike tilfeller kan utelates eller sladdes.

§ 11. Krav til elektroniske register- og arkivsystem

Vi setter særlig pris på tredje ledd i denne bestemmelsen, etter at det med grunnlag i gjeldende forskrift dessverre ble gitt usedvanlige fritak for enkelte organ fra plikten til å registrere dokumenter. Det var etter vårt syn svært uheldig.

Vi savner imidlertid et krav i denne paragrafen, som står i gjeldende forskrift § 2-6 tredje ledd, om at arkiv- eller saksbehandlingssystemer på en enkel måte skal være i stand til å hente og gjøre tilgjengelig de registrerte opplysningene som allmennheten har krav på å få innsyn i.

§ 32. Tilgang for allmennheten til arkivmateriale i arkivdepot

Vi stiller oss undrende til at forskriften ikke her viser til offentleglova spesielt. Vi viser ellers til vår merknad innledningsvis om at «tilsyn» ikke kan være det rette ordet å bruke i denne bestemmelsen.

§ 33. Betaling for kopier m.m.

Også her undrer vi oss over at det ikke vises til offentleglova og spesielt § 8 med hovedregel om gratis innsyn. Hjemmelen for eventuelt å fastsette satser for kopier må vel hentes derfra?

Vi gjentar også våre anførsler innledningsvis om at innholdet i paragrafene 31-33 tilhører de overordnede regler i arkivsammenheng, og derfor bør stå i fremste del av forskriften.

Med vennlig hilsen

Norsk Presseforbund



Nils E. Øy

generalsekretær (kst)


Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud

advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen

generalsekretær