

Norsk Arkivråd
Maridalsveien 3
0178 Oslo
postmottak@arkivrad.no

Kulturdepartementet
Pb. 8030 Dep
0030 Oslo

Deres ref: 2010/03516 KV IE:amb

Dato: 11.1.2011

Høring om endringer i arkivforskriften

Norsk Arkivråd har mottatt Kulturdepartementets høringsbrev av 22. oktober 2010 om forslag til endring av arkivforskriften § 2-6 og § 3-2.

1 Innledning og konklusjon

Norsk Arkivråd er Norges største arkivfaglige organisasjon med over 1200 medlemmer i stat, kommune og private bedrifter. Svært mange av våre medlemmer arbeider med arkivdanning til daglig og journalen er et viktig arbeidsredskap. I Norge har vi tradisjon fra 1740 for kontinuerlig registrering av referanseinformasjon (metadata), det vil si journalføring av korrespondansen. Journalen gir støtte for transparens i offentlig sektor i tillegg til intern oversikt.

Fra journalføring startet i 1740 til i dag har et det vært dokumentets *innhold* som er avgjørende for om man journalfører, ikke *format*. Format er nærmest uvesentlig og heller kun en teknologisk utfordring.

Vi merker oss at departementet har kommet til at SMS og innsynskrav faller inn under arkivforskriftens definisjon av hva som skal journalføres, men at departementet i stedet for å følge Sivilombudsmannens uttalelser om dette, foreslår å endre arkivforskriften slik at det blir frivillig å journalføre, men at arkiveringsplikten (fortsatt) vil gjelde. Etter vår mening er den enkleste måten å arkivere på, nettopp det å journalføre.

Kulturdepartementets forslag til endringer i arkivforskriften § 2-6 og 3-2 gjelder journalføring, og Norsk Arkivråd er svært kritisk til forslagene. Årsaken til dette vil vi underbygge i vårt høringsvar:

2 Forslag til endring av arkivforskriftens § 2-6 – journalføring av dokumenter i innsynssaker

2.1 Generelt

Kulturdepartementets forslag innebærer at det blir frivillig å journalføre ” inn- og utgående som oftast e-postbaserte dokumenta som oppstår i samband med den standardiserte massebehandlingen av krav om innsyn etter offentleglova(...) og inneber mellom anna at organet ikkje treng journalføre eit utgåande dokumentet som gjev heilt eller delvis avslag på innsynskravet dersom avslaget berre er grunngeve med tilvising til dei aktuelle lov- og forskriftsheimlane slik som føreskrive i offentleglova § 31 første ledd”. Dokumenter om begrunnelse og klage skal både journalføres og arkiveres.

2.2 Forslaget er i samsvar med dagens praksis

En begrunnelse for forslaget til endring er at dette er i samsvar med innarbeidet praksis. Utsagnet underbygges ikke av empiri. Det kan nok stemme at departementene ikke journalfører innsynskrav, men blant Norsk Arkivråds medlemsvirksomheter, er det også mange som har valgt å journalføre innsynskrav. Grunnen er at med dagens sak- og arkivsystemer er den enkleste måten å arkivere og gjenfinne dokumenter nettopp gjennom journalføring.

Norsk Arkivråds medlemmer er svært forskjellige når det gjelder hvilke rutiner de har for publisering av offentlig journal, som igjen får konsekvens for tilgangen til dokumenter i journalen. Noen publiserer journal med offentlige dokumenter rett på Internett, andre har løsninger som gir journalister direkte tilgang til journalførte offentlige dokumenter, andre igjen er på OEP. Noen publiserer bare journal på Internett og noen igjen lager ikke offentlig journal før det blir etterspurt. De som i dag publiserer offentlige dokumenter tilknyttet journal på Internett mottar ingen eller svært få innsynskrav knyttet til de publiserte dokumentene.

2.3 Journalføring av innsynskrav som inneholder ”ei nærmare grunngeving”

Departementets forskriftsendringsforslag har gitt våre medlemmer noe å tenke på fordi det er blitt klart at det er ulik praksis for journalføring og arkivering av innsynskrav. En presisering i form av forskriftsendring kan dermed være med å gjøre forvaltningen mer samkjørt i praksis rundt dette. Etter vårt syn gir ikke departementets forslag til forskriftsendring samkjøring av praksis i offentlig forvaltning.

Et eksempel på at forslaget ikke vil gi samkjøring av praksis, er journalføring knyttet til innsynskrav med nærmere begrunnelse. I høringsnotatet står det: *”Slik framlegget er utforma, skal innsynskravet derimot journalførast dersom det inneheld ei nærmare grunngeving. Eit innsynskrav etter offentleglova krev aldri noka slik grunngeving, men det skjer likevel av og til at den som søker innsyn, kjenner behov for å forklara nærmare kvifor vedkomande ønskjer innsyn i dokumentet. Vi legg til grunn at ein også har plikt til å journalføre eit dokument som er svar på eit slikt innsynskrav, jamvel om dette dokumentet i seg sjølv ikkje inneheld noka nærmare grunngeving.”*

Hva skal til for at dette kravet skal oppfylles? Fire eksempler: Journalist A krever innsyn i saksdokument 2010/123-4 uten noen begrunnelse, journalist B krever innsyn i samme saksdokument, men skriver at hun skal bruke det til å undersøke praksis i forvaltningen, Peder Ås søker også innsyn i samme saksdokument og skriver at han skal se hvordan slike saker behandles i forvaltningen. Journalist C krever også innsyn, og skriver at hun holder på å lage et innslag til Brennpunkt og har en teori om korrupsjon. Vi trenger ikke journalføre i det første eksemplet, men skal det i de tre neste? Hva hvis noen sender et ”begrunnet” innsynskrav i saksdokumenter som

allerede er vurdert til å være offentlige? Norsk Arkivråd synes dette er uklart og stiller derfor spørsmål ved hva som menes med en "nærmere begrunnelse"?

2.4 Journalføring av innsynskrav etter offentleglova § 9 – sammenstilling fra databaser

Når departementet nå foreslår endringer i arkivforskriften for å presisere hva som skal journalføres, synes vi det hadde vært naturlig å ta med innsynskrav som fremmes etter offentleglova § 9 – sammenstillinger fra databaser. Dersom det blir gitt innsyn etter denne lov hjemmelen, skapes det eller dannes det helt nye og unike dokumenter som etter vårt syn både bør journalføres og arkiveres. Vi foreslår derfor at det tas inn i endringsforslaget et punkt om dette.

2.5 "Standardisert massebehandling" av innsynskrav

Norsk Arkivråd er enig i at ikke all den "standardiserte massebehandlinga av krav om innsyn etter offentleglova" trenger å journalføres, men vi mener at den grensen departementet har satt ikke er riktig.

Innsyn behandles stort sett på denne måten:

1. Direkte innsyn gjennom "automatisk" publisering av offentlig journal og offentlige dokumenter
Mange offentlige virksomheter, og da særlig kommuner, publiserer samtidig journal og offentlige saksdokumenter på Internett. Dokumentene blir forhåndsvurdert av saksbehandler/leder før publisering, og den som ønsker innsyn, vil få innsyn ved å klikke på lenken.
2. Direkte innsyn gjennom publisering av dokumenter på hjemmeside
Et dokument vurderes til å være offentlig og publiseres uten at det har kommet et innsynskrav. Det kan være virksomhetens policy som sier at "alle høringsuttalelser av typen alminnelig høring er offentlige og skal publiseres på hjemmesiden". Det bes om innsyn i et dokument som allerede er vurdert til å være offentlig, og dokumentet er allerede publisert på organets hjemmeside. Behandling består i å sende elektronisk lenke eller papirkopi, altså en form for veiledning.
3. Innsyn i dokumenter som er offentlige, men ikke publisert
Det bes om innsyn i et dokument som allerede er vurdert til å være offentlig, men som ikke er publisert på organets hjemmeside. Behandling består i å sende elektronisk kopi eller papirkopi. Det bes om innsyn i et dokument som helt åpenbart er offentlig, men ikke publisert på hjemmeside eller andre steder, for eksempel svar på alminnelig høring som skal være offentlig. Behandling består i å sende elektronisk lenke eller papirkopi.
4. Innsyn i dokumenter som ikke er offentligvurdert
Det bes om innsyn i et dokument som vurderes til å være offentlig. Behandling består i å sende elektronisk lenke eller papirkopi.
5. Det bes om innsyn i et dokument som vurderes til å være helt eller delvis unntatt.
Saksbehandling vil være å vurdere innsyn og svare innsynssøker om resultatet.
6. Det bes om begrunnelse for avslag på innsyn.
7. Det klages på avslag om innsyn.

Norsk Arkivråd mener at det er naturlig med ulik journalføringspraksis knyttet til innsyn i ovenfornevnte punkter:

1. Når det gjelder dokumenter som blir publisert samtidig med journal på virksomhetens hjemmeside kan det diskuteres om det å bestemme at et saksdokument skal være offentlig, er "endeleg avgjerd i ei sak" eller ikke. Hvis det er det, så skal det journalføres, jf. offentleglova § 14. Det kan videre logges at innsyn er gitt/at dokumentet er åpnet på Internett, men vi mener at det ikke er behov for å dokumentere (arkivere) dette/denne siste

handlingen. Publisering på Internett av offentlige dokumenter bør være befestet i virksomhetens rutinedokument eller politiske vedtak. Praksis vil dermed være dokumentert, og innsyn vil være likt for alle i samme sak. Det er også praktisk vanskelig å journalføre innsynskrav i ett slikt tilfelle, annet enn evt. ip-adresser som er brukt for å laste ned dokumentene. I dette tilfelle vil det rett og slett ikke komme inn et dokument i journalverdig format.

2. Policyer i virksomheter som bestemmer type dokument som skal gjøres tilgjengelig på nettsiden kan være nedfelt i interne retningslinjer eller det kan tas en avgjørelse fra sak til sak, og det bør etter vår mening dokumenteres i form av en merknad på journalposten, jf. ellers diskusjonen under punkt 1 om journalføring. Dersom det bes om innsyn i et dokument som allerede er publisert på Internett, vil behandling bestå av veiledning i hvor man finner det på nettsiden evt. papirkopi dersom det ønskes. Likebehandling av innsynskrav tilsier at dette må anses som veiledning for de som ønsker hjelp til tilgang til dokumentene som er publisert og allment tilgjengelig. Vi mener at det ikke er behov for å dokumentere (arkivere) dette/denne handlingen.
3. Et dokument som er vurdert til å være offentlig, men som ikke er publisert og tilgjengelig for alle, vil føre til saksbehandling som etter vårt syn bør journalføres og arkiveres (dokumenteres). Dette for å sikre lik behandling ved senere innsynskrav. Et dokument som helt åpenbart er offentlig, men ikke publisert, vil omfattes av samme saksbehandling og samme argument for å sikre likebehandling i innsynskrav bør føre til journalføring og dokumentasjon (arkivering).
4. Når et dokument vurderes som offentlig etter innsynskrav uten nærmere begrunnelse fra saksbehandler, vil det følge samme argumentasjon som pkt 3.
5. I saker hvor dokumentet vurderes til helt eller delvis unntatt offentlig, mener vi at organet må journalføre og dokumentere (arkivere) at det er nektet innsyn. Dette fordi vedkommende som har søkt innsyn, i neste instans kan be om begrunnelse eller klage. Vi mener at det her fattes et vedtak som helt klart både bør journalføres og arkiveres.
6. Vi er enig med departementet i at dersom det bes om begrunnelse for avslag og/eller klages på avslag, skal det journalføres.
7. Se punkt 6.

2.6 Arkiveringsplikten

Norsk Arkivråd mener ellers at når det først er et krav om arkivering av innsynskrav, så er journalføring den beste måten å gjøre dette på. For de virksomhetene som publiserer journal i OEP med bestillingsfunksjonalitet i standardisert form, ligger alt godt til rette for automatisk dokumentfangst og journalføring av innsynskrav. Etter vår mening vil det være merarbeid å arkivere utenfor et arkivjournalssystem (NOARK-system) som brukes i dag i forvaltningen. Slike systemer gir etter vår mening en forsvarlig arkivering.

Generelt vil vi også påpeke at det skillet som er i arkivforskriften mellom arkivering og journalføring, er vanskelig å forholde seg til når forvaltningen i dag stort sett har elektronisk arkiv. Elektroniske dokumenter kan ikke som papirdokumenter bare "legges på saken". For å arkivere et saksdokument (i et elektronisk arkiv) uten journalføring, er man nødt til å knytte noen metadata til dokumentet. Å forklare dette skillet for saksbehandlere og ledere er krevende. I tillegg er det i dag i NOARK-standarden krav om at dokumenter som kun er arkiverte, ikke skal være like søkbare på metadatanivå som dokumenter som er journalførte. Med for eksempel søkemotor koblet mot en arkivdatabase, blir dette helt meningsløst.

Vi har en formening om at dette skillet mellom arkivering og journalføring skyldes at departementet ikke ønsker at for eksempel organinterne notater skal framkomme på offentlig journal. Er det tilfellet, synes vi det er mer redelig å foreslå endringer i offentliglova slik at gitte saksdokumenter

ikke skal omfattes av loven, enn å skjule dette bak det litt finurlige skillet mellom arkivering og journalføring.

2.7 Innsynskrav - "støy" i journalen

Departementet hevder at innsynskrav kan lage "støy" i journalen på grunn av mengden. I andre virksomheter kan andre type saker som må journalføres lag like mye "støy". Saksmengde kan ikke avgjøre om noe skal journalføres eller ikke.

2.8 Motforestillinger fra pressen

Norsk Arkivråd synes det er positivt at eventuelle motforestillinger fra pressen mot journalføring av innsyn fra pressen ikke tillegges avgjørende vekt. Skulle et slikt prinsipp legges til grunn, ville hele offentlighetsprinsippet uthules. Som behandlere av innsynssaker synes vi det tvert imot er krydder i hverdagen når pressen titter hverandre i kortene. Det har da også forekommet "klager" fra medieredaksjoner på journalføring av innsynskravene fra dem.

2.9 Avsluttende kommentarer – innsynskrav

Avslutningsvis under dette punktet så vil vi peke på at forhåndsvurdering av offentlighet for saksdokumenter, og publisering av disse på Internett, vil være arbeidsbesparende i den forstand at innsynskrav da ikke trenger å behandles i ettertid. Dokumentene er offentlige og saksbehandling av innsynskrav faller dermed bort. Det bør derfor arbeides med å få på plass god og sikker funksjonalitet for dette i løsninger som OEP og andre lignende løsninger.

3 Forslag til endring av arkivforskriftens § 3-2 – tekstmeldinger (SMS)

3.1 Innledende kommentarer

I norsk forvaltning, både i arkivloven og i offentlighetsloven, legges det til grunn at et dokument er teknologiavhengig. Det er innholdet og dets betydning for saken som er grunnlag for hvorvidt det skal arkiveres. Departementet anfører at SMS er

- teknisk vanskelig å journalføre
- ikke sammenlignbart med e-post
- kryptisk uforståelig tekst
- vanskelig for saksbehandler å forholde seg til

3.2 Teknologi

SMS-er i dag sendes i mange varianter og flere og flere tar i bruk mobiltelefoner som man kan koble opp til både e-post, fagsystemer og andre systemer. Forskjellen mellom en mobiltelefon og bærbar PC blir mindre og mindre. Brukerne skiller heller ikke mellom om de bruker smarttelefonen eller PC. (Bare begrepet mobiltelefon i teksten er jo håpløst gammeldags når vi i dag snakker om androider, smarttelefoner og iPhone).

E-post og SMS har i dag flere likheter enn tidligere. De fleste telefoner har ikke begrensninger på meldingsstørrelse og det er fullt mulig å sende med vedlegg. Man mottar e-post på telefonen og svarer med e-post fra samme telefon. Dessuten kan SMS-er opptre i tråder på samme måte som i e-poster, altså ikke løsrevet fra kontekst.

Siden det ikke lenger er begrenset skriveplass i en tekstmelding som sendes som SMS, vil det i større grad enn før være mulig å forstå teksten og man kan anføre at SMS-er er korte og konsise – ikke korte og kryptiske. En e-post kan være like full av "smileys", forkortelser og inneforståtheter som en SMS. Både SMS og e-post er i større grad enn vanlig "gammeldags" brev avhengig av kontekst og

derfor er det enda større grunn til å journalføre dem for da har man mulighet til å finne resten av saken som gir konteksten.

3.3 Arkiveringsplikten vil bli ivaretatt av nedtegningsplikten

Vi kan ikke skjønne at nedtegningsplikten, som i følge de tilbakemeldinger vi har fått fra våre medlemmer, i mange virksomheter ikke brukes, gjør det noe lettere for saksbehandler å få "nedtegnet" enn de mulighetene som i dag finnes for import av for eksempel e-post. til sak- og arkivsystemet.

Etter vår mening er "nedtegnings" vel så krevende organisatorisk som det å arkivere selve SMS-en. Våre medlemmer har gitt uttrykk for at opplæringsbiten knyttet til å få saksbehandlere til å benytte nedtegningsplikten i tillegg til å vurdere SMS-ens innhold, er i overkant av hva man kan forvente. Saksbehandlere har blitt mye flinkere til å journalføre sine e-poster etter at sak- og arkivsystemene fikk på plass importmuligheter og det er der fremtiden er for SMS også.

3.4 Organisering og etterlevelse

Etter departementets mening er hovedutfordringen ved journalføring av SMS av organisatorisk art. Vi klarer imidlertid ikke å følge departementets argumentasjon her. SMS-er som er arkivverdige, skal arkiveres ved at innholdet nedtegnes. Saksbehandlere og ledere må altså for hver av de tekstmeldingene de sender og mottar, foreta en vurdering av om meldingen er arkivverdig eller ikke. Vurderingen må gjøres uansett mengde, men for å forenkle forslår altså departementet at innholdet i en arkivverdig SMS skal nedtegnes. Etter vår mening er ikke dette en forenkling når det forholdsvis enkelt kan lages tekniske løsninger for import/eksport av SMS mellom et noarksystem og en mobiltelefon. Dette er helt parallelt til løsninger for e-postimport/eksport.

En generell utfordring er at arkivforskriftens definisjon av arkivverdighet (*gjenstand for saksbehandling og eller verdi som dokumentasjon*) er krevende og basert på skjønn. Hver enkelt saksbehandler og leder i forvaltningen, har et selvstendig arkivansvar for å vurdere et dokumentes arkivverdighet. Ettersom moderne, elektronisk dokumentflyt som regel går utenom de tradisjonelle postmottakene (det fysiske postrommet der kun arkivaren sprettet posten), og direkte til/fra den enkelte, krever dette høy bevissthet i hele virksomheten av hva som skal journalføres. Det kan være krevende, men opplæringsjobben må gjøres. Dette er en av de viktige oppgavene for arkivfunksjonen i dag. Yngre saksbehandlere og ledere skiller ikke mellom e-post og SMS – det er et kunstig teknologisk skille departementet her har laget.

Da e-post kom for ca 20 år siden var det vanlig å betrakte den som utenfor saksbehandlingsprosessen. Det var litt "fy-fy" – og dårlig forvaltningsskikk. Før leverandørene av arkiv- og saksbehandlingssystemer hadde fått på plass import av e-post med tilhørende metadata, var det vanlig at e-post ble skrevet ut og lagt i saksmappen. E-post ble tatt i bruk i saksbehandlingsprosessen siden det var praktisk. Slik vil et hvert nytt teknologisk verktøy bli tatt i bruk før systemer og rutiner er på plass.

Nettopp fordi vi ikke vet hvor den teknologiske verden fører oss, må vi passe oss for at vi ikke ekskluderer nye former for kommunikasjonsmidler i saksbehandlingen og dermed ikke dokumenterer saksbehandlingsprosessen eller faktisk også innholdet i saken.

3.5 "... og liknande"

Forslaget til forskriftstekst er etter vår mening dessuten svært dårlig formulert. "Tekstmeldinger på mobiltelefon og liknande" vil egentlig si at alle tekster som sendes fra en avsender til mottaker på et hvilket som helst medium ikke behøver å journalføres. Hva med e-post som de fleste virksomheter har gode importrutiner for, dersom de sendes via smarttelefon – skal de da ikke journalføres? Er det bare e-post sendt fra en PC som skal journalføres?

Departementet selv sier at begrunnelsen for å bruke uttrykket "og liknande" er for å gi fleksibilitet, men vi mener at det undergraver arkivlovens teknologinøytrale dokumentbegrep og bør derfor sløyfes. Dette er helt prinsipielt etter vår mening, og dersom departementet mener at arkivloven ikke skal være teknologinøytral, bør de foreslå en lovendring for Stortinget.

4 Generelt om svekkelse av innsynsretten etter offentleglova dersom forskriftsendringene blir vedtatt

Justisdepartementet har uttalt følgende:¹

"Journaler er normalt avgjerande for å få oversikt over kva dokument eit organ har. Dersom eit organ ikkje har journal, vil det vere vanskeleg å vite kva det kan vere aktuelt å krevje innsyn i. Innsynsretten ville såleis fått langt mindre å seie dersom han ikkje hadde omfatta journaler óg."

Ved frivillig journalføring av SMS-er og (de fleste) innsynskrav mener vi at innsynsretten på disse saksområdene svekkes. Offentlig journal er kalt nøkkelen til innsyn og ved kun arkivering av SMS og de fleste innsynskrav, svekkes offentlighetsprinsippet kraftig etter vår mening.

Vennlig hilsen

Vilde Ronge

Leder

Norsk Arkivråd

¹ Sitat fra JDs brev til Kulturdepartementet 25.10.2010 om hvilke journalføringsregler som gjelder for selvstendige rettssubjekt som er omfattet av offentleglova.