

## MEDIEBEDRIFTENE

Kulturdepartementet  
[postmottak@kud.dep.no](mailto:postmottak@kud.dep.no)

Deres ref  
2010/03516

Vår ref  
004-11

Dato  
17.01.2011

### Høring om endringer i arkivforskriften

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for alle norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) organiserer rundt 750 norske redaktører fra alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere og frilansere som har journalistikk som hovedyrke. Mediebedriftenes Landsforening (MBL) er en bransje- og utgiverorganisasjon som representerer alle typer medier. Alle fire foreningene skal blant annet verne om ytrings- og informasjonsfrihet. Vi har følgende merknader:

#### a) Journalføring av dokumenter i innsynssaker

Forslag: *"Dokument i saker om innsyn trengs ikke registrerast, med mindre dei gjeld eller inneheld en nærmare grunngjeving eller ein klage"*.

**Merknad:** Vi støtter forslaget om å endre arkivforskriften § 2-6 (1) annet punktum for å presisere at det ikke er journalføringsplikt for innsynskrav og ordinær behandling av disse.

**Begrunnelse:** Vi erkjenner at journalføringsplikt for alle innsynskrav etter offentleglova vil by på store utfordringer for arkivarbeidet. Det gjelder ikke bare der innsynsregistreringen må registreres manuelt, men også i OEP-systemet og tilsvarende system der registrering er automatisert. Det vil måtte innebære en sterk oppsvulming av journalene med forholdsvis intetsigende informasjon, som i praksis vil gjøre allmennhetens innsyn vanskeligere og mer komplisert. I erkjennelse av at vi likevel, på grunnlag av databaserte journalløsninger, vil kunne få god statistikk over innsynskrav og behandlingen av dem, støtter vi altså departementets forslag om endring i forskriften § 2-6 (1) annet punktum.

Offentleglova av 2006 omfatter langt flere virksomheten enn loven av 1970. Dette er også virksomheter med langt større variasjon i organisasjonsform, arbeidsform og oppgaver og ikke minst arkivrutiner, enn virksomhetene som var omfattet av den gamle loven. Vi tillater oss derfor å være skeptiske til den beskrivelse som departementet kaller "innarbeidet praksis".

et kan godt være riktig i forhold til sentralforvaltningen, men regelverket skal altså brukes av langt flere. I dette perspektivet er det etter vårt skjønn viktig å understreke den presisering departementet selv gjør i siste avsnitt i punkt 3 i høringsnotatet, om at bestemmelsen ikke er noe forbud mot å journalføre også de standardiserte inn- og utgående dokumentene i innsynssaker. Den enkelte virksomhet må ha anledning til selv å velge en mer omfattende journalføring, når den finner dette verdifullt for seg.

I sammenheng med journalføringspraksis vil vi samtidig minne om betydningen av god informasjon om hvordan innsynsretten etter offentleglova blir brukt og behandlet. Vi har tidligere oppfordret Regjeringen og departementene om å sørge for tilstrekkelig registrering for å kunne levere skikkelig statistikk om dette. Mulighetene til dette er økt betraktelig etter at Offentlig elektronisk postjournal (OEP) er lansert, og i denne forbindelse er det viktig å sikre registrering og statistikk. Selv om disse løsningene ikke ligger som egne funksjoner i OEP i dag, har vi fått bekreftet fra systemutvikler (via Difi) at dette er muligheter som ligger i OEP. Dette er langt enklere og mindre tidkrevende enn om man må trekke ut de samme opplysninger fra innsynskrav som ligger registrert i hvert enkelt organ.

I behandlingen av offentleglova (Innst. O nr 41 (2005-2006) s. 4) krevde et samlet Storting at loven skal evalueres innen utløpet av inneværende stortingsperiode. De parametrene som er angitt over, vil være helt sentrale i en slik evaluering.

Det er også grunn til å minne om at denne type statistikker tidligere ble ført fra pressesenteret som var underlagt Statskonsult. Som følge av nedleggelsen av Statskonsult forsvant denne tjenesten. Det har ikke kommet signaler på at dette var en bevisst prioritering fra regjeringens side, noe som kan tyde på at dette var en utilsiktet konsekvens. Vi oppfordrer derfor på nytt, og spesielt med grunnlag i OEP og med sikte på evalueringen som Stortinget har bedt om, at de nødvendige installasjoner og programmeringer gjøres i OEP for å skaffe best mulig statistikk om dokumentene, innsynskravene og behandlingen av dem.

## **b) Arkivmessig behandling av tekstmeldinger**

### **Forslag om å begrense journalføringsplikten for tekstmeldinger**

*Forslag: Departementet foreslår å lovfeste at informasjon som blir formidlet gjennom tekstmeldinger på mobiltelefon, kan håndteres på samme måte som informasjon fra telefonsamtaler. Dette innebærer at innholdet i tekstmeldingen skal nedskrives og arkiveres "så vidt det er mulig", når de inneholder nye opplysninger eller anførsler av betydning for avgjørelsen av saken (fvl §11d).*

**Merknad:** Vi støtter ikke et forslag om å endre utgangspunktet i offentleglova om at alle saksdokumenter skal journalføres, og om at dokumentbegrepet er teknologinøytralt.

### **Begrunnelse:**

Forslaget innebærer en betydelig innskrenkning av den alminnelige journalføringsplikten som følger av offentleglova § 10 jf. arkivloven. Dokumentbegrepet i offvl. § 4 (1) er teknologi- og informasjonsnøytralt, og hovedregelen er at alle dokumenter skal journalføres. Det er ingen tvil om at SMS er å regne som et dokument etter offentleglova § 4, noe også Sivilombudsmannen fastslo i sin behandling av sak 2008/2591:

*"Det kan ikke være tvilsomt at innholdet i en SMS må anses som «en logisk avgrenset informasjonsmengde». Slik saken er opplyst, legger jeg videre til grunn at både de ut- og inngående meldingene ble lagret på statsministerens telefon. Ut fra ordlyden i offentlighetsloven § 3 [gjeldende lovs § 4] kan det*

*derfor neppe være tvilsomt at en lagret SMS utgjør et «dokument» i offentlighetslovens og arkivforskriftens forstand.”*

Et tilsvarende standpunkt er tatt av Justisdepartementets lovavdeling i prinsipputtalelse av 13. november 2009 til Samferdselsdepartementet (sak 2009/03555), der lovavdelingen gjorde en vurdering av Vegdirektoratets SMS-tjeneste for Kjøretøyregisteret. Lovavdelingen uttalte:

*«Dei einskilde tekstmeldingane som vert mottekne og dei svara som vert gitte, er etter vår meining saksdokument i offentleglova sin forstand. Det dreier seg i kvart tilfelle om ei logisk avgrensa informasjonsmengd som i det minste i samband med mottakinga av førespurnaden og sendinga av svaret er lagra på eit medium. Meldingane er komme inn og svara er sende ut, og dei gjeld ansvarsområdet til Vegdirektoratet.»*

Det er åpenbart at det faktum at SMS-meldinger er saksdokumenter etter offentleglova har falt Kulturdepartementet tungt for brystet. Departementet vil tilsynelatende sørge for at vi ikke i fremtiden får tilfeller hvor for eksempel statsministerens kontor må levere fra seg slike. Til dette formål vil man altså ha en forskriftsendring som kan få som konsekvens at vårt grunnlovfestede offentlighetsprinsipp vil bli undergravd.

Etter vårt syn er det illojalt både mot lovgivers klare intensjoner med offentlighetsprinsippet og prinsippet om teknologinøytralitet i lovgivningen, når Kulturdepartementet nå forsøker å avgrense både dokumentdefinisjonen og journalenes betydning som nøkkel for allmennhetens innsynsrett i forvaltningens arkiver. Det var justiskomiteen i Stortinget som ved behandlingen av vår første offentlighetslov 1970 kalte journalene for ”nøkkelen”:

*Siden journalen så å si er nøkkelen til forvaltningens arkiver og til de saker som stadig kommer inn eller går ut, vil den være det vesentlige arbeidsredskap for den som vil finne frem til saker forvaltningen steller med. (Innst. O.XIV (1969-70), side 11):*

Siden den gang er de åpne arkiver stadig blitt mer lukket, hovedsakelig gjennom forskrifter til arkivloven, og uten at utviklingen er blitt drøftet av Stortinget selv. Dersom Kulturdepartementet får gjennomført sitt forslag til endring i arkivforskriftens § 3-2, vil det være et nytt skritt i samme retning.

#### *Kulturdepartementets argumenter og våre motforestillinger*

Kulturdepartementet hevder at Sivilombudsmannens forståelse av gjeldende rett ”vil være vanskelig å gjennomføre i praksis” og at de hensyn som ligger bak arkivplikten kan sikres tilfredsstillende og i mange tilfeller vel så godt gjennom nedtegningsplikten i forvaltningsloven (§11d).

Det som i følge departementets høringsnotat skal gjøre det vanskelig, er **for det første** at ”gjennomgående pliktbasert praksis” ville kreve omfattende tekniske installasjoner. Nå er det vel ikke ”gjennomgående pliktbasert basis” ombudsmannen har anbefalt, men uansett reduserer departementet selv denne innvendingen allerede i neste setning: Det er likevel ikke dette kravet som først og fremst gjør det problematisk, skriver departementet.

**Det andre** – og åpenbart det viktigste forhold - som etter departementets mening gjør Sivilombudsmannens forståelse av gjeldende rett vanskelig, er de utfordringer det vil føre med seg å organisere og etterleve en ordening som bygger på den forutsetning at også de embets- og tjenestemenn som sender og mottar store mengder tekstmeldinger, for hver av disse må vurdere om de vil kvalifisere som saksdokument etter offentleglova og om de i tillegg kan sies å være gjenstand for saksbehandling

og/eller ha verdi som dokumentasjon. ”Alt i alt gjev dette et vidt rom for skjønn, og det ville trolig være vanskelig å etablere en noenlunde felles standard for de vurderingene som i alle fall måtte gjøres. (...) Vi legg derfor til grunn at det i mange tilfeller ville være tilnærmet praktisk uoverkommelig å sortere ut tekstmeldinger som skulle skilles ut for arkivering og journalføring.”

Til dette må vi utfordre departementet på følgende: Er ikke dette nøyaktig den samme utfordring embets- og tjenestemennene står overfor ved vurdering av hver eneste epost-melding, dokument, telefaks og ethvert annet dokument som går inn under definisjonen i offentliglova §4? Og – dersom departementets forslag om at embets- og tjenestemennene skal ”notere ned den aktuelle budskapet med egne ord”, er det ikke da slik at embets- og tjenestemennene først må gjøre den samme vurderingen som beskrevet over og *i tillegg* skrive ned innholdet med sine egne ord? Vil ikke det - med departementets egne ord – være *mer enn* ”tilnærmet uoverkommelig”?

**For det tredje** hevder departementet at noe av det som er spesielt med tekstmeldinger, er at den som skriver har ”svært avgrenset plass til disposisjon og at meldingene i tillegg til å være korte ofte blir så pass kryptiske at de først får mening når de kan dokumenteres innenfor en videre kontekst.” Dette må også være grunnen til at departementet vil at tjenestemennene i stedet for å arkivere dokumentinnholdet fra avsenderen, skal ”notere ned den aktuelle budskapet med egne ord”.

Det er åpenbart at departementet har begrensede kunnskaper om og erfaringer med moderne mobiltelefoner. Rett nok er det slik at den enkelte melding hos avsender blir sendt i porsjon begrenset til 160 tegn, men hos mottaker blir alle meldingene koblet sammen igjen til én. Det er altså ingen ting i veien for å sende omfangsrrike tekster også via SMS, og det vil unektelig ta seg underlig ut om arkivforskriften skal anvisе andre rutiner for journalføring av en omfattende SMS-melding enn en kort beskjed sendt som epost – kanskje fra samme telefon? Det virker også som det er ukjent at norske offentlige virksomheter i økende utstrekning tar i bruk SMS. I dag brukes det blant annet til å søke om fiskekort hos Statskog, betale fiskeravgift til Direktoratet for naturforvaltning, melde inn posisjoner og fangster fra fiskeflåten, til høyskolers offentliggjøring av sensur, innsending av fullmakter i henhold til ekomloven og en rekke andre formål. Vi minner også om at eforvaltnings-forskriften av 2004 har gitt regler om hvordan forvaltningsorganer og allmennheten skal kunne kommunisere elektronisk, herunder også ved hjelp av SMS, og om hvordan forvaltningen skal legge til rette for å kunne kommunisere i ulike elektroniske formater. Antakelig er vi bare ved starten på en ytterlig stor teknologisk utvikling på dette felt.

Vi tillater oss også å stille et spørsmålstegn ved at Kulturdepartementet, som ansvarlig departement for Arkivverket og arkivloven, lanserer et forslag om at tjenestemenn skal ”notere ned den aktuelle budskapet med egne ord” i stedet for å arkivere innholdet slik det er formulert fra avsender. Det kan umulig samsvare med ”alminnelege forvaltningsrettslede reglar”.

Til slutt stiller vi et stort spørsmål ved departementets forutsetning om at opplysninger som kommer på SMS alltid vil være organinterne. Vi kan ikke se at dette synspunktet har støtte verken i forarbeider, veiledning, uttalelser fra lovavdelingen eller i litteraturen. Både Norsk Lovkommentar og Bernt og Hove ”Offentleglova med kommentarer” (Fagbokforlaget 2009) nevner SMS-meldinger som dokument etter loven, og ikke noe sted sies det noe om at slike meldinger skal regnes som organinterne. Spørsmål om et dokument skal regnes som organinternt, vurderes etter dokumentets karakter – dvs. om det oppstår i eller utenfor et organ. Dette må også gjelde for opplysninger som sendes pr SMS. Utveksles tekstmeldinger mellom direktorat og departement, eller mellom departement eller annen virksomhet etter loven, og eksternt part, vil dette falle utenfor definisjonen av ”interne dokumenter” i offvl. § 14. Utveksles de mellom personer innad i et organ etter loven, vil det falle innefor. Om opplysningene er underlagt journalføringsplikten må derfor vurderes konkret ut i fra

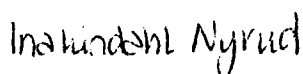
hvem som sender/ mottar tekstmeldingen. En bestemmelse om at alle opplysninger som kommer på SMS skal behandles som interne dokumenter vil derfor, etter vårt syn, være i strid med offentleglova.

Helt til sist vil vi rope et varsko om de dramatiske konsekvenser som kan bli resultatet av en fortsettelse og forlengelse av praksis med ikke å journalføre dokumenter som arkiveres, blant annet såkalte organinterne dokumenter, og ganske særlig slik det kan bli om Kulturdepartementets forslag blir gjennomført. Vi er alle kjent med en rekke interesser som gjerne vil holdes utenfor allmennhetens innsynsrett etter offentleglova. Med en regel som foreslått, blir det opp til enhver som ønsker sine synspunkter unndratt offentlighet å sende dem til det offentlige organ som SMS-dokument. Sammen med de informasjonen som allerede skjermes for innsyn ved at organinterne dokumenter ikke journalføres, vil det åpne for en dramatisk undergraving av den offentleglov som Stortinget tror de har vedtatt.

Det er vårt syn at det meningsløse skille som er oppstått i norsk arkiververden etter at arkivlov og forskrift ble satt i verk 01.01.1999, skyldes nettopp konstruksjonen med at såkalte "organinterne dokumenter" ikke skulle journalføres. Nå bør de ansvarlige for denne ulykkelige tilstanden stoppe ytterligere utvikling i gal retning, og bringe arkivarbeidet tilbake på den ordning som gjaldt før 1999.

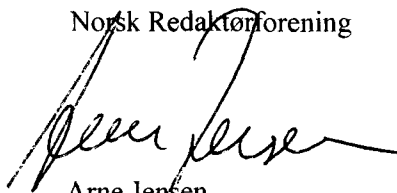
Med hilsen

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud  
advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen  
ass. generalsekretær

Mediebedriftenes landsforening



Pernille Børset  
fagsjef

Norsk Presseforbund



Kristine Foss  
jurist