



# RIKSARKIVAREN

Kulturdepartementet

24 JAN 2011

2010 13516-42

Kulturdepartementet  
v/ Ingvar Engen  
Postboks 8030 Dep  
0030 OSLO

Deres ref  
2010/03516 KV IE:amb

Vår ref.  
2010/61144 TOBR

Dato  
18.01.2011

## Høring - Endringer i arkivforskriften

Vi viser til Kulturdepartementets høringsbrev av 22.10.2010 om endringer i arkivforskriften på områdene journalføring av dokument i innsynssaker og arkivmessig behandling av tekstmeldinger.

### Generelt

Som følge av at det har oppstått noe tvil om forståelsen av omfanget av journalføringsplikten etter § 2-6 i forskrift 11.12.1998 nr. 1193 om offentlige arkiv (arkivforskriften), har Kulturdepartementet foreslått to endringer i forskriften. Forslagene berører innsynskrav etter offentlighetsloven og tekstmeldinger mottatt på mobiltelefon. Riksarkivaren har bemerkninger til begge forslagene.

Riksarkivaren stiller seg som fagmyndighet positiv til alle tiltak og forslag som kan tjene til å presisere hvilke plikter som gjelder for organer som blir definert som offentlige organer etter arkivloven med forskrifter. Som departementet også uttaler i sitt høringsnotat, er arkivloven med forskrifter utformet med papirbaserte arkiver som hovedinnfallsvinkel. Det som medvirker til at regelverket likevel kan fungere i dagens elektroniske hverdag, er at det finnes noen bestemmelser som særlig nevner hvordan eventuelle elektroniske dokumenter skal behandles, og at det er gitt hjemler slik at Riksarkivaren har kunnet fastsette særskilte forskrifter om elektroniske arkiver. Men som departementet vil være kjent med, mener Riksarkivaren at det i alle tilfelle foreligger et behov for en modernisering av arkivloven og særlig forskriftene til denne.

Konkret gjelder at begge de endringene i arkivforskriften som Kulturdepartementet nå foreslår, dreier seg om hva som kreves journalført etter arkivforskriften § 2-6. Riksarkivaren sier seg helt enig med departementet når det i høringsnotatet pekes på at det er en forskjell mellom plikt til å journalføre og plikt til å behandle et dokument som et arkivdokument. Den siste plikten går klart videre enn

journalføringsplikten. Dette er også understreket i Kulturdepartementets rundskriv V-7/99 av 22.02.1999 ” Lov om arkiv og forskrift om offentlige arkiv tok til å gjelde frå 1. januar 1999 – informasjon til statlege organ”.

Hva som skal betraktes som arkivdokument og hva som faller utenfor definisjonen av dette, går fram av arkivforskriften § 3-19, jf. § 3-18. I tillegg kommer spørsmålet om forståelsen av arkivforskriften § 3-2 første ledd, som departementet også drøfter i høringsnotatet. Dette kommenterer vi nærmere nedenfor.

### **Journalføring av dokument i innsynssak**

Begjæring om innsyn etter offentlighetsloven kan framsettes på mange måter, for eksempel muntlig ved fram møte på stedet, over telefon, per e-post og per brev. For de to første eksemplene nevnt her, vil gjelde at dersom henvendelsen skal journalføres, må det produseres et notat som så blir registrert. Dette vil i mange tilfeller ikke bli funnet hensiktsmessig, fordi det dreier seg om en rutinemessig sak der det som utføres ikke kan sies å være saksbehandling og der det heller ikke gjør seg gjeldende noe dokumentasjonsbehov av andre grunner. Så lenge ikke begge disse forhold er til stede, vil det uansett ikke foreligge en journalføringsplikt, jf. arkivforskriften § 2-6 første ledd andre punktum. De samme betraktningene må kunne legges til grunn selv om henvendelsen skjer på en slik måte at det faktisk foreligger et dokument som ville kunne journalføres.

Det springende punkt her blir hva som skal legges i begrepet saksbehandling og hva som skal kunne sies å ha verdi som dokumentasjon. Her vil skjønnet kunne bli noe forskjellig fra organ til organ, og fra situasjon til situasjon. Riksarkivaren har i andre sammenhenger lagt til grunn at det skal lite til av overlegning før dette får karakter av saksbehandling. Men dersom for eksempel et muntlig innsynskrav imøtekommes ved at det uten videre gis ut en kopi av dokumentet, mener vi at dette ikke vil kunne sies å være saksbehandling i arkivforskriftens forstand. Hvorvidt det vil ha noen verdi å dokumentere at dette har skjedd, vil kunne variere fra sak til sak, så her må det fremdeles utøves skjønn. Journalføringsplikt inntreffer uansett ikke dersom det ikke også har skjedd noe som er saksbehandling, men det kan muligens sies å inntreffe en arkiveringsplikt etter arkivloven § 6 og arkivforskriften § 1-1 første ledd, jf. § 3-18 første ledd. Men da må man i tilfelle skape et dokument for å ivareta denne plikten, og det er da slik at arkivloven med forskrifter ikke inneholder noe påbud om spesifikt å skape dokumenter. Her antar vi at det i tilfelle vil være dokumentasjonsplikten etter forvaltningsloven § 11 d andre ledd som blir avgjørende.

Dersom en bare tar utgangspunkt i arkivloven (og ikke offentlighetsloven), er hensikten med påbudet om journalføring og om hvilke opplysninger en journal skal inneholde at det skal finnes en oversikt over dokumenter i organets arkiv, på saks- og dokumentnivå, og dette skal lette framfinning og saksbehandling. Men i tillegg kommer det behov som følger av arkivforskriften § 3-7 om oppfølging av saksbehandlingen. I en slik sammenheng skal journalen være et viktig redskap. Selv om offentlighetsloven med forskrifter inneholder egne bestemmelser om saksbehandlingen i slike saker, regner vi med at det her foreligger et behov for å

kunne følge opp at også rutinemessige henvendelser om innsyn blir besvart, og at dette skjer innenfor de frister som er fastsatt.

Departementet nevner som et moment i saken Riksarkivarens vedtak 11.11.2009 om bevaring og kassasjon av dokumenter knyttet til innsynsbegjæringer. Det er der lagt til grunn at i de tilfellene der man finner at en slik henvendelse medfører arkiveringsplikt, vil det ikke alltid foreligge et behov for å bevare dokumentene for alltid. Konklusjonen er at det bare er dokumenter knyttet til innsynsbegjæringer som har medført omfattende drøfting og særskilt begrunnelse, som skal bevares for alltid. Men det ligger samtidig i dette at Riksarkivaren har ment at prosessen rundt mange av de sakene der det etter denne bestemmelsen vil være tillatt å kassere dokumentene, må kunne kalles saksbehandling. Spørsmålet om bevaring eller kassasjon må altså sees uavhengig av journalføringsplikt eller ikke, jf. det som er sagt ovenfor om forskjellen mellom journalføringsplikt og arkiveringsplikt.

Det er også vår oppfatning at departementets forslag til endring i arkivforskriften for så vidt gjelder journalføring av innsynskrav kan medføre kompliserte rutiner. Dersom hovedregelen skal være at journalføringsplikt ikke gjelder, men med visse unntak der journalføringsplikt likevel gjelder, vil det for hvert enkelt tilfelle måtte nøye vurderes om en unntaksregel kommer til anvendelse. Dette tror vi kan gjøre det vanskeligere å etterleve regelverket. I tillegg kommer at de forhold som nevnes i departementets forslag til nytt tredje punktum i arkivforskriften § 2-6 første ledd, etter vår oppfatning legger listen for hva som skal defineres som saksbehandling, noe høyere enn det Riksarkivaren har funnet hensiktsmessig i andre sammenhenger.

På bakgrunn av det som er sagt ovenfor finner Riksarkivaren det betenkelig å fastsette forskrifter som i formen vil gjøre det til hovedregel å unnta fra journalføring dokumenter i innsynssaker, dersom ikke nærmere spesifiserte forhold foreligger. I stedet for å gjøre unntaket til en hovedregel for denne typen dokumenter, vil vi heller foreslå å holde fast ved hovedregelen om journalføringsplikt og at arkivforskriften gis en presisering for innsynssaker, for eksempel slik:

*Journalføringsplikta gjeld og for dokument i saker om innsyn etter offentleglova, med mindre førespurnaden og handsaminga av den er heilt rutinemessig.*

### **Arkivmessig behandling av tekstmeldinger**

Teknologiens utvikling vil normalt ligge foran lov- og forskriftsarbeidet, derfor er det et viktig prinsipp å holde lovgivningen teknologinøytral der dette er mulig.

Arkivforskriften § 3-2 er et eksempel på en bestemmelse som ikke er teknologinøytral. Dette må ses i lys av at bestemmelsen skulle ivareta den situasjonen at ikke alle innkommende henvendelser lenger ville komme ved tradisjonell postombringelse. Det nevnes telefaks og e-post. Tidligere var det slik at telefaks genererte et papirdokument, men nyere teknologi gjør det mulig å importere mottatt dokument som PDF-dokument direkte til elektronisk arkiv. Slik vil telefaks nå skille seg lite fra e-post. E-post er i utgangspunktet en ren elektronisk kommunikasjonsform der informasjonen kommer fram som en elektronisk tekst som

kan leses direkte på skjerm og behandles videre, men ofte ligger også her mye av informasjonen i PDF-dokumenter som sendes som vedlegg til e-posten. I tillegg til at telefaks endrer karakter, har det også blitt utviklet flere andre elektroniske kommunikasjonsformer. Riksarkivaren har for sin del ikke antatt at de to kommunikasjonsformene som nevnes i arkivforskriften § 3-2 skulle anses som en utfyllende oppregning av slike former. I samsvar med definisjonen på dokument i arkivloven § 2 bokstav a, har det vært vanlig å gå ut fra at bestemmelsene i arkivforskriften § 3-2 må anvendes analogt på kommunikasjonsformer som ikke er nevnt der, men som har samme funksjon som de to som er nevnt.

Det har hittil vært ansett at tekstmeldinger på mobiltelefon skiller seg fra andre typer elektronisk kommunikasjon ved at disse ikke lot seg importere direkte inn i et elektronisk sak- og arkivsystem uten tap av informasjon, først og fremst metadata. Ved behov har man derfor stort sett stått igjen med en løsning slik som Kulturdepartementet peker på: Man må lage et notat om saken. Men Riksarkivaren er kjent med at det i dag finnes løsninger som muliggjør elektronisk import direkte fra mobiltelefonen, uten informasjonstap. Begrensningen med hensyn til omfanget av en tekstmelding på mobiltelefon er også i ferd med å bli overvunnet. Skillet mellom kommunikasjon gjennom en datamaskin og en mobiltelefon er derfor langt på vei i ferd med å bli visket ut. Nyere mobiltelefoner kan i dag fungere som arbeidsplattformer som på mange måter til forveksling ligner en datamaskin. Begge deler kan i dag fungere både som telefon og redskap for å sende skriftlige meldinger av forskjellig slag, gjerne med vedlegg i form av bilder, tegninger og lignende som går langt ut over det man kan formidle i en vanlig telefonsamtale. På denne bakgrunn synes vi ikke at det ville være hensiktsmessig nå å fastsette en forskriftsbestemmelse som tar utgangspunkt i en teknologisk situasjon som er i ferd med å bli foreldet.

Departementet peker i høringsnotatet på at enkelte tilsatte i offentlig forvaltning kan motta et stort antall tekstmeldinger i løpet av en arbeidsdag, og at det av den grunn kan være praktisk uoverkommelige å sortere ut meldinger som skal skilles ut for journalføring og arkivering. Riksarkivaren vil anta at den samme utfordringen gjør seg gjeldende også om den tilsatte "bare" skal sortere ut de meldinger der det vil foreligge noteringsplikt etter forvaltningsloven § 11 d andre ledd. Så langt vi kan se, vil det i de to tilfellene dreie seg stort sett om de samme dokumentene. Det vil derfor neppe være noe å vinne på å nøye seg med å vise til noteringsplikten. Journalføringsplikten etter arkivforskriften § 2-6 vil etter vår oppfatning også gjelde for et dokument som skapes på denne måten, dersom betingelsene i § 2-6 ellers er til stede.

Riksarkivaren vil på bakgrunn av dette foreslå at arkivforskriften § 3-2 første ledd får denne ordlyden (endringer i kursiv):

Dokument som blir avsendt eller mottakne via telefaks og e-post *eller andre elektroniske hjelpemiddel*, og som etter form eller innhald må reknast som saksdokument for organet, skal arkivmessig behandlast som andre saksdokument etter denne forskrifta, jf. §§ 2-6, 3-1 og 3-8. *Dersom slike dokument ikkje let seg overføre til arkivsystem utan vesentlig tap av informasjon, må ein gå fram i samsvar med forvaltningslova § 11 d andre ledd og alminnelege forvaltningsmessige reglar.*

Vårt forslag innebærer en presisering av regelverket slik vi i dag oppfatter det, og med en slik ordlyd vil en også utvetydig kunne fange opp eventuelle nye kommunikasjonsmåter som vi i dag ikke kjenner.

Med hilsen



Tor Breivik e.f.  
stabsdirektør