

Kultur- og kirke departementet
Postboks 8030 Dep

0030 Oslo

Høringssvar - endringer i arkivforskriften

1. Innledning

Utdanningsdirektoratet viser til Kulturdepartementets høringsnotat av 22. oktober 2010 om forslag til endringer i arkivforskriften. Endringsforslagene gjelder for det første journalføring av dokumenter i innsynssaker, og for det andre arkivmessig behandling av tekstmeldinger (SMS).

Grunnlaget og motivasjonen for Utdanningsdirektoratets høringssvar i denne saken er de erfaringer Utdanningsdirektoratet har gjort seg med arkivering og journalføring innenfor arkivfeltet i en årrekke. Disse erfaringene tilsier at de foreslåtte forslagene, slik de er utformet i fremleggene, ikke gir tilfredsstillende svar på enkelte utfordringer Utdanningsdirektoratets arkiv og trolig også andre arkivskapere i dag står overfor.

I det følgende presenteres først våre hovedsynspunkter til forslaget. Avslutningsvis vil vi konkludere med våre hovedsynspunkter.

2. Hovedsynspunkter

2.1. Om journalføring av innsynskrav

Utdanningsdirektoratet stiller spørsmålsteget ved om forslaget er tilstrekkelig utredet. Vi savner en mer prinsipiell drøfting omkring konsekvensene ved å unnlate å journalføre innsynskrav.

Kulturdepartementet viser for det første til at endringsforslaget er i tråd med departementenes etablerte praksis: «Såleis er det – i alle fall i departementa, der talet på innsynskrav er særleg høgt – i samsvar med langvarig praksis at ein som hovudregel ikkje journalfører dei dokumenta som oppstår som eit resultat av den standardiserte massehandteringa av ordinære krav om innsyn etter offentleglova».

Det andre argumentet er at journalføring av innsynskrav vil «trekkja etter seg ein god del ekstraarbeid». Det tredje argumentet er at «talet på innsynskrav i mange organ – ikkje minst i departementa – er så høgt at slike registreringar ville bli nokså dominerande i journalen». Det vil derfor bli vanskelig «for brukarane å skaffa seg oversikt over alle dei andre registreringane i journalen og å identifisera og sortera ut dokument og saker som det kunne vera meir interessant å få innsyn i».

Vi oppfatter at kulturdepartementets tre hovedargumenter er fundert i praktiske hensyn. Selv om departementene har etablert en praksis der de ikke journalfører innsynskrav, er direktoratet uenige i at dette kan regnes som et argument i denne sammenheng. En etablert praksis er ikke nødvendigvis god, og i alle tilfelle må etablert praksis vurderes mot hensynene med journalføring.

Arbeidsmengde kan heller ikke være et argument for å unnta innsynskrav fra journalføringsplikten. Til dette punktet spesielt vil vi nevne at det knapt kan være stor forskjell på arbeidsmengden mellom å journalføre og å arkivere et dokument. Arbeidsmengden kan nok

varierte noe mellom de ulike arkiv-/journalssystemene, men argumentet kan likevel knapt tillegges betydelig vekt.

Det tredje argumentet omhandler brukernes behov for en oversiktlig postjournal. Dette er isolert sett et godt poeng, men er likevel ikke overbevisende når de fleste offentlige virksomheter nå publiserer sine journaler på OEP (Offentlig Elektronisk Postjournal). OEP har svært gode muligheter til å søke opp de dokumentene man er interessert i å kreve innsyn i. Om virksomhetenes journaler inneholder innsynskrav, vil dette derfor spille mindre rolle for brukeren.

I så måte er journalføringsplikten en viktig forutsetning for borgernes kontroll med forvaltningen. For å skape tillit til offentlig forvaltning er det viktig at den er transparent. Etter vårt syn blir ikke hensynet til en åpen forvaltning godt nok ivaretatt ved å unnlate å journalføre innsynskrav idet de i seg selv representerer en viktig dokumentasjon av hvordan forvaltningen håndterer innsynsretten i praksis.

2.2. Om journalføring av tekstmeldinger (SMS)

"Tekstmeldingar på mobiltelefon og liknande kan derimot behandlast på same måte som telefonsamtalar, jf. forvaltningslova § 11 d andre ledd og alminnelege forvaltningsrettslege reglar."

En av grunnpilarene for å vurdere dokumenters arkiververdighet i offentlig sektor hviler på at dokumentbegrepet er såkalt "teknologinøytralt". Dette betyr at hvorvidt et dokument skal arkiveres eller journalføres utelukkende avgjøres ut fra dokumentets innhold og ikke teknologiske form. Dette betyr at dokumentasjon som sendes til eller fra offentlige virksomheter vil falle inn under journalførings- og arkiveringsplikten enten det sendes eller distribueres og formidles som e-post, brev, nettartikler eller alle andre fremtidige media eller formater. Dette er et svært godt grep for å takle nye kommunikasjonsformer.

SMS er et eget teknologisk "format" selv om de senere års utvikling innen mobiltelefoner til dels har visket ut dette skillet. De som bruker såkalte "smart-telefoner" i dag, opplever ikke at det er noen betydelig forskjell mellom det å sende en e-post eller det å sende SMS fra sin mobiltelefon. Det vil likevel kunne være noen tekniske forskjeller siden man ikke kan knytte vedlegg til en SMS, og det at en SMS kan ha begrensninger i forhold til antall tegn (se nedenfor).

På denne bakgrunnen foreslår høringen i realiteten å regne SMS som et unntak fra det ellers teknologinøytrale begrepet i arkivforskriften. SMS er helt klart skriftlig kommunikasjon, og det må være det innholdsmessige i en SMS sett i lys av konteksten fra den saken den tilhører, som avgjør hvorvidt den skal både journalføres og arkiveres eller ikke.

Kulturdepartementet vektlegger at SMS og er kommunikasjonsform som skiller seg mye fra e-post. Dette er ikke faktisk riktig. I praksis har man ingen begrensninger på antall tegn i en SMS. Selv om en SMS i utgangspunktet har 160 tegn til rådighet, vil ikke avsenderen av en SMS oppleve noen begrensning i antall tegn. Riktignok skiller nok praksis rent "sjangermessig" seg fra e-post i noen grad, men de nyere SMART-telefonene (blant annet HTC, iPhone etc.) har annet fullt "qwerty-tastatur", og kan til dels sammenliknes med en liten PC. I svært mange tilfeller er det kun "oversendelsesmåten" som skiller en SMS fra en e-post; begge deler kan sendes fra mobiltelefonen, for brukeren er det ikke alltid like tydelig hvorvidt man svarer på en e-post eller en tekstmelding.

På bakgrunn av dette vil vi særlig peke på at SMS i så måte vil kunne ansees og brukes som et "fristed" der man verken har arkiverings- eller journalføringsplikt. Enn videre dukker også problemet opp når man i svært mange tilfeller også sendes e-post fra mobiltelefonen. Her vil et

reelt teknologisk skille kunne slå svært uheldig ut, og det må være dokumentets faktiske innhold vurdert mot saks konteksten som avgjør hvorvidt en SMS skal journalføres eller ikke.

3. Konklusjoner

Utdanningsdirektoratet stiller seg kritisk til begge endringsforlagene slik de er formulert i høringsbrevet. Forslagene slik de er skissert i Kulturdepartementets høring vil føre til mindre åpenhet i forvaltningen.

Med tanke på allmennhetens og pressens mulighet for kontroll med offentlig forvaltning, er det viktig for tilliten hos borgerne at innsynsdokumenter blir journalført og er synlige på virksomhetenes offentlige journal. Utdanningsdirektoratet mener derfor at alle saksdokumenter, også de organinterne vurderingene i forbindelse med vurderingene av innsynskravene, skal journalføres.

Det er i realiteten nå et svært lite skille mellom SMS og e-post. Begge deler kan sendes fra mobiltelefon med dagens teknologi. Dersom man fritar SMS fra journalføringsplikten og arkiveringsplikten, vil man åpenbart legge til rette for et fristed fra både journalføring og arkivering for offentlige tjenestemenn. Dersom man også skal legge dagens praksis til grunn, er det trolig lite håp å hente i å sette sin lit til nedtegningsplikten i forvaltningsloven. Gode arkiverings- og journalføringsrutiner må være en integrert del av tjenestemannens saksbehandlingsrutiner og dokumentflyt uavhengig av teknologi, men utelukkende basert på innholdet i de meldinger som sendes.

Vennlig hilsen

Hege Dillner
divisjonsdirektør

Morten Haug Frøyen
avdelingsdirektør