



BERGEN KOMMUNE

BERGEN BYARKIV

Kalfarveien 82
Postboks 7700, 5020 Bergen
Telefon 55 56 62 83
Telefaks 55 56 62 40
post.byarkivet@bergen.kommune.no
www.bergen.kommune.no/byarkivet
www.oppslagsverket.no

Kulturdepartementet

20 JAN 2011

2010/03516-040

Det kongelige kulturdepartement
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Deres ref.

Deres brev av:

Vår ref.

201017209-2

Emnekode

BBA-0500

Dato

13. januar 2011

MAND

Høring om endring i arkivforskriften.

Bergen Byarkiv takker for anledningen til å avgi høringssvar.

Kulturdepartementet foreslår å endre arkivforskriften på to punkter,

- Journalføring av dokument i innsynssaker
- Arkivmessig behandling av tekstmeldinger.

Bergen Byarkiv vil innledningsvis peke på høringsuttalelsene fra ABM-utvikling av 21.12.2010, Norsk Arkivråd av 11.01.2011 og Landslaget for Lokal- og Privatarkiv av 12.01.2010. Her er gitt grundige og faglige gjennomganger av de juridiske momentene vedr begge saker og Bergen Byarkiv slutter seg helt og fullt til disse organenes konklusjoner, og finner ingen grunn til å gjenta disse argumentasjonsrekkene. Vi refererer også til artikler av Martin Bould og Gudmund Valderhaug i Tidsskriftet Arkiv 11.11.2010 og Vilde Ronge i Dagens Næringsliv 23.12.2010. Vi vil imidlertid gi noen kommentarer av mer overordnet karakter.

Den umiddelbare årsak til begge endringsforslagene er uttalelser fra Sivilombudsmannen der hhv et departement og Statsministerens Kontor ble kritisert for å ha brutt arkivforskriftens bestemmelser. Ved gjennomlesning av Sivilombudsmannens to uttalelser i sin helhet er det lett å gi sin tilslutning til hans resonnement. Fra et arkivfaglig standpunkt må Sivilombudsmannen berømmes for å ha trengt dypt ned i hensikten og intensjonen med de paragrafer som drøftes. En videre gjennomlesning av andre uttalelser i arkiv- og journalrelevante spørsmål viser at Sivilombudsmannens forståelse av arkivrutinenes betydning for demokrati og rettssikkerhet er svært tillitvekkende.

Departementet er imidlertid ikke enig med Sivilombudsmannen, og foreslår de to paragrafene endret. Men grunnlaget er skuffende. Der Sivilombudsmannen er prinsipiell og analytisk er departements utgangspunkt å beholde gjeldende praksis og unngå tekniske problemer. En analyse av hvorvidt gjeldende praksis i departementene faktisk er i overensstemmelse med lovverket gis ikke.

For begge endringsforslagene anfører departementet at visse dokumenttyper (innsynsbegjæringer og saksrettede sms'er) skal arkiveres, men at det ikke er nødvendig å

journalføre dem. En kan være fristet til å spørre om hvordan en da skal kunne finne dem igjen, og spesielt hvordan offentligheten i det hele tatt skal kunne få kunnskap om at disse dokumentene eksisterer. Dette gjelder allerede i dag med vår blandingstilstand av papirbaserte og elektroniske arkiv. Men noen få år frem, med helelektroniske arkiv, er det vanskelig å tenke seg noen forskriftsmessig tilgang til slik dokumentasjon uten å bygge opp et parallelt register- eller journalsystem. Og da er en like langt. En savner i departementets redegjørelse en grunnleggende forståelse for journalens betydning for innsyns- og rettsikkerhetsaspektet ved det offentlige arkiver.

Med hensyn til journalføring av innsynssaker anfører departementet i tillegg til argumentet med gjeldende praksis at en slik rutine ville være for arbeidskrevende og få journalene til å svulme opp av innsynssaker. I alle fall ville dette gjelde i departementene og andre instanser med mange slike saker. Vi kan da nevne at for Bergen Byarkiv som offentlig arkivinstitusjon utgjøres en svært stor del av vår arbeidsmengde av slike saker. Og vi journalfører dem alle sammen. Vi anser behandlingen av dem som saksbehandling og mener denne skal dokumenteres. For vår egen del mener vi dette er nødvendig for at alle henvendelser skal få en forskriftsmessig korrekt og servicemessig god behandling.

Vi har i flere år vært vitne til en teknologiutvikling der epost har overtatt mer og mer for papirbasert kommunikasjon. Ulykkeligvis ble epost introdusert i Norge som en forlengelse av telefonsamtalen, tilhørende den private sfære. Det har tatt lang tid å bringe epost iallfall delvis inn i sentraliserte postmottak og journalisering, men det meste går fremdeles utenfor kontrollerte områder. Og fremdeles er saksrelatert epost på den enkelte saksbehandlers maskin (med god hjelp fra Datatilsynet) betraktet som privat, som arbeidsgiver kun under spesielle tilfeller kan få tilgang til. I denne situasjonen er det departementet også for sms'ens del bruker telefonsamtalen som sammenligningsgrunnlag og utgangspunkt for tiltak.

For det første er dette prinsipielt feil. En telefonsamtale er en flyktig foreteelse, ugjenkallelig over samme øyeblikk den er avsluttet (om den ikke blir tatt opp), mens både eposter og sms'er er skriftlige handlinger av dokumentkarakter, som blir værende lagret både hos avsender og mottaker med mindre man gjør noe aktivt for å slette dem.

For det andre responderer departementet på denne måten overfor utfordringen i en teknologisk utvikling ved å søke hjelp i fortidige løsninger, fremfor å bruke utfordringen til å fremme utvikling og bedre systemer enn dagens. Departementet hevder det ikke finnes teknologiske løsninger for å overføre sms til journal. Dette er feil allerede i dag, på nettet vil en kunne finne flere svar på dette, selv om ikke alle er like utviklet eller tjenlige. Men perspektivet på fremtiden er viktigere: Om departementet hadde bekreftet Sivilombudsmannens tolkning, ville det gitt et insitamant til de norske programutviklingsmiljøene om å komme opp med tjenlige og elegante løsninger på dette behovet. Det ville vært skapt en utviklingsnisje. Med en forskriftsendring som foreslått vil en slik utviklingsdrive bli satt på vent. Hvilket av disse scenariene tjener utvikling av demokrati, etterrettelighet og transparens i forvaltningen? Vi er ikke i tvil.

Det offentlige er allerede kommet bakpå i denne utviklingen. Det finnes flere eksempler på vitale transaksjoner som kun har vært dokumentert i sms. I Bergen kommune hadde vi den såkalte TTT-skandalen våren 2010, en innkjøpsavtale som ble håndtert feil og resulterte i

oppsigelser, politianmeldelser og millionkrav. Viktige deler av dokumentasjonen omkring dette var på ikke journalførte eposter og sms. Datamaskinene ble beslagnag og mobiltelefonene ble stilt til rådighet av de involverte personene. En kan ikke vente slik samarbeidsvilje i alle sammenhenger.

Vårt samfunnsansvar krever at det offentliges viktige transaksjoner blir dokumentert for samtid og ettertid, uansett hvilket medium som benyttes. Det er tydelig at det ikke er enighet om dette. Det finnes en relativt sterk tradisjon som hevder at det må være opp til forvaltningen å definere hva som skal dokumenteres, og at arkivarenes oppgave blir å bevare den dokumentasjon arkivskaperne finner det formålstjenlig å skape. Vi er svært uenig i dette. Vårt samfunnsansvar i dette stykket går lenger. Det er vårt ansvar å lage systemer og rutiner som sikrer at de transaksjoner som faktisk skjer også blir dokumentert og arkivert for ettertiden. Slik er det ikke i dag. De uregistrerte, udokumenterte og uarkiverte epostene og sms'ene utgjør et demokratisk underskudd.

Arkivene – og for den del arkivinstitusjonene – tar farge etter den forvaltningsmessige tradisjon og situasjon de står i. Et bedriftsarkiv vil i utgangspunktet verne om sine forretningshemmeligheter. Arkivet til det hemmelige politiet i et diktatur samler aktivt inn (og noen ganger konstruerer det) ufordelaktig materiale om visse personer. Arkiver i stater som styres etter demokratiske prinsipper og med idealer om innsyn og transparens vil gå langt i å praktisere likebehandling og innsyn. Det er store forskjeller i verden i dag mht disse spørsmålene. Det ene ytterpunktet er at arkiver utelukkende tjener til at makthaverne kan kontrollere sine undersåtter. Det andre er at arkivene er en forutsetning for at undersåttene kan kontrollere makthaverne. Vi lever i en del av verden der dette i stor grad er tilfelle. Det er en utvikling som har gått over lang tid, men som særlig har skutt fart etter 1970-årene. Ord som accountability eller etterprøvnbarhet, transparens mfl er kommet inn i vårt vokabular.

Når vi fra arkivmiljøet ferdes på internasjonale konferanser er det lett å sole seg i glansen fra dette, vi er kommet lengre enn mange andre på dette feltet. Men nettopp i en slik setting blir departementets to forslag til lovendring problematiske. Utgangspunktet for begge er forespørsler til sentrale maktorganer om innsyn som er blitt avslått. Klagene på disse avslagene har resultert i at Sivilombudsmannen har gitt klagerne medhold. I denne situasjonen kunne departementet ha agert for større åpenhet. I stedet velger departementet løsningen med å presisere forskriftsgrunnlaget slik at befolkningens kontroll- og innsynsmuligheter blir begrenset. Departementet er ved siden av å være høyeste faginstans på feltet også selv en del av det maktapparatet som her ønskes beskyttet mot innsyn. Mot Sivilombudsmannens råd. Signaleffekten av dette er ikke god.

Settes departementets endringsforslag ut i livet, vil borgernes mulighet til innsyn og kontroll bli vesentlig svekket. Forvaltningen vil få dårligere redskap til å kontrollere sine ansvarsfelter i et stadig mer digitalisert miljø. Og norske arkivarer må senke blikket når de møter sine utenlandske kollegaer.

Bergen Byarkiv anmoder om at endringsforslaget trekkes.

Med vennlig hilsen



Arne Skivenes
byarkivar