



DEBATT

Martin Bould og Gudmund Valderhaug

Forslaget om endringer i arkivforskriften må avvises!

Forslag om å uthule journalføringsplikten for ulike dokumenttyper har vært fremmet flere ganger siden arkivloven ble vedtatt i 1992. 11. januar 2011 sendte Kulturdepartementet til høring et framlegg til to endringer i arkivforskriften: At krav om innsyn etter offentlig-lova ikke trenger å bli journalført «med mindre dei gjeld eller inneheld ei nærmare grunn-gjeving eller klage», og at tekstmeldinger på mobiltelefon arkivmessig kan «behandlast på same måte som telefonsamtalar». Begge endringsforslagene kan bidra til en mindre gjennomiktig forvaltning og bør derfor avvises.

Journalføring av innsynskrav

Bakgrunnen for dette forslaget er en uttalelse fra Sivilombudsmannen av 8. april 2008. Her ble Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) kritisert for ikke å journalføre krav om dokumentinnsyn. Sivilombudsmannens kritikk tok utgangspunkt i arkivforskriftens bestemmelse om journalføringsplikt når et saksdokument er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon: det kan «ikke være tvilsomt at begjæringen skal være gjenstand for saksbehandling hos organet. Det kan heller ikke anses tvilsomt at innsynsbe-gjæringen, forvaltningens avgjørelse, og andre dokumenter knyttet til behandlingen av innsynssaken, har en dokumentasjonsverdi». Som eksempel på dokumentasjonsverdi viste Sivilombudsmannen til behovet for å kunne dokumentere forvaltningsorganenes praksis i innsynssaker, eller ved klager til Sivilombudsmannen. AID klaget saken inn til Kulturdepartementet, som 18. februar 2009 sendte et svarbrev som konkluderte med at kravet om journalføring i arkivforskriften ikke gjelder for saker om dokumentinnsyn.

Departementets endringsforslag repeterer hovedargumentene i brevet fra 2009. Det første viser til etablert 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 handler om at journalføring av innsynskrav ville «trekkja etter seg ein god del ekstraarbeid». Et tredje argument er at «talet på innsynskrav i mange organ – ikkje minst i departementa – er så høgt at slike registreringar ville bli nokså dominerande i journalen», noe som vil gjøre det vanskeligere for «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».

Forslaget til endring er utelukkende begrunnet med praktiske forhold. Men å vise til at en praksis er etablert, er neppe noe argument i seg selv. En praksis kan være god eller dårlig; og i dette tilfellet må den vurderes i forhold til formålene med journalføringen. Likedan med argumentet om arbeidsmengde; dersom et arbeid er viktig og nødvendig, må det gjøres – uansett hvor lang tid det tar. Og argumentet om at brukerne ikke skal kunne finne fram i journalene fordi innsynskravene vil bli dominerende virker heller ikke overbevisende, særlig ikke etter at Offentlig elektronisk postjournal har blitt lansert med en rekke avanserte søkefunksjoner.

Kulturdepartementets endringsforslag mangler en prinsipiell drøfting av journalen og arkivets rolle som grunnlag for borgernes demokratiske kontroll av forvaltningen. Journalføring av innsynskrav er faktisk en forutsetning for innsyn i forvaltningens håndtering av innsynsretten. Dersom slike krav ikke blir journalført, vil det ikke være mulig å finne ut f.eks. hvor mange slike krav som blir mottatt, hvor mange og hvilke typer krav som blir avslått, begrunnelsene for avslagene og hvem som får avslag. Det kan se ut som om byråkratene i Kulturdepartementet ikke er særlig opptatt av dette, men i et demokratisk perspektiv er faktisk kunnskap om slike forhold viktig. Tilliten til at forvaltningen virkelig er transparent er avhengig av at innsynspraksisen også er transparent.

Det er vanlig praksis blant en rekke andre virksomheter enn departementene at innsynsbegjæringer faktisk blir journalført, fordi man anser det for å være vesentlig dokumentasjon for saksbehandlingen av de angjeldende sakene. Forslaget bærer preg av at den samme argumentasjonen som tidligere ble benyttet da Riksarkivaren gav dispensasjon for journalplikt for inngående søknader om stillinger. Denne dispensasjonen er i disse dager for øvrig opphevet fordi de fleste organer med mange stillingssøknader enkelt kan ta i bruk løsninger for automatisert journalføring av denne typen dokumenter.

Departementet understreker at dokument i innsynssaker – uansett journalføring – vil være saksdokument for organet og at det derfor er arkiveringsplikt for slike dokument. Dette ble også gjort i brevet fra februar 2009, men på dette området har det skjedd en viktig endring i mellomtida: Riksarkivaren har i kassasjonvedtak av 11. desember 2009 bestemt at forvaltningsorgan kan kassere dokument i innsynssaker når organet ikke lenger har administrative eller juridiske behov for å bevare dem, med unntak av krav som fører til «omfattende drøfting og særskilt begrunnelse». (Dette vedtaket kunne i seg selv være verdt en egen kommentar; hvilke vurderinger har Riksarkivaren gjort som tilsier at det er

organets behov, og ikke samfunnsmessige interesser, som skal avgjøre kassasjon?). Når Riksarkivaren fatter kassasjonsvedtak og departementet deretter foreslår unntak fra journalføringsplikten for de samme dokumentene, kan vi risikere at det ikke vil bli bevart dokumentasjon av forvaltningens innsynspraksis for ettertida. I et demokratisk samfunn bør dette være et problem.

Journalføring av SMS-meldinger

Bakgrunnen for dette forslaget er også en uttalelse fra Sivilombudsmannen, som 19.10.2009 i brev til Statsministerens kontor slår fast at ut- og inngående meldinger lagret på en mobiltelefon vil være et dokument etter arkivlova og offentliglova. Han skriver videre at «[s]pørsmålet om en SMS omfattes av bestemmelsene i offentlighetsloven, og etter omstendighetene også av journalføringsplikten etter arkivforskriften, beror følgelig på om den konkrete SMS-en har et innhold som gjør den til et «saksdokument» for forvaltningsorganet». Private meldinger vil dermed ikke være saksdokument, og heller ikke meldinger som politikere «mottar i egenskap av å være politikere». Det må også trekkes en «nedre grense for hva som med rimelighet kan regnes som et «saksdokument»», f.eks. meldinger som «utelukkende inneholder praktiske opplysninger eller avklaringer uten direkte betydning for behandlingen av saken». Bl.a. tilsier «effektivitets- og hensiktsmessighetsbetraktninger at det må være akseptabelt å avgrense saksdokumentbegrepet mot denne form for korrespondanse».

Sivilombudsmannens hovedargument er at offentligheten i en rekke saker «vil ha en sterk interesse i å se hvilke aktører som har kommet med innspill, og på hvilke måter dette har skjedd. På denne bakgrunn må også vilkåret om at dokumentet må ha «verdi som dokumentasjon» anses oppfylt». Han avviser argumentene om at det mangler teknologi for å journalføre sms-meldinger på en effektiv måte, og viser her til at «[d]en teknologinøytrale definisjonen av «saksdokumenter» som arkivforskriften § 2-6 bygger på er gitt som lov. Det ligger i sakens natur at et offentlighets- og journalføringsregelverk som bygger på en slik teknologinøytral definisjon vil være mer ressurskrevende og medføre flere praktiske utfordringer enn et regelverk som bygger på et mer tradisjonelt dokumentbegrep. Når det ved lov er truffet bestemmelser som medfører praktiske ulemper og behov for økt ressursbruk, må forvaltningen følge dette opp gjennom administrative og budsjettmessige disposisjoner. Så lenge det ikke eksisterer tekniske løsninger som gjør at journalpliktige SMS-er blir journalført rutinemessig, må det enkelte forvaltningsorgan påse at dets embets- og tjenestemenn sørger for at de SMS-er vedkommende mottar blir journalført i den grad arkivforskriften foreskriver. Offentlige embets- og tjenestemenn har en alminnelig plikt til å sørge for at saksdokumenter adressert til seg personlig, blir journalført. Det samme må gjelde for saksdokumenter som embets- eller tjenestemannen mottar per SMS».

Kulturdepartementet ser i praksis bort fra denne argumentasjonen i sin begrunnelse for endringsforslaget, når det hevder at «den forståinga av gjeldande rett som Sivilombudsmannen har kome fram til, vil vera vanskeleg å følgja i praksis». Som alternativ til journalføring, mener departementet «at dei omsyn som ligg bak arkivplikta, kan sikrast til-

fredsstillande og i mange tilfelle vel så godt gjennom nedteikningsplikta etter forvaltningslova». Slike nedtegnelser av sms-meldinger kan også bli omfattet av innsynsretten fordi den som ber om innsyn ikke trenger å «identifisera kvart enkelt dokument, og [det er] dermed heller ikkje nokon føresetnad for å få innsyn at ei bestemt tekstmelding lèt seg finna i organet sin journal». Departementet konkluderer med at «[r]egelverket må difor vera slik at det blir opp til kvart enkelt organ sjølv å avgjera korleis dei vil innretta seg med dette, dvs, i kva omfang og på kva måte dei eventuelt vil leggja til rette for arkivering og journalføring av tekstmeldingar».

Departementet sier vidare at arkivering og journalføring av sms-meldinger ville «krevja meir omfattande tekniske installasjonar», men at hovudgrunnen til at ei plikt til dette er «dei utfordringane det ville føra med seg å organisera og etterleva ei ordning som bygde på den føresetnaden at også dei embets- og tenestemennene som sender og mottek store mengder tekstmeldingar, for kvar enkelt av desse meldingane måtte vurdere om dei ville kvalifisera som saksdokument etter offentleglova, og om dei i tillegg kunne seiast å vera gjenstand for saksbehandling og/eller ha verdi som dokumentasjon». Det hevdes vidare at «tekstmeldingar er ei kommunikasjonsform som skil seg mykje frå e-post» fordi «den som skriv, har svært avgrensa plass til disposisjon, og at meldingane i tillegg til å vera korte ofte blir så pass kryptiske at dei først får meining når dei kan dokumenterast innanfor ein vidare kontekst».

En av dette innleggets forfattere har (www.informasjonsforvaltning.no) sterkt argumentert for at man skal gjøre endringer i arkivforskriften i forhold til journalføring av interne notater, slik at det blir opp til organene selv om de vil legge ut notater på offentlig journal eller ikke (for øvrig et ut hulingsforslag med sterk forankring i forvaltningens nåværende praksis). I denne artikkelen er det også foreslått at man må kunne velge å knytte de opplysninger som virksomheten selv finner nødvendig til interne dokumenter uten at det nødvendigvis utløser plikt til å publisere på offentlig journal.

Mens interne notater pr definisjon ikke kommer fra andre avsendere enn virksomheten selv, så kan SMS-meldinger og andre typer korte meldinger komme fra og bli sendt til eksterne parter. Det betyr at slike meldinger kan oppfylle vilkårene for å være inn- og utgående brev og også inneholde journalverdige opplysninger på lik linje med e-post og brev av ulike former. Ofte vil SMS-meldinger, f.eks. bekreftelse på innlevert selvangivelse og kvitteringer for mottatte elektroniske skjemaer, utgjøre sentrale bevisdokumenter med saksbehandlingsmessig betydning for virksomheten og som verdi som dokumentasjon av enkeltmenneskers rettigheter og plikter. Dette er forhold som taler for at slike meldinger bør bli journalført.

Et annet argument er hensynet til innsynsretten. Utgangspunktet for Sivilombudsmannens uttalelse 19.10.2009 var bl.a. SMS-meldingen som ble sendt fra DnB Nors direktør Rune Bjerke til Statsminister Jens Stoltenberg i forbindelse med tiltakene mot finanskrisen. Sivilombudsmannen mente at denne burde vært journalført, fordi dette ville være en forutsetning for at den ble omfattet av innsynsretten.

Departementets forslag om at nedtegnelser etter forvaltningsloven kan være et alternativ journalføring, virker ikke overbevisende på oss. For det første vil slike nedtegnelser, selv om de måtte finnes i arkivet (departementet sier ikke noe om hvordan de skal arkiveres), i praksis være utilgjengelige fordi de ikke vil være omfattet av noe register. For det andre er det neppe mindre arbeidskrevende for «dei embets- og tenestemennene som sender og mottek store mengder tekstmeldingar» å nedtegne og arkivere informasjonen i stedet for å overføre SMS-ene til arkivtjenesten for arkivering.

Det er liten teknologisk forskjell mellom SMS-meldinger og e-post når det gjelder fremgangsmåte for forsendelse og form. Dersom man skal unnta SMS-meldinger journalplikt, må det nødvendigvis også gjelde e-postmeldinger sendt via håndholdte enheter og andre korte meldinger sendt med en form som gir begrenset meningsbærende innhold. Men journalplikten kan ikke knyttes til dokumentenes form eller teknologiske status, men til ders innhold. Ved å tydeliggjøre – slik offentligloven langt på vei gjør – at dokumenter med bestemt type dokumentasjonsverdi skal ut på offentlig journal, ville man hatt et betydelig enklere regelsett å forholde seg til, et regelsett som mange flere organer ville overholde. Ved å forenkle journalføringsbestemmelsene til å gjelde dokumenter med et innhold som er allerede beskrevet i arkivforskriftens § 2-6, og eventuelt utvide dette til å gjelde dokumenter med annen type innhold dersom man finner det nødvendig, vil dokumentenes innhold være styrende for hva som journalføres, ikke hvilken tekniske fremgangsmåte og hvilke metadata som blir benyttet i dokumentproduksjonen og til arkivering.

I praksis legges i dag bare en del av saksdanningen ut på offentlig journal på tross av lovens bestemmelser, fordi bare en begrenset del av saksdanningen foregår i Noark-systemer som har funksjonalitet for å generere offentlig journal. Kulturdepartementets forslag vil kunne innebære at en enda mindre del av den dokumentasjonen man kunne journalført (og arkivert) blir arkivert.

Konklusjon

Det må kunne karakteriseres som oppsiktsvekkende at Kulturdepartementets forslag til forskriftsendringer ikke inneholder noen drøfting av hva forslagene kan bety for innsynsretten. Forslaget kan også tyde på at departementet i begrenset grad har evne til å ta inn over seg sitt mer overordnede ansvar for dagens arkivdanning. Arkivdanning og forsvarlig arkivering i henhold til saksbehandlingsmessige behov og i henhold til ivaretagelse av demokratisk kontroll, blir i liten grad behandlet i departementets argumentasjon. Dette bør føre til en debatt om Kulturdepartementet fortsatt skal ha det overordnede ansvaret for arkivdanningsfeltet.