

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Saksbehandler: Eli Solberg
Direkte tlf.: 23 11 75 73

Vår ref.: 10/534-3
Deres ref.: 2010/03516 KV
IE:amb

Vår dato: 21.12.2010
Deres dato: 22.10.2010

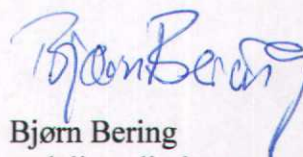
Høring om endringer i arkivforskrifta: 1) Journalføring av dokument i innsynssaker - 2) Arkivmessig behandling av tekstmeldinger

Vedlagt følger ABM-utviklings høringssvar. Høringssvaret vil også bli sendt elektronisk til postmottak@kud.dep.no.

Med vennlig hilsen



Stein Slyngstad
direktør



Bjørn Bering
avdelingsdirektør

Vedlegg

HØRINGSNOTAT

TIL: Kulturdepartementet
FRA: ABM-utvikling
DATO: 21.12.2010
SAK: Endringer i forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlege arkiv

- journalføring av dokument i innsynssaker
- arkivmessig behandling av tekstmeldinger

- 1) Kulturdepartementet foreslår en endring i arkivforskriften som vil klargjøre at offentlige organ ikke har plikt til å registrere i journalen alle de inn- og utgående dokumentene som oppstår i forbindelse med krav om innsyn etter offentleglova. Dette er i samsvar med innarbeidet praksis, hvis avslaget bare er grunnlagt med henvisning til aktuelle lov- og forskriftshjemler etter offentleglova § 31, 1. ledd. Det skal derimot være journalføringsplikt for avslag som nærmere drøfter og grunngir et helt eller delvis avslag på et innsynskrav. Dette gjelder også for innkommet dokument som inneholder egen drøfting og begrunnelse for innsynskravet. Det er også plikt til å journalføre inn- og utgående dokument i eventuelle klagesaker etter lovens § 32.

Selv om det ikke er journalføringsplikt, skal dokumentet likevel regnes som saksdokument for organet og arkiveres dersom det kan sies å ha verdi som dokumentasjon. Riksarkivaren har i brev av 11. desember 2009 gjort vedtak om kassasjon når det ikke lengre er behov for oppbevaring av administrative og juridiske grunner. Kassasjonsvedtaket gjelder ikke innsynskrav som fører til ”omfattende drøfting og særskilt begrunnelse.”

ABM-utvikling vil klart fraråde det forelagte forslaget om endring av arkivforskriften § 2-6. Vi mener dagens forskriftsbestemmelse bør videreføres, og da med en klar plikt til å journalføre innsynsbegjæringer uavhengig av ordlyden. Dette er etter vår oppfatning viktig for å kunne etterprøve forvaltningens saksbehandling. Journalføring vil gjøre det enklere å identifisere og finne fram saker som kan ha betydning som presedens. Videre vil det gi muligheter til over tid å registrere de ulike personlige og samfunnsmessige interesser som knytter seg til innsynssaker.

ABM-utvikling ser ikke behov for unntaksbestemmelser for innsynsbegjæringer. Skillet mellom innsynskrav som inneholder begrunnelse og de som ikke gjør det, synes også kunstig. Det vil kunne bidra til ustø og vekslende praksis i journalføringen, og tilsvarende gjøre det vanskelig å vurdere i hvilken grad journal og arkiv i den enkelte administrasjon over tid faktisk dokumenterer enkeltpersoners, interessegruppers og medias behov og interesse for innsyn i virksomheten – og hvordan virksomheten har ivaretatt disse behovene. Hvis ikke alle forespørsler om innsyn blir journalført, vil det ikke være mulig å finne ut hvor mange og hvilke typer krav som blir avslått eller hvem som får avslag. ABM-utvikling er derfor også spørrende til Riksarkivarens kassasjonsvedtak. Det bør være samfunnets behov, og ikke det enkelte organs, som avgjør bevaring/kassasjon.

- 2) Kulturdepartementet foreslår at informasjon som blir formidlet gjennom tekstmeldinger på mobiltelefon skal kunne håndteres som informasjon fra telefonsamtaler. Dette innebærer at det ikke vil være plikt til å arkivere og journalføre

en tekstmelding som et eget, selvstendig dokument, men heller ikke noe forbud mot dette. Krav til å dokumentere og arkivere informasjon i tekstmeldinger skal avgjøres på samme grunnlag som spørsmålet om dokumentasjon og arkivering av muntlig informasjon etter forvaltningsloven § 11 d, 2. ledd. Et slikt organinternt dokument vil ha verdi som dokumentasjon og skal arkiveres, men det vil ikke være journalføringsplikt etter arkivforskrifta § 2-6, 1. ledd, 3. punktum ("Organinterne dokument ... registrerer organet i journalen så langt organet finn det tenleg").

ABM-utvikling mener på lik linje med Sivilombudsmannen at tekstmeldinger faller innenfor både arkiv- og offentleglovenes dokumentbegrep. Begge disse lovene er teknologinøytrale, og mediet som er benyttet vil ikke være av betydning. Det synes kunstig å skille mellom tekstmelding og e-post sendt fra samme mobiltelefon, hvor både mottaker, avsender og innhold kan være helt identisk, men hvor den ene innebærer arkiveringsplikt og ikke den andre. Vi legger til grunn at *alle* organets dokumenter som blir til "som lekk i ei verksemd," jfr. arkivloven § 2, litra b, skal arkiveres. Journalføringsplikten for meldinger som faller innenfor lovens dokumentbegrep, kan ikke knyttes til form eller overføringsteknologi, men til innhold. En nedtegning i ettertid av tekstmeldinger vil ikke ha samme autensitet som en tekstmelding. Av disse årsaker tar virksomheter som eksempelvis forsikringsselskap, banker, helseinstitusjoner og mediebedrifter opptak av telefonsamtaler. Nedtegnelser i ettertid er sekundære og ikke autentiske dokumenter og oppfattes ikke å ha verdi som dokumentasjon på linje med e-post og tekstmeldinger.

Det gjelder arkiverings- og journalføringsplikt for e-poster som er forvaltningens saksdokumenter og som har verdi som dokumentasjon. Disse fungerer på samme måte som tekstmeldinger og inneholder ofte de samme elementene av "blandet" innhold. Det er derfor allerede etablert kriterier for journalføring og arkivering av e-post, som er relevante og langt på vei tilstrekkelige for vurderingen av tekstmeldinger. Vi kan ikke se at tekstmeldinger er en kommunikasjonsform som skiller seg vesentlig fra e-post. Derimot vil det ofte være overlappende, og til tider tilfeldig, hva som velges av e-post og tekstmelding.

ABM-utvikling ønsker også å presisere at man med dette forslaget til forskriftsendringen vil tilbake stille en etablert praksis for at tekstmeldinger oppfattes som selvstendige og autentiske dokumenter. Eksempler på dette er at Gerd Liv Valla stilte sitt tekstmeldingsarkiv til disposisjon for granskningskommisjonen og at Anne Lise Ryel publiserte sin kommunikasjon i forbindelse med utnevningen av nytt barneombud.

ABM-utvikling vil påpeke at andre deler av arkivforskriften ikke er oppdatert til dagens virkelighet. Dette gjelder blant annet arkivforskriften § 3-2, 2. ledd: "Organ som nyttar e-post, skal ha eit sentralt e-postmottak for post til organet." Alle offentlige organ benytter i dag e-post, og så godt som alle har et felles e-mottak. Derimot er det stort behov for å innskjerpe rutiner for journalføring av arkivverdige e-post som kommer til personlige adresser. I dagens digitale virkelighet er det også nødvendig med bestemmelser for journalføring og arkiv som rommer bruk av sosiale medier som blogg, Facebook, Twitter etc.

ABM-utvikling vil på denne bakgrunn fraråde Kulturdepartementets forslag til endring av arkivforskriften. Endringsforslagene vil kunne svekke mulighetene til å etterprøve og dokumentere forvaltningens virksomhet.