

Bør journalføringsplikten avvikles?

Sammendrag

Arkivlovutvalget fremsatte i NOU 2019:9 en påstand om at dagens journalføringspraksis har bidratt til dårligere arkiver, og at den har utspilt sin rolle. Argumentene som begrunner dette synet finnes på litt ulike steder i utredningen, den grundigste gjennomgangen er knyttet til behovene for oversikter som kan egne seg som hjelpemiddel til å ivareta allmennhetens innsynsrett, i utredningens kapittel 16. Argumentene for å kunne hevde at arkivene blir dårligere finner man hovedsakelig i utredningens kapittel 14, om plikter til å skape og bevare dokumentasjon. Disse argumentene har mye for seg, men trekker i liten grad inn organisasjonsteoretiske og arkivteoretiske begreper som kan bidra til en mer samlet fremstilling av journalføringspraksisens virkninger. Denne artikkelen tar utgangspunkt i arkivlovutvalgets argumenter, og drøfter dem opp mot et litt bredere faglig bakteppe.

Journalføring innebærer mer enn å danne arkiver i tråd med proveniensprinsippet og sørge for at det er mulig å produsere en postjournal. Det er også en norm for hvordan virksomhetens aktiviteter struktureres som formaliserte saker.

Saksbehandling og saksavgrensninger er og forblir reelle fenomener i forvaltningens virksomhet. Det er likevel gode grunner til å spørre både om saksbehandlingen er tjent med journalføringsprinsippet som norm for saksorganisering, og om journalføring er det som best ivaretar behovene for fangst, strukturering, sikring og gjenfinning av dokumentasjon. De svarene som det argumenteres for i denne artikkelen er, i all hovedsak, uttrykk for enighet med arkivlovutvalget i at dagens journalføringspraksis har utspilt sin rolle.

Innledning

Bakgrunnen for overskriftens spørsmål er arkivlovutvalgets syn på dagens journalføringspraksis, og utvalgets følgeslutning om at journalføringsplikten ikke bør videreføres i ny arkivlov. Den skarpeste formuleringen av dette synet finner man i utredningens sammendrag, NOU 2019: 9 s. 33:

Dagens journalføringspraksis har bidratt til dårligere arkiver, og journalføringen har etter utvalgets syn utspilt sin rolle som instrument for å sikre pålitelig og ekte dokumentasjon. Digital kommunikasjon og digitale arbeidsprosesser åpner for at åpenhet og etterprøvbarhet kan ivaretas med andre og mindre arbeidskrevende metoder. Utvalget foreslår at bestemmelsene om journalføring inntil videre heller hjemles i offentleglova.

NOU-en fremfører også en god del sterke argumenter for enten å endre eller å avvike journalføringsplikten. Det kan likevel virke noe uavklart hvor radikale arkivlovutvalgets medlemmer egentlig har ment å være med dette forslaget. Denne artikkelen undersøker noen alternative tolkninger av dette litt nærmere.

Journalføringsplikten i dagens lovgivning

Arkivlovens grunnlag for en journalføringsplikt i offentlig forvaltning ligger i arkivansvaret, § 6, en plikt til å ha arkiver som er ordnet og innrettet slik at dokumentene sikres som informasjonskilder. Journalføring er en av flere mulige måter å ordne og innrette arkiver på. I tillegg har Riksarkivaren etter § 7 myndighet til å kreve å få forelagt journalsystemer for godkjenning, og § 12 gir Kongen hjemmel til å gi forskrifter om blant annet journalsystemer. De bestemmelsene som gir kjøtt på beinet til hva journalføringsplikten innebærer, finner man først og fremst i arkivforskriften §§ 9 til 12.

Det er verdt å nevne at offentlige virksomheters plikt til å føre journal også er slått fast i offentlighetsloven § 10 første ledd. Denne bestemmelsen i offentlighetsloven henviser til reglene i arkivloven og arkivforskriften. Det fremgår av forarbeid til offentlighetsloven, Ot.prp.nr. 102 (2004–2005) s. 127, at hensikten med å hjemle journalføringsplikten i offentlighetsloven er å sikre at den vil gjelde også for de virksomhetene som skulle omfattes av den nye offentlighetsloven, men som ikke er omfattet av arkivforskriftens øvrige bestemmelser. For resonnementene i denne artikkelen kan man dermed sette offentlighetslovens bestemmelse om plikt til å føre journal i en parentes, den har lite å si for forståelsen av hva journalføring innebærer, men det er verdt å være oppmerksom på at man ikke vil kunne avvikle journalføringsplikten uten også å endre offentlighetsloven.

Hovedbestemmelsen om journalføringsplikt finner man i arkivforskriften § 9. De tre første setningene i paragrafen er temmelig kompakte, og gir en svært sterk normering av hvordan offentlige organers dokumentasjon skal ordnes og innrettes. Første setning lyder «[e]it offentlig organ skal ha ein eller fleire journalar for registrering av dokument i dei sakene organet opprettar». Hvorvidt man har en eller flere journaler har ingen vesentlig betydning for hva journalføringsplikten innebærer. Neste setningsledd har større betydning, journalen skal ivareta registrering av dokumenter i de sakene organet oppretter. Det innebærer for det første at et organisatorisk proveniensprinsipp legges til grunn, og at dokumentene skal forbindes med *saker*. Om det kanskje kunne virke som om denne bestemmelsen i § 9 gir et visst slingringsmonn, blir dette strammet inn i § 12. Bestemmelsene i § 12 dreier seg om å utarbeide rutiner for å sikre egenskaper ved dokumentene, noe som prinsipielt sett ikke er knyttet til journalføringsplikten, men i § 12 første ledd siste punktum slås det fast at «[r]utinane skal òg sikre at nye saksdokument blir registrert på ei eksisterande eller ny sak».

Den neste setningen i arkivforskriften lyder «[i] journalen skal ein registrere alle inngående og utgåande dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er eller blir saksbehandla og har verdi som dokumentasjon». Det er første del av setningen som er vesentlig her, plikten omfatter inngående og utgående dokumenter, altså korrespondanse, i tillegg til å være avgrenset til det som er saksdokumenter etter offentlighetsloven. Noe det er særlig viktig å være oppmerksom på, i denne sammenhengen, er at avgrensningen av journalføringsplikten til å gjelde korrespondanse innebærer at det kan finnes mange saksdokumenter etter offentlighetsloven som det ikke er plikt til å journalføre. Et eksempel er kalenderoppføringer, som ifølge Sivilombudsmannens uttalelse SOM-2017-3029 er saksdokumenter. Det er ingen plikt etter arkivforskriften til å journalføre kalenderoppføringene, med mindre de også er

korrespondanse, men de er likevel omfattet av allmennhetens innsynsrett etter offentlighetsloven. Et forhold som kan være litt vanskelig å få øye på, men som har blitt tydeliggjort blant annet gjennom nevnte uttalelse fra Sivilombudsmannens, er at begrepet «saksdokument» i offentlighetsloven ikke innbefatter noe saksbegrep overhodet. Offentlighetslovens legaldefinisjon viser til visse egenskaper ved et dokument, som innebærer at det er et saksdokument for organet. Tilhørighet til en sak som organet har opprettet er ikke blant disse egenskapene.

Ellers er journalkriteriene, særlig hvilken terskel man skal legge til grunn for å si at et dokument er saksbehandlet, forholdsvis grundig drøftet blant annet i uttalelser fra Sivilombudsmannen, og i faglitteratur. Terskelen ligger relativt lavt, men kriteriene er forholdsvis vage og kan være vanskelige å anvende (Nesland, 2014). Et eksempel på en uttalelse fra Sivilombudsmannen om terskelen for saksbehandling, SOM-2018-4884, dreier seg om grensen mellom veiledning og saksbehandling. En kommune ble der kritisert for ikke å ha journalført e-postmeldinger som etter kommunens syn bare var veiledning om prosessen, men som etter Sivilombudsmannens syn var så spesifikke at de hadde passert terskelen for saksbehandling etter arkivforskriftens journalføringskriterier.

Den tredje setningen i arkivforskriften § 9 sier at det er frivillig å journalføre organinterne dokumenter, med visse nærmere angitte unntak for interne dokumenter som likevel alltid skal journalføres. Interne dokumenter er omfattet av arkivplikten i arkivloven § 6, og må også omfattes av de rutinene for å sikre dokumentenes autentisitet og kvalitet som det stilles krav til i arkivforskriften § 12. Adgangen til å unnta organinterne dokumenter dreier seg bare om at det ikke nødvendigvis er plikt til å registrere dem i journalen.

Arkivforskriften § 10 stiller en del krav til innholdet i journalen. Et vesentlig krav er at det skal være mulig å identifisere dokumentet. Denne paragrafen stiller også krav til å kunne fremstille journalopplysninger uten å røpe opplysninger som er underlagt taushetsplikt, knyttet til den indirekte begrepsdefinisjonen «den offentlige journalen». De opplysningene det stilles krav til impliserer også en arkivstruktur. De ulike opplysningstypene viser både til et ekspedisjons- eller journalpostnivå i journalen, et dokumentnivå, og et saksnivå.

Det stilles også krav, i arkivforskriften § 11, til systemer som brukes ved elektronisk journalføring og arkivering av dokumenter som er journalføringspliktige etter arkivforskriften § 9. Det skal brukes systemer som følger Noarkstandard, eller alternativt holde seg innenfor beslutninger Riksarkivaren treffer om unntak fra disse kravene. Systemene skal være godkjent av Riksarkivaren før de tas i bruk. Noark er en standard som man kan si operasjonaliserer og detaljerer struktur- og innholdskravene i § 10, samt vesentlige deler av de kravene til rutiner som stilles i § 12, i den utstrekning rutinene omfatter dokumenter som skal journalføres.

Arkivteoretisk tolkning av journalføringspraksiser, registraturprinsippet

Hvis man skal finne igjen et dokument, må det finnes en form for informasjon om hva man skal se etter. Når man har et visst volum av dokumenter, vil det være behov for å formalisere

informasjon som kan egne seg for gjenfinning. Hvis journalføring bare forstås som dette, en hvilken som helst systematisering av informasjon som man kan bruke til å finne igjen dokumenter, ville spørsmål knyttet til behovene for å journalføre være temmelig trivielle. De reglene vi har om journalføring i offentlige virksomheter er imidlertid noe mer enn et pålegg om å sørge for informasjon som egner seg for gjenfinning. De er også normer for innordningen av dokumentasjonen i «saker». Journalføring innebærer at det dannes registre, der bevegelser, forløp og sammenhenger dokumentasjonen inngår i blir til en selvstendig eksisterende representasjon av disse forløpene.

Det er skrevet en hel del arkivteoretisk litteratur om ulike praksiser for danning av arkiver. Et begrepspar som brukes en del i slike sammenhenger er *registratur* og *non-registratur*. Disse to begrepene kan forstås som grunnleggende forskjellige systematikker for organisering av den dokumentasjonen virksomheten skaper, noe som er inngående drøftet i en artikkel av Michel Duchein (1992). Duchein viser i en del av sin artikkel til en litt eldre artikkel, av Robert-Henri Bautier (1968), for å understreke den relativt sterke kulturforskjellen mellom registratur og non-registratur. Bautiers artikkel er interessant nettopp fordi den er så gammel at disse tolkningene av forskjellene mellom registratur og non-registratur ikke på noen måte kan tilskrives synspunkter på elektronisk dokumentasjon som premis for hvordan materialet ble innordnet i strukturer. Han betraktet Europa som delt i to soner. De landene som baserte arkivdanningen på et registraturprinsipp, hadde etablert «une structure que les archivistes des autres pays peuvant difficilement comprendre» (Bautier 1968 s. 146), altså en struktur som arkivarer i andre deler av Europa vanskelig kunne forstå. Problemene med å forstå strukturen – og med å forstå hverandre – går begge veier.

Litteraturen om registraturprinsippet kan være litt vanskelig å få tak på, fordi den i stor grad redegjør for konkrete trekk ved praksisene, slik som klassifikasjonskoder, saksomslag, dagbøker og kopibøker i ulike former og varianter. En som har levert grundige og mer prinsipielle analyser av registraturprinsippet i ulike varianter av det, og hvilke hensyn det ivaretar, er Thea Miller, først i en masteravhandling (1997), og senere i en artikkel i *Archival Science* (2003). Registratur dreier seg ifølge Miller hovedsakelig om innordning i og kontroll med saker, i betydningen anliggender («matters») for virksomheten. Hvis noe blir identifisert som et nytt anliggende, «fødes» saken ved at det opprettes en mappe, som gis en tittel, og innordnes i en «aktenplan». En aktenplan er en abstrakt og grovmasket inndeling i saksområder, et klassifikasjonsskjema for innordning og oppstilling. Saker ferdigbehandles, og avsluttes.

Denne betraktningen hos Miller, knyttet til den prøyssiske varianten av registraturprinsippet, kan sies å være ganske dekkende for store deler av offentlig saksbehandling ved bruk av elektroniske journal- og arkivsystemer i norsk praksis.

Throughout all of this activity, the key assumption -- and indeed, prerequisite -- was that there was only one type of file making method which came into consideration: this was the organization of all documents into files according to the business matter from which they originated.
(Miller 1997, s. 20).

I den senere artikkelen fra Miller vektlegger hun enda tydeligere at det saksbegrepet registraturprinsippet gir opphav til, er en representasjon av virksomhetens aktiviteter.

[The resulting files] were nothing less than the extant traces of the handling of each individual business matter (large or small). Thus this "action file" (Sachakte) was never viewed as a mere collection of documents, but rather as a faithful representation of the actual business matter. (Miller 2003, s. 47).

Registraturprinsippet kan sies å innebære en kontrollideologi, der registrene gir et samlet bilde av virksomhetens oppgaver og kontrollen med disse oppgavene. Arkivlovutvalgets forslag dreier seg ikke om å desentralisere eller avvikle virksomhetens kontroll, den får i lovutkastet en annen innretning, gjennom dokumentasjonsplikter og plikt til å ajourholde et syklisk internkontrollsystem for dokumentasjon, en dokumentasjonsstrategi. Det finnes også eksempler tidligere i historien på forsøk på å endre kontrollideologi, gjennom å avvikle registraturprinsippet. Ketelaar skriver i en artikkel om et tysk reformforsøk fra 1920-tallet, *the Büroreform*, at man ville oppnå bedre kontroll gjennom større individualisering av ansvar og oppgaveløsning. «The individual civil servant reigning over his own discrete domain, was liberated from the straight jacket of the *Registratur* (registry system). *Registratur*-free work was one of the central tenets of the *Büroreform*.» (Ketelaar 2006, s. 78).

The Büroreform ble det ikke så mye ut av, men sammenhengene dette målet om å endre kontrollideologi sto i er likevel vesentlige. I store infrastrukturbygninger fra sent 1800-tall og fremover, særlig jernbane og telefonselskaper, endret også kommunikasjonsmønstrene og kommunikasjonsbehovene seg. Mye av det som sjangermessig var en form for intern kommunikasjon oppover, nedover og horisontalt, måtte kunne gjøres gjeldende mellom ulike samhandlende offentlige og private virksomheter. Informasjonsflyt ble blant annet formalisert ved felles overføringsdokumenter, skjemaer og kvitteringsmåter med mer, og ikke nødvendigvis i form av korrespondanse mellom parter. Dette var endringer som større private industrikonsern var i stand til å gjennomføre bedre og mer lettbeint enn de offentlige aktørene (Yates 1993; Ketelaar 2006).

Registraturprinsippet – i den varianten Miller beskriver, og som norsk journalføringspraksis kan sies å ligge nært opp til – har som sin sterke side at den gir en representasjon av et forløp, som kan være egnet til å kontrollere og følge opp virksomhetens aktiviteter. Saksstrukturen gir informasjon om hvilke andre dokumenter som kan være relevante for saksforholdet, og gjør det enkelt å etterspørre restanser, saker som har stoppet opp, brev som burde ha vært besvart, og så videre.

De strukturelle særtrekkene, som kan være noe av grunnen til at registraturprinsippet virker fremmedartet der det ikke allerede er etablert, henger dels sammen med hva saker er og hvordan de oppstår, og dels sammen med den høyst elastiske kronologien man kan få ved at noen saker avsluttes raskt og andre går over lang tid. Kronologien trenger man neppe bekymre seg for i elektroniske systemer, det er som regel svært enkelt å presentere samme materiale i ulike rekkefølger og sammenhenger. Hva saker egentlig er, hvordan de oppstår, hvordan de avsluttes – og kanskje i vel så stor grad premisset om at de nødvendigvis skal

kunne avsluttes – er det derimot grunn til å analysere noe nærmere opp mot arkivlovutvalgets syn, at journalføringsplikten har utspilt sin rolle.

Arkivlovutvalgets argumentasjon

Argumentene for å videreføre en journalføringsplikt går i hovedtrekk ut på en viss anerkjennelse av at journalenes vesentligste funksjon og begrunnelse i dag er at den tilrettelegger for offentlig innsyn. Det som faktisk blir journalført vil også bli publisert i offentlig journal, som er et verktøy for å orientere seg om utviklingen i sakene og be om innsyn i dokumentene. Sett bort fra visse forskriftsbestemte unntak vil også forvaltningen ha en plikt til å tilgjengeliggjøre journalen på Internett. Forholdet til offentlighetsloven er omfattende drøftet i NOU-ens kapittel 16.

Det er en del svakheter og huller i hva som faktisk blir journalført, og i en del tilfeller også store etterslep i registreringen som fører til at det kan ta lang tid å finne frem til de dokumentene man er interessert i. Arkivlovutvalget har god støtte for beskrivelsen av slike mangler, blant annet ved å vise til Riksrevisjonens undersøkelser. Brudd på plikter til å journalføre e-post er et problem som anses omfattende, og har vært kjent lenge. Kriteriene for journalføring, i arkivforskriften § 9, forutsetter skjønn, og kan være ressurskrevende å etterleve. Kriteriene kan være vanskelige å praktisere konsekvent, og på en måte som er i tråd med virksomhetens saksforståelse, samtidig som terskelen for hva som skal journalføres ikke bør legges for høyt til at allmennheten kan orientere seg og be om innsyn.

De prinsipielle sidene ved sammenhengene mellom arkivloven og offentlighetsloven blir arkivlovutvalgets viktigste argument mot å opprettholde journalføringsplikten av hensyn til offentlig innsyn. I en avsnittsoverskrift (NOU 2019: 9, s. 179, avsnitt 16.4.2) stilles spørsmålet «Slutten på et ulykkelig ekteskap?», utvalget mener det vil styrke måloppnåelsen for begge lover om de fungerer mer uavhengig av hverandre. I stedet for dagens praksis, som i realiteten fører til at virksomhetene må innrette arbeidet slik at offentlighetsloven blir styrende for hva som dokumenteres, bør arkivlovgivningen på egne premisser styre innholdet i virksomhetenes dokumentasjon, mens offentlighetsloven bare bør sikre retten til å få kunnskap om denne dokumentasjonen tilgjengeliggjort. Det vil forutsette både endringer i lovgivningen og i de tekniske løsningene, men dette vurderer arkivlovutvalget ikke som uoverkommelige hindringer.

Den ene side ved arkivlovutvalgets argumentasjon dreier seg altså om forholdet til offentlighetsloven. De behovene allmennheten har for journaler som et hjelpemiddel for å finne frem til hvilke saksdokumenter man vil søke innsyn i, bør etter utvalgets syn kunne ivaretas på andre måter, slik at offentlighetsloven ikke blir styrende for virksomhetens dokumentasjon. Denne siden ved ønsket om å avvike journalføringsplikten drøfter utvalget på en gjennomarbeidet måte, og med en tydelig konklusjon.

En annen side ved arkivlovutvalgets argumentasjon går mer i retning av et generelt angrep på journalføringsplikten, eller registraturprinsippet, der saksstrukturen ses som «a faithful representation of the actual business matter» for å låne Millers formulering. Det er mange trekk ved virksomhetens prosesser, og ved behovene for å dokumentere disse prosessene, som ikke blir godt ivaretatt gjennom denne måten å organisere saksbehandlingen på. Denne

siden ved arkivlovutvalgets argumentasjon er imidlertid noe mer fragmentarisk og skissemessig fremstilt i utredningen, og med mindre entydige konklusjoner, enn drøftingen av journalføringsplikts forhold til offentlighetsloven.

Forbindelsene mellom prosessene og dokumentasjonen endrer seg ved automatisering, selvbetjening, og samhandling av ulike slag. En innordning av dokumentasjonen i saker, som opprettes med journalføringsplikten som modell, er i mange tilfeller mindre egnet enn de var i en mer korrespondansedrevet forvaltning. Ellers er det noen litt mer elaborerte innslag av argumenter for at journalføringsplikten bør avvikles i kapittel 14, hovedsakelig under avsnittsoverskriften «Situasjonsforståelse» (NOU 2019: 9, s. 153–159, avsnitt 14.3).

Hovedlinjen i argumentasjonen for å avvikle den saksmodellen som ligger i pålegget om å registrere inn- og utgående korrespondanse, forbundet med en sak som initieres av en henvendelse, er at dette ikke lenger speiler behovet for å dokumentere en ny digital virkelighet av hendelser, forut-eksisterende informasjon, nye kommunikasjonsformer og samhandling mellom virksomheter. Belegg for disse argumentene hentes dels fra betraktninger om faktiske endringer i hvordan forvaltningen jobber, og dels fra kjente trekk ved den teknologiske utviklingen.

En annen, og vel så viktig, kilde til argumenter for disse endringene er forvaltningspolitiske målsetninger, slik de blant annet er uttrykt i Stortingsmeldingen *Digital agenda for Norge* (Meld. St. 27 (2015–2016)). Disse målsetningene omfatter blant annet utstrakt gjenbruk av opplysninger, samhandling mellom virksomheter både i og utenfor forvaltningen, mer mangfoldig saksinitiering der borgernes behov kan være kjent og vurdert på andre måter enn ved å motta søknader, og så videre. Konsekvensene av en slik utvikling vil kunne bli at ulike forløp, der det oppstår behov for å dokumentere noe, ikke nødvendigvis lar seg innordne i entydig identifiserbare saker, og at det heller ikke nødvendigvis er noe enkeltstående, eksisterende dokument som fører til at saker opprettes. Det vil også kunne være uklare og kompliserte sammenhenger mellom saker som avsluttes, og ulike forløp som ikke har noen naturlig start eller slutt.

I arkivlovutvalgets argumentasjon er disse endringene, som påvirker hele forståelsen av saksbehandlingen, saks- og dokumentbegrepene, fremstilt fremoverskuende. Dette er endringer som journalføringspraksisen vil få stadig større problemer med å gi gode svar på. Samtidig som argumentene peker fremover, må man også lese dem i lys av oppsummeringen i NOU-ens sammendrag, arkivlovutvalgets vurdering av at dagens journalføringspraksis har utspilt sin rolle og bidratt til dårligere arkiver.

Arkivlovutvalgets argumentasjon for å avvikle journalføringsplikten har etter mitt syn to litt svake punkter. Det ene er lite tydeliggjorte sammenhenger mellom de fremoverskuende grunnene til at journalføringsplikten er uhensiktsmessig, og de allerede eksisterende problemene den skaper for dokumentasjonspraksisen. Det andre er forholdet mellom journalføringsplikten og forvaltningslovens saksbegrep. Utredningen nevner så vidt at arkivloven samspiller med forvaltningsloven og offentlighetsloven i den grunnprosessen som dagens journalføringsplikt bygger på (NOU 2019: 9, s. 153). Offentlighetslovens funksjon som premissgiver er grundig drøftet senere i utredningen (kapittel 16), men det mangler en

nærmere vurdering av om forvaltningsloven forutsetter den formen for saksavgrensning som journalføringsplikten fører med seg.

Forutsetter forvaltningsloven et saksbegrep basert på registraturprinsippet?

Forvaltningsloven har ingen legaldefinisjon av begrepet «sak», men det er et begrep som brukes gjennomgående i loven. Et særlig viktig begrep som er forbundet med saksbegrepet i forvaltningsloven er begrepet part. En part er definert i loven, som «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder» (forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e). Forvaltningsloven er delt inn i kapitler. Kapittel II og III gjelder alt forvaltningen driver med. Her finner man blant annet habilitetsregler, veiledningsplikt, taushetsplikt og retten til å kommunisere elektronisk med og i forvaltningen. Kapittel IV til VI gjelder saker om enkeltvedtak, og sikrer visse rettigheter for den som er part i saker som gjelder enkeltvedtak. Det omfatter blant annet retten til partsinnsyn, begrunnelsesplikt og klagerettigheter.

Forvaltningslovens saksbegrep må kunne brukes slik at det er mulig å avgjøre om en person har partsrettigheter eller ikke, og om det treffes enkeltvedtak som utløser en begrunnelsesplikt. I dagens forvaltningspraksis vil det svært ofte, men ikke alltid, innebære at det som journalføres som samme sak også er samme sak etter forvaltningslovens saksbegrep.

Man finner visse unntak og gråsoner i rettspraksis. I en dom i Høyesterett, Rt. 1997 s. 343, var spørsmålet om en sak knyttet til bruksformål for en eiendom var samme sak eller ikke. Høyesterett landet på at det var de reelle forholdene i saken, faktum og de rettslige problemstillingene, og ikke de formelle forholdene som avgjorde om dette var samme sak. Førstvoterende i Høyesterettsaken skrev at «[f]orskjellene er så markante at jeg er tilbøyelig til å mene at fylkesmannen her ikke har handlet innenfor 'saken'».

Et annet eksempel på reelle saksavgrensninger som ikke er i tråd med den formelle saken, finner man i bestemmelsen om samlet forholdsmessig fastsetting av barnebidrag i barneloven § 75 annet ledd. Hvis en bidragspliktig har barn med flere, og den samlede økonomiske bidragsevnen er mindre enn summen av bidragspliktene, kan det treffes et samlet vedtak som har betydning for størrelsen på bidraget til alle bidragsmottakerne. En slik samlet fastsetting er samme sak og samme enkeltvedtak etter forvaltningslovens reelle partsbegrep, de ulike bidragsmottakerne kan alle ha partsrettigheter i denne fastsettelsen. Journalføringen og den arkivmessige inndelingen er likevel knyttet til det samme formelle saksbegrepet som øvrige bidrags saker, én sak for hvert barnekull og deres to foreldre.

Sett inn omtrent her: Figur 1. Bildetekst:

*Figur 1. Samlet forholdsmessig fastsetting av barnebidrag.
Journaliseringen av saker til venstre, partsrettigheter og forvaltningslovens saksbegrep til høyre*

Disse eksemplene på forvaltningslovens reelle saksbegrep tilsier at journalføringsplikten innretning etter arkivforskriften ikke er styrende for forvaltningslovens saksavgrensning. Man får ikke rettigheter i en forvaltningssak i kraft av den pragmatiske inndelingen av saker forvaltningsorganet velger i sin journalføring, man får disse rettighetene i kraft av forvaltningslovens kriterier og bestemmelser. I en viss forstand kan man si at saksbegrepet i forvaltningsloven er tautologisk, man har rettigheter i en sak i kraft av å være part i saken, og det er disse rettighetene som gjør en til part.

Selv om journalføring ikke styrer hva som er saker etter forvaltningsloven, kan det tenkes at forvaltningslovens regler i praksis medfører noen grenser for hvor utflytende et saksbegrep kan bli før det blir uholdbart. Partsrettighetene må kunne oppfylles, det vil for eksempel være lite holdbart om innsynsrettigheter ble avskåret fordi dokumentasjon som er relevant for deg som part i en sak befinner seg i andre informasjonsstrømmer enn i en enkelt identifiserbar prosess som fører frem til et vedtaksbrev. På den annen side er det lite grunn til å insistere på at alt som er forbundet med det samme enkeltvedtaket må være knyttet til en formell sak av det slaget journalføringsplikten skaper, så lenge forvaltningsorganet sørger for å ivareta de rettigheter man har som part i den reelle saken.

Nåtidige problemer knyttet til journalføringsplikten

Journalføringsplikten og registraturprinsippet skaper enkelte problemer som ikke bare er knyttet til en fremtidig teknologisk og forvaltningspolitisk utvikling, de fører også til problemer i dagens praksis. Flere av arkivlovutvalgets forslag er knyttet til slike problemer, men uten at de egentlig blir diskutert som problemer ved journalføringsplikten.

Journalene over ekstern korrespondanse er mangelfulle av flere grunner. En av disse er at journalføring av organinterne dokumenter er frivillig. Frivilligheten gjelder selv om disse dokumentene kan ha reell betydning for utfallet av en sak. Dokumentene forutsettes imidlertid likevel å arkiveres på saken, det reelle innholdet i denne frivilligheten er dermed lite annet en svakt begrunnet adgang til å hemmeligholde eksistensen av et dokument. I visse tilfeller har man rett til innsyn i interne dokumenter, og selv om dokumenter kan unntas fra innsyn har forvaltningsorganet likevel en plikt, etter offentlighetsloven § 11, til å vurdere merinnsyn, altså om innsyn kan gis likevel. Problemet med organinterne unntak fra journalføringsplikten er en synlig og lett identifiserbar kilde til mangler i journalene.

Andre mangler dreier seg om at det finnes en god del dokumenter som kommer inn under offentlighetslovens definisjon av saksdokument, men som likevel faller utenfor journalføringsplikten. Innsynsretten er like fullt til stede uavhengig av om dokumentet er journalført eller ikke, men offentlighetsloven mangler virkemidler for å stille krav til synliggjøring av hvilke saksdokumenter som eksisterer utenfor den offentlige journalen. Dette er et av de problemene som arkivlovutvalget vil løse ved å avvikle den tette forbindelsen mellom arkivloven og offentlighetsloven, slik at offentlighetsloven selv må sørge for å stille sine krav til hvordan virksomhetenes dokumentasjon skal presenteres.

Et problem som også gir mangelfull dokumentasjon som resultat, er journalføringsplikten forutsetning om sakstilknytning. Mange dokumenter kan mangle sakstilknytning, eller sakstilknytningen kan være asynkron til forløpene i relevante saker, eller sakstilknytningen er

ikke entydig. Den mest omfattende drøftingen av dette som et nåtidig problem i arkivlovutvalgets utredning gjelder fangst av virksomhetens kommunikasjon, i hovedsak e-post. Journalføringskriteriene tilsier at dette er en vurdering saksbehandler skal gjøre, av om en e-post hører til i en journalført sak, og i så fall hvilken. Manglene er enorme, og det er de antakelig av gode grunner. Kommunikasjon blir ikke saksdokumenter av seg selv. Hvis man ikke på forhånd har fastsatt hvilken sak noe skal høre til, og har klare forventninger om hva dokumentet skal inneholde, vil man bare unntaksvis se kommunikasjonen som et saksdokument i en entydig og identifiserbar sak.

Løsningen som arkivlovutvalget foreslår er interessant, fordi den i seg selv innebærer et brudd med forutsetningen om at dokumentasjonen i et forvaltningsorgan skal struktureres i henhold til journalførte saker. Lovutkastets § 8 foreslår en plikt, for virksomheter, til å dokumentere sin kommunikasjon. Plikten omfatter virksomhetsrelatert kommunikasjon til og fra personer i ledende stilling. Det er ikke her formulert eller forutsatt noe krav til at denne dokumenterte kommunikasjonen må knyttes til saker, eller opprette nye saker, i tråd med de kriteriene som i dag er nedfelt i arkivforskriften § 9.

Et annet av problemene arkivlovutvalget beskriver, som innebærer at journalføringsplikten kan være lite hensiktsmessig, er bruken av forut-eksisterende informasjon i saksbehandlingen. Det er ikke bare et problem for nye typer forvaltningsprosesser, det er i høy grad noe som preger dagens forvaltningspraksis. Informasjon som brukes i saksbehandlingen oppstår ofte i andre prosesser, asynkront til den formelle og journalførte saken som er under behandling.

Et eksempel, blant svært mange, er søknad om kontantstøtte, med regler i kontantstøtteleven § 14 om hvordan man søker. Sakene behandles av NAV. Et av de viktigste kriteriene for kontantstøtte er at barnet ikke går i barnehage. Informasjonen som brukes for å kontrollere dette, er et register som hver kommune er pliktig til å holde a jour etter barnehageloven § 8. Det følger av kontantstøtteleven § 19 at overføringer fra kommunale registre skal skje hver måned. Dokumentasjonen som fremgår av journalføringen, peker på et oppslag i NAVs egne registre. Den reelle kilden er bostedskommunens registreringer. Påliteligheten ligger i kvaliteten på kommunens registreringer, og i overføringsrutinene. De metadataene som sikrer autentisitet og pålitelighet befinner seg ikke i den journalførte saken. De finnes i en uavhengig ekstern registreringsprosess, og i en importrutine, som for fremtidige brukere av arkivet kommer til å være usynlig. I den grad man i det hele tatt finner slik dokumentasjon, vil den i praksis være umulig å bruke som belegg for at informasjon om barnehageplass i den enkelte kontantstøttesak er autentisk.

Sett inn omtrent her: Figur 2. Bildetekst:

Figur 2. Kontantstøtte, forholdet mellom saksbehandlingsforløp og informasjonskilder.

Et siste problemområde i arkivlovutvalgets argumentasjon som det er grunn til å nevne, og som også i høy grad er et nåtidig problem, er at virksomhetsgrenser ikke alltid er en

hensiktsmessig ramme for saksforløp og dokumentasjonsprosesser. Det utgangspunktet som følger av arkivforskriften § 9, plikten til å registrere inngående og utgående korrespondanse, strukturerer journalene og arkivene etter et prinsipp om organisatorisk proveniens. Saksbehandling som reelt sett er en prosess som går på tvers av virksomheter, vil etter dette prinsippet danne arkiv med saksdokumenter i hver av de deltakende virksomhetene. Samhandlingen består av reelle eller fingerte ekspedisjoner mellom deltakerne. Hver av virksomhetene ser saken fra sitt utkikkspunkt. Det som én part kan oppfatte som en og samme sak, vil for en annen kunne fremstå som fragmentert fordi journalføringspraksisen i større grad bidrar til å synliggjøre virksomhetsgrensene enn til å vise stafettpinnen i saksforløpet.

Det finnes eksempler på samhandling i forvaltningen som ikke følger utgangspunktet i arkivforskriften § 9. Dels kan det gjelde systemer som definerer seg som rene samhandlingsløsninger eller postkasser, som ikke bidrar noe til informasjonen. Det gjelder for eksempel for Altinn, som er en skjemasentral for forvaltningen. Opplysninger som fylles ut lander riktignok i Altinn, og metadata som kan påvise sikker pålogging, fullmakter, og en tilsiktet signeringshandling befinner seg i Altinn. Skjemaenes innhold blir imidlertid plukket opp av den etaten som eier skjemaet. Dermed er ikke Altinn arkivskaper.

Et annet eksempel er etatskonstellasjonen Utlendingsforvaltningen. Det er ikke et forvaltningsorgan, men en betegnelse for arkivskapere som danner arkiv i et felles system. Det rettslige grunnlaget for en slik løsning er arkivforskriften § 3, som gir Riksarkivaren myndighet til å fastsette bestemmelser som avviker fra forskriften for «særskilte organ eller utval eller for grupper av slike organ eller utval». Riksarkivarens dispensasjon ble gitt i 2006 (Riksarkivaren, sak nr. 2006/12457). Vilkårene som ble stilt omfattet blant annet at et krav til at transaksjoner mellom de deltakende virksomhetene måtte dokumenteres i systemet. Dispensasjonsadgangen finnes i arkivforskriften, men brukes relativt sjelden i praksis.

Tanken om å fravike det tradisjonelle organisatoriske proveniensprinsippet er ikke ny. Proveniensen kan også knyttes til funksjoner, eller til systemer. Både verdien av proveniensprinsippet og ulike måter det utfordres på er kilde til en rik teoretisk litteratur. Det å knytte proveniensbegrepet til et elektronisk system ble lansert i en artikkel av David Bearman: «Recordkeeping systems have the virtue of being the locus of functional provenance and at the same time being real things with concrete boundaries in time and space that do not require philosophy to locate.» (Bearman 1993, s. 24).

I utkastet til ny arkivlov, § 7, foreslås det en generell adgang til å dokumentere i felles systemer. Bestemmelsen er i hovedsak utformet som et krav til å avtale ansvarsforhold og forholdet til annen lovgivning i slike tilfeller.

Samhandling mellom virksomheter som håndteres ved at de dokumenterer i felles systemer, uten å fingere «ekstern» korrespondanse, forutsetter ikke nødvendigvis at journalføringsplikten helt og holdent må oppheves, men man vil i praksis bevege seg et stykke bort fra utgangspunktene i arkivforskriften § 9, ved at man fraviker den strenge organisatoriske proveniensen og flytter på grensene mellom ekstern og intern dokumentasjon.

Er det nødvendig å avvike journalføringsplikten?

Hvis man i større eller mindre grad er villig til å akseptere problembeskrivelsene fra arkivlovutvalget, og eventuelt de videre utpenslingene som denne artikkelen legger til, gjenstår spørsmålet om man egentlig trenger å forlate journalføringsplikten, for å løse de problemene arkivlovutvalget peker på. Selv om man aksepterer premisset om at journalpraksisen har gitt dårlige arkiver, er det ikke dermed nødvendigvis slik at man er enig i at journalføringsplikten har utspilt sin rolle og derfor bør avvikes.

Det sporet man har lagt opp til gjennom arkivforskriftens bestemmelser og Noark, er å automatisere samhandlingen mellom selvstendige arkivskapere gjennom systemintegrasjoner. I høringsrunden til NOU 2019: 9 påpeker *Arkivgruppe-2019*, som har levert en av de mest omfattende uttalelsene, at automatisert integrasjon mellom systemer og produksjon av metadata har vært noe det ble tilrettelagt for allerede fra Noark-4 i 1998. Den manuelle produksjonen av metadata som fremdeles foregår anses som en unødvendig svakhet, «når korrespondansen i all hovedsak skjer elektronisk, ligger alle forhold til rette for at det meste av metadata kan fanges opp automatisk» (*Arkivgruppe-2019* s. 10).

Integrasjoner og automatisert produksjon av metadata er noe som har økt jevnt og trutt de senere år, så det er en strategi som virker et stykke på vei. Resultatet er journalføring i tråd med de reglene som ligger i dagens arkivforskrift. Med gode integrasjoner kan alle få registrert sitt, innenfor de gjeldende reglene, med færre tastetrykk og færre feilregistreringer som resultat. Man kan forvente å oppnå både arbeidsbesparelse og kvalitetssikring, og opprettholder det saksbegrepet og proveniensgrunnlaget som vi har med oss fra før forvaltningen ble overveiende elektronisk.

En utvidelse i retning av å åpne for at samhandling kan danne felles arkiver, eller systemproveniens, kan bidra til mindre fragmentering av tverrgående prosesser. Det vil innebære visse justeringer av dagens journalføringsplikter, men trenger ikke nødvendigvis innebære store endringer i hvordan man forstår saksbegrepet som en representasjon av virksomhetens prosesser.

Dersom man følger anbefalingen om å avvike journalføringsplikten fullt og helt, innebærer det at man går bort fra saksmappen som det enerådende prinsippet for organisering av dokumentasjon. Det vil i mindre grad enn i dag føre til ensartethet i dokumentasjonssystemer og arkivversjoner av elektroniske arkiver. Dokumentasjonen vil befinne seg i og tas vare på i kildesystemene i større grad, fordi det ikke nødvendigvis vil være en «sak» som all dokumentasjonen skal ordnes inn under. Det dreier seg om å anerkjenne og legge til rette for et langt bredere tilfang av kontekster som dokumenteres på ulike vis. Arkivmyndighetens kontroll med arkivdanningen vil ikke gå veien om å stille krav til systemer, innhold og strukturer, den vil i stedet gå veien om å etterprøve kvaliteten i virksomhetenes egne strategier for og beslutninger om dokumentasjon.

Å avvike journalføringsplikten fullt og helt er uten tvil et stort skritt å ta. Det ville være et brudd med arven fra det prøyssiske registraturprinsippet. Om Bautier hadde rett, ville det være nærmest en kulturell og kognitiv revolusjon. Arkiv-Norge har en nærmest evig lang

forankring i en registraturtradisjon, det kan være en fare for å undervurdere problemene med å forstå at non-registratur er arkivdokumentasjon.

Et slags universalremedium i arkivlovutvalgets utredning, for håndtering av de mange dokumentasjonsproblemene man kan eller bør håndtere bedre, er å satse på «innebygd arkivering». Uttrykket innebygd arkivering er et lån fra personvernforordningens «innebygd personvern». Disse uttrykkene er oversettelser av henholdsvis *archiving by design* og *privacy by design*. Det dreier seg om at systemene skal ivareta dokumentasjonsbehovene på faglig holdbar måte, mest mulig under panseret og usynlig for brukeren.

David Bearman undersøkte tidlig på 1990-tallet mange lands forvaltningstradisjoner, for å se hva ulike registreringspraksiser kunne ha å si for elektroniske dokumenter. Disse undersøkelsene førte ham også i kontakt med de ulike europeiske «kulturelle sonene» for registratur og non-registratur som Duchein og Bautier skriver om. Bearman uttrykte en viss forundring over en del europeiske arkivmiljøer innen registraturtradisjonens tro på at brukere av elektroniske verktøy burde (og i det hele tatt kunne) jobbe etter registraturprinsippet. Han mente at god kvalitet i dokumentasjonen forutsetter at systemene ikke burde plage brukerne med arkiveringen, men i stedet ordne det i bakgrunnen, usynlig for brukeren, altså et synspunkt som ligger nær opp til det arkivlovutvalget legger i innebygd arkivering (Bearman 1992).

Noe man nok bør merke seg i forbindelse med arkivlovutvalgets anbefalinger om innebygd arkivering, er at det formuleres rundt nok til at det kan anvendes på alle de tilnærmingene som er nevnt ovenfor. Innebygging, eller kamuflering, av hvordan systemene ivaretar dokumentasjonspraksis kan være en god ambisjon uansett om man satser på automatisert produksjon av metadata innenfor dagens journalføringspraksis eller om man avvikler registraturprinsippet fullt og helt.

Avslutning

Selv om arkivlovutvalget har gått høyt ut med uttalelsen om at journalføringsplikten har utspilt sin rolle, er det ikke krystallklart hvor langt de har hatt til hensikt å gå i å endre praksisen i norsk forvaltning. Naturlig nok er det mange av drøftingene gjennom hele NOU-en som bærer preg av det som er etablerte og grunnfestede tradisjoner i det norske fagmiljøet. En NOU som hadde avvist og revet ned journalføringspraksisene så å si rundt hver eneste sving ville nok nærmest ha vært umulig å skrive.

En viss usikkerhet om hvor radikale arkivlovutvalgets medlemmer egentlig har ment å være, kan man også spore i den litt forsiktige introduksjonen til utsagnet om at journalføringspraksisen har utspilt sin rolle. De går ikke egentlig så mye lenger enn å si at lovutkastet er utformet uten krav til journalføring (NOU 2019: 9, s. 33). Forslaget om å opprettholde en hjemmel til å stille krav til systemer, og en ordning for å godkjenne dem, fremstår heller ikke som et veldig helhjertet brudd med dagens praksis. De strammeste, og vesentligste, reglene om journalføring finner man i arkivforskriften §§ 9 til 12, og disse reglene vil ikke nødvendigvis bli feid ut dersom man vedtar ny arkivlov i tråd med forslaget.

En avvikling av journalføringsprinsippet, i den mest radikale formen, vil innebære å gå bort fra registraturprinsippet, og fra saksmappene som pålitelige representasjoner av virksomhetens anliggender. Argumentene er gode, men fallgruvene er også dype. En eventuell videre diskusjon om avvikling av journalføringsplikten bør kanskje sette av enda mer plass både til de grunnleggende arkivteoretiske spørsmålene dette reiser, og til juridiske og statsvitenskapelige perspektiver på kontrollprinsippene og arkivmyndighetens rolle.

Referanser

Arkivforskriften. *Forskrift om offentlege arkiv*. Forskrift 15. desember 2017 nr. 2105.

Arkivgruppe-2019 (Tor Breivik, Ivar Fønnes, Trond Sirevåg og Gunnar Urtegaard). *Høringsuttalelse, NOU 2019: 9 – Fra kalveskinn til datasjø. Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver*.

Arkivloven. *Lov om arkiv*. Lov 4. desember 1992 nr. 126.

Barnehageloven. *Lov om barnehager*. Lov 17. juni 2005 nr. 64.

Barneloven. *Lov om barn og foreldre*. Lov 8. april 1981 nr. 7.

Bautier, Robert-Henri (1968). La phase cruciale de l'histoire des archives: la constitution des dépôts d'archives et la naissance de l'archivistique. *Archivum*, XVIII, 139–149.

Bearman, David (1992). Diplomats, Weberian Bureaucracy, and the Management of Electronic Records in Europe and America. *The American Archivist* 55(1), 168–181.

Bearman, David (1993). Record-Keeping Systems. *Archivaria* 36, 16–36.

Duchain, Michel (1992). The History of European Archives and the Development of the Archival Profession in Europe. *The American Archivist* 55(1), 14–25.

Forvaltningsloven. *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker*. Lov 10. februar 1967.

Ketelaar, Eric (2006). "Control through Communication" in a Comparative Perspective. *Archivaria*, 60, 71–89.

Kontantstøtteleven. *Lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre*. Lov 26. juni 1998 nr. 41.

Meld. St. 27 (2015–2016). *Digital agenda for Norge*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Miller, Thea (1997). *The German Registratur*. Master Thesis, School of Library, Archival and Information Studies. The University of British Columbia.

Miller, Thea (2003). The German registry: The evolution of a recordkeeping model. *Archival Science* 3, 43–63.

Nesland, Trine (2014). Gjenstand for saksbehandling og verdi som dokumentasjon – analyse av journalføringskriteriene i arkivforskriften. *Tidsskriftet Arkiv*, 5.

NOU 2019: 9. *Fra kalveskinn til datasjø. Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver.* Kulturdepartementet.

Offentlighetsloven. *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd.* Lov 19. mai 2006 nr. 16.

Ot.prp. nr. 102 (2004–2005). *Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)*, Justis- og politidepartementet.

Riksarkivaren, sak nr. 2006/12457. *Forespørsel om dispensasjon fra arkivforskriften § 1-1 og § 2-6 – Utlendingsdirektoratet UDI.* Brev fra Riksarkivaren til UDI.

Rt. 1997 s. 343. (Høyesterett – dom).

SOM-2017-3029. *Innsyn i statsministerens kalender – saksdokumentbegrepet* (Sivilombudsmannens uttalelse).

SOM-2018-4884. *Kommunens praksis for journalføring av e-poster mv.* (Sivilombudsmannens uttalelse).

Yates, JoAnne (1993). *Control through Communication. The Rise of System in American Management.* Johns Hopkins University Press.