



Gjenstand for saksbehandling og verdi som dokumentasjon

Frokostmøte i region øst 25. september 2014

Trine Nesland

trine.nesland@arkivrad.no

Om meg, Trine Nesland

- Kvalitetsrådgiver ved Diakonhjemmet sykehus.
- Tidl. fagsjef for arkiv og dokumentasjon i Ruter AS.
- Redaktør i Arkivråd og kursinstruktør på Norsk Arkivråds kurs i offentlighetsloven.
- Student ved Høgskolen i Oslo og Akershus.

Temaoversikt

- innledning
- metode
- teoretisk fundament
- analysefunn
- konklusjon

Ramme og motivasjon

- Journalføringskriteriene er
 - upresise – og upresiserte!
 - sentrale byggesteiner i offentlighetsloven og arkivloven, men likevel oversette.
- Arkivforskriftens § 2-6 første ledd:

«I journalen skal ein registrere alle inngåande og utgåande dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er **gjenstand for saksbehandling** og har **verdi som dokumentasjon**.»

Fremgangsmåte

- Dialektisk-relasjonell diskursanalyse
 - Steg 1: Problemet og problemets semiotiske uttrykk
 - tema og problem (manglende journalføring og arkivering)
 - teoretisk fundament (juridisk teori og metode, m.m.)
 - tekstvalg (gjeldende lover, forarbeider, uttalelser fra lovanvendere, litteratur)
 - Steg 2: Hva står i veien for å løse problemet?
 - dialektisk-relasjonelt (hierarkisk) orientert analyse
 - begrepsanalyse
 - Steg 3 og 4: Trenger systemet problemet? Hvilke veier finnes forbi det som hindrer problemets løsning?

Problemstilling

- Hvordan er arkivforskriftens journalføringskriterier «gjenstand for saksbehandling» og «verdi som dokumentasjon» forklart og diskutert i eksisterende litteratur/teori, og hvordan er kriteriene, i medhold av eksisterende litteratur/teori, ment å skulle forstås?

Tema og problem

- Tema:

Hvordan er journalføringskriteriene «gjenstand for saksbehandling» og «verdi som dokumentasjon» i arkivforskriften ment å skulle forstås?

- Problem:

Manglende, mangelfull og feilaktig journalføring og/eller arkivering (OBS: problemet er overordnet temaet!)

Teoretisk fundament (I)

- Hermeneutikk, relativisme, lingvistikk, semiotikk og sannhet:
 - «Ting er for deg slik som de fremstår for deg, og for meg slik som de fremstår for meg.»
 - «Rødt lys betyr stopp når grønt lys betyr kjør og gult lys betyr vent.»
 - Er argumentasjonen i tekstene dialektisk-relasjonell/relativistisk eller interlingvistisk/semiotisk-relasjonell?

Teoretisk fundament (II)

- Juridisk teori og metode (I)
 - Rettskildelæren og riktig bruk av denne viser rettsanvenderne hvilke rettsregler som gjelder, samt disse rettsreglenes nærmere innhold.
 - «Uten å fornærme noen må det være tillatt å si at meget av det som er skrevet om norsk forvaltningsrett, er preget at en omfattende «*materialsamling*». Store kvanta av uttalelser fra sivilombudsmannen, departementsskriv, andre teoretikere m.v. er samlet og presentert – med den følge at de grunnleggende reelle hensyn inklusive behovet for en betryggende behandling av sakene nærmest drukner i mengden. Jo mindre faglig integritet og evne til å se de reelle hensyn som en jurist eller privat part måtte ha, jo lettere vil han la seg overbevise eller villedde av uttalelser fra f.eks. et departement.» (Fleischer 1998).

Teoretisk fundament (III)

- Juridisk teori og metode (II)
 - De viktigste rettskildedefaktorene i dag (hierarkisk): Lover (lovtekster), lovformål, forarbeider, etterarbeider, andre reelle hensyn, rettspraksis, andre myndigheters praksis, publikumssedvaner, rettsoppfatninger, folkeretten og andre internasjonale regler, menneskerettighetene og i noen tilfeller utenlandsk rett. (Fleischer 1998).
 - Lovens ord går først: Det er *lovteksten* som er vedtatt av organet som er gitt lovgiverkompetanse.

Teoretisk fundament (IV)

- Verditeori
 - Ingenting har verdi i kraft av seg selv; verdien av et arkivdokument avhenger av at det finnes personer som knytter verdi til det.
 - Verdibegrepet må ses på som et relativt fenomen; et arkivdokument er alltid mer eller mindre verdifullt enn et annet arkivdokument.
 - Samtidige brukere vs. fremtidige brukere; ikke nødvendigvis sammenfallende behov – verdiforståelsen endrer seg.
 - Verdivurderinger på mikronivå; utgangspunkt i journalføringskriteriene.

Utvalgte tekster (I)

- Arkivloven med forskrifter og deler av arkivlovens forarbeider.
- Offentlighetsloven med forarbeider og veileder.
- Uttalelser fra Sivilombudsmannen og departementene.
- Vurderinger fra andre offentlige organ (lovanvendere).
- «Arkivhåndboken for offentlig forvaltning» (Fonnes, 2010).
- «Arkivdanning» (Marthinsen, 1994).
- «Arkivteori – en innføring» (Marthinsen, 2012).
- Noark 4 og 5 (Riksarkivet, 1999, 2013).
- Statens generelle kravspesifikasjon (Statskonsult, 1997)

Utvalgte tekster (II)

- Generelt manglende problematisering av journalføringskriteriene i flertallet av tekstene.
- Regelgjengivelse:
 - «Det er tre kriterium som må vere oppfylte for at eit dokument skal vere journalføringspliktig. For det første må det vere eit saksdokument for organet. For det andre må dokumentet anten ha kome inn til eller blitt sendt ut frå organet. Og for det tredje må dokumentet både vere gjenstand for saksbehandling og ha verdi som dokumentasjon.» (Arkivverket, 2014).
 - Etter § 2-6 [i arkivforskrifta kapittel II B] har organet plikt til å registrere i journalen alle inngående og utgåande saksdokument som er gjenstand for sakshandsaming og har verdi som dokumentasjon.» (Justis- og politidepartementet, 2009 («Rettleiar til offentleglova»)).

Utvalgte tekster (III)

- Arkivbegrensning (arkivforskriften §§ 3-19, 3-20):
 - «Dersom eit dokument korkje fører til saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon, skal det ikkje arkiverast – det skal arkivavgrensast.» (Arkivverket, 2014).
 - «*Arkivbegrensning* er å forhindre at materiale som er uten verdi for saksbehandlingen eller dokumentasjonen, blir en del av arkivet.» (NOU 1987: 35).
- NOU 2003: 30 etablerer en «saksbehandlingskala»:
 - «[...] det må være anledning til å sende ellers interne dokumenter i kopi til samarbeidende organer uten at dokumentet av den grunn blir offentlig, så lenge dokumentet hos mottakeren ikke er gjenstand for saksbehandling ut over at dokumentet blir lest til orientering.» (NOU 2003: 30).

Utvalgte tekster (IV)

- Sivilombudsmannen (sak 94-0045):
 - «Det må vere eit krav at det skjer ei sakleg vurdering av i kva grad dokumentet er relevant for sakshandsaminga [...]»
- St meld nr 32 (1997-98):
 - «[Arkivinstruksen] kan knapt sies å utgjøre noen fyllestgjørende og gjennomtenkt regulering av journalføringsplikts omfang. [...] Den er imidlertid etter forvaltningspraksis ikke forstått slik at den pålegger en plikt til å journalføre ethvert dokument «som er en del av saksbehandlingen». [...] Funksjons- og bevaringshensyn tilsier at forvaltningen ikke kan registrere og arkivere ethvert papir eller annet dokument som faller inn under offentlighetslovens dokumentbegrep, og som i utgangspunktet omfattes av innsynsretten. Dette ville være uforholdsmessig arbeids- og kostnadskrevende, gå på bekostning av effektiv saksbehandling og føre til at forvaltningens arkiver ble fylt til randen av arkivuverdig materiale.»

Utvalgte tekster (V)

- Jørgen H. Marthinsen:
 - «Ekspedisjoner som blir gjenstand for saksbehandling, må sees som viktige for arkivskaperen. Dermed bør det også registreres. Saksbehandling må i dette tilfellet forstås som noe som bidrar til å oppfylle institusjonens formål.» (Marthinsen, 1994).
 - «[Saksbehandling er] alt arbeid som er nødvendig for å bringe en sak frem til avgjørelse (vedtak).» (Marthinsen, 2012).

Utvalgte tekster (VI)

- Arkivhåndboken (Fonnes, 2010):
 - «Kriteriene kan gi rom for et visst skjønn når det gjelder spesielle typer dokumenter. Men i de aller fleste tilfeller er det hevet over tvil at dokumenter som mottas utenfra eller ekspederes til andre som ledd i den virksomhet organet driver, er underlagt journalføringsplikt. Dokumenter som organet mottar eller sender som ledd i sin virksomhet, er saksdokumenter for organet, gjenstand for saksbehandling og har vanligvis verdi som dokumentasjon av virksomheten.»
 - «Alle dokumenter som kommer inn under arkivlovens definisjon av arkiv i § 2, og som ikke er gjenstand for arkivbegrensning etter arkivforskriften §§ 3-18 og 3-19, skal arkiveres.»

Utvalgte tekster (VII)

- Kultur- og kirkedepartementet (2009):
 - Et dokumentets verdi som dokumentasjon er en funksjon av den betydning dokumentet har for i ettertid å kunne fremskaffe informasjon om og bevis for hva som har skjedd.
 - «I motsetning til i offentlighetsloven er uttrykket [saksbehandling] i arkivforskriften brukt som et kvalifiserende avgrensningskriterium. Det betyr at saksbehandling står i motsetning til noe som i arkivforskriftens forstand ikke skal regnes som saksbehandling.»
 - «Det er når vurderingen er særlig usikker, eller når det uansett utarbeides en særskilt skriftlig begrunnelse for en avgjørelse, at det utvilsomt vil være tale om saksbehandling i arkivforskriftens forstand.»

Utvalgte tekster (VIII)

- Statens generelle kravspesifikasjon (1997):
 - «[Saksbehandling er] en prosess som utføres for å behandle saker på vegne av en virksomhet og som leder frem til en autorisert beslutning. [...] Saksbehandling er også å behandle informasjon og fakta, bruke lover og regler, følge prosedyrer, kommunisere med aktører som saken gjelder, og treffe beslutninger.»
- Noark:
 - «Vurdering av informasjon knyttet til en intern eller ekstern problemstilling med sikte på at det skal fattes en beslutning eller et vedtak. I offentlig saksbehandling vil beslutningen eller vedtaket ofte gi rettsvirkning for en eller flere fysiske eller juridiske personer.» (Riksarkivet, 1999).
 - «Vurdering av informasjon knyttet til en intern eller ekstern problemstilling med sikte på at det skal fattes en beslutning eller et vedtak. (Riksarkivet, 2013).

Analysefunn (I)

- Dialektisk-relasjonelt (hierarkisk) orientert analyse:
 - Øverst i det juridiske hierarkiet finner vi arkivloven selv, inkl. lovens formål, dernest skranken som arkivbegrensningsbestemmelsene i arkivforskriften etablerer.
 - Lovteksten er alltid utgangspunkt for en juridisk tolkning.
 - Lovens formål må være særlig instruktivt.
 - Sekundære kilder:
 - Offentlighetsloven med forarbeider
 - Uttalelser fra lovanvendere
 - Litteratur (Arkivhåndboken, annen litteratur)

Analysefunn (II)

- Begrepsanalyse:

- Dialektisk-relasjonell argumentasjon

Arkivhåndboken:

«Dokumenter som organet mottar eller sender som ledd i sin virksomhet, er saksdokumenter for organet, gjenstand for saksbehandling og har vanligvis verdi som dokumentasjon av virksomheten.»

- Semiotisk-relasjonell argumentasjon

Kultur- og kirke departementet:

- «I motsetning til i offentlighetsloven er uttrykket [saksbehandling] i arkivforskriften brukt som et kvalifiserende avgrensningskriterium. Det betyr at saksbehandling står i motsetning til noe som i arkivforskriftens forstand ikke skal regnes som saksbehandling.»
- Journalføringsvurderinger må være saksbehandling: ««Det er når vurderingen er særlig usikker [...] at det utvilsomt vil være tale om saksbehandling i arkivforskriftens forstand.»

Analysefunn (III)

- Motstrid!
 - Arkivhåndboken:
 - «Dokumenter som organet mottar eller sender som ledd i sin virksomhet, er saksdokumenter for organet, gjenstand for saksbehandling og har vanligvis verdi som dokumentasjon av virksomheten.»
 - Kultur- og kirke departementet:
 - «Selv om vilkåret ”gjenstand for saksbehandling” ikke kan oppfattes som noe strengt krav, legger vi generelt til grunn at ikke ethvert skriftlig svar på en forespørsel til et forvaltningsorgan rimeligvis kan regnes som saksbehandling i arkivforskriftens forstand.»

Dette er vanskelig...

- Det eksisterer *ikke* en omforent forståelse av hva det vil si at noe er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon.
- Generelt er svært lite oppmerksomhet viet journalføringskriterienes innhold.
- Lovverket legger selv opp til tolkningsmotstrid og varierende praksis.

Konklusjon

«In short, the very arbitrariness of the concept is sufficient to make one question its usefulness.» (Peter J. Scott, 1966)

(«Kort sagt, konseptets vilkårlighet gir i seg selv grunn til å sette spørsmålstegn ved dets nytteverdi.»)

Takk for meg!