



Ruter og arkivloven

Kommentarer til loven som den er i dag og ønsker for en ny lov.

Ruter As
Trine Nesland, fagsjef arkiv og dokumentasjon
18. mars 2014



[...]

Jeg er blitt invitert til å snakke om det samme som mine to forgjengere her i dag, nemlig arkivloven, hvordan den fungerer for Ruter i dag, hva vi ønsker oss av revisjonen, og om vi trenger en ny lov.

Først skal dere få noen knagger: jeg har vært fagsjef for arkiv og dokumentasjon og arkivar i Ruter i nærmere 5 år nå. I tillegg er jeg redaktør i Arkivråd, tidsskriftet til Norsk Arkivråd, og kursinstruktør på NAs kurs i offentlighetsloven, men akkurat nå står jeg her med Ruter-hatt. Før Ruter var jeg i ett år i Universitets- og høgskolerådet og før det igjen, 4 år i Oslo politidistrikt, altså har jeg hatt 10 år på å gjøre meg opp en mening om hvordan arkivlovgevingen fungerer – og ikke fungerer.

Ruters samfunnsoppdrag er å planlegge, samordne, bestille og markedsføre kollektivtrafikken i Oslo og Akershus, og all operativ drift utføres av ulike operatørselskap som kjører på kontrakt for Ruter. Ruter omsetter årlig for 6,5 milliarder kr, har ca. 230 ansatte, organisasjonsformen er aksjeselskap – Ruter AS – og Ruter eies av Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, hvilket betyr at vi kommer inn under offentlighetsloven etter § 2 første ledd bokstav c og d, og samtidig er pålagt å føre en offentlig journal etter arkivlovforskriften kapittel 2 del B §§ 2-6 og 2-7, men ikke omfattes av øvrige deler av arkivlovverket. I alle fall så er det det som antas. Det mest relevante for meg å si noe om i dag er derfor hvordan arkivlovforskriftens krav til journalføring fungerer for oss, og hva vi kunne tenke oss av endringer der, uten at det betyr at jeg ikke har tenkt å mene noe om en del andre ting også.

Førrige mandag sto det å lese på lederplass i den danske ukeavisen Mandag Morgen at det er nødvendig å ta et oppgjør med kontrollsamfunnet, fordi den overdrevne kontrollen hindrer innovasjon. Innovasjon handler om frihetsgrader, om å tenke nytt – ofte under ytre press. Så må det være en viss forholdsmessighet, for mye press utenfra hindrer innovasjonen, for lite kan vel så gjerne føre til stagnasjon.

Ruter ønsker å være nytenkende, «nytenkende» er en av Ruters virksomhetsverdier, for anledningen illustrert her med en hydrogenbuss.

For at et journalpliktig saksdokument skal havne på Ruters offentlige journal, som det jo skal, må noen, i de fleste tilfeller e-posteier selv, trykke på eksporter til ePhorte-knappen, fyller inn metadata og beskrivelser i alle relevante felter og deretter trykke på importer-knappen slik at e-posten kommer inn i systemet. Så må vi på arkivet kvalitetssikre og journalføre. Dette skal helst gjøres med hver eneste e-post – vi husker foredraget til Ole Knut Løstegaard i Justis- og beredskapsdepartementet på NAs høstseminar i fjor: utgangspunktet er at alle e-poster skal journalføres for seg, altså fremfor å journalføre dem som e-postrekker, som man i alle fall i teorien kunne spart noe tid på.



Bilde: CatchLight Fotostudio AS



Jeg bruker 45-50 sekunder på å ferdigjournalføre en e-post. Det synes jeg er litt i overkant av hva man bør kunne forvente av tidsbruk til en sånn oppgave, særlig når det er tiden jeg bruker når jeg vet hvilken sak e-posten skal registreres i. Og nettopp det er gjerne utfordringen – å plassere saksdokumentene riktig – i riktig sak med riktig klassifikasjon, tilstrekkelig beskrevet med korrekt angivelse av avsendere eller mottakere. Her kan teknologien hjelpe oss, men lovverket, og kanskje også tradisjonen, står litt i veien.

Det er f.eks. lovverket som hindrer oss i å sette opp løsninger som autofanger virksomhetsrelatert e-post direkte fra e-postbokser tilknyttet personnavn. Og selv om vi skulle klare å sette opp slike løsninger ved f.eks. å få de ansatte til å dra over virksomhetsrelaterte e-poster fra egen innboks til en arkivmappe i Outlook som leses *automagisk*, så må vi fortsatt føre en offentlig journal, dvs. at vi må velge ut hva som er journalpliktig og hva som ikke er det, vi må vurdere innholdet i hvert enkelt dokument og deretter beskrive dette innholdet slik at det er mulig for de som leser journalen å skjønne hva dokumentet handler om. Denne måten å jobbe på passer ikke til slik vi kommuniserer i dag, og den hjelper i alle fall ikke Ruter i å utføre det som er Ruters samfunnsoppdrag, det Ruter eksisterer for å gjøre, nemlig å sørge for kollektivtrafikken i Oslo og Akershus.

Det blir dermed motstrid mellom det et arkiv skal og bør være – og så vet jeg så klart at det er farlig å forsøke seg på definisjoner av hva et arkiv er, for der er det mange ulike oppfatninger – men et dagligarkiv i en virksomhet bør i alle fall kunne brukes som et verktøy som støtter opp under gjennomføringen av virksomhetens oppgaver, og det må være mulig å ordne arkivet slik at det i størst mulig grad vitner om det som faktisk foregår i *virksomhetsprosessene*, fremfor å forsøke å presse det som foregår inn i forhåndsbestemte og kunstige rammer – rammer som kanskje ikke var kunstige for noen år tilbake, men som er det nå. Det som virksomheten Ruter har behov for å ta vare på av dokumentasjon – det som dokumenterer Ruters virksomhet best – er ikke nødvendigvis det samme som det vi må innføre på offentlig journal, og det er heller ikke sikkert at det er mest hensiktsmessig å «sak og journalpost»-organisere det som skjer.



Bilde: CatchLight Fotostudio AS



Ruter har nylig spist Trafikanten. De av dere som er fra eller har bodd lenge i Oslo eller omegn, kjenner nok til Trafikanten, kanskje til og med bedre enn dere kjenner til Ruter. Trafikanten har drevet ruteopplysning i årevis, blant annet fra tårnet på Jernbanetorget. Vi gjør historien kort: nå finnes ikke Trafikanten lenger, det er Ruter alt sammen. Ifm. fusjonen fikk de ansatte som ble overført fra Trafikanten til Ruter en 3 timers introduksjon til «sånn gjør vi det her» i regi av personal, en del av dette var 20 minutter om arkiv, ePhorte, journalføring og lovverk. Litt kort, men vi tar det vi får.

Jeg har i løpet av de siste årene tenkt mye på hvordan jeg best kan forklare journalføringskriteriene for folk som ikke har peiling, og som strengt tatt ikke bryr seg, og jeg har prøvd mye forskjellig også. Men så har det vist seg at nesten uansett hvordan jeg gjør det, om jeg legger meg på «dette må du gjøre fordi loven sier det»-linjen eller «dette er viktig for Ruters omdømme»-linjen, eller «slik sikrer vi at informasjonen som du som ansatt skaper blir bevart og kan komme til nytte også for andre i Ruter»-linjen, så ser jeg at med en gang jeg nevner kriteriene – «gjenstand for saksbehandling» og «verdi som dokumentasjon» – så blir de som hører på litt tomme i ansiktene sine og jeg ser at de kommer ikke til å gjøre det jeg sier at de skal gjøre. De kommer ikke en gang til å prøve, så klart heldigvis med noen hederlige unntak, men veldig mange har så mye annet å gjøre, og journalføring vil rett og slett ikke bli prioritert.

Og det er selv om «infrastrukturen» er på plass, systemet virker, opplæringsmateriellet er klart, alt de må gjøre er forklart trinn for trinn, journalføringskravene er tatt inn i politikker og prosedyrer og arbeidsbeskrivelser som er vedtatt på øverste nivå i Ruter, vi i arkivet tilbyr ambulerende bistand...

...og de som er flinke til å journalføre får sirlig innpakket sjokolade i premie i posthyllen sin. Vi har mye sjokolade som venter på sin eier, rett og slett fordi journalføring og arkivering ikke fremstår som viktig nok. Jeg tror ikke Ruter er veldig unike på akkurat det området, men hvorfor er det sånn?



Bilde: Fotograf Birdy – Birgitte Heneide



Bilde: Fotograf Birdy – Birgitte Heneide



Vi kan se på arkivloven som en struktur som rommer bestemte potensialer – et mulighetsrom om man vil. Forholdet mellom hva som er mulig innenfor strukturen og hva som faktisk skjer er ekstremt komplekst, og handler ikke bare om språk og ordvalg. For journalføringsreglens del skaper lovverket et mulighetsrom som er enormt, og resultatet avhenger utelukkende av hvordan man velger å tolke begrepene *gjenstand for saksbehandling* og *verdi som dokumentasjon*.

Juridisk metode sier at vi skal se hen til øvrige rettskildefaktorer når lovteksten er uklar eller upresis. I vår søken etter betydningen av journalføringskriteriene, bør vi for eksempel se hen til arkivlovens formål, som sier at vår journalføring skal bidra til å sikre arkiv som har mulig kulturell eller forskningsmessig verdi eller som inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon slik at disse kan bli tatt vare på og gjort tilgjengelige for ettertiden.

Offentlighetslovens formål gjør det nok ikke så veldig mye klarere: vi skal legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomskiktig, for slik å styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltakelsen, rettssikkerheten for den enkelte, tilliten til det offentlige og kontrollen fra allmennheten...

...når det vi lurer på om er journalpliktig er en e-postremse mellom Ruter og Bymiljøetaten om svingradius for leddbuss i Storgata.



Bilde: CatchLight Fotostudio AS



Bilde: Nicky Twang



Tolkningen av regelverket, tolkningsresultatene, vil avhenge av den til enhver tid gjeldende journalføringskulturen i samfunnet og i virksomheten man jobber, f.eks. om man i virksomheten har en autorativ, og muligens stor arkivtjeneste, og om man jevnlig blir opplært i og til å journalføre. Så virker også andre ting virker inn, som samfunnet og virksomhetens holdninger til åpenhet og gjennomsiktighet, forståelsen av offentlighetsloven og arkivloven, og forståelsen av lovverk generelt.

Forholdet mellom strukturen lovgivningen stiller opp og resultatet – i dette tilfellet det som faktisk blir arkivert og journalført – reguleres altså av mellomliggende strukturer og relasjoner: de sosiale praksisene. Disse sosiale praksisene er i veldig liten grad regulert og beskrevet. Jeg har min tolkning av hva det vil si å saksbehandle. Jeg verdivurderer ut fra min forståelse av lovverket, samfunnet, virksomheten jeg jobber i, den virksomhetens plass i samfunnet, innholdet i det konkrete dokumentet og en hel masse annet som det ikke engang er sikkert at jeg er klar over.

Hver eneste ansatt i Ruter, og i alle andre virksomheter som omfattes av arkivloven og/eller offentlighetsloven gjør det samme – med sine egne forståelser. Hvordan møter dagens lovverk den ansatte som kontrar det hele med å si (eller verre: med kun å tenke,

slik at det blir umulig å fange opp) at jeg driver ikke med saksbehandling jeg, så dette er ikke relevant for meg. Det vil utelukkende være de sosiale praksisene som regulerer den ansattes videre handlinger.

I noen tilfeller forsøker man kanskje å legge forståelsene på virksomhetsnivå, at den enkelte virksomhet definerer mer konkrete kriterier for når noe er journal- og/eller arkivpliktig i virksomheten, og det er nok ytterst nødvendig, men likevel ikke nok. Det som bevares – på kort og lang sikt – er verdivurdert etter helt andre kriterier enn det som f.eks. står, eller vil stå, i de nye bk-reglene, nettopp fordi man, hovedsakelig pga. personopplysningsforskriftens kapittel 9, har delegert arkivkompetansen til hver enkelt medarbeider. Det skjer ikke uten konsekvens.

En av konsekvensene er at lovverket hindrer virksomheter som Ruter i objektivt å verifisere dokumentenes autentisitet, særlig innholdets integritet. Man baserer gjerne antakelsen man har om et arkivert dokumentes autentisitet på gitte eller fastsatte referansepunkt, f.eks. at dokumenter lagret i arkivsystemet er beskyttet mot endringer fordi systemets konfigurasjon hindrer brukere i å gjøre endringer, mens den faktiske autentisiteten må vurderes ut fra flere faktorer, også hva som har skjedd med dokumentet og budskapet det formidler på vei inn i arkivsystemet.

Her spiller arkivskapers øvrige systemer, også de ikke-tekniske, inn. I offentlig, arkivlovunderlagt virksomhet i Norge, altså i utgangspunktet ikke i Ruter, som bare omfattes av offentlighetsloven, så er arkivplanen sentral, og den kan være et viktig dokument også i autentisitetssammenheng, men det er forutsatt av at den inneholder retningslinjer for arkivdanningen, retningslinjene beskriver



Bilde: Nicky Twang



hvordan virksomheten forstår og tolker det juridiske miljøet den opererer innenfor, og også hvordan denne forståelsen og tolkningen skal operasjonaliseres i hvert enkelt ledd i arkivdanningsprosessen.

Men akkurat det sier lovverket veldig lite om – om det sier noe om det i det hele tatt – selv om det er helt avgjørende for hva vi blir sittende igjen med, og også er helt avgjørende for den fremtidige forståelsen av det man sitter igjen med. Hvorfor er det sånn at detaljnivået i bestemmelsene om bruk av mikrofilm er helt fantastisk, mens det ikke stilles konkrete krav til dokumentasjon av hvilket innhold man gir kriteriene som ligger til grunn for det som faktisk arkiveres og journalføres?

Så hva ønsker vi oss? Hva trenger Ruter i denne sammenhengen?

For det første må vi ha et lovverk som er tydelig. Ikke ekstremrom for skjønn og uklar begrepsbruk, det fungerer ikke. Det er også åpenbart at det trengs en avklaring av hva om skal skje med arkivansvaret når offentlige oppgaver settes ut til virksomheter utenfor det offentlige, om det er til virksomheter som eies av det offentlige helt eller delvis, eller om det er til helprivate aktører.

For det andre trenger vi et lovverk som ikke blir et hinder når vi vil organisere dokumentforvaltningen vår slik at den støtter det arbeidet som skjer i virksomhetsprosessene, fremfor en masse annet. Hvis Ruter som arbeidsgiver hadde kunnet kreve at ansatte kun bruker Ruter-e-postboksen sin til virksomhetsrelatert e-post, kunne vi bevart dokumentasjonen på helt andre måter enn vi kan i dag, vi kunne, i alle fall i teorien, autoklassifisert og autoarkivert i vei. Dette krever en endring også i personopplysningsforskriftens kapittel 9, en endring som vil være mer enn rimelig tatt i betraktning hvilken rolle e-posten spiller i virksomheter i dag, og en endring som arkivmyndighetene er nødt til å ta inn over seg konsekvensene av ikke å jobbe med å få til.



Bilde: CatchLight Fotostudio AS

For det tredje trenger vi en ny måte å nærme oss åpenhet og offentlighet på. Jeg tror vi kan være tjent med å se på hvilke andre måter man kan oppfylle offentlighetslovens formål og intensjoner på, annet enn gjennom den offentlige journalen slik den er definert i arkivlovforskriften. For vi må jo ikke glemme at det er nokså tvilsomt at formålene og intensjonene i både arkivloven og offentlighetsloven faktisk blir oppfylt innenfor dagens lovstruktur – nettopp fordi lovverket pålegger oss å jobbe på måter som ikke passer til slik vi kommuniserer.

Den representasjonen som journalen gir i dag – og i fortsettelsen den representasjonen som man vil sitte igjen med om 100 år – stemmer ikke med virkeligheten – det er konstruksjoner i stor grad konstruert gjennom uklare kriterier og udokumenterte og ikke-målbare verddivurderinger. Jeg skriver Ruters journal. Ruters journal er – til syvende og sist – et uttrykk for min forståelse av den dokumentasjonen jeg kommer over. Er det jeg som sitter med fasitbeskrivelsen av det som blir til som *lekk i verksemda*?



For Ruters kundehenvendelser har vi valgt en annen tilnærming, der gjør systemet mesteparten av journalføringsjobben automatisk, den fanger korrespondanse, og klassifiserer og beskriver ut fra metadata som kunden selv eller vi legger inn. Resultatet er en journal hver uke på nærmere 1000 A4-sider, med mer eller mindre standardiserte beskrivelser av hva hver henvendelse dreier seg om. Innenfor lovverkets rammer, ja, nyttig i noen sammenheng, nei..

Så er spørsmålet om vi trenger en ny lov. I Ruter jobber vi for tiden med å få bedre orden på kontraktsarkivet og kontraktsoppfølgingsarbeidet, og det er en viss parallell fra det til dette, altså ny arkivlov: det er en setning jeg har gjentatt omtrent hver eneste dag i år, og det er: «ingenting løser seg ved å kjøpe et nytt system». At vi har et kjempefint kontraktsarkivsystem betyr ikke at ansatte aldri igjen kan finne på å inngå avtaler på e-post som ikke eksisterer andre steder enn i den mappen den ansatte har opprettet i Outlook som heter noe sånn som «Diverse avtaler».

Vi må starte med å analysere prosessen, vi må kartlegge og definere behovet vårt, så må vi sammenlikne det vi har funnet ut at vi trenger med eksisterende løsninger, og et eller annet sted deretter starter det virkelige arbeidet, som består av å få alle til å ville følge rutinene man oppretter. Etablere og følge rutinene først, dernest anskaffe og lære å bruke de tekniske løsningene som skal lette arbeidsprosessene.

Jeg blir litt mer party pooper hver gang jeg sier dette og folk blir slappe og tiltaksløse fordi det jeg skisserer er den tunge veien, den riktige veien, men fortsatt den tunge veien. Men det er for så vidt en digresjon – spørsmålet er om vi trenger en ny arkivlov. Ingenting løser seg ved at vi få en ny lov – alene. Mulig vi trenger det også, men mer enn en ny lov, trenger vi synlige og aktive arkivmyndigheter som lager veiledere og gir veiledning, som er i media og hjelper oss å synliggjøre konsekvensene av å gå hjem før man har journalført, om det er det man skal gjøre, som går i dialog med Datatilsynet for å finne løsninger som ivaretar både personvernet til arbeidstakerne og behovene til arbeidsgiverne og samfunnet.

Vi trenger arkivmyndigheter som ikke bare bryr seg om å sikre arkiv som har mulig kulturell eller forskningsmessig verdi eller som inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon slik at disse kan bli tatt vare på og gjort tilgjengelige for ettertiden – vi trenger arkivmyndigheter som også arbeider og legger til rette for at arkivene i virksomhetene rundt om kring skal være gode verktøy for virksomhetene – og for allmennheten, jf. offentlighetslovens formål – i dag!

Det handler ikke bare om hva som står i loven, det handler vel så mye om alle tingene rundt.



Bilde: Nicky Twang



Noen av dere husker kanskje for noen år tilbake, omkring 2009, da det ble en masse oppslag i media fordi Datatilsynet reagerte på at Ruter ville lagre reisedata i de elektroniske billettene. Dette hadde kommet frem i en eller annen sammenheng, og Datatilsynet reagerte prompte og kastet seg frem med tilsyn og vedtak og det hele. Så var det litt humpete i noen uker, men så endret det seg og selv om det endelige resultatet ikke fikk like mye oppmerksomhet i media som starten på prosessen, så klarte man etter hvert å etablere en nasjonal bransjenorm for elektronisk billettering. Man fant ut at man hadde motivasjoner for å gjøre som man gjorde som ikke var motstridende, og som man kunne forene med godt resultat for alle.

Vi trenger mer av slikt engasjement fra arkivmyndighetene. Og lowverket kan godt være spydspissen i det arbeidet, men det kan aldri være det eneste vi har.



Bilde: CatchLight Fotostudio AS



Takk for meg.

Bilde: Nicky Twang