

Dokumentasjonspliktbestemmelser i
forvaltningsloven – også kjent som steiniskoaprolemet
– uinteressant og irriterende

Frokostseminar i regi av norsk arkivråd 30 august 2016

Martin Bould, sjefskonsulent og praksisleder i Ciber, og
førstelektor (eng.) ved arkiv- og samlingsforvaltningsstudiet på NTNU



Innledende kommentar

- Denne fremstillingen bygger i stor grad og er delvis gjenbruk av innlegget jeg holdt på 7 norske arkivmøte 6.4.2016
- De som var på dette arrangementet vil gjenkjenne både lysbilder og resonnementer

Fordi det står at jeg skal drøfte dokumentbegrepet i fremstillingen

- Så stopper vi opp litt og konkluderer med at dokument – til dokumentasjonsformål er noe ganske vilkårlig

Dokumentasjon

- **Elektronisk dokumentasjon** er ikke begrenset til dokumenter i betydningen pdf-varianter av papirdokumenter
- **Dokumentasjon** kan gjerne være en regnskapsrad i database som er håndtert på en slik måte at den ikke kan overskrives
- Det kan være en rad i et skoleadministrativt system som forteller en elevs endelige standpunktkarakterer etter avsluttet skolegang
- Eksempelet til høyre «Hytte som dokumentasjon» (Reed m.fl 2005)

Unabomber, Ted Kaczynski, was incorporated into the evidence compiled for his court trial and, consequently, became a record by virtue of the processes required to authenticate and verify its reliability and its subsequent use.²



Figure 5.1. Cabin-as-record: The cabin of 'Unabomber' Ted Kaczynski sits in a storage facility in California following its removal by the FBI from its original site in Montana.

Records and documents

With a recordkeeping perspective on documents, we don't just look at the individual item as in the previous chapter, but we look at it in a more systemic way, finding connections and links to other documents, to processes and to sequences of documents as enablers. Records, as already pointed out, need to be connected to doing something. Using the example of a video store card containing a barcode, the card in isolation is a document, but my card is what enables me to use the store through an interface to their system. As I use it,

² Ted Kaczynski conducted a personal campaign against computers, genetic engineering and environmental damage in the United States between 1978 and 1996. When he was apprehended in April 1996, his cabin in Lincoln, Montana, yielded up to 700 items of evidence and was moved from its location and made available as evidence in his trial.

Utfordringen knyttet til dokumentasjonsforvaltning i dag

- Det er et alt for stort gap mellom saksbehandling og dokumentasjonsforvaltning / arkiv
- Det er nødvendig å tette det gapet

Dokumentasjon

- Var tidligere en implisitt konsekvens av arbeidsoppgavene i offentlig sektor
- I dag er det fullt mulig å drive saksbehandling uten at *dokumentasjonsforpliktelsene* blir ivaretatt eller at *dokumentasjon* skapes

Arkivlovens nedslagsfelt er for snevert

- Alt for mange viktige arkiver eller viktig dokumentasjon med store konsekvenser for den enkelte oppstår i virksomheter som ikke er omfattet av arkivloven
- En langt større del av den viktige dokumentasjonen oppstår i virksomheter omfattet av forvaltningsloven og av virksomheter som fatter enkeltvedtak eller driver utredninger for offentlig myndighet

Arkivloven var ikke? Ment å være en dokumentasjonsforpliktelseslov

- Arkivloven griper i dag mye lenger inn i dokumentasjonsforvaltningsfeltet enn de aller fleste arkivlovgivningene rundt omkring
- Den griper mye lenger inn i arkivskaperens virksomhet enn for eksempel det Jenkinson og Schellenberg* kunne forestille seg
- Det sentrale er at verken Jenkinson eller Schellenberg vil at man skal gripe inn i arkivdanningen i det hele tatt (Schellenberg var ikke så skarp på dette som Jenkinson)
- Slikt sett er arbeidet med tilsyn og veiledning for alt arkivmateriale som ikke eksplisitt skal avleveres unødvendig og ligner den tidsreisendes påvirkning på fremtidige hendelser og dilemmaene som oppstår i den forbindelse.
- Historikerne (arkivarene) skal ikke skape historien, og journalister og dokumentarister skal ikke lage en annen virkelighet

****Arkivfolk som vi på en del områder bygger vår arkivforståelse på***

I Norsk arkivtradisjon

- har man gjennom journalføringspliktbestemmelsene i arkivloven og en rekke andre bestemmelser «en fordømt plikt» til å gripe inn i dokumentasjonsforvaltningen. Spørsmålet er ikke så mye om eksistensen av denne plikten, **men hvor langt den skal gå og til hvilket formål**

I Britisk arkivtradisjon

- skal man overhodet ikke gripe inn i arkivdanningen,
- og uavhengig av hvor langt Riksarkivaren vil justere dokumentasjonspliktbestemmelsene og på hvilken måte, så må man være enige om at totalt fravær av inngrep heller ikke er veien å gå?

Bestemmelsene i forvaltningsloven kan! – (Kjære Justisdepartementet!!)

- Derimot – skal forvaltningsloven understøtte og bidra til forsvarlig saksbehandlingspraksis
- Forvaltningslovens formål er å sikre at beslutninger som tas er forsvarlig gjennomført, kommunisert og ikke minst **dokumentert** – (forskrift til opplæringsloven har 65 forekomster av ordet *dokumentert* og ikke **en** omtale av formkrav eller krav til bevaringstid).
- Det skjer ingen historieforfalskning gjennom en dokumentasjonsbestemmelse i forvaltningsloven – den bare etablerer og styrker premisser for forsvarlig saksbehandling også på dette området

Men hvorfor kom det ikke en dokumentasjonspliktbestemmelse inn i den opprinnelige forvaltningsloven?

- Jeg må tilbake til Chris Hurley, fra den utmerkede artikkelen «What if anything is Records management»
- Forholdet mellom saksbehandlingspraksis- og dokumentasjonspraksis i går og i dag

Fortidens metodikk var nødvendig for å sikre dokumentasjon av saksbehandlingen

- Saksbehandlingsmetodene endret seg etter hvert som nye systemer kom

forgotten that the way records were managed determined their utility. The methods of the past (which clearly had to change) were nevertheless necessary if you wanted evidence of business activity. The methods changed as new systems were introduced but too little attention was paid to the re-engineering of the recordkeeping requirements necessary to achieve, by new means, the same corporate outcomes that were achieved by the outmoded paper-based systems which were being discarded.

Fortidens metodikk var nødvendig for å sikre dokumentasjon av saksbehandlingen

- Saksbehandlingsmetodene endret seg etter hvert som nye systemer kom
- Alt for lite oppmerksomhet ble viet behovet for å etablere nye metoder og systemer for håndtering av dokumentasjon, slik at man oppnådde de samme resultatene (eller fikk ivare tatt de samme formålene) man oppnådde da man faset ut de utdaterte papirbaserte systemene

For 40 år siden, men også 20 år siden

- Trengte ikke virksomhetene å ha en avansert tenkning knyttet til forretningsregler eller saksbehandlingsregler og prosedyrene de

Forty years ago, corporations did not have to think very deeply about business rules and the procedures based on them. The way business was conducted changed very slowly and office procedures were so routine that they just happened without anyone thinking too much about them. This encompassed everything from the way in which a letter was laid out, for example, through to filing and communication systems.

- Dette er den sannsynlige forklaringen på hvorfor man ikke innførte en eksplisitt bestemmelse om **dokumentasjon** og for den saks skyld **kommunikasjon** da forvaltningsloven ble vedtatt

For 40 år siden, men også 20 år siden

- Trengte ikke virksomhetene å ha en avansert tenkning knyttet til forretningsregler eller saksbehandlingsregler og prosedyrene de var basert på
- Måten man drev saksbehandling på endret seg sakte og prosedyrene var så rutinepreget at de bare skjedde uten at man tenkte så mye på det. Disse rutinene omfattet alt fra brevoppsett til arkiverings- og kommunikasjonssystemer
- Dette er den sannsynlige forklaringen på hvorfor man ikke innførte en eksplisitt bestemmelse om **dokumentasjon** og for den saks skyld **kommunikasjon** da forvaltningsloven ble vedtatt

Det er altså mulig å argumentere for at

- da forvaltningsloven ble vedtatt, så var det rett og slett ikke nødvendig med en egen dokumentasjons- eller for den saks skyld kommunikasjonsbestemmelse
- Da digital kommunikasjon mellom publikum og forvaltning gjorde seg mer gjeldende og elektronisk kommunikasjon ble hindret av regelverk som var basert på papirverdens dokumentasjonsformer og krav, så fikk man endret dem. Samtidig glemte man å endre premissene for elektronisk kommunikasjon; nemlig at også ordningene for dokumentasjon ble tilpasset

Da e-regelverksprosjektet ble etablert i 1997-98

- Fikk man endret en rekke regler og retningslinjer som var til hinder for elektronisk samhandling og kommunikasjon
- Man fikk forvaltningslovens §15A om elektronisk kommunikasjon
- Og hadde man vært mer oppmerksom, er det mulig at man da hadde fått en egen bestemmelse om elektronisk dokumentasjon
- Sannsynligheten taler for at man antok at arkivloven hadde tilstrekkelig med slike bestemmelser på området
- Nå ca 15 år etter §15A – er det på tide at man retter opp denne feilen

Det har gjennom de siste 40-50 årene

- Med fremveksten av informasjonsteknologi vokst frem et betydelig gap mellom saksbehandlingen og dokumentasjonsforvaltningen
- It-systemenes fremvekst gjorde at man etter hvert kunne drive saksbehandling uten å blande inn arkivet
- Fagsystemene som vokste frem gjennom koblingen mellom de registerbaserte systemene og funksjonalitet for å drive saksbehandling som tidligere ble gjort på papirmåten fikk ikke bygget inn arkivfunksjonalitet fordi lover, regler og retningslinjer forutsatte at dokumentasjonen skulle være på papir. I realiteten skjedde ikke dette og det er derfor vi har de problemene man har i dag.

Det har gjennom de siste 40-50 årene

- Med fremveksten av informasjonsteknologi vokst frem et betydelig gap mellom saksbehandlingen og dokumentasjonsforvaltningen
- It-systemenes fremvekst gjorde at man etter hvert kunne drive saksbehandling uten å blande inn arkivet
- Fagsystemene som vokste frem gjennom koblingen mellom de registerbaserte systemene og funksjonalitet for å drive saksbehandling som tidligere ble gjort på papirmåten fikk ikke bygget inn arkivfunksjonalitet fordi lover, regler og retningslinjer forutsatte at dokumentasjonen skulle være på papir. I realiteten skjedde ikke dette og det er derfor vi har de problemene man har i dag.

De konkrete utfordringene ved digital dokumentasjon er mange og annerledes enn

- Utfordringene ved papirdokumentasjon
- Forvaltningsloven skal endres for å ta hensyn til teknologien – og dokumentasjonsteknologien har endret seg like mye som den digitale kommunikasjons- og samhandlingsteknologien, selv om **arkivet** i dag på mange måter henger etter når det gjelder tenkning

Utfordringer ved digital dokumentasjon (som underbygger behovet for en kodifisering)

- Forgjengelighet
- Lett å endre / slette
- Lett å duplisere
- Komplisert å forstå – i lys av dagens lover og reguleringer
- Litt lite eksplisitt prøving av formkrav og egenskaper ved elektronisk dokumentasjon
- Manglende forståelse for utfordringer
- Ikke minst – normalt går ting bra...

Altså

- Vi kan være enige om følgende?:
 - Forsvarlig ivaretagelse av dokumentasjon er like viktig som sikring av personvernet
 - Forvaltningslovens enkeltvedtak innebærer inngrep i borgernes rettssfære, som potensielt har like store konsekvenser som personvernkrænkelser (Bekkedal 2009) og kvalitetskravene til ivaretagelse av dokumentasjonen bør analogt være like strenge som kravene til personvern og informasjonssikkerhet
- Dette innebærer at det er nødvendig med en **dokumentasjonskravbestemmelse som går utover arkivlovens nedslagsfelt i dag**

Konklusjon og anbefaling

1. Dokumentasjonspliktbestemmelsene i forvaltningen er for svake
2. Arkivlovens nedslagsfelt er for snevert til å sikre at viktige arkiver skapes og bevares
3. Dokumentasjonspliktbestemmelsene i lovgivningen må knyttes til organiseringen og styringen av en ordning som er tilstrekkelig i forhold til formålet med dokumentasjonen
4. Forvaltningsloven må ha en dokumentasjonspliktbestemmelse (den de egentlig burde fått da man fikk eForvaltningsforskriften)
Man glemte at forutsetningen for elektronisk kommunikasjon var **elektronisk dokumentasjon**

Konklusjon og anbefaling 2

1. Bestemmelsene i forvaltningsloven må være på et overordnet nivå og ikke stille krav til at dokumenter må opprettes.
2. Bestemmelsene må stille krav om at det etableres et internkontrollsystem (ikke arkivplan! – noen tror det er det samme) for dokumentasjon
3. Lovbestemmelsene bør kunne henwise til forskrifter som er utformet slik at et kvalitetssystem som bygger på kravene satt i ISO 30300 må foreligge i virksomheter som **fatter enkeltvedtak og driver utredningsvirksomhet** (som vil gi et større nedslagsfelt enn om bestemmelsene kun dekket virksomheter **omfattet** av forvaltningsloven)
4. Det vil være behov for et tilsyn- og Riksarkivaren kan få en slik tilsynsrolle, dersom den blir skalert til å håndtere det

