

Trine Nesland

Gjenstand for saksbehandling og verdi som dokumentasjon – analyse av journalføringskriteriene i arkivforskriften.

ARK3900 – Bacheloroppgave vår 2014, innlevert 15. mai via Fronter.

Antall sider inkl. forside: 53

Bachelor i arkiv og dokumentbehandling.

Høgskolen i Oslo og Akershus, Institutt for arkiv-, bibliotek- og informasjonsfag.

«Take som more tea,» the March Hare said to Alice, very earnestly. «I've had nothing yet,» Alice replied in an offended tone: «so I can't take more.» «You mean you can't take less,» said the Hatter: «it's very easy to take more than nothing.»

(Lewis Carroll)

Innhold

Sammendrag	4
Innledning.....	5
Fremgangsmåte	12
Problemet og problemets semiotiske uttrykk	20
Presisering og videreutvikling av problem og tema	20
Teoretisering av temaet.....	22
Tekster	29
Dialektisk-relasjonell diskursanalyse av arkivforskriftens journalføringskriterier «gjenstand for saksbehandling» og «verdi som dokumentasjon»	36
Dialektisk-relasjonelt (hierarkisk) orientert analyse.....	36
Begrepsanalyse	38
Refleksjon.....	43
Trenger systemet problemet?.....	43
Mulige veier forbi problemet.....	44
Oppsummering og avslutning	46
Kilder.....	50

Sammendrag

Journalføringskriteriene er blant de mest sentrale, om enn noe oversette, byggsteinene både i offentlighetsloven og i arkivloven. På tross av denne sentraliteten, og selv om man må anta at lovgiver ikke har ment å utforme journalføringskriteriene så upresist at det oppstår problemer som følge av utformingen, er det min oppfatning at mulighetsrommet kriteriene skaper, bidrar til å undergrave lovverkets intensjoner ved at betydelige mengder saksdokumenter som skulle vært arkivert og journalført, ikke blir det. Dette prosjektet er et resultat av at jeg mener det eksisterer reelle behov både for en bedre forståelse av *hvordan kriteriene er ment å skulle forstås*, hvilket er adressert i dette prosjektet, og en debatt om hvorvidt de fungerer etter sin hensikt, det vil si om journalføringskriteriene bygger opp under lovverkets intensjoner.

Prosjektets resultat er todelt. For det første har jeg presentert en gjennomgang av et utvalg tekster som omhandler journalføringskriteriene og enkeltbegrepene kriteriene er bygget opp av, fra gjeldende lover, lovforarbeider og uttalelser fra lovanvendere, til mer generell litteratur. Derest har jeg, ved hjelp av en diskursanalytisk tilnærming, studert hvordan journalføringskriteriene «gjenstand for saksbehandling» og «verdi som dokumentasjon», i medhold av den utvalgte litteraturen/teorien, er ment å skulle forstås.

Analysen har vist at det *ikke* eksisterer en omforent forståelse av kriterienes innhold, med andre ord at kriteriene er tillagt ulik betydning i de ulike tekstene. Det har tegnet seg et bilde av at de relativt få tekstene som faktisk inneholder beskrivelser av journalføringskriteriene og begrepene kriteriene er bygget opp av, i hovedsak nærmer seg kriteriene enten på en dialektisk-relasjonell eller på en semiotisk-relasjonell måte, hvilket gir to tilsynelatende ulike tolkningsresultater. Det ser med andre ord ut til å foreligge en viss tolkningsmotstrid, hvilket nødvendigvis innebærer at det fortsatt er vanskelig å svare entydig på spørsmålet om hvordan journalføringskriteriene er ment å skulle forstås. Dette har jeg følgelig adressert i prosjektets refleksjon og avslutning, der jeg diskuterer muligheter for å avhjelpe problemet innenfor rammene av det eksisterende systemet, og også nødvendigheten av på sikt å være villig til å endre systemet.

Innledning

Aksel Tjora skriver i boken «Kvalitative forskningsmetoder i praksis» at gode ideer til forskning gjerne oppstår når man blir oppmerksom på konkrete problemer eller fenomener (Tjora 2012, s. 14). Bakgrunnen for dette bachelorprosjektet er nettopp at en slik oppmerksomhet har oppstått hos meg, nemlig at jeg har bitt meg merke i at kriteriene som lovverket stiller opp for hva som skal journalføres, er upresise, og ikke minst upresiserte. Derfra er veien kort til en antakelse om at denne manglende presisjonen har både kort- og langsiktige konsekvenser som verken arkivskapere, senere arkivbrukere eller samfunnet for øvrig er tjent med, rett og slett fordi upresise journalføringskriterier gir upresis arkivtilfangst. Vi risikerer kort sagt å ende opp med skjønnsbaserte og ufullstendige offentlige journaler, og hull i arkivene. I tillegg vil vi neppe noen gang klare å kartlegge disse hullene, ettersom vi ikke bevarer dokumentasjonen som vurderes som ikke omfattet av kriteriene, og heller ikke selve vurderingene.

Et historisk blikk på journalen

LOV-1992-12-04-126 Lov om arkiv (heretter arkivloven) trådte i kraft 1. januar 1999. Det gjorde også FOR-1998-12-11-1193 Forskrift om offentlige arkiv (heretter arkivforskriften). Jørgen H. Marthinsen skriver i boken «Arkivdanning» at journalføringen slik vi kjenner den i dag ble utviklet i løpet av 1700-tallet, og det følger at selv om det er lang tradisjon for journalføring i norsk forvaltning, var det først med ikrafttreddelsen av arkivlovgivningen i 1999 at journalføring ble lovfestet (Marthinsen 1994, s. 96). Journalføringen har likevel i lang tid hatt en sentral rolle i arbeidet med å oppfylle intensjonene i offentlighetslovverket, både i offentlighetsloven av 1970 og dens etterfølger, offentlighetsloven av 2006. Flere har hevdet at journalen fungerer som en slags nøkkel til innsyn i offentlig virksomhet. Journalist Per Anders Johansen formulerer det slik: «Postjournalen kan på mange måter sammenliknes med et slags kart som viser alt som foregår formelt i en offentlig institusjon. Enhver sak som blir gjenstand for behandling, skal settes spor etter seg i journalen [...]». Han går så langt som til å hevde at journalistenes hverdag hadde vært betydelig enklere «[...] dersom postjournalene i den norske statsforvaltningen hadde holdt samme innholdsstandard i dag som på 1600-tallet [...]» (Johansen 2009, s. 181). Selv om han muligens forskutterer den kvalitative utviklingen av journalen noe, er poenget interessant nok; er

dagens journalføringspraksis god nok, og hvis ikke, hva er årsaken til at den er for dårlig?

Betydning, tolkning og forståelse

Det er arkivforskriftens kapittel II, del B, som bestemmer hvordan journalføringen skal skje. § 2-6 første ledd lyder:

«[...] 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**. [...]» (min utheving).

Med denne formuleringen stiller arkivforskriften opp kriteriene for hva som skal journalføres. Kriteriene er skjønnsbaserte og arkivforskriften skaper dermed et tolkningsrom. Karen Gammelgaard, professor ved Institutt for litteratur, områdestudier og europeiske språk ved Universitetet i Oslo, skriver i Nytt Norsk Tidsskrift 1/2014 – i anledning Grunnlovsjubileet – om hvordan man kan forske på Grunnloven. Hun tar opp temaet tekstlig representasjon, «Hvordan gjøre noe som ikke er tekst om til tekst?», og utdyper:

«Å fange opp grunnloven som representasjon krever tekstanalyse som avgjørende metodologi. Og da en godt skjerpet tekstanalyse som tar inn over seg de beste metodene utviklet innen særlig språk-, diskurs-, begreps- og litteraturforskningen. Det må være metoder som tar inn over seg det utenfor-tekstlige som teksten representerer. Da må f.eks. språk- og litteraturforskere drive en type analyse der man ikke stiller seg tilfreds med å avdekke forhold internt i teksten. Den historiske situasjonen som teksten ble skrevet i eller brukt i må hele tiden tas med.» (Gammelgaard 2014 s. 67-68).

Nå er det ikke min intensjon å sammenlikne Grunnloven og arkivforskriften, men Gammelgaards betraktninger synes likevel å kunne relateres til herværende problematikk; hvordan fungerer journalføringskriteriene som tekstlig representasjon? Peter Brophy skriver i sin bok «Narrative-based practice» at hvis man ikke forstår betydningen av ordene, kan man heller ikke forvente å kunne føre en (meningsbærende)

dialog (Brophy 2009, s. 20). Mer presist: hvis man ikke er omforent om ordenes betydning i den sammenhengen ordene brukes i, er det lite sannsynlig at forståelsen blir ensartet. Dermed vil handlingene som følger forståelsen, samt handlingenes resultater, også variere.

Motivasjon

Journalføringskriteriene er blant de mest sentrale, om enn noe oversette, byggesteinene både i offentlighetsloven og i arkivloven. På tross av denne sentraliteten, og selv om man må anta at lovgiver ikke har ment å utforme journalføringskriteriene så upresist at det oppstår problemer som følge av utformingen, er det min oppfatning at mulighetsrommet som kriteriene skaper, bidrar til å undergrave lovverkets intensjoner. Juridisk metode gir føringer for hvordan man skal gå frem når en lovtekst er uklar eller upresis, men det er utvilsomt vanskelig å lykkes med å implementere en generelt vurderingstung tilnærming til det som, om ikke annet enn av kapasitetshensyn, bør kunne gjennomføres med enkle eller til og med automatiserte arbeidsoperasjoner. Nå som offentlighetsloven skal evalueres og arkivloven er varslet revidert, mener jeg det vil være nyttig også å revurdere journalføringskriterienes – og kanskje også journalføringens – nytteverdi.

Dette prosjektet har samtidig en klar praktisk motivasjon – jeg oppfatter at det eksisterer reelle behov både for en bedre forståelse av *hvordan kriteriene er ment å skulle forstås*, og en debatt om hvorvidt de fungerer etter sin hensikt, det vil si om journalføringskriteriene bygger opp under lovverkets intensjoner. Førstnevnte, hvordan journalføringskriteriene er ment å skulle forstås, springer ut av egne erfaringer med å forsøke å svare på spørsmål om hva kriteriene egentlig betyr, hovedsakelig fra kollegaer uten erfaring fra arkivsfæren, og kanskje også uten erfaring fra tradisjonell forvaltningsvirksomhet, som umiddelbart ser det noe absurde i å skulle spørre seg selv hvorvidt man mener å ha saksbehandlet eller ikke hver gang man har lest eller skrevet en e-post eller en SMS. Hver enkelt ansatt i virksomheter omfattet av offentlighetsloven, som er de virksomhetene som må forholde seg til arkivforskriftens bestemmelser om journalføring, velger selv hvordan de vil forstå journalføringskriteriene. Det betyr at ansatte står mer eller mindre fritt til å mene seg ikke berørt av lovverket for eksempel fordi de ikke synes de driver med saksbehandling, slik de velger å forstå begrepet. Diskusjoner med arkivfagkompetente kollegaer

konkluderes gjerne med at slike spørsmål vanskelig kan gis gode, generelle svar, det vil si uten bruk av skjønn i en konkret sammenheng, og dermed rykker man ubønnhørlig tilbake til start. Mulig kan dette prosjektet bidra til å skape oppmerksomhet om temaet, selv om det kun er spørsmålet om hvordan kriteriene er ment å skulle forstås som er gjenstand for prosjektets undersøkelser.

Mål og problemstilling

En del av prosjektet består av å presentere en gjennomgang av et utvalg tekster som omhandler journalføringskriteriene og enkeltbegrepene kriteriene er bygget opp av, fra gjeldende lover, lovforarbeider og uttalelser fra lovanvendere, til mer generell litteratur. I den grad det finnes litteratur/teori om journalføringskriteriene, er det mitt innledende inntrykk at den er fragmentert og til dels motstridende. Jeg har et ønske om å avdekke eventuell motstrid i min analyse, og dermed, hvis mulig, finne ut om det eksisterer ulike diskurser på området, eller om litteraturen/teorien kan sies å være noenlunde samstemt. Jeg vil *ikke* undersøke hvordan journalføringskriteriene *faktisk* blir forstått/tolket i virksomheter som er omfattet av lovverket, jeg har ingen intensjoner om selv å foreta en lovtolkning eller subsumsjon, og jeg vil ikke forsøke å tilføre ny teori i form av intervjuer eller andre aktiviteter der nye data hentes inn eller genereres.

Kim A. Tallerås har en liknende innfallsvinkel til sin problemstilling i masterprosjektet «Tilgjengelighet i en digital kontekst – diskursanalyse av Fri programvare-bevegelsen, Åpen kildekode-bevegelsen og Creative Commons», der han skriver at han ikke er interessert i å analysere ulike argumentasjoners logiske holdbarhet eller sannhetsgehalt, men at han snarere er interessert i *hvordan* det argumenteres, for å klargjøre ulike ståsteder og artikulasjoner som ligger til grunn for praksisfeltet argumentasjonene springer ut fra (Tallerås 2007, s. 22). I lys av dette, og ovenstående for øvrig, formulerer jeg prosjektets problemstilling slik:

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?

Min hensikt er altså å sammenfatte og undersøke det som allerede finnes. Ettersom en del av bakgrunnen for prosjektet er antakelsen om at lovverket ikke fungerer etter hensikten, impliseres en viss kritikk. Med utgangspunkt i dette har jeg valgt å bruke Norman Faircloughs dialektisk-relasjonelle tilnærming til kritisk diskursanalyse som metodisk rammeverk, hvilket jeg i detalj redegjør for i etterfølgende kapittel om fremgangsmåte.

Ludvig Beckman skriver i sin «Grundbok i idéanalys» at det ikke er en forskers oppgave å si det som er åpenbart, som alle allerede vet (Beckman 2005, s. 50). Temaet for dette prosjektet vil nok fremstå for noen som ganske trivielt, og kanskje unødvendig. Jeg er naturligvis uenig, og mener tvert imot at en større oppmerksomhet bør rettes mot ordene man bruker for å nå bestemte mål, rett og slett fordi differensiert forståelse av ordene – så klart der dette ikke er hensikten – vil gi resultater av dårlig kvalitet. Virkningene av systemene vi etablerer må være tilsiktede og beskrevne, ikke tilfeldige og oversette.

Interdisiplinær forskning

Arkivvitenskapen og arkivfaget har mange sider, og strekker seg fra det abstrakte til det konkrete og fra det teoretiske til det praktiske, så vel som langt ut over egne grenser. Kanskje er det også det som gjør det så spennende. Anne Gilliland og Sue McKemmish uttrykker seg godt i artikkelen «Building an Infrastructure for Archival Research» i *Archival Science* i 2004, når de skriver at

«[...] archival research is increasingly addressing not only the professional and managerial aspects of archival practice, but also disciplinary aspects such as studying and theorizing the record, the archive and the archives within their organizational, social, historical, cultural and information management contexts. Relative to the latter case, we can observe that over the same period, the objects of interest to archival research, namely records, records creation and other business processes, the archive and the archives, governance, memory, identity construction, authority, authenticity, and preservation have also increasingly engaged scholars in other fields who approach them using a range of alternate epistemologies.» (Gilliland & McKemmish 2004 s. 153).

Michelle Caswell har en liknende refleksjon av nyere dato i sin artikkel «On archival pluralism: what religious pluralism (and its critics) can teach us about archives»:

«Liminal fields like religious studies and archival studies are not bound by a singular methodology or approach, providing fertile ground for new strategies to be forged unconstrained by previous conventions.» (Caswell 2013 s. 275)

Dette prosjektet har naturlig nok et klart juridisk tilsnitt, ettersom jeg i stor grad forsøker å trekke veksel på juridisk teori og metode. Noe annet ville være unaturlig. Likevel skal det arkivfaglige være førende. Som Gilliland og McKemmish er inne på ovenfor, ville nok mange prosjekter der situasjonen er motsatt, altså der det juridiske er førende, hatt god nytte av å trekke veksel på det arkivfaglige – men det er en annen sak.

Innledende kvalitetsrefleksjon

Tjora bruker begrepene pålitelighet, gyldighet og generaliserbarhet som kvalitetskriterier i kvalitativ forskning. Han regner forskerens rolle i forskningen som en sentral del av pålitelighetskriteriet og skriver:

«Innenfor all type samfunnsforskning vil forskeren ha et eller annet engasjement i temaet det forskes på. Innenfor en positivistisk tradisjon er idealet *nøytrale* eller *objektive observatører*. Forskerens engasjement i tematikken vil da kunne betraktes som støy i prosjektet ved at det kan påvirke resultatene. Innenfor den fortolkende tradisjonen som kvalitativ forskning er basert på, har man innsett at en fullstendig nøytralitet ikke kan eksistere. Her vil forskerens engasjement kunne betraktes som støy, men også som en ressurs. Min holdning her er ganske klar: Forskerens kunnskap er en ressurs, men hvordan denne brukes i en analyse, må gjøres eksplisitt. Det er med andre ord viktig å gjøre rede for hvordan ens egen posisjon kan komme til å prege forskningsarbeidet.»

Min egen bakgrunn preger utvilsomt dette prosjektet, antakelig både på godt og vondt. Av det gode er naturligvis anledningen til å trekke veksel på en etter hvert betydelig erfaring med forsøk på å forstå journalføringskriteriene, både i journalføring av dokumenter jeg selv har produsert og i opplæring av kollegaer og andre. Av det mindre gode er nok min egen forforståelse og mine egne allerede etablerte antakelser og kanskje fordommer –

med Tjoras ord: «Mye kunnskap om det aktuelle temaet er en fordel for å stille presise spørsmål, men kan også være en ulempe ved at man har med seg mange forutinntattheter.» (Tjora 2012 s. 202-204). I et arbeid som dette, kan det samtidig være vanskelig å skille mellom hva som er mine egne vurderinger og synspunkter, og hva som rent faktisk kommer fra teksten som analyseres. Et annet spørsmål er hvorvidt det til enhver tid vil eksistere et tydelig skille mellom meg selv, det jeg analyserer og min presentasjon av analysens resultater. Jeg forsøker å imøtekomme denne problematikken med tydelige henvisninger og sitater, og ved å forsøke å unngå å fremme påstander og argumenter som jeg ikke eksplisitt knytter til tekstene jeg undersøker, eller til annen relevant litteratur. Likevel er det nok rimelig å forvente at herværende tekst kanskje mer enn noe annet blir lest med et særdeles kritisk blikk.

Fremgangsmåte

Jeg har brukt mye tid på å finne en fremgangsmåte egnet til å hjelpe meg med å nå målet med prosjektet, det vil si en fremgangsmåte for å finne ut hvordan arkivforskriftens journalføringskriterier «gjenstand for saksbehandling» og «verdi som dokumentasjon» er ment å skulle forstås. En del av denne tiden har jeg brukt på å undersøke andre prosjekter på samme utdanningsnivå (bachelor) og nivået over (master). Aslak Gausen skriver om metodebruk generelt i sitt bachelorprosjekt om valgkamp i sosiale medier, der han gjengir Johannessen et al. (2008) som sier at forskerens personlige antakelser om virkeligheten må bekreftes eller avkreftes gjennom metodebruk, for at man skal kunne avgjøre om det er overensstemmelse eller ikke mellom antakelser forskeren har og virkeligheten det forskes på (Gausen 2010, s. 22). Kristine Monstad Stensland har valgt tekstvitenskap som innfallsvinkel til sitt masterprosjekt fra 2012, der hun bruker kritisk diskursanalyse til å undersøke en veileder for barnehagene i Oslo. I sin refleksjon om valg av metodisk tilnærming, vektlegger hun at fremgangsmåten er et verktøy i arbeidet frem mot det man vil oppnå:

«Når eg beveger meg ut i det tekstvitenskapelige forskingsfeltet, blir eg ikkje presentert for ei komplett pakke med teoretiske og metodiske tilnærmingar. [...] Utgangspunktet er at eg ønskjer meg ei best mogleg forståing av teksten "ABC og 1, 2, 3" og konteksten han er verksam i. Korleis skal eg då gå fram?» (Stensland 2012, s. 4).

Å velge riktig fremgangsmåte i et forskningsprosjekt er viktig fordi valget vil påvirke prosjektets resultater, og ikke minst resultatenes gyldighet og mottakelse. Dette innebærer naturligvis at valget kan være vanskelig. Ansvarlig redaktør i Nytt Norsk Tidsskrift, Cathrine Holst, skriver innledningsvis i årets første utgave av tidsskriftet om hvordan mange karakteriserer resultater av forskning som ikke identifiserer presise årsakssammenhenger ut fra strenge kausalitetsbegreper, som uvitenskapelige og subjektive. Hun reflekterer videre:

«Noen synes vi ikke bør bry oss så mye med om vitenskap er mer eller mindre sikker. Ingen kunnskap er uansett absolutt sikker. Men kaller vi noen påstander og

teorier «forskning» og andre ikke, trengs noen kriterier. Da er det vanskelig å omgå krav om metodisk stringens og etterprøvbarehet.» (Holst 2014, s. 3).

Ifølge Tjora handler forskning om å skape troverdige resultater, det vil si godt begrunnede tolkninger gjort ved systematiske analyser av empiriske data (Tjora 2012, s. 217). I dette prosjektet har jeg valgt å nærme meg temaet diskursanalytisk, nærmere bestemt ved å bruke Norman Faircloughs dialektisk-relasjonelle tilnærming til kritisk diskursanalyse som metodisk rammeverk. I en diskursanalytisk sammenheng kan begrepet *diskurs* forstås som systemer for språkbruk og sosial handling som fungerer *virkelighetskonstruerende* (Tallerås 2007, s. 24). Ettersom jeg i dette prosjektets ønsker å undersøke eksisterende teksters innhold og rolle i en bestemt sosial sammenheng (forståelse av journalføringskriteriene), synes en diskursanalytisk tilnærming generelt å passe godt. Faircloughs mer spesialiserte (kritiske) dialektisk-relasjonelle tilnærming skisserer på sin side en fremgangsmåte der selve tekstanalysen settes inn i en større sammenheng. Samtidig legger rammeverket opp til nyttegjøring av andre disipliners teorier, metodologier og metoder, hvilket kan være nyttig i en arkivvitenskapelig/-faglig sammenheng, jf. innledningsvis.

Dialektisk-relasjonell tilnærming til kritisk diskursanalyse i samfunnsforskning

I artikkelen «A dialectical-relational approach to critical discourse analysis in social research» presenterer Norman Fairclough en trinnvis beskrivelse av dialektisk-relasjonell kritisk diskursanalyse. Han innleder med en erkjennelse av at begrepet diskurs brukes i mange ulike sammenhenger: om meningsdannelse i sosiale prosesser, som karakteristikk av språket innenfor et bestemt fagfelt, og som merkelapp på politiske eller sosiale perspektiver i beskrivelser av ulike aspekter ved tilværelsen. *Diskursanalyse* beskriver Faircloughs slik: «[...] discourse analysis is concerned with various ‘semiotic modalities’ of which language is only one (others are visual images and ‘body language’).» Semiotikken, i Bokmålsordboka (2014) definert som «læren om tegn (også ord) og bruken av tegn, tegnlære», er i dette tilfellet et element i en sosial prosess som er dialektisk relatert til andre prosesser – derav betegnelsen *dialektisk-relasjonell*. Diskursanalysen retter dermed ikke oppmerksomheten mot semiotikken alene, men også mot nettopp relasjonene mellom semiotikken og andre elementer. Dette skjer best, ifølge

Fairclough, i en *transdisiplinær* sfære, der dialog mellom ulike disipliner brukes som en kilde til utvikling av hver disiplins teori og metodologi. (Fairclough 2010, s. 230-231).

Et av de mest sentrale elementene i denne tilnærmingen er imidlertid kritikken; *kritisk* diskursanalyse. Fairclough skriver at kritisk samfunnsforskning har som mål å adressere «the social *wrongs*» i dagens samfunn i bred forstand, gjennom å analysere problemenes kilder og årsaker, motstand mot problemenes konsekvens og muligheter for utvikling og vekst forbi problemene:

«[Critical social research] analyses and seeks to explain dialectical relations between semiosis and other social elements to clarify how semiosis figures in the establishment, reproduction and change of unequal power relations [...] These relations require analysis because there are no societies whose logic and dynamic, including how semiosis figures within them, are fully transparent to all [...]. [C]ritique is oriented to analysing and explaining, with a focus on these dialectical relations, the many ways in which the dominant logic and dynamic are tested, challenged and disrupted by people, and to identifying possibilities which these suggest for overcoming obstacles to addressing ‘wrongs’ and improving well-being.». (Fairclough 2010, s. 231-232).

Fairclough skiller mellom begrepet *metode* og det noe videre begrepet *metodologi*, hvorav herværende fremgangsmåte betegnes som en metodologi:

«I have referred to a ‘methodology’ for using a dialectical-relational version of CDA in transdisciplinary social research rather than a ‘method’, because I also see the process as a theoretical one in which methods are selected according to how the *object of research* (Bourdieu and Wacquant 1992) is theoretically constructed. So it is not just a matter of ‘applying methods’ in the usual sense – we cannot so sharply separate theory and method. This version of CDA is associated with a general method, [...] but the specific methods used for a particular piece of research arise from the theoretical process of constructing its object.» (Fairclough 2010, s. 234).

Rammeverket kan sies å være gitt en viss skalerbarhet, og det legges samtidig vekt på at prosessen bør være iterativ; selv om trinnet der man konstruerer undersøkelsesobjektet (eng.: *construct the object of research*) må komme før etterfølgende trinn, vil det lønne seg å gå tilbake til dette trinnet etter hvert som undersøkelsene skrider frem (Fairclough 2010 s. 234).

Fremgangsmåten er delt inn i fire overordnede steg, som i sum danner rammen for min analyse. I det følgende vil jeg redegjøre for hvert steg slik de er beskrevet av Fairclough, og samtidig forsøke å tilpasse stegene til mitt prosjekt, slik at de best kan veilede meg i det videre arbeidet. Beskrivelsene følger fremstillingen i (Fairclough 2010 s. 235-239).

Steg 1: Identifikasjon av problemet og problemets semiotiske uttrykk

Begrepet *problem* er i denne sammenhengen bredt definert, og kan forstås som aspekter ved systemer som påvirker andre aspekter ved samme eller andre systemer negativt. Problemet kan løses, eventuelt kan dets konsekvenser reduseres, dog ikke uten omfattende inngripen i eller endring av strukturene som systemet er bygget opp av.

Steg 1 består i Faircloughs tilnærming av to trinn, valg av tema og konstruksjon av undersøkelsesobjektet. Jeg har valgt også å inkludere redegjørelsen for de utvalgte tekstene i dette steget, hvilket gir meg følgende tre trinn:

Valg av tema

Temaet må relatere seg til eller peke mot problemet, og man må på en konstruktiv måte kunne nærme seg problemet transdisiplinært, med spesiell oppmerksomhet på de dialektiske relasjonene mellom semiotikken og andre momenter. Dette trinnet har jeg forskuttert i innledningen, og jeg vil her derfor konsentrere meg om å videreutvikle og presisere temaet, med utgangspunkt i (det overordnede) problemet.

Konstruksjon av undersøkelsesobjektet

Konstruksjon av undersøkelsesobjektet gjøres ved å *teoretisere* det valgte temaet (altså ikke problemet) på en transdisiplinær måte, det vil si ved å dra veksel på relevant teori i ulike disipliner slik at man i analysen skal klare å komme under temaets overflate, forbi det åpenbare ved temaet. Det er forskerens egen vurdering

som må ligge til grunn for valg av kilder som bidrar til temaets teoretiske opplysning, og valgene bør naturligvis ledes av et ønske om å få en så rik utredning av temaet som mulig, ettersom man også her legger til rette for i siste instans å kunne løse problemet. I dette trinnet vil jeg trekke inn elementer fra andre disipliner enn den arkivfaglige, blant annet fra juridisk teori og metode. Det følger at det er dette trinnet som vil utgjøre analysens *teoretiske fundament*.

Tekstvalg

Tekster velges i lys av og passende til undersøkelsesobjektet. Hvordan temaet er teoretisert i konstruksjonen av undersøkelsesobjektet, skal med andre ord være avgjørende for valg av tekstene. Jeg vil her kunne trekke frem relevante deler av selve lovverket, forarbeider, etterarbeider, uttalelser fra Sivilombudsmannen og øvrige klageorgan, vurderinger fra ulike lovanvendere, mer generell litteratur, oppslagsverk o.l., samt eventuell tidligere forskning eller andre undersøkelser. Det er i dette trinnet jeg vil forsøke å besvare prosjektets problemstillings spørsmål om hvordan arkivforskriftens journalføringskriterier er forklart og diskutert i eksisterende litteratur/teori.

Steg 2: Identifikasjon av hva som står i veien for å løse problemet

Steg 2 henvender seg til problemet ved å forsøke å finne ut hva det er ved måten systemet som problemet er en del av er strukturert og organisert på som hindrer problemet i å bli adressert og løst. Man må her analysere nevnte strukturer, blant annet ved å studere de utvalgte tekstene, og ved å vurdere de dialektiske relasjonene mellom tekstenes semiotiske uttrykk og andre elementer. Dette steget vil utgjøre *selve analysen* – det er her jeg vil undersøke hvordan journalføringskriteriene, i medhold av eksisterende litteratur/teori, jf. problemstillingen, er ment å skulle forstås.

Fairclough deler steg 2 inn i trinnene «Dialektisk-relasjonelt orientert analyse», som går ut på å analysere relasjonene mellom semiotikken og andre elementer, for eksempel mellom ulike diskurser og praksiser eller mellom tekster og hendelser, «Tekstvalg», der tekster, samt retninger og kategorier for tekstenes analyse, velges i lys av og passende til undersøkelsesobjektet, og «Tekstanalyse», som gjerne innebærer både interdiskursive analyser og lingvistiske/semiotiske analyser. Han understreker samtidig at tekstanalyse kun er en del av en større semiotisk analyse (diskursanalyse), og førstnevnte er kun nyttig

hvis den er tilstrekkelig integrert i sistnevnte. Ifølge Fairclough kan tekstanalysen med andre ord kun bidra effektivt til opplysning av den semiotiske innfallsvinkelen til undersøkelsesobjektet, som man har konstruert på en transdisiplinær måte gjennom dialog mellom ulike disipliner, hvis tekstanalysen inngår som en del av en bredere analyse.

Jeg har valgt å flytte redegjørelsen for valg av tekster til foregående steg, og for å gjøre de øvrige to trinnene mest mulig anvendbare, omformulerer jeg Faircloughs beskrivelser noe, særlig ved at jeg gir trinnet «Tekstanalyse» et begrepsorientert innhold. Min analyse vil bestå av følgende to trinn:

Dialektisk-relasjonelt orientert analyse

I dette trinnet vil jeg gjennomføre en dialektisk-relasjonelt orientert analyse av forholdene mellom de valgte tekstene, og deres plass og rolle i systemet de er en del av. Her er det naturlig å ordne tekstene i et juridisk hierarki, og i lys av denne plasseringen diskutere hvordan tekstene forholder seg til hverandre, og eventuelt hvordan de påvirker og opplyser hverandre.

Begrepsanalyse

Trinnet går ut på å vurdere de utvalgte begrepene anvendelse i tekstene i lys av objektet for undersøkelsene og funn i foregående analysetrinn. Dette innebærer også å undersøke om bruken av begrepene varierer i de ulike tekstene, og dermed forhåpentligvis legge grunnlaget for å kunne si noe om hvorvidt det eksisterer ulike diskurser på området.

Ettersom Fairclough ikke presenterer konkrete metoder i sin tilnærming, men snarere sier at metodevalg må styres av hvordan temaet for undersøkelsene er teoretisert, vil jeg i denne delen av analysen forsøke å nyttiggjøre meg Tallerås' beskrivelser av hvordan *flytende betegnere* fikseres i en diskurs. Han skriver:

«[...] hvordan såkalte flytende betegnere fra et diskursivt felt fikseres i en diskurs [...] er nærmere spesifisert i diskursteorien gjennom et sentralt begrepspar; "elementer" og "momenter". Et element er en flytende betegnere, altså et flertydig tegn hvor meningen ikke er fiksert: Et element blir til et moment i det denne flertydigheten gjøres (midlertidig) entydig

gjennom at diskursen forsøksvis *lukkes* i en fikseringsprosess.» (Tallerås 2007, s. 31)

Begrepsanalysen vil dermed også dreie seg om å undersøke hvorvidt, og i så fall hvordan, journalføringskriteriene forsøkes forvandlet fra elementer til momenter i de utvalgte tekstene, det vil si hvordan de ulike tekstene prøver å avgjøre hvordan kriteriene skal forstås.

Steg 3 og 4: Vurdering av hvorvidt systemet «trenger» problemet og identifikasjon av mulige veier forbi det som hindrer problemets løsning

Steg 3 innebærer å vurdere hvorvidt det identifiserte problemet er iboende i det etablerte systemet, hvorvidt det kan bli adressert innenfor rammene av dette systemet, eller kun ved at systemet forandres. Hvis et system i sin natur beviselig skaper problemer, er det i seg selv en grunn til å endre systemet. Dette leder videre til spørsmålet om systemet faktisk *kan* endres, og om det er vilje til å endre det. Sistnevnte er ofte et ideologisk anliggende, ettersom en diskurs gjerne bidrar til å opprettholde etablerte (makt)relasjoner. Slik jeg ser det, er det i dette steget det gis størst rom for kritikk av det eksisterende systemet. Jeg har implisert grunnlaget for en viss kritikk i redegjørelsen for bakgrunnen for prosjektet, men ettersom jeg ikke har gitt kritikken en eksplisitt plass i problemstillingen, vil jeg ikke tillegge dette steget omfattende vekt. Kritikken vil uansett måtte basere seg på funnene i analysen, og særlig grunnlag for kritikk må man anta at det vil være hvis analysen viser tolkningsmotstrid i de undersøkte tekstene.

Steg 4 er ment å skulle flytte oppmerksomheten fra negativ til positiv kritikk ved å utrede, med fokus på de dialektiske relasjonene mellom semiotikken og andre elementer, muligheter innenfor det eksisterende systemet til å komme forbi det som står i veien for å adressere og løse det aktuelle problemet. Dette inkluderer å utvikle en semiotisk innfallsvinkel til undersøkelser av hvordan det som står i veien for å løse problemet blir utfordret, enten innenfor organiserte politiske eller sosiale grupperinger eller bevegelser, eller mer uformelt, som del av aktørers vanlige arbeidsliv eller sosiale liv. En semiotisk innfallsvinkel kan være hvordan den dominerende diskursen er reagert på, bestridt eller kritisert. Her vil man kvalitativt eller kvantitativt kunne undersøke journalføringskriterienes faktiske anvendelse i utvalgte arkivdanningsvirksomheter, og/eller hvordan manglende journalføring blir reagert på når det blir påvist, og hvordan

dette kommer til uttrykk, for eksempel i media. Begge eksempler faller utenfor dette prosjektets rekkevidde. Jeg reduserer derfor dette steget til en anledning til peke på mulige videre analyser eller analyseområder, samt hvordan man kan angripe problemet i det videre praktiske arbeidet, igjen i lys av funnene i analysen.

Steg 3 og 4 er, i henhold til Faircloughs beskrivelser, separate deler av selve analysen. Jeg har imidlertid vurdert det som mer hensiktsmessig å se disse to stegene under ett, og heller bruke dem som en mulighet til å reflektere over funnene i analysen i steg 2. Det er således mindre rom i min analyse for kritikk enn forutsatt i Faircloughs tilnærming. Det betyr likevel ikke at jeg legger opp til fravær av kritikk.

Begrensninger ved valgte fremgangsmåte

Diskursanalyse fremstår som et noe vagt konsept, definert på mange ulike måter og gitt ulikt innhold i ulike sammenhenger. Faircloughs dialektisk-relasjonelle tilnærming, som jeg har valgt å benytte meg av og som jeg har gjengitt og tilpasset ovenfor, er den mest målrettede og konkrete tilnærmingen jeg har funnet pr. dato. Et rigid rammeverk kan være en fordel, ettersom forskningsdesignet i alle tilfeller vil bidra til forskningsresultatenes troverdighet. Enkelte ulemper peker seg likevel ut, særlig tilnærmingens bredde. For at analysen verken skal bli overfladisk eller for omfattende (eller begge deler), har jeg i det foregående forsøkt å tilpasse og begrense Faircloughs tilnærming på en slik måte at den blir mest mulig anvendbar i dette prosjektet. Overfladiskhet åpner gjerne for synsing og dårlig begrunnede antakelser, hvilket er uheldig å henfalle til i forskningssammenheng, hvor enn liten forskningssammenheng måtte være, og å legge opp til en for omfattende analyse vil etter all sannsynlighet gå ut over prosjektets kvalitet og dermed dets nytteverdi. Så er spørsmålet, så klart, om fremgangsmåten jeg har valgt er egnet for dette prosjektet, og om den på best mulig måte hjelper meg å nå prosjektets mål. Det vil jeg komme tilbake til avslutningsvis.

Problemet og problemets semiotiske uttrykk

Som beskrevet i foregående kapittel, vil jeg i det følgende presisere og videreutvikle *problemet* og det underliggende *temaet* for prosjektet. Ettersom jeg til har forskuttert både problem og tema i innledningen, bør herværende presisering og videreutvikling leses som en fortsettelse av mine innledende bemerkninger. Deretter vil jeg teoretisere temaet ved å trekke veksel på andre disipliners teorier og metoder, før jeg redegjør for tekstene jeg vil se nærmere på i analysen i etterfølgende kapittel.

Presisering og videreutvikling av problem og tema

Temaet i dette prosjektet er hvordan journalføringskriteriene «gjenstand for saksbehandling» og «verdi som dokumentasjon» i arkivforskriften er ment å skulle forstås. Temaet er valgt på bakgrunn av en antakelse om at journalføringskriterienes utforming og tolkning påvirker resultatet som kriteriene skal være førende for, det vil si påvirker hva som blir journalført og arkivert, på en måte som ikke stemmer overens med lovverkets intensjoner.

Problemet er overordnet temaet, og kan beskrives som *manglende, mangelfull og feilaktig journalføring og/eller arkivering*, hvilket vil si at saksdokumenter som skulle vært arkivert og/eller journalført ikke blir det, eventuelt at dokumenter som verken skal arkiveres eller journalføres blir arkivert/journalført likevel. Problemet utfordrer kjerneverdiene i samfunnet, slik disse er beskrevet i offentlighetslovens formål, og vanskeliggjør fremtidens arkivbrukeres arbeid, ettersom disse i stor grad vil måtte forholde seg til ufullstendige arkiver, stikk i strid med arkivlovens formål og hensikt. På tross av dette er lite oppmerksomhet viet rammeverk og verktøy som kan brukes til å kontrollere hvorvidt praksis i arkivdanningen er i tråd med intensjonene i lovverket. Manglende, mangelfull og feilaktig journalføring og/eller arkivering har i liten grad vært forsket på eller undersøkt på andre måter,¹ selv om det er stor enighet i fagmiljøet om at

¹ Enkelte forvaltningsorgan har imidlertid de senere årene fått gjennomført forvaltningsrevisjon av journal- og arkivtilknyttede arbeidsprosesser. Et eksempel er Deloitte's undersøkelse av Bergen kommune i 2013, der kommunens prosedyrer og rutiner for journalføring og tilgjengeliggjøring av dokument/saksutredning ble vurdert. Manglende og mangelfull journalføring er blant funnene som presenteres i revisjonsrapporten (Deloitte 2013, s. vi).

manglende, mangelfull og feilaktig journalføring og/eller arkivering er vanlig. Saksdokumenter som skulle vært journalført og/eller arkivert forblir lagret i e-postkontoer, på mobiltelefoner og andre private lagringsmedier, i elektroniske fellesområder, samhandlingsrom osv. Manglende, mangelfull og feilaktig journalføring blir dermed, naturlig nok, gjenstand for medieoppmerksomhet med ujevne mellomrom.²

Både problemet og temaet favner bredt. Problemet utfordrer mulighetene vi i dag har til å forstå, kritisere og endre aspekter ved vårt eget samfunn, og det påvirker ettertidens forskningsmuligheter. Hvis teorien og litteraturen om journalføringskriteriene skulle vise seg å peke i en bestemt retning, er den enkelte, konkrete forståelsen av kriteriene likevel basert på skjønn, og dermed både subjektiv og avhengig av den enkelte medarbeiders arkivfaglig og juridisk kompetanse. Denne kompetansen er under kontinuerlig påvirkning, for eksempel av hvorvidt kriterienes ønskede anvendelse er tydeliggjort i den virksomheten man jobber i og av hvordan samfunnet generelt forholder seg til kriteriene, deres anvendelse og de generelle hensynene som ligger bak kravet om journalføring og arkivering. Kriterienes forståelse opplyses med andre ord av en rekke forhold, og

² Følgende relevante eksempler på slik omtale kan trekkes frem:

- Nærings- og fiskeridepartementet innrømmet i mai 2014 forsinket journalføring av e-poster om salg av eiendom på Svalbard: <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/journalfoerte-svalbard-korrespondanse-etter-vg-sak/a/10139614/>
- FRP-politiker Sylvi Listhaugs manglende journalføring av e-post generelt var tema i 2011: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3468307.ece#.U0jfoRFZrIY> og <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3471055.ece#.U0jfnBFZrIY>.
- Barne- og likestillingsdepartementets manglende journalføring av stillingssøknader ble også omtalt i 2011: <http://www.offentlighet.no/Nyhetsarkiv/2008/Barne-og-likestillingsdepartementet-granskes-av-Sivilombudsmannen>.
- Manglende journalføring var blant forholdene som ble avdekket i en annen sak i Barne- og likestillingsdepartementet i 2012, som endte med at daværende statsråd Audun Lysbakken måtte gå av: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Lysbakken-neppe-alene-om-slurvete-journalforing-6771282.html#.U0jhFxZFZrIY>

forholdene har samtidig en innbyrdes påvirkningskraft. Hvis en virksomhet gjennomfører en bevisstgjøringskampanje om journalføring og arkivering, må den kunne forvente å øke antallet dokumenter som blir journalført og arkivert underveis i kampanjen og i noe tid etterpå. Hvis kampanjen skjer samtidig som en annen virksomhets mangelfulle journalføringspraksis blir omtalt i media, må virksomheten forvente at omtalen påvirker forståelsen av budskapet i kampanjen, samt det påfølgende resultatet, det vil si hva som blir journalført og/eller arkivert. Temaets semiotiske uttrykk kan i dette eksempelet forstås som de beskrivelser av journalføring, arkivering og hensikten med disse aktivitetene som er gitt i kampanjen. Den semiotiske forståelsen, og det påfølgende resultatet av forståelsen (handlingen), vil i tiden som følger kampanjen utvikles (utvides eller innsnevres) i en kontinuerlig dialektisk-relasjonell, og mer eller mindre tilfeldig, prosess. Tilsvarende vil journalføringskriterienes *generelle* semiotiske utgangspunkt («gjenstand for saksbehandling» og «verdi som dokumentasjon») opplyses av omkringliggende sammenhenger, det være seg på metanivå (felles for alle som forholder seg til kriteriene), på mesonivå (felles for noen, men ikke alle) eller på mikronivå (i den enkelte virksomhet eller for den enkelte medarbeider). Temaet for herværende undersøkelse – journalføringskriteriene og forståelsen av dem – utgjør slik en semiotisk innfallsvinkel til problemet.

Teoretisering av temaet

I det følgende avsnittet er målet å teoretisere undersøkelsens tema på en transdisiplinær måte, hvilket innebærer å bygge et så solid teoretisk analysegrunnlag som mulig av ulike disipliners teorier, metodologier og metoder, et vil si det teoretiske fundamentet for drøftingene i den etterfølgende analysen. I kapitlet om fremgangsmåte varslet jeg at jeg her ville trekke inn elementer fra juridisk teori og metode. Jeg vil i tillegg utforske andre teoretiske innfallsvinkler og retninger som kan bidra til temaets opplysning. Enkelte elementer fra innledningen vil for øvrig være relevante også i dette avsnittet.

Overordnede føringer: hermeneutikk, relativisme, lingvistikk, semiotikk og sannhet

Jens E. Kjeldsen skriver i boken «Retorikk i vår tid» at hermeneutikken er læren om hvordan mennesker erkjenner, fortolker og forstår. Den mest kjente og sentrale innsikten i hermeneutikken er at vi, uansett hva vi ønsker å forstå, bare kan forstå en helhet gjennom dens deler, og delene gjennom helheten. Vi kan kun forstå setningers betydning når vi

forstår hva de enkelte ordene betyr, men fordi et ords betydning avhenger av de omkringliggende ordene, forstår vi kun hva det enkelte ordet betyr hvis vi forstår hva setningen betyr. Sentralt i hermeneutikken står også begrepet *forforståelse*, som viser til forståelsen som går forut for forståelsen som oppstår i en gitt situasjon; enhver forståelse har sitt utgangspunkt i en tidligere forståelse. (Kjeldsen 2006, s. 297-298).

Brophy beskriver hermeneutikken som «[...] the art and science of interpretation [...]» og «[...] the ongoing activity of all people of making sense of the world in which they live [...]» (Brophy 2009, s. 26). Brophy beskriver også det relativistiske/interpretivistiske paradigmet, og hevder at

«[t]he relativist, sometimes called interpretivist, paradigm argues that reality can *only* be described through the eyes and understanding of the observer. Each observer is culturally, historically and socially situated and thus brings preconceptions which inevitably colour his or her interpretations. To add to the complexity, all we have to describe the world and thus to share our understandings is language, which itself introduces ambiguity, bias and difference.»

Brophy forteller videre at det relativistiske utgangspunktet har en lang historie, og kan spores tilbake til Platon som siterte Protagoras: «things are to you such as they appear to you, and to me such as they appear to me.» (Brophy 2009, s. 22).

Begrepet *semiotikk* er sentralt i Faircloughs teoretiske og metodologiske modeller, jf. også kapitlet om fremgangsmåte (s. 14). Jeg skal ikke her begi meg ut på en beretning om semiotikkens tilblivelse, men snarere nøye meg med å presentere det som gjør semiotikken interessant som del av det teoretiske grunnlaget for dette prosjektets analyse. Brophy omtaler semiotikken ved å vise til Saussure:

«The classic work in this field is that of Saussure (1974), who argued that all signs are made up of two parts: the *signifier*, which is the term used to denote something, and the *signified*, the concept which is denoted by the sign.» (Brophy 2009, s. 43).

Semiotikken presenteres i Store norske leksikon på Internett som læren om tegn og tegnbrukende atferd. I likhet med Brophy viser leksikonartikkelen til Saussure og hans teori om at et tegn består av *signifikant* og *signifikat*, enkelt forklart som henholdsvis *ord* og *mening*. Ifølge Saussure er forbindelsen mellom signifikant og signifikat vilkårlig, det vil si at det ikke er en naturlig forbindelse mellom lydene som utgjør et bestemt ord og ordets mening. Språkssystemet er en ordnende instans mellom signifikantene og signifikatene ved at tegnene ikke får mening gjennom noe materielt, men ved å være kontrastert med andre tegn. Det er for eksempel ingen naturlig forbindelse mellom «rødt lys» og «stopp», men «rødt lys» betyr «stopp» når «grønt lys» betyr «kjør» og «gult lys» betyr «vent». Ordene betyr noe fordi de er forskjellige, og språkets mening er bygget opp av relasjonene mellom disse forskjellene. (Svendsen 2011). I dette prosjektet kan journalføringskriteriene «gjenstand for saksbehandling» og «verdi som dokumentasjon» ses på som signifikanter og deres betydning som signifikater, og det følger at en del av prosjektets målsetning er å besvare spørsmålet om hva som utgjør signifikantenes signifikater. Det er imidlertid ikke sikkert at det er mulig å besvare dette spørsmålet med noe annet enn en (mer eller mindre kvalifisert) antakelse, ettersom enhver tilsynelatende nøytral beskrivelse av journalføringskriteriene vil innebære å påstå en slags sannhet; en forståelse av journalføringskriteriene som er den *riktige* forståelsen. Ifølge Tallerås vil en diskursanalytisk tilnærming til argumentasjon ikke umiddelbart muliggjøre en slik sondering mellom sant og falskt, og en påstand kan bare oppnå status som sann i den grad budskapet fikseres som sant i motsetning til andre budskap i en totalitet av påstander (det vil si i en diskurs) – sannheten blir dermed en diskursiv konstruksjon (Tallerås 2007, s. 22, fotnote 10). I et dialektisk-relasjonelt perspektiv (som Fairclough inntar), vil sannheten avhenge og opplyses av de omkringliggende strukturene og systemene – av C. G. Prado referert til som *extralinguistic reality* (Prado 2006, s. 16). Jeg skal ikke ta stilling til om Fairclough og hans teorier med rette kan kalles relativistiske, men jeg tør likevel i denne sammenhengen sitere Prado som på sin side siterer Krausz' (1989) beskrivelser av relativismen som «[...] the view that “cognitive, moral, or aesthetic claims involving ... truth ... are relative to the contexts in which they appear” [...]». Prado hevder videre at relativismen etter dette er mer en konsekvens av enn det sentrale i sannheten, og at sannheten heller bør utledes fra relasjonene mellom lingvistiske eller semiotiske konstruksjoner enn av relasjonene mellom lingvistiske/semiotiske konstruksjoner og utenomlingvistiske elementer. (Prado 2006, s. 16). Det eksisterer dermed en motsetning

mellom et relativistisk og et lingvistisk/semiotisk utgangspunkt for å avgjøre den sanne forståelsen av en semiotisk enhet. Når jeg skal analysere journalføringskriteriene og deres representasjon i de utvalgte tekstene, kan jeg for eksempel undersøke om argumentasjonen i tekstene er dialektisk-relasjonell/relativistisk eller interlingvistisk/semiotisk-relasjonell, eventuelt begge.

Juridisk teori og metode

Som tidligere nevnt, ville det i dette prosjektet vært unaturlig om jeg ikke skulle ta hensyn til jussen og juridisk metode, selv om jeg ikke har til hensikt å gjennomføre en lovtolkning eller subsumsjon. Hadde jeg valgt å se bort fra de juridiske aspektene, ville prosjektets resultaters potensielle anvendbarhet nødvendigvis blitt betydelig redusert. Beskrivelsene i dette avsnittet er i hovedsak inspirert av Carl August Fleischers «Rettskilder og juridisk metode», der Fleischer legger stor vekt på rettskilden (rettskildefaktoren) *reelle hensyn*. Dette kritiseres han for blant annet av Erik Magnus Boe i boken «Grunnleggende juridisk metode» (Boe 2012, s. 147). Boe hevder Fleischer går for langt i sin vektlegging av reelle hensyn som rettskildefaktor, mens Fleischer på sin side mener Boe nedvurderer viktighetene av de reelle hensynene (Fleischer 1998, s. 377). De er samtidig uenige om bruken av og rollen til såkalte etterarbeider i rettskildesammenheng. Det er overhodet ikke min hensikt å forsøke å avgjøre hvilken vekt ulike rettskildefaktorer bør tillegges i en lovtolkningssituasjon, og jeg nøyer meg derfor med å notere at det her ikke finnes noen fasit. Mine juridisk orienterte antakelser i analysen vil dermed (forhåpentligvis) gjøre seg fortjent til en viss kritikk.

Rettsreglene avgjør hva som er tillatt og hva som er forbudt, og juss er faget som undersøker rettsreglene og deres innhold. For å fastslå om det finnes en rettsregel på et område, og hva den i så fall går ut på, er det nødvendig å ta i bruk juridisk metode, som beskriver hvordan rettsanvenderen skal arbeide seg frem til rettsreglene og deres innhold. God – eller, i det hele tatt, forsvarlig – juridisk metode betyr prinsipielt ikke noe annet eller noe mer enn god forståelse av rettskildelæren og anvendelse av rettskildelæren i praksis. Sagt med andre ord: rettskildelæren og riktig bruk av denne viser rettsanvenderne hvilke rettsregler som gjelder, samt disse rettsreglenes nærmere innhold. (Fleischer 1998, s. 21, 211, 388).

Arkivforskriften, herunder journalføringskriteriene, hører til det forvaltningsrettslige feltet, og om ikke på forvaltningsrettsområdet generelt, så i alle fall for arkivloven og offentlighetslovens vedkommende, finnes liten, om noen, rettspraksis. Dette bidrar til at man i stor grad støtter seg til forvaltningspraksis, uttalelser fra lovanvendere og generell teori i arbeidet med å finne frem til hvilke rettsregler som gjelder og hva de innebærer. Isolert sett er slike kilder av begrenset betydning, men der de blir styrende for forvaltningens praksis, oppfattes de raskt som autoriteter (Folkvord 2012, s 6). Denne praksisen blir imidlertid kraftig kritisert av Fleischer, som blant annet skriver:

«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 villedes av uttalelser fra f.eks. et departement.» (Fleischer 1998, s 465).

Ifølge Fleischer er de viktigste rettskildefaktorene i dag 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, s. 69-75). Jeg vil i det følgende redegjøre kort for rettskildefaktorene som er direkte relevante for min videre analyse. Fremstillingen følger i all hovedsak beskrivelsene i (Fleischer 1998, s. 69-75).

1. Lov/lovtekst

Den fremste rettskildefaktoren er loven selv (lovteksten). Grunnloven går foran formell lov i tilfelle konflikt, og formell lov går foran regelsett av lavere orden, spesielt forskrifter som er gitt av Regjeringen eller andre forvaltningsorgan (det er dette som kalles *lex superior*-prinsippet). I tillegg går spesialregler foran generelle regler (hvilket kalles *lex specialis*-prinsippet).

2. Forarbeider

Når det finnes en lovtekst, finnes det også en rekke andre tekster som har tilknytning til lovteksten og dens vedtakelse. Dette er lovens forarbeider, som oftest i form av en NOU («Norges offentlige utredninger»), en odelstingsproposisjon, som er Regjeringens forslag om lov til lovgiver, og en innstilling til Odelstinget, utarbeidet av vedkommende komite i Stortinget, etterfulgt av dokumentasjon av lovens behandling i Odelstinget og Lagtinget. I tillegg til denne prosessen kommer lovens forhistorie. Et typisk tilfelle der en lovs forhistorie kan få betydning som rettskildefaktor, er når formuleringene i en tidligere lov kaster lys over meningsinnholdet i en ny lov, særlig hvis lovgiver bevisst har endret eller gått bort fra den gamle lovens formuleringer.

3. Andre reelle hensyn

Andre reelle hensyn viser til hensyn utover hensynene i lovens eget formål, til hva som er en rimelig og hensiktsmessig regulering gjennom rettsreglene. De reelle hensynene blir nødvendige for forståelsen både av hva lovgiver har ment, og av hvordan loven bør fortolkes. Man går gjerne ut fra at lovgiver allerede, i sin behandling av loven, har veid de reelle hensynene mot hverandre, og at hvordan regelen skal forstås dermed fremgår av lovens tekst og forarbeider. Det er imidlertid ikke alltid tilfellet. Ofte er lovene utformet slik at det nettopp er meningen at de skal fortolkes forholdsvis fritt, ut fra de reelle hensynene som gjør seg gjeldende i ulike situasjoner. Loven kan i realiteten dermed henvise avgjørelsen til et konkret skjønn, som når en bestemmelse forbyr *urimelige* priser eller kontraktsvilkår.

4. Myndighetspraksis

Myndigheter vil her si andre myndigheter enn domstolene, ettersom man ikke har rettspraksis å vise til på arkiv-/offentlighetslovområdet. Et eksempel på slik myndighetspraksis kan være hvordan et departement har tolket en paragraf gjennom tidene. Forvaltningspraksis kan i noen tilfeller spille rollen som rettskildefaktor, men bør, som også antydnet ovenfor, aldri brukes foruten et meget kritisk blikk. Forvaltningens praksis kan uansett aldri spille samme rolle som domstolsavgjørelser, særlig høyesterettsavgjørelser.

5. Sedvaner og rettsoppfatninger

Herunder kommer praksis og teoretiske betraktninger, for eksempel i juridisk og annen litteratur.

Utgangspunktet er imidlertid alltid lovens ord – det er *lovteksten* som er vedtatt av organet som er gitt lovgiverkompetanse. Det er normalt grunn til å anta at lovgiver virkelig har ment lovvedtaket slik tekstens innhold er etter vanlig norsk språkbruk, selv om den relevante «vanlige språkbruken» ikke alltid er sammenfallende med allmennhetens språkbruk. Det forekommer at lover, særlig visse forskrifter, retter seg spesielt til utøverne av bestemte yrker eller bestemte grupper ellers. I så fall er det gruppens spesielle språkbruk som er relevant. (Fleischer 1998, s. 98).

Svært mange av ordene og uttrykkene som brukes i lovtekster er vage og har flytende ordgrenser, og man kan i slike tilfeller vanskelig si nøyaktig hva som omfattes av lovteksten og hva som faller utenfor. Tolkningsproblemer er derfor vanlig. Når ordene i lovteksten ikke selv gir svaret, men åpner for flere muligheter, må man alltid se hen til de øvrige rettskildefaktorene. Nettopp lovens formål blir særlig viktig, fordi formålet hjelper en å tilpasse lovforståelsen til det lovgiveren egentlig har tatt sikte på med loven som helhet. Samtidig kan andre faktorer være opplysende, for eksempel kan lovforarbeidene gir en indikasjon på hva som er ordenes egentlige betydning. (Fleischer 1998, s. 99-100).

Verditeori

Når en arkivmyndighet tar beslutninger om bevaring av arkivmateriale, hviler avgjørelsene alltid på en oppfatning om materialets verdi for ettertiden. Tidligere var alle arkivdokumenter bevaringsverdige bortsett fra de som arkivmyndighetene betegnet som kassable. Dette var hovedregelen så lenge man kun forholdt seg til dokumenter på papir. Etter at arkivinformasjon ble tillatt lagret kun i elektronisk form, har man tendert mot heller å velge ut den informasjon man vil bevare, og holde resten utenfor arkivene. (Marthinsen 2012, s. 365-366). Bevaring og kassasjon (eng. *appraisal*) er ikke tema for dette prosjektet, men teori og praksis i bevarings- og kassasjonsarbeidet er likevel beslektet prosjektets problem, så vel som tema. Jørgen H. Marthinsen siterer Luciana Duranti (1994), som definerer *appraisal* som prosessen som fastsetter verdien til dokumentene i et enkeltarkiv, betegner denne verdien og avgjør verdiens varighet. Han skriver videre at historien om fremveksten av bevaringsteorier i arkivfaget i stor grad

dreier seg om søken etter objektive eller absolutte bevaringskriterier, men at det etter hvert har vokst frem en erkjennelse av at ingenting har verdi i kraft av seg selv; verdien av et arkivdokument er helt avhengig av at det finnes personer som knytter verdi til det. Verdibegrepet anvendt på arkivmateriale må dermed ses på som et relativt fenomen, det vil si at vi kan anse et materiale som mer eller mindre verdifullt enn et annet materiale. Videre hevder han at arkivmateriale alltid vil ha en verdi som informasjon om tiden materialet ble til i. Jo eldre arkivmaterialet er, jo vanskeligere er det imidlertid å finne frem til hva som var viktig den gangen materialet ble skapt. Samtidig har arkivmateriale ofte verdier som fremkommer tydelig først i noe tid etter at arkivdanningen har funnet sted, for eksempel først når materialet blir hentet frem for å brukes som bevis i rettslig sammenheng eller forskningssammenheng. Når vi bevarer arkivinformatjon er det alltid med tanke på at informasjonen vil bli brukt, eller i alle fall etterspurt. Verdien for arkivskaper, allmennhet og andre samtidige interessenter lar seg, ifølge Marthinsen, identifisere i løpet av arkivdanningens samtid, men dette stiller seg annerledes for ettertidens arkivbrukere, hvis behov er umulig å si noe sikkert om i dag. (Marthinsen 2012, s. 366-373).

Verdivurderingen kan skje før arkivmaterialet blir skapt, for eksempel i form av øremerking for bevaring av utvalgte saksgrupper i arkivnøkkelen, eller i ettertid, på ulike tidspunkt etter arkivlegging hos arkivskaper. (Marthinsen 2012, s. 372). På mikronivå vil verdivurderingen uansett skje med utgangspunkt i journalføringskriteriene, etter den enkelte medarbeiders skjønn. Verditeori blir dermed vesentlig også i denne sammenheng. Ett av journalføringskriteriene, «verdi som dokumentasjon», har sågar ordet «verdi» i seg.

Tekster

En del av hensikten med dette prosjektet, er å finne frem til teori og litteratur som sier noe om journalføringskriteriene og som dermed kan bidra til kriterienes opplysning, og jeg har gjennomgått en rekke ulike tekster på leting etter relevante beskrivelser. Ettersom jeg uansett ikke har hatt en overflod av kilder å ta av (det vil si kilder som *faktisk* sier noe om journalføringskriterienes innhold, eventuelt om betydningen av ordene kriteriene består av), har jeg valgt en relativt arbitrær tilnærming til selve tekstvalget. Av kapasitetshensyn har det imidlertid ikke vært mulig for meg å gå så langt tilbake og så detaljert inn i

arkivlovens (for)historie, og i forvaltningshistorie og forvaltningspraksis generelt, som jeg skulle ønske. Jeg har i hovedsak konsentrert meg om arkivloven med forskrifter og deler av arkivlovens forarbeider, jeg har gjennomgått offentlighetsloven med forarbeider og veileder, uttalelser fra Sivilombudsmannen og departementene, samt vurderinger fra andre lovanvendere (offentlige organ). Jeg har i tillegg studert en rekke andre mer eller mindre autorative kilder, hvis gjengivelse i det følgende begrenses til «Arkivhåndboken for offentlig forvaltning» (heretter kun omtalt som Arkivhåndboken) (Fonnes 2010), «Arkivdanning» (Marthinsen 1994), «Arkivteori – en innføring» (Marthinsen 2012), Noark (Riksarkivet 1999, 2013) og Statens generelle kravspesifikasjon (Statskonsult 1997).

Det mest påfallende i flertallet av de undersøkte tekstene, er den generelt manglende problematiseringen av journalføringskriteriene som helhet, så vel som av enkeltbegrepene kriteriene er bygget opp av. Et godt eksempel på nettopp dette finnes i den tidligere nevnte rapporten «Prosedyrer og rutiner for journalføring og tilgjengeliggjøring av dokument/saksutredning» om Deloitte's forvaltningsrevisjon av Bergen kommune, som ganske enkelt sier at «[k]ommunen plikter å ha arkiv og arkivere dokumenter som blir til som en del av kommunens virksomhet og som er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon.» (Deloitte 2013, s. v). Varianter av en slik regelgjengivelse går igjen i langt flere tekster enn jeg har anledning til å trekke frem her, dog også på Arkivverkets internettsider, der man finner følgende tekst om journalføringsplikt:

«Det er tre kriterium som må være 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).

Veilederen til offentlighetsloven har en liknende formulering: «Etter § 2-6 [i arkivforskrifta kapittel II B] har organet plikt til å registrere i journalen alle inngående og utgående saksdokument som er gjenstand for sakshandsaming og har verdi som dokumentasjon.» (Justis- og politidepartementet 2009, s. 47).

Arkivverkets nettside inneholder også følgende formulering: «Dersom eit dokument korkje fører til saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon, skal det ikkje arkiverast – det skal arkivavgrensast.» (Arkivverket 2014). Arkivbegrensning er hjemlet i arkivforskriftens § 3-18 første ledd som sier at «[m]ed arkivavgrensing er meint at dokument som fell inn under definisjonen av arkiv i § 2 i arkivlova, men som verken er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon, blir halde utanfor eller fjerna frå arkivet.». Arkivforskriftens § 3-19 andre ledd lister deretter opp en rekke typer arkivmateriale som skal arkivbegrenses, med tilhørende unntak, før § 3-20 presenterer materiale som i alle tilfeller *skal* bevaras.

Forarbeidene til arkivloven inneholder også få bidrag til temaets opplysning. I NOU 1987: 35 «Samtidens arkiver – fremtidens kildegrunnlag» nevnes journalføringskriterienes komponenter kun i sammenheng med arkivbegrensning: «*Arkivbegrensning* er å forhindre at materiale som er uten verdi for saksbehandlingen eller dokumentasjonen, blir en del av arkivet.» (NOU 1987: 35, s. 6). Forarbeidene til offentlighetsloven er noe mer opplysende. I NOU 2003: 30 «Ny offentlighetslov» finnes følgende formulering i kapitlet om utvalgets vurderinger av adgangen til å unnta interne dokumenter:

«[...] 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, s. 126).

Utvalget etablerer dermed en saksbehandlingsskala, der *lest til orientering* kan forstås som lav grad av saksbehandling, dog fortsatt saksbehandling.

Stortingsmeldingen om offentlighetsprinsippet i forvaltningen (St meld nr 32 (1997-98)) ble publisert i 1998, før arkivloven og arkivforskriften trådte i kraft. I meldingen definerer Justis- og politidepartementet journalen som *en løpende og systematisk oversikt over inngående og utgående post*. Det vises videre til Sivilombudsmannens uttalelse i sak 94-0045 der han skriver at arkivinstruksen (som var del av regelverket som gjald før arkivlovens ikrafttredelse) gir liten veiledning i spørsmålet om hvilke dokumenter som skal føres i journalen, og at «[d]et må vere eit krav at det skjer ei sakleg vurdering av i

kva grad dokumentet er relevant for sakshandsaminga [...]». Videre i meldingen gjengis arkivinstruksens punkt 5.4.1 første ledd første punktum, som lyder: «Inngående post, initiativ ekspedisjoner og interne dokumenter som er en del av saksbehandlingen, registreres i journalen.», før det legges til at

«[i]nstruksen 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 arkivverdig materiale.». (St meld nr 32 (1997-98), s. 49-54).

Meldingen gir lite ytterligere veiledning i spørsmålet, utover generelle betraktninger om arkivbegrensning, som samsvarer med nevnte § 3-19 andre ledd i arkivforskriften, og skildringer av journalens ordnende rolle i arkivene.

I boken Arkivdanning omtaler Jørgen H. Marthinsen materiale som skal registreres i journal, og han kommer frem til kriterier som i stor grad stemmer med dagens journalføringskriterier. Videre skriver han at «[e]kspedisjoner 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, s. 109-110). I den samme Marthinsens bok Arkivteori – en innføring forklares begrepet saksbehandling som «alt arbeid som er nødvendig for å bringe en sak frem til avgjørelse (vedtak).» (Torgersen 1987, gjengitt i Marthinsen 2012, s. 169).

Arkivhåndboken inneholder følgende beskrivelse av journalføringskriteriene:

«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.» (Fonnes 2010, s. 157).

Om arkivbegrensning sier Arkivhåndboken følgende:

«[...] dokumentene som kommer inn under bestemmelsene om arkivbegrensning i arkivforskriften § 3-19. I henhold til definisjonen av arkivbegrensning i § 3-18 er dette dokumenter som *verken er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon.*» (s. 159).

Endelig understrekes det at arkivplikten går lenger enn journalføringsplikten. Fonnes skriver:

«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.» (s. 160).

Dette betyr nødvendigvis at alle dokumenter som blir til som ledd i virksomheten organet driver og som ikke omfattes av arkivbegrensningsbestemmelsene, enten er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon, eventuelt begge.³

³ Arkivplikten inntreffer når ett av journalføringskriteriene er oppfylt, det vil si at dokumentet må være gjenstand for saksbehandling *eller* ha verdi som dokumentasjon, jf. arkivforskriften § 3-19 andre ledd nr. 5, mens journalføringsplikten først inntreffer når begge kriterier gjør seg gjeldende, altså at dokumentet er gjenstand for saksbehandling *og* har verdi som dokumentasjon, jf. arkivforskriften § 2-6 første ledd. Jeg har valgt ikke å problematisere skillet mellom arkivplikt og journalføringsplikt, ettersom det i svært liten, om noen, grad er relevant for å svare på problemstillingen i dette prosjektet. Det betyr naturligvis ikke at jeg mener dette skillet ikke er interessant i seg selv – det er det i aller høyeste grad.

I 2008/2009 ble journalføringskriteriene drøftet av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Sivilombudsmannen og Kultur- og kirkedepartementet etter en uenighet om hvorvidt journalføringsplikten gjelder for krav om innsyn etter offentlighetsloven. Endelig uttalelse forelå i februar 2009 fra Kultur- og kirkedepartementet, der departementet drøfter hvert av journalføringskriteriene i relativ detalj. Om dokumentasjonsverdi uttaler departementet at 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. Det er, ifølge departementet, tilstrekkelig at dokumentasjonsverdien i utgangspunktet foreligger, det vil si at det ikke er et krav om at dokumentasjonsverdien må strekke seg ut i tid, samt at dokumentasjonsverdien er knyttet til de originale dokumentene, hvilket innebærer at man ikke kan etablere separate systemer for å ivareta et dokumentasjonsbehov: hvis et slikt dokumentasjonsbehov foreligger, vil dokumentene også ha verdi som dokumentasjon, og dermed i det minste være arkivpliktige. Om saksbehandling skriver departementet følgende:

«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. [...] 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. Sammenstilling og oversendelse av etterspurt informasjon om tidligere eller pågående saksbehandling eller informasjon som forvaltningsorganet sitter inne med i kraft av sitt faglige ansvarsområde, er det f.eks. ikke uten videre rimelig å regne som saksbehandling etter arkivforskriften. Det at besvarelse av en forespørsel om slik informasjon likevel krever en viss arbeidsoperasjon, kan ikke i seg selv være nok til å kvalifisere dette som saksbehandling. [...] I begrepet saksbehandling er det [...] rimelig å legge noe mer enn som så. Det at det kreves en nærmere vurdering for å avgjøre om [det innsynsbegjærte] dokumentet kan eller skal oversendes, kan heller ikke i seg selv være tilstrekkelig til automatisk å oppfylle arkivforskriftens saksbehandlingsvilkår. De nærmere omstendigheter må avgjøre. 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.» (Kultur- og kirkedepartementet 2009).

Statens generelle kravspesifikasjon nærmer seg begrepet saksbehandling på en noe mer direkte måte når den definerer saksbehandling som «[...] 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.» (Statskonsult 1997, s. 7). Noark 5 definerer saksbehandling som «[v]urdering av informasjon knyttet til en intern eller ekstern problemstilling med sikte på at det skal fattes en beslutning eller et vedtak.» (Riksarkivet 2013), mens i Noark-4 var denne definisjonen tillagt at «[i] offentlig saksbehandling vil beslutningen eller vedtaket ofte gi rettsvirkning for en eller flere fysiske eller juridiske personer.» (Riksarkivet 1999). Verken kravspesifikasjonen eller Noark tar stilling til et dokumentets eller annen informasjons verdi eller verdi som dokumentasjon.

Det må understrekes at tekstutvalget gjengitt i sitatene ovenfor ikke er uttømmende, men heller trekker opp hovedlinjene i argumentasjonen om journalføringskriterienes innhold og forståelse. I analysen som følger vil jeg studere de utvalgte tekstene nærmere, i lys av temaets teoretisering.

Dialektisk-relasjonell diskursanalyse av arkivforskriftens journalføringskriterier «gjenstand for saksbehandling» og «verdi som dokumentasjon»

Analysen min tar, så langt det er mulig, sikte på å besvare problemstillingens spørsmål om hvordan journalføringskriteriene i arkivforskriften er ment å skulle forstås i medhold av eksisterende litteratur/teori, som jeg har redegjort for i foregående kapittel. De metodiske føringene i kapitlet om fremgangsmåte er, sammen med temaets teoretisering, styrende for utredningens retning og gjennomføring.

Dialektisk-relasjonelt (hierarkisk) orientert analyse

Det skal alltid være lovteksten selv som er utgangspunktet for en juridisk tolkning, men ettersom arkivforskriften ikke selv definerer journalføringskriteriene, må man se hen til øvrige rettskildefaktorer når kriterienes innhold skal bestemmes. Arkivlovens formål, som er å sikre arkiv, det vil si dokument som blir til som ledd i virksomheten, som har mulig kulturell eller forskningsmessig verdi eller som inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at de kan bli tatt vare på og gjort tilgjengelig for ettertiden (§ 1), må være særlig instruktivt for videre valg. Lovverkets forarbeider skal også tillegges betydelig vekt, men, som tidligere anført, inneholder ikke arkivlovens her presenterte forarbeider en drøfting av innholdet i kriteriene. Arkivforskriften avgrenser imidlertid handlingsrommet for arkivering (og journalføring) noe i bestemmelsene om arkivbegrensning. Arkivbegrensning må likevel aldri skje i strid med lovens formål. Øverst i det juridiske hierarkiet er det dermed dette man har å støtte seg til, nemlig arkivloven selv, særlig lovens formål, dernest skranken som arkivbegrensningsbestemmelsene i arkivforskriften etablerer. Et nærliggende spørsmål i den sammenhengen, er naturligvis hvorvidt lovens formål representerer en *reell* støtte i tolkningen av journalføringskriteriene, ettersom lovens formål i seg selv må kunne sies å være noe vagt formulert. Jeg ser i det følgende likevel bort fra akkurat dette fordi lovens formål og formålets ordlyd ikke er tema i herværende undersøkelse.

Det er rimelig å anta at arkivloven generelt, og journalføringskriteriene spesielt, er påvirket av andre tekster, for eksempel arkivinstruksen, så vel som av den forvaltningspraksis som eksisterte før arkivloven kom til. Det har ikke vært mulig for meg å undersøke denne påvirkningen i detalj, men jeg mener det likevel er verdt å merke seg

endringen fra arkivinstruksens anføring om at inngående post, initiativ ekspedisjoner og interne dokumenter som er en del av saksbehandlingen skal registreres i journalen, til arkivforskriftens mer skjønnsbaserte og vurderingskrevende formuleringer. Reduksjonen av definisjonen av saksbehandling fra Noark-4 til Noark 5, er for øvrig også interessant i den sammenhengen.

Offentlighetslovens forarbeider (NOU 2003: 30) går lenger enn arkivlovens forarbeider i sin omtale av journalføringskriteriene. Det er likevel ikke slik at offentlighetslovens forarbeider umiddelbart vil fungerer som *rettskildefaktoren forarbeider* i tolkningen av arkivloven med forskrifter, men offentlighetslovens forarbeider vil kunne inngå blant de øvrige reelle hensyn. Det samme gjelder offentlighetslovens formål.

Myndighetspraksis er eksemplifisert i uttalelsen fra Kultur- og kirke departementet, så vel som i Sivilombudsmannens uttalelser gjengitt i St meld nr 32. Både Statens generelle kravspesifikasjon og Noark er utgitt av offentlige organ med en viss autoritet på området (henholdsvis Statskonsult og Riksarkivet), og kan i kraft av det formodentlig regnes som instruktive, dog uansett ikke på samme nivå som loven selv og lovens forarbeider.

Enda noe lavere i hierarkiet finner vi litteraturen, heriblant Arkivhåndboken. Isolert sett kan man vanskelig akseptere Arkivhåndboken som en rettskildefaktor med tyngde, men dens betydning for og påvirkning på forvaltningens praksis kan muligens trekke i retning av at den bør kunne tillegges noe vekt. Arkivhåndboken nevnes i uttalelsen fra Kultur- og kirke departementet, og den er også nevnt av Sivilombudsmannen i samme sak. Sivilombudsmannen støtter vurderingene i Arkivhåndboken, mens Kultur- og kirke departementet stiller seg noe tvilende til en slik kildebruk. Spørsmålet blir dermed om Arkivhåndbokens argumentasjon sammenfaller med konklusjonene etter bruk av rettskildefaktorene som er rangert høyest i hierarkiet, det vil si loven selv (lovteksten) og lovens forarbeider, eller om det er motstrid.

Det er ikke umiddelbart tydelig hvor de ulike tekstene henter inspirasjon til sin argumentasjon fra. Når forarbeidene til offentlighetsloven omtaler journalføring, gjør de det ved å erkjenne viktigheten av journalføringen i innsynssammenheng. Dette synes å være en enveisbedrift, ettersom arkivloven med underliggende regelverk og historikk ikke viser til hensyn i offentlighetsloven som faktor i den journalføringsvirksomhet som

arkivloven forutsetter at finner sted. Samtidig synes det som at flertallet av tekstene, i større grad enn å drøfte lov- og regelverkets ordlyd direkte innenfor en eksplisitt juridisk ramme, heller implisitt trekker veksel på utenomliggende strukturer og elementer, det det er nærliggende å anta at er en oppfatning av forvaltningspraksis eller forvaltningskonsensus. Så er det jo slik, som tidligere teoretisert, at forvaltningspraksis og forvaltningskonsensus med fordel kan trekkes inn blant de reelle hensyn i konkrete lovtolkningssammenhenger.

Begrepsanalyse

I det følgende vil jeg vurdere formuleringene i de utvalgte tekstene nærmere, fortsatt i lys av temaets teoretisering. Jeg vil i hovedsak undersøke de to journalføringskriteriene hver for seg, ettersom de har en noe ulik representasjon i tekstene jeg har undersøkt. Jeg ser likevel først på kriterienes felles omtale.

Det har tegnet seg et bilde av at de ulike tekstene nærmer seg journalføringskriteriene enten på en dialektisk-relasjonell eller en semiotisk-relasjonell måte. Argumentasjonen i Arkivhåndboken synes å ha den mest dialektisk-relasjonelle vinklingen, ved at den, i utsagnene om at 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, og at dokumenter som verken er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon skal holdes utenfor arkivet, tydelig stiller journalføringskriteriene opp mot arkivbegrensningensbestemmelsene. Journalføringskriterienes innhold opplyses dermed av noe utenfor kriteriene selv *som semiotiske enheter*, samtidig som de heller ikke settes opp mot sine semiotiske motpoler, men snarere forklares ut fra omkringliggende strukturer, det vil si gis sitt innhold ut fra øvrige arbeidsprosesser som gjennomføres og vurderinger som tas i en arkivtjenestesammenheng (arkivbegrensning). Selv om konklusjonen ikke kan sies å være lik i St meld nr 32 som i Arkivhåndboken (hvilket er rimelig, ettersom St meld nr 32 kom før arkivloven med forskrifter trådte i kraft), nærmer St meld nr 32 seg journalføringen på samme måte. Meldingen inntar imidlertid i større grad et makroperspektiv når den, i utsagnet om at det etter forvaltningspraksis ikke kan forstås slik at arkivinstruksen pålegger en plikt til å journalføre ethvert dokument som er en del av saksbehandlingen,

setter arkivinstruksens journalføringsanvisning inn i en større forvaltningspraksissammenheng.

I uttalelsen fra Kultur- og kirkedepartementet nærmer departementet seg begrepet saksbehandling på en måte som samsvarer godt med mine foregående beskrivelser av semiotikken (s. 23-24), når det uttaler at ikke ethvert skriftlig svar på en forespørsel til et forvaltningsorgan er å regne som saksbehandling etter arkivforskriften, og introduserer betegnelsen *kvalifiserende avgrensningskriterium*, der saksbehandling settes i motsetning til noe som i arkivforskriftens forstand ikke kan regnes som saksbehandling – med andre ord at saksbehandling etter arkivforskriften er saksbehandling fordi noe annet samtidig *ikke* er saksbehandling. Dette utsagnet kan ikke sies å harmonere med betraktningen i NOU 2003: 30 om at *lest til orientering* er en lavere skranke for saksbehandling (man må kunne si at det neppe skjer en reell avgrensning når nærmest alt utenom *ikke lest* omfattes av begrepet (selv om sistnevnte nok mer enn noe annet er en praktisk refleksjon fra min side)). NOU-ens definisjon stemmer på sin side dårlig overens med definisjonene både i Statens generelle kravspesifikasjon og i Noark, som begge først og fremst har en beslutnings-/vedtaksorientert tilnærming til hva det vil si å saksbehandle (dette gjelder vel å merke i større grad i Noark enn i Statens generelle kravspesifikasjon).

Ettersom generell (og for så vidt spesiell) litteratur i de langt fleste tilfeller vil ha liten vekt som rettskildefaktor, jf. foregående kapittel, skal jeg ikke tillegge Marthinsens litterære uttalelser mye vekt i denne sammenhengen. Jeg finner likevel grunn til å bemerke at definisjonene i Statens generelle kravspesifikasjon og i Noark heller ikke samsvarer særlig godt med Marthinsens beskrivelse av saksbehandling som «noe» som bidrar til å oppfylle virksomhetens formål (Marthinsen 1994), men derimot samsvarer godt med Marthinsens senere beskrivelser av saksbehandling som alt arbeid som er nødvendig for å bringe en sak frem til avgjørelse/vedtak (Marthinsen 2012).

I lys av mine tidligere beskrivelser av semiotikken, vil anvendelse av definisjonene i Statens generelle kravspesifikasjon (i hovedsak definisjonens første del), Noark (særlig Noark-4) og Marthinsen (2012) gi et resultat der aktiviteter som ikke leder frem til, eller var ment å lede frem til, en beslutning eller et vedtak, faller utenfor det som regnes som saksbehandling i arkivforskriftens forstand. Etter dette kan man spørre seg hvorvidt *lest til orientering* kan regnes som en semiotisk motpol til en beslutning eller et vedtak, eller om

det å ha lest noe til orientering også er en type beslutning. Det er nettopp her man blir nødt til anvende skjønn, og det er følgelig også her at man lett kan henfalle til vilkårlige og irrelevante betraktninger fordi grensene i alle tilfeller vil være flytende. Det blir dermed fristende å påstå at selve vurderingen av hvorvidt noe er underlagt journalføringsplikt eller ikke, er et opplagt tilfelle av saksbehandling – med Kultur- og kirkedepartementets ord: «Det er når vurderingen er særlig usikker [...] at det utvilsomt vil være tale om saksbehandling i arkivforskriftens forstand.» – men det er en digresjon.

Kriteriet «verdi som dokumentasjon» er mindre omtalt, definert og drøftet enn «gjenstand for saksbehandling» og saksbehandlingsbegrepet generelt. Marthinsen snur det hele på hodet når han sier at ekspedisjoner som blir gjenstand for saksbehandling, må regnes som viktige for arkivskaperen, og bør dermed registreres i journalen – så fremt ordet *viktig* kan sies å implisere verdifullhet, og denne verdifullheten utelukkende avhenger av at saksbehandling faktisk har funnet sted. Marthinsen er også blant dem som har drøftet verdi og verditeori generelt i arkivsammenheng, jf. foregående kapittel, selv om han i liten grad drøfter verdibegrepet som journalføringskriterium. Den mest omfattende behandlingen av dette journalføringskriteriet er det dermed Kultur- og kirkedepartementet som står for, i departementets uttalelse fra 2009. Departementet skriver at 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. Dokumentasjonsverdi består dermed, ifølge departementet, av bestanddelene *informasjonsverdi* og *bevisverdi*. Dette er nok, arkivteoretisk sett, i beste fall unøyaktig.⁴ Fra et semiotisk utgangspunkt, og i samme gate som ovenstående drøfting av saksbehandlingskriteriet, er det nærliggende å hevde at et dokument kun kan ha verdi som dokumentasjon hvis et annet dokument *ikke* har verdi som dokumentasjon. De to kriteriene skiller seg imidlertid fra hverandre ved at saksbehandling er en *handling*, mens dokumentasjonsverdien snarere er en *egenskap*. Man kan, i alle fall i teorien, saksbehandle noe, i det minste i betydningen *lest til orientering*, uavhengig av øvrig virksomhet, mens dokumentasjonsverdi i alle tilfeller må knyttes til noe, ettersom ingenting har verdi i kraft av seg selv (Marthinsen 2012, s. 369). Det er nok rimelig å anta at det nettopp er dette departementet betegner som en funksjon

⁴ Se for eksempel Marthinsens redegjørelser for verditeori i boken *Arkivteori – en innføring* (Marthinsen 2012), der han blant annet drøfter ulike verdityper, herunder Schellenbergs verdikategorier, i detalj.

av dokumentets betydning i en informasjons-/bevissammenheng, følgelig at dokumentasjonsverdien er ubrytelig avhengig av prosessen dokumentet er en del av; ingen prosess, ingen dokumentasjonsverdi. Følgelig må dokumentasjonsverdikriteriet, i større grad enn saksbehandlingskriteriet, forstås dialektisk-relasjonelt i den konkrete prosessen dokumentasjonen inngår i, fremfor semiotisk-relasjonelt (og generelt). En slik avgrensning finner man imidlertid ikke *eksplisitt* støtte for i lovverket, som ikke inneholder krav om at *dokumentasjonsverdien* må være knyttet til *konkrete prosesser* i virksomheten som utøves, og heller ikke hvor grensene for slike virksomhetsprosesser går. Loven gir kun avgrensning i formålsparagrafen (§ 1) (i alle fall i teorien), i definisjonene av begrepene *dokument* (en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, fremvisning eller overføring) og *arkiv* (dokument som blir til som ledd i en virksomhet) (§ 2 første ledd, henholdsvis a og b), samt i arkivbegrensningsbestemmelsene i arkivforskriften (ved å liste opp hva som klart er *uten* verdi som dokumentasjon). Dette kan i seg selv sies å innebære en dialektisk-relasjonell tilnærming til selve avgrensningen, men vurderingen overlates likevel igjen til det konkrete skjønn.

I beskrivelsen av fremgangsmåten for dette trinnet i analysen (s. 17-18), ga jeg uttrykk for at jeg ønsket å se på hvorvidt tekstene jeg har undersøkt inneholder forsøk på å lukke diskursen, ved at *flytende betegnere* (her forstått som journalføringskriteriene), fikseres, det vil si forvandles fra elementer til momenter. Som beskrevet innledningsvis i begrepsanalysen, har det tegnet seg et bilde av at tekstene jeg har undersøkt nærmer seg journalføringskriteriene på to ulike måter, og jeg finner en dialektisk-relasjonell tilnærming i lovverket selv, samt i Arkivhåndboken, og en, for saksbehandlingskriteriets del, semiotisk-relasjonell (interlingvistisk) tilnærming i uttalelsen fra Kultur- og kirkedepartementet. Begge tilnærmingene inneholder eksempler på forsøk på lukking av diskursen. Dette er særlig tydelig i Arkivhåndboken, i følgende uttalelse:

«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.»

Arkivhåndboken etablerer her en *hovedregel* som begrenser skjønnsutøvelsen kraftig, mens det senere i Arkivhåndboken vises til skranken etablert av

arkivbegrensningsbestemmelsene, som virker inn og tydeliggjør hovedregelens grenser. Kultur- og kirkedepartementet åpner på sin side for skjønnsutøvelsen igjen i utsagnet om at

«[s]elv 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.»

Disse to sitatene fremstår, etter min vurdering, som de klareste vitnesbyrdene om at det *ikke* eksisterer en felles forståelse av kriteriene, men at man snarere (i det minste) opererer med to separate diskurser, i alle fall slik dette kommer til uttrykk i de undersøkte tekstene. Hvorvidt det eksisterer en *reell* uenighet *i praksis*, faller utenfor herværende undersøkelse å ta stilling til.

Refleksjon

Den følgende refleksjonen ledes av de metodiske føringene i steg 3 og 4 i Faircloughs rammeverk, som jeg har begrenset og tilpasset i kapitlet om fremgangsmåte. Selv om ikke *kritikken* er gitt en sentral plass i dette prosjektet, er det, som tidligere nevnt, (metodologisk sett) her kritikken hører hjemme. Jeg vil i tillegg forsøke å si noe om mulige veier forbi problemet, primært i form av tiltak som kan bidra til å begrense problemet, og dets konsekvenser.

Trenger systemet problemet?

Spørsmålet om hvorvidt systemet «trenger» problemet dreier seg om hvorvidt det identifiserte problemet – manglende, mangelfull og feilaktig journalføring – er iboende i det etablerte systemet som journalføringskriteriene er en del av, samt hvorvidt problemet kan bli adressert innenfor rammene av dette systemet, eller kun ved at systemet forandres. Jeg har tidligere anført at det her vil være særlig grunn til kritikk hvis analysen skulle vise tolkningsmotstrid i de ulike undersøkte tekstene – hvilket jeg i analysen nettopp viste at foreligger: det eksisterer *ikke* en omforent forståelse av hva det vil si at noe er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon. Det mest oppsiktsvekkende er likevel kanskje hvor lite oppmerksomhet som generelt synes å være viet journalføringskriterienes innhold. Uansett bidrar situasjonen utvilsomt til å forsterke problemet, som også må kunne sies å være iboende, om ikke sementert, i systemet, ettersom det er lovverket selv som stiller opp de uklare kriteriene, og dermed legger til rette for tolkningsmotstrid og etterfølgende varierende praksis. Når det samtidig er tvilsomt at man noen gang vil kunne nyte godt av virkelig retningsgivende tolkninger, det vil si avgjørelser i Høyesterett, av akkurat denne delen av lovverket, følger det at å adressere problemet innenfor rammene av det eksisterende systemet i beste fall vil være krevende. Å endre systemet vil på den andre siden nødvendigvis innebære å tenke fullstendig nytt, muligens på grensen til eksperimentelt, om arkivtilfangst i arkivdanningen og deretter inkorporere dette i lovverket. Dette vil antakelig være vel så krevende. Internasjonalt ser man imidlertid at flere nye initiativ på dette området kommer til, nettopp fordi man har innsett at problemene man har med å få tak i og håndtere elektronisk arkivinformasjon vanskelig kan adresseres innenfor rammene av de eksisterende systemene (se for eksempel Lappin 2014).

Spørsmålet om hvorvidt systemet trenger problemet lar seg imidlertid ikke entydig besvare uten gjennomføring av undersøkelser utover de som er gjort i dette prosjektet. Noe av hensikten med Faircloughs rammeverk er å kaste lys over eksisterende (makt)relasjoner som av den ene eller den andre ønskes opprettholdt. Dette er ikke umiddelbart irrelevant for journalføringens del, særlig tatt i betraktning den stilling journalen har i innsynssammenheng, men det foreligger ikke tilstrekkelig empiri til å kunne presentere gode svar på dette spørsmålet etter herværende undersøkelse. Det er heller ikke dette prosjektets hensikt å presentere «den riktige» forståelsen av journalføringskriteriene. Fra temaets foregående teoretisering kan det likevel utledes at man generelt bør være forsiktig med å tillegge en lovtekst en betydning den ikke har; en tolkning må først og fremst styres av loven selv, og lovens ordlyd. Der loven eller dens forskrifter ikke definerer et begrep, er det tvilsomt om det vil være riktig å begrense rekkevidden av begrepet ved å vise til relativt udefinerte størrelser som forvaltningspraksis – særlig når en slik tolkning potensielt etablerer eller på annen måte støtter virksomhet som er i strid med lovverkets formål. Den tolkningsmotstrid som foreligger må antas å eksistere i stor grad som følge av mangel på tydelige og autoritære tolkninger. Når slike tolkninger utgjør elementer innenfor systemet, det vil si at man med noe tyngde klarer å lukke diskursen, vil man i teorien antakelig kunne adressere – om ikke løse – problemet *innenfor* rammene av det eksisterende systemet. Problemets fullstendige løsning kan likevel vanskelig skje uten etter lovendring, sekundært ved domstolenes kompetanse.

Mulige veier forbi problemet

Jeg har varslet at dette steget (steg 4, jf. kapitlet om fremgangsmåte) i sin fulle bredde vanskelig er anvendbart i min analyse, og at jeg derfor heller vil forsøke å peke på mulige områder for videre undersøkelser og andre relevante tiltak. Formålet er å flytte oppmerksomheten fra negativ til positiv kritikk ved å utrede muligheter innenfor det eksisterende systemet til å adressere og løse det aktuelle problemet.

Uavhengig av funnene i dette prosjektet, bør journalføringskriterienes forståelse og anvendelse i ulike arkivdanningsvirksomheter studeres nærmere. Undersøkelser av ulike tekstlige representasjoner av journalføringskriteriene semiotiske uttrykk, som er det jeg

her har gjennomført, har isolert sett liten verdi, og mer kunnskap om den faktiske situasjonen vil være nyttig både for samtid og ettertid.

At jeg i foregående avsnitt hevdet at det i beste fall vil være krevende å løse problemet innenfor det eksisterende systemet, ettersom det er lovverket selv som legger til rette for tolkingsmotstrid og varierende praksis, betyr ikke at jeg tror det er unyttig å forsøke. Tvert imot ser man stadig eksempler på arkivskapere som etterlyser mer veiledning i arkivarbeidet nettopp fordi de ønsker å heve arbeidets og arbeidets resultats kvalitet. I 2001 publiserte Arbeids- og administrasjonsdepartementet en veiledning om bruk av elektronisk post i statsforvaltningen, der journalføring og arkivering ble beskrevet med konkrete eksempler (Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2001). I Arkivverkets prosjekt «Samdok» er det en prioritert oppgave i 2014 å utarbeide retningslinjer for journalføring og arkivering av e-post, herunder å kartlegge og evaluere eksisterende praksis og løsninger (Riksarkivet 2014). Slike initiativ er nyttige, og resultatene kan gi betydelig merverdi, forutsatt tilstrekkelig aksept i målgruppen.

En økt generell oppmerksomhet om betydningen av kvalitativt god arkivdanning vil tilsvarende gi merverdi også på journalføringsområdet. Slike tiltak vil med andre ord kunne påvirke relasjonene mellom journalføringskriterienes semiotiske uttrykk og handlingsresultatene – det som faktisk blir journalført og arkivert – innenfor det etablerte systemet, inntil man finner å kunne endre systemet slik at man ikke lenger legger til rette for problemet.

Oppsummering og avslutning

I det følgende vil jeg sammenfatte prosjektfunnene, reflektere over valgte fremgangsmåte og vurdere undersøkelsens kvalitet, før jeg konkluderer og avslutter.

Problemstilling og funn

Innledningsvis erklærte jeg i prosjektets problemstilling at målet med prosjektet er å undersøke hvordan arkivforskriftens journalføringskriterier «gjenstand for saksbehandling» og «verdi som dokumentasjon» er forklart og diskutert i eksisterende litteratur/teori, og, med utgangspunkt i denne litteraturen/teorien, hvordan kriteriene er ment å skulle forstås. Jeg har deretter redegjort for kriterienes omtale og beskrivelse i et utvalg relevante tekster, og analysen har vist at det *ikke* synes å eksistere en omforent forståelse av kriterienes innhold, med andre ord at kriteriene er tillagt ulik betydning i de ulike tekstene. Det har tegnet seg et bilde av at de relativt få tekstene som faktisk inneholder beskrivelser av journalføringskriteriene, i hovedsak nærmer seg kriteriene enten på en dialektisk-relasjonell eller en semiotisk-relasjonell måte, hvilket gir to tilsynelatende ulike tolkningsresultater. Det ser med andre ord ut til å eksistere en viss tolkningsmotstrid, hvilket nødvendigvis innebærer at det fortsatt er vanskelig å svare entydig på problemstillingens spørsmål om hvordan journalføringskriteriene er ment å skulle forstås. Den ene tilnærmingen kan oppfattes som mer snever enn den andre, uten at det umiddelbart ser ut til å være støtte i lovverket for en slik forståelse. Det betyr likevel ikke at det finnes grunnlag for å si at den ene tolkningen er mer riktig enn den andre, ettersom tolkningens resultat i stor grad vil avhenge av hvilken vekt man velger å legge på de reelle hensynene i hvert enkelt tilfelle. Å løse problemet (manglende, mangelfull og feilaktig journalføring) innenfor rammene av det eksisterende systemet vil dermed være meget utfordrende. Det betyr selvfølgelig ikke at det vil være unyttig å forsøke, og veiledninger og retningsgivende uttalelser fra arkivmyndighetene må antas å kunne bidra til å minske tolkningsmangfoldet *i praksis*, inntil man måtte finne å kunne redusere flertydigheten i lovverket.

Det er også bemerkelsesverdig hvor lite oppmerksomhet som er viet kriteriene og deres innhold i eksisterende tekster, hvilket også er i tråd med mine innledende antakelser. En av prosjektets største utfordringer har vært å finne litteratur/teori som sier noe konkret om innholdet i eller forståelsen av journalføringskriteriene, utover en ren regelgjengivelse.

Det kan tenkes at dette er et uttrykk for en oppfatning av at en presisering av kriteriene er unødvendig, alternativt at man mener man kan oppnå et tilfredsstillende resultat selv om kriteriene forstås på ulike måter av ulike lovanvendere. Det er så klart også mulig at kriteriene er formulert slik de er formulert for å unngå eksklusjon, for å omfatte så mye som mulig, og at det først i senere tid, kanskje som en konsekvens av teknologiutviklingen, har oppstått et behov for å snevre inn kriteriene. Dette er imidlertid spørsmål som, innenfor rammene av herværende prosjekt, mer enn noe annet inviterer til spekulasjon.

Begrensninger ved valgte fremgangsmåte

Jeg har brukt Norman Faircloughs dialektisk-relasjonelle tilnærming til kritisk diskursanalyse som fremgangsmåte i prosjektet. Bakgrunnen for dette valget var et behov for å ha et relativt rigid rammeverk som støtte i analyseprosessen, og samtidig et ønske om å sette selve tekstanalysen inn i en større sammenheng. Dette har fungert godt, men, som også antatt innledningsvis, skisserer fremgangsmåten en analyseprosess som potensielt er svært omfattende. Jeg har redusert de to siste analysestegene til en refleksjon med utgangspunkt i funnene i fremgangsmåtens steg 2, som utgjør selve analysen, fordi disse to stegene (steg 3 og 4) ikke var direkte relevante for prosjektet, jf. problemstillingen. Jeg har følgelig også redusert muligheten for kritikk, som er meget sentral i Faircloughs tilnærming. Isolert sett, og særlig fra en rent metodologisk synsvinkel, kan dette fremstå uheldig, men har etter mitt skjønn fungert godt, og også vært nødvendig, i dette prosjektet. Metodevalg må uansett reflektere hva man faktisk ønsker å finne ut (Tjora 2012, s. 15), og det er således meget mulig at prosjektet kunne vært tjent med en diskursanalytisk tilnærming som i mindre grad legger vekt på kritikk, ettersom kritikk ikke var forutsatt i problemstillingen. Dette kunne også muliggjort gjennomføring av en mer rendyrket semiotisk undersøkelse av de ulike tekstene, eller en studie som i større grad undersøkte *meningsdannelsen* i tekstene selv, eventuelt i tekstene i kontekst. Det betyr ikke at jeg mener at dette prosjektets mål *ikke* er nådd – det tør jeg påstå at det i alle høyeste grad er. Så er det jo uansett slik, som Simone Glanert sier i sin artikkel om metodebruk i komparativ juss: «[...] any method is someone's method» (Glanert 2012, s. 67). Ingen metode vil kunne være fullstendig objektiv, og resultatene av enhver undersøkelse må studeres med en antakelse om forskerens subjektive påvirkning. Der er dermed overhodet ikke sikkert at en annen innfallsvinkel til temaet for min del ville gitt et resultat som skiller seg nevneverdig fra resultatet som her foreligger.

Avsluttende kvalitetsrefleksjon

Som beskrevet i den innledende kvalitetsrefleksjonen (s. 10), er de norske begrepene *pålitelighet*, *gyldighet* og *generaliserbarhet* (ifølge Tjora) dekkende som kvalitetskriterier i kvalitativ forskning, der pålitelighet handler om intern logikk gjennom hele forskningsprosjektet, gyldighet handler om en logisk sammenheng mellom prosjektets utforming og funn og de spørsmål man søker å finne svar på, mens generaliserbarhet er knyttet til forskningens gyldighetsområde utover de enheter som faktisk er undersøkt. Tjora vektlegger samtidig *transparens* og *refleksivitet*, som innebærer henholdsvis gjennomsiktighet i analyseprosessen og forskerens evne til refleksjon over egen forskningsaktivitet og egne forskningsresultater. (Tjora 2012, s. 202). Jeg har forsøkt å strukturere dette prosjektet på en slik måte at det skal være mulig å gå etter i sømmene. En av fordelene med rene dokumentstudier er nødvendigvis at all empiri er tekstbasert, og i herværende tilfelle også offentlig tilgjengelig, hvilket kan bidra til å gjøre slik revisjon enklere. I den innledende kvalitetsrefleksjonen har jeg samtidig forsøkt å redegjøre for min egen stilling i og innstilling til prosjektets problem og tema. Jeg kan vanskelig selv bestemme hvorvidt dette er tilstrekkelig for å sikre prosjektresultatene troverdighet, og jeg nøyer meg derfor med å konstatere at min erklæring om dette foreligger.

En eller annen form for generalisering er et eksplisitt eller implisitt mål med det meste av samfunnsforskningen (Tjora 2012, s. 207). Det er et uttalt ønske fra min side at både problemet og temaet blir viet mer oppmerksomhet fremover, og at man gjennom det legger bedre til rette for å kunne løse problemet. Det eksisterer utvilsomt uklarheter andre steder i lovverket, så vel som i øvrige tekster, og det er følgelig mulig å tenke seg at dette prosjektets funn også kan anvendes i andre sammenhenger, om enn kun for inspirasjon.

Brophy oppsummerer spørsmålet om *validitet* (gyldighet) i kvalitativ forskning med ett enkelt spørsmål: «Why should I believe this?» (Brophy 2009, s. 29). For dette prosjektets del, vil nok flere kunne finne på å hevde at det *ikke* eksisterer tolkningsmotstrid i de ulike tekstene jeg har undersøkt (og i alle fall ikke i praksis), eller at min vektlegging av lovens ordlyd fremfor reelle hensyn (for eksempel forvaltningspraksis), er skjev, uriktig, uhensiktsmessig eller unødvendig. Slike uenigheter vil, etter mitt skjønn, kun bidra til å bekrefte prosjektets kvalitet, ettersom det at et resultats substans er mulig å kritisere, impliserer eksistensen av et reelt innhold. I kvalitativ forskning er det uansett ikke tilrådelig å forsøke å forfekte absolutte sannheter, hvilket også ansvarlig redaktør i Nytt

Norsk Tidsskrift, Cathrine Holst, er inne på når hun reflekterer over usikkerhet i forskning generelt, jf. sitat i kapitlet om fremgangsmåte (s. 13).

Konklusjon

Det finnes de som hevder at menneskehjernen først og fremst er skapt for å gjøre raske vurderinger som effektivt besvarer spørsmål som «Er det en tiger som kommer for å spise meg?» (PBSoffbook 2013). I en slik situasjon vil man åpenbart ikke lykkes hvis strategien innebærer arbeidskrevende analyser av situasjonen man befinner seg i, situasjonens kontekst og utenforliggende, regulerende elementer. Selv om journalføring vel sjelden er et spørsmål om liv og død, i alle fall ikke direkte, betyr ikke det at man bør ta seg råd til slike unødvendige omstendigheter som dagens journalføringssituasjon må sies å være preget av. I muntlig kommunikasjon kan man nok ofte klare seg godt med litt upresisitet både i ordbruk og i hva man mener med de enkelte uttrykkene man bruker (det betyr antakelig lite for utfallet av tigersituasjonen hvis man blir varslet om, eller på annen måte oppfatter, at det er en løve som kommer, når det egentlig er en tiger). I skriftlig kommunikasjon og skriftlige fremstillinger må man normalt likevel kreve et høyere presisjonsnivå; man må vite hvilke faguttrykk som skal brukes, man må kjenne til hva uttrykkene betyr, og man må vite om de har en helt eksakt definisjon eller en mer diffus betydning. (Marthinsen 2012, s. 221). Er ikke disse forutsetningene til stede, får man vanskelig formidlet og oppnådd det man vil. I en artikkel fra 1966 av australieren Peter J. Scott, en av de mest betydningsfulle teoretikerne i utviklingen av den australske «records continuum»-teorien og -modellen, finner jeg en refleksjon om tolkningen av «the concept of the record group», som jeg umiddelbart legger merke til at er vel så anvendbar i dette prosjektet som i Scotts australske kontekst. Jeg skal overhodet ikke redegjøre for records continuum-teorien eller dens bestanddeler, det er knapt relevant i herværende sammenheng. Jeg lar likevel Scott få siste ord (Scott 1966, s. 487):

«In short, the very arbitrariness of the concept is sufficient to make one question its usefulness.»

Kilder

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet. (2001). Bruk av elektronisk post (e-post) i statsforvaltningen. Tilgjengelig 19. april 2014 via http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/veiledninger_brosjyrer/2001/bruk-av-elektronisk-post-e-post-i-statsf.html?id=87680
- Arkivloven (1992). (2009). *Lov av 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv samt forskrifter*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Arkivverket. (2014, 1. januar). *Journalføringsplikta*. Tilgjengelig 14. april 2014 via <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvalting/Journalfoering/Journalfoeringsplikta>
- Beckman, L. (2005). *Gundbok i idéanalys*. Stockholm: Santérus Förlag.
- Bokmålsordboka. (2014). *Semiotikk*. Tilgjengelig 7. mai 2014 via <http://www.nob-ordbok.uio.no/perl/ordbok.cgi?OPP=semiotikk&bokmaal=+&ordbok=bokmaal>
- Brophy, P. (2009). *Narrative-based practice*. Surrey: Ashgate Publishing Limited.
- Caswell, M. (2013). On archival pluralism: what religious pluralism (and its critics) can teach us about archives. *Archival Science*(13), 273-292.
- Deloitte. (2013). *Prosedyrer og rutiner for journalføring og tilgjengeliggjøring av dokument/saksutredning. Forvaltningsrevisjon i Bergen kommune*. Tilgjengelig 14. april 2014 via <http://www.bergenberedskap.no/bksak/default.asp?c=67688&d=&day=104&u=KFIN&y=28.08.2013>
- Faircough, N. (2010). *Critical Discourse Analysis. The Critical Study of Language*. Harlow: Pearson Education Limited.

- Folkvord, S. P. (2012). *Vern av forretningshemmeligheter. Om allmennhetens og parterers innsyn i bedrifiers næringsopplysninger etter offentlighetsloven og forvaltningsloven*. (Masteravhandling). Bergen: Universitetet i Bergen. Tilgjengelig 13. april 2014 fra <https://bora.uib.no/> (ikke lenger tilgjengelig på Internett).
- Fonnes, I. (2010). *Arkivhåndboken for offentlig forvaltning*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Gammelgaard, K. (2014). Hvordan forske på Grunnloven som tekst? *Nytt Norsk Tidsskrift*, 2014(1), 66-69.
- Gausen, A. (2010). *Valgkamp i sosiale medier – analyse av Arbeiderpartiets politiske kommunikasjon i sosiale medier*. (Bacheloroppgave). Lillehammer: Høgskolen i Hedmark. Tilgjengelig på Internett i 2011 (ikke lenger tilgjengelig).
- Gilliland, A., & McKemmish, S. (2004). Building an Infrastructure for Archival Research. *Archival Science*(4), 149-197.
- Glanert, S. (2012). Method? I Monateri, P. G. (Red.) *Methods of Comparative Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Holst, C. (2014). Er det bare noe jeg innbiller meg? *Nytt Norsk Tidsskrift*, 2014(1), 2-4.
- Johansen, P. A. (2009). Slik finner du frem i journalene. I Jensen A., & Sjøe, F. (Red.) *Innsyn. Slik kikker du byråkrater og politikere i kortene*. Kristiansand: IJ-forlaget.
- Justis- og politidepartementet. (2009). *Rettleiar til offentleglova*. Oslo: Justis- og politidepartementet, lovavdelinga.
- Kjeldsen, J. E. (2006). *Retorikk i vår tid. En innføring i moderne retorisk teori*. Oslo: Spartacus forlag AS.
- Kultur- og kirke departementet. (2009). *Spørsmålet om dokumentasjon, arkivering og registrering av innsynsbegjæringer – tolkning av arkivforskriftens bestemmelser*

sammenholdt med annet relevant regelverk. (Brev fra Kultur- og kirkedepartementet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet, mottatt etter bestilling via oep.no).

Lappin, J. (2014, 3. april). The core components of the new generation of records management/information governance tools. [Blogginnlegg]. Tilgjengelig 18. april 2014 via <http://thinkingrecords.co.uk/2014/04/03/the-core-components-of-the-new-generation-of-records-managementinformation-governance-tools/>

Marthinsen, J. H. (1994). *Arkivdanning. Veiledning i arkivarbeid*. Oslo: H. Aschehoug & Co. (W. Nygaard).

Marthinsen, J. H. (2012). *Arkivteori – en innføring*. Oslo: Riksarkivarens skriftserie 36.

NOU 1987: 35. (1987). *Samtidens arkiver – fremtidens arkivgrunnlag. Arkivverkets presserende oppgaver*. Oslo: Universitetsforlaget A/S.

Offentlighetsloven (2006). (2012). *Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemda samt forskrift*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.

PBSoffbook. (2013, 9. mai). *The Art of Data Visualization*. [Videoklipp]. Tilgjengelig 1. mai 2014 via <https://www.youtube.com/watch?v=AdSZJzb-aX8>

Prado, C. G. (2006). *Searle and Foucault on truth*. Cambridge: Cambridge University Press.

Riksarkivet. (1999). *Noark-4. Norsk arkivsystem. Versjon 4.1*. Tilgjengelig 17. april 2014 via <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvalting/Noark/Noark-4/Standarden>

Riksarkivet. (2013). *Noark 5. Standard for elektronisk arkiv. Versjon 3.1*. Tilgjengelig 17. april via <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvalting/Noark/Noark-5>

- Riksarkivet. (2014). *SAMDOK-prosjektet. Prioriterte oppgaver 2014*. Oslo: Riksarkivet. Upublisert.
- Scott, P. J. (1966). The Record Group Concept: A Case for Abandonment. *American Archivist Vol. 29*(4), 493-504.
- St meld nr 32 (1997-98). (1998). *Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen*. Oslo: Det kongelige justis- og politidepartement.
- Statskonsult. (1997). *Statens generelle kravspesifikasjon*. Tilgjengelig 14. april 2014 via www.difi.no.
- Svendsen, L. F. H. (2011). Semiotikk. I Store norske leksikon på Internett. Tilgjengelig 12. april 2014 via <http://snl.no/semiotikk>.
- Tallerås, K. A. (2007). *Tilgjengelighet i en digital kontekst – diskursanalyse av Fri programvare-bevegelsen, Åpen kildekode-bevegelsen og Creative Commons*. (Masteravhandling). Oslo: Høgskolen i Oslo. Tilgjengelig 3. april 2014 via <http://www.hioa.no/Studier/SAM/Master/Bibliotek-og-informasjonsvitenskap/Utvalgte-masteroppgaver-fra-Masterstudiet-i-bibliotek-og-informasjonsvitenskap>
- Tjora, A. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.