



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning



Dokument 3:10 (2016–2017)



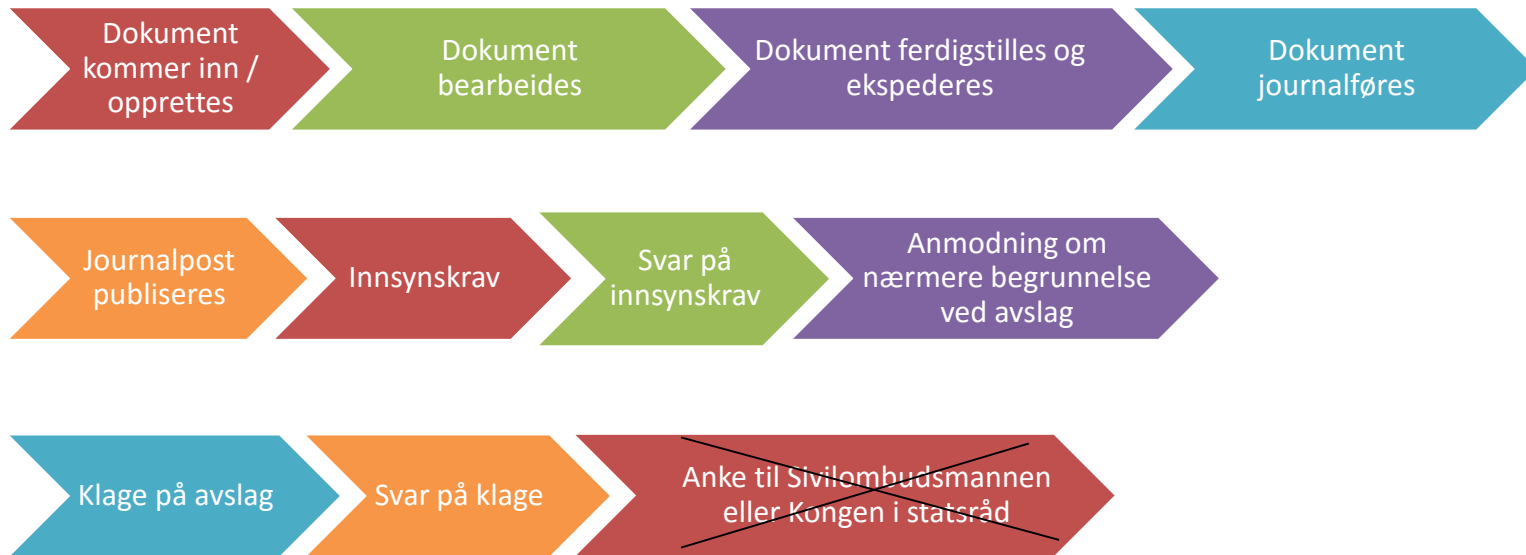
Hva skulle vi besvare?

- Kartlegge statlig praksis for arkivering og journalføring
- I hvilken grad forvaltningen legger til rette for innsyn og åpenhet
- Årsaker til mangelfull arkivering, journalføring og åpenhet

Bakgrunn

- Grunnloven §100: dokumentinnsyn og offentlig debatt
 - Deltakelse i demokratiske prosesser
 - Kontroll med saksbehandlingen
 - Rettssikkerhet
 - God forvaltningsskikk: skriftlighet + etterprøvbarhet
- Arkivering som forutsetning for dokumentinnsyn
- Mangelfull arkivering av digitalt materiale (dokumentfangst)
- Observert svikt i journalføring og behandlingen av innsynskrav

Dokumentkjeden



Mange metodiske grep

Ambisjon om å favne bredt + gå i dybden

- Statistikk
- Arkivundersøkelse
- Søke vesentlige enkeltsaker (finne det «usynlige»)
- Ekspertpanel
- Spørreundersøkelse
- Intervju



Dokument kommer inn	<ul style="list-style-type: none">• Blir ikke registrert på sak (importeres ikke i websak)• Brev <i>inn</i> blir registrert som notat og kommer dermed ikke på off.journal hvis systemet er konfigurert for det• Brev inn blir registrert på sekkepost, dvs på eksisterende dokumentkort/journalpost (metadata blir feil, søkemuligheter forringes)
Dokument opprettes, svar utarbeides	<ul style="list-style-type: none">• Lagres på egen PC, på filserver eller i fagsystem - blir ikke registrert på saken/importeres ikke i websak
Dokument bearbeides i seksjon og avdeling	<ul style="list-style-type: none">• Formidling på epost utenom websak• Svar/dokument bearbeides i fagsystem som ikke er koblet til websak• Vesentlige saksopplysninger eller vurderinger gjøres i gul/grå merknad (framfor i hoveddokument) og slettes/blir ikke arkivert eller ført i offentlig journal
Dokument ferdigstilles og ekspederes	<ul style="list-style-type: none">• Unnlate å ekspedere ferdigstilte dokumenter (fra R til E) - sender i stedet brevet ut som vedlegg til epost• Brev <i>ut</i> registreres som notat i stedet, og kommer dermed ikke på off.journal hvis systemet er konfigurert for det
Arkivering/journalføring	<ul style="list-style-type: none">• Tilbakedatering av journaldato, evt. i kombinasjon med å ikke generere journalen på ny• Blending/ lite informativ saks- og/eller dokumenttittel• Sein journalføring (fra E til J)• Sletting av allerede arkivert/journalført dokumentasjon• Misbruk/feil bruk av forhåndsklassifisering• Feil journalføring (eks: I/U som N)
Offentlig journal/Innsynsbegjæring	<ul style="list-style-type: none">• Paragraf 6-virksomheter ikke på OEP• Har ikke/lite tilgjengelig offentlig postjournal• Ikke Noark-godkjent eller godkjent av Riksarkivet
Svar	<ul style="list-style-type: none">• Ikke svar/ignorere begjæring• "prate bort" kravet (Veivesenets metode)• Seint svar• Gal hjemmel• Unnlate å vurdere/praktisere meroffentlighet• Unnlate å gi begrunnelse og opplyse om krav om nærmere begrunnelse/klage, frist• Bare vurdere innsynskravet for journalposten mht <u>hoveddokumentet</u> på journalposten, ikke <u>vedleggene</u> (som jo ikke framgår av OEP)
Krav om nærmere begrunnelse	<ul style="list-style-type: none">• Gir ikke nærmere begrunnelse

Arkiveringen i flere departementer og virksomheter er mangelfull – hindrer innsyn

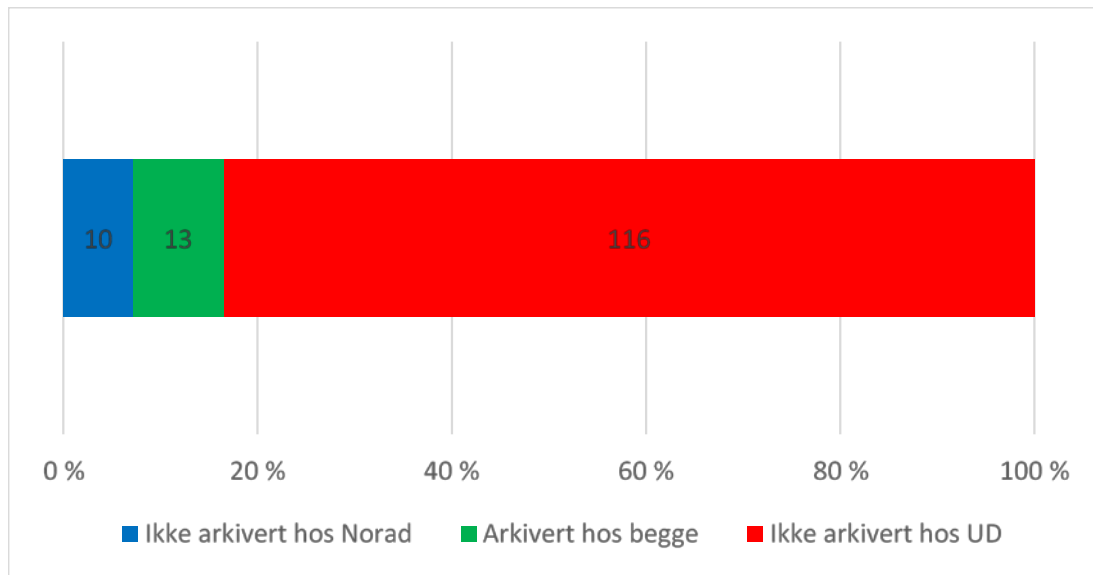
- Saksbehandlere arbeider utenfor systemet uten å arkivere
- Mange fagsystemer har ikke arkivløsning
- Vesentlige enkeltsaker lite synlige

EKSEMPEL

	Arbeids- og sosialdepartementet	Barn- og likestillingsdepartementet	Finansdepartementet	Forsvarsdepartementet	Helse- og omsorgsdepartementet	Justis- og beredskapsdepartementet	Klima- og miljødepartementet	Kommunik- og moderniseringsdepartementet	Kulturdepartementet	Kunnskapsdepartementet	Landbruks- og matdepartementet	Nærings- og fiskeridepartementet	Olje- og energidepartementet	Samferdselsdepartementet	Statsministerens kontor	Utenriksdepartementet
Arbeids- og sosialdepartementet	0	-14	-4	59	23	16	25	16	6	4	16	14	10	-8	7	102
Barn- og likestillingsdepartementet	16	0	11	66	46	12	28	19	-2	41	19	16	11	-6	18	208
Finansdepartementet	4	-10	0	48	15	-10	2	2	3	-5	17	-8	-7	-7	25	171
Forsvarsdepartementet	-37	-40	-32	0	-16	-22	-38	-21	-27	-36	-71	-47	-52	-39	-24	51
Helse- og omsorgsdepartementet	-19	-32	-13	18	0	2	-4	-1	-14	2	6	-28	-35	-18	-37	128
Justis- og beredskapsdepartementet	-14	-11	11	28	-2	0	15	2	0	3	-4	13	-16	-11	-3	262
Klima- og miljødepartementet	-20	-22	-2	62	4	-13	0	9	14	-5	24	2	-24	-16	-5	109
Kommunik- og moderniseringsdepartementet	-14	-16	-2	26	1	-2	-9	0	4	-11	0	-13	-14	-10	-11	154
Kulturdepartementet	-5	2	-3	36	16	0	-12	-4	0	-7	-15	-13	-18	-9	25	194
Kunnskapsdepartementet	-4	-29	5	57	-2	-3	5	12	8	0	-2	2	-5	-14	5	137
Landbruks- og matdepartementet	-14	-16	-15	240	-6	4	-19	0	17	2	0	-38	-20	-15	3	124
Nærings- og fiskeridepartementet	-12	-14	9	90	38	-12	-2	15	15	-2	62	0	3	-3	58	147
Olje- og energidepartementet	-9	-10	7	109	53	19	31	16	21	5	26	-3	0	0	5	271
Samferdselsdepartementet	8	6	8	64	23	12	19	11	10	16	18	3	0	0	2	146
Statsministerens kontor	-6	-15	-20	32	59	3	5	12	-20	-5	-3	-37	-5	-2	0	4
Utenriksdepartementet	-51	-68	-63	-34	-56	-72	-52	-61	-66	-58	-55	-59	-73	-59	-4	0

Kilde: Riksrevisjonen. N = 106 651

Arkiverte dokumenter fra korrespondansen mellom UD og Norad i februar 2016



Internt notat i UD: ikke arkivert, ikke journalført

UD
UTENRIKSDEPARTEMENTET

Notat

Til: Utenriksråden
Via:
Kopi til:
Fra: Rettsavdelingen
Saksbehandler:
Dato: 29.01.2016
Saksnr.: -

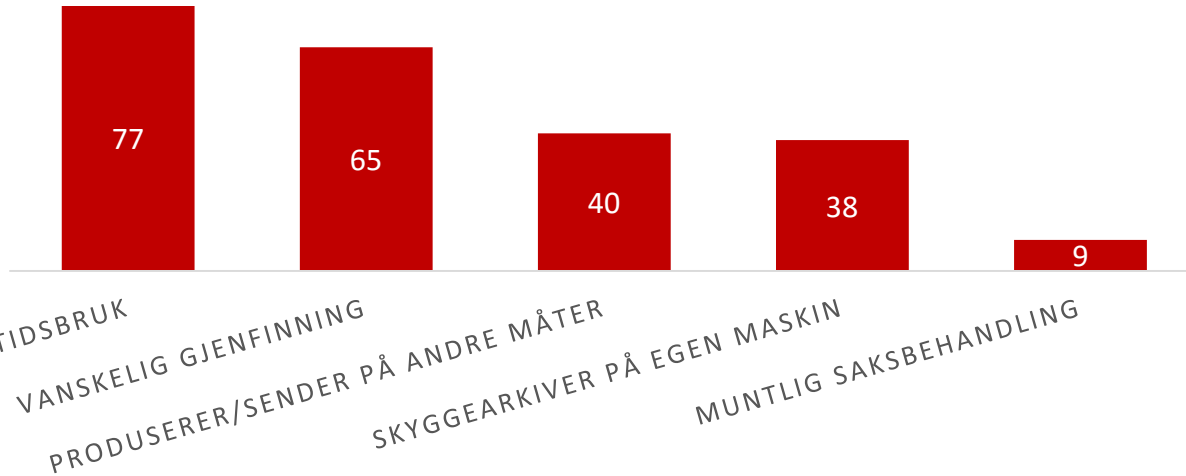
Hugstadernes
Viden offentliggjort
2/3/10
Wegger Chr. Strømman

BEGRENSET I HT. SIKKERHETSL. § 11

Kampen mot ISIL. Folkerettslig grunnlag for militær maktbruk mot ikke-statlige aktører i Syria

Lite brukervennlige arkivsystemer er en hovedårsak

- Mange brukere er misfornøyd med systemet
- Konsekvenser av lav brukervennlighet:



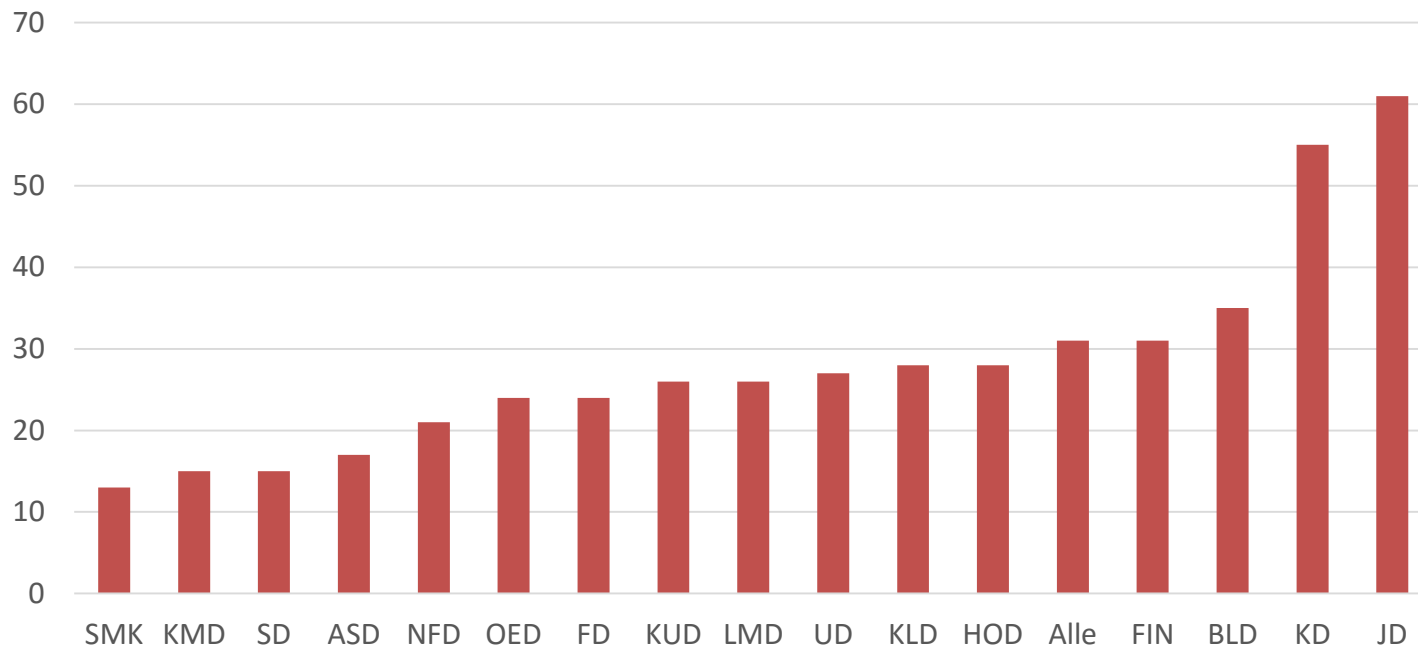
Årsaker til utilstrekkelig arkivering

- Utfordringen med fagsystemer håndteres ikke aktivt nok
- Utydelige signaler fra ledelsen
- Regelverk fra papiralderen + komplisert

Kravet om løpende journalføring er ikke oppfylt

- Journalføring skal skje fortløpende
- Gjennomsnitt: én måned
- Stor variasjon viser at mange departementer og virksomheter kan bli bedre

Journalføringstid – antall dager i gjennomsnitt



Utstrakt bruk av forhåndsunntak, ofte uten rettslig holdbart grunnlag

- Skal som hovedregel ikke forekomme
- 25 prosent av dokumentene på Offentlig elektronisk postjournal (OEP) er forhåndsunntatt
- Taushetsplikt ikke viktigste hjemmel
- JD, ASD, FD: nesten 50 prosent forhåndsunntatt
- Vanskelig å se behovet for forhåndsunntak for vel 60 prosent av 236 kontrollerte dokumenter
- I 33 prosent av tilfellene: ikke grunnlag for å nekte innsyn

Krav om innsyn kan behandles betydelig bedre

- Utgangspunktet er svært godt i Norge
- Alle departementene: 70 prosent svar innen tre virkedager, 2/3 får helt innsyn, 8 prosent delvis, 22 prosent avslag
- Fire departementer overskrider tidsnormen i 40–50 prosent av tilfellene: FD, NFD, BLD, JD
- Lange saksbehandlingstider i mange klagesaker
- 1/3 av kontrollerte avslag ikke rettslig holdbare
- eksempler på åpenbart urimelige avslag

Viktige enkeltsaker under radaren

- Avsetningsinstruksen i OED:
 - Både interne og dokumenter fra Petoro og Statoil til OED er ikke arkivert
 - Feil journalføring: dokumenter med vesentlig, og lite kjent, informasjon ikke synlige på journal
 - Avslag på innsynsbegjæring og vanskelig/umulig å forstå hjemmelsbruken
 - Samlet effekt: ikke innsyn og debatt om vesentlig sak

Vurderinger av om det skal gis merinnsyn svikter ofte

- Merinnsyn: innsyn selv om det er hjemmel til å gi avslag – skal alltid vurderes i tilfeller der det ikke gjelder taushetsplikt
- Kontroll av 237 avslag: vanskelig å forstå hvorfor ikke merinnsyn er utøvd for
 - hele dokumentet i 30 prosent av tilfellene
 - deler av dokumentet i 23 prosent av tilfellene

Riksrevisjonens anbefalinger

- opplæring, veiledning og kontroll som bidrar til bedre arkiveringspraksis
- veiledningsmateriale og mer brukervennlig programvare
- vurdere tiltak for kortere journalføringstid
- tiltak for å styrke kunnskapen om forhåndsunntak av dokumenter
- tiltak for å styrke kunnskapen om offentlighetslovens unntaksbestemmelser og om merinnsyn