



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

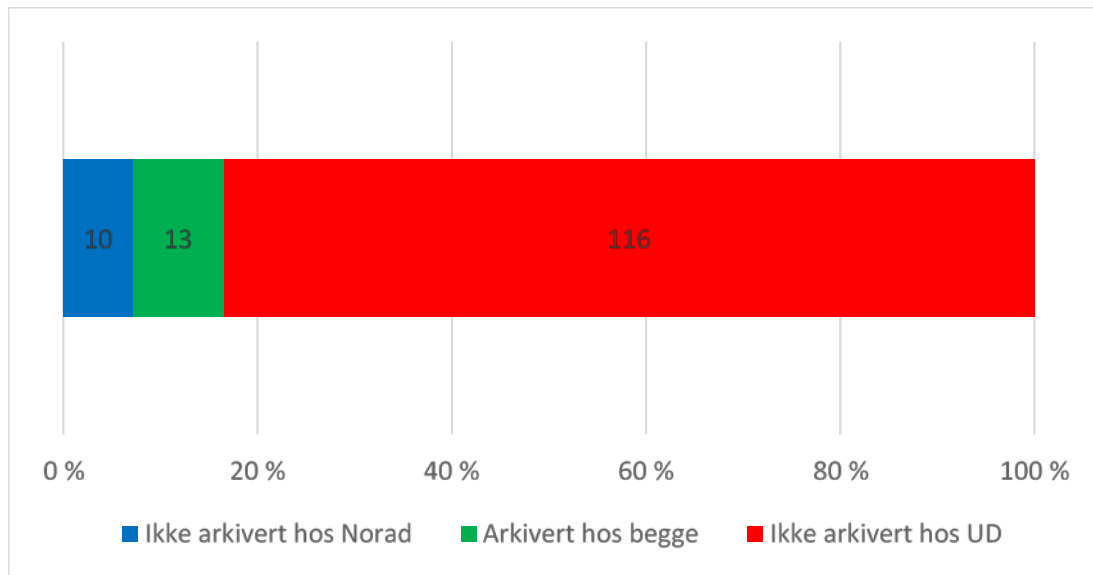
- Saksbehandlere arbeider utenfor systemet uten å arkivere
- Mange fagsystemer har ikke arkivløsning
- Vesentlige enkeltsaker lite synlige

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 |
| Kommunal- 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.: -

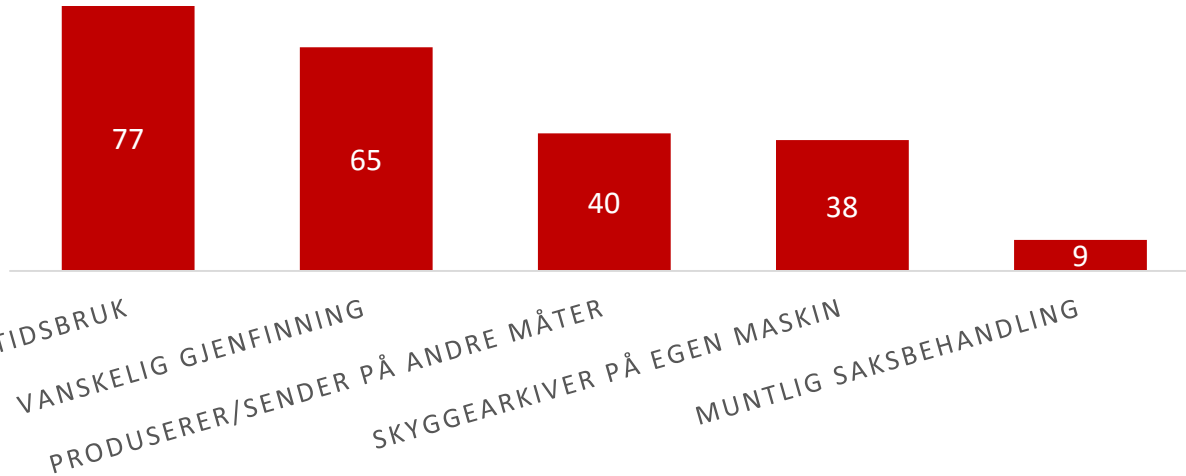
Hugstadnes
Viden offentliggjort
2/3/10
Wagge Chr. Strømman

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:



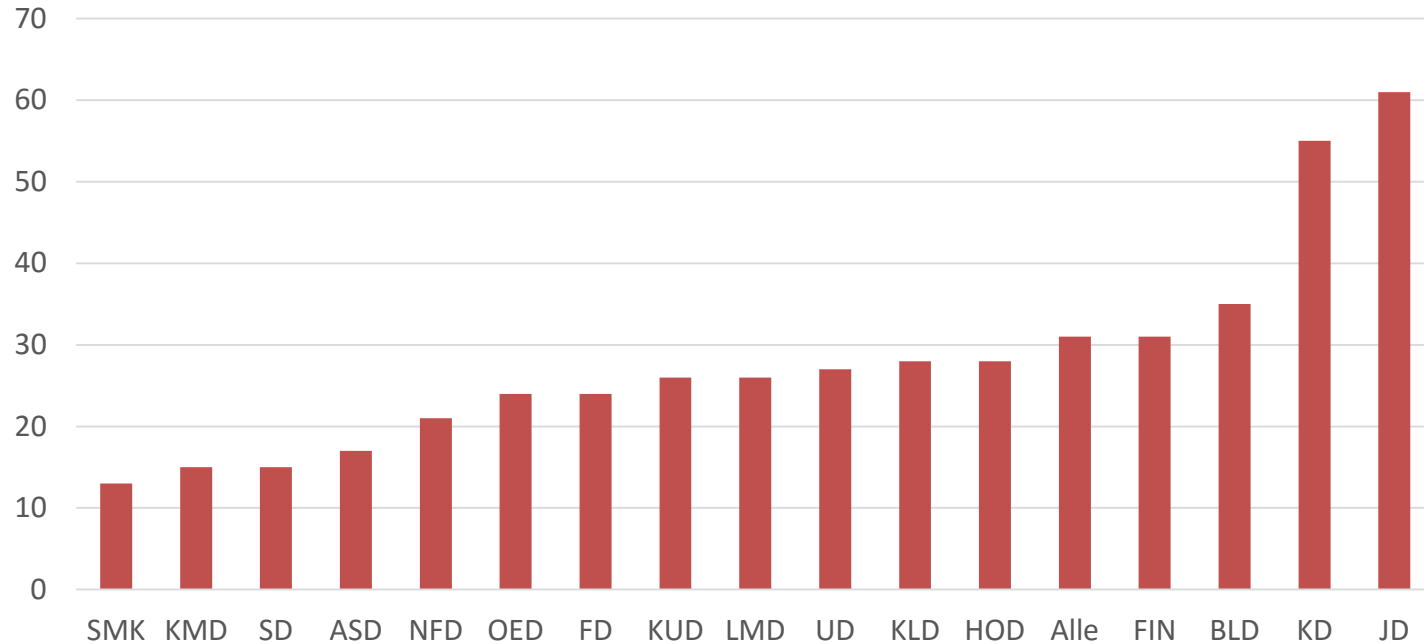
Årsaker til utilstrekkelig arkivering

- 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 forhåndsuntak, ofte uten rettslig holdbart grunnlag

- Skal som hovedregel ikke forekomme
- 25 prosent av dokumentene på Offentlig elektronisk postjournal (OEP) er forhåndsuntatt
- Taushetsplikt ikke viktigste hjemmel
- JD, ASD, FD: nesten 50 prosent forhåndsuntatt
- Vanskelig å se behovet for forhåndsuntak 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