

# Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning



Dokument 3:10 (2016–2017)



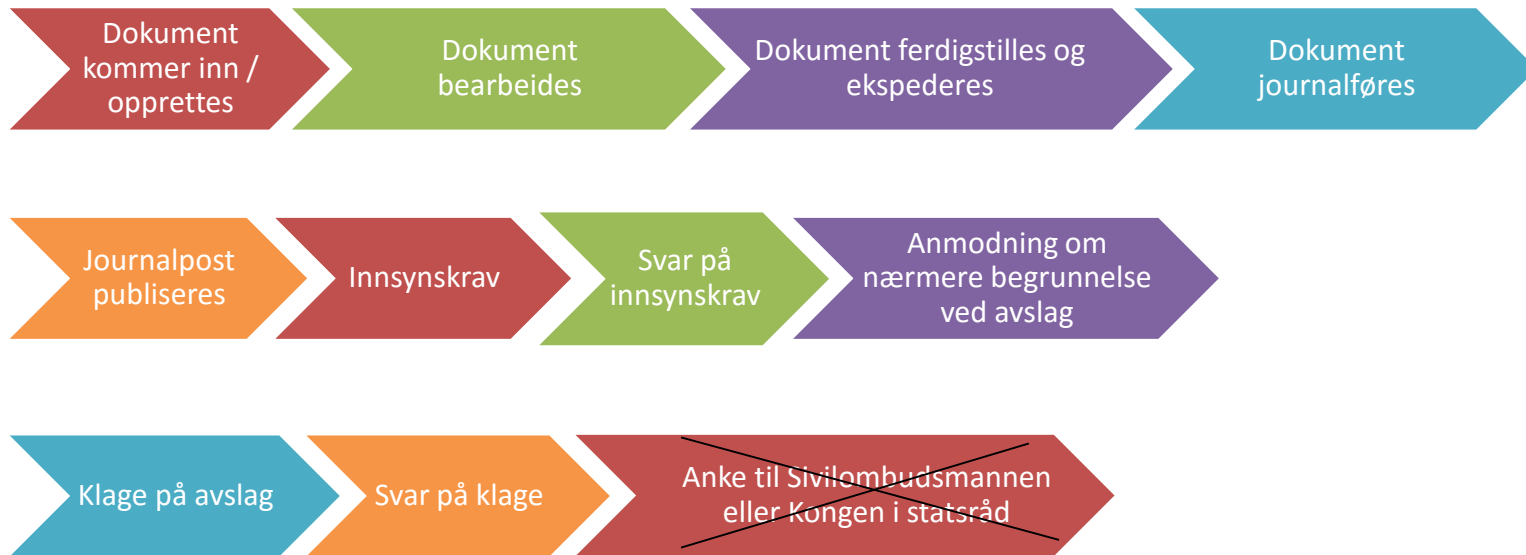
# Hva skulle vi besvare?

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

# 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

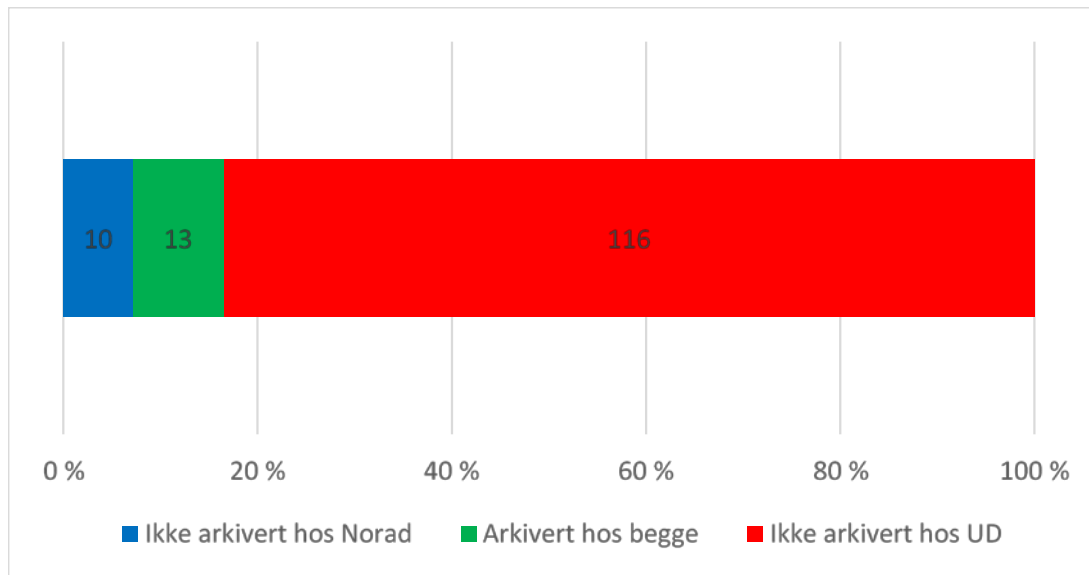
## EKSEMPEL

	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.: -

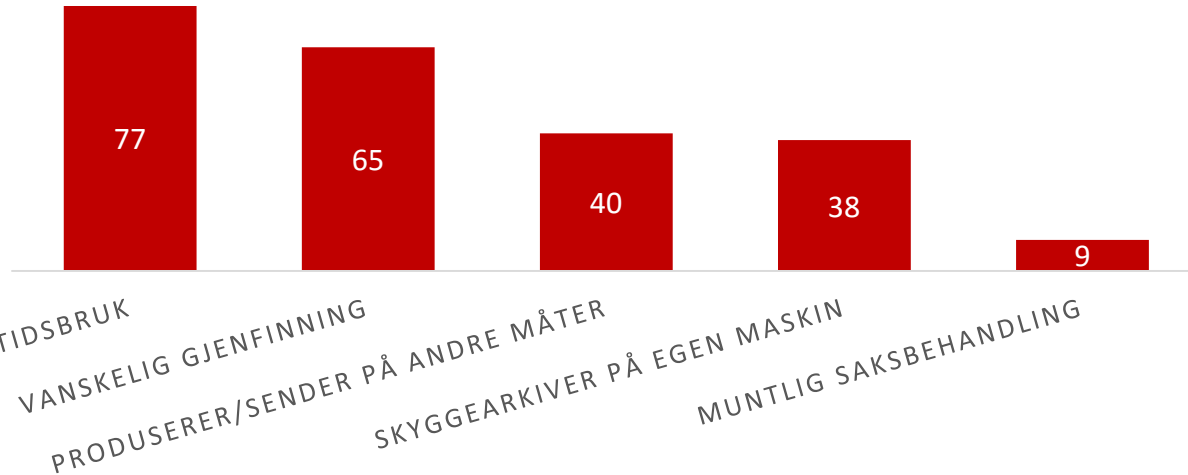
*Hugstadnes*  
*Vedv. offentliggj. 2/3/10*  
*Wes*  
*Wesger Ctr. Srennman*

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:



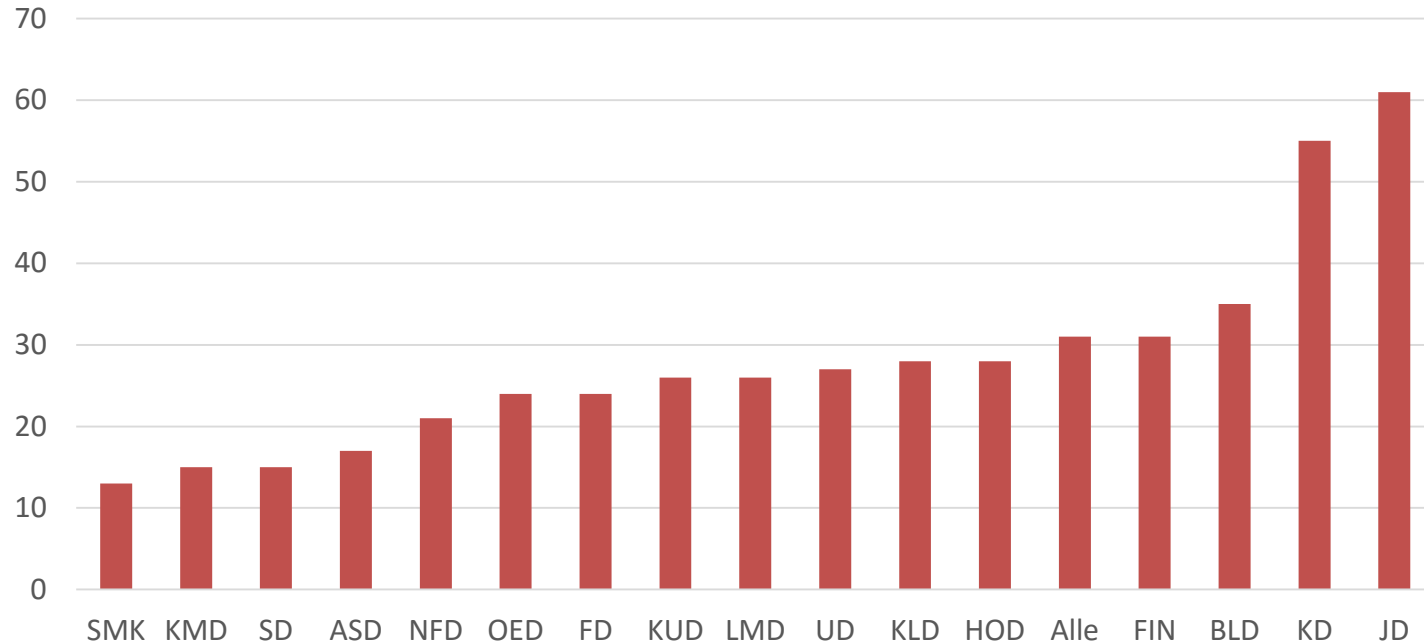
# Årsaker til utilstrekkelig arkivering

- 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