



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

- Prinsippet om innsyn i forvaltningens arbeid
- 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 og å gå i dybden

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

## Hovedfunn 1

# Arkiveringen i flere departementer og virksomheter er mangelfull – hindrer innsyn

- UD og FD arkiverer minst til/fra andre departementer
- Mange fagsystemer har ikke arkivløsning
- Saksbehandlere arbeider utenfor systemet uten å arkivere
- Vesentlige enkeltsaker lite synlige

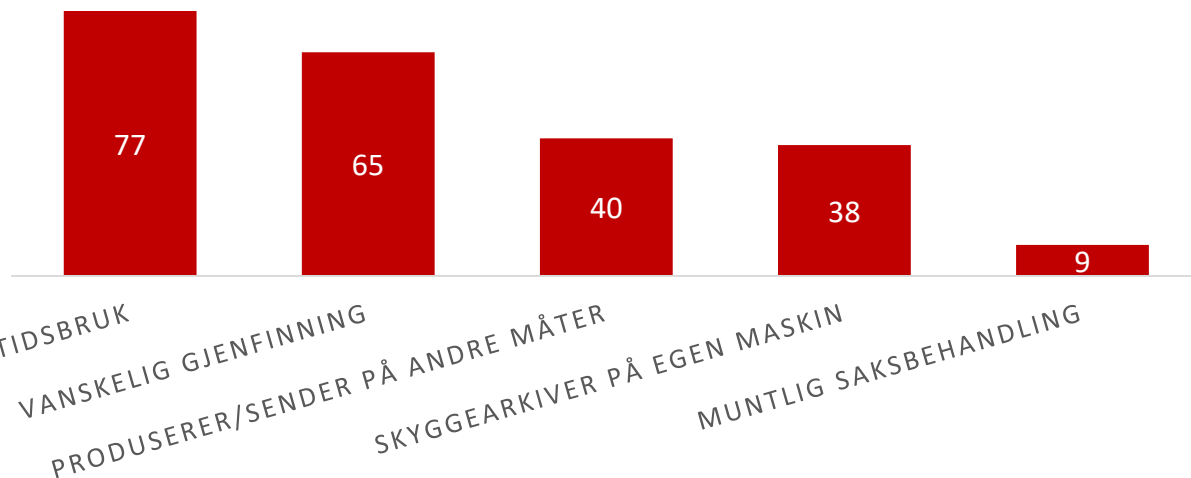
	Arbeids- og sosialdepartementet	Barn- og likestillingsdepartementet	Finansdepartementet	Forsvarsdepartementet	Helse- og omsorgsdepartementet	Justis- og beredskapsdepartementet	Klima- og miljødepartementet	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Kulturdepartementet	Kunnskapsdepartementet	Landbruks- og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

Kilde: Riksrevisjonen. N = 106 651

## Hovedfunn 2

# Lite brukervennlige arkivsystemer er en hovedårsak til utilstrekkelig arkivering

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





Hovedfunn 2 forts.

## Årsaker til utilstrekkelig arkivering

- Utfordringen med fagsystemer håndteres ikke aktivt nok
- Ikke tydelige signaler fra ledelsen

## Hovedfunn 3

# Manglende arkivering, feil journalføring og avslag på innsyn svekker offentlighetens kjennskap til viktige enkeltsaker

- Avsetningsinstruksen i OED:
  - Både interne og dokumenter fra Petoro og Statoil til OED er ikke arkivert
  - Feil journalføring: Petoros orienteringer til OED er ført som vedlegg til internt OED-dokument – 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

# Internt notat i UD: ikke arkivert, ikke journalført

**UD**  
UTENRIKSDEPARTEMENTET

## Notat

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

*Hugor Anders*  
*Viden offentliggjort*  
*2/3/10*  
*Wes*  
*Wesger Ctr. Srennman*

BEGRENSET I HT. SIKKERHETSL. § 11

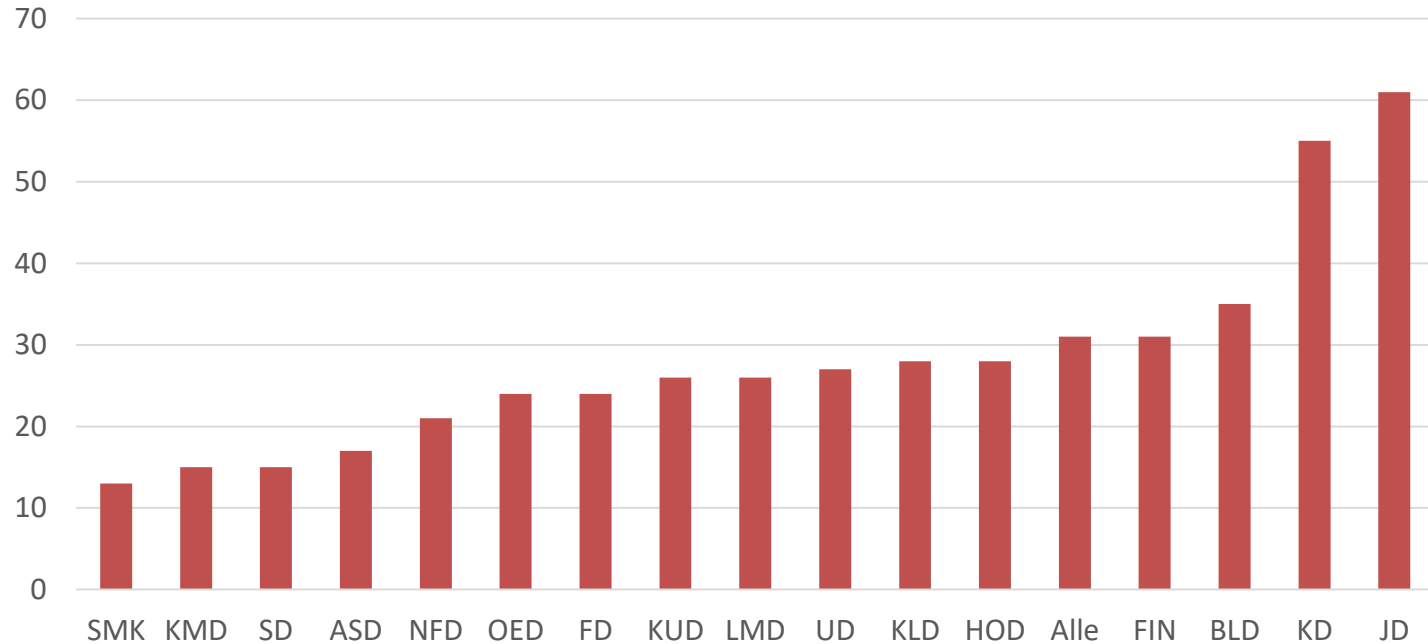
**Kampen mot ISIL. Folkerettslig grunnlag for militær maktbruk mot ikke-statlige aktører i Syria**

## Hovedfunn 4

# 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



## Hovedfunn 5

# Forhåndsuntak av dokumenter brukes langt oftere enn forutsatt, og 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
- Eksempler på særlig urimelig bruk

## Hovedfunn 6

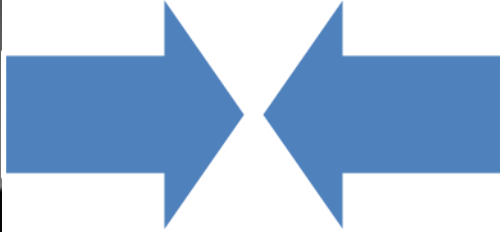
# Krav om innsyn kan behandles betydelig bedre

- 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
- Kontrollen viser eksempler på åpenbart urimelige avslag

# Juridisk ekspertpanel



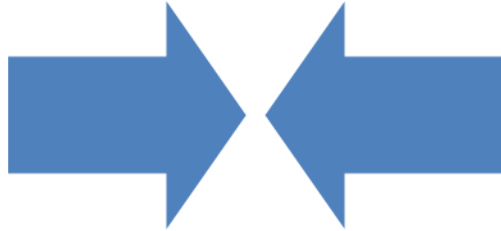
Erik Boe, UiO



Dagrun Grønvik, Glåmdalen tingrett



Bjørn Henning Østenstad, UiB



Therese Fuglesang, Hjort/Rederiforbundet



## 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

Kommunal- og moderniseringsdepartementet å

- ta initiativ for at arkivtjenestene i departementene gjennom opplæring, veiledning og kontroll bidrar til at saksdokumenter i større grad blir arkivert
- i samarbeid med KUD ta initiativ til at det blir utarbeidet veiledningsmateriale og mer brukervennlig programvare for å bedre arkiveringspraksis
- i samarbeid med KUD vurdere tiltak for kortere journalføringstid
- ta initiativ overfor JD slik at det iverksettes tiltak for å styrke kunnskapen om forhåndsunnatak av dokumenter
- ta initiativ overfor JD om tiltak for å styrke kunnskapen om offentlighetslovens unntaksbestemmelser og om merinnsyn

# Kontroll- og konstitusjonskomiteens (KKK) behandling av rapporten

30. mai 2017: Dokument 3:10 (2016-2017) Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning ble levert Stortinget og offentlig

5. desember 2017: Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling i saken, Innst. 57 S (2017-2018)

# Fra innstillingen (enstemmig komite)

- Offentlighet i forvaltningens arbeid er et viktig prinsipp i et åpent og demokratisk samfunn
- Viser til Grunnloven § 100 om innsynsretten
- Understreker behovet for økt bevisstgjøring i statsadministrasjonen i tillegg til at arkiverings- og journalføringsrutinene må oppdateres og tilpasses bruk av ny teknologi, som for eksempel SMS, facebookmeldinger og andre nye kommunikasjonsformer

# Fra innstillingen forts.

- KKK tilfreds med svaret fra kommunal- og moderniseringsministeren til Riksrevisjonen, hvor statsråden opplyser at han er opptatt av å følge opp anbefalingene fra Riksrevisjonen

# Fra innstillingen forts.

KKK registrerer at statsråden viser til følgende tre tverrgående tiltak som er eller vil bli iverksatt:

- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) utvikler opplæringstilbud for forvaltningen som kommer i tillegg til departementenes egne opplæringstilbud
- Difi utvikler ny Offentlig elektronisk postjournal, som vil være i drift fra 1. januar 2018
- Statsråden vil følge opp behovet for bedre brukerfunksjonalitet i arbeidet med ny versjon av dagens saks- og arkivsystem

# Fra innstillingen forts.

KKK imøteser Riksrevisjonens oppfølging av svakhetene i statsforvaltningens praksis når det gjelder arkivering og praktisering av offentlighetslovens ulike bestemmelser i kommende Dokument 3:1 – «Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget»

# Stortingets behandling 18. januar 2018

Statsråd Monica Mæland:

- Veldig viktig og nyttig gjennomgang
- Understøtter verdien av åpenhet som en veldig viktig forutsetning for den høye tilliten som er en viktig del av det norske demokratiet
- Det kreves flere ulike tiltak for å følge opp Riksrevisjonens kritikk – flere er allerede besluttet, andre krever planlegging og samordning
- Kulturdepartementet har gitt Arkivverket i oppdrag å utarbeide veiledningsmateriale om arkiv- og journalføringsplikten



# Riksrevisjonens oppfølging

- Forvaltningsrevisjoner følges rutinemessig opp tre år etter Stortingsbehandling
- Oppfølgingen rapporteres i Dokument 3:1
- Flere mulige utfall av oppfølgingen