

Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning

Dokument 3:10 (2016–2017)



4 643 719 601 2 802 761 804

Bakgrunn og mål for undersøkelsen.
Funn og anbefalinger.



18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Telefon: 22 24 00 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-395-2

Forsideillustrasjon: Flisa Trykkeri AS. Foto: Shutterstock.com

Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Offentlighet om forvaltningens arbeid er viktig i et demokrati. Grunnloven § 100 fastsetter rett til innsyn i statens dokumenter og pålegger myndighetene å «legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale». Forvaltningen skal gi alle mulighet til å kontrollere saksbehandlingen og delta i demokratiske prosesser. Dette forutsetter at dokumenter arkiveres og journalføres. God arkivering og forvaltning av informasjon bidrar også til effektiv drift.

Målet med undersøkelsen har vært å kartlegge statsforvaltningens praksis med arkivering og journalføring av offentlige saksdokumenter og å vurdere i hvilken grad det legges til rette for innsyn.

Funn og anbefalinger

Arkiveringen i flere departementer og statlige virksomheter er mangelfull.

Bruk av e-post og fagsystemer uten godkjente arkivløsninger fører til at betydelige mengder arkivpliktige dokumenter ikke blir arkivert og journalført. Saks- og arkivsystemer oppleves av mange som lite brukervennlige. Det fører til at de ofte ikke blir brukt.

Forhåndsuntak av dokumenter brukes oftere enn forutsatt, også uten rettslig holdbart grunnlag.

«Forhåndsklassifisering» skal som hovedregel ikke forekomme, og bør bare brukes for taushetsbelagte opplysninger eller der merinnsyn er uaktuelt. I 2015 var hvert fjerde dokument forhåndsuntatt. En kontroll i sju departementer viser at det er vanskelig eller umulig å se behovet for forhåndsuntak i 60 prosent av tilfellene.

Vurderinger av om det skal gis merinnsyn, svikter ofte.

Når myndighetene kan nekte innsyn i et dokument, skal de likevel vurdere å gi innsyn («merinnsyn»). Kontroll i sju departementer viser at det er vanskelig å forstå at det ikke ble gitt merinnsyn i over halvparten av dokumentene.

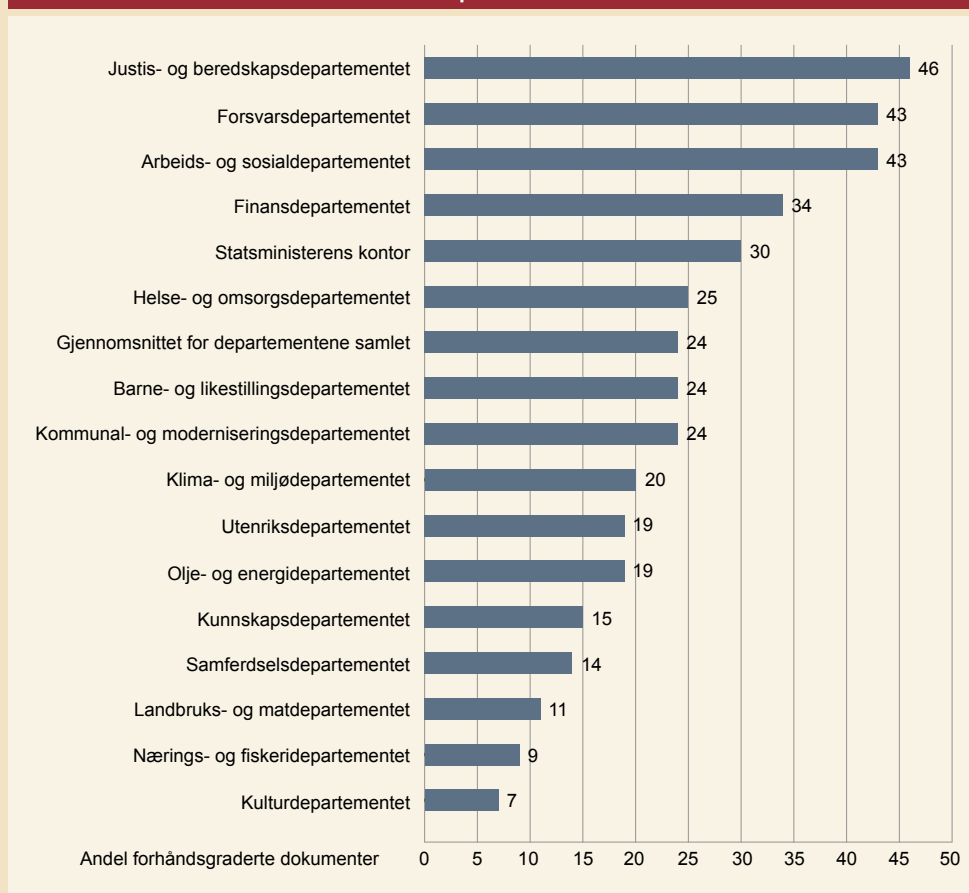
Krav om innsyn kan behandles på en betydelig bedre måte.

Kontroll av avslag i sju departementer viser at det i mer enn hvert tredje tilfelle manglet holdbart grunnlag for å nekte innsyn. Klager på avslag tar ofte for lang tid, noe som gir risiko for at en sak mister sin aktualitet.

Mangelfull arkivering og feil journalføring i viktige enkeltsaker.

Mangelfull arkivering og/eller feil journalføring har i viktige enkeltsaker ført til at dokumenter har forblitt ukjent for offentligheten, og at det har vært vanskelig å be om innsyn i dem. Dette svekker muligheten for offentlig debatt og medienes kontroll med statsforvaltningen.

Andelen forhåndsuntatte dokumenter i departementene



Kilde: Riksrevisjonen/OEP

Forhåndsuntak ("forhåndsklassifisering") skal som hovedregel ikke forekomme, og bør bare brukes for taushetsbelagte opplysninger eller der merinnsyn er uaktuelt.

Kravet om løpende journalføring er i hovedsak ikke oppfylt.

I 2015 brukte både statlige virksomheter og departementene i gjennomsnitt omtrent 30 dager på å journalføre et dokument. Mange blir registrert løpende, men en betydelig andel blir ikke synlige i postlistene før etter lang tid.

Riksrevisjonen anbefaler at Kommunal- og moderniseringsdepartementet

- tar initiativ for at arkiv-tjenestene i departementene gjennom opplæring, veiledning og kontroll bidrar til at arkivverdige saksdokumenter i større grad blir arkivert
- i samarbeid med Kulturdepartementet tar initiativ til at det blir utarbeidet veiledningsmateriale og mer brukervennlig programvare for å bedre arkiveringspraksis
- i samarbeid med Kulturdepartementet vurderer tiltak for å korte ned journalføringstiden
- tar initiativ overfor Justis- og beredskapsdepartementet slik at det iverksettes tiltak for å styrke kunnskapen om forhåndsuntak av dokumenter
- tar initiativ overfor Justis- og beredskapsdepartementet om bl.a. tiltak for å styrke kunnskapen om offentlig-hetslovens bestemmelser om unntak fra innsyn og om kriterier for å vurdere merinnsyn

Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning

Dokument 3:10 (2016–2017)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:10 (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*.

Riksrevisjonen, 30. mai 2017

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	8
2	Riksrevisjonens merknader	8
3	Riksrevisjonens anbefalinger	16
4	Departementets oppfølging	17
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	18

Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden	19
---	-----------

Vedlegg 2: Statsrådets svar	23
------------------------------------	-----------

Vedlegg 3: Rapport	29
---------------------------	-----------

1	Innledning	37
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	39
3	Revisjonkriterier	44
4	I hvilken grad er forvaltningens saksbehandling dokumentert og sporbar?	51
5	I hvilken grad legger forvaltningen til rette for innsyn i forvaltningens dokument?	77
6	Hva er årsaker til mangelfull arkivering, journalføring og offentlighet?	102
7	Vurderinger	116
8	Referanseliste	123

Utbrett: Bakgrunn og formål for undersøkelsen. Funns og anbefalinger.	
--	--

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning

Offentlighet om forvaltningens arbeid er et viktig prinsipp i et åpent og demokratisk samfunn. Grunnloven § 100 fastsetter retten til innsyn i statens dokumenter og plikten statens myndigheter har til å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Arkivering og journalføring av dokumenter er en grunnleggende forutsetning for innsyn i forvaltningens arbeid. God forvaltningsskikk tilsier at forvaltningens saksbehandling skal være skriftlig og etterprøvbar. En åpen forvaltning skal gjøre det mulig for innbyggerne å utøve kontroll med saksbehandlingen og delta i de demokratiske prosessene, og den skal også styrke rettssikkerheten.

Arkiver og arkivering har også andre aspekter enn som grunnleggende forutsetning for innsyn og demokratisk kontroll. Arkivene utgjør en grunnleggende del av statlige virksomheters og samfunnets minne. God arkiveringspraksis styrker arkivene som kilder til kunnskap om samfunn og kultur. Gode rutiner for arkivering legger grunnlag for god informasjons- og kunnskapsforvaltning som igjen bidrar til effektiv drift i virksomhetene.

Målet med undersøkelsen har vært å kartlegge og vurdere statsforvaltningens arkiverings- og journalføringspraksis for offentlige saksdokumenter og vurdere i hvilken grad forvaltningen legger til rette for innsyn og åpenhet. I tillegg er det vurdert hva som er de mest sentrale årsakene til mangelfull arkivering, journalføring og offentlighet.

Undersøkelsen omfatter hovedsakelig perioden 2014–2016.

Det framgår av Meld. St. 7 (2012–2013) *Arkiv*, jf. Innst. 243 S (2012–2013), at ny teknologi gir forvaltningen nye utfordringer med å ivareta arkivverdig dokumentasjon. En digital forvaltning gir risiko for at journalpliktig materiale ikke blir journalført på grunn av manglende kommunikasjon mellom saksbehandlingssystemer og digitale arkiver. Den nylig gjennomførte evalueringen av offentlighetsloven¹ (Oxford Research 2015) og Sivilombudsmannens undersøkelser i utvalgte departementer viser at det mulig å forbedre praksisen når det gjelder å legge til rette for innsyn i og åpenhet om forvaltningens arbeid.

Revisjonen omfatter flere departementer og virksomheter: Kommunal- og moderniseringsdepartementet er ansvarlig for statlig forvaltningspolitikk. Kulturdepartementet forvalter arkivloven, og Justis- og beredskapsdepartementet forvalter offentlighetsloven og forvaltningsloven. Samtidig har hvert fagdepartement et selvstendig ansvar for arkivering, journalføring og behandling av innsynskrav i egen virksomhet.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *Lov om arkiv* med forskrift
- *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd* med forskrift
- *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker*
- Innst. S. nr. 321 (2008–2009), jf. St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*
- Innst. O. nr. 41 (2005–2006), jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) *Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd*

¹⁾ *Evaluering av offentleglova. Innsyn i forvaltningen – Kompetanse, etterspørsel og makt.* Oxford Research, 2015.

Rapporten ble forelagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kulturdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet ved brev 6. mars 2017. Den ble også forelagt Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Utenriksdepartementet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kulturdepartementet har i felles brev av 27. mars 2017 gitt kommentarer til rapporten. Utenriksdepartementet og Finansdepartementet har svart separat i brev av 24. mars 2017 og Olje- og energidepartementet og Forsvarsdepartementet i brev av 27. mars 2017. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 26. april 2017 og statsrådens svar av 10. mai 2017 følger som vedlegg.

1 Hovedfunn

- Arkiveringen i flere departementer og statlige virksomheter er mangelfull, og dette har negative konsekvenser for den reelle muligheten for innsyn.
- Lite brukervennlige arkivsystemer er en av hovedårsakene til utilstrekkelig arkivering.
- Mangelfull arkivering og feil i journalføringen i vesentlige enkeltsaker svekker offentlighetens kjennskap til sakene og muligheten for debatt og kontroll av forvaltningen.
- Kravet om løpende journalføring er i hovedsak ikke oppfylt.
- Forhåndsunntak («forhåndsklassifisering») av dokumenter brukes i langt større grad enn det som er forutsatt, og mangler ofte rettslig holdbart grunnlag.
- Krav om innsyn kan behandles på en betydelig bedre måte.
- Vurderinger av om det skal gis merinnsyn, svikter ofte.

2 Riksrevisjonens merknader

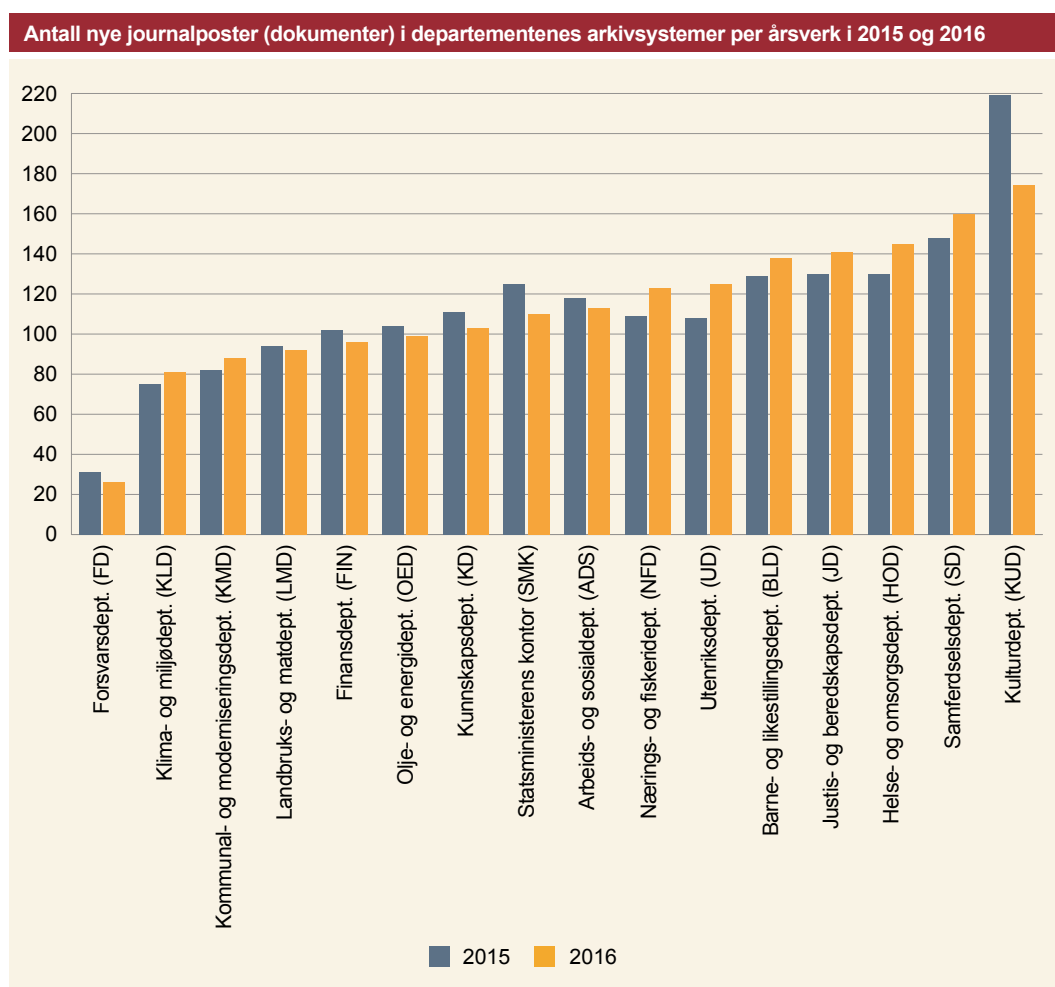
2.1 Arkiveringen i flere departementer og statlige virksomheter er mangelfull, og dette har negative konsekvenser for den reelle muligheten for innsyn

Statlige virksomheter skal etter arkivloven arkivere saksdokumenter som enten er gjenstand for saksbehandling, eller som har verdi som dokumentasjon. Definisjonen av hva som utgjør et dokument, kombinert med dagens arbeidsmåter, der bruk av e-post og andre digitale plattformer er sentrale for dokumentproduksjonen, gjør dette til et ambisiøst krav sammenlignet med tidligere, da all korrespondanse var papirbasert og gikk inn og ut gjennom et sentralt arkiv.

Etter Riksrevisjonens vurdering er arkiveringen i flere departementer og statlige virksomheter ikke tilfredsstillende. Funn fra undersøkelsen tyder på at betydelige mengder arkivpliktig dokumentasjon ikke blir arkivert. En oversikt over journalføringen av korrespondansen mellom departementer tyder på at Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet bare i middels grad journalfører og arkiverer korrespondanse med øvrige departementer. Statistikken over arkiverte dokumenter per årsverk i flere departementer viser store ulikheter i arkiveringspraksis mellom seksjoner, også når det tas hensyn til at oppgavene og sakstypene er ulike og vil kunne gi store forskjeller i antall arkivpliktige dokumenter per år.

Et stort antall fagsystemer² i statlig sektor mangler ifølge Arkivverket godkjent arkivløsning eller god integrasjon med arkivsystemene. Dette gir etter Riksrevisjonens mening risiko for at betydelige mengder arkivpliktig dokumentasjon ikke blir arkivert og sikret for ettertiden. En betydelig andel saksbehandlere og mellomledere i departementene svarer i spørreundersøkelsen at de ikke registrerer arkivverdige e-poster løpende. Det medfører risiko for at e-postene heller ikke blir arkivert på et senere tidspunkt. Én av tre medarbeidere i departementene arbeider av og til, ofte eller alltid utenfor saks- og arkivsystemene uten å arkivere og journalføre dokumentene i ettertid.

Figuren viser at det er stor variasjon mellom departementene når det gjelder antall arkiverte dokumenter per årsverk. Sakstypene varierer mellom departementene og kan forklare noe av forskjellene, men tallene gir likevel en indikasjon på varierende praksis.



Kilde: Riksrevisjonen, NSD

Mangelfull arkivering illustreres også av gjennomgangen av et lite utvalg viktige enkelt-saker i noen departementer. Eksempler på vesentlige saker hvor arkiveringen har vært svært mangelfull inkluderer

- beslutningen om å stoppe ikt-satsingen Merverdiprogrammet i politietaten (Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet)
- det bilaterale forholdet til Kina i årene etter 2010 (Utenriksdepartementet)
- beslutningen om ikke å møte Dalai Lama i 2014 (Utenriksdepartementet)
- utredningen av det folkerettslige grunnlaget for at Norge skulle ta del i aksjoner mot

2) Fagsystemer betegner støttesystemer som er spesialisert for saksbehandlingen i en virksomhet. Systemene er ofte tilrettelagt for å håndtere et stort antall saker som krever likeartet behandling.

- ISIL (Utenriksdepartementet)
- Petoros rapportering om Statoils etterlevelse av avsetningsinstruksen (Olje- og energidepartementet)

Når dokumentene ikke blir arkivert, blir de heller ikke journalført, og muligheten for innsyn blir ikke reell. Det reduserer muligheten for offentlig debatt og belysning av både viktige og aktuelle saker, samt mediernes og allmennhetens mulighet til føre kontroll med myndighetene. Mangelfull arkivering kan også gjøre det vanskeligere for forvaltningen selv å finne tilbake til fullstendig dokumentasjon for vesentlige beslutninger og beslutningsprosesser. Det er viktig å understreke forskjellene mellom *arkivering*, offentlig *journalføring*, og *innsyn* i saksdokumenter. Det finnes legitime grunner til ikke å gi offentligheten innsyn i visse saksdokumenter, for eksempel hensynet til Norges utenrikspolitiske interesser. Men manglende arkivering svekker det kollektive minnet som arkivene utgjør, det er ineffektivt for virksomhetene selv og det begrenser grunnlaget for kontroll av forvaltningen.

2.2 Lite brukervennlige arkivsystemer er en av hovedårsakene til utilstrekkelig arkivering

En av de viktigste årsakene til ufullstendig arkivering er at ikt-verktøyene for saksbehandling og arkivering av mange oppleves som lite brukervennlige. Det fører til at mange saksbehandlere helt eller delvis opererer utenfor systemene, noe som fører til at arkivpliktige dokumenter i mange tilfeller ikke blir arkivert. Det er etter Riksrevisjonens vurdering avgjørende at det utvikles mer brukervennlige arkivsystemer for å øke bruken av systemene og dermed bedre arkiveringen. Manglende brukervennlighet er en felles utfordring på tvers av statlige virksomheter. Det tilligger Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon å ta initiativ til for at det utvikles brukervennlige systemer som understøtter god arkiveringspraksis og dokumentfangst.

Siden mange fagsystemer i statlig forvaltning ikke har godkjent arkivløsning, vil det ofte være både tungvint og tidkrevende å registrere et dokument fra et slikt system i det godkjente arkivsystemet. Det er dermed en risiko for at dokumentasjon som kan være helt sentral for virksomheten, over tid vil gå tapt eller bli svært vanskelig å finne igjen, og dokumentasjonen vil heller ikke synes i postjournalen. Det er etter Riksrevisjonens vurdering kritikkverdig at Kulturdepartementet, som er ansvarlig for Arkivverket og arkivsektoren, ikke har hatt en mer aktiv holdning til hvordan denne utfordringen kan møtes.

Regelverket for arkivering og journalføring har til nå vært utformet etter en papirbasert arbeidsmåte som er blitt vesentlig endret etter at bruken av e-post over tid har økt sterkt. Det foreligger ikke veiledninger eller annet støttemateriale for å kunne vurdere arkivverdighet, og Kulturdepartementet har først nå tatt initiativ til å endre arkivforskriften.

Den enkelte virksomhet har et selvstendig ansvar for å etterleve kravene til arkivering. Hvilke signaler ledelsen gir medarbeiderne om betydningen av en god arkiveringskultur og egen aktive bruk av arkivsystemet, er viktig for å øke bruken av systemet og dermed bidra til god arkiveringspraksis. Nesten 40 prosent av saksbehandlerne og mellomlederne i departementene er enten uenige i eller har ikke noen formening om hvorvidt ledelsen har gitt tydelige signaler om betydningen av å følge kravene til arkivering. Det kan etter Riksrevisjonens vurdering tyde på at ledelsen i en del departementer ikke har fulgt opp sitt ansvar for god arkivkultur i virksomhetene tilstrekkelig. Når for eksempel ledelsen i Politidirektoratet ikke bruker saks- og arkivsystemet, kan det etter Riksrevisjonens mening heller ikke forventes at medarbeiderne skal bli lojale brukere av systemet.

Arkivverket har et veilednings- og tilsynsansvar for arkivarbeidet i offentlig sektor, og skal føre tilsyn med om arkivdanningen skjer i samsvar med kravene i arkivloven og lovens forskrifter. Kulturdepartementet har i de årlige tildelingsbrevene stilt få og lite konkrete målsettinger for Arkivverket på dette området. Arkivverket har i de senere årene i gjennomsnitt utført rundt tre tilsyn per år hos statlige virksomheter. Riksrevisjonen mener at få tilsyn fra Arkivverket, svake sanksjonsmuligheter og liten omdømmerisiko ved avvik, ikke bidrar særlig til at kravene til arkivering i statlig sektor etterleves.

2.3 Manglende arkivering og feil i journalføringen i vesentlige enkeltsaker svekker offentlighetens kjennskap til sakene og muligheten for debatt og kontroll av forvaltningen

Det er et krav til journalføringen at dokumenter skal ha saks- og dokumenttittel som til sammen skal være dekkende for dokumentets innhold. Riksrevisjonens statistiske gjennomgang gir ikke grunnlag for å konkludere med hvorvidt det gis meningsbærende navn som gjør det mulig å forstå hva dokumentene inneholder. I noen departementer – Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet – er omfanget av dokumenter med lik saks- og dokumenttittel svært høyt. Når Finansdepartementet gir om lag 1000 dokumenter i samme år (2015) nesten identisk tittel (og lik saks- og dokumenttittel) som tilfellet er for «IMF», «IMF-sak» eller «IMF koordineringssak», er dette i strid med arkivforskriftens krav til dekkende titler. En slik praksis gjør det svært vanskelig for allmennheten å framsette innsynskrav på et vesentlig saksområde som IMF er.

Arkivforskriften krever også at journalen viser avsender og mottaker for et dokument. I virksomheter som ikke fører interne dokumenter i postjournalen, vil et dokument inn eller ut som feilaktig registreres som internt dokument, ikke blir synlig på offentlig journal. Undersøkelsen viser et vesentlig eksempel der denne praksisen er valgt: Statoil ASA selger på vegne av staten den gassen og oljen som produseres fra statens direkte andeler på sokkelen (SDØE), sammen med sin egen olje og gass. Det er utarbeidet et regelverk – avsetningsinstruksen – som skal sikre høyest mulig verdi for både statens og Statoils olje og gass og en rettmessig fordeling av verdiskapningen mellom staten og Statoil. Petoro AS har som én av sine tre hovedoppgaver å påse at Statoil etterlever dette regelverket. Olje- og energidepartementet har i flere saker om avsetningsinstruksen registrert dokumenter som *interne* dokumenter, til tross for at dette gjelder dokumenter som er kommet inn til departementet fra Petoro og Statoil.

Overbringelsen av dokumentene har skjedd i møter, men måten et dokument kommer inn til departementet på har ingen betydning for om eller hvordan det skal journalføres.

Konsekvensen av slik journalføringspraksis er at sakens eksistens i stor grad forblir ukjent for offentligheten, og at det er svært vanskelig å be om innsyn i saksdokumentene. I tilfellet med avsetningsinstruksen vurderes en slik praksis som sterkt kritikkverdig fordi dokumentene som skulle vært på offentlig journal, inneholder opplysninger om Petoros egen vurdering av begrensede muligheter til å kontrollere Statoils etterlevelse av reglene som skal sikre en rettmessig fordeling av inntektene fra salget av Statoils og statens olje og gass.

Eksemplet med avsetningsinstruksen viser at det er svikt i flere ledd i dokumentkjeden. For det første er arkiveringen i saken mangelfull fordi mange dokumenter ble arkivert først etter Riksrevisjonens besøk. For det andre er journalføringen feil fordi saksdokumenter som utveksles mellom departementet og Statoil og Petoro, i stedet registreres som vedlegg til interne notater. For det tredje har et krav fra media om

innsyn i et av saksdokumentene blitt avslått for hele dokumentet ved bruk av en lovparagraf som bare hjemler unntak av enkeltopplysninger. Et flertall av sidene i dokumentet inneholder opplysninger som det er umulig eller svært vanskelig å forstå hvordan kan være av dekket av denne paragrafen (taushetsplikt om forretningsforhold av konkurransemessig betydning). Departementets avslag begrunnet med offentlighetsloven § 12 c³ er derfor også kritikkverdig.

Etter Riksrevisjonens vurdering begrenser denne praksisen offentlighetens mulighet til å få innsyn i Olje- og energidepartementets og Petoros kontroll med hvordan fellesskapets verdier forvaltes gjennom Statoils salg av statens petroleum.

2.4 Kravet om løpende journalføring er i hovedsak ikke oppfylt

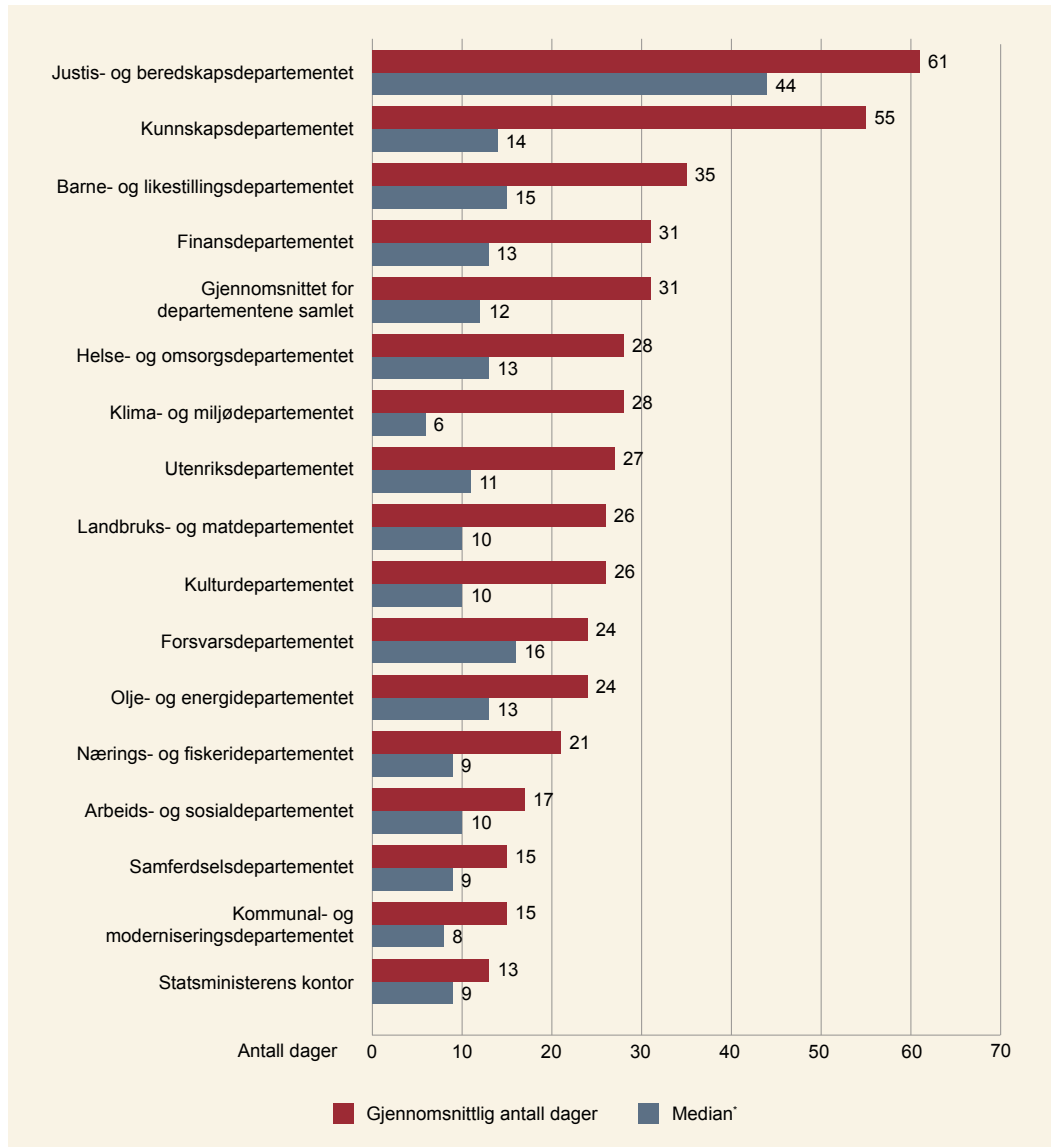
Journalføringen skal som hovedregel skje fortløpende. Analysen av alle journalposter i Offentlig elektronisk postjournal (OEP) for 2015 viser at gjennomsnittlig journalføringstid for alle statlige virksomheter er omtrent 30 kalenderdager, det samme for departementene. Mange dokumenter blir registrert løpende, men for en betydelig andel av dokumentene går det lang tid før de blir journalført og synlige på postlistene. Disse tilfellene er såpass mange og langvarige at de trekker gjennomsnittet vesentlig opp.

Riksrevisjonen mener at kravet om løpende journalføring ikke kan sies å være oppfylt når det i gjennomsnitt tar én måned fra et dokument er mottatt eller ferdig saksbehandlet i departementet, til det blir registrert i postlisten. Den store variasjonen i journalførings-tid mellom virksomheter viser også at mange departementer og direktorater helt klart kan bli bedre til å journalføre dokumenter raskere.

I sentraladministrasjonen er Statsministerens kontor raskest til å journalføre dokumenter, med en journalføringstid på 13 kalenderdager i gjennomsnitt. Justis- og beredskapsdepartementet og Kunnskapsdepartementet er senest, med en gjennomsnittlig journalføringstid på henholdsvis 61 og 55 dager, jf. figuren på neste side.

3) Paragrafen hjemler unntak for *hele* dokumentet i tilfeller når *opplysningene* unntatt offentlighet utgjør den vesentligste del av dokumentets innhold.

Varighet fra departementenes dokumenter er ferdigstilt, til de er registrert på offentlig journal



* Medianen uttrykker her journalføringstiden for det midterste dokumentet når alle dokumentene er sortert i stigende rekkefølge (med hensyn til journalføringstid).

Kilde: Riksrevisjonen/OEP

Den lange journalføringstiden i Justis- og beredskapsdepartementet skiller seg klart fra de øvrige departementene. Det går også generelt svært lang tid fra journalføringen av et dokument skjer internt, til den synes på offentlig postliste. I denne perioden skal det kun skje en teknisk overføring fra intern til offentlig journal og en kontroll av at taushetsbelagte opplysninger ikke blir lagt ut. Det kan etter Riksrevisjonens vurdering ikke utelukkes at data blir holdt tilbake fra offentlig journal for å bli journalført senere. I denne sammenhengen vises det til et møte mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet i juni 2014 der det ble fastsatt at det skulle etableres rutiner som sikret at det er mulig å kommunisere om aktuelle saker i en innledende fase uten at det blir kjent utad. Det understrekes at det er anledning til å unnta dokumenter fra innsyn selv om de blir registrert på offentlig journal. En rutine om ikke å journalføre dokumenter eller utsette journalføringen for å unngå innsynskrav er i strid med offentlighetslovens formålsparagraf.

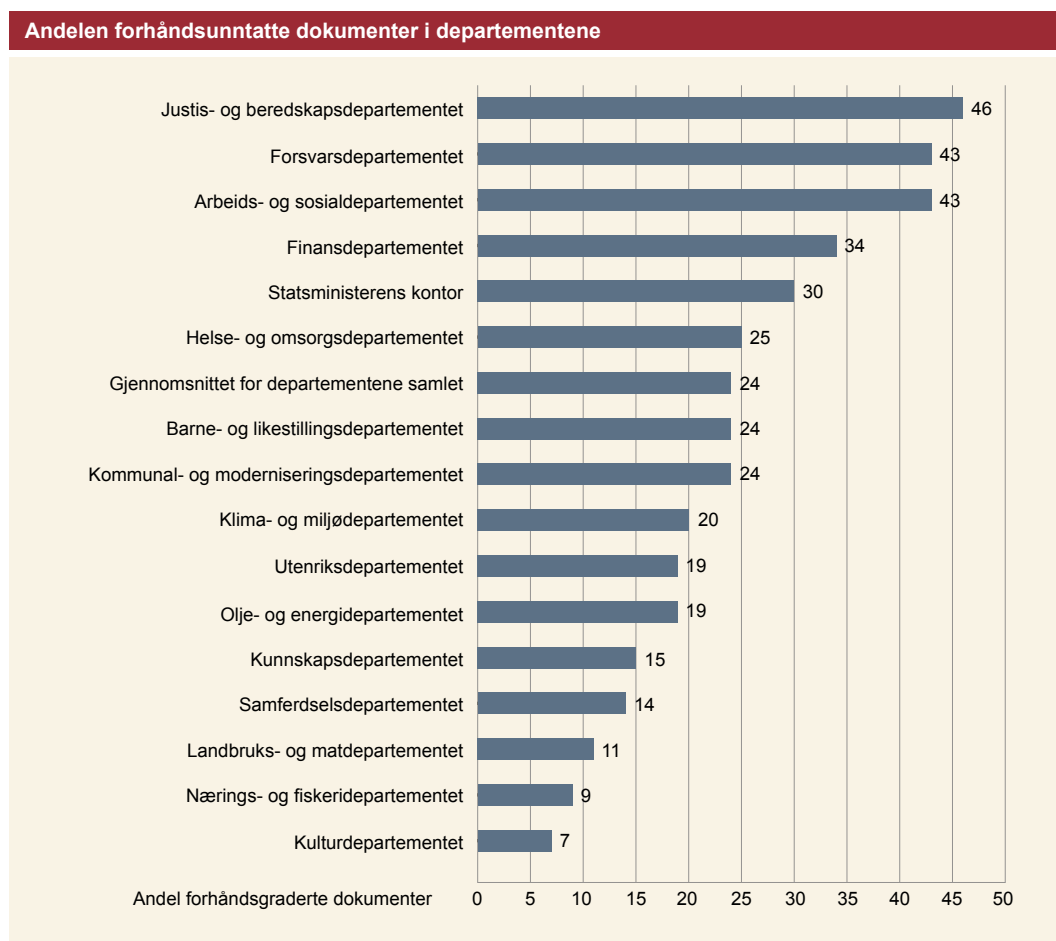
Konsekvensen av sen journalføring kan være at mange dokumenter først blir synlige

på offentlig journal når saken er avgjort eller ikke lenger har like stor offentlig interesse. Det gir risiko for at offentlighetens mulighet til å påvirke beslutningene svekkes, med de negative konsekvenser det kan ha for offentlig debatt om og belysning av aktuelle saker.

2.5 Forhåndsunntak («forhåndsklassifisering») av dokumenter brukes i langt større grad enn det som er forutsatt, og mangler ofte rettslig holdbart grunnlag

Forhåndsunntak av dokumenter innebærer at det fastsettes at det skal eller bør gjøres unntak fra innsyn i dokumentet, før noen eventuelt har bedt om innsyn. Forhåndsunntak skal – i henhold til Justis- og beredskapsdepartementets veileder til offentlighetsloven – som klar hovedregel ikke forekomme, og bør bare forekomme for opplysninger som er underlagt taushetsplikt, eller i tilfeller der det er uaktuelt med merinnsyn. Dette vil typisk kunne gjelde dokumenter eller opplysninger som det foreligger en fast og klar praksis for at ikke offentliggjøres. Innenfor et departement vil dette for eksempel være regjeringsnotater og utkast til slike notater.

Undersøkelsen viser at bruken av forhåndsunntak er langt mer utstrakt i statlig forvaltning enn det som er forutsatt. Ett av fire dokumenter som ble registrert på OEP i 2015, er forhåndsunntatt. For *departementene* samlet er andelen den samme. Av de forhåndsunntatte dokumentene er bare hvert fjerde forhåndsunntatt med henvisning til taushetsbelagte opplysninger eller sikkerhetsloven, som ifølge Justis- og beredskapsdepartementets veileder har de viktigste hjemlene for bruk av forhåndsunntak. Nær halvparten av dokumentene var forhåndsunntatt med henvisning til at det dreide seg om interne dokumenter eller dokumenter som var innhentet utenfra, der behovet for å unnta et dokument fra innsyn kan endre seg betydelig over tid. For enkelte departementer (Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet) var nesten halvparten av alle dokumentene unntatt på forhånd, jf. figuren.



Kilde: Riksrevisjonen/OEP

En gjennomgang av 236 dokumenter som var forhåndsunntatt i sju departementer, viser at det er vanskelig eller umulig å se behovet for forhåndsunntak for over 60 prosent av dokumentene. Videre vurderes det for hvert tredje dokument i utvalget ikke å foreligge rettslig holdbart hjemmelsgrunnlag for å unnta dokumentet fra innsyn. Det at forhåndsunntak benyttes for dokumenter der det er vanskelig eller umulig å se behovet for unntaket, i tillegg til at det brukes et hjemmelsgrunnlag som ikke er rettslig holdbart, viser at offentlighetslovens prinsipper og krav i mange tilfeller ikke blir fulgt. Riksrevisjonen vurderer den praksisen som framkommer i denne stikkprøvekontrollen, som sterkt kritikkverdig.

Når statlige virksomheter bruker forhåndsunntak i et så stort omfang og i en del tilfeller på helt sviktende grunnlag, undergraves hovedregelen i offentlighetsloven om innsyn i offentlige dokumenter og gjennomskiktighet i forvaltningen. Aktuelle konsekvenser kan både være at presse og innbyggere i stor grad unnlater å søke om innsyn, og at forhåndsunntaket binder opp vurderingene i virksomheten dersom det senere kommer et innsynskrav til behandling.

2.6 Krav om innsyn kan behandles på en betydelig bedre måte

Offentlighetsloven slår fast at alle offentlige saksdokumenter og journaler skal være åpne for innsyn dersom ikke annet følger av lov eller forskrift. Kravene til innsyn og åpenhet må veies mot andre viktige hensyn, som effektive beslutningsprosesser og å skjermep opplysninger om noens personlige forhold.

Utgangspunktet for åpenhet og innsyn i statlig forvaltning er svært godt i Norge. Få andre land opererer med offentlige postlister. Med Offentlig elektronisk postjournal (OEP) ligger Norge helt først når det gjelder å gjøre offentlige journaler tilgjengelige og legge til rette for innsyn fra presse, forskere og befolkningen for øvrig. Innsynsstatistikken viser også at departementene i 2015 innvilget rundt to av tre innsynskrav.

Den stikkprøvebaserte gjennomgangen av 237 tilfeldig utvalgte avslag på krav om innsyn i sju departementer viser at departementene mangler rettslig holdbart grunnlag for unntak for mer enn ett av tre dokumenter det var nektet innsyn i. I tillegg var det noen dokumenter som i sin helhet ble unntatt fra offentlighet der det bare var hjemmel for å unnta deler av dokumentet.

Gjennomgangen av avslagene avdekker mange eksempler på hjemmelssvikt ved behandlingen av innsynskrav, enten i form av manglende hjemmelsgrunnlag eller ved at feil paragraf er brukt. Dokumentene synes i mange tilfeller å bli unntatt fra innsyn uten nærmere prøving av grunnbetingelsene dersom de inneholder noe som er i nærheten av det som er oppstilt som grunnbetingelser, det vil si det absolutte minstekravet for unntak i loven. Loven har krav om at unntak må være *nødvendige*, enten av hensyn til forsvarlige interne beslutningsprosesser (§ 15) eller av hensyn til Norges utenrikspolitiske interesser (§ 20). Gjennomgangen viser imidlertid at denne nødvendighetsvurderingen i mange tilfeller knapt er gjort. Også ved unntak som er hjemlet i offentlighetsloven § 13 om opplysninger som er underlagt taushetsplikt, unntar departementene ofte hele dokumentet i stedet for å sladde enkeltopplysninger og gi innsyn i resten.

Offentlighetsloven inneholder bestemmelser om at innsynskrav og klager på avslåtte innsynskrav skal behandles «uten ugrunnet opphold». Innhentet statistikk over innsyns- og klagebegjæringer viser at det er store forskjeller mellom departementene for hvor raskt innsynskrav og klager blir behandlet. 70 prosent av alle innsynskravene som kom inn til departementene i 2015 ble behandlet innen tre virkedager, men i Forsvarsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Justis- og

beredskapsdepartementet ble denne normen overskredet i mellom 40 og 50 prosent av tilfellene. Riksrevisjonen mener at en slik praksis er kritikkverdig. For klagesaker var gjennomsnittlig saksbehandlingstid 18 virkedager, mens Sivilombudsmannen har lagt til grunn at det skal mye til for å akseptere en saksbehandlingstid på over 10 virkedager i klagesaker. Med en så lang saksbehandlingstid oppstår det en risiko for at en sak mister mye av sin aktualitet, eller at saken er ferdig behandlet i forvaltningen før departementet har behandlet klagen. Etter Riksrevisjonens vurdering kan dette bidra til å uthule offentlighetsprinsippet.

2.7 Vurderinger av om det skal gis merinnsyn, svikter ofte

Offentlighetsloven § 11 krever at offentlige organer skal vurdere å gi helt eller delvis innsyn, også i de tilfellene der det er mulig å gjøre unntak fra innsyn (merinnsyn). Merinnsyn bør gis dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak. Stortinget har understreket at det er avgjørende at forvaltningen praktiserer merinnsyn lojalt i samsvar med Stortingets forutsetninger, slik at dokumenter kun unntas offentlighet i særskilte tilfeller, jf. Innst. 147 L (2012–2013).

Gjennomgangen av 237 dokumenter fra sju departementer der det er gitt avslag på innsyns krav, viser at departementene for en stor andel av sakene ikke praktiserer merinnsyn. For vel halvparten av dokumentene er det etter Riksrevisjonens vurdering vanskelig å forstå hvorfor ikke departementet har praktisert merinnsyn i hele eller deler av dokumentet. I noen tilfeller er det åpenbart urimelig at merinnsyn ikke er utøvd. Riksrevisjonen mener dette er kritikkverdig.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen mener at det er betydelige svakheter i store deler av statlig forvaltning når det gjelder både arkivering og praktisering av offentliglovens ulike bestemmelser. Dette er en forvaltningspolitisk utfordring som krever bred tilnærming.

Riksrevisjonen anbefaler at Kommunal- og moderniseringsdepartementet

- tar initiativ overfor de øvrige departementene for at arkivtjenestene i hvert departement gjennom intern opplæring, veiledning og kontrollmekanismer kan bidra til at arkivverdige saksdokumenter i større grad blir arkivert
- i samarbeid med Kulturdepartementet tar initiativ til at det blir utarbeidet veiledningsmateriale og utvikles mer brukervennlig programvare for å bedre arkiveringspraksisen i statlig forvaltning
- i samarbeid med Kulturdepartementet vurderer tiltak for å korte ned gjennomsnittlig journalføringstid
- tar initiativ overfor Justis- og beredskapsdepartementet slik at de iverksetter nødvendige tiltak for å styrke kunnskapen om korrekt bruk av forhåndsunntak av dokumenter
- tar initiativ overfor Justis- og beredskapsdepartementet for å bedre statsforvaltningens etterlevelse av offentlighetslovens prinsipper og krav. Dette innebærer å identifisere konkrete tiltak for å styrke kunnskapen blant saksbehandlere og ledere om bestemmelsene for når dokumenter kan unntas fra innsyn og om hvilke kriterier som skal legges til grunn for vurderinger av merinnsyn

4 Departementets oppfølging

Kommunal- og moderniseringsministeren viser til at undersøkelsen avdekker åpenbare utfordringer for forvaltningen på tvers av sektorgrensene når det gjelder hvordan regelverket for arkivering, journalføring og åpenhet etterleves. Undersøkelsen blir et viktig innspill til det kontinuerlige utviklings- og forbedringsarbeidet på området. Samtidig blir det påpekt at oppfølgingen nødvendigvis vil måtte ta noe tid.

Statsråden understreker at selv om Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for statlig forvaltningspolitikk, Kulturdepartementet forvalter arkivloven og Justis- og beredskapsdepartementet forvalter offentlighetsloven og forvaltningsloven, så har hvert fagdepartement et selvstendig ansvar for å etterleve kravene til arkivering, journalføring og behandling av innsynskrav i egen virksomhet. Statsråden mener at

Riksrevisjonens anbefalinger går for langt i å fordele oppgavene mellom departementene, og at Riksrevisjonen trekker hans ansvar innenfor arkivering, journalføring og offentlighet i forvaltningen for langt.

Statsråden viser til tre tverrgående tiltak som er eller vil bli iverksatt på området:

- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) utvikler opplæringstilbud for forvaltningen som kommer i tillegg til departementenes egne opplæringstilbud. Et e-læringskurs om åpenhet og merinnsyn, om unntak fra innsyn og om hvordan innsynskrav skal håndteres, ble lansert i 2015. Difi arbeider for å få statlige virksomheter til å ta i bruk blant annet dette kurset i sine kompetanseutviklingsplaner.
- Difi utvikler ny Offentlig elektronisk postjournal, som vil være i drift fra 1. januar 2018. Den nye løsningen vil gi bedre funksjoner for innsyn og legge til rette for publisering av dokumenter i tillegg til offentlig journal der dette er hensiktsmessig. Difi har her samarbeidet nært med leverandørene av saks- og arkivsystemer.
- Statsråden vil følge opp behovet for bedre brukerfunksjonalitet i arbeidet med ny versjon av dagens saks- og arkivsystem. Dette dekker de elleve departementene som deltar i felles ikt-plattform, og som Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) leverer saksbehandlingssystem til. De øvrige departementene drifter selv sine saks- og arkivsystemer.

På arkivområdet vil det bli tatt initiativ til at det blir utarbeidet relevant veiledningsmateriale om journalføringsplikten og arkivplikten. Statsråden vil i samarbeid med kulturministeren som har ansvaret for arkivloven, vurdere nærmere ulike tverrgående kompetansetiltak i saks- og arkivsystemet rettet mot statlige virksomheter.

Statsråden viser til behovet for bedre opplæring og mer utfyllende informasjon om forhåndsunntak, bedre etterlevelse av offentlighetsloven generelt og kompetansetiltak knyttet til lovens unntaksregler og praktiseringen av merinnsyn. Statsråden og justisministeren vil i samarbeid gripe fatt i disse utfordringene.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen viser til at statsråden er enig i at undersøkelsen avdekker åpenbare svakheter på tvers av sektorgrensene når det gjelder arkivering, journalføring og åpenhet. Riksrevisjonen mener dette krever oppfølging i hver enkelt sektor. I tillegg er det viktig at forbedringstiltakene ses i sammenheng, og at Kommunal- moderniseringsdepartementet skaper økt oppmerksomhet omkring arkivering og innsyn, slik at de forvaltningspolitiske målene på områdene nås.

Riksrevisjonen konstaterer for øvrig at statsråden i samarbeid med kulturministeren og justis- og beredskapsministeren vil ta ulike initiativ til tverrgående opplærings- og kompetansetiltak. Blant annet vil det bli utarbeidet veiledningsmateriale om journalføringsplikten og arkivplikten for på den måten å bidra til nødvendige forbedringer.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 23. mai 2017

Per-Kristian Foss

Eirin Faldet

Beate Heieren Hundhammer

Gunn Karin Gjøl

Jens Gunvaldsen

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18(2)

KOMMUNAL- OG
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET
Postboks 8112 DEP
0032 OSLO

Oversendelse av utkast til Dokument 3:x (2016-2017) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2016-2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*. Dette brevet med vedlegg er sendt i kopi til Justis- og beredskapsdepartementet og Kulturdepartementet.

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kulturdepartementet ved brev 6. mars 2017, og på departementenes felles svar 27. mars 2017, samt Kulturdepartementets tilleggsbrev av 27. mars. Rapporten ble også forelagt Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Utenriksdepartementet som har svart separat i brev av henholdsvis 24. mars og 27. mars 2017.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen. Eventuelle kommentarer og synspunkter fra Justis- og beredskapsdepartementet og Kulturdepartementet bes samordnet i svaret fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 10. mai 2017.

Etter fullmakt

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur

Vedlegg:
Utkast til Dokument 3:x (2016-2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*

Kopi til: JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
KULTURDEPARTEMENTET

Vedlegg 2

Statsrådets svar



Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet,
offl. § 5 andre ledd

Deres ref
2016/00084

Vår ref
15/4140-45

Dato
10. mai 2017

Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning - Statsrådets svarbrev

Jeg viser til brev av 26. april d.å. vedrørende Riksrevisjonens utkast til Dokument 3:X (2016-2017) Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning. Riksrevisor ber meg i det ovennevnte brev om å redegjøre for hvordan Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen. Det bes også om at eventuelle kommentarer og synspunkter fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Kulturdepartementet (KUD) samordnes i svaret.

Riksrevisjonen bemerker innledningsvis i utkast til Dokument 3 at selv om KMD er ansvarlig for statlig forvaltningspolitikk, KUD forvalter arkivloven, og JD forvalter offentleglova og forvaltningsloven, har hvert fagdepartement et selvstendig ansvar for etterlevelse av kravene til arkivering, journalføring og behandling av innsynskrav i egen virksomhet.

Dette er en forståelse av ansvarsprinsippet som jeg deler, og som øvrige statsråder vil legge til grunn for det videre oppfølgingsarbeidet på dette området.

I oppfølgingen av Riksrevisjonens anbefalinger er det videre viktig å understreke at det å ha ansvar for et lovverk, ikke innebærer et ansvar for andres etterlevelse av loven, og heller ikke et ansvar for omfattende undervisningstiltak mv. Ansvar for etterlevelse og god internkontroll ligger til hvert enkelt forvaltningsorgan.

Jeg vil vise til at revisjonskriteriene som Riksrevisjonen har lagt til grunn i denne forvaltningsrevisjonen, hovedsakelig er hentet ut fra offentleglova og arkivloven med forklaringer. Jeg er enig i at KMD har et ansvar for at dokumenter er tilgjengelige i elektronisk form, men det er viktig å presisere at dette ansvaret er avgrenset til Offentlig elektronisk postjournal (OEP), som forvaltes av Direktorat for forvaltning og IKT (Difi). Forvaltningspolitikken fastsetter felles rammer for hvordan forvaltningen bør arbeide og være organisert. KMD har et overordnet

ansvar for forvaltningspolitikken prinsipper. Hver enkelt sektor, departement og underliggende virksomhet har imidlertid et selvstendig ansvar for å organisere seg og arbeide slik at de politiske målene blir nådd, jf. også St. meld.nr.19 (2008-2009).

Riksrevisjonen skriver i sitt utkast til Dokument 3 at det er betydelige svakheter i store deler av statlig forvaltning både når det gjelder arkivering og praktisering av offentlighetslovens ulike bestemmelser, og mener at dette er en forvaltningspolitisk utfordring som krever bred tilnærming. Riksrevisjonen anbefaler at KMD:

- tar initiativ overfor de øvrige departementene for at arkivtjenestene i hvert departement gjennom intern opplæring, veiledning og kontrollmekanismer kan bidra til at arkivverdige saksdokumenter i større grad blir arkivert
- i samarbeid med Kulturdepartementet tar initiativ til at det blir utarbeidet veiledningsmateriale og utvikles mer brukervennlig programvare for å bedre arkiveringspraksisen i statlig forvaltning
- i samarbeid med Kulturdepartementet vurderer tiltak for å korte ned gjennomsnittlig journalføringstid
- tar initiativ overfor Justis- og beredskapsdepartementet slik at de iverksetter nødvendige tiltak for å styrke kunnskapen om korrekt bruk av forhåndsunntak av dokumenter
- tar initiativ overfor Justis- og beredskapsdepartementet for å bedre statsforvaltningens etterlevelse av offentlighetslovens prinsipper og krav. Dette innebærer å identifisere konkrete tiltak for å styrke kunnskapen blant saksbehandlere og ledere om bestemmelsene for når dokumenter kan unntas fra innsyn og om hvilke kriterier som skal legges til grunn for vurderinger av merinnsyn

Jeg mener at Riksrevisjonen her går for langt i å fordele oppgavene mellom departementene. I dette ligger også at Riksrevisjonen trekker mitt ansvar innenfor arkivering, journalføring og offentlighet i forvaltningen for langt. Hovedansvaret for arkivloven og offentleglova ligger i andre departementer.

Jeg har ansvar for tre tverrgående tiltak/tjenester på dette området. For det første utvikler Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) tverrgående opplæringstilbud for forvaltningen som kommer *i tillegg til* sektor/departementsvise opplæringstilbud. Difi har 2015 lansert et e-læringskurs om offentleglova som gir opplæring i åpenhet, meroffentlighet, innsyns-prosessens ABC og unntak fra åpenhet. Difi arbeider generelt med ulike tiltak for å få statlige virksomheter til å ta i bruk bl.a. dette e-læringskurset i sine kompetanseutviklingsplaner.

For det andre er det bevilget midler til Difi for å utvikle ny Offentlig Elektronisk Postjournal (OEP) i 2016 og 2017. Den nye løsningen (elnnsyn) vil være ferdig utviklet i løpet av første halvår 2017 og være i drift fra 1.1.2018. Den nye løsningen vil blant annet gi bedre og mer effektive funksjoner for innsyn og legge til rette for publisering av dokument i tillegg til offentlig journal der dette er hensiktsmessig. I utviklingen av løsningen har det vært nært

samarbeid med saks- og arkivsystemleverandørene. Ny elnnsynsløsning vil være en viktig forbedring av et allerede etablert tverrgående tiltak for økt åpenhet i forvaltningen.

For det tredje tar Riksrevisjonen opp manglende brukervennlighet i saks- og arkivsystemet som en felles utfordring på tvers av statlige virksomheter. Det pekes på at KMD og Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) bør ta initiativ til at det utvikles mer brukervennlige systemer som understøtter god arkiveringspraksis og dokumentfangst. Her vil jeg presisere at DSS leverer saksbehandlingssystem til de 11 departementene som er på felles IKT-plattform. Jeg vil følge opp avdekkede behov for forbedret brukerfunksjonalitet i arbeidet med ny versjon av dagens saks- og arkivsystem (websak2-prosjektet). Øvrige departementer, inkludert Statsministerens kontor, drifter eget IKT-system, inkludert saksbehandlingssystem. Det er med andre ord hvert enkelt departement sitt ansvar å velge oppsett av saksbehandlingssystem, utvikling av god praksis, opplæring til egne ansatte og brukerstøtte.

Når det gjelder oppfølgingen av anbefalingene innenfor arkivområdet, som Kulturministeren har ansvaret for gjennom arkivloven, vil det bli tatt initiativ til at det blir utarbeidet relevant veiledningsmateriale om journalføringsplikten og arkivplikten. Kulturministeren vil i samarbeid med meg vurdere nærmere ulike tverrgående kompetansetiltak i saks- og arkivsystemet rettet mot statlige virksomheter. Her kan utvikling av et eget e-læringskurs være en av alternativene som må vurderes nærmere.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er behov for bedre opplæring og mer utfyllende informasjon om forhåndsunntak, bedre etterlevelse av offentleglova generelt og kompetansetiltak knyttet til lovens unntaksregler og praktiseringen av merinnsyn. Justisministeren og jeg er enige om i samarbeid å gripe fatt i utfordringene.

Avslutningsvis vil jeg gjerne understreke at Riksrevisjonens undersøkelse er viktig, fordi den avdekker åpenbare utfordringer for forvaltningen på tvers av sektorgrensene, knyttet til etterlevelse av regelverk for arkivering, journalføring og åpenhet. Undersøkelsen blir et viktig innspill til det kontinuerlige utviklings- og forbedringsarbeidet vi alle gjør på dette området. Jeg ønsker også å påpeke at oppfølging av de forhold og svakheter som Riksrevisjonen har kommet frem til gjennom sin undersøkelse, nødvendigvis vil måtte ta noe tid.

Med hilsen



Jan Tore Sanner

Vedlegg 3

Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse av arkivering og
åpenhet i statlig forvaltning

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Innledning	37
1.1	Bakgrunn	37
1.2	Mål og problemstillinger	37
1.3	Organisering og ansvar	38
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	39
3	Revisjonskriterier	44
3.1	Krav til dokumentasjon og sporbarhet	44
3.2	Krav til arkivering og journalføring i statlige virksomheter	44
3.3	Krav til offentlighet og innsyn	46
3.3.1	Unntak fra innsynsretten	47
3.3.2	Behandling av innsynskrav	49
3.3.3	Merinnsyn	50
4	I hvilken grad er forvaltningens saksbehandling dokumentert og sporbar?	51
4.1	Hva menes med begrepene arkiv, journal og dokumentkjede?	51
4.2	Produksjon og arkivering av saksdokumenter	54
4.2.1	Dokumentfangst i departementene	54
4.2.2	Fullstendighet i arkiveringen	55
4.2.3	Fullstendigheten av arkiveringen: fire eksempler	57
4.2.4	Ulik arkivering innenfor ett og samme departement	59
4.2.5	Bruken av fagsystemer	60
4.3	Eksempler på mangelfull arkivering og journalføring	61
4.3.1	Eksempler fra Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet	61
4.3.2	Eksempler fra Utenriksdepartementet	63
4.4	Journalføres saksdokumenter løpende?	68
4.4.1	Et konkret eksempel på journalføring – kontrakter og overskridelsesfullmakter i Politidirektoratet	71
4.4.2	Dekkende titler	74
5	I hvilken grad legger forvaltningen til rette for innsyn i forvaltningens dokumenter?	77
5.1	Forhåndsunntak av dokumenter	77
5.1.1	Er forhåndsunntaket i tråd med regelverket?	80
5.1.2	Eksempler på særlig urimelig bruk av forhåndsunntak	83
5.2	Hvor stort er omfanget av innsynsbegjæringer og klager på avslag?	85

5.3	Er behandlingen av innsynskrav i tråd med offentlighetslovens bestemmelser?	90
5.3.1	Eksempler på det ekspertpanelet vurderer som å være avslag på krav om innsyn uten rettslig holdbart grunnlag	92
5.3.2	Avslagsbrev	95
5.4	I hvilken grad blir det vurdert merinnsyn i saker hvor det er anledning til å unnta dokumentet fra offentligheten?	95
5.4.1	Praktiserer departementene merinnsyn?	95
5.5	Et eksempel på praksis for arkivering, journalføring og innsynsbehandling i en vesentlig sak – avsetningsinstruksen	99
6	Hva er årsaker til mangelfull arkivering, journalføring og offentlighet?	102
6.1	Årsaker til mangelfull arkivering	102
6.1.1	Regelverk og retningslinjer	102
6.1.2	Kunnskap og opplæring	103
6.1.3	Arkivsystemets brukervennlighet og brukerstøtte	104
6.1.4	Ledelsens signaler	107
6.1.5	Andre årsaker til mangelfull arkivering	107
6.2	Årsaker til mangelfull journalføring	108
6.3	Årsaker til overdreven bruk av forhåndsunntak	109
6.4	Årsaker til svikt i hjemmelsbruken ved behandling av innsynskrav	110
6.4.1	Retningslinjer, opplæring og regelverk	110
6.4.2	Ledelsens signaler om offentlighet	112
6.5	Årsaker til svikt i praktisering av merinnsynsprinsippet	113
7	Vurderinger	116
7.1	Flere departementer og statlige virksomheter har mangelfull dokumentfangst og arkivering	116
7.2	Sen og misvisende journalføring	118
7.2.1	Vesentlige tilfeller av misvisende journalføring	119
7.3	Misbruk av forhåndsunntak	120
7.4	Praktiseringen av åpenhet og innsyn i offentlige dokumenter er mangelfull	121
7.4.1	Sviktende vurderinger av merinnsyn	122
8	Referanseliste	123

Tabelloversikt

Tabell 1	Ledd i dokumentkjeden	53
Tabell 2	Underskudd (minus) / overskudd (pluss) i journalføringen av korrespondanse mellom par av departementer, 2015 (tall i prosent)	56
Tabell 3	Arkiverte dokumenter per årsverk i utvalgte seksjoner i Utenriksdepartementet, antall (2015)	59
Tabell 4	Dokumentmengden i Utenriksdepartementet på e-posttjeneren, på fellesområdet og i saks- og arkivsystemet for noen utvalgte søkeord	64
Tabell 5	Offentlig journal (OEP) for sak nr. 2015/04351 Styringsdialogen mellom Politidirektoratet og Politiets IKT-tjenester (2016)	72
Tabell 6	Dokumenter registrert i Politidirektoratets saks- og arkivsystem på sak nr. 2015/04351 Styringsdialogen 2016 – Politiets IKT-tjenester	73

Figuroversikt

Figur 1	Antall nye journalposter (dokumenter) i departementenes arkivsystemer per årsverk i 2015 og 2016	54
Figur 2	Arkivering av korrespondanse mellom JD og POD i juni 2015	57
Figur 3	Arkivering av korrespondanse mellom OED og OD i november 2015	58
Figur 4	Antall arkiverte dokumenter fra korrespondansen mellom Utenriksdepartementet og NORAD i februar 2016	58
Figur 5	Varighet fra departementenes dokumenter er ferdigstilt, til de er registrert på offentlig journal	69
Figur 6	Gjennomsnittlig antall dager og median for utvalgte virksomheter fra et dokument er ferdigstilt, til det blir publisert på offentlig journal (2015)	70
Figur 7	Andelen forhåndsuntatte dokumenter i departementene	78
Figur 8	Fordeling etter lovhjemler i offentlighetsloven som benyttes for forhåndsunntak av dokumenter hos departementene	78
Figur 9	Andelen forhåndsuntatte dokumenter i noen utvalgte virksomheter. Tall i prosent	79
Figur 10	Ekspertpanelets vurdering av forhåndsunntak i sju departementer. Tall i prosent. N = 236	80
Figur 11	Ekspertpanelets vurdering av om hjemmelen departementet har oppgitt, gir rettslig grunnlag for unntak. Tall i prosent. N = 236	81
Figur 12	Ekspertpanelets vurdering av om hjemmelen forhåndsunntaket begrunnes med, gir rettslig holdbart grunnlag for unntak. Sju departementer. Tall i prosent. N = 236.	82
Figur 13	Antall innsynskrav per departement, 2015	85
Figur 14	Utfall av behandlingen av krav om innsyn, alle departementer, 2015 (mønstrer kolonne = departementet journalfører ikke interne dokumenter)	86
Figur 15	Bruken av hjemler for unntak, fordelt på paragrafer i offentlighetsloven, alle departementer og SMK, 2015	87
Figur 16	Utfall av anmodninger om fornyet vurdering av avslag, 2015. Tall i prosent. N = 347	89
Figur 17	Ekspertpanelets vurdering av holdbarheten i det rettslige grunnlaget ved avslag på innsynskrav, fordelt på departementer. Tall i prosent. N = 237	91

Figur 18 Ekspertpanelets vurdering av om det er rettslig holdbart grunnlag for å gi avslag på innsynskrav, fordelt på paragrafer i offentlighetsloven. Tall i prosent. N = 234	92
Figur 19 Ekspertpanelets vurdering av departementenes praktisering av merinnsyn. Tall i prosent. N = 221	96
Figur 20 Ekspertpanelets vurdering av praktiseringen av merinnsyn, fordelt på paragrafer i offentlighetsloven. Tall i prosent. N = 218	97
Figur 21 Sammenhengen mellom opplevelsen av kvalitet på opplæringen og opplevelsen av brukervennlighet. Tall i prosent	104
Figur 22 Konsekvenser av et lite brukervennlig saks- og arkivsystem. N = 259. Tall i prosent	105
Figur 23 Sammenhengen mellom hvor hyppig medarbeidere bruker saks- og arkivsystemet, og opplevelsen av brukervennlighet. Tall i prosent	106
Figur 24 Fordelingen av respondentenes svar på spørsmålet om de gir helt eller delvis innsyn i dokumenter som kunne vært unntatt fra offentlighet. Tall i prosent	114

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Omfanget av fagsystemer i statlig forvaltning	60
Faktaboks 2 Utfordringer med arkivering i Politidirektoratet	107
Faktaboks 3 Eksempel på hvordan bestemmelsene i offentlighetsloven er omtalt i et departements (Klima- og miljødepartementets) interne retningslinjer	111
Faktaboks 4 Eksempel på hvordan merinnsyn er omtalt i et departements (Klima- og miljødepartementets) interne retningslinjer	115

Bildeoversikt

Bilde 1 Internt notat i Utenriksdepartementet, ikke arkivert eller journalført	66
Bilde 2 Overskridelsesfullmakt sendt fra Politidirektoratet til Politiets IKT-tjenester	74
Bilde 3 Sak nummer 2015/2056 med sakstittel «IMF» fra Finansdepartementet	76
Bilde 4 Forhåndsunntatt brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet	83
Bilde 5 Forhåndsunntatt dokument som ble sendt fra Barne- og likestillingsdepartementet, i Justis- og beredskapsdepartementets journal	84
Bilde 6 Forsvarsdepartementets papirbaserte system for behandling av innsynskrav	87
Bilde 7 Forsvarsdepartementets ringperm for behandling av innsynskrav	88
Bilde 8 Eksempel på et dokument Justis- og beredskapsdepartementet har avslått innsyn i	93
Bilde 9 Eksempel på et brev der det er gitt avslag på et innsynskrav og ekspertpanelet vurderer det som ikke å være et rettslig holdbart grunnlag for å unnta brevet fra innsyn	94
Bilde 10 Et lysark i Petoros presentasjon for Olje- og energidepartementet som departementet mener berøres av forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 – taushetsplikt for næringsopplysninger	101

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Offentlighet om forvaltningens arbeid er et viktig prinsipp i et åpent og demokratisk samfunn. Arkivering og journalføring av dokumenter er en grunnleggende forutsetning for innsyn i forvaltningens arbeid. God forvaltningsskikk tilsier at forvaltningens saksbehandling skal være skriftlig og etterprøvbar. En åpen forvaltning skal gjøre det mulig for innbyggerne å utøve kontroll med saksbehandlingen og delta i de demokratiske prosessene og dessuten styrke rettssikkerheten.

Arkivering har også andre aspekter enn som grunnleggende forutsetning for innsyn og demokratisk kontroll: arkivene utgjør en grunnleggende del av statlige virksomheters og samfunnets minne. God arkiveringspraksis styrker arkivene som kilder til kunnskap om samfunn og kultur. Arkivene har stor nytteverdi for enhver virksomhet og for den enkelte saksbehandler ved at egenproduserte og mottatte dokumenter senere raskt kan finnes igjen.

Offentlig elektronisk postjournal (OEP) gjør at Norge internasjonalt ligger helt fremst når det gjelder tilgjengelighet av offentlige postjournaler og tilrettelegging for innsyns-begjæringer. Få andre land i verden har offentlige postjournaler. Ingen andre land har en felles elektronisk postjournal som OEP der det er mulig enkelt å bestille innsyn i offentlige virksomheters saksdokumenter. Samtidig er det observert svakheter ved arkiveringen, journalføringen og offentligheten i statsforvaltningen i Norge.

Svakhetene gjelder særlig dokumentfangst og arkivering av digitalt materiale.¹ Det er også observert svakheter ved forvaltningens praktisering av offentlighet og dokument-innsyn. På noen områder synes det å være mulig å forbedre praksisen når det gjelder å legge til rette for innsyn i og åpenhet om forvaltningens arbeid (Sivilombudsmannen 2016a og 2016b; Oxford Research 2015).

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å kartlegge og vurdere statsforvaltningens arkiverings- og journalføringspraksis for offentlige saksdokumenter og i hvilken grad forvaltningen legger til rette for innsyn og åpenhet. Videre er det et mål å vurdere hva som er de mest sentrale årsakene til en eventuell mangelfull arkivering, journalføring og offentlighet.

Disse temaene vil bli belyst gjennom følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad er forvaltningens saksbehandling dokumentert og sporbar?

- 1.1. Blir saksdokumenter arkivert?
- 1.2. Blir journalpliktige saksdokumenter journalført i tråd med kravene?

2. I hvilken grad legger forvaltningen til rette for innsyn i forvaltningens dokumenter?

- 1.1. Hvor stort er omfanget av innsynsbegjæringer og klager på avslag?
- 1.2. Er behandlingen av innsynsbegjæringer i tråd med offentlighetslovens bestemmelser?
- 1.3. I hvilke grad blir det vurdert merinnsyn i saker hvor det er anledning til å unnta dokumentet fra offentligheten?

1) Meld. St. 7 (2012–2013) Arkiv.

3. Hva er de sentrale årsakene til en eventuell manglende arkivering, journalføring og offentlighet?

- 1.1. Hva er årsakene til en eventuell mangelfull arkivering?
- 1.2. Hva er årsakene til en eventuell mangelfull journalføring?
- 1.3. Hva er årsakene til eventuelle svakheter ved behandlingen av innsynssaker?
- 1.4. Hva er årsakene til eventuelle svakheter ved praktiseringen av merinnsyns-prinsippet?

1.3 Organisering og ansvar

Revisjonen omfatter flere departementer. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for statlig forvaltningspolitikk. Kulturdepartementet forvalter *lov om arkiv* (arkivloven) med forskrifter, mens Justis- og beredskapsdepartementet forvalter *lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd* (offentlighetsloven) og *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven). Samtidig har hvert fagdepartement et selvstendig ansvar for arkivering, journalføring og behandling av innsynskrav i egen virksomhet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i tillegg til ansvaret for statlig forvaltningspolitikk også et særlig ansvar for at offentlige dokumenter er tilgjengelige i elektronisk form.² Departementet har det overordnede ansvaret for Offentlig elektronisk postjournal (OEP). Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) er underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet og har administrasjons- og forvaltningsansvaret for OEP. Innholdet i OEP blir publisert av departementene og de statlige virksomhetene som eier postjournalene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har også etatsstyringsansvaret for Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS). DSS har blant annet ansvar for drift og videreutvikling av saks- og arkivsystemet WebSak for de elleve departementene som er på felles ikt-plattform. WebSak brukes av alle departementene unntatt Forsvarsdepartementet.

Kulturdepartementet forvalter arkivloven med forskrifter. Kulturdepartementet igangsatte i 2015 et arbeid som går ut på å revidere *forskrift om offentlige arkiv* og eventuelt deler av arkivloven. Ifølge departementet er intensjonen med arbeidet å tilpasse arkivregelverket til digitalisering, modernisere språket og begrepene i regelverket og dessuten forenkle regelverket slik at det i mindre grad regulerer arkivfunksjoner i detalj.

Kulturdepartementet har ansvar for Arkivverket, som består av Riksarkivet, åtte statsarkiver, Samisk arkiv og Norsk helsearkiv. Arkivverket har et veilednings- og tilsyns-ansvar for arkivarbeidet i offentlig sektor, og fører blant annet tilsyn med om arkivdanningen skjer i samsvar med kravene i arkivloven og arkivforskriften. I tillegg har Arkivverket ansvar for å forvalte Norsk arkivstandard (Noark-standarden)³ og følge opp at offentlige organer benytter et Noark-godkjent system ved elektronisk journalføring.

Justis- og beredskapsdepartementet forvalter offentlighetsloven og forvaltningsloven med forskrifter. Stortinget har gitt Justis- og beredskapsdepartementet et veilednings- og opplæringsansvar for offentlighetsloven, som innebærer at departementet skal sørge for at opplæring i bruken av loven følges opp.⁴ Justis- og beredskapsdepartementet utarbeidet i 2010 *Rettleiar til offentleglova* for dette formålet.

2) St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.

3) Arkivverket (2016) <<http://arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvaltning/Noark/Noark-5>>. [Lesedato 11. januar 2016].

4) Innst. O. nr. 41 (2005–2006) *Innstilling frå justiskomiteen om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)*.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene er belyst gjennom bruk av ulike metoder og datakilder, både kvalitative og kvantitative. Datainnsamlingen ble avsluttet i januar 2017.

Undersøkelsen er avgrenset til statlig forvaltning, med hovedvekt på sentral-administrasjonen: departementene og Statsministerens kontor (SMK). Datainnsamlingen har likevel variert med hensyn til tid og bredde avhengig av hvilken del av undersøkelsen det har dreid seg om. Dette er nærmere beskrevet i gjennomgangen nedenfor av de enkelte metodene.

Analyse av data fra Offentlig elektronisk postjournal (OEP)

Offentlig elektronisk postjournal (OEP) gir oversikt over forvaltningens postjournaler. Det er gjennomført en statistisk analyse av samtlige dokumenter som ble publisert på OEP i 2015. Totalt omfatter analysen 3 671 979 dokumenter fordelt på 110 statlige virksomheter. Analysen har gitt data om antallet journalposter per virksomhet, antallet innkommende og utgående dokumenter og omfanget av forhåndsunntak.⁵ Analysen har også gitt data om hvor raskt journalføringen og publiseringen på OEP skjer, både totalt og på virksomhetsnivå.

Den statistiske analysen av OEP-data er avgrenset til å gjelde dokumenter med dokumentdato fra 1. januar 2010 til 31. desember 2015. Dokumenter med dokumentdato før 2010 er holdt utenfor analysen (det gjelder 11 635 dokumenter). Årsaken til at denne avgrensningen er gjort, er både at OEP ble lansert i 2010, og at ikke ekstreme verdier (uteliggere) fra dokumenter fra før 2010 skal påvirke analysen. I henhold til *forskrift om offentlege arkiv* § 3-12 bør dessuten en arkivperiode være på minst fire til fem år. Alle dokumenter fra før 2010 som etterarkiveres eller først journalføres i 2015, bør derfor holdes utenfor virksomhetens gjeldende arkiv.

OEP-data er også brukt for å analysere fullstendigheten i arkiveringen og journalføringen hos departementene. Antall journalposter for korrespondanse (inn + ut) mellom virksomhetene X og Y er registrert hos både X og Y. Hvis de to virksomhetene har lik arkivpraksis, skal det i utgangspunktet bli like mange journalposter i hver virksomhet. Et dokument som er sendt fra et departement til et annet departement, skal arkiveres hos begge. Men det er ikke gitt at det skal journalføres hos begge. Hos det mottakende departementet har dokumentet kanskje kun verdi som dokumentasjon og blir ikke gjenstand for saksbehandling. Da har ikke mottakeren journalføringsplikt. Det er korrigert for tilfeller hvor et dokument med én avsender har flere mottakere. Det er noen faktorer som kan påvirke tallene: Når en avsender sender et brev *i kopi* til flere andre enn den primære mottakeren, plikter ikke kopimottakerne å føre opp kopien som innkommende, men ulik praksis mellom departementene gjør at det kan bli differanser mellom ut- og inngående poster i journalen. Et annet tilfelle er når et departement mottar et dokument fra en medarbeider i et annet departement per e-post og registrerer det som et innkommet dokument fra denne personen i stedet for å registrere det som et innkommet dokument fra det departementet vedkommende arbeider i.

Statistikk for innsynskrav og behandling av klager

Det er innhentet statistikk og data om samtlige innsynskrav for alle departementene og Statsministerens kontor for 2015. Det er videre innhentet opplysninger om antall

5) Forhåndsunntak betyr å unnta dokumentet fra innsyn allerede ved ferdigstillingen av dokumentet, før noen utenfor virksomheten har krevd innsyn i det.

innsynskrav, vedtak/utfall, hjemmelsgrunnlag, behandlingstid og antall forespørsler om nærmere begrunnelser for avslag. Det er også innhentet opplysninger om klager på avslag / henstillinger om fornyet vurdering, antall klager på vedtak i underordnet organ med departementet som ankeinstans, datoer for klage og vedtak samt utfall av klagebehandlingen. Grunnlaget for opplysninger om vedtak i første instans var enten egne innsynsmoduler som gjelder saks- og arkivsystemet, eller egne regneark hvor kravene blir registrert manuelt. Ett departement, Forsvarsdepartementet, hadde et papirbasert system som viste seg å ha en del mangler med hensyn hvilke opplysninger som var registrert, blant annet om utfallet av behandlingen av innsynskrav.

Datainnsamlingen for ekspertpanelets gjennomgang av avslag (se under) viste at noen av departementene hadde feilregistrerte opplysninger om utfallet av behandlingen av enkelte krav om innsyn: Noen av kravene var i departementets oversikt blitt registrert som om de hadde endt med avslag, mens de egentlig hadde resultert i delvis innsyn. Det er derfor sannsynligvis noen færre innsynskrav som har endt med fullstendig avslag, enn det tallene i rapporten viser.

Spørreundersøkelse

For å belyse årsakene til mangelfull arkivering, journalføring og praktisering av dokument-offentlighet gjennom behandling av innsynskrav er det gjennomført en spørreundersøkelse blant et utvalg saksbehandlere og mellomledere i departementene. Deltakerne i spørreundersøkelsen ble i forbindelse med spørreundersøkelsen lovet konfidensialitet og at svarene bare ville bli framstilt for alle departementene samlet, og ikke for enkelt-departementer.

Blant saksbehandlere og mellomledere ble det trukket et tilfeldig utvalg på 600 respondenter fra den totale populasjonen på 3582. Utvalget ble trukket fra alle departementene unntatt Statsministerens kontor. Politisk ledelse i departementene, ledere med tittel ekspedisjonssjef og departementsråd eller tilsvarende samt personer i stillingskategorier innen administrative funksjoner som tilsier at personene ikke er involvert i saksbehandling, ble utelatt. Til sammen 464 respondenter besvarte spørreundersøkelsen. Det gir en svarprosent på 77.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført i oktober 2016. Den ble prøvd ut på enkelte medarbeidere i departementene i forkant, for å sikre at spørreskjemaet var relevant, forståelig og av god kvalitet. Det ble gjennomført en frafallsanalyse for å kontrollere om det var systematiske skjevheter i datamaterialet. Frafallsanalysen ga ingen indikasjoner på at det var vesentlige, systematiske skjevheter i utvalget som besvarte undersøkelsen. Utvalgsmetoden anses for å gi et statistisk representativt grunnlag for å generalisere funnene til alle saksbehandlere og mellomledere som er involvert i saksbehandling i departementene.

Undersøkelse av enkeltsaker

For å kunne si noe om håndteringen av viktige enkeltsaker er det gjort et utvalg av enkeltsaker som er fulgt i arkivsystemene og i andre dokumentforvaltningssystemer i de aktuelle virksomhetene, og for disse enkeltsakene er fullstendigheten i arkiveringen og journalføringen av dokumentene undersøkt. Sakene ble valgt ut på grunnlag av at de var vurdert som politisk, økonomisk eller prinsipielt vesentlige, og at de var forbundet med en viss risiko for å være svakt dokumentert i arkivsystemene, noe som innebar at de var utfordrende å identifisere. Enkeltsakene er altså ikke representative for forvaltningens praksis, men bidrar både til å belyse arkiverings- og journalføringspraksisen innen noen viktige områder og til å vise konsekvensene av svak arkiverings-, journalførings- og innsynspraksis.

I enkelte tilfeller ble det ikke funnet grunnlag for å undersøke sakene videre. Det gjelder blant annet justissektorens rammeavtale for ikt i Politiets Fellestjenester og konsulentavtaler som gjelder Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland i Finansdepartementet. I Justis- og beredskapsdepartementet ble det sett nærmere på saker som gjelder styrket grensekontroll og Storskog høsten 2015. I Utenriksdepartementet ble Sentral kontrollenhets rutiner for arkivering og journalføring undersøkt uten at det ble funnet vesentlige mangler ved noen av de områdene undersøkelsen omhandler. Disse sakene er ikke nærmere beskrevet i rapporten, men flere av dem utmerket seg med god praksis. Det gjaldt særlig arkivpraksisen til Politiets Fellestjenester i saken om anskaffelsen av justissektorens rammeavtale for ikt og Sentral kontrollenhets arkiv- og journalføringspraksis i Utenriksdepartementet.

Dybdeundersøkelser av virksomheters saks- og arkivsystem

Det er gjennomført dybdeundersøkelser i noen departementers og underliggende virksomheters saks- og arkivsystem. Fra arkivsystemet ble det hentet ut rapporter om departementenes og virksomhetenes totale antall arkiverte dokumenter fordelt på inngående, utgående og interne dokumenter (N- og X-notater). Dette ble gjort fordi OEP ikke gir sammenlignbare tall for interne dokumenter. Arkivundersøkelsen ble brukt til å gjennomføre stikkprøvekontroller av restanser i virksomhetene og til å kryssjekke arkivert korrespondanse mellom departement og underliggende virksomhet. Undersøkelsen i saks- og arkivsystemet var også en viktig komponent i utvalget av enkeltsakene som er beskrevet ovenfor.

Det er gjennomført dybdeundersøkelser i følgende departementer og underliggende virksomheter:

- Utenriksdepartementet og NORAD
- Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet
- Olje- og energidepartementet og Oljedirektoratet
- Finansdepartementet

I forbindelse med arkivbesøkene hos disse fire departementene ble det avholdt møter hvor det ble innhentet informasjon om blant annet fagsystemer, dokumentproduksjon, restanser og årsverk per avdeling og seksjon i departementet. Data om antall ansatte i departementer og underliggende virksomheter som helhet er hentet fra Norsk senter for forskningsdata AS (NSD).

Stikkprøvekontroll gjennomført av et juridisk ekspertpanel

For å belyse forvaltningens praktisering av bestemmelsene i offentlighetsloven har et juristpanel med fire uavhengige jurister med særskilt kompetanse innenfor forvaltningsrett og offentlighetsloven gjennomført en stikkprøvekontroll på vegne av Riksrevisjonen. Juristene har vurdert 237 journalposter med dokumenter hvor det er gitt avslag på innsynskrav, og 236 journalposter med dokumenter som er forhåndsunntatt. For avslagssakene har juristene tatt stilling til om hjemmelshenvisningen er rettslig holdbar, og om det kunne eller burde vært gitt merinnsyn, som innebærer å gi helt eller delvis innsyn i dokumenter som det er adgang (men ikke plikt) til å unnta fra offentlighet, se punkt 3.3.3. For de forhåndsunntatte sakene har juristene tatt stilling til om forhåndsunntaket er i tråd med bestemmelsene i Justis- og beredskapsdepartementets veileder til offentlighetsloven, og om hjemmelen som er brukt i forbindelse med forhåndsunntaket, gir et rettslig holdbart grunnlag for unntak.

Ut fra en vurdering av risiko og vesentlighet ble juristpanelets vurdering avgrenset til å omfatte dokumenter som er unntatt fra offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven

- § 13 Opplysninger som er underlagde teieplikt
- § 14 Dokument utarbeidet for eiga saksførebuing (interne dokument)

- § 15 Dokument innhenta utanfrå for den interne saksførebuinga
- § 20 Unntak av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser

Sakene ble hentet fra sju departementer. Departementene ble valgt ut på grunnlag av en risiko- og vesentlighetsvurdering og funn som ble gjort i revisjonens tidlige fase. Det ble nemlig tidlig avdekket at flere av disse departementene har en høy andel forhåndsunntatte poster, og at innsynsdataene viser at de har høy avslagsprosent når det gjelder innsynskrav. Følgende sju departementer omfattes av juristpanelets gjennomgang:

- Arbeids- og sosialdepartementet
- Finansdepartementet
- Forsvarsdepartementet
- Justis- og beredskapsdepartementet
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Olje- og energidepartementet
- Utenriksdepartementet

Utvalget på 237 dokumenter der det er gitt avslag på innsynskrav, omfatter kun innsynskrav som i sin helhet er avslått, og ikke tilfeller der det er gitt delvis innsyn. De sju utvalgte departementene avsto i 2015 totalt 4931 innsynskrav med hjemmel i offentlighetsloven §§ 13, 14, 15 eller 20. Det er gjennomført et stratifisert tilfeldig utvalg for å sikre en jevn fordeling av unntakshjemlene i utvalget. Antallet (og andelen) dokumenter fra hvert departement vil imidlertid variere.⁶

De sju departementene hadde i 2015 totalt 50 582 forhåndsunntatte poster som var unntatt med hjemmel i offentlighetsloven §§ 13, 14, 15 eller 20. Fra dette universet av poster ble det trukket et stratifisert tilfeldig utvalg på 236 dokumenter. Utvalget ble stratifisert for å sikre en jevn fordeling av dokumenter som er unntatt på grunnlag av de ulike unntakshjemmelene.

Juristene ble delt inn i to team der de to juristene innenfor samme team vurderte de samme dokumentene. Hvert team besto av en akademiker med kompetanse på forvaltningsrett som var ansatt ved et juridisk fakultet, og en praktiker med erfaring fra arbeid i Sivilombudsmannens avdeling for dokumentinnsyn. I etterkant av den individuelle gjennomgangen gjennomgikk juristene som befant seg i samme team, de sakene der de var kommet til ulike konklusjoner. Gjennom juridisk argumentasjon forsøkte de å bli enige om en tolkning, men de hadde også anledning til å konkludere ulikt. Av de 237 avslagssakene kom juristene fram til ulik konklusjon i 5 av sakene. Av de 236 forhåndsunntatte sakene kom juristene fram til ulik konklusjon i 18 av sakene.⁷

Juristpanelet besto av følgende fire personer:

- Erik Magnus Boe, professor emeritus ved Institutt for offentlig rett, Det juridiske fakultetet ved Universitetet i Oslo
- Bjørn Henning Østenstad, professor ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen
- Therese Stange Fuglesang, advokat, Advokatfirmaet Hjort DA, ansatt i Sivilombudsmannen i perioden 2007–2015 i ombudsmannens avdeling for offentlighet og dokumentinnsyn
- Dagrun Grønvik, dommerfullmektig, Glåmdal tingrett, ansatt i Sivilombudsmannen i perioden 2008–2012 i ombudsmannens avdeling for offentlighet og dokumentinnsyn

6) Alle avslagene for de 7 departementene ble samlet. Deretter ble det trukket tilfeldig 60 saker for hver av de 4 unntakshjemlene, 240 til sammen. Av disse måtte 3 utelukkes fordi det viste seg at de gjaldt delvis avslag.

7) De sakene der juristene ikke har kommet fram til en felles konklusjon, dreier seg hovedsakelig om Utenriksdepartementets hjemmelsbruk for unntak av dokumenter fra EU-domstolen og noteveksling om personalmessige forhold for ambassadepersonell fra fremmede stater i Norge.

I vurderingen av sakene hadde juristene tilgang til hele journalposten, det vil si både hoveddokumentet og eventuelle vedlegg. De hadde ikke tilgang til saksopplysninger eller sakskontekst ut over det som kommer fram av disse dokumentene. Juristene hadde mulighet til å be om en nærmere redegjørelse for avslaget eller forhåndsunntaket fra ansvarlige saksbehandlere i departementene dersom de opplevde det som vanskelig å vurdere hjemmelsbruken eller utøvelsen av skjønnet i merinnsynsvurderingen på grunnlag av de dokumentene de hadde tilgang til. Juristene ba om en nærmere redegjørelse i tolv av sakene. Bortsett fra denne muligheten til å komme med en nærmere redegjørelse hadde departementene begrenset mulighet til å komme med tilsvaer.

Utvalget på 237 avslagssaker og 236 forhåndsunntatte dokumenter er i utgangspunktet ikke stort nok til at det går an å generalisere resultatene til andre saker enn de konkrete sakene som er gjennomgått. Det er heller ikke mulig å generalisere funnene til den øvrige statsforvaltningen. Resultatene av juristpanelets gjennomgang blir likevel vurdert til å være relevante i vurderingen av statsforvaltningens praksis ved behandling av innsynskrav og bruk av forhåndsunntak, da vurderingen dekker sju sentrale departementer og de fire mest brukte unntakshjemlene i offentlighetsloven.

Dokumentanalyse

Rutiner og retningslinjer for arkivering, journalføring og offentlighet i alle departementer er gjennomgått og analysert.

Tildelingsbrevene fra Kulturdepartementet til Arkivverket for perioden 2014–2016 og årsrapportene fra Arkivverket til Kulturdepartementet for 2014 og 2015 er gjennomgått.

Revisjonen har også gjennomgått evalueringen av offentlighetsloven⁸ med tilhørende bakgrunnsdokumentasjon og data som Oxford Research AS hadde samlet inn og analysert i forbindelse med evalueringen av loven. I tillegg er Sivilombudsmannens rapporter fra 2016 om henholdsvis Justis- og beredskapsdepartementets og Forsvarsdepartementets behandling av innsynssaker gjennomgått.

Data fra Arkivverkets rapport om kartlegging av fysisk og elektronisk arkivmateriale i statlig sektor fra 2015 er også analysert.

Intervjuer og møter

Det er gjennomført intervjuer med arkivledere i fem departementer. Formålet med intervjuene var å identifisere de mest sentrale utfordringene for skriftlighet, arkivering, journalføring og innsynsbehandling i departementene. Intervjuene ble tatt opp på bånd, og lydfilene ble transkribert.

Arkivverket er intervjuet om mulige årsaker til mangelfull arkivering og journalføring i statlige virksomheter, og sitt veilednings- og tilsynsansvar for arkivarbeidet i offentlig sektor. Utenriksdepartementet, ved Seksjon for informasjons- og dokumentforvaltning, er intervjuet om arkivpraksisen i Utenriksdepartementet. Det er også gjennomført et intervju med professor Jan Fridthjof Bernt ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen. Samtlige intervjuer er verifisert i etterkant.

Det er i tillegg sendt brev med spørsmål til Kulturdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

8) Oxford Research AS (2015) *Innsyn i forvaltningen – Kompetanse, etterspørsel og makt*. Evaluering av offentleglova.

3 Revisjonskriterier

3.1 Krav til dokumentasjon og sporbarhet

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) inneholder flere krav til skriftlighet og dokumentasjon i offentlig saksbehandling. Enkeltvedtak skal som hovedregel være skriftlige, jf. lovens § 23. Kravet til god forvaltningsskikk og forsvarlig saksbehandling tilsier normalt skriftlighet, også for andre avgjørelser enn selve vedtaket. Det følger av kravet til forsvarlig saksbehandling at det skal være mulig å være sikker på at det er truffet en avgjørelse, og hva denne går ut på (Bernt og Rasmussen 2010).

Forvaltningsloven § 11 d slår fast at dersom det av en part blir gitt nye opplysninger eller anførsler av betydning for avgjørelsen av en sak ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler, skal de så vidt mulig nedtegnes eller protokollføres. Forvaltningen har et dokumentasjonsansvar og skal kunne dokumentere eget arbeid i ettertid. Dette gjelder også ved muntlig kommunikasjon, slik som møter og telefonsamtaler (Bernt og Rasmussen 2010).

Skriftlighet eller andre former for dokumentasjon er avgjørende for at vesentlige vurderinger og beslutninger underveis i prosessen skal være sporbare i ettertid. Prinsippene om god forvaltningsskikk tilsier tilstrekkelig sporbarhet i saksbehandlingen (Bernt og Rasmussen 2010). Det at prosessene fram til vedtak er sporbare, er av kontroll- og konstitusjonskomiteens flertall betegnet som grunnleggende for all forvaltningspraksis, særlig i tilfeller der ytre etater er tillagt fagmyndighet, jf. Innst. S. nr. 145 (2004–2005). I samme innstilling står det at komiteens flertall også har framholdt at muntlig avklaring uten tilgjengelige protokoller og redegjørelser for beslutningsprosessen umuliggjør en reell kontroll med forvaltningen fra Stortingets side og bryter med de forutsetninger vårt demokratiske system er bygd på.⁹

I Innst. S. nr. 126 (2007–2008) om Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og sporbarheten i de faglige tilrådinger som gis, ble det generelt framhevet at retten til innsyn og sporbarhet i beslutningsprosesser er avgjørende for at Stortinget skal kunne foreta en reell kontroll med forvaltningen. Videre understreket komiteen i samme innstilling også betydningen av at Stortinget til enhver tid blir kjent med alvorlige faglige innvendinger, usikkerhetsfaktorer og eventuelle alvorlige sideeffekter av de vedtak man innbys til å treffe.¹⁰

3.2 Krav til arkivering og journalføring i statlige virksomheter

Arkivloven har som formål å sikre arkiver som har betydelig 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.¹¹ Offentlige organer skal ha arkiver som er ordnet og innrettet slik at dokumentene er sikre som informasjonskilder for samtid og ettertid (jf. lovens § 6). Riksarkivaren har et veilednings- og tilsynsansvar for arkivarbeidet i offentlige organer (jf. lovens § 7). Et offentlig organ har

9) Innst. S. nr. 145 (2004–2005) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om 1. Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjett-terminen 2003* 2. Antegnelser til statsregnskapet og saker til orientering.

10) Innst. S. nr. 126 (2007–2008) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og sporbarheten i de faglige tilrådinger som gis.*

11) *Lov om arkiv* (arkivloven) § 1.

ansvar for at underliggende organer får nødvendige rettledninger, råd og instrukser for arkivarbeidet.¹²

Det overordnede ansvaret for arkivarbeidet i et offentlig organ er lagt til den øverste ledelsen i organet. Det offentlige organet skal til enhver tid ha en oppdatert arkivplan som viser hva arkivet omfatter, og hvordan det er organisert. Planen skal også vise hvilke instrukser, regler og planer som gjelder for arkivarbeidet.¹³

Arkiveringsplikt – hva skal arkiveres?

Alle saksdokumenter skal, etter at saksbehandlingen er ferdig, arkiveres.¹⁴ Et saksdokument er i offentlighetsloven definert som et dokument som er *kommet inn til* eller *lagt fram for* et organ, eller som organet *selv har opprettet*, og som gjelder *organets ansvarsområde*. Et dokument regnes som opprettet når det er sendt ut fra organet. Dersom dokumentet ikke sendes ut, skal det regnes som opprettet når det er ferdigstilt.

Ferdigstilte saksdokumenter skal arkiveres hvis de er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon.¹⁵

Journalføring – hvilke dokumenter skal journalføres, og hvordan skal journalføringen skje?

Offentlige virksomheter skal registrere dokumentene i de sakene som opprettes i en journal (journalføring). Alle *inngående og utgående dokumenter* som etter offentlighetsloven er å regne som *saksdokumenter*, er *gjenstand for saksbehandling* og har *verdi som dokumentasjon*, skal registreres i journalen. Når alle disse fire kriteriene er oppfylt, gjelder det journalføringsplikt.¹⁶

Interne dokumenter («organinterne») skal registreres i journalen så langt organet finner det hensiktsmessig. Etter arkivforskriften er det derfor, med noen unntak, opp til det enkelte organ å vurdere om det er hensiktsmessig å journalføre interne dokumenter. Mange interne dokumenter har en klar dokumentasjonsverdi og skal arkiveres selv om de ikke registreres i en journal. Arkiveringsplikten for interne dokumenter går derfor lenger enn journalføringsplikten (Fonnes 2009).

Alle departementer, direktorater, statlige tilsyn og fylkesmenn som fører elektronisk journal, skal gjøre journalen tilgjengelig for allmenheten på internett. Når journalen er elektronisk, skal det benyttes et arkivsystem som følger Noark-standarden.¹⁷

Innføring i journalen skal skje på en måte som gjør det mulig å identifisere dokumentet, så langt dette kan gjøres uten å røpe opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov. Følgende skal føres inn i journalen ved registrering av dokumentet:

- a) journalføringsdato,
- b) saks- og dokumentnummer,
- c) avsender og/eller mottaker,
- d) opplysninger om sak, innhold eller emne, dvs. dokumentets tittel eller annen innholdsbeskrivelse,
- e) dokumentets datering.¹⁸

12) Forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften) § 1-1.

13) Arkivforskriften §§ 1-1, 2-1 og 2-2.

14) Arkivforskriften §§ 2-5 og 3-8.

15) Arkivforskriften §§ 3-18 og 3-19.

16) Arkivforskriften § 2-6 ble endret med virkning fra 1. januar 2016 og gir nå unntak for dokumenter i saker om innsyn, med mindre dokumentene gjelder eller inneholder en nærmere begrunnelse, en klage, et krav om betaling for innsyn eller et spørsmål om hvordan innsyn skal gis, jf. arkivforskriften § 2-6.

17) Forskrift til offentleglova (offentlighetsforskriften) § 6 og arkivforskriften § 2-9.

18) Arkivforskriften § 2-7.

Journalføringen skal som hovedregel skje fortløpende. Det innebærer at dokumentasjonsverdien av innkommende og utgående dokumenter skal vurderes når dokumentet blir saksbehandlet. Kravet om at journalføring skal skje fortløpende, begrunnes med intensjonene i offentlighetsloven om at offentligheten skal ha mulighet til å føre en debatt om og ha innflytelse på forvaltningens arbeid, og at det derfor er nødvendig å kunne se hvordan forvaltningen arbeider, og hvilken informasjon den har.¹⁹

Offentlige organer skal legge opp administrative rutiner som sikrer at arkivtjenesten kan utføre kvalitetssikring av journal- og arkivdatabasen.²⁰ Dette er en sentral oppgave for arkivtjenesten når flere saksbehandlere legger inn dokumenter og informasjon i systemet. Særlig handler det om å fange opp journalposter med midlertidige statuser og sørge for at disse blir journalført.

Av Meld. St. 7 (2012–2013) *Arkiv* går det fram at forvaltningens håndtering av digitale arkiver er den største utfordringen på arkivområdet. Ny teknologi gir nye muligheter for å gjøre offentlig informasjon tilgjengelig, men gir også forvaltningen nye utfordringer med hensyn til å sørge for riktig behandling av arkivverdig dokumentasjon. Teknologien gjør det krevende å identifisere dokumentene, ta stilling til hva som skal arkiveres, og se til at disse dokumentene blir fanget opp i tide og lagret på en måte som sikrer bevaring og tilgang både på kort og på lang sikt. Ved behandling av meldingen pekte familie- og kulturkomiteen på betydningen av gode overordnede strategier for e-forvaltning på arkivområdet, jf. Innst. 243 S (2012–2013).

3.3 Krav til offentlighet og innsyn

Grunnloven § 100 femte ledd fastsetter at enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne retten ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner. Ifølge Grunnloven skal statens myndigheter legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.

Stortingets justiskomiteé peker i Innst. 147 L (2012–2013) på at offentlighet fra forvaltningen er svært avgjørende i et åpent og demokratisk samfunn. Innbyggernes mulighet til å sette seg inn i forvaltningens vedtak og praksis er viktig, slik at de lett kan orientere seg om sine rettigheter og kontrollere om forvaltningen behandler like saker likt, og om det skjer forskjellsbehandling i utøvelsen av forvaltningens praksis.²¹

Av St.meld. nr. 19 (2008–2009), jf. Innst. S. nr. 321 (2008–2009), går det fram at forvaltningen skal være åpen for innsyn fra innbyggerne, media og organisasjoner. Enkeltmennesket skal ha tilgang til kunnskap og innsikt som forvaltningen sitter på, for å kunne påvirke samfunnsutviklingen og delta i de demokratiske prosessene. En åpen forvaltning gjør det mulig for innbyggerne å utøve kontroll med saksbehandlingen. Forvaltningen har derfor et ansvar for å bidra til at det finner sted et opplyst offentlig ordskifte.

Offentlighetsloven har som formål å legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomsiktig. Dette skal styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltakelsen, rettssikkerheten for den enkelte, tilliten til det offentlige og allmennhetens kontroll med myndighetene. Loven skal også legge til rette for videre bruk av offentlig informasjon (jf. lovens § 1).

19) Dokument nr. 4 (1995–96) og Sivilombudsmannen (2014)

20) Arkivforskriften § 2-10.

21) Innst. 147 L (2012–2013) *Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og Borghild Tenden om endring i offentleglova for å styrke offentlighetsprinsippet i forvaltningen*, jf. Dokument 8:6 L (2012–2013).

Saksdokumenter, journaler og lignende registre for offentlige organer skal som hovedregel være åpne for innsyn dersom ikke annet følger av lov eller forskrift (jf. lovens § 3). Alle kan kreve innsyn i saksdokumenter, journaler og lignende registre hos det aktuelle forvaltningsorganet. Innsynskravet må gjelde en bestemt sak eller i rimelig utstrekning saker av en bestemt art. Et saksdokument regnes her som et dokument som er kommet inn til eller lagt fram for et organ, eller som organet selv har opprettet, og som gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til organet (jf. lovens § 4). Dokumentbegrepet er teknologinøytralt og omfatter alle typer informasjon, uavhengig av hvordan informasjonen er lagret (Bernt og Hove 2009).

3.3.1 Unntak fra innsynsretten

Kravene til innsyn og åpenhet må veies mot andre viktige hensyn i forvaltningen. Hensynet til effektive beslutningsprosesser i forvaltningen og behovet for å kunne skjerme sensitive opplysninger er eksempler på hensyn som kan komme i konflikt med hensynet til offentlighet om forvaltningens arbeid.²² Offentlighetsloven har derfor flere bestemmelser som åpner for å gjøre unntak fra innsynsretten. Samtidig viste justiskomiteen ved behandlingen av offentlighetsloven, jf. Innst. O. nr. 41 (2005–2006) og Ot.prp. nr. 102 (2004–2005), til forskning om at dokumenter i forvaltningen i en del tilfeller unødig blir unntatt fra offentlighet. Komiteen presiserte derfor at de nødvendige unntaksbestemmelsene må brukes med varsomhet. Et grunnleggende prinsipp i offentlighetsloven er at det bare skal kunne gjøres unntak fra hovedregelen om innsyn når innsyn kan føre til skade eller fare for skade.²³

Et forvaltningsorgan kan bare nekte innsyn i et dokument dersom det er hjemmel for dette i lov eller forskrift. Offentlighetsloven §§ 13 til 26 fastsetter i hvilke tilfeller offentlige virksomheter kan gjøre unntak fra den generelle innsynsretten.²⁴ De ulike unntaksbestemmelsene varierer med hensyn til om unntaket gjelder *opplysninger* eller *hele dokumentet*, og dette er presisert for den enkelte unntaksbestemmelse.

Der det er adgang til å nekte innsyn i opplysninger, er det likevel mulig å unnta et helt dokument dersom

- a) de delene av dokumentet som gjenstår gir et klart misvisende inntrykk av innholdet i dokumentet,
- b) det er urimelig arbeidskrevende for organet å skille ut opplysningene som skal unntas, eller
- c) de unntatte opplysningene utgjør den vesentligste delen av dokumentet.²⁵

Offentlige virksomheter skal som klar hovedregel ikke forhåndsklassifisere et dokument som helt eller delvis unntatt offentlighet. Spørsmålet om hvorvidt det skal gis innsyn, skal vurderes konkret når det finnes et innsynskrav. Begrunnelsen for at *forhåndsunntak* ikke bør forekomme, er at det kan binde opp vurderingene hos virksomheten når det senere kommer krav om innsyn. Kun der det er helt klart at dokumentet er underlagt taushetsplikt, eller det er på det rene at det kan gjøres unntak og det er en situasjon hvor det ikke er aktuelt å utøve merinnsyn, kan *forhåndsunntak* av dokumenter benyttes.²⁶

Offentlige virksomheter har plikt til å nekte innsyn i opplysninger som er underlagt taushetsplikt, for eksempel opplysninger om noens personlige forhold. Det skal dermed heller ikke gis merinnsyn i slike opplysninger (jf. offentlighetsloven § 13).

22) Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) *Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig virksomhet (offentleglova)*.

23) Justis- og politidepartementet (2010). Veilederen presiserer at faren for skade ikke alltid må gjelde innsyn i det aktuelle dokumentet. Faren kan også gjelde at innsyn vil kunne skade framtidige beslutningsprosesser, for eksempel ved at beslutningsgrunnlaget kan bli dårligere fordi underliggende organer blir mer tilbakeholdne med å gi frie råd og vurderinger.

24) Det finnes også unntaksregler i offentlighetsforskriften § 9 og annen lovgivning.

25) Offentlighetsloven § 12.

26) Justis- og politidepartementet (2010).

Dokumenter som er utarbeidet for egen saksforberedelse, organinterne dokumenter, kan unntas fra innsyn (jf. offentlighetsloven § 14). Dette gjelder imidlertid ikke dersom det interne dokumentet inneholder den endelige avgjørelsen til organet i en sak eller generelle retningslinjer for organets saksbehandling.²⁷ I veilederen til offentlighetsloven står det at et internt dokument må være utarbeidet av organet selv, og at det som hovedregel ikke kan være sendt ut fra organet. Adgangen til å unnta dokumentet fra innsyn går derfor normalt tapt dersom dokumentet blir sendt ut fra organet, enten i original eller i kopi, for eksempel til en part i saken. Det vil likevel fortsatt kunne gjøres unntak for et dokument som er sendt over til et annet organ, dersom dette har skjedd i forbindelse med klagebehandling eller kontroll, til en granskingskommisjon eller til et organ som har en koordinerende rolle. Det kan for eksempel gjelde Statsministerens kontor generelt i forhold til departementene, og for Finansdepartementet i forbindelse med saker med økonomiske konsekvenser (Bernt og Hove 2009).

Et offentlig organ kan gjøre unntak fra innsynsretten for dokumenter som det har innhentet fra et underordnet organ, eller som et departement har innhentet fra et annet departement, til bruk i intern saksforberedelse, dersom dette er nødvendig for å sikre forsvarlige interne beslutningsprosesser (offentlighetsloven § 15). Dette er ment som et strengt vilkår, og dokumenter skal bare kunne unntas fra innsyn dersom det er et reelt og saklig behov for det av hensyn til interne beslutningsprosesser.²⁸ Det kan også gjøres unntak for deler av et dokument som inneholder råd om og vurderinger av hvordan et organ bør stille seg i en sak, dersom unntaket er påkrevd av hensyn til en forsvarlig ivaretagelse av det offentliges interesser i saken.²⁹

Det kan gjøres unntak fra innsyn for rettssaksdokumenter (jf. offentlighetsloven § 18). Dette gjelder dokumenter som et organ har utarbeidet eller mottatt som part i en rettssak som går for en norsk domstol.³⁰ Selv om det dermed er mulig å gjøre unntak fra innsyn for slike dokumenter, gjelder likevel plikten til å vurdere merinnsyn. Rettsaksdokumenter skal også journalføres på samme måte som alle andre offentlige dokumenter (Bernt og Hove 2009).

Offentlighetsloven § 20 fastsetter at det i visse tilfeller kan gjøres unntak fra innsyn for opplysninger når det er nødvendig av hensyn til Norges utenrikspolitiske interesser. Det gjelder blant annet opplysninger om norske forhandlingsposisjoner fram til forhandlingene er avsluttet. Det åpnes også for at det kan gjøres unntak fra innsyn for opplysninger når det er påkrevd av særlig tungtveiende utenrikspolitiske interesser, men dette er et svært strengt vilkår som bare kan brukes i helt spesielle tilfeller, jf. Innst. O. nr. 41 (2005–2006). Det kan også gjøres unntak for opplysninger av hensyn til nasjonale forsvars- og sikkerhetsinteresser (jf. offentlighetsloven § 21).

I Innst. O. nr. 41 (2005–2006) gir justiskomiteen uttrykk for at den er klar over at det på områder som gjelder utenrikspolitikk og andre avtaler av særlig nasjonal betydning, eksempelvis avtaler med andre land om utveksling av etterretningsinformasjon, er nødvendig med unntak fra innsyn. Komiteen peker likevel på at det samtidig skal vurderes om deler av informasjonen skal kunne gjøres tilgjengelig dersom dette ikke skader forholdet til andre land eller bryter avtaler om gjensidig fortrolighet. Komiteen begrunner dette med at åpenhet ofte er en forutsetning for befolkningens aksept. De nødvendige unntaksbestemmelsene om slike saker skal derfor benyttes med varsomhet.

27) Selv om dokumentet inneholder den endelige avgjørelsen til organet i en sak, kan det være slik at bare selve avgjørelsen faller utenfor unntaket, mens resten av dokumentet kan unntas fra innsyn. Dette er for eksempel aktuelt der avgjørelsen vises i form av en påtegning.

28) Justis- og politidepartementet (2010); Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) *Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)*.

29) Offentlighetsloven § 15 andre ledd.

30) Unntaket gjelder bare for dokumenter i saker som går for en norsk domstol. Unntaket omfatter dermed ikke dokumenter i saker som går for utenlandske eller internasjonale domstoler, for eksempel EFTA-domstolen eller Den europeiske menneskerettsdomstolen.

Offentlighetsloven § 22 gir anledning til å gjøre unntak fra innsyn for dokumenter i visse budsjettsaker og for opplysninger som gjelder budsjettspørsmål i enkelte andre saker, og § 23 gir blant annet anledning til å gjøre unntak fra innsyn når opplysningene i dokumentet har betydning for det offentliges forhandlingsposisjon.³¹

3.3.2 Behandling av innsynskrav

Et innsynskrav skal avgjøres uten ubegrunnet opphold (jf. offentlighetsloven § 29). Det betyr at innsynskravet skal avgjøres så raskt som praktisk mulig, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005). De fleste innsynskrav er såpass enkle at de bør avgjøres samme dag som de blir mottatt, eller i alle fall innen én til tre virkedager.³² Dersom det må gjøres undersøkelser eller kravet reiser vanskelige spørsmål, eller det er arbeidskrevende å ta stilling til det fordi det gjelder en stor mengde dokumenter, kan organet bruke noe mer tid, men også i slike tilfeller må organet behandle kravet så raskt som praktisk mulig.³³ Det følger også av forvaltningsloven § 11 a at et forvaltningsorgan skal forberede og avgjøre en sak uten ugrunnet opphold. Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal organet snarest mulig gi et foreløpig svar samt redegjøre for hvorfor henvendelsen ikke kan behandles tidligere.

Offentlighetsloven § 5 første ledd gir anledning til å utsette tidspunktet for innsyn ut over det som følger av §§ 3 og 4, såfremt det er grunn til å tro at dokumentene som foreligger, gir et direkte misvisende bilde av saken, og at innsyn derfor kan skade klare samfunnsmessige eller private interesser. Vilkårene for å utsette innsynsretten etter denne bestemmelsen er svært strenge. Det må være konkret fare for vesentlige skadevirkninger på slike interesser.³⁴

Offentlighetsloven §§ 28–32 inneholder bestemmelser om gangen i saker som gjelder innsynskrav. Der står det at et organ som mottar et innsynskrav, skal vurdere kravet konkret og selvstendig. Avslag på innsynskrav skal være skriftlig og skal alltid vise til den bestemmelsen i lov som gir grunnlag for avslaget. Den som har fått avslag, kan kreve nærmere begrunnelse for avslaget. Organet skal da gi en skriftlig begrunnelse for avslaget så snart som mulig og senest innen ti arbeidsdager. I avslaget skal det også opplyses om muligheten til å klage og hvilken klagefrist som gjelder. Klage på avslag på innsyn kan rettes til det forvaltningsorganet som er nærmest overordnet det forvaltningsorganet som har gjort vedtaket. En klage skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. I veilederen til offentlighetsloven vises det til at kravet til klagebehandling i realiteten er det samme som for behandling av et ordinært innsynskrav, men at det likevel typisk vil kunne ta noe lengre tid enn ved førstegangsbehandling fordi det ofte dreier seg om kompliserte saker og dessuten stilles strengere krav til begrunnelse i klagesaker. Sivilombudsmannen har lagt til grunn at det skal mye til for å akseptere en saksbehandlingstid i klagesaker på over to uker (ti arbeidsdager).³⁵

Ved behandlingen av offentlighetsloven, jf. Innst. O. nr. 41 (2005–2006) og Ot.prp. nr. 102 (2004–2005), understreket justiskomiteen det positive med at innsynsretten styrkes betraktelig, og at borgerne gis økt adgang til mer innsyn og innflytelse. Komiteen viste til at det er nødvendig å finne et riktig og fornuftig balansepunkt mellom muligheten for innsyn i beslutningsprosesser i offentlig forvaltning og behovet

31) I tillegg inneholder loven andre unntaksbestemmelser som ikke er nærmere omtalt her. De gjelder blant annet dokumenter hos kommuner og fylkeskommuner (§ 16), dokumenter som gjelder Det Kongelige Hoff (§ 17), dokumenter som blir utvekslet mellom statlige organer og Sametinget og samiske organisasjoner (§ 19), opplysninger som gjelder kontroll- og regulerings tiltak (§ 24), dokumenter som gjelder tilsettingssaker og lønnsoppgaver m.m. (§ 25), og eksamensdokument, forskningsopplysninger og fødselsnummer (§ 26).

32) Justis- og politidepartementet (2010); Sivilombudsmannen (2016a).

33) Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) *Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglov)*.

34) Justis- og politidepartementet (2010); Bernt og Hove (2009).

35) Dokument nr. 4 (2008–2009); Sivilombudsmannen (2016a); Sivilombudsmannen (2016b).

for å kunne skjerme sensitive opplysninger. Komiteen understreket at åpenhet skal være utgangspunktet, da det sikrer befolkningen medvirkning og innsyn i demokratiske prosesser. Dette bidrar til bedre kontroll av myndighetsutøvelse og økt tillit i befolkningen.

Justiskomiteen presiserte at dersom de ønskede effektene av den nye offentlighetsloven skal oppnås, er det helt nødvendig at alle som berøres av loven, får nødvendig opplæring i og forståelse av bruken av loven, noe som forutsetter engasjement og ansvar fra lovgivers side. Komiteen ba derfor Justisdepartementet om å sikre at dette skjer gjennom aktiv informasjon om loven til dem som berøres av den. Departementet ble også bedt om å sørge for at opplæringen i bruken av loven følges opp. Komiteen pekte videre på at det er en forutsetning at regjeringen følger opp den faktiske håndhevingen av loven for å nå målet om tilgang til kunnskap og innsikt for allmennheten som gjør det mulig å delta i de demokratiske prosessene.

I Innst. 320 L (2014–2015) ba justiskomiteen regjeringen ta initiativ til at offentlige institusjoner og etater gjennomgår reglement og retningslinjer med sikte på å bedre åpenhet og innsyn i offentlig virksomhet.

3.3.3 Merinnsyn

Når det er adgang til å gjøre unntak fra innsyn, skal offentlige organer likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn, jf. offentlighetsloven § 11 (om merinnsyn). Organet bør gi innsyn dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak.

Justisdepartementet slår i veilederen til offentlighetsloven fast at god forvaltningsskikk tilsier at forvaltningen skal vurdere merinnsyn også for opplysninger og dokumenter som faller utenfor offentlighetslovens virkeområde. Bestemmelsene i offentlighetsloven om unntak for interne dokumenter (§ 14) og dokumenter innhentet utenfra for intern saksforberedelse (§ 15) gir mulighet, men ikke plikt til å nekte innsyn. Justisdepartementet presiserer at reglene om merinnsyn også gjelder alle dokumenter som det kan gjøres unntak for etter §§ 14 og 15.

Spørsmålet om merinnsyn vil alltid være aktuelt når noen ber om innsyn i et dokument som kan unntas fra innsyn, men som ikke er underlagt taushetsplikt. En vurdering av merinnsyn skal være konkret ut fra hvem som ber om innsyn, og den aktuelle situasjonen. Etter offentlighetsloven § 6 første ledd er utgangspunktet likevel at det ikke er adgang til å forskjellsbehandle sammenlignbare innsynskrav (Bernt og Rasmussen 2010).

Prinsippet om å vurdere merinnsyn følger også av Innst. O. nr. 41 (2005–2006). Flertallet i justiskomiteen viser der til at terskelen for å nekte innsyn bør være høy. Flertallet vurderer det som svært viktig at merinnsyn alltid blir vurdert, og at det selv om det er adgang til å gjøre unntak, gis innsyn i tilfeller der det ikke er et reelt og saklig behov for å nekte innsyn.

I Innst. 147 L (2012–2013) understreker justiskomiteen at det er avgjørende at forvaltningen praktiserer merinnsyn lojalt i samsvar med Stortingets forutsetninger, slik at dokumenter unntas fra offentlighet kun i særskilte tilfeller. Komiteen peker på at utstrakt bruk av offentlighet vil gjøre det enklere for innbyggere og presse å sette seg inn i aktuelle dokumenter og å gjennomføre kontroll med forvaltningens praksis. Dette vil også kunne lette forvaltningens arbeid ved at eksterne, med dagens teknologiske hverdag, selv kan finne fram til relevante dokumenter og forvaltningspraksis uten å ta kontakt med forvaltningen.

4 I hvilken grad er forvaltningens saksbehandling dokumentert og sporbar?

4.1 Hva menes med begrepene arkiv, journal og dokumentkjede?

Et *arkiv* er en samling og systematisering av dokumenter som mottas og produseres som et ledd i en virksomhets aktiviteter. En virksomhets arkiv skal dokumentere virksomhetens aktiviteter, vedtak og avgjørelser, informasjon som er utvekslet, og vurderinger som er gjort.³⁶ I et demokratisk samfunn er det et grunnleggende krav at det offentlige sørger for å dokumentere sin egen aktivitet. Det sikrer rettssikkerheten til enkeltmennesker og er en forutsetning for innsynsretten og den demokratiske kontrollen med forvaltningen (Fonnes 2009). For virksomhetene selv er et godt arkiv en forutsetning for å kunne sikre oversikt over egen saksbehandling, dokumentere hva som faktisk er gjort, finne igjen egne dokumenter og bidra til en effektiv saksbehandling.

Når et *dokument* kommer inn til eller sendes ut fra en virksomhet, skal dokumentet registreres i virksomhetens arkiv. Det samme gjelder dokumenter som organet selv har opprettet, og som gjelder organets ansvarsområde. Med dokument menes her alle typer dokumenter (inkludert eventuelle vedlegg) som i en eller annen form har betydning for behandlingen av en bestemt sak. Dokumenter som blir registrert i arkivet, danner en journalpost i form av et hoveddokument og eventuelt ett eller flere vedlegg. For enkelhets skyld brukes i det følgende begrepet dokument for en slik journalpost. Alle dokumenter knyttes til en *sak* i arkivet. Hver sak får et unikt *saksnummer* som sammen med sakstittelen skal gjøre det mulig å identifisere saken i arkivet. Dokumentet får et *dokumentnummer* som henviser til hvilket nummer i rekken dokumentet er i den saken det tilhører.

Statlige virksomheter bruker elektroniske saks- og arkivsystemer til å registrere, utarbeide og behandle virksomhetenes dokumenter. Etter overgangen fra papirbaserte arkiver til elektroniske saks- og arkivsystemer har arkivansvaret i stor grad blitt desentralisert fra en sentral arkivtjeneste til den enkelte ansatte. Arkivtjenesten har imidlertid fortsatt viktige oppgaver i å kvalitetssikre arkiver og journaler, drive opplæring og påse at arkivarbeidet utføres i tråd med regelverket. Den økte bruken av e-post har imidlertid ført til at stadig mer korrespondanse går direkte til og fra den enkelte saksbehandler og leder, uten å gå veien om virksomhetenes postmottak. Tidligere gikk papirbrev via postmottaket der arkivtjenesten sørget for å arkivere og journalføre dokumentene på korrekt måte før de ble levert til riktig saksbehandler. Når viktig korrespondanse sendes via e-post, uten å gå innom postmottaket, blir det saksbehandleren selv som må vurdere om e-posten skal arkiveres i saks- og arkivsystemet og journalføres.

En *journal* er et register over saksdokumentene i arkivet til en virksomhet. Journalen fungerer som en kronologisk oversikt over alle saker og dokumenter for en virksomhet. For virksomhetene selv er journalen et nyttig verktøy for å kontrollere hvordan saker blir fulgt opp og behandlet, og den er det viktigste redskapet for å finne igjen dokumenter i arkivet. Journalen gjør det mulig for offentligheten å følge med på omfanget av korrespondanse mellom virksomheter og hvilke saker det arbeides med i det offentlige. Journalen er grunnlaget for at allmennheten skal kunne identifisere dokumenter de vil kreve innsyn i.

³⁶) Meld. St. 7 (2012–2013) Arkiv.

For journalføring skilles det mellom *internjournal*, som er en oversikt over alle dokumentene i saks- og arkivsystemet til virksomheten, og *offentlig (post)journal*, som er et uttrekk av opplysninger fra internjournalen. Alle departementene og det store flertallet av offentlige virksomheter gjør sine postjournaler tilgjengelige for offentligheten via Offentlig elektronisk postjournal (OEP). Her varierer det mellom virksomhetene om den offentlige journalen bare består av innkommende og utgående korrespondanse, eller om den også inneholder oversikt over interne dokumenter. Åtte departementer publiserer interne dokumenter på offentlig journal, mens sju departementer og Statsministerens kontor (SMK) har valgt ikke å gjøre dette.

Etter at virksomhetens offentlige journal er lagt ut på OEP, kan allmenheten kreve innsyn i den informasjonen de ønsker. Innsynskravet blir behandlet av virksomheten, og den som ba om innsyn, får svar direkte fra virksomheten. Kravet kan bli innvilget helt eller delvis, eller det kan bli avslått av virksomheten. Den som har fått avslag, kan be om nærmere begrunnelse for avslaget og kan påklage avslaget. Prosessen ved behandling av innsynskrav er nærmere beskrevet andre steder i rapporten, se for eksempel punkt 3.3.2.

Tabell 1 gir en oppsummering av dokumentkjeden slik den er beskrevet ovenfor, fra et dokument opprettes i, eller mottas av, en offentlig virksomhet, til et eventuelt innsynskrav på dokumentet blir behandlet. Den videre framstillingen i rapporten vil følge strukturen i dokumentkjeden.

Tabell 1 Ledd i dokumentkjeden



Kilde: Riksrevisjonen

4.2 Produksjon og arkivering av saksdokumenter

Produksjonen av dokumenter i statlige virksomheter, inkludert departementene, skjer i ulike tekniske løsninger, for eksempel

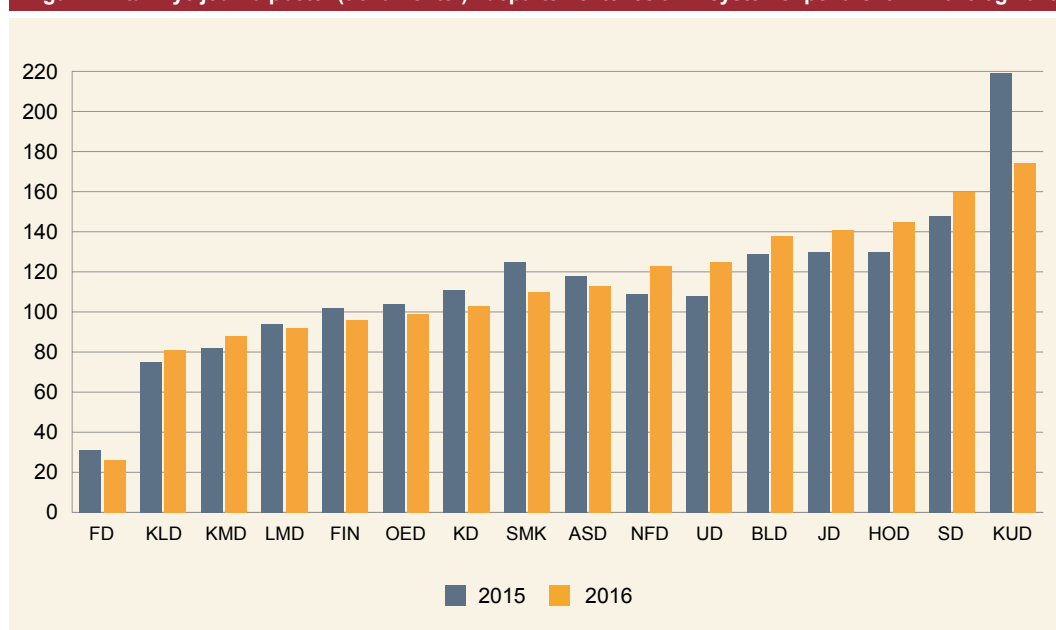
- saks- og arkivsystemet
- andre støtte- og fagsystemer, som Sharepoint
- e-poster
- filer på lokale harddisker, på felles servere eller i nettskyen hvor den enkelte medarbeider må sørge for å registrere dokumentene i arkivsystemet (import)
- SMS-er/MMS-er eller sosiale medier

Kravet i arkivforskriften er at dokumenter som er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon, skal arkiveres i en godkjent løsning når dokumentet er ferdigstilt. For departementene vil en godkjent løsning i all hovedsak være saks- og arkivsystemet. Mange av dokumentene som først blir produsert *utenfor* saks- og arkivsystemet, må etter ferdigstilling og eventuell forsendelse – for å oppfylle arkiveringsplikten – aktivt registreres i arkivsystemet. De tekniske løsningene varierer mye med hensyn til hvor lett slik etterregistrering er.

4.2.1 Dokumentfangst i departementene

For alle departementene og SMK ble det arkivert 488 329 dokumenter (innkommende, utgående og interne) i arkivsystemene i 2015 og 500 044 i 2016.³⁷ Figur 1 viser hvor mange nye dokumenter (journalposter) som ble registrert i de ulike departementenes arkivsystemer i 2015 og 2016, uttrykt som dokumenter per årsverk.

Figur 1 Antall nye journalposter (dokumenter) i departementenes arkivsystemer per årsverk i 2015 og 2016



Kilde: Riksrevisjonen, NSD

Figuren viser at det er stor variasjon mellom departementene. I 2016 varierte antallet nye dokumenter fra 26 og 81 dokumenter per årsverk i henholdsvis Forsvarsdepartementet

37) Tallene inneholder også poster for «loggede dokumenter» (dokumenter som legges på sak, men som ikke er arkivpliktige) samt poster for graderte dokumenter opp til «Begrenset» som er journalført i åpent arkiv. Tallene for Forsvarsdepartementet for 2015 inneholder poster for graderte dokumenter (januar–oktober). Tallene for dette departementet for 2016 inneholder ikke poster for gradert journal. Tallene for Utenriksdepartementet inneholder poster fra åpent arkiv og lavgradert arkiv opp til «Begrenset». Tallene for SMK inneholder ikke interne dokumenter ettersom SMK ikke journalfører disse, heller ikke på intern journal. Kunnskapsdepartementet periodiserte arkivbasen i 2015/2016, så noen dokumenter (800) er registrert dobbelt i de to årene.

og Klima- og miljødepartementet til 174 dokumenter per årsverk i Kulturdepartementet. Sakstypene varierer mellom departementene og kan forklare noe av forskjellene, men tallene gir likevel en klar indikasjon på varierende praksis. For Forsvarsdepartementets del kunne det tenkes at noe av årsaken til det lave antallet er mange graderte dokumenter som ikke kommer med i tallet for 2016 i figur 1. Ved å inkludere gradert arkiv blir antall arkiverte dokumenter i dette departementet fortsatt klart lavest, 32 dokumenter per årsverk (2016).³⁸

Gjennomsnittet (uveid) for alle departementene er 113 dokumenter per årsverk og tilsvarer ca. ett dokument annenhver arbeidsdag.

4.2.2 Fullstendighet i arkiveringen

De to grunnleggende kriteriene for arkivplikt etter arkivforskriften er at ferdigstilte saksdokumenter skal arkiveres hvis de er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon. Fordi den totale dokumentmengden er ukjent, er det ikke mulig å kontrollere om alt som burde vært arkivert, faktisk er arkivert. Gjennom å se på korrespondansen mellom to offentlige virksomheter og sjekke om de to virksomhetene har journalført samme antall saksdokumenter, er det likevel mulig å få en pekepinn om hvordan situasjonen er. Siden inn- og utgående saksdokumenter normalt skal journalføres,³⁹ og dermed også arkiveres, vil betydelig asymmetri i journalføringen av korrespondansen kunne indikere mangelfull arkivering av korrespondanse.

Tabell 2 på neste side viser underskudd eller overskudd i føringen av dokumenter hos departement X (raden) fra korrespondansen med departement Y (kolonnen) i forhold til hva Y har registrert av korrespondanse med X. Kunnskapsdepartementet periodiserte arkivbasen i 2015/2016, så noen dokumenter er registrert dobbelt i de to årene.

38) I tillegg kommer ca 6800 særskilt graderte innkommende NATO-dokumenter som FD er hovedarkiv for.

39) Forutsatt at de er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon.

Tabell 2 Underskudd (minus) / overskudd (pluss) i journalføringen av korrespondanse mellom par av departementer, 2015 (tall i prosent)

	Arbeids- og sosialdepartementet	Barne- 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
Arbeids- og sosialdepartementet	0	-14	-4	59	23	16	25	16	6	4	16	14	10	-8	7	102
Barne- 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

Tabell 2 viser for eksempel at Forsvarsdepartementet i sitt system har journalført et antall dokumenter fra sin korrespondanse (inn og ut) med Arbeids- og sosialdepartementet som utgjør 63 prosent av det antallet dokumenter Arbeids- og sosialdepartementet har registrert fra sin korrespondanse med Forsvarsdepartementet. Dermed har Forsvarsdepartementet et underskudd på 37 prosent (100–63) overfor Arbeids- og sosialdepartementet. Et negativt tall viser at departementet på raden har journalført mindre av korrespondansen med departementet på toppen av kolonnen enn sistnevnte har journalført. Et positivt tall viser at departementet på raden har registrert mer av korrespondansen med departementet i kolonnen enn sistnevnte har registrert. Tallene gjelder for alle publiserte journalposter i den parvise korrespondansen mellom departementene i 2015. Fordi både avsenderen og mottakeren av et saksdokument normalt skal journalføre dokumentet (se likevel forbehold nedenfor), skal det i teorien ikke være noen forskjell på antallet journalposter i korrespondansen mellom to departementer. Da vil verdien i tabellen for det aktuelle paret av departementer være 0 prosent.

Underskudd på over 20 prosent er markert med rødt i tabellen. I disse tilfellene har departementet på raden (X) et underskudd i journalføringen på over 20 prosent overfor departementet i kolonnen. Tabellen viser at Utenriksdepartementet har et betydelig underskudd overfor alle andre departementer. Også Forsvarsdepartementet har et

klart underskudd overfor samtlige andre departementer unntatt Utenriksdepartementet. Utenriksdepartementet registrerer i en del tilfeller e-poster som er sendt fra medarbeidere i andre departementer, med medarbeidernes navn som avsender i stedet for departementet medarbeiderne representerer. Dette kan delvis forklare de lave prosentene for Utenriksdepartementet. Utenriksdepartementet viser til at oppsamlinger av e-poster (e-posthaler) blir journalført som én journalpost, og at dette også kan bidra til å forklare journalføringstallene for Utenriksdepartementet overfor andre departementer.

Samferdselsdepartementet skiller seg ut i positiv retning. Også Barne- og likestillingsdepartementet har, med ett mindre unntak, et overskudd av journalførte saksdokumenter overfor alle de øvrige departementene.

Det er noen situasjoner hvor en utveksling av et saksdokument kan gi ulikt antall oppføringer hos avsenderen og mottakeren. Et dokument som er sendt fra et departement til et annet departement, skal som nevnt ovenfor arkiveres hos begge. Men hvis dokumentet ikke blir gjenstand for saksbehandling hos mottakeren, og bare har verdi som dokumentasjon, har ikke mottakeren journalføringsplikt. Ulik praksis med hensyn til å journalføre dokumenter som mottas i kopi, og ulik grad av kvalitetssikring av journaldata er derfor to andre forklaringer på hvorfor antallet oppføringer varierer, jf. kapittel 2. Videre vil det i en del situasjoner hos avsenderen og mottakeren være ulikt skjønn eller varierende forståelse av hva som er arkiv- og journalpliktig. Det er derfor viktig å være klar over at tallene i tabellen kun gir en pekepinn om hvordan situasjonen er. Tallene kan dessuten maskere forskjeller ved at for eksempel departement X og departement Y hver har arkivert og journalført samme totale antall inn- og utgående dokumenter og derfor balanserer seg imellom, mens det i teorien kan være helt forskjellige dokumenter hvert av de to departementene har registrert.

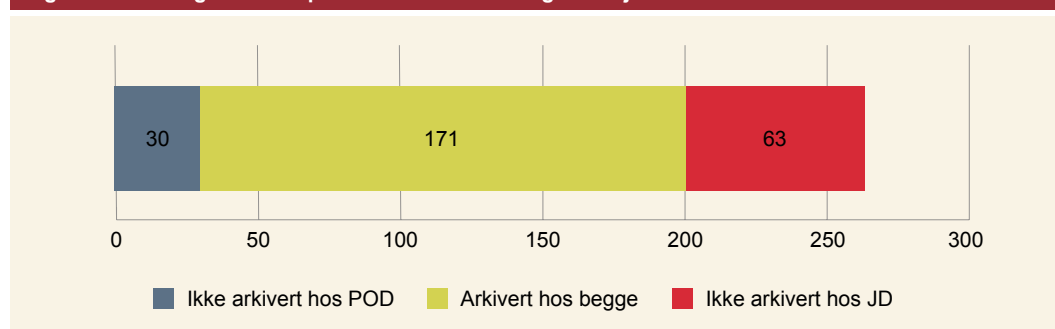
4.2.3 Fullstendigheten av arkiveringen: fire eksempler

Tallene i tabell 2 tyder på at det er svikt i arkiveringen – systematisk for henholdsvis Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet og i en del tilfeller for Helse- og omsorgsdepartementet – men har altså begrensninger ved at de ikke går ned til de konkrete enkeltdokumentene. Det ble derfor gjennomført stikkprøvekontroller i form av en kryssjekk av arkiveringen (og journalføringen) av enkeltdokumenter for én måned mellom et utvalg av departementer og et underliggende direktorat for hvert av disse (tre departementer ble kontrollert) samt mellom to departementer om et sakskompleks for ett år.

Arkivering av korrespondanse mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet

Stikkprøvekontrollen av all korrespondansen mellom Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Politidirektoratet (POD) med dokumentdato i juni 2015 viste at det var arkivert 201 dokumenter i JDs arkiv med POD som avsender eller mottaker. Til sammenligning var det arkivert 234 dokumenter i PODs arkiv med JD som avsender eller mottaker.

Figur 2 Arkivering av korrespondanse mellom JD og POD i juni 2015



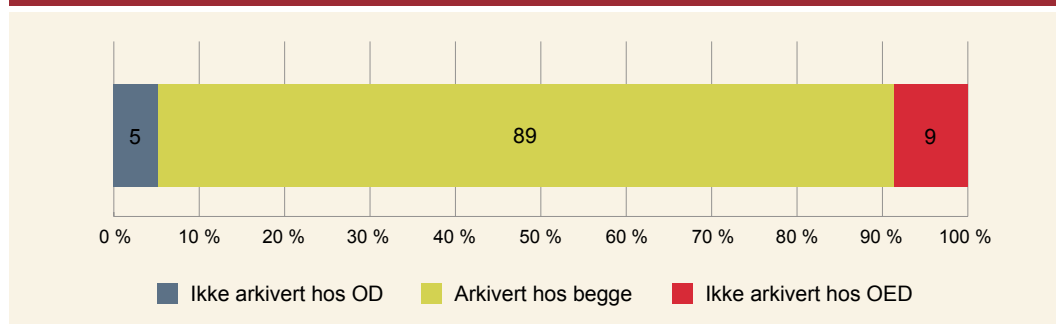
Kilde: Riksrevisjonen

Kontrollene avdekket at 27 prosent (63 av 234) av dokumentene som var registrert i PODs arkiv med JD som avsender eller mottaker, ikke var å finne JDs arkiv, jf. figur 2 over. Tilsvarende kontroll andre veien avdekket at 15 prosent (30 av 201) av dokumentene i JDs arkiv med POD som avsender eller mottaker, ikke var arkivert i PODs arkiv.

Arkivering av korrespondanse mellom Olje- og energidepartementet og Oljedirektoratet

Ved stikkprøvekontrollen av all korrespondansen mellom Olje- og energidepartementet (OED) og Oljedirektoratet (OD) ble det tatt utgangspunkt i dokumenter med dokumentdato i november 2015. Analysen viser at 9 prosent av dokumentene (9 av 98) som var registrert i ODs arkiv med OED som avsender eller mottaker, ikke var finne i OEDs eget arkiv, jf. figur 3.

Figur 3 Arkivering av korrespondanse mellom OED og OD i november 2015



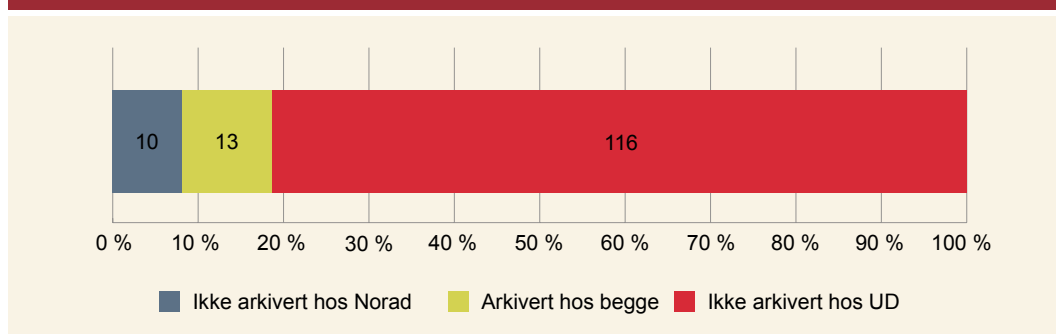
Kilde: Riksrevisjonen

I OEDs arkiv var det 94 dokumenter med OD som avsender. Av disse manglet 5 dokumenter i ODs arkiv (5 prosent).

Arkivering av korrespondanse mellom Utenriksdepartementet og NORAD

Stikkprøvekontrollen av all korrespondansen mellom Utenriksdepartementet (UD) og NORAD på OEP med dokumentdato i februar 2016 viser at det er arkivert 23 dokumenter i UDs arkiv med Norad som avsender eller mottaker. Til sammenligning er det arkivert 129 dokumenter i Norads arkiv med UD som avsender eller mottaker. Analysen viser at det er et stort avvik mellom Norads og UDs arkiv (og journal). I UDs arkiv manglet 90 prosent av dokumentene som Norad hadde registrert hos seg med UD som avsender eller mottaker. Hos Norad manglet nesten halvparten (10 av 23) av dokumentene som UD hadde registrert som korrespondanse med Norad, jf. figur 4.

Figur 4 Antall arkiverte dokumenter fra korrespondansen mellom Utenriksdepartementet og NORAD i februar 2016



Kilde: Riksrevisjonen

Arkivering av korrespondanse mellom Finansdepartementet og Utenriksdepartementet om IMF

En annen stikkprøvekontroll var basert på et søk på korrespondansen mellom Finansdepartementet og UD innenfor en ettårsperiode om saker som angår Det internasjonale pengefondet (IMF). I Finansdepartementets arkiv fantes det 23 dokumenter som var sendt til eller mottatt fra UD med søkeordet «IMF» i saks- eller dokumenttittelen. Kontrollen viste at bare 1 av disse 23 dokumentene var å finne i UDs arkiv.

4.2.4 Ulik arkivering innenfor ett og samme departement

I kapittel 4.2.1 kommer det fram at det er relativt store forskjeller mellom departementene med hensyn til antall dokumenter som er arkivert per årsverk. Også innenfor ett og samme departement er det store variasjoner mellom ulike avdelinger og seksjoner. Dette kan skyldes at oppgavene og sakstypene varierer mellom seksjonene, men det kan også skyldes at arkivpraksisen er ulik. I tabell 3 vises antall arkiverte dokumenter per årsverk (antall ansatte $\approx$ antall årsverk) i enkelte seksjoner i Utenriksdepartementet.

Tabell 3 Arkiverte dokumenter per årsverk i utvalgte seksjoner i Utenriksdepartementet, antall (2015)

Seksjon for nordområdene, polarsaker og ressurser	209
Seksjon for Russland, Eurasia og regionalt samarbeid	24
Seksjon for sikkerhetspolitikk og Nord-Amerika	45
Seksjon for eksportkontroll	1024
Seksjon for global sikkerhet og nedrustning	72
Seksjon for juridiske, økonomiske og forvaltningsspørsmål	10

Kilde: Riksrevisjonen

Tabellen viser at seksjonen for eksportkontroll – som har et fagsystem for eksporttillatelser som er integrert med arkivsystemet – i 2015 arkiverte over 1000 dokumenter per årsverk, mens seksjonen for Russland og Eurasia i samme avdeling til sammenligning bare arkiverte 24 dokumenter per ansatt. Det er også andre store variasjoner innen samme avdeling.

Også i andre avdelinger i Utenriksdepartementet varierer arkiveringen per ansatt mye. For seksjoner i rettsavdelingen varierer tallet fra 69 dokumenter per ansatt (humanitær- og strafferett) til 471 dokumenter (EØS- og handelsrett). I regionavdelingen, som forvalter betydelige bistandsmidler, har nesten alle seksjonene registrert 20–30 dokumenter per ansatt (2015). Et sentralt fagsystem for regionavdelingen er PTA-systemet⁴⁰ som er til støtte for tilskuddsforvaltningen. PTA er foreløpig ikke integrert med arkivsystemet. Det arbeides for å få til en slik løsning.

Utenriksdepartementet viser i brev til at forskjellen i journalføringstallene for de seksjonene som skiller seg ut i Utenriksdepartementet – seksjon for eksportkontroll og seksjon for EØS- og handelsrett – i tillegg til ulik praksis også skyldes at deres arbeidsoppgaver og sakstyper skiller seg fra andre seksjoner. For eksportkontrollseksjonen spiller også fagsystemets integrasjon med arkivsystemet inn, jf. omtalen over.

I Justis- og beredskapsdepartementet er det også store variasjoner mellom fagavdelingene – fra polaravdelingen og kriminalomsorgsavdelingen som arkiverte 71 og 89 dokumenter per årsverk i 2015 til sivilavdelingen som samme år arkiverte 363 dokumenter per årsverk. I Olje- og energidepartementet varierer antall arkiverte dokumenter per ansatt i fagavdelingene fra 76 til 134 dokumenter (2015).

40) PTA = prosjekt – tilskudd – avtale.

Når antallet arkiverte dokumenter per år for en saksbehandler i en departemental fagavdeling ligger mellom 20 og 70, som i flere av eksemplene over, tilsvarer det fra ett til tre dokumenter hver tiende arbeidsdag.

4.2.5 Bruken av fagsystemer

Det å bruke e-post, fillagring på egen maskin eller på fellesområder, samhandlings-systemet Sharepoint eller spesialiserte fagsystemer uten integrert og godkjent arkiv-løsning er ikke problematisk ut fra kravene til arkivering *i seg selv*. Men når slike systemer brukes til å produsere dokumenter og dokumentene etter at de er ferdigstilt, ikke blir lagret i det godkjente arkivsystemet, blir det problematisk – med hensyn til gjenfinning, dokumentasjon av virksomheten og sporbarhet i beslutninger. Det å få kontroll over arkivverdige dokumenter i fagsystemene er en av de aller største utfordringene arkivlederne i offentlige virksomheter står overfor (Fonnes 2009).

Utfordringen med å bruke fagsystemer er at systemene ofte ikke er integrert med det godkjente arkivsystemet. Den manuelle registreringen i arkivsystemet kan av mange oppleves som tungvint. Det kan også være lav bevissthet om at arbeidet i spesialiserte fagsystemer oftest vil kreve arkivering når et dokument er ferdigstilt. Bruk av spesialiserte fagsystemer er vanligere i direktorater og lavere forvaltningsnivåer enn i departementene.

Faktaboks 1 Omfanget av fagsystemer i statlig forvaltning

Fagsystem er en betegnelse som gjerne brukes om støttesystemer som er spesialisert for saksbehandlingen i en virksomhet. Systemene er ofte tilrettelagt for å håndtere et stort antall saker som krever likeartet behandling. Eksempler her er systemer for tilskuddsforvaltning, politiets BL-system hvor alle dokumenter og opplysninger i hele straffesakskjeden opprettes og lagres, og systemer for ulike tillatelser og konsesjoner. Det er uvisst hvor mange fagsystemer som er i bruk i statlig forvaltning, men antallet er stort. Arkivverket gjennomførte en kartlegging i statlig sektor i 2015. Basert på svar fra 250 statlige virksomheter rapporterer Arkivverket (2015) om at det er i bruk ca. 2000 fagsystemer som ikke er godkjent som arkivløsninger (ikke Noark-baserte), hvorav 1100 er unike systemer. I tillegg antar Arkivverket at det er en betydelig underrapportering på området. Det høye antallet ikke-godkjente fagsystemer innebærer at det med stor sannsynlighet er en betydelig mengde arkivpliktig materiale som ikke blir arkivert.

Kilde: Arkivverket

Arkivverket viser i intervju til at det blir produsert en stor mengde dokumenter i fagsystemer. Mange av fagsystemene tilfredsstiller ikke de arkivfaglige kravene som stilles i Noark-standarden. Arkivverket opplever at mange statlige virksomheter ikke har god nok kontroll på hvordan denne dokumentasjonen håndteres og arkiveres.

Både Utenriksdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Olje- og energidepartementet bruker flere systemer uten godkjente arkivløsninger eller som ikke er integrert med arkivsystemet, som Sharepoint og fillagring på fellesområder.

Utenriksdepartementet har 56 fellessystemer i bruk, hvorav departementet antar at 9 inneholder arkivpliktig saksdokumentasjon. Av disse 9 systemene er det 2 som er integrert med arkivsystemet: e-post (MS Outlook) og E-lisens for behandling av søknader om eksporttillatelser. Det siste ble tatt i bruk i mai 2015.

Olje- og energidepartementet har brukt et eget dokumentsystem (Konkurrensegjennomføringsverktøy – KGV) ved anskaffelser. Dette verktøyet har fungert slik at tilbuds-dokumenter og anskaffelsesprotokoller ikke blir arkivert i arkivsystemet før anskaffelsen er avsluttet og varene eller tjenestene er levert, ofte flere år etter tilbudsfristen. Dokumentenes eksistens har da heller ikke vært synlig på offentlig postjournal.

Også andre departementer har egne systemer for å håndtere dokumentasjonen ved anskaffelser som ikke er integrert med arkivsystemet.

Kommunikasjonsavdelingene i departementene bruker normalt ikke det vanlige saks- og arkivsystemet, de bruker gjerne egne systemer – ofte krisestøtteprogrammet CIM – eller presseligger som ikke er integrert med arkivsystemet.

4.3 Eksempler på mangelfull arkivering og journalføring

Mangelfull arkivering er noe det er metodisk utfordrende å belyse fordi det innebærer å søke etter dokumentasjon som *ikke* finnes i virksomhetens arkiv. Det innebærer å søke etter noe det antas at eksisterer, eller noe andre kilder vet at eksisterer. I det følgende gjennomgås et knippe enkeltsaker hvor revisjonen har endt med å vise at et arkiv eller en journal med sikkerhet eller stor sannsynlighet har hatt mangler. Denne delen av undersøkelsen har det ikke vært mulig å gjennomføre på noen systematisk måte. Det er likevel ikke avgjørende, fordi manglende eller mangelfull arkivering i økonomisk, politisk eller prinsipielt vesentlige enkeltsaker er problematisk i seg selv. Praksisen som er avdekket i disse sakene – ved hjelp av aktiv feilsøking – sier ikke noe om praksisen mer generelt.

4.3.1 Eksempler fra Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet Avslutningen av Merverdiprogrammet i Politidirektoratet

Merverdiprogrammet var et program som var eid av Politidirektoratet, og målet med programmet var å modernisere ikt-løsningene på straffesaksområdet. Gjennom programmet skulle ikt-løsningene i politiet utvikles og fornyes, og arbeidsmåtene i politi- og påtalemyndigheten skulle ved hjelp av programmet blir mer effektive og formålstjenlige.⁴¹ Politidirektoratet fikk tilslutning fra regjeringen til å starte Merverdi-programmet i januar 2012.⁴²

23. juni 2015 offentliggjorde Justis - og beredskapsdepartementet i en pressemelding at Merverdiprogrammet skulle avsluttes. Ifølge pressemeldingen hadde departementet kommet fram til at hele programmet skulle omgjøres i tråd med Politidirektoratets anbefaling.⁴³ Programmet hadde en kostnadsramme på 2,4 milliarder kroner og skulle etter planen ha vært ferdigstilt i 2021.⁴⁴ Da programmet ble avsluttet, hadde det kostet 235 millioner kroner.⁴⁵

Ved søk i Politidirektoratets saks- og arkivsystem ble det funnet svært begrenset med dokumentasjon om beslutningen om å avslutte Merverdiprogrammet. Beslutningen om ikke å videreføre Merverdiprogrammet ble ifølge Politidirektoratet drøftet på et møte i programstyret for Merverdiprogrammet 11. mai 2015. Før møtet mottok medlemmene i programstyret et notat som inneholdt en anbefaling om å avslutte Merverdiprogrammet. Politidirektoratet har på forespørsel fra revisjonen ikke klart å framskaffe referatet fra møtet der direktoratet tok stilling til anbefalingen om å avslutte Merverdiprogrammet.⁴⁶

I ettertid har Politidirektoratet oversendt til Riksrevisjonen en intern beslutningssak fra juni 2015 der det anbefales at styringsdokumentet for Merverdiprogrammet ikke sendes til Justis- og beredskapsdepartementet. Det anbefales i dette dokumentet at det i stedet fremmes en alternativ gjennomføringsstrategi som erstatning for Merverdi-

41) Prop. 1 S (2013–2014) *Justis- og beredskapsdepartementet*.

42) Politidirektoratet (2012) *Politiets MERVEDIprogram har fått full tilslutning fra regjeringen*.

43) Justis - og beredskapsdepartementet (2015) *Ny retning for IKT – moderniseringen i politiet*. Pressemelding 23. juni 2015.

44) NOU 2013:9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen*.

45) Politidirektoratet (2015) *Sluttrapport MERVEDIprogrammet*.

46) Politidirektoratet (2016) *Oppfølging etter Riksrevisjonens besøk i PODs arkiv 20.5. og etterfølgende korrespondanse om dokumentasjon – Merverdiprogrammet*. E-post 27. juni 2016

programmet. Grunnen er at direktoratet selv vurderer det som svært lite sannsynlig at politiet vil nå målene for tid, kostnad og ytelse som er satt for Merverdiprogrammet.⁴⁷ Politidirektoratet opplyser at dette dokumentet sto i status «R» (reservert) i arkivsystemet fram til 31. mai 2016. Notatet har derfor ikke vært synlig på Politidirektoratets journal.⁴⁸ Det ble journalført to uker etter at revisjonen hadde besøkt arkivet.

I et brev fra Politidirektoratet til Justis- og beredskapsdepartementet datert 25. juni 2015 vises det til tidligere korrespondanse mellom partene om moderniseringen av ikt-systemene i politiet, Merverdiprogrammet og regjeringens beslutning i den forbindelse.⁴⁹ Søk i politiets saks- og arkivsystem viste ingen spor etter denne korrespondansen. Det betyr at korrespondansen ikke ble arkivert eller journalført på en måte som gjør det mulig å finne den igjen.

Etter revisjonens besøk hos Politidirektoratet i mai 2016 har direktoratet arkivert en presentasjon som ble lagt fram i et møte med justisministeren 22. mai 2015.⁵⁰ I presentasjonen kommer det fram at direktoratet vurderer det som svært lite sannsynlig at det lar seg gjøre å mobilisere nødvendig kompetanse, ressurser og kapasitet i organisasjonen til å gjennomføre Merverdiprogrammet slik det var planlagt. Politidirektoratet anbefaler heller et alternativt løp for fornyelsen av ikt-systemene som er mindre komplekst og innebærer mindre risiko enn Merverdiprogrammet.⁵¹

Dette er et viktig område fordi problemene med politiets ikt-systemer har vært kjent i lang tid. I flere utredninger har det blitt pekt på at det er svært viktig for politiets operative evne at teknologiske systemer og verktøy blir modernisert. Mer avansert bruk av ikt og økt informasjonsdeling er også viktig for å bedre samfunnssikkerheten og beredskapen i framtiden.⁵² Ikt-systemene i politietaten har vært gjenstand for stor interesse fra Stortinget og media.⁵³ Før Politidirektoratet etterarkiverte dokumentasjonen om nedleggelsen av Merverdiprogrammet, hadde offentligheten begrenset mulighet til å få innsyn i bakgrunnsinformasjon om problemene med programmet og tilstanden til ikt-systemene i politiet ut over det som ble formidlet gjennom pressemeldinger fra Justis- og beredskapsdepartementet.

Hva har Justis- og beredskapsdepartementet arkivert?

Beslutningen om å legge ned programmet ble fattet av Justis- og beredskapsdepartementet etter råd fra Politidirektoratet. Rådet ble formidlet i et møte mellom statsråden og direktoratets leder 22. mai 2015. Det ble ikke ført referat fra møtet. Det er heller ikke arkivert noen korrespondanse mellom direktoratet og departementet om programmet i 2014 eller 2015.⁵⁴ Det kan skyldes enten at det ikke fant sted noen skriftlig korrespondanse, eller at skriftlige korrespondanse ikke har blitt arkivert. En lysark-presentasjon med begrunnelsen for Politidirektoratets råd ble vist i møtet, men denne er ikke arkivert i Justisdepartementets arkivsystem og dermed heller ikke journalført.

47) Politidirektoratet (2016) *Oppfølging av Riksrevisjonens besøk i Politidirektoratet 12052016 - Forvaltningsrevisjon om arkivering, journalføring og offentlighet i statsforvaltningen – besøk i PODs arkiv*. Brev til Riksrevisjonen av 26. mai 2016; Politidirektoratet (2015) *Oppdatert Sentralt styringsdokument for merverdiprogrammet, Prosjekt 1, beslutningssak*, 9. juni 2015.

48) Politidirektoratet journalfører ikke interne dokumenter på OEP. Dokumentet ville likevel blitt synlig på den interne journalen i Politidirektoratet dersom det hadde blitt journalført fortløpende. Allmennheten har mulighet til å be om innsyn i den interne journalen og eventuelt be om innsyn i interne dokumenter som kommer fram i den den interne journalen.

49) Politidirektoratet (2015) *Statsbudsjettet 2016 – Satsningsforslag modernisering av IKT i politiet*. Brev til Justis- og beredskapsdepartementet av 25. juni 2015.

50) Politidirektoratet (2016) *Oppfølging av Riksrevisjonens besøk i Politidirektoratet 12052016 - Forvaltningsrevisjon om arkivering, journalføring og offentlighet i statsforvaltningen – besøk i PODs arkiv*. Brev til Riksrevisjonen av 26. mai 2016.

51) Politidirektoratet (2015) *Oppfølging av KS 2 for MVP*. Møte med Justis- og beredskapsdepartementet, 22. mai 2015.

52) NOU 2012:14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*; NOU 2013:9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen*, kapittel 16.

53) Se for eksempel Dokument 8:40 S (2012–2013), jf. Innst. 443 S (2012–2013).

54) Det eneste som er arkivert og journalført, er et dokument fra Justisdepartementet til POD med brevdato 8. mars 2013 og journaldato nesten et år senere (13. februar 2014) med tittelen «Avklaring av departementets rolle i MVP». Kilde: skjermdump fra Websak, besøkt 18. april 2016.

4.3.2 Eksempler fra Utenriksdepartementet

Det bilaterale forholdet mellom Norge og Kina

Det bilaterale forholdet mellom Norge og Kina har vært et aktuelt tema siden tildelingen av Nobels fredspris til den kinesiske regimekritikeren Liu Xiaobo i 2010. Norske myndigheter har over flere år arbeidet for å normalisere det bilaterale forholdet til Kina, og i desember 2016 offentliggjorde Utenriksdepartementet at Norges politiske og diplomatiske relasjoner med Kina igjen var fullt normalisert.⁵⁵

Søk i Utenriksdepartementets arkiv i juni 2016 på nøkkelord som gjelder Norge og Kina, gir relativt få treff tatt i betraktning den store oppmerksomheten som har vært rundt forholdet mellom de to landene siden fredsprisutdelingen. Regjeringen har selv karakterisert arbeidet med å normalisere det diplomatiske og politiske forholdet til Kina som politisk viktig for regjeringen.⁵⁶ Gjennom søk i arkivsystemet kommer det likevel ikke fram noen substansielt relevante dokumenter om denne saken med dokumentdato etter oktober 2013.⁵⁷ Søkeordene «Kina + forhold» 241 treff i perioden 2010–2016, men treffene omhandler hovedsakelig USAs, Indias, Japans og andre lands forhold til Kina, i tillegg til henvendelser fra privatpersoner som ønsker å påvirke Utenriksdepartementets holdning til Kina. «Kina + bilateralt» gir treff på totalt 40 dokumenter, ingen nyere enn fra mars 2011.

Også i det lavgraderte og det høygraderte arkivet er det svært begrenset med dokumenter om saken etter 2013. I det lavgraderte arkivet finnes det én sak som inneholder fire relevante dokumenter fra 2011, mens de øvrige dokumentene er mindre relevante for dette sakskomplekset.⁵⁸ Det nyeste dokumentet er fra oktober 2013. På det begrensede nettet finnes det ett dokument fra 2010 om de bilaterale forbindelsene med Kina etter fredsprisutdelingen.

Samlet sett betyr dette at Utenriksdepartementets arkiv (både det åpne og det graderte) ikke inneholder noen relevante dokumenter – verken interne eller eksterne – om det bilaterale forholdet mellom Norge og Kina etter 2013, en sak som har vært svært sentral for norske myndigheter. Selv om det underveis i denne prosessen har vært et legitimt behov for å begrense informasjonsspredningen, gir den manglende arkiveringen risiko for at sporbarheten rundt sentrale politiske beslutninger blir svak. Arkivering er ikke ensbetydende med at den diplomatiske prosessen med Kina nødvendigvis måtte bli kjent utad. Blant annet ville offentlighetsloven § 20 om unntak for innsyn av hensyn til Norges utenrikspolitiske interesser ha gjort det mulig å begrense pressens og allmenhetens innsyn i prosessen dersom dette var nødvendig for det diplomatiske arbeidet overfor Kina.

Dalai Lamas norgesbesøk i 2014

En annen sak med betydning for det bilaterale forholdet mellom Norge og Kina er Norges forhold til Dalai Lama. I Utenriksdepartementets arkiv er det registrert én sak som omhandler Dalai Lamas besøk i Oslo i 2014.⁵⁹ I saken finnes det et brev til utenriksministeren fra Den norske Tibet-komité med invitasjon til å møte Dalai Lama og et svarbrev der utenriksministeren takker nei til invitasjonen. Det finnes også noen interne notater som oppsummerer pressedekningen i ulike land av Dalai Lamas besøk i Norge, men ingen notater eller andre spor av saksbehandling som ledet fram til beslutningen som ble tatt om ikke å møte Dalai Lama.

55) Utenriksdepartementet (2016) *Full normalisering av forholdet til Kina*. Pressemelding, 19. desember 2016.

56) Statsministerens kontor (2016) *Orientering til Stortinget om forholdet mellom Norge og Kina*. 19. desember 2016.

57) Siste relevante sak er 2011/2652 *2011–2013 Kina – Norge bilateralt politisk forhold*.

58) «2011–2014 Kina – Norge bilateralt politisk forhold».

59) Sak nummer 2014/2914 – *Dalai Lamas besøk til Oslo 07.05.2014–09.05.2014*.

Ved søk i det lavgraderte arkivet ble det funnet rundt 40 inn- og utgående dokumenter. Denne korrespondansen er imidlertid ikke direkte relevant for sakskomplekset, men består i hovedsak av meningsyttringer fra privatpersoner, svar på innsynskrav eller brev om sikkerhetssituasjonen ved Dalai Lamas besøk. Det ble også funnet ti interne notater, hvorav flertallet beskriver pressedekningen i utvalgte land i forbindelse med Dalai Lamas europabesøk i 2014. Få eller ingen gir noen substansiell vurdering av situasjonen og Norges holdning til Dalai Lamas besøk.

Søk på Utenriksdepartementets fellesområder viser at det i 2014 ble produsert 29 interne dokumenter med «Dalai Lama» i tittelen. De fleste omhandler hvordan Norges forhold til Kina vil kunne bli påvirket av besøket, omdømmevurderinger og hvordan spørsmål rundt besøket skulle håndteres i Stortingets spørretime. Disse dokumentene ble aldri opprettet eller registrert i saks- og arkivsystemet og har derfor heller ikke vært synlige på offentlig journal. Utenriksdepartementet viser til at dette var levende arbeidsdokumenter med talepunkter og bakgrunnsinformasjon som den politiske ledelsen skulle ha i beredskap i tilfelle de skulle få bruk for dem. Noen av de 29 dokumentene er ulike versjoner av eller utkast til samme dokument. Siden det ikke er noe system for versjonskontroll på fellesområdet, er det vanskelig å se hva som er status for dokumentene, om det er endelige versjoner, og hvorvidt dokumentene faktisk ble sendt til den politiske ledelsen. Dokumentene er ikke påført avsender eller mottaker, men de er påført unntakshjemmelen «U.off. Offl. § 14.1» (internt dokument) etter offentlighetsloven.

Det finnes ingen spor i Utenriksdepartementets arkiv (verken i det åpne arkivet eller i det graderte arkivet) etter noen kontakt eller korrespondanse mellom Utenriksdepartementet og andre departementer eller Statsministerens kontor om denne saken.

Saksbehandling utenfor saks- og arkivsystemet

Tabell 4 viser hvordan dokumentmengden fordeler seg mellom e-posttjeneren i Utenriksdepartementet, saks- og arkivsystemet og avdelingenes fellesområder for noen utvalgte søkeord. Det ble også søkt etter disse ordene i det lavgraderte og det høygraderte arkivet.

Tabell 4 Dokumentmengden i Utenriksdepartementet på e-posttjeneren, på fellesområdet og i saks- og arkivsystemet for noen utvalgte søkeord, antall filer med treff ⁶⁰

Søkeord	Saks- og arkivsystem	Fellesområde	E-posttjener
Kina + forhold	244 filer	175 filer (72 MB)	954 943 filer (558,7 GB)
Kina + bilateral	6 filer	66 filer (3,05 MB)	326 600 filer (275,8 GB)
Kina + forbindelser	4 filer	15 filer (1 MB)	228 706 filer (175,7 GB)
Dalai Lama	12 filer	89 filer (3,3 MB)	47 740 filer (25,6 GB)

Kilde: Riksrevisjonen

Tabell 4 viser at det er veldig mange flere treff på e-posttjeneren sammenlignet med i arkivsystemet og på fellesområdet. Mange av treffene på e-posttjeneren er antagelig ikke arkivverdige og skulle dermed heller ikke vært registrert i arkivsystemet. Det er likevel grunn til å anta at en vesentlig del av e-posttrafikken som inneholder disse

60) For saks- og arkivsystemet er søket avgrenset til perioden 2010–2016. For fellesområdet og e-posttjeneren lot det seg ikke gjøre å tidsavgrense søket tilsvarende, og resultatene vil derfor antagelig gjelde en lengre periode. Tallene ble innhentet i november 2016.

nøkkelordene, har vært gjenstand for saksbehandling og/eller har verdi som dokumentasjon. Søkene tyder derfor på at dokumentproduksjonen i sentrale saker er langt større enn det som er registrert i arkivsystemet.

Utenriksdepartementet viser i brev til at de har en praksis med å informere store deler av virksomheten gjennom kopier av e-poster. Dette kan i stor grad bidra til å forklare det høye trefftallet på e-post sammenlignet med sak- og arkivsystemet og fellesområdet. Dette gjelder bl.a. innrapporteringer fra utenriksstasjonene og dermed de mange treffene for Kina på e-postserveren.

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at dokumentfangst er krevende for departementet. For å illustrere dette viser de til at det ble registrert 140 000 journalposter i departementet i 1999. Til sammenligning var antallet rundt 93 000 i 2015, det vil si vel 30 prosent lavere enn i 1999. Det viser at e-post og ny teknologi gjør det utfordrende å fange all dokumentasjon i saks- og arkivsystemet. E-posttrafikken i departementet ligger på rundt 7 millioner e-poster per måned.⁶¹

Fagavdelingene i Utenriksdepartementet bruker også fellesområder i saksbehandlingen. Hver fagavdeling har sitt eget fellesområde. Arkivtjenesten i Utenriksdepartementet viser til at de har erfart at det ligger mye arkivpliktig materiale på fellesområdene. Arkivtjenesten opplever også at den generelle instruks og veiledningen fra arkivet ikke nødvendigvis passer inn i de arbeidsprosessene som preger saksbehandlingens hverdag. Utenriksdepartementet har dessuten et stort behov for å beskytte informasjon og tar klare forholdsregler for å unngå lekkasjer eller datasnoking fra andre land. Samlet har dette ifølge arkivtjenesten ført til en kultur i deler av departementet der saksbehandling utenfor saks- og arkivsystemet er utbredt.⁶² Denne kulturen illustreres ved de svært begrensede funnene i saks- og arkivsystemet fra de to mye omtalte og viktige sakene om Norges forhold til Kina etter fredsprisutdelingen i 2010 og besøket fra Dalai Lama.

Et sentralt notat fra Utenriksdepartementet utarbeidet i januar 2016 som ble lekket til avisen VG, eksemplifiserer også denne praksisen.

Folkerett og norsk militær maktbruk mot ISIL

I januar 2016 utarbeidet rettsavdelingen i Utenriksdepartementet et notat til utenriksråden hvor de drøfter det folkerettslige grunnlaget for militær maktbruk mot ikke-statlige aktører i Syria. I notatet argumenterer rettsavdelingen for at det eksisterer et folkerettslig grunnlag for maktbruk mot ISIL i Syria basert på kollektivt selvforsvar på vegne av Irak. Samtidig peker avdelingen på at det må anses som noe kontroversielt folkerettslig å bruke militærmakt i Syria fordi det ikke eksisterer noen uttrykkelig autorisasjon i en resolusjon fra FNs sikkerhetsråd. Notatet var opprinnelig gradert, men ble senere avgradert. Det har ikke saksnummer, heller ikke fra det graderte arkivsystemet (se gulmerking i bilde 1 på neste side).

61) Intervju med seksjon for informasjons- og dokumentforvaltning i Utenriksdepartementet 15. juni 2016.

62) Intervju med seksjon for informasjons- og dokumentforvaltning i Utenriksdepartementet 15. juni 2016.

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

Hugraderes -
Kan offentliggjort 2/3/10
Wagge Chr. Strommen

BEGRENSET I HT. SIKKERHETSL. § 11

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

Kilde: Utenriksdepartementet/VG 4. mai 2016

Notatet omhandler et sentralt utenrikspolitisk tema fra de siste årene, og det var helt sentralt for beslutningen om å sende norske soldater til Jordan for å drive trening, rådgivning og operativ støtte til lokale syriske grupper som kjemper mot ISIL. De norske styrkene har også, som det er redegjort for i notatet, mandat til å operere på syrisk territorium dersom operasjonskonseptet krever det.⁶³

Når slike sentrale dokumenter opprettes og beholdes utenfor godkjente saks- og arkivsystemer, kommer de ikke fram i den offentlige journalen, og det vil ikke være mulig for pressen eller andre å søke innsyn i dokumentene. I de tilfellene der dokumentene blir offentliggjort på et senere tidspunkt, skjer det ofte etter at viktige beslutninger er tatt, eller når virksomheten selv har et ønske om å offentliggjøre bakgrunnsdokumenter. Det er da fare for at det er for sent å få en offentlig diskusjon om temaet eller påvirke beslutningsprosessene. Notatet om Syria ble først offentlig kjent etter at beslutningen om å sende norske styrker var tatt. Notatet har heller ikke blitt arkivert etter at det ble offentliggjort i VG.

Et søk (september 2016) i Utenriksdepartementets arkiv (OEP) viser at i alt 199 dokumenter med dato fra perioden 2010–2016 har «folkerett*» (trunkert) i dokumenttittelen.

63) Statsministerens kontor (2016) *Styrker kampen mot ISIL*. Pressemelding 2. mai 2016.

En analyse av titlene på trefflisten viser at 70 av dokumentene dreide seg om substansielle folkerettslige spørsmål og fortolkninger, for eksempel «Bruken av droner og folkeretten», «EU-domstolen – Luftkvalitetsdirektivet er ikke i strid med folkeretten» eller «Japan. Folkerettslige forhold i Arktis og observatørstatus i Arktisk Råd».⁶⁴

I løpet av en periode på 6 ½ år er det dermed, på et vesentlig forvaltningsområde i Utenriksdepartementet, arkivert 70 dokumenter med «folkerett» i tittelen. Riksrevisjonen undersøkte samtidig dokumentmengden på Utenriksdepartementets fellesområde med tilsvarende søk etter dokumenter som inneholder ordet «folkerett». Et tittelsøk uten datoavgrensning ga 468 treff. Det er vanskelig å si noe om omfanget av saksbehandling som foregår via e-post, på ansattes/medarbeideres egne maskiner eller på fellesområder, men det at det kun er arkivert 70 dokumenter, tyder på at mye saksbehandling skjer utenfor systemet og dermed heller ikke blir arkivert. Det er da en stor fare for at dokumentene går tapt, og de vil heller ikke bli journalført. Dermed vil ikke heller pressen og offentligheten være klar over at dokumentene eksisterer.

Utenriksdepartementet viser til at «folkerett» er et bredt fagområde og at departementet hovedsakelig bruker mer spesifiserte begreper for å beskrive innholdet i dokumenter som omhandler folkerettslige vurderinger. Dette kan i stor grad bidra til å forklare funnene om «folkerett» i arkivet og på fellesområdet ifølge departementet.

Norsk bistand til vaksineprogrammet GAVI

Norge er og har vært en betydelig bidragsyter til den globale vaksinealliansen GAVI, som finansierer vaksineprogrammer i en rekke utviklingsland. Norges bidrag har i perioden 2012–2016 vært fem milliarder kroner, og årlig utbetaling er planlagt økt til 1,5 milliarder kroner i 2017. Midlene overføres fra Utenriksdepartementet til GAVIs hovedkontor i Genève. Representanter fra Utenriksdepartementet deltar på GAVIs styremøter enten som fullverdige medlemmer eller som observatører to ganger i året eller oftere.

Revisjonen besøkte Utenriksdepartementets arkiv medio juni 2016 for å undersøke hvor mye dokumentasjon som var arkivert i departementets elektroniske arkivsystem. Analysen av dokumentene i arkivet viser at det er begrenset hvor mange saksdokumenter som er registrert på saker med GAVI i sakstittelen. For perioden 1. januar 2012 til 15. juni 2016⁶⁵ var det til sammen registrert 130 dokumenter (innkommende, utgående og interne). Av disse var det 12 utgående dokumenter med GAVI, enkeltpersoner ansatt i GAVI eller styrerepresentanter som adressat. Det var forventet at det av utgående korrespondanse ville bli funnet brev til GAVI som bekreftet årlige utbetalinger fra departementet. Slike brev fantes for to av årene, men manglet for 2012, 2013 og 2015.

Et søk på ordet «GAVI» i alle e-postkasser (innboks, sendt osv.) på departementets e-posttjener medio juni 2016 ga 25 000 treff. Utenriksdepartementet viser til departementets praksis med å informere store deler av virksomheten gjennom e-poster og at dette vil gjøre seg gjeldende for antall treff på e-posttjeneren for bl.a. Gavi.

Arkiveringsfrekvensen for dokumenter med «GAVI» i sakstittelen lå mellom 15 og 29 dokumenter per år i perioden 2012–2015, men økte i 2016 til 89 dokumenter.

Norges nest største enkeltavtale innen bistand er den som gjelder støtten til GAVI. Når det da viser seg at det er 15–29 arkiverte dokumenter per år som omhandler

64) De øvrige gjaldt valg av land til den internasjonale folkerettskommisjonen, høringsuttalelser til en NOU om festkontrakter og folkerett samt uttalelser til en veileder om forhandlinger om inngåelse av folkerettslige avtaler.

65) Det er her tatt utgangspunkt i publiseringsdato (OEP).

saken, kun 12 utgående dokumenter til GAVI i arkivet i løpet av 4 ½ år og omfattende dokumentasjon på e-posttjenere, tyder det på at mye av saksbehandlingen i denne perioden kan ha skjedd utenfor saks- og arkivsystemet. Utgående korrespondanse som gjelder rapportering, utbetalinger, juridiske forhold, norsk oppfølging av avtalen, evalueringer, instruksjoner for og referater fra styremøter og saker som skal drøftes og avgjøres på disse møtene, eller saker i underliggende komiteer, som finans- og revisjonskomiteen, mangler dermed i arkivet. Mangelfull dokumentasjon kan være problematisk for Utenriksdepartementet selv, men også for den interesserte offentligheten og for forskere når de skal forske på forvaltningen av norsk bistand i denne perioden.

4.4 Journalføres saksdokumenter løpende?

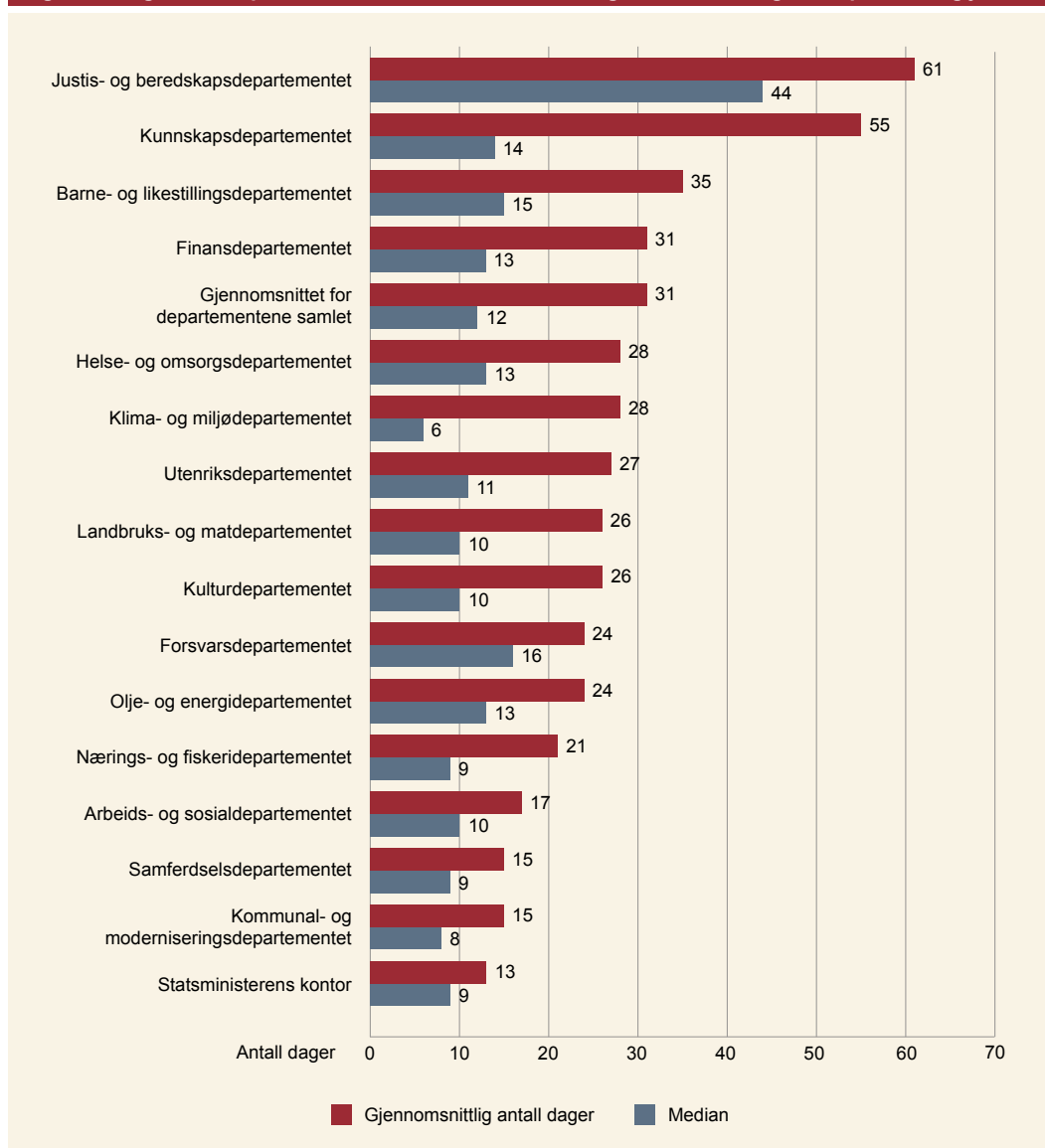
Journalføring skal som hovedregel skje fortløpende. Dersom det går for lang tid fra et dokument er ferdigstilt, til det er journalført og journalposten er publisert på Offentlig elektronisk postjournal (OEP), vil saken kunne miste mye av sin aktualitet. Når dokumenter (i betydningen journalposter) blir publisert sent, er det en fare for at pressen og allmennheten ikke får informasjon om saken før etter at den er ferdig behandlet i forvaltningen, og at det blir derfor ikke mulig å føre en offentlig debatt om saken.

En statistisk analyse av samtlige dokumenter som ble publisert på OEP i 2015 (ca. 3,5 millioner journalposter) viser at det i gjennomsnitt tar 29 dager fra et dokument er ferdigstilt, til det blir publisert på OEP.⁶⁶ Medianen er på 9 dager, noe som vil si at det for det midterste dokumentet når dokumentene er sortert i stigende rekkefølge (med hensyn til journalføringstid), tar 9 dager fra dokumentet blir ferdigstilt, til det blir publisert på OEP. Siden ekstremverdier er utelatt i analysen og gjennomsnittet er såpass mye høyere enn medianen, kan det tyde på at det er en betydelig andel av dokumentene som blir journalført relativt sent. For departementene er gjennomsnittet 31 dager og medianen 12 dager. For direktorater og tilsyn er gjennomsnittet 29 dager og medianen er 8 dager. Tiden er her målt fra dokumentet er ferdig behandlet i departementet (dokumentdato), til det legges ut på offentlig journal. Det betyr at det ikke skjer noe mer faglig saksbehandling i dette tidsrommet, kun tekniske prosedyrer i arkivsystemet og kvalitetssikring av journalen.

Det er stor variasjon mellom virksomhetene når det gjelder hvor lang tid det tar fra et dokument er ferdigstilt, til det blir publisert på OEP. Figur 5 viser gjennomsnittlig antall dager og median for de ulike departementene fra et dokument er ferdigstilt, til det blir publisert på OEP. Som figuren viser, er variasjonen stor mellom departementene, fra gjennomsnittlig 13 dager ved Statsministerens kontor til gjennomsnittlig 55 og 61 dager i henholdsvis Kunnskapsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Justis- og beredskapsdepartementet er også det departementet som har klart høyets median, med 44 dager.

66) Den statistiske analysen av OEP-data er avgrenset til å gjelde dokumenter med dokumentdato mellom 1. januar 2010 og 31. desember 2015. Alle dokumenter med dokumentdato før 2010 er holdt utenfor analysen for at ikke ekstreme verdier (uteliggere) skal påvirke analysen.

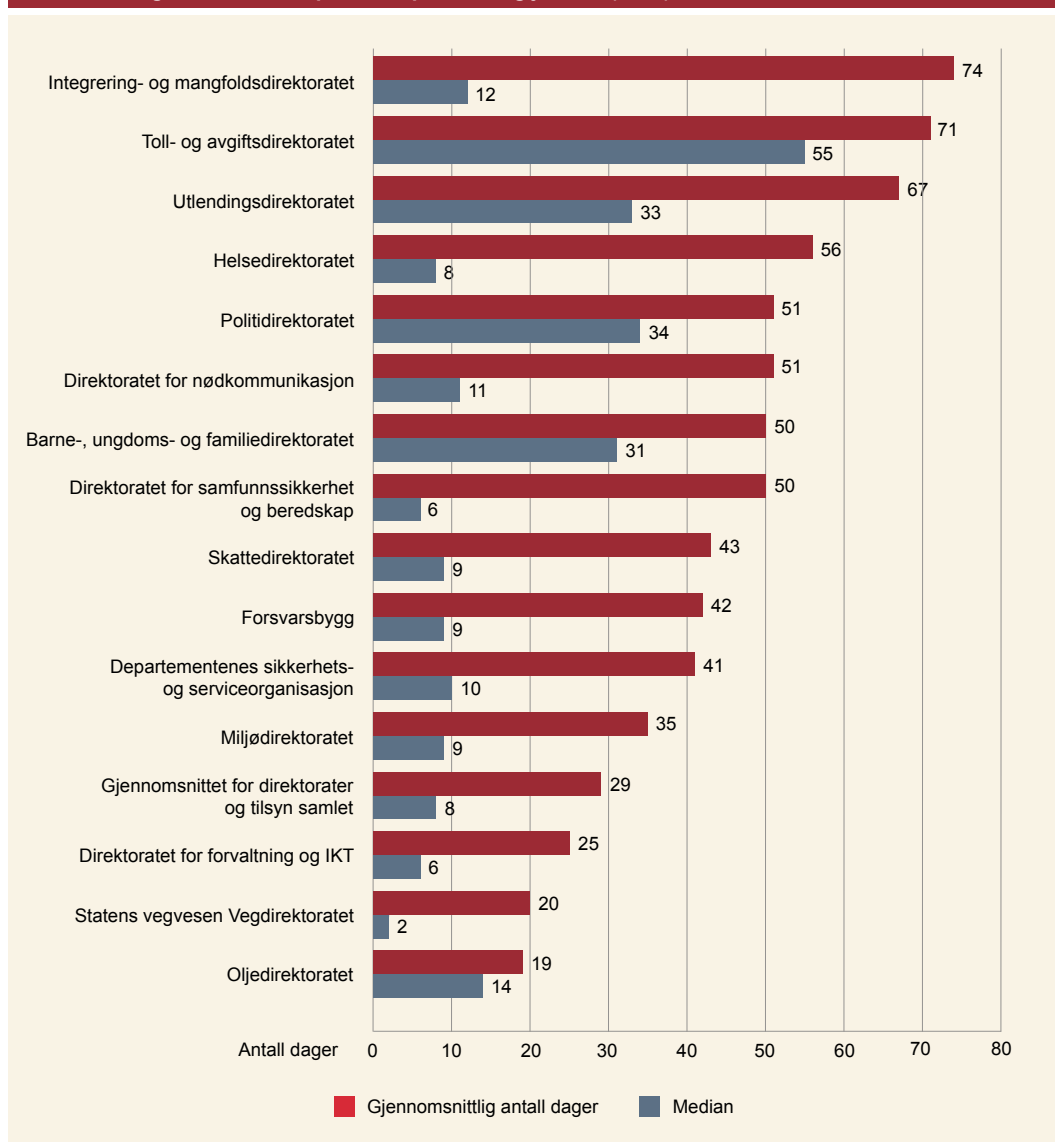
Figur 5 Varighet fra departementenes dokumenter er ferdigstilt, til de er registrert på offentlig journal



Kilde: Riksrevisjonen/OEP

Også blant direktoratene er det stor variasjon når det gjelder hvor mange dager det tar fra et dokument er ferdigstilt, til det blir publisert på OEP. Figur 6 på neste side viser gjennomsnittlig antall dager og median for noen utvalgte direktorater fra et dokument er ferdigstilt, til det blir publisert på OEP. Virksomhetene er valgt ut på bakgrunn av graden av politisk oppmerksomhet og betydningen av at informasjon om virksomhetenes arbeid er tilgjengelig for offentligheten.

Figur 6 Gjennomsnittlig antall dager og median for utvalgte virksomheter fra et dokument er ferdigstilt, til det blir publisert på offentlig journal (2015)



Kilde: Riksrevisjonen/OEP

Analysen viser at det i gjennomsnitt tar lengre tid fra dokumentet er ferdigstilt, til det blir journalført internt i virksomhetens arkivsystem, enn det tar fra det blir journalført internt, til det blir publisert på OEP. Det betyr at de viktigste årsakene til at dokumenter blir journalført sent, er at saksbehandleren enten bruker tid på å importere dokumenter til arkivsystemet eller på å ekspedere ferdige dokumenter, samt tidsbruk i arkivet ved den første interne kvalitetssikringen. I tillegg opererer de fleste arkivene med rundt én uke forsinkelse fra dokumenter blir journalført internt, til de blir publisert på OEP. Det skyldes at de skal få tid til å kvalitetssikre journalen før den blir publisert offentlig. Justis- og beredskapsdepartementet skiller seg klart ut med både et gjennomsnitt og en median på 34 dager fra dokumenter blir journalført internt, til de blir publisert på offentlig journal. Til sammenligning bruker alle de andre departementene mellom to og ti dager på dette.

Analysen viser at Justis- og beredskapsdepartementet bruker lengst tid av departementene på å publisere dokumenter i offentlig journal. Departementet peker på at de bruker mye

tid på å kvalitetssikre journalen, både for å hindre at opplysninger som er underlagt taushetsplikt blir offentliggjort, og for å sikre at journalen er mest mulig korrekt.⁶⁷ I referatet fra et styringsdialogmøte mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet 20. juni 2014 framgår det at departementet ikke alltid ønsker at all kommunikasjon skal offentliggjøres fortløpende. Under overskriften «Innsyn» i referatet står det at «[Justis- og beredskapsdepartementet] understreker at det er viktig at det etableres rutiner som sikrer at departement og etat kan kommunisere i en innledende fase i saker uten at det blir kjent utad».⁶⁸ OEP-analysen viser at det for Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet tar i gjennomsnitt henholdsvis 61 og 51 dager fra dokumenter er ferdigstilt, til de blir publisert på OEP, og medianen er henholdsvis 44 og 34 dager. Figur 5 og 6 viser at dette er svært lang tid sammenlignet med de fleste andre virksomheter.

Ved å avgrense analysen til de dokumentene som går mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet, øker journalføringstiden ytterligere i departementet. For Justis- og beredskapsdepartementet er journalføringstiden i gjennomsnitt 72 dager for dokumenter som sendes til Politidirektoratet (medianen er 55 dager). For Politidirektoratet er journalføringstiden for henvendelser fra Justis- og beredskapsdepartementet derimot noe kortere enn gjennomsnittet (47 mot 51 dager).

4.4.1 Et konkret eksempel på journalføring – kontrakter og overskridelsesfullmakter i Politidirektoratet⁶⁹

Politidirektoratet opplyser at de har hatt en praksis der signert versjon av avtaler og kontrakter mellom Politidirektoratet og eksterne leverandører har blitt kategorisert som såkalt dokumenttype A i saks- og arkivsystemet. Samtidig har de i perioden 2001–2016 hatt en funksjonalitet i systemet som gjør at dokumenttype A ikke kommer på offentlig journal (OEP). Det har resultert i at endelig versjon av mange kontrakter og avtaledokumenter i denne perioden ikke har kommet på OEP. Totalt gjelder dette 245 avtaledokumenter som dreier seg om alt fra kjøp av konsulentbistand til utvikling av nye straffesakssystemer og bistand til drift av ikt-systemer til rammeavtaler om kjøp av PR- og kommunikasjonstjenester, avtaler om medietrening og kommunikasjonsrådgivning og kjøp av veiledertjenester for toppledere i politi- og lensmannsetaten. Selve anskaffelses-sakene har imidlertid blitt publisert med inngående og utgående dokumenter og dermed gjort det mulig å følge med på saken og søke innsyn i dokumentene. Ifølge Politidirektoratet arbeides det nå med å endre denne praksisen slik at også alle framtidige kontrakter i endelig versjon vil komme fram på offentlig journal.

Søk i Politidirektoratets arkivsystem avdekket at det er mangelfull arkivering av korrespondanse mellom Politidirektoratet og den underliggende enheten Politiets IKT-tjenester. Politiets IKT-tjenester har ansvar for å sikre stabil og sikker tilgjengelighet for politiets IKT-løsninger.

Tabell 5 på neste side viser hva som finnes på offentlig journal om saken om styringsdialogen mellom Politidirektoratet og Politiets IKT-tjenester i 2016.⁷⁰ Bildet viser at det er mange hull i dokumentrekken under overskriften «Dokumentnummer».⁷¹

67) Arbeidsmøte med Justis- og beredskapsdepartementets arkivtjeneste 18. april 2016.

68) Referat fra styringsdialogmøte mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet 20. juni 2014.

69) Teksten i avsnittet er basert på intervju med Politidirektoratet 12. mai 2016 samt utfyllende informasjon i brev fra Politidirektoratet til Riksrevisjonen av 26. mai 2016.

70) Sak nummer 2015/04351.

71) Tabellen er reproduksjon av informasjon fra bilde fra OEP fra 21. september 2016. I etterkant av revisjonens besøk hos Politidirektoratet 12. mai 2016, der manglene i den offentlige journalen ble påpekt, har Politidirektoratet journalført en rekke av dokumentene. Dette ble gjort i oktober og november 2016, mer enn et halvt år etter at dokumentene var ferdig saksbehandlet.

Tabell 5 Offentlig journal (OEP) for sak nr. 2015/04351 Styringsdialogen mellom Politidirektoratet og Politiets IKT-tjenester (2016)

Dokumentliste Viser alle dokumenter på saken `2015/04351 - Styringsdialogen 2016 - Politiets IKT-tjenester` i Politidirektoratet			
Viser 1 - 10 av 13 treff			
Forrige Side 1 2 Neste			
Dokumenttittel	Dokumentnummer	Dokumentdato	Avsender/mottaker
Søknad om overskridelsesfullmakt	1	04.02.2016	FRA: Politiets IKT-tjenester
Månedssrapport - januar 2016 - Politiets IKT-tjenester	2	16.02.2016	FRA: Politiets IKT-tjenester
Overskridelsesfullmakt 2016 - Etablering av nettverk FN16	3	22.02.2016	TIL: Politiets IKT-tjenester
Månedssrapport - februar 2016 - Politiets IKT-tjenester	11	15.03.2016	FRA: Politiets IKT-tjenester
Søknad om overskridelsesfullmakt - nødvendig tiltak - infrastruktur	18	07.04.2016	FRA: Politiets IKT-tjenester
Månedssrapport - Mars 2016 - Politiets IKT-tjenester	19	15.04.2016	FRA: Politiets IKT-tjenester
Tertialrapport 1. tertial 2016	26	11.05.2016	FRA: Politiets IKT-tjenester
Økning av interntimepris - 2017 - budsjettet	29	10.06.2016	FRA: Politiets IKT-tjenester
Månedssrapport mai 2016 - Politiets IKT-tjenester	32	13.06.2016	FRA: Politiets IKT-tjenester
Tilsvare på føringer budsjettinnspill 2017-2019	33	21.06.2016	FRA: Politiets IKT-tjenester

Kilde: OEP/Difi [Lesedato 21. september 2016]

I Politidirektoratets saks- og arkivsystem finnes den fullstendige saken. Tabell 6 viser at saken, slik den framstår i arkivsystemet, er langt mer omfattende enn slik den framstår i den offentlige journalen. I den offentlige journalen finnes det elleve innkommende og to utgående dokumenter som er sendt mellom Politidirektoratet og Politiets IKT-tjenester. I Politidirektoratets arkiv er det til sammenligning 6 innkommende og 16 utgående dokumenter. Alle innkommende (I) og utgående (U) dokumenter skal etter arkivlovens bestemmelser legges ut på offentlig journal. Politidirektoratet har valgt ikke å føre interne dokumenter på offentlig journal, og de fire x-notatene (jf. tabell 6, andre kolonne) skal derfor ikke føres på offentlig journal.

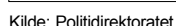
Tabell 6 Dokumenter registrert i Politidirektoratets saks- og arkivsystem på sak nr. 2015/04351 Styringsdialogen 2016 – Politiets IKT-tjenester

Dok.nr.	Type	Dok. dato	Avs/mott.	Beskrivelse
26	I	11052016	Politiets IKT-tjenester	Tertialrapport 1. tertial 2016
25	X	10052016		Notat til SØV vedr forslag til felles forbedringsprosess
24	X	03052016		Notat til SØV vedr forslag til felles forbedringsprosess
23	U	22042016	Politiets IKT-tjenester	Overskridelsesfullmakt T2 - Nye datasentre
22	U	21042016	Politiets IKT-tjenester	Overskridelsesfullmakt T2 - SOS 24/7
21	U	21042016	Politiets IKT-tjenester	Overskridelsesfullmakt T2 - Strakstiltak datasentre
20	U	21042016	Politiets IKT-tjenester	Overskridelsesfullmakt T2 - HSO
19	I	15042016	Politiets IKT-tjenester	Månedssrapport - Mars 2016 - Politiets IKT-tjenester
18	I	07042016	Politiets IKT-tjenester	Søknad om overskridelsesfullmakt - nødvendig tiltak - infrastruktur
17	U	06042016	Politiets IKT-tjenester	Overskridelsesfullmakt - Sikkerhet og kapasitet i politinettet
16	X	06042016		Rapport på hendelsesforløp aggregat DS1
15	U	05042016	Politiets IKT-tjenester	Budsjettildeling 2016 - tilbakemelding PIT
14	U	17032016	Politiets IKT-tjenester	Referat - månedssrapport februar 2016
13	U	17032016	Politiets IKT-tjenester	Referat - månedssrapport januar 2016
12	U	17032016	Politiets IKT-tjenester	Overskridelsesfullmakt - Verktøy for PPM
11	I	15032016	Politiets IKT-tjenester	Månedssrapport - februar 2016 - Politiets IKT-tjenester
10	U	11032016	Politiets IKT-tjenester	Overskridelsesfullmakt - Nye datasentre
9	U	11032016	Politiets IKT-tjenester	Overskridelsesfullmakt - Strakstiltak datasentre
8	U	11032016	Politiets IKT-tjenester	Overskridelsesfullmakt - SOS 24/7
7	U	11032016	Politiets IKT-tjenester	Overskridelsesfullmakt - Mottaksprosjektet HSO
6	U	11032016	Politiets IKT-tjenester	Disponeringsskriv 2016
5	U	11032016	Politiets IKT-tjenester	Slettet
4	X	22022016		Bakgrunnsnotat ifm overskridelsesfullmakt nettverk
3	U	22022016	Politiets IKT-tjenester	Overskridelsesfullmakt 2016 - Etablering av nettverk FN16
2	I	16022016	Politiets IKT-tjenester	Månedssrapport - januar 2016 - Politiets IKT-tjenester
1	I	04022016	Politiets IKT-tjenester	Søknad om overskridelsesfullmakt

Kilde: Politidirektoratet

Blant dokumentene som ikke er lagt ut på offentlig journal, er seks overskridelsesfullmakter som er sendt fra Politidirektoratet til Politiets IKT-tjenester. Til sammen gir overskridelsesfullmaktene som ikke er journalført, Politiets IKT-tjenester tillatelse til å bruke flere titalls millioner kroner mer enn det opprinnelig ble budsjettet med i budsjettet for 2016. For eksempel er overskridelsesfullmakten som gjelder Mottaksprosjektet HSO (dokument nr. 7), et utviklingsprosjekt som skal gjøre Politiets IKT-tjenester i stand til å levere ikt-tjenester til politietaten, på 4,7 millioner kroner. Overskridelsesfullmakten

Bilde 2 Overskridelsesfullmakt sendt fra Politidirektoratet til Politiets IKT-tjenester



I evalueringen av offentlighetsloven kommer det fram at noen journalister opplever at offentlige virksomheter «blender» journalen ved å gi dokumenter intetsigende titler slik at det skal bli vanskelig for utenforstående å forstå hva dokumentene faktisk inneholder.⁷³ På den måten er det mulig å unngå oppmerksomhet og innsynskrav i politisk sensitive saker. 88 prosent av saksbehandlerne og mellomlederne i departementene svarer i spørreundersøkelsen at de alltid eller ofte gir saksdokumenter i departementets

73) Oxford Research (2015).

saks- og arkivsystem meningsbærende titler som er dekkende for innholdet. En form for blanding er at både saks- og dokumenttittelen er lik og dermed gir lite informasjon om dokumentets innhold. Det samme gjelder gjerne for dokumenttitler som kun består av ett ord. Det kan være naturlige årsaker til at slike titler blir brukt, men omfanget av bruken av slike titler kan likevel gi en pekepinn på hvor utbredt blanding er. Det har ikke latt seg gjøre å gjennomføre en fullstendig statistisk analyse av hvor meningsbærende saks- og dokumenttitlene i forvaltningen er i stort, men noen talldata tyder på at blandingen har et visst omfang.

En statistisk analyse av samtlige dokumenter som ble publisert på OEP i 2015, viser at 6 prosent av dokumentene har lik saks- og dokumenttittel. For departementene samlet har 18 prosent av dokumentene lik saks- og dokumenttittel. Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartement skiller seg ut her med en høy prosentandel dokumenter med lik saks- og dokumenttittel, henholdsvis 34, 39 og 35. I motsatt ende ligger Statsministerens kontor (4 %), Kulturdepartementet (4 %) og Barne- og likestillingsdepartementet (6 %) som alle har en lav andel like saks- og dokumenttitler.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at en del tilfeller av journalposter med lik saks- og dokumenttittel vil gjelde dokumenter som for eksempel «Utkast til r-notat». Utkast til r-notat blir unntatt innsyn etter offentlighetsloven § 14 første ledd, og dokumentene i slike saker er alltid graderte etter beskyttelsesinstruksen. Samordningsdepartementene og departementer med omfattende ansvarsområder vil ha noe større tilfang av utkast til r-notater enn andre departementer, noe som kan forklare forskjellene. Utleveringssaker under Justis- og beredskapsdepartementet står langt på vei i samme stilling som saker om r-notater. Opplysningene om hvem og hva en slik sak gjelder, vil som den klare hovedregelen være underlagt taushetsplikt. De delene av saks- eller dokumenttittelen som inneholder slike opplysninger, står derfor i en tittellinje i arkivsystemet som det blir gjort unntak for i den offentlige journalen.⁷⁴

Forsvarsdepartementet viser til at både graderte og ugraderte saksdokumenter ble registrert i én og samme journal i store deler av 2015. Graderte dokumenter framsto da i den offentlige journalen (OEP) med sakstittel og dokumenttittel «Avskjermet» i henhold til lovverket. Departementet opplyser om at de nå har etablert en egen gradert journal på begrenset nett der graderte saksdokumenter nå journalføres.

Totalt består seks prosent av alle dokumenttitlene i OEP av kun ett ord. Tre prosent av dokumenttitlene til departementene består av ett ord, mens tilsvarende tall for direktorater og tilsyn er seks prosent. Det er stor variasjon mellom virksomhetene når det gjelder hvor stor andel av dokumenttitlene som består av ett ord. Norsk kulturråd, Statsministerens kontor, Statistisk sentralbyrå og Utlendingsdirektoratet er blant virksomhetene som har en høy andel dokumenttitler som består av ett ord, henholdsvis 40, 21, 17 og 16 prosent. For de fire virksomhetene er henholdsvis «Ekspertvurdering», «Bestillingsbrev», «Endringsmelding» og «Status» de fire titlene bestående av ett ord som brukes oftest. I motsatt ende av skalaen ligger Miljødirektoratet, Oljedirektoratet, Forsvarsbygg og Landbruks- og matdepartementet, som alle har under 1 prosent dokumenttitler som består av kun ett ord.

Noen saker består av dokumenter med ett ord *i tillegg til* at de har en stor andel dokumenter med lik saks- og dokumenttittel. Det gjør det vanskelig å forstå hva dokumentene faktisk inneholder. Et eksempel finnes i Finansdepartementet i en sak om Det internasjonale pengefondet (IMF), jf. bilde 3 på neste side.

74) Felles administrativt svarbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kulturdepartementet til Riksrevisjonen 27.mars 2017.

Bilde 3 Sak nummer 2015/2056 med sakstittel «IMF» fra Finansdepartementet

En søsøke fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Dokumentliste [Tilbake til søkeresultatet](#) [Nytt søk](#) [Din side](#)

Viser alle dokumenter på saken '2015/2056 - IMF' i Finansdepartementet.
Viser 341 - 350 av 381 treff.

[Første](#) | Side: [20](#) [21](#) [22](#) [23](#) [24](#) [25](#) [26](#) [27](#) [28](#) [29](#) | [Neste](#)

Klikk på kolonneoverskrifter for å sortere resultater.

Dokumenttittel	Dokumentnummer	Dokumentdato	Avsender/mottaker	Unntaksgrunnlag dokument	Bestill
IMF	348	25.06.2014	FRA: Norges Bank	Offl. § 20 første ledd bokstav b	Legg i kurv
IMF	349	25.06.2014	FRA: Finansdepartementet Sverige	Offl. § 20 første ledd bokstav b	Legg i kurv
IMF	350	26.06.2014	FRA: Finansdepartementet Sverige	Offl. § 20 første ledd bokstav b	Legg i kurv
IMF	351	02.07.2014	FRA: Norges Bank	Offl. § 20 første ledd bokstav b	Legg i kurv
IMF	352	29.06.2015	FRA: Norges Bank	Offl. § 20 første ledd bokstav b	Legg i kurv
IMF	353	02.07.2015	FRA: International Monetary Fund	Offl. § 20 første ledd bokstav b	Legg i kurv
IMF	354	03.07.2015	FRA: Norges Bank	Offl. § 20 første ledd bokstav b	Legg i kurv
IMF	355	19.10.2015	FRA: Finansdepartementet Sverige	Offl. § 20 første ledd bokstav b	Legg i kurv
IMF	358	21.10.2015	FRA: International Monetary Fund	Offl. § 20 første ledd bokstav b	Legg i kurv
IMF	359	27.10.2015	FRA: International Monetary Fund	Offl. § 20 første ledd bokstav b	Legg i kurv

Kilde: OEP/Difi

Denne praksisen med å bruke en lite informativ sakstittel og gi alle dokumentene den samme tittelen som saken (IMF), ser ut til å være gjennomgående på dette saksfeltet. Bare for 2015 finnes det 13 saker i Finansdepartementet med sakstittelen «IMF» eller «IMF-sak».⁷⁵ Tilsvarende er det for 2013 og 2014. Det store flertallet av dokumentene i disse sakene har fått samme dokumenttittel som saken. Søk på «IMF» i saks- eller dokumenttittel for 2015 gir vel 1100 treff. Av disse har ca. 1000 dokumenter tittelen «IMF», «IMF-sak», «IMF Koordineringssak» eller «IMF Innrapportering». Samlet gjør dette det svært vanskelig for interesserte å få innsyn i Finansdepartementets saksbehandling og korrespondanse i saker som omhandler IMF. Dette er et økonomisk vesentlig saksfelt da Norge til sammen stiller 11,7 milliarder dollar (rundt 100 milliarder kroner) til disposisjon for IMF's generelle ordninger. I tillegg gir Norge frivillige bidrag til IMF's låneordninger for lavinntektsland. Den norske lånerammen er her på 300 millioner dollar (rundt 2,5 milliarder kroner).⁷⁶

75) Eksempelvis 2015/1429 – «IMF», 2015/2732 – «IMF», 2015/2871 – «IMF», 2015/2959 – «IMF», 2015/3235 – «IMF», 2015/3777 – «IMF», 2015/4275 – «IMF», 2015/4353 – «IMF», 2015/4680 – «IMF», 2015/4802 – «IMF», 2015/5608 – «IMF» og 2015/2461 – «IMF-sak».

76) Finansdepartementet (2016) *Det internasjonale valutafondet (IMF)*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/norsk_okonomi/imf-om-norsk-okonomi/id443406/> [Lesedato: sist oppdatert 29. april 2016.]

5 I hvilken grad legger forvaltningen til rette for innsyn i forvaltningens dokumenter?

5.1 Forhåndsuntak av dokumenter

Offentlige virksomheter har anledning til å forhåndsklassifisere dokumenter i den offentlige journalen som unntatt offentlighet. Ved et slikt forhåndsuntak vil det fortsatt være mulig å be om innsyn i dokumentet, men det vil være angitt en lovhjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet under kategorien unntaksgrunnlag. Ifølge veilederen til offentlighetsloven betyr forhåndsuntak at det blir fastsatt at det helt eller delvis skal, eller kan og bør, gjøres unntak fra innsyn i dokumentet, selv før det har kommet et innsynskrav.

Veilederen for virksomhetene som benytter Offentlig elektronisk postjournal (OEP),⁷⁷ viser til at forhåndsklassifisering først og fremst har til hensikt å hindre at noen senere av vanvare skulle komme til å offentliggjøre noe som organet enten har plikt til eller et reelt og saklig behov for å unnta fra offentlighet. Det er også et signal til virksomheten som mottar dokumentet om at dokumentet helt eller delvis bør unntas fra offentlighet.

Veilederen til offentlighetsloven viser til at forhåndsklassifisering også kan binde opp vurderingene hos virksomheten når det senere kommer et konkret innsynskrav (Justis- og politidepartementet 2010). Hos dem som ønsker å kreve innsyn i et dokument, kan det i tillegg virke avskrekkende og føre til misforståelser om at dokumenter faktisk er unntatt fra offentlighet dersom det er oppgitt en lovhjemmel som unntaksgrunnlag i den offentlige journalen. Forhandsklassifisering bør derfor bare brukes når dokumentet er underlagt taushetsplikt, eller når det er på det rene at det kan gjøres unntak samtidig som det er uaktuelt å utøve merinnsyn. Veilederen til offentlighetsloven sier det samme og i tillegg at offentlige virksomheter som klar hovedregel ikke skal forhåndsklassifisere et dokument, jf. revisjonskriteriene i punkt 3.3.1.

En statistisk analyse av samtlige dokumenter som ble publisert på OEP i 2015, viser at 26 prosent av alle dokumentene er forhåndsunntatt. For departementene samlet er 24 prosent av dokumentene forhåndsunntatt, mens tilsvarende tall for direktorater og tilsyn er 26 prosent. Figur 7 på neste side viser andelen forhåndsunntatte dokumenter i departementene.

⁷⁷) Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2010).

Figur 7 Andelen forhåndsunnattede dokumenter i departementene

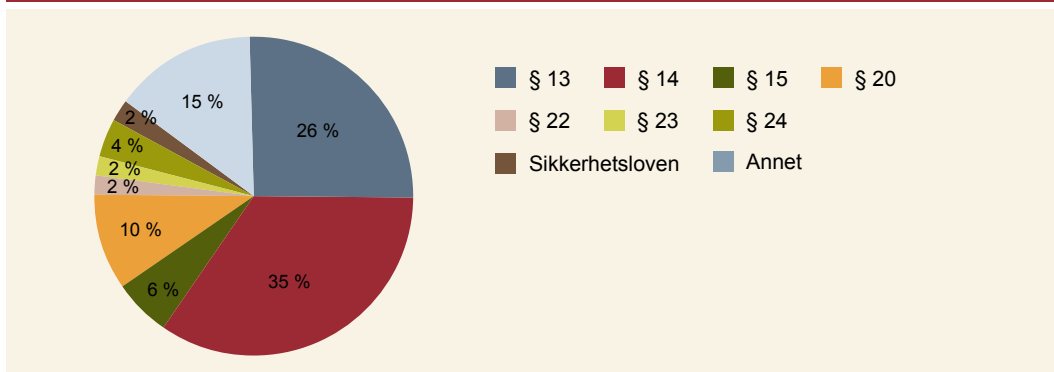


Kilde: Riksrevisjonen/OEP

Andelen forhåndsklassifiserte dokumenter vil blant annet ha sammenheng med departementenes saksportefølje, og det er derfor ikke unaturlig at noen departementer har et større behov for forhåndsunnattak enn andre. Enkelte departementer, som Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet, vil ha en høy andel saker og dokumenter som må unntas offentlighet av hensyn til nasjonale forsvars- og sikkerhetsinteresser.⁷⁸ For Forsvarsdepartementets er for eksempel 41 prosent av forhåndsunnatakene hjemlet i sikkerhetsloven, beskyttelsesinstruksen eller § 21 i offentlighetsloven.

Figur 8 viser hvilke lovhjemler i offentlighetsloven som benyttes for forhåndsunnattak av dokumenter hos departementene.

Figur 8 Fordeling etter lovhjemler i offentlighetsloven som benyttes for forhåndsunnattak av dokumenter hos departementene



Kilde: Riksrevisjonen/OEP

78) Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kulturdepartementets brev til Riksrevisjonen, 27. mars 2017. Forsvarsdepartementets brev til Riksrevisjonen 27. mars 2017.

Som figuren viser, er § 14 (om interne dokumenter), § 13 (om taushetsbelagte opplysninger), § 20 (om Norges utenrikspolitiske interesser) og § 15 (om dokumenter innhentet utenfra til intern saksforberedelse) hyppigst brukt. Annetkategorien, som utgjør 14,6 prosent, består hovedsakelig av forhåndsuntak som ikke er hjemlet i en paragraf, men har teksten «Internt skjermet» eller «Personalsak». Andelene i figuren er beregnet ut fra det totale antallet forhåndsuntatte dokumenter.

Figur 9 viser andelen forhåndsuntatte dokumenter i noen utvalgte direktorater. Det er naturlig at andelen forhåndsgraderte dokumenter varierer noe mellom virksomhetene fordi de utfører ulike oppgaver og håndterer ulike mengder dokumenter med taushetsbelagte opplysninger. Departementene viser til at en lav andel forhåndsuntatte dokumenter hos noen etater, trolig kan forklares med at det generelt er unntak fra innsyn for journalinnføringer i enkelte sakstyper jf. offentlegforskrifta § 9 femte ledd bokstav a til c. Unntaket i bokstav c for journalinnføringer i enkeltsaker etter barnevernloven kan for eksempel trolig forklare hvorfor BUF har en så lav andel forhåndsuntatte dokumenter i journalen.⁷⁹

Figur 9 Andelen forhåndsuntatte dokumenter i noen utvalgte virksomheter. Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonen/OEP

Blant direktoratene samlet er offentlighetsloven § 13 (om taushetsbelagte opplysninger) den klart mest brukte paragrafen i forbindelse med forhåndsuntak av dokumenter. Deretter følger § 26 (om forskningsopplysninger, fødselsnummer m.m.), § 25 (om til-settingssaker) og § 14 (om interne dokumenter).

Det varierer hvorvidt departementene og direktoratene publiserer interne dokumenter på OEP. En mulig forklaring på hvorfor noen virksomheter har en høyere andel forhåndsuntatte dokumenter enn andre, er at de virksomhetene som publiserer interne dokumenter, også unntar mer på forhånd.

79) Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kulturdepartementets felles brev til Riksrevisjonen, 27. mars 2017.

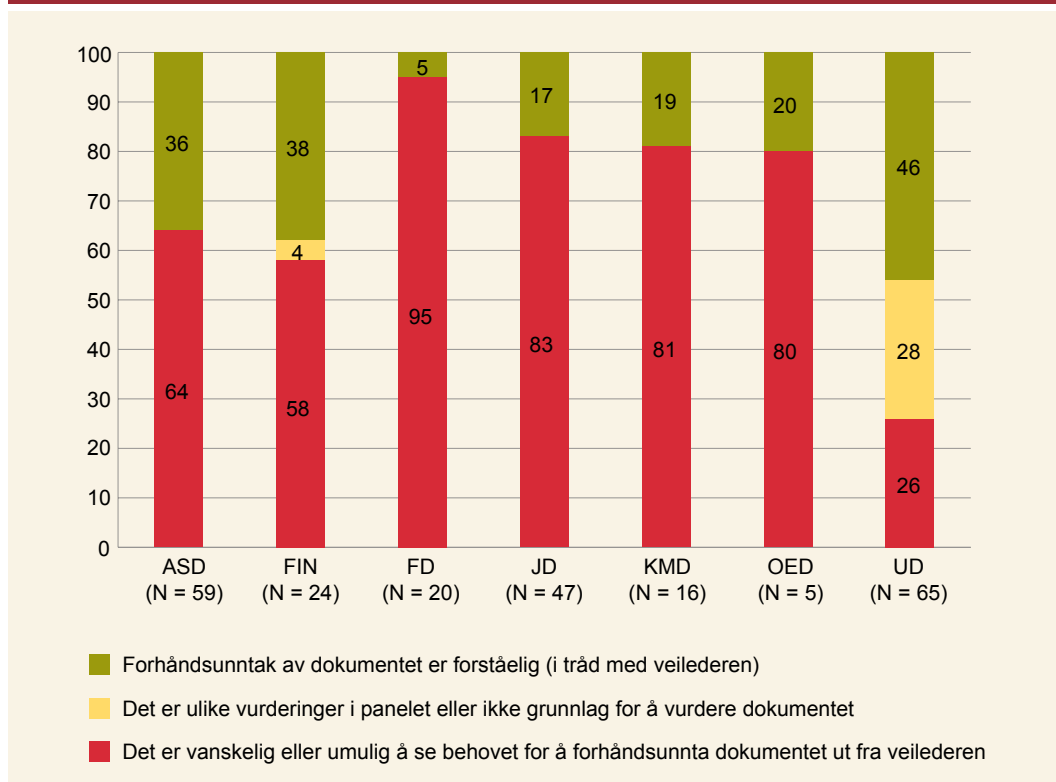
Figur 8 viser imidlertid at departementer som journalfører interne dokumenter, ligger både øverst og nederst i den rangerte oversikten over forhåndsunntak. Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet journalfører interne dokumenter, men det gjør også Nærings- og fiskeridepartementet. Blant departementene som ligger på og over gjennomsnittet, og departementene som ligger under gjennomsnittet, er det like mange departementer som journalfører interne dokumenter, som det er departementer som ikke gjør dette. Analysen viser også at det for departementene samlet er utgående dokumenter som i størst grad er forhåndsunntatt (27 prosent), så interne dokumenter (25 prosent) og deretter innkommende dokumenter (23 prosent). Ut fra dette synes det ikke å være grunnlag for hypotesen om at de virksomhetene som publiserer interne dokumenter, også unntar en større andel dokumenter på forhånd.

5.1.1 Er forhåndsunntaket i tråd med regelverket?

Etter en gjennomgang av 236 forhåndsunntatte dokumenter fra 7 utvalgte departementer i 2015 har det juridiske ekspertpanelet kommet fram til at bruken av forhåndsunntak er forståelig og i tråd med veilederen til offentlighetsloven for 73 av dokumentene (31 prosent).⁸⁰ For 144 av dokumentene mener panelet at det er vanskelig eller umulig å se behovet for forhåndsunntak av dokumentet fra innsyn. I én av sakene kom panelet fram til at de ikke har godt nok grunnlag for å vurdere dokumentet, mens juristene i panelet kom til ulike konklusjoner i vurderingen av 18 dokumenter (8 prosent).⁸¹ Det betyr at ekspertpanelet vurderer det som vanskelig eller umulig å se behovet for å bruke forhåndsunntak for 61 prosent av dokumentene, mens det for 31 prosent av dokumentene vurderer det som forståelig at forhåndsunntak har blitt brukt.

Figur 10 viser hvordan ekspertpanelets vurderinger fordeler seg på de sju utvalgte departementene.

Figur 10 Ekspertpanelets vurdering av forhåndsunntak i sju departementer. Tall i prosent. N = 236



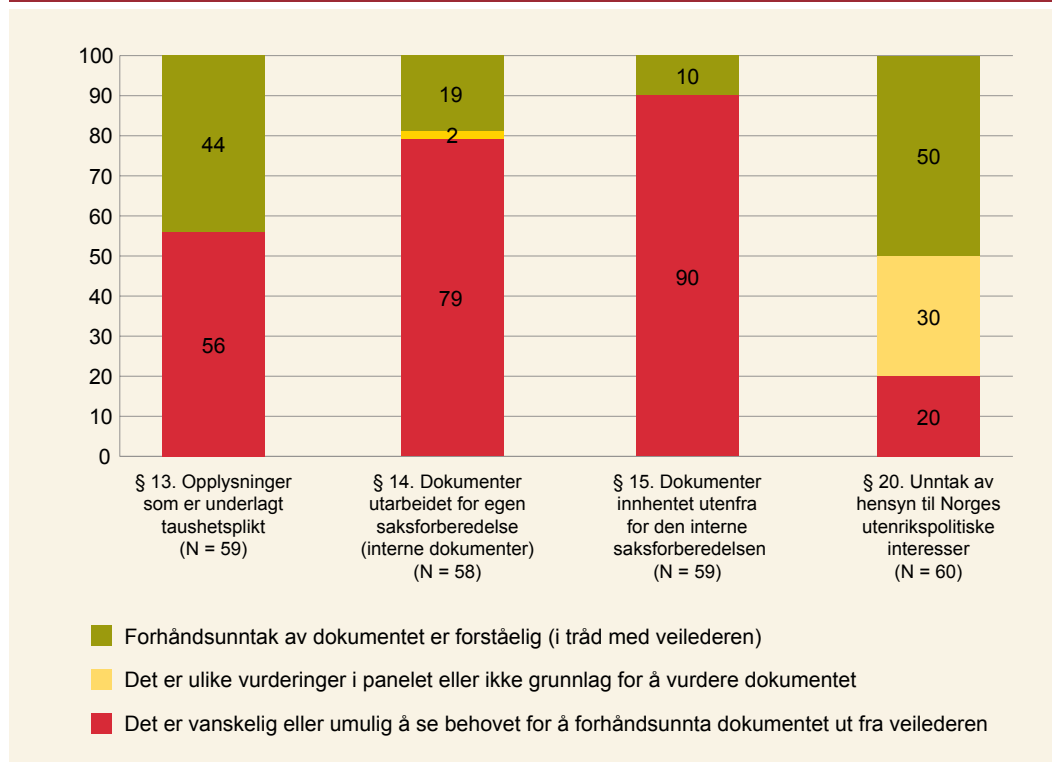
Kilde: Riksrevisjonen

80) Som redegjort for i punkt 4.1 danner dokumenter som blir registrert i departementenes arkiv, en journalpost i form av et hoveddokument og eventuelt ett eller flere vedlegg. For enkelhets skyld brukes i det følgende begrepet dokument for en slik journalpost.

81) De sakene der juristene kom til ulike konklusjoner, gjelder hovedsakelig Utenriksdepartementets hjemmelsbruk for unntak av dokumenter fra EU-domstolen og noteveksling om personalmessige forhold for ambassadepersonell fra fremmede stater i Norge.

Figuren viser at Forsvars-, Justis- og beredskaps- og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har høyest andel dokumenter der det er vanskelig eller umulig å se behovet for forhåndsunntaket.

Figur 11 Ekspertpanelets vurdering av om hjemmelen departementet har oppgitt, gir rettslig grunnlag for unntak. Tall i prosent. N = 236



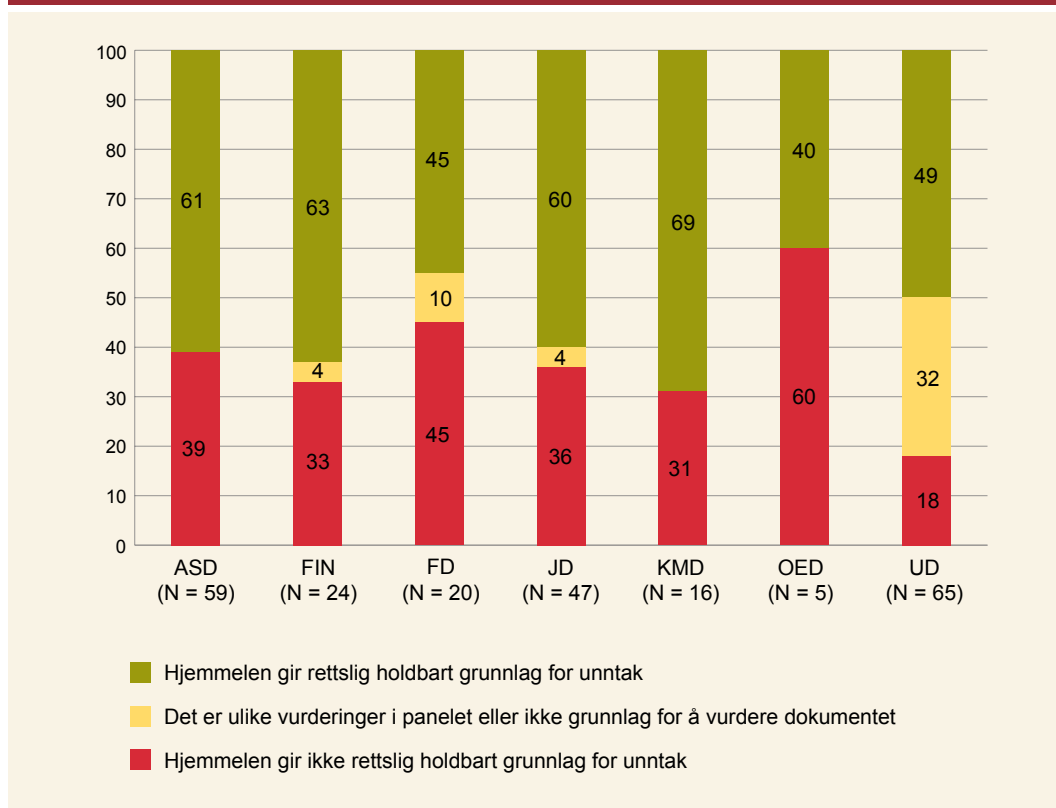
Kilde: Riksrevisjonen

Figur 11 viser at den bestemmelsen som i størst grad brukes i de tilfellene der det er vanskelig eller umulig å se behovet for å forhåndsunnta dokumenter – den brukes for 90 prosent av dokumentene – er offentlighetsloven § 15. Bestemmelsen skal brukes om dokumenter som er innhentet fra et underordnet organ eller fra et annet departement til bruk i den interne saksforberedelsen. Offentlighetsloven § 20 om unntak av hensyn til Norges utenrikspolitiske interesser brukes for 20 prosent av de forhåndsunntatte dokumentene der ekspertpanelet vurderer det som vanskelig eller umulig å se behovet for å forhåndsunnta dokumentene.

Ekspertpanelet har også vurdert om hjemmelen departementet har oppgitt i den offentlige journalen, gir rettslig holdbart grunnlag for å unnta dokumentene fra innsyn. At det finnes et rettslig grunnlag for å unnta dokumentet fra innsyn, er et absolutt minstekrav for bruke forhåndsunntak. Dersom et slikt grunnlag ikke finnes, vil forhåndsunntaket framstå som særlig graverende, fordi hensikten med forhåndsunntak er å fastsette at det helt eller delvis skal eller bør gjøres unntak fra innsyn i et dokument (Justis- og politidepartementet 2010). Selv i de tilfellene hvor det er et rettslig grunnlag for å unnta et dokument fra innsyn, bør forhåndsunntak bare brukes i særskilte tilfeller. For 56 prosent av dokumentene vurderer ekspertpanelet unntaket som rettslig holdbart. For 33 prosent av dokumentene vurderer panelet unntaket som ikke rettslig holdbart. For 11 prosent av dokumentene kommer panelet enten til at det ikke har godt nok grunnlag for å vurdere dokumentet, eller medlemmene av panelet kommer til ulike

konklusjoner i vurderingen av det rettslige grunnlaget.⁸² Figur 12 viser hvordan ekspertpanelets vurderinger fordeler seg på de sju utvalgte departementene.

Figur 12 Ekspertpanelets vurdering av om hjemmelen forhåndsunntaket begrunnes med, gir rettslig holdbart grunnlag for unntak. Sju departementer. Tall i prosent. N = 236.



Kilde: Riksrevisjonen

Figur 12 viser at fordelingen varierer mellom de sju departementene også for spørsmålet om hvorvidt hjemmelen som er oppgitt i den offentlige journalen, gir rettslig grunnlag for unntak. Dersom Olje- og energidepartementet, som kun har fem dokumenter i utvalget, utelates, er det Forsvarsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet som etter ekspertpanelets vurdering i størst grad forhåndsklassifiserer dokumenter som forhåndsunntatt uten å ha rettslig holdbart grunnlag for unntaket.

Analysen viser at for over halvparten av de dokumentene departementene har klassifisert som forhåndsunntatt med hjemmel i offentlighetsloven § 15, har panelet kommet fram til at denne hjemmelen ikke gir et rettslig grunnlag for unntak. Tilsvarende gjelder ifølge panelet for én av tre saker der departementene har forhåndsunntatt dokumenter med hjemmel i offentlighetsloven §§ 13 og 14. For de sakene hvor departementet har forhåndsunntatt dokumenter med hjemmel i § 20, kommer panelet derimot til at det bare er 15 prosent av forhåndsunntakene som mangler et rettslig holdbart grunnlag for unntak.

Flere steder har ekspertpanelet kommentert at departementene ikke har noe rettslig holdbart grunnlag for å unnta dokumenter fra innsyn med hjemmel i offentlighetsloven § 15 første ledd slik departementene har gjort. I stedet mener juristene i panelet at departementene i flere tilfeller hadde hatt rettslig grunnlag for å unnta dokumentene med hjemmel i offentlighetsloven § 14 første ledd. Det gir inntrykk av at saksbehandlernes forståelse av forskjellene mellom de to unntaksparagrafene er mangelfull. Særlig er denne praksisen omfattende for dokumenter fra Arbeids- og sosialdepartementet.

82) De sakene der juristene ikke har kommet til enighet, dreier seg hovedsakelig om Utenriksdepartementets hjemmelsbruk når det gjelder unntak av dokumenter fra EU-domstolen og noteveksling om personalmessige forhold for ambassadepersonell fra fremmede stater i Norge.

5.1.2 Eksempler på særlig urimelig bruk av forhåndsunntak

Juristene i ekspertpanelet har for flere av dokumentene kommentert at forhåndsunntaket er «uforståelig» eller «åpenbart urimelig». Juristene har ikke sett systematisk etter åpenbart unødvendige forhåndsunntak, men har kommentert det der de har funnet departementenes bruk av forhåndsunntak *særlig* uforståelig. Justis- og beredskapsdepartementet er overrepresentert når det gjelder antallet dokumenter ekspertene finner det spesielt unødvendig å benytte forhåndsunntak på – departementet har ti slike dokumenter. Nedenfor gis det to eksempler på slike tilfeller.

Forhåndsunntatt brev om prosjektstøtte fra Beredskapstroppen

Ekspertpanelet har vurdert et brev som ble sendt fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet i en sak om Forsvarsdepartementets arbeid med en mulig anskaffelse av lufttransportkapasitet.⁸³ I brevet ber Justis- og beredskapsdepartementet Politidirektoratet om å utnevne en representant fra Beredskapstroppen som kan fungere som prosjektstøtte i Forsvarsdepartementets arbeid. Brevet inneholder ingen opplysninger om saken ut over anmodningen om at Beredskapstroppen stiller som prosjektstøtte for Forsvarsdepartementet, og praktiske detaljer rundt et kommende møte i saken. Med ett unntak er alle dokumentene i saken forhåndsunntatt med hjemmel i offentlighetsloven § 14 første ledd. Bilde 4 viser brevet med påført forhåndsunntak hjemlet i offentlighetsloven § 14 første ledd, som skal gjelde *interne* dokumenter.

Bilde 4 Forhåndsunntatt brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet



Kilde: Justis- og beredskapsdepartementet

83) Sak 2015/1930 – Prosjektstøtte fra justis- og beredskapssektoren inn i Forsvarsdepartementets arbeid med mulig anskaffelse av lufttransportkapasitet i Justis- og beredskapsdepartementet. Dokumentet ekspertpanelet har vurdert, er dokument nummer 3, Prosjektstøtte fra Beredskapstroppen til FDs prosjekt.

Forhåndsunnatt evalueringsskjema fra Øvelse Fremtid 2015

En sak som i sin helhet er forhåndsunnatt med hjemmel i offentlighetsloven § 14 første ledd, er saken i Justis- og beredskapsdepartementet om Øvelse Fremtid 2015.⁸⁴ Barne- og likestillingsdepartementet hadde ansvaret for denne beredskapsøvelsen. Dokumentet som ekspertpanelet har vurdert, ble sendt fra Barne- og likestillingsdepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet. Dokumentet består av den tomme malen som skal brukes til å evaluere øvelsen. Evalueringsskjemaet består av noe veiledningstekst om hva som typisk skal fylles inn i de ulike tekstboksene. Ekspertpanelet vurderer dette både som et rettslig uholdbart unntak fra offentlighet og som en «meningsløs» bruk av forhåndsunnatt. Bilde 5 viser et utklipp av deler av dette forhåndsunnatte dokumentet.

Bilde 5 Forhåndsunnatt dokument som ble sendt fra Barne- og likestillingsdepartementet, i Justis- og beredskapsdepartementets journal

BLD BARNE-, LIKESTILLINGS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET Evalueringsskjema Øvelser 1. EVALUERING AV ØVELSE: FREMTID 2015 Aktør/rolle/funksjon/sted som er evaluert: Tidspunkt for observasjoner: 1.1 Vurdering av planfasen Beskriv og eksemplifiser 1.2 Vurdering av øvingsmål: Kvalitativ vurdering av evaluatorenes mulighet til å evaluere målene (konkrete, operasjonaliserte, målbare) 1.3 Vurdering av samvirke Vurdering av samvirke og samhandlingen internt, og mellom aktøren og andre naturlige og relevante samvirkeaktører
--

Kilde: Justis- og beredskapsdepartementet

84) Sak 2014/8881 – BLD – Øvelse Fremtid 2015 i Justis- og beredskapsdepartementet. Dokumentet ekspertpanelet har vurdert, er dokument nummer 14, *Evalueringsskjema øvelser – redigert utkast*.

5.2 Hvor stort er omfanget av innsynsbegjæringer og klager på avslag?

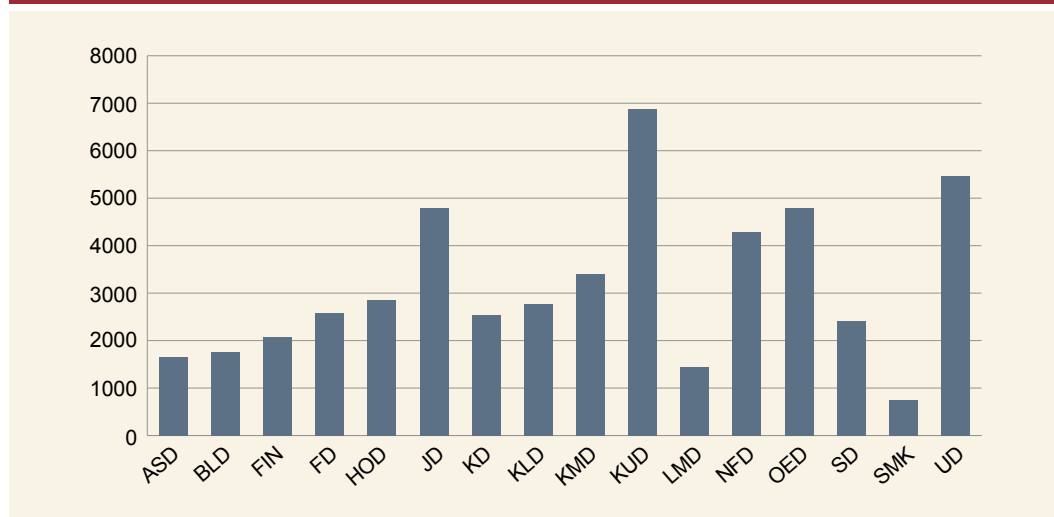
Den som vil bruke retten til innsyn, må fremme et krav om innsyn. Kravet kan fremmes via Offentlig elektronisk postjournal (OEP) eller andre nettløsninger, men også via telefon, e-post eller brev. Innsynskravet må gi en så presis beskrivelse av saken som det ønskes innsyn i, at virksomheten kan finne fram til den uten at det blir urimelig arbeidskrevende. De aller fleste innsynskrav fremmes via OEP.

Antall innsynskrav

Totalt mottok departementene 50 400 innsynskrav i 2015.⁸⁵ Dette tallet er omtrent på nivå med det som kom fram i en rapport fra Statskonsult (2003) for 2001 (48 500). Antallet innsynskrav til departementene økte etter innføringen av OEP og var i 2012 kommet opp i 61 600⁸⁶, mens det siden har sunket.

Fordelingen mellom departementene er vist i figur 13.

Figur 13 Antall innsynskrav per departement, 2015



Kilde: Riksrevisjonen

Utfall

67 prosent av alle innsynskrav til departementene ender med at innsyn blir innvilget (2015), mens 8 prosent av kravene ender med at det blir gitt delvis innsyn. 22 prosent av alle kravene ender med avslag,⁸⁷ men andelen avslag varierer betydelig mellom departementene – fra 40 prosent i Justis- og beredskapsdepartementet til 3 og 7 prosent henholdsvis ved Statsministerens kontor og i Kulturdepartementet, jf. figur 14 på neste side. Departementene viser til at ulik saksportefølje er en viktig forklaring på variasjonen mellom departementene i omfanget av avslag på innsynskrav.⁸⁸

Det er en viss, men ikke sterk sammenheng mellom andelen avslag og om departementene journalfører interne dokumenter eller ikke. Kulturdepartementet journalfører interne dokumenter og har en av de laveste avslagsprosentene (7 prosent), mens Olje- og

85) Tallet inkluderer registrerte krav i departementene, det vil si krav som er kommet inn via OEP og andre registrerte krav direkte til departementet. I tillegg kan det være uregistrerte krav, for eksempel krav som har kommet inn via e-post direkte fra en journalist til en saksbehandler, og hvor saksbehandleren ikke registrerer innsynskravet.

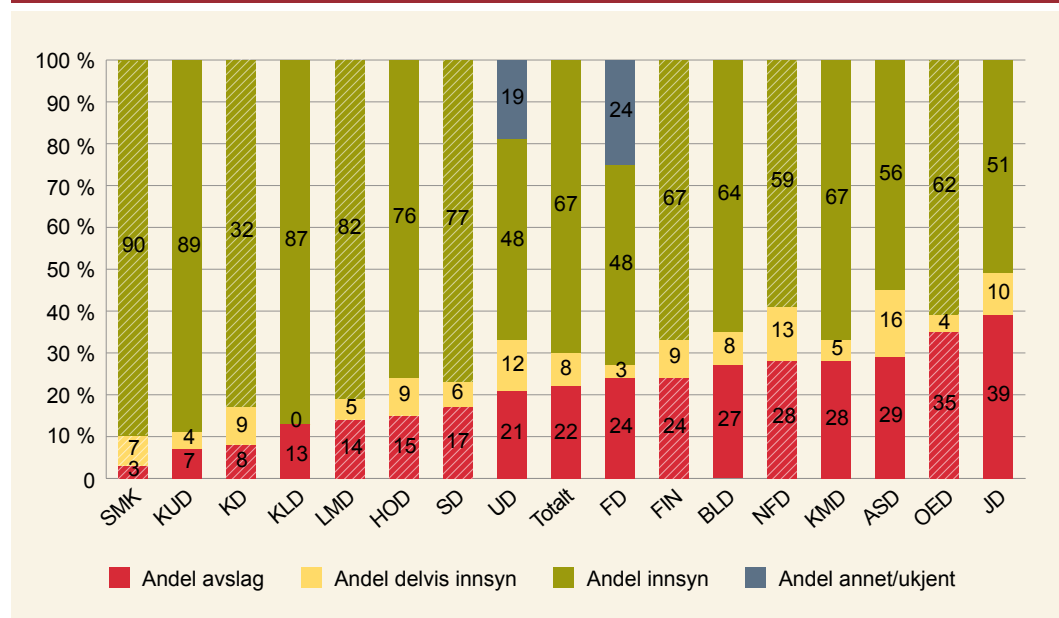
86) Difi (2016). <http://oep.difi.no/sites/oep_samarbeid/files/Innsyn_20121.pdf>. [Lesedato: 17. januar 2016].

87) 3 prosent av alle sakene har ukjent utfall, jf. Figur 14.

88) Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kulturdepartementets brev til Riksrevisjonen, 27. mars 2017.

energidepartementet, som ikke fører opp interne notater, har en av de høyeste avslagsprosentene (35 prosent). I gjennomsnitt avslår departementene som journalfører interne dokumenter, 23 prosent av kravene, mens gjennomsnittlig avslagsprosent for dem som ikke journalfører interne dokumenter, er 17 prosent.

Figur 14 Utfall av behandlingen av krav om innsyn, alle departementer, 2015
(mønstrert kolonne = departementet journalfører ikke interne dokumenter)



Kilde: Riksrevisjonen

To departementer, Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet⁸⁹, oppgir at en vesentlig del av innsynskravene har ukjent utfall, henholdsvis 19 og 24 prosent.

Den høye andelen innsynskrav med ukjent utfall i Forsvarsdepartementet kan skyldes departementets papirbaserte system for behandling av innsynssaker. Bilde 6 viser et utklipp fra Forsvarsdepartementets ringperm for behandling av innsynskrav. Når det kommer inn et innsynskrav til Forsvarsdepartementet, tas det utskrift av kravet før det videreformidles til ansvarlig saksbehandler. Når avgjørelsen om avslag eller innsyn er tatt, skal navnet på saksbehandleren, resultatet av innsynsbegjæringen og datoen for svar skrives på utskriften. For mange av sakene i ringpermen manglet det opplysninger om hvorvidt kravet var blitt avslått, eller om det var blitt innvilget helt eller delvis innsyn. Fordi det i mange av sakene manglet slike opplysninger, var det uklart om kravet var blitt besvart. For det store flertallet av innsynskrav hvor utfallet av behandlingen av kravet var at innsyn ble avslått, var det også uklart hvilken paragraf som lå til grunn for avslaget. Opplysningene på utskriftene besto typisk bare av påskrifter som «Innsyn OK», «Ingen innsyn» eller «Delvis innsyn».

89) Forsvarsdepartementet journalfører både N-dokumenter og X-dokumenter, men publiserer ikke X-dokumenter på OEP jf. e-post fra Forsvarsdepartementet til Riksrevisjonen 27. mars 2017.

Bilde 6 Forsvarsdepartementets papirbaserte system for behandling av innsynskrav

Saksnr.: 2015/00322 | Dok. nr.: 1 | Sekvensnr.: 167393

Sak: Ekstremt uholdbare forhold i den særskilte klagenemnda

Dokument: Ekstremt uholdbare forhold i den særskilte klagenemnda Dok. dato: 29.01.2015 | Journaldato: 30.01.2015

Avsender: F O Sandbye-Ruud

Delvis innsyn

Saksnr.: 2015/00322 | Dok. nr.: 3 | Sekvensnr.: 167720

Sak: Ekstremt uholdbare forhold i den særskilte klagenemnda

Dokument: Spørsmål fra veteran vedrørende oppnevning av medlemmer i den særskilte klagenemnda Dok. dato: 06.02.2015 | Journaldato: 10.02.2015

THBA Ingen innsyn

Saksnr.: 2015/00322 | Dok. nr.: 4 | Sekvensnr.: 167943

Sak: Ekstremt uholdbare forhold i den særskilte klagenemnda

Dokument: Den særskilte klagenemnda for veteraner Dok. dato: 23.02.2015 | Journaldato: 23.02.2015

Mottaker: F O Sandbye-Ruud

Innsyn OK

Saksnr.: 2015/00322 | Dok. nr.: 5 | Sekvensnr.: 167945

Sak: Ekstremt uholdbare forhold i den særskilte klagenemnda

Dokument: Spørsmål fra veteran vedrørende oppnevning av medlemmer i den særskilte klagenemnda Dok. dato: 12.02.2015 | Journaldato: 13.02.2015

Ingen innsyn

Saksnr.: 2015/00322 | Dok. nr.: 6 | Sekvensnr.: 169268

Sak: Ekstremt uholdbare forhold i den særskilte klagenemnda

Dokument: Personlig henvendelse til forsvarsministeren Dok. dato: 02.03.2015 | Journaldato: 03.03.2015

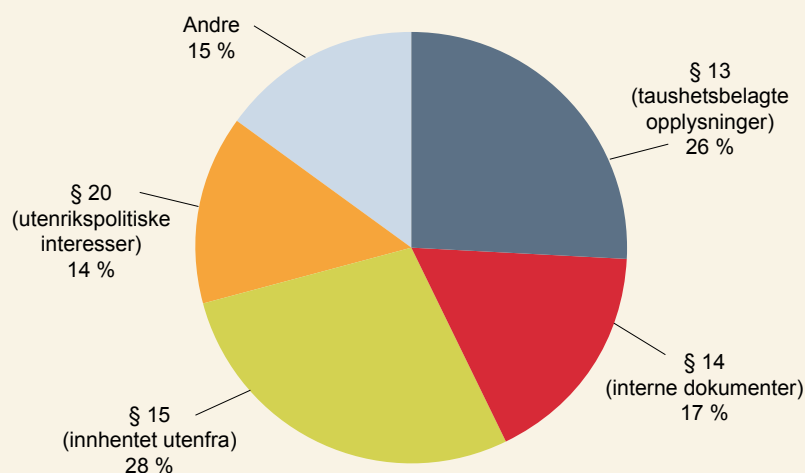
Avsender: Arbeids-og sosialdepartementet

THBA Delvis innsyn

Kilde: Forsvarsdepartementet

§ 13 om taushetsbelagte opplysninger, § 14 om interne dokumenter og § 15 om dokumenter innhentet utenfra er de paragrafene som blir hyppigst brukt for som grunnlag for å unnta dokumenter helt eller delvis fra offentlighet. Disse tre paragrafene utgjør til sammen hjemmelsgrunnlaget i over 70 prosent av avslagene. Deretter følger § 20 om hensynet til norske utenrikspolitiske interesser (14 prosent). Fordelingen mellom de ulike paragrafene er vist i figur 15.

Figur 15 Bruken av hjemler for unntak, fordelt på paragrafer i offentlighetsloven, alle departementer og SMK, 2015



Kilde: Riksrevisjonen/OEP

Behandlingstid

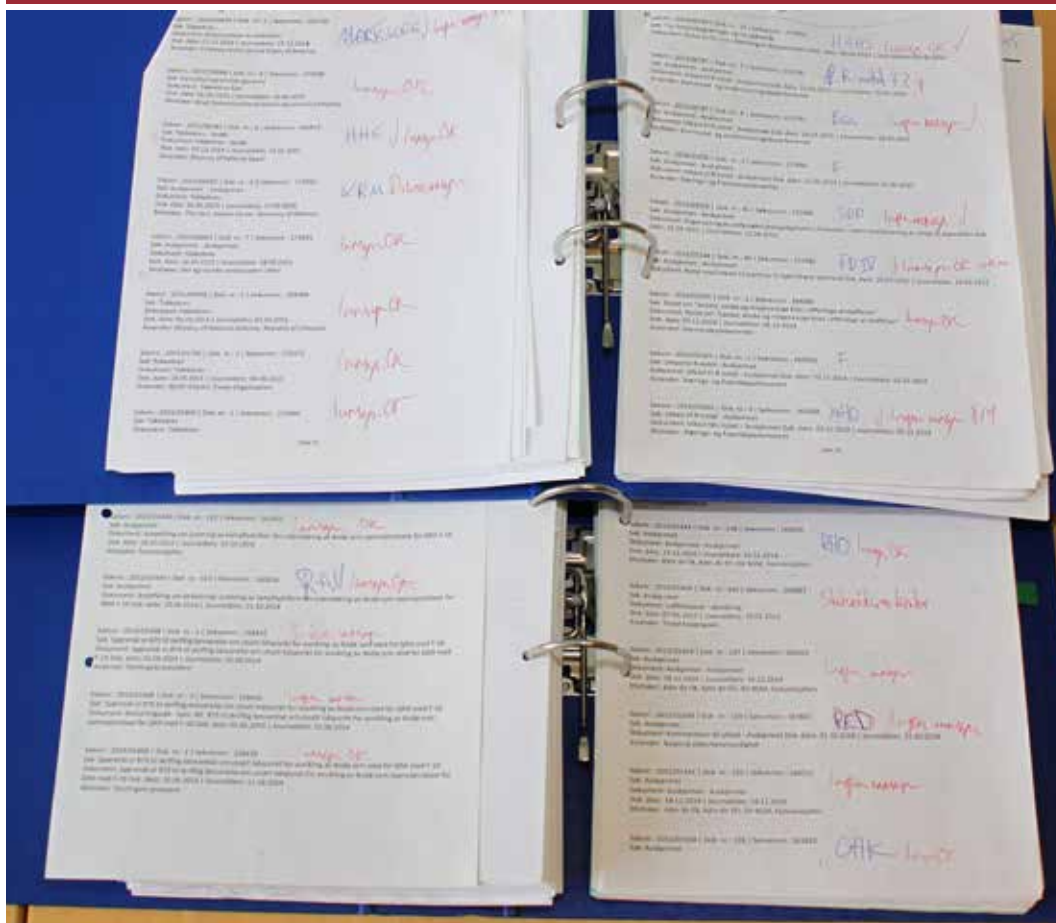
70 prosent av alle innsynskravene som kom inn til departementene i 2015, ble behandlet innen tre virkedager. Følgende fire departementer overskred tredagerskravet i mellom 40 og 50 prosent av tilfellene:

- Justis- og beredskapsdepartementet
- Forsvarsdepartementet
- Nærings- og fiskeridepartementet
- Barne- og likestillingsdepartementet

Forsvarsdepartementet hadde i tillegg ikke registrert noen svar dato for 37 prosent av innsynskravene, og det er derfor ikke mulig å tallfeste behandlingstiden i disse tilfellene.

Bilde 7 viser Forsvarsdepartementets ringperm for behandling av innsynskrav. Sivilombudsmannen viser i sin rapport om Forsvarsdepartementets behandling av innsynssaker til at Forsvarsdepartementet ikke har hatt tilstrekkelig oversikt over innsynskravene, og at dette har ført til at departementet i flere tilfeller ikke har gitt svar til dem som har bedt om innsyn. Forsvarsdepartementet viser i brev til at de i november/desember 2016 tok i bruk elektronisk innsynsmodulen i nytt saks- og arkivsystem. Modulen gir bedre og raskere oversikter og rapporter, og innebærer en mer effektiv og kvalitativ bedre sakshåndtering på området.

Bilde 7 Forsvarsdepartementets ringperm for behandling av innsynskrav

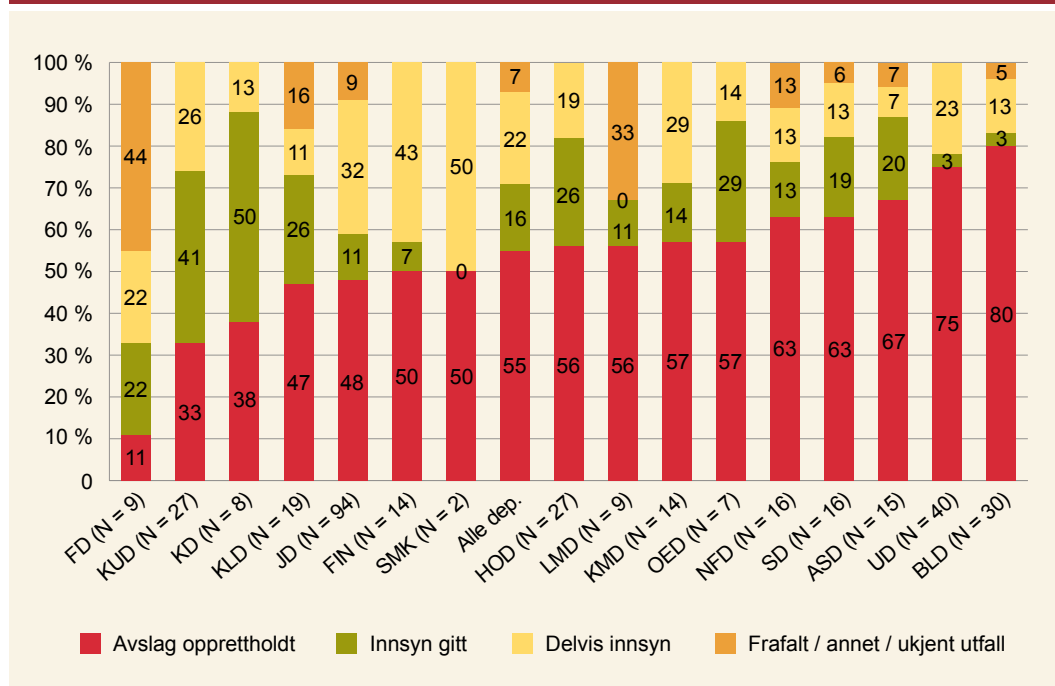


Kilde: Riksrevisjonen

Klager⁹⁰ og klagebehandling

Departementene mottok i 2015 til sammen 347 anmodninger om å vurdere på nytt avslag som de selv hadde gitt, noe som tilsvarer ca. 20 saker i gjennomsnitt per departement. Justis- og beredskapsdepartementet mottok klart flest slike anmodninger – de fikk inn 94 klager i 2015. Figur 16 viser fordelingen av saker mellom departementene og utfallet av fornyet vurdering.

Figur 16 Utfall av anmodninger om fornyet vurdering av avslag, 2015. Tall i prosent. N = 347



Kilde: Riksrevisjonen

For alle anmodningene under ett ble avslaget opprettholdt i 55 prosent av sakene, mens det ble gitt innsyn i 16 prosent av sakene. For 22 prosent av sakene ble det gitt delvis innsyn, og 7 prosent av sakene hadde annet utfall.⁹¹ Andelen saker hvor avslaget ble opprettholdt, er høyest i Utenriksdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet, med 75–80 prosent. Kulturdepartementet var det departementet hvor flest, 7 av 10, anmodninger om fornyet vurdering førte til helt eller delvis innsyn.

I tillegg til anmodninger om å revurdere egne vedtak mottar departementene klager på avslag gitt av underordnede organer, som direktorater, tilsyn og fylkesmannsembeter. I 2015 mottok departementene totalt 179 slike klager. Om lag to av tre avslag ble opprettholdt etter klagebehandlingen, 17 prosent av avslagene ble omgjort til delvis innsyn, og fire prosent av sakene ble omgjort til fullt innsyn. 15 prosent av sakene ble sendt tilbake til underordnet organ for fornyet behandling. Andelen saker som ligger fast, er derfor høyere for saker som ankes inn fra underliggende virksomheter, enn for departementenes egne saker – andelen avslag som blir opprettholdt, er høyere, og andelen saker som blir omgjort til fullt innsyn, er lavere.

90) Her viser «klager» for departementenes del til anmodning til departementene om å vurdere kravet om innsyn på nytt. Når et departement mottar en klage på et avslag, har det mulighet til å omgjøre vedtaket. Dersom departementet fastholder sitt vedtak om avslag, er det enten Kongen i statsråd eller Sivilombudsmannen som er klageinstans. Dersom departementet ikke omgjør vedtaket sitt, plikter det å opplyse klageren om at retten til å klage til Sivilombudsmannen faller bort dersom klagen sendes videre til Kongen i statsråd, slik at klager har mulighet til å trekke klagen før den går til Kongen i statsråd.

91) Forsvarsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet har en relativt høy andel saker der utfallet er «frfalt/annet/ukjent». Antallet saker er imidlertid begrenset, henholdsvis fire og tre. Alle de tre sakene til Landbruks- og matdepartementet ble frfalt. For Forsvarsdepartementet ble to saker frfalt, og for to saker ble ikke utfallet av klagebehandlingen registrert.

Saksbehandlingstid

For klagesaker hvor departementene er førsteinstans, er gjennomsnittlig saksbehandlingstid 18 arbeidsdager. Offentlighetsloven fastsetter at en klage skal avgjøres uten ugrunnet opphold. Sivilombudsmannen har lagt til grunn at det skal mye til for å akseptere en saksbehandlingstid i klagesaker på over to uker (ti arbeidsdager).⁹²

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid varierer mellom departementene fra 3,5 dager (Statsministerens kontor) til 45 dager (Nærings- og fiskeridepartementet). For alle departementene samlet var saksbehandlingstiden i annenhver sak over 10 arbeidsdager. Også her er det stor variasjon mellom departementene: SMK behandlet klagen sine innen 10 dager, men hadde bare 2 klagesaker. Nærings- og fiskeridepartementet brukte mer enn 10 dager i 14 av i alt 16 tilfeller. For departementene sett under ett var gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle sakene som overskred normen om en behandlingstid på 10 arbeidsdager, 31 dager.

For sakene fra underordnede organer sett under ett var gjennomsnittlig saksbehandlingstid 35 virkedager, og 72 prosent av klagen hadde mer enn 10 dagers saksbehandlingstid. I disse sakene var gjennomsnittlig saksbehandlingstid 46 virkedager, med variasjoner mellom departementene fra 24 dager i Utenriksdepartementet til nesten 100 dager i Arbeids- og sosialdepartementet.

5.3 Er behandlingen av innsynskrav i tråd med offentlighetslovens bestemmelser?

Det juridiske ekspertpanelet er av den oppfatning at departementene har rettslig holdbart grunnlag for å unnta fra innsyn 62 prosent av de 237 dokumentene hvor det er gitt avslag på innsynskrav. For 35 prosent av dokumentene finnes det imidlertid etter panelets vurdering ikke noe rettslig holdbart grunnlag for å unnta dokumentene fra innsyn.⁹³ For de resterende 3 prosentene av dokumentene (totalt 6 dokumenter) mener medlemmene av panelet at de ikke har godt nok grunnlag for å vurdere dokumentene, eller de kommer til ulike konklusjoner i vurderingen.⁹⁴

I de tilfellene der ekspertpanelet har kommet fram til at det er et rettslig holdbart grunnlag for å unnta dokumentene fra innsyn, er det likevel sju prosent av dokumentene som i sin helhet er unntatt fra innsyn, selv om det bare er grunnlag for å unnta *deler* av dokumentene. For disse dokumentene vurderer ekspertpanelet at departementene bare har rettslig grunnlag for å gi delvis avslag på innsynskravene. Det er derfor hjemmelssvikt at det her ikke er gitt delvis innsyn i dokumentene.

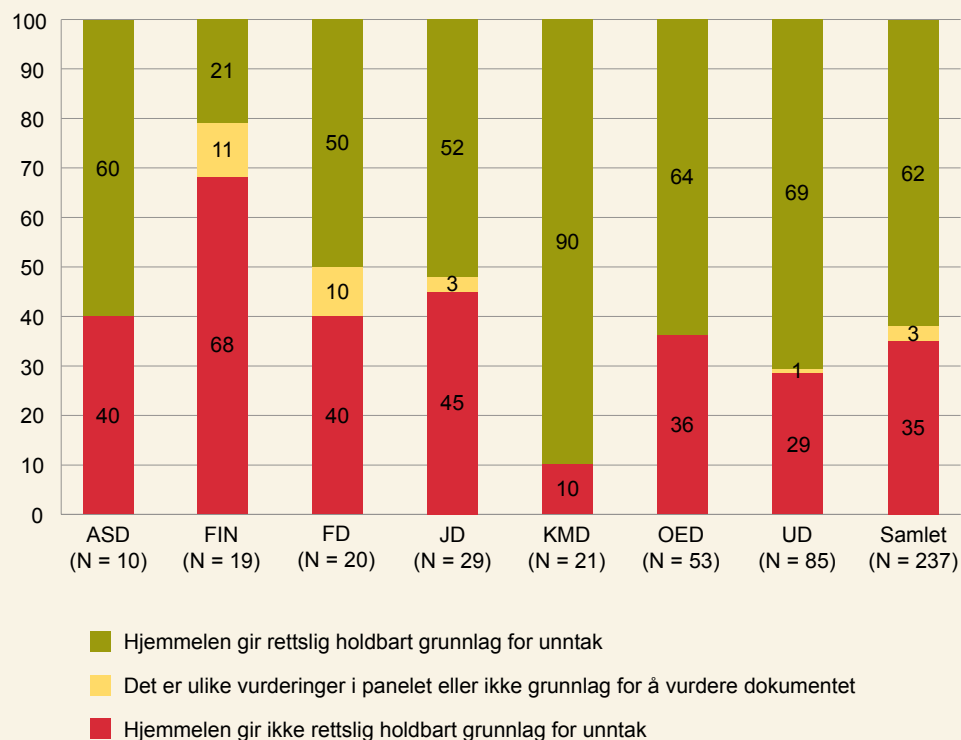
92) Dokument nr. 4 (2008-2009); Sivilombudsmannen (2016a) og Sivilombudsmannen (2016b).

93) Utvalget består kun av dokumenter som i sin helhet har blitt unntatt fra innsyn. Det er altså ingen poster i utvalget der det har blitt praktisert delvis innsyn.

94) Av de fire dokumentene der panelet kommer til ulike vurderinger, er tre av dokumentene unntatt fra innsyn med hjemmel i offentlighetsloven § 15 første ledd, og den faglige uenigheten mellom juristene går på hvorvidt det framstår som nødvendig å unnta dokumentene fra innsyn for å sikre forsvarlige interne saksbehandlingsprosesser hos departementene som mottar dokumentene. Ett av dokumentene er unntatt med hjemmel i offentlighetsloven § 20 første ledd bokstav b, og uenigheten mellom juristene dreier seg om Utenriksdepartementets hjemmelsbruk med hensyn til noteveksling om personalmessige forhold for ambassadepersonell fra fremmede stater i Norge.

Figur 17 viser hvordan vurderingene av det rettslige grunnlaget fordeler seg mellom de sju departementene som er omfattet av ekspertpanelets gjennomgang.

Figur 17 Ekspertpanelets vurdering av holdbarheten i det rettslige grunnlaget ved avslag på innsynskrav, fordelt på departementer. Tall i prosent. N = 237

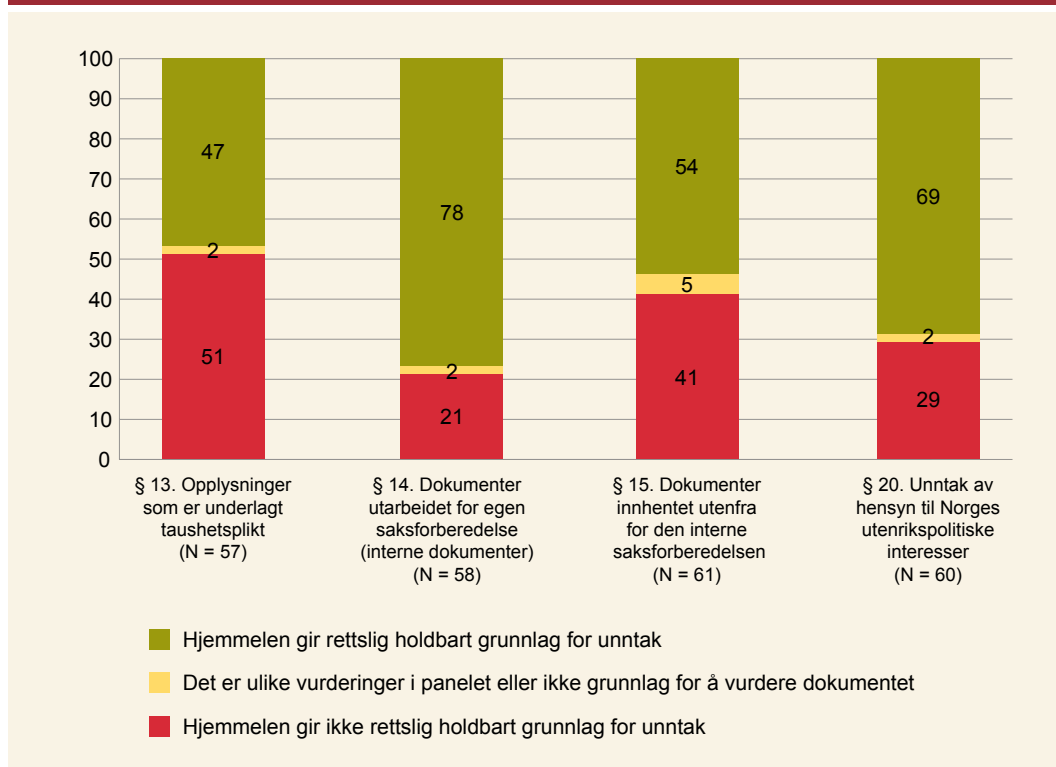


Kilde: Riksrevisjonen

Figur 17 viser at det er store forskjeller mellom departementene når det gjelder det rettslige grunnlaget for å gi avslag på krav om innsyn. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har etter ekspertpanelets vurdering et rettslig holdbart grunnlag for unntak for 90 prosent av sine avslag. Til sammenligning har Finansdepartementet etter ekspertpanelets vurdering et rettslig holdbart grunnlag for unntak for 21 prosent av sine avslag.

Figur 18 viser hvordan ekspertpanelets vurdering av om det er rettslig holdbart grunnlag for å gi avslag på innsynskrav, fordeler seg på de fire undersøkte paragrafene.

Figur 18 Ekspertpanelets vurdering av om det er rettslig holdbart grunnlag for å gi avslag på innsynskrav, fordelt på paragrafer i offentlighetsloven. Tall i prosent. N = 234⁹⁵



Kilde: Riksrevisjonen

Analysen viser at det er departementenes bruk av offentlighetsloven § 14 om interne dokumenter som grunnlag for å unnta dokumenter fra innsyn som i størst grad vurderes av ekspertpanelet som å gi rettslig holdbart grunnlag for unntak. Departementenes bruke av offentlighetsloven § 13 om opplysninger som er underlagt taushetsplikt, vurderes derimot av panelet i over halvparten av tilfellene som ikke å gi rettslig holdbart grunnlag for å unnta dokumenter fra innsyn.

5.3.1 Eksempler på det ekspertpanelet vurderer som å være avslag på krav om innsyn uten rettslig holdbart grunnlag

Avslag på krav om innsyn i rapport om Nødnett

Ekstremværet Nina traff Vestlandet og Sør-Norge i januar 2015 med et kraftig storm-senter målt til orkan styrke. Etter ekstremværet sendte Direktoratet for nødkommunikasjon en tosidert rapport til Justis- og beredskapsdepartementet om hvordan ekstremværet hadde påvirket Nødnett, det digitale sambandet for politiet, brannvesenet og helse-tjenesten. I rapporten gjør departementet rede for hendelsesforløpet og konsekvensene av uværet.⁹⁶ Aftenposten søkte om å få innsyn i rapporten i oktober 2015, men fikk avslag på søknaden fra Justis- og beredskapsdepartementet med hjemmel i offentlighetsloven § 14 første ledd. For øvrig er dokumentet også forhåndsunntatt med henvisning til offentlighetsloven § 14 første ledd. Dokumentdatoen er 13. januar 2015, men dokumentet ble ikke publisert på offentlig journal før 24. april 2015.

95) N = 234 og ikke utvalgsstørrelsen på 237 dokumenter. Det kommer av at departementene ikke har oppgitt med hvilken hjemmel innsynskravet er avslått for tre av dokumentene.

96) Sak 2015/377 *Drift Nødnett – Ekstremværet Nina* i Justis- og beredskapsdepartementets arkiv. Ekspertpanelet har vurdert dokument nummer 2 – *Nødnett under ekstremværet Nina*.

Det juridiske ekspertpanelet har vurdert hjemmelsbruken ved avslaget på innsynskravet og mener at det ikke er rettslig grunnlag for å unnta rapporten fra innsyn. Ekspertpanelet mener det er vanskelig å se hvordan Justis- og beredskapsdepartementet kan unnta en rapport utarbeidet av Direktoratet for nødkommunikasjon med hjemmel i offentlighetsloven § 14 om interne dokumenter. Ekspertpanelet vurderer det også som vanskelig å se hvorfor ikke merinnsyn er praktisert på hele dokumentet, selv dersom det i utgangspunktet hadde vært hjemmel for unntak. Konsekvensen av unntaket er at offentligheten ikke får innsyn i hvor robust Nødnett er. Nødnett er et svært viktig system som tidligere har blitt utsatt for kritiske spørsmål i den offentlige debatten.⁹⁷

Avslag på krav om innsyn i brev fra det digitale sårbarhetsutvalget

Et annet eksempel på det ekspertpanelet vurderer som et avslag uten rettslig holdbart grunnlag, er Justis- og beredskapsdepartementets avslag på et innsynskrav i en e-post fra Olav Lysne, leder av det digitale sårbarhetsutvalget. Innsynskravet ble avslått med henvisning til offentlighetsloven § 14 første ledd om interne dokumenter. Departementet opplyser at meroffentlighet er vurdert. Ekspertpanelet har her kommet fram til at det ikke er noe reelt og saklig behov for å nekte innsyn, og de vurderer det som vanskelig å forstå hvordan departements behov for unntak kan veie tyngre enn hensynet til offentlig innsyn. Dokumentet avslagssaken gjelder, er i sin helhet gjengitt i bilde 8.⁹⁸

Bilde 8 Eksempel på et dokument Justis- og beredskapsdepartementet har avslått innsyn i



Kilde: Justis- og beredskapsdepartementet

97) Se for eksempel Aftenposten (2013) *En varslet milliardsprekk*, publisert 3. april 2013; Aftenposten (2013) *Stortinget krever svar om korrupsjonsanklager om nødnett*, publisert 8. juni 2013.

98) Sak 2014/7280 *Digitalt sårbarhetsutvalg – Lysneutvalget*. Ekspertpanelet har vurdert dokument nummer 84 – *Lysneutvalget – Falske basestasjoner*. Dokumentet er for øvrig også forhåndsunnattatt med henvisning til offentlighetsloven § 14 første ledd.

Avslag på krav om innsyn i brev om statens lederlønssystem

Nok et eksempel på det ekspertpanelet vurderer som avslag uten rettslig holdbart grunnlag, er Arbeids- og sosialdepartementets avslag på et innsynskrav fra Bergens Tidende i et brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om statens lederlønssystem.⁹⁹ I den offentlige journalen har Arbeids- og sosialdepartementet forhånds-unnatt brevet med henvisning til offentlighetsloven § 15 første ledd første punktum. I Kommunal- og moderniseringsdepartementets journal er det samme brevet forhånds-unnatt med henvisning til offentlighetsloven § 14 første ledd. Brevet inneholder ingen utfylte opplysninger, men inneholder en tom tabell hvor departementene bes om å fylle inn omfanget av ledere som sitter i stillinger som gir rett til etterlønn, eller som har en avtale om retrettstilling i sin kontrakt. Det juridiske ekspertpanelet stiller seg spørrende til hvorfor informasjonen om at Kommunal- og moderniseringsdepartementet ber de andre departementene om slike opplysninger, må unntas fra offentlighet, og kommenterer at det vurderes som åpenbart urimelig ikke å gi fullt innsyn i brevet. Bilde 9 viser et utklipp av det aktuelle brevet.

Bilde 9 Eksempel på et brev der det er gitt avslag på et innsynskrav og ekspertpanelet vurderer det som ikke å være et rettslig holdbart grunnlag for å unnta brevet fra innsyn


**DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT**

Ifølge liste

Unntatt offentlighet jf. Offl. § 15
1. ledd

Deres ref	Vår ref 14/7418-32	Dato 03.07.2015
-----------	-----------------------	--------------------

Statens lederlønssystem - kartlegging av bruk av klausuler om etterlønn og retrettstillinger i lederlønnskontrakter

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har behov for oversikt over omfanget av klausuler som gir rett til etterlønn i mer enn 6 måneder og/eller retrettstillinger, i forbindelse med lederlønnskontrakter i statens lederlønssystem.

Vi ber derfor departementene oversende oss følgende opplysninger, med status pr 1. juli 2015.

Antall lederstillinger i lederlønssystemet (for departementsområdet)	
Antall tidligere ledere som mottar etterlønn, fordelt på:	
a) Totalt:	
b) herav med varighet utover 6 mnd:	
Antall tidligere ledere som pr i dag er i retrettstilling:	
Antall nåværende ledere som har avtale om retrettstilling i sin kontrakt:	
Antall nåværende ledere som har avtale om etterlønn i sin kontrakt, fordelt på:	
a) Totalt:	
b) Herav med kontraktfestet varighet utover 6 mnd:	

Kilde: Arbeids- og sosialdepartementet/Kommunal- og moderniseringsdepartementet

99) Sak 2014/3492 *Lederlønssystemet i staten*. Ekspertpanelet har vurdert dokument nummer 17 – *Statens lederlønssystem*.

5.3.2 Avslagsbrev

En analyse av avslagsbrev i seks av de departementene ekspertgruppen hentet saker fra,¹⁰⁰ viser at avslagsbrevene i all hovedsak er i tråd med kravene i offentlighetsloven. Av de 161 avslagsbrevene som er undersøkt, er det to som ikke viser til noen hjemmel for unntaket. Av de seks utvalgte departementene er det bare Forsvarsdepartementet som i avslagsbrevet ikke opplyser om muligheten til å klage på vedtaket om avslag og hvilken klagefrist som gjelder. Arbeids- og sosialdepartementet, Olje- og energidepartementet og Utenriksdepartementet opplyser også om muligheten til å be om nærmere begrunnelse for avslaget, selv om dette ikke er pålagt i offentlighetsloven.

I 143 av 161 avslagsbrev er det oppgitt at merinnsyn er vurdert. I 12 av de 18 brevene der det ikke er oppgitt at det er vurdert merinnsyn, er avslaget på krav om innsyn hjemlet i offentlighetsloven § 13 om opplysninger som er underlagt taushetsplikt. For opplysninger som er unntatt etter denne lovhjemmelen, skal heller ikke merinnsyn vurderes, da den offentlige virksomheten har plikt til å unnta opplysningene fra offentlighet. Likevel opplyser både Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet at merinnsyn er vurdert for taushetsbelagte opplysninger. Som Sivilombudsmannen er inne på i sine undersøkelser av behandlingen av innsynssaker i disse to departementene, gir denne praksisen inntrykk av at formuleringen om at merinnsyn er vurdert, er en standardformulering hentet fra departementets mal for avslagsbrev.¹⁰¹

Avslagsbrevene fra Olje- og energidepartementet er et godt eksempel på hvordan avslagsbrev kan utformes. Departementet har utarbeidet maler som saksbehandlerne kan bruke når de utformer avslagsbrev. Sammenlignet med avslagsbrevene fra de andre fem departementene gir Olje- og energidepartementet mer informasjon om hvorfor innsynskravet er avslått, og hvordan den som har bedt om innsyn, kan gå fram for å be om nærmere begrunnelse eller klage på vedtaket.

5.4 I hvilken grad blir det vurdert merinnsyn i saker hvor det er anledning til å unnta dokumentet fra offentligheten?

Mange av offentlighetslovens bestemmelser gir anledning til å unnta henholdsvis opplysninger eller hele dokumenter fra offentligheten, men det er ingen plikt til å unnta annet enn taushetsbelagte opplysninger, som det ikke skal vurderes merinnsyn i. For de andre unntaksbestemmelsene gjelder en plikt til å vurdere merinnsyn.

En indikator på i hvilken grad merinnsyn blir vurdert, er antallet saker som det blir gitt delvis innsyn i. For departementene som helhet gjaldt det i 2015 for 8 prosent av tilfellene hvor det var fremmet krav om innsyn. Det ble gitt helt avslag på innsynskravet i 22 prosent av tilfellene, jf. punkt 5.2.

5.4.1 Praktiserer departementene merinnsyn?

Det juridiske ekspertpanelet har vurdert praktiseringen av merinnsyn i 237 dokumenter der departementene har gitt helt avslag på innsyn. For 48 prosent av dokumentene kommer juristene til samme konklusjon som departementene, altså at det er forståelig at merinnsyn ikke er praktisert. For 23 prosent av dokumentene vurderer ekspertpanelet det som vanskelig å se hvorfor ikke *delvis* offentlighet er praktisert. Det betyr at de mener det er mulig å utlevere deler av dokumentet, for eksempel gjennom sladding av

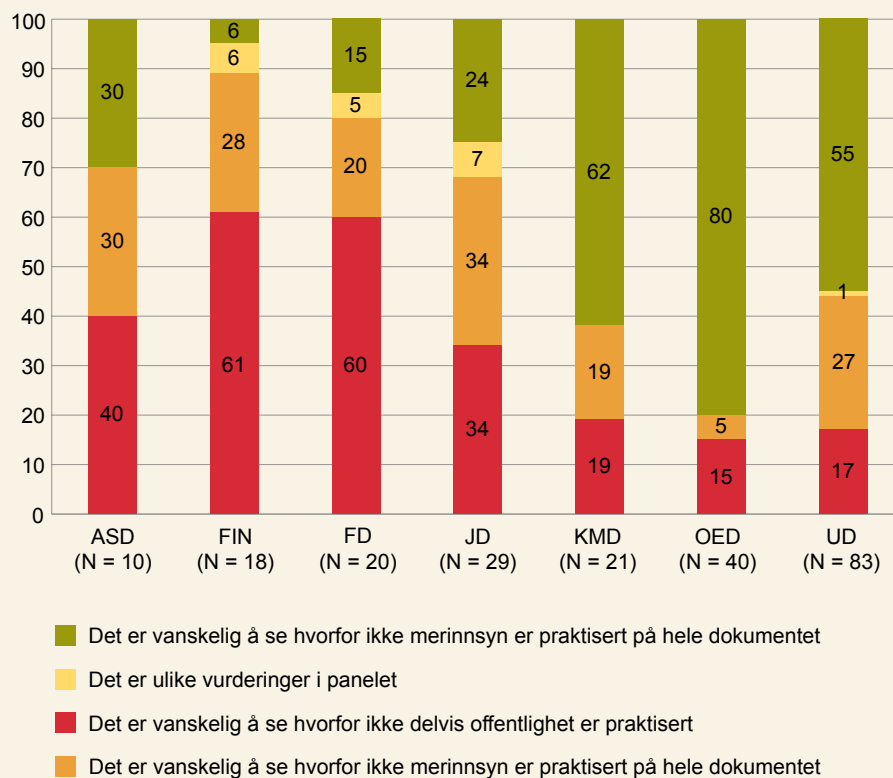
¹⁰⁰) Det dreier seg her om totalt 161 avslagsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Olje- og energidepartementet og utenriksdepartementet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet sletter e-posten med avslagsbrevet tre måneder etter at det er sendt til den som har bedt om innsyn, og er derfor ikke en del av analysen. Utenriksdepartementet har tatt vare på avslagsbrevene fra og med juli 2015.

¹⁰¹) Sivilombudsmannen (2016a) og (2016b)

enkelte opplysninger. For 30 prosent av dokumentene vurderer ekspertpanelet det som vanskelig å se hvorfor ikke merinnsyn er praktisert på *hele* dokumentet. For mange av disse dokumentene kommenterer panelet at det framstår som åpenbart urimelig ikke å gi fullt innsyn.¹⁰²

Gjennomgangen viser at praktiseringen av merinnsyn vurderes ulikt i de sju utvalgte departementene, jf. figur 19.

Figur 19 Ekspertpanelets vurdering av departementenes praktisering av merinnsyn.
Tall i prosent. N = 221¹⁰⁴



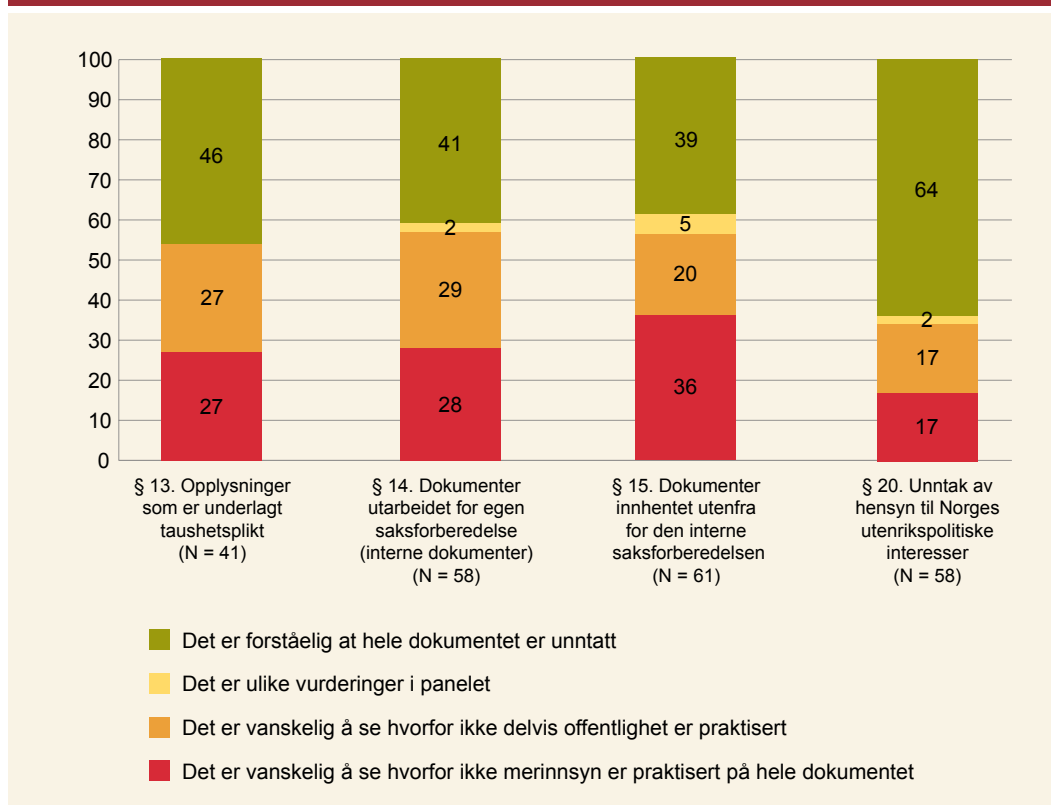
Kilde: Riksrevisjonen

Når det gjelder Olje- og energi-, Kommunal- og moderniserings- og Utenriksdepartementet mener ekspertpanelet at det for et klart flertall av dokumentene der det har blitt gitt avslag på innsyns krav, er forståelig at merinnsyn ikke er praktisert. Når det gjelder Finans-, Forsvars- og Justis- og beredskapsdepartementet mener panelet at det for et klart flertall av dokumentene er vanskelig å forstå hvorfor ikke helt eller delvis merinnsyn er praktisert.

102) For 1 av dokumentene mener ekspertpanelet at de ikke har godt nok grunnlag for å vurdere dokumentet, mens for 15 av dokumentene finner panelet det uaktuelt å vurdere merinnsyn subsidiært da de allerede har kommet til at det ikke finnes noe rettslig holdbart grunnlag for unntak.

103) I tabellen er de 15 dokumentene der ekspertpanelet ikke har vurdert meroffentlighetsvurderingen subsidiært, og det ene dokumentet der de ikke har hatt godt nok grunnlag til å vurdere dokumentet, tatt ut. Det ene dokumentet ekspertpanelet ikke har hatt godt nok grunnlag for å vurdere er et dokument i Finansdepartementet knyttet til referanseindeksen for Statens pensjonsfond utland. N = 221 i tabellen som en følge av dette.

Figur 20 Ekspertpanelets vurdering av praktiseringen av merinnsyn, fordelt på paragrafer i offentlighetsloven. Tall i prosent. N = 218¹⁰⁵



Kilde: Riksrevisjonen

Ekspertpanelets vurdering av departementenes praktisering av merinnsyn viser at det er en viss variasjon mellom de fire undersøkte unntakshjemlene, jf. figur 20. For offentlighetsloven § 20 om unntak av hensyn til Norges utenrikspolitiske interesser vurderes det av ekspertpanelet som forståelig at hele dokumentet er unntatt i 64 prosent av tilfellene. For de tre andre paragrafene, offentlighetsloven §§ 13, 14 og 15, vurderes det i mellom 50 og 60 prosent av sakene som vanskelig å se hvorfor ikke merinnsyn er praktisert på hele eller deler av dokumentet.

De fire juristene i ekspertpanelet utarbeidet et felles erfaringsnotat basert på gjennomgangen av de avslåtte innsynskravene og de forhåndsunntatte dokumentene. De seks punktene i tekstboksen på neste side gir uttrykk for ekspertpanelets hovedinntrykk og erfaringer på tvers av alle enkeltsakene som er gjennomgått.

¹⁰⁴) I tabellen er de 15 sakene der ekspertpanelet ikke har vurdert meroffentlighetsvurderingen subsidiært, og den ene saken der de ikke har hatt godt nok grunnlag til å vurdere dokumentet, tatt ut. Ytterligere tre dokumenter er tatt ut fordi departementene ikke har oppgitt med hvilken hjemmel innsynskravet er avslått. N = 218 i tabellen som en følge av dette.

1. Svikt i hjemmelsgrunnlaget

Det er mange eksempler på upresis hjemmelshenvisning innenfor paragrafene. Dette er strengt tatt hjemmelssvikt, siden flere paragrafer inneholder forskjellige regler. Det er også mange eksempler på hjemmelssvikt enten i form av manglende hjemmelsgrunnlag eller ved at feil paragraf er brukt.

Inneholder dokumentet noe som ligner på det som er grunnbetingelsene, synes dokumentet i mange tilfeller å bli unntatt uten nærmere prøving av om grunnbetingelsene egentlig slår til.

Langt på vei gjelder det samme nødvendighetsvurderingen etter offentlighetsloven § 15 første ledd (dokumenter innhentet fra et underordnet organ eller dokumenter et departement har innhentet fra et annet departement, til bruk i den interne saksforberedelsen) og påkravvurderingen etter offentlighetsloven § 20 (unntak av hensyn til Norges utenrikspolitiske interesser). Disse tilleggsbetingelsene som Stortinget innførte i offentlighetsloven fra 2006 for å hindre unødige hemmelighold, virker i mange tilfeller knapt å bli prøvd.

2. Praktiseringen av paragraf 13 om taushetsplikt

Mye tyder på at departementene gjennomgående er overforsiktige i vurderingen av hva som er underlagt taushetsplikt, særlig etter forvaltningsloven § 13 første ledd bokstav b («av konkurransemessig betydning å hemmeligholde»). Det synes som at departementene i liten grad sladder navn og andre identifiserende kjennetegn for å unngå å unnta fra innsyn på grunn av taushetsplikt.

3. Praktiseringen av bestemmelsen om merinnsyn

Praktiseringen av merinnsynsbestemmelsen i offl. § 11 er i mange tilfeller for streng. I noen tilfeller er vurderingssvikten så stor at det er vurdert som «åpenbart urimelig» at merinnsyn ikke er utøvd. Som pliktnorm for forvaltningen ligger terskelen likevel ikke så høyt. Departementene har en stor praksisutfordring å gripe tak i også her.

Departementene viser i avslagsbrevene til at meroffentlighet er vurdert. Dette framgår gjennomgående, også der meroffentlighet ikke skal utvises på grunn av taushetsplikt – noe som er lite tillitvekkende.

4. Praktiseringen av forhåndsunntak

Forhåndsunntak forekommer i langt større grad enn det er dekning for. En altfor restriktiv praksis kommer til syne, og forbedringspotensialet er vesentlig. Dokumenter forhåndsunntas i mange tilfeller hvor det ikke engang er hjemmel for unntak.

5. Praktiseringen av unntak av opplysninger versus unntak av dokumenter

Utvalget av saker var basert på dokumenter som i sin helhet hadde blitt unntatt innsyn. I mange av sakene tillot hjemmelsgrunnlaget likevel bare at deler av dokumentet kunne unntas.

6. Ordningen med å samle flere dokumenter under én journalpost

Departementenes praksis med å samle dokumenter i journalposter og gjøre en samlet vurdering av innsynsspørsmålet for journalposten, kommer i konflikt med dokumentbegrepet i offentlighetsloven og blir for grovkornet. Slik blir risikoen for hjemmelssvikt stor, og det blir ikke skjelnet tilstrekkelig mellom dokumenter som kan unntas og dokumenter som ikke kan unntas.

5.5 Et eksempel på praksis for arkivering, journalføring og innsynsbehandling i en vesentlig sak – avsetningsinstruksen

Statoil ASA (Statoil) står for salget av den oljen og gassen som tilhører staten ut fra statens andeler (gjennom statens direkte økonomiske engasjement – SDØE) i olje- og gassfelt der både Statoil og SDØE er lisenshavere. Av hensyn til statens inntekter er det viktig at Statoil selger statens petroleum til høyest mulig verdi. I media har det kommet fram synspunkter om at Statoil som aktør ved internasjonale operasjoner og salg av petroleum i ulike markeder kan ha egeninteresser som ikke nødvendigvis sammenfaller med statens ønske om å maksimere verdien fra salget av sin olje og gass. Statoil kan ha andre hensyn å ta eller andre motiver enn staten i prisingen av gass.¹⁰⁵ Statoil belaster også staten for en andel av kostnadene forbundet med salget av statens petroleum. For å sikre at Statoil som selger av statens petroleum ivaretar statens interesser (høyest mulig pris og riktig andel av kostnadene), har Olje- og energidepartementet utarbeidet en instruks, avsetningsinstruksen, som gjelder for området. Petoro AS (Petoro) er av Olje- og energidepartementet gitt oppgaven med å overvåke i hvilken grad Statoil følger denne instruksen, og dette har vært definert som én av Petoros tre hovedoppgaver. Avsetningsinstruksen er en operasjonalisering av avsetningsordningen hvor Statoil, SDØE og Petoro anses som en økonomisk enhet i henhold til EUs konkurranserechtsregler, og Olje og energidepartementet har en felles eierskapsstrategi for disse når det gjelder avsetning. Avsetningsinstruksen ble vedtatt i 2001 og revidert i 2011.

Petoro har i sine årsrapporter for årene 2013–2015 relativt korte og overordnede omtaler av sin oppgave og sine aktiviteter som følger av bestemmelsene i avsetningsinstruksen. Årsrapportene for 2014 og 2015 har omtalt dialoger mellom Statoil og Petoro om etablering av effektiv og hensiktsmessig overvåking og nytt oppfølgings-system for bedre utøvelse av selskapenes rolle i henhold til avsetningsinstruksen. Det står ikke noe mer om hvordan Petoro vurderer i hvilken grad Statoil etterlever instruksen. Heller ikke Olje- og energidepartementets rapporteringer til Stortinget i budsjettproposisjoner inneholder noe om hvordan Petoro eller departementet vurderer i hvilken grad Statoil følger instruksen. Det var per 1. juni 2016 registrert få dokumenter om avsetningsinstruksen på Olje- og energidepartementets offentlige journal. Det er derfor kartlagt om det fantes mer korrespondanse og dokumenter i departementets arkiv.

I den offentlige journalen fantes det bare ett dokument som omhandlet Petoros overvåking av i hvilken grad Statoil følger instruksen. Det var et innkommet dokument fra Petoro med en presentasjon for Olje- og energidepartementet om gjennomføringen av og konklusjonene fra Petoros overvåking av Statoil i 2014.¹⁰⁶ En av hovedkonklusjonene i dokumentet er at Petoro ikke er i posisjon til å utføre det oppdraget det var gitt (overvåke at Statoil følger instruksen). Petoro viser også til at konklusjonen var den samme to år tidligere, og at Petoros styre i 2014 derfor hadde bedt Olje- og energidepartementet om å konkretisere omfanget av og innholdet i rollen. Petoro oppgir også at selskapet ikke har tilstrekkelig innsyn i Statoils dokumentasjon. En annen konklusjon er at det er behov for å vurdere alternative modeller for rettmessig fordeling av verdiene.

I arkivet fantes det åtte andre dokumenter på samme sak som alle er arkivert som interne notater, til tross for at de inneholder Petoros presentasjoner for Olje- og energidepartementet i møtene om avsetningsinstruksen og kontrollen med Statoils etterlevelse av instruksen. Disse notatene inneholder Petoros vurderinger av Statoils etterlevelse

¹⁰⁵ Sund, Karen og Egil Råstad, Sund Energy (2013) *Potensial for økning av statens gassinntekter*. I: Kapital 13/2013.

¹⁰⁶ Sak 2010/464 – *Avsetningsinstruksen – årlig rapportering fra Petoro til OED* inneholder fem andre korrespondanser inn/ut om et innsynskrav og en forespørsel om å legge fram instruksen i en rettsak.

av instruksen. I departementets arkiv er det også en sak for *dialogen* med Statoil og Petoro som inneholder 24 dokumenter som alle er registrert som *interne* notater.¹⁰⁷ Flertallet av dokumentene er Statoil og Petoros presentasjoner fra møter med Olje- og energidepartementet. Fordi alle dokumentene er registrert som interne, synes ikke saken og dens dokumenter i den offentlige journalen.¹⁰⁸ I perioden fra revisjonen av instruksen i 2011 til juni 2016 forekommer det dermed ikke *ordinær korrespondanse* i form av e-post eller brev mellom departementet og Petoro/Statoil, kun presentasjoner med lysark.

Revisjonen ba på et møte med Olje- og energidepartementet 7. juni 2016 om å få informasjon om eventuelt øvrige saker som kunne inneholde dokumenter om avsetningsinstruksen. Straks etter dette møtet ble en ny sak opprettet¹⁰⁹ og tolv dokumenter arkivert – alle unntatt ett dokument er registrert som interne notater. Flere av dokumentene er datert i 2014 og 2015 samt tidlig i 2016. Det er heller ikke på denne saken noen formell korrespondanse. De fleste dokumentene er presentasjoner fra Petoro, Statoil og Olje- og energidepartementet til møter om instruksen. Senere i 2016 ble to andre saker opprettet, hver med to dokumenter. I ett av dokumentene, en presentasjon for departementet om Statoils avsetning i 2015, konkluderer Petoro med at selskapet fortsatt ikke kan utføre oppdraget med å påse at Statoil følger instruksen.¹¹⁰ Den andre saken har tittelen «Eiersak» (2016/2657), og de to dokumentene på saken har samme tittel («Eiersak»). Det ene er et utgående brev til Statoil om en gjennomgang av avsetningsinstruksen, det andre er et internt notat om behovet for å gjennomgå instruksen.

For avsetningsinstruksens er Olje- og energidepartementets oppfølging av Petoro og Statoil organisert slik at dokumentoverleveringen hovedsakelig skjer i møter i stedet for gjennom formell korrespondanse. På den måten blir ikke dokumentene publisert på offentlig journal, og det blir derfor ikke realistisk å be om innsyn. Vesentlige dokumenter fra dialogen ble også arkivert etter at revisjonsteamet hadde bedt om å få eventuell saksdokumentasjon.

For det eneste dokumentet på sak 2013/554 (rapporteringen i årene 2009–2014) som var synlig på offentlig journal (2014), fikk Teknisk Ukeblad avslag på sin begjæring om innsyn. Journalisten ba om nærmere begrunnelse for avslaget. Olje- og energidepartementet svarte at dokumentet inneholder «opplysninger knyttet til avsetningen av Statoil ASAs og statens olje- og gassvolumer. Spredning av opplysningene vil kunne føre til økonomiske tap for disse enten direkte eller ved at konkurrenter utnytter opplysningene». Departementet viste til at dokumentet inneholdt taushetsbelagte opplysninger og derfor var omfattet av forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 og følgelig i henhold til offentlighetsloven § 13 skal unntas innsyn. Fordi disse opplysningene utgjør den vesentligste delen av dokumentets innhold, ble hele dokumentet unntatt fra offentlighet, jf. offentlighetsloven § 12 c. Departementet opplyste i sitt første svar på innsynsbegjæringen at merinnsyn var vurdert for de delene av dokumentet som ikke var omfattet av taushetsplikten, men sto også etter denne vurderingen fast ved beslutningen om å unnta disse delene av dokumentet med hjemmel i lovens § 12 c («utgjør den vesentligste del av dokumentets innhold»).

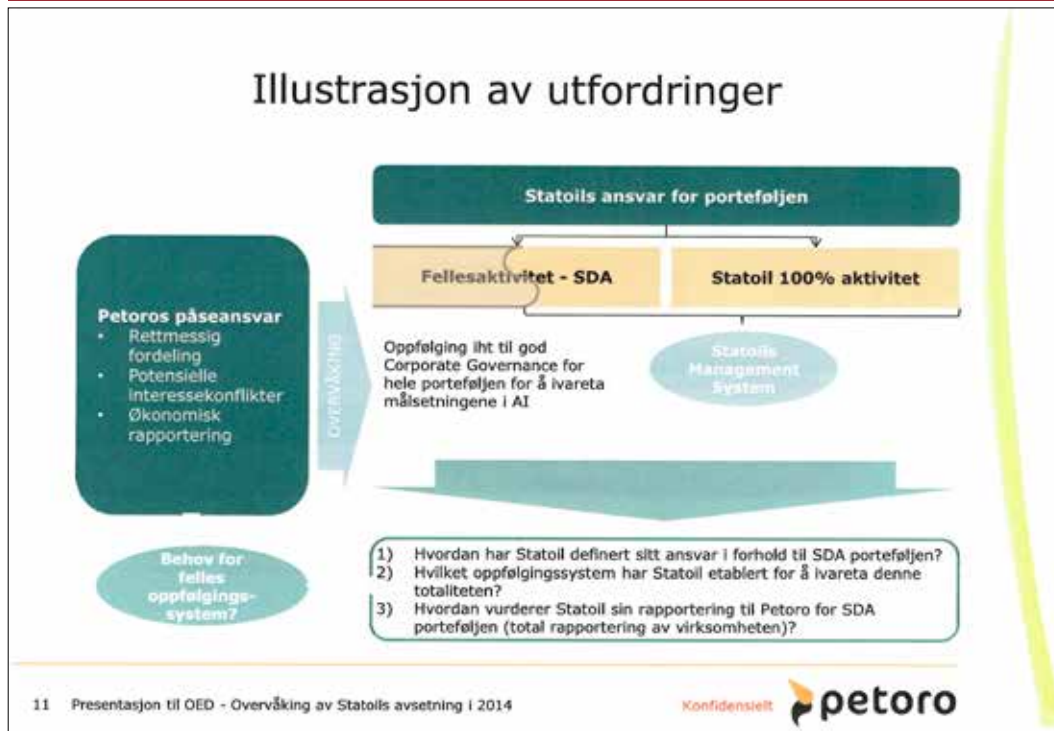
Revisjonen ba departementet om å oppgi konkret hvilke opplysninger som kunne føre til økonomisk tap for Statoil eller staten dersom de ble offentliggjort. Departementet markerte 26 av 33 sider som det mente var omfattet av paragraf 13. Én av sidene var side 11 i presentasjonen, og den siden er vist i bilde 10.

107) Sak 2013/554 Avsetningsinstruksens – dialog med Statoil og Petoro.

108) OEDs arkiv har også en sak 2010/692 (Avsetningsinstruksens – formelverket for olje og våtgass) som inneholder sju korrespondanser mellom Statoil og Petoro fra årene 2010 og 2011 i forbindelse med en revisjon av instruksens i 2011.

109) 2016/2521 – Avsetningsinstruksens.

110) 2016/2571-1 Overvåking av Statoils avsetning 2015.



Kilde: Petoro / Olje- og energidepartementet

Olje og energidepartementet opplyser i brev at revisjonens gjennomgang av dokumenter vedrørende avsetningsinstruksen viser at det her har vært mangelfull arkivering og feil journalføring. I forbindelse med Riksrevisjonens undersøkelse ble det ryddet i filmapper på fellesområder og som følge av dette ble dokumenter etterregistrert i departementets arkivsystem. Departementet vil etablere klarere rutiner for journalføring og arbeide med informasjon og økt bevissthet hos sine ansatte.

Olje- og energidepartementet viser videre til at problemstillinger som Petoro har reist knyttet til avsetningen av statens olje- og gassvolumer, er tatt på alvor av departementet og fulgt opp i dialog med Statoil og Petoro. Selskapene har de siste årene arbeidet med å etablere et nytt felles oppfølgings-system. Dette systemet er nå etablert, og departementet viser til at Petoro mener det nye systemet setter selskapet bedre i stand til å overvåke Statoils etterlevelse av instruksen.¹¹¹ I Petoros årsrapport for 2016 framgår det at oppfølgings-systemet vil legge til rette for bedre rapportering om løpende virksomhetsutøvelse til Petoro. Det står også at endringer i instruksens formelverk for LPG vil gi en mer rettmessig fordeling av verdiskapningen enn tidligere.

111) Olje- og energidepartementets brev til Riksrevisjonen 27. mars 2017.

6 Hva er årsaker til mangelfull arkivering, journalføring og offentlighet?

6.1 Årsaker til mangelfull arkivering

Digitaliseringen og framveksten av et mangfold av plattformer for produksjon og sending av saksdokumentasjon og den desentraliseringen av arkiveringsfunksjonen til hver enkelt saksbehandler og leder denne utviklingen har ført med seg, har gjort arbeidet med å sikre det som er arkivverdig og -pliktig (dokumentfangst) til en stadig større utfordring.

Manglende eller svak integrering mellom fagsystemer og e-post på den ene siden og arkivsystemet på den andre siden er ifølge både Arkivverket og alle intervjuede arkivledere i departementene en vesentlig underliggende kilde til en mulig mangelfull arkivering. Arkivering av e-post trekkes spesielt fram av arkivlederne som et problem. En arkivleder peker på at de bevisst har valgt å begrense antallet fagsystemer og å følge med på størrelsen av fellesområdet for å få bedre kontroll over og kunnskap om dokumentfangsten. Omfanget av arkivverdig e-post som sendes og mottas direkte av saksbehandlere, er det ikke mulig å vite noe om.

6.1.1 Regelverk og retningslinjer

Arkivloven med forskrift ble utarbeidet i en tid da saksbehandling på papir fortsatt dominerte. Etter hvert som ikt-systemer har blitt tatt i bruk som saksbehandlingsverktøy, har mye av det som foregikk muntlig i møter eller på telefon, blitt skriftliggjort, særlig i form av e-poster med eller uten vedlegg. Det dreier seg her om dokumenter som etter arkivloven ofte vil være arkivpliktige (dokumenter som er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon). Med endringene har samtidig dokumentasjonsmengden og den tiden som kreves for å registrere all arkivpliktig dokumentasjon, økt vesentlig. Mer enn seks av ti saksbehandlere og mellomledere svarer i spørreundersøkelsen at de mener dagens krav til hva som skal arkiveres, ikke er tilpasset dagens informasjonsmengder. En av respondentene uttaler følgende:

«Den sjeldne muligheten for at noen skulle ønske innsyn i perifere dokumenter, kan vanskelig rettferdiggjøre tids- og ressursbruken som er nødvendig for å sikre at absolutt alt arkivverdig materiale faktisk arkiveres. [...] Når man knapt rekker å lese all e-post som strømmer inn, sier det seg selv at det ikke alltid vil være mulig med en fullstendig vurdering av hva som er arkivverdig og ikke.»

To av tre saksbehandlere og ledere i departementene mener tidspress og arbeidsbelastning gjør det krevende å arkivere alt som skal arkiveres, noe uttalelsen over illustrerer.

Arkivverket viser til at kriteriene for arkiveringsplikt er skjønnsbaserte, og at det finnes lite veiledning om hva som skal forstås som «gjenstand for saksbehandling» og «verdi som dokumentasjon». De opplever at mange saksbehandlere i forvaltningen synes det er vanskelig å vurdere hvilke dokumenter som skal arkiveres og journalføres. Arkivverket peker også på at det er en viss motsetning mellom offentlighetsloven og arkivloven som kan føre til at noen er tilbakeholdne med å arkivere i frykt for at dokumentenes eksistens vil bli synlig på offentlig journal.

Kulturdepartementet viser til at det i høringsnotatet for ny arkivforskrift har foreslått at begrepet *dokumentasjon* defineres som «dokumenter som bekrefter hendelser og handlinger». Departementet har ikke iverksatt særskilte tiltak for å klargjøre hva som ligger i uttrykket *gjenstand for saksbehandling*, men legger til grunn forståelsen i forvaltningsloven og offentlighetsloven.¹¹²

Mange av *departementenes retningslinjer for arkivering og journalføring* har klare svakheter med hensyn til omtale av kriteriene for hvilke dokumenter som er arkivpliktige. I retningslinjene for fem departementer nevnes ikke kriteriene, mens i retningslinjene for fire andre departementer omtales de bare delvis. De fleste arkivlederne som ble intervjuet i forbindelse med undersøkelsen, pekte på at det foreløpig ikke finnes rutiner for når de skal arkivere og journalføre i tilfeller der de arbeider med store dokumenter utenfor saks- og arkivsystemet. Årsaken til at de arbeider med dokumentene utenfor dette systemet, er at systemet egner seg dårlig for store dokumenter hvor mange jobber sammen samtidig (for eksempel i forbindelse med budsjettarbeid og arbeid med stortingsmeldinger).

6.1.2 Kunnskap og opplæring

En annen årsak til mangelfull arkivering kan være at mange er usikre på hvilke dokumenter som skal arkiveres. Svarene i spørreundersøkelsen gir ikke noe entydig svar på dette: De fleste saksbehandlere og mellomlederne er helt eller delvis enig i påstanden om at de er trygge på hvilke dokumenter som skal arkiveres. Samtidig svarer over sju av ti av dem at de er helt eller delvis enig i påstanden om at usikkerhet om hva som skal arkiveres, kan føre til manglende arkivering. Det er også en høy andel (36 prosent) som ikke har noen formening om hvorvidt arkivregelverket er enkelt å forstå, noe som kan skyldes at de enten ikke kjenner regelverket eller ikke forstår hvordan det skal praktiseres.

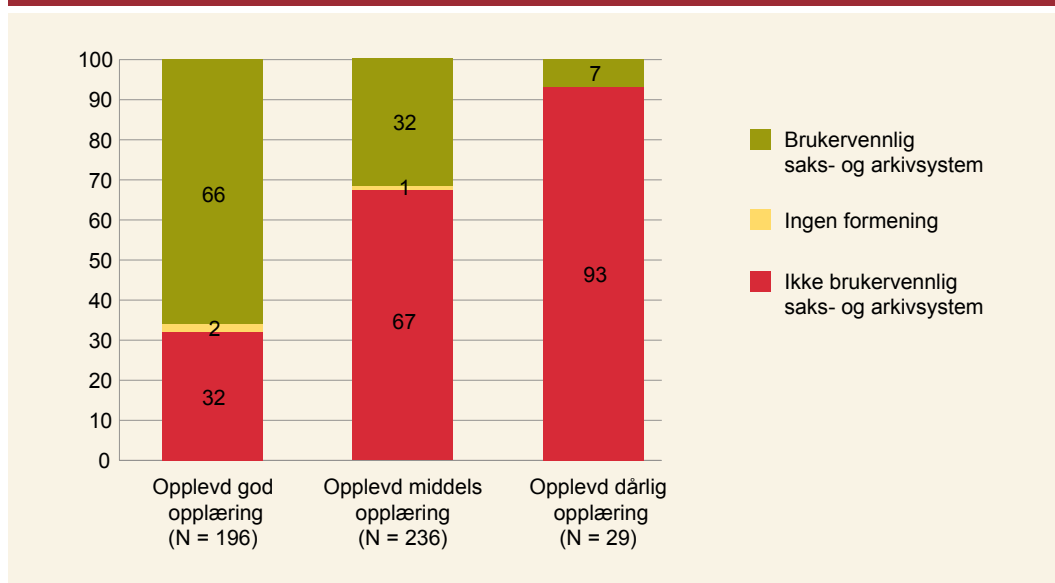
Det at dokumentfangsten er så vidt forskjellig i likeartede seksjoner i samme avdeling og fagavdelinger i samme departement, jf. kapittel 4, kan tyde på at kunnskapen til de ansatte varierer mer enn det svarene i spørreundersøkelsen skulle tilsi – svarene gir uttrykk for at nesten alle føler seg trygge på hvilke dokumenter som skal arkiveres.

Arkivverket har gjennom sin tilsynsvirksomhet avdekket at kunnskapen om og forståelsen av arkiverings- og journalføringskravene varierer veldig blant ansatte i statlige virksomheter. Arkivverket erfarer også at noen har misforstått og tror at journalføring betyr at selve dokumentet i fulltekst blir offentliggjort hvis det registreres, og av den grunn er tilbakeholdne med å registrere det. En gjennomgang av Arkivverkets tilsynsrapporter de siste årene viser også at det er store variasjoner i kvaliteten av arkivering- og journalføringspraksisen blant departementene og øvrige statlige virksomheter. Alvorlighetsgraden i funnene og antallet pålegg fra Arkivverket varierer betydelig.

Svarene i spørreundersøkelsen kan tyde på at svakheter i *opplæringen* kan være en årsak til mangelfull arkivering. Over halvparten av respondentene svarer at de synes de har fått middels (49 prosent) eller dårlig (6 prosent) opplæring i saks- og arkivsystemet. Dette kan ha konsekvenser for manges bruk av systemet og den dokumentfangsten som faktisk skjer. Figur 21 på neste side viser sammenhengen mellom hvordan brukerne har opplevd opplæringen, og i hvilken grad de opplever at saks- og arkivsystemet er brukervennlig.

¹¹²) Kulturdepartementet (2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering, journalføring og offentlighet i forvaltningen – svar på spørsmål*. Brev til Riksrevisjonen av 6. januar 2017.

Figur 21 Sammenhengen mellom opplevelsen av kvalitet på opplæringen og opplevelsen av brukervennlighet. Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonen. N = 461

Betydelig flere av dem som har fått god opplæring i bruk av saks- og arkivsystemet, enn av dem som mener opplæringen var middels eller dårlig, synes saks- og arkivsystemet er enkelt å bruke. To tredeler av dem som synes de har fått god opplæring i bruk av saks- og arkivsystemet, er fornøyd med systemets brukervennlighet. Opplevelsen av brukervennlighet er motsatt for dem som mener de har fått middels eller dårlig opplæring.

God og tilpasset opplæring peker seg dermed ut som en nøkkelfaktor for å øke bruken av systemet og dermed sikre bedre arkivering.

Arkivverket og de intervjuede arkivlederne peker på at tilpasset opplæring har vist seg å være nyttig for å sikre bedre arkivering. Én-til-én-undervisning for nye medarbeidere og videreopplæring av ansatte basert på gjentatte feil som arkivet har observert hos den enkelte medarbeider eller leder, har vist seg å ha god effekt. En arkivleder peker også på at en årlig stikkprøvekontroll som grunnlag for opplæringsaktiviteter har gitt gode resultater.

Spørreundersøkelsen viser at de som mener de har fått god opplæring i saks- og arkivsystemet, i betydelig mindre grad enn de som mener de har fått dårlig opplæring, opplever tidspress som en begrensning for graden av arkivering.

6.1.3 Arkivsystemets brukervennlighet og brukerstøtte

Brukervennlighet

En saksbehandler som daglig arbeider i saks- og arkivsystemet, vil selvsagt i større grad enn en som sjelden arbeider i systemet, arkivere dokumentproduksjonen. En nøkkelfaktor for å lykkes med riktig nivå på arkiveringen er derfor å få så mange som mulig av dem som arbeider med saksbehandling, til å bruke saks- og arkivsystemet.

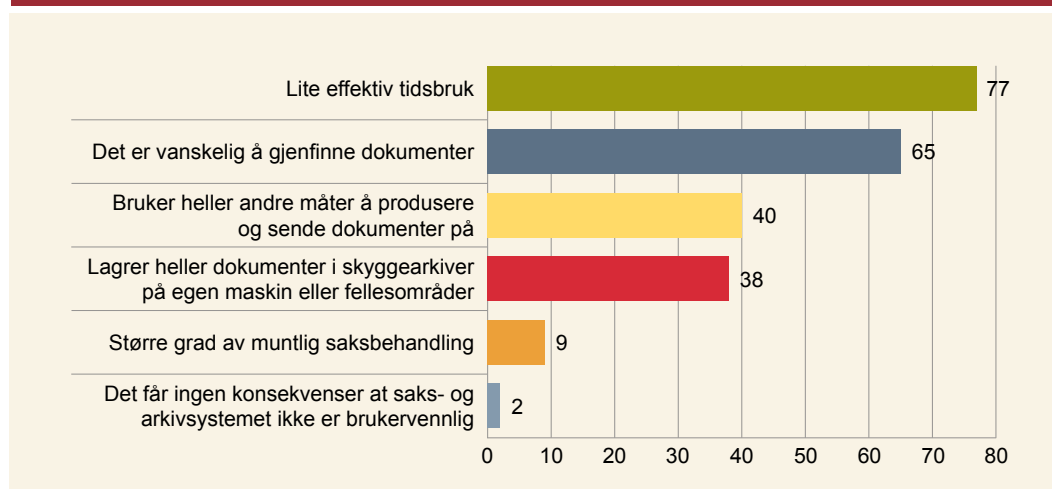
Arkivverket framhever at lav grad av brukervennlighet i saks- og arkivsystemene i forvaltningen er en av de viktigste årsakene til manglende arkivering. Systemene har over tid fått bygget inn flere saksbehandlingsoppgaver, som funksjoner for

dokumentflyt, og kan oppleves som lite intuitive med et dårlig brukergrensesnitt. Dette har ifølge Arkivverket blitt noe bedre de siste årene.

Over halvparten av respondentene (54 prosent) er helt eller delvis uenig i at saks- og arkivsystemet er enkelt å bruke. Svært mange respondenter skriver i kommentarfeltet i spørreundersøkelsen at systemet er lite brukervennlig, er tungt å arbeide med, er lite intuitivt å bruke, har dårlig søkefunksjon og har mange ulike funksjoner og veivalg som ikke alltid er logiske.

Figur 22 viser oppfatningene blant de 54 prosentene av respondentene som er misfornøyd med systemets brukervennlighet, av hvilke konsekvenser lav brukervennlighet kan ha.

Figur 22 Konsekvenser av et lite brukervennlig saks- og arkivsystem. N = 259. Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonen

Av dem som er helt eller delvis uenig i at saks- og arkivsystemet er enkelt å bruke (54 prosent), mener henholdsvis 77 prosent og 65 prosent at det fører til lite effektiv tidsbruk, og at det er vanskelig å finne igjen dokumenter. 40 prosent av de misfornøyde respondentene svarer at de heller bruker andre måter å produsere og sende dokumenter på, og at de heller lagrer dokumenter i skyggearkiver på egen maskin eller fellesområder.

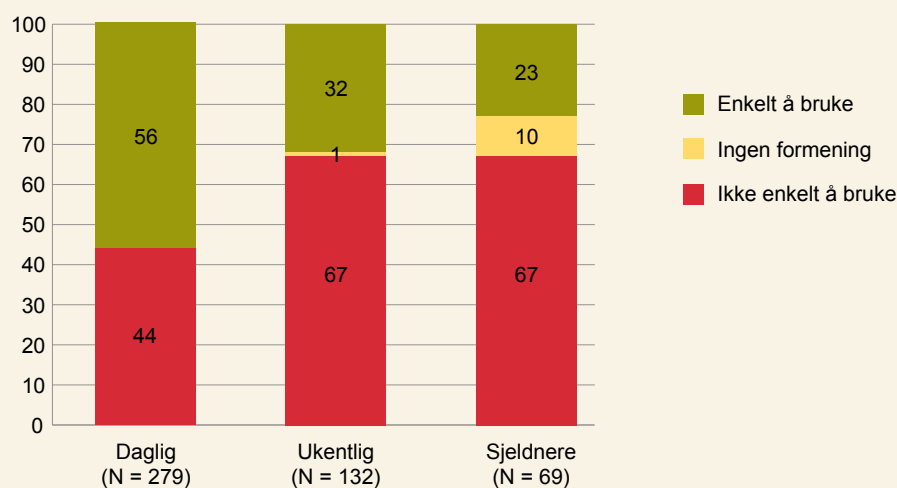
Betydningen av brukervennlighet for bruken av saks- og arkivsystemet får støtte i analysen av svarene fra spørreundersøkelsen: Av de respondentene som er positive til brukervennligheten (N = 212), svarer tre av fire at de sjelden/aldri saksbehandler utenfor systemet, mens av de respondentene som er negative til brukervennligheten, svarer halvparten at de sjelden/aldri saksbehandler utenfor systemet (N = 254). Av de respondentene som er positive til brukervennligheten, svarer videre hver fjerde at de alltid / ofte / av og til saksbehandler utenfor systemet, mens annenhver av de respondentene som er negative til brukervennligheten, svarer det samme. Oppleves systemet som brukervennlig, er altså tilbøyeligheten til å operere utenfor systemet uten senere å arkivere *mindre* enn om systemet oppleves som lite brukervennlig.

En respondent kommenterer betydningen av brukervennlighet slik:

«Dere spør om behandling i andre saksbehandlingssystemer (Sharepoint, Outlook) skjer uten at prosessen og resultatet blir arkivert. Det gjør det selv-sagt. Grunnen til det er ikke mangel på respekt for loven, men så manglende brukervennlighet i [...] saks-/arkivsystemene at det blir nærmest umulig å oppfylle lovens krav og samtidig levere godt på korte frister til våre foresatte. [...] Når vi får til *reelt* brukervennlige løsninger, vil brukerne lettere forstå sammenhengen mellom arkivering, gjenfinnbarhet og at de må bidra med metadata. Da vil det digitale arkivet komme til sin rett og kunne levere både bedre kunnskapsforvaltning i institusjonene og bedre innsyn til offentligheten.»

Figur 23 viser sammenhengen mellom hyppighet i bruken av saks- og arkivsystemet og opplevelsen av brukervennlighet.

Figur 23 Sammenhengen mellom hvor hyppig medarbeidere bruker saks- og arkivsystemet, og opplevelsen av brukervennlighet. Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonen. N = 480

Analysen av spørreundersøkelsen viser at jo oftere respondentene bruker saks- og arkivsystemet, jo enklere synes de systemet er å bruke. Av dem som bruker systemet daglig, mener 56 prosent at det er enkelt å bruke, mens av dem som bruker systemet ukentlig, mener 32 prosent det samme, jf. figur 23. Følgende kommentar illustrerer dette: «[Systemet] er uoversiktlig og lite intuitivt å bruke. Det går forholdsvis greit nå som jeg bruker det daglig. Men i tidligere jobb med andre oppgaver hvor jeg bare brukte det noen ganger i uka, var det like forvirrende og tidkrevende hver gang.»

Brukerstøtte

Lav brukervennlighet kombinert med lite tilgjengelig brukerstøtte trekkes av en arkivleder fram i svar på spørsmål om hva konsekvensen av opplevd dårlig brukerstøtte er:

«Når du kanskje synes at Websak er litt vanskelig og litt klønete i utgangspunktet, når du får trøbbel med det og ikke får hjelp med én gang – da får du en aggresjon mot systemet, og så går du og snakker negativt om det på gangen. [...] Og så bare forplanter det seg [...] Brukerstøtte- og brukerservice er alfa og omega for å få til god fangst. [...] Når vi ringer DSS for å få hjelp til et eller annet program som har kræsjet, tar det jo vinter og vår før vi får svar. Og hvis det blir sånn på arkivsiden også, så kan du glemme dokumentfangst [...]»

Det at det produseres mye saksdokumentasjon i ulike fagsystemer som ikke er teknisk integrert med arkivsystemet, *i kombinasjon* med at arkivsystemet av mange oppfattes som lite brukervennlig, er trolig en vesentlig årsak til mangelfull arkivering. Dersom en saksbehandler er oppmerksom på at dokumentet bør arkiveres i et annet system enn der det opprinnelig ligger, er denne saksbehandleren henvist til en ganske omstendelig prosess som innebærer mange klikk, og som lett kan føre til at vedkommende unnlater å arkivere dokumentet i det riktige systemet.

6.1.4 Ledelsens signaler

Alle arkivlederne peker på at ledelsens signaler om betydningen av arkivering er avgjørende for hvorvidt det oppnås god arkiveringspraksis. De fleste arkivlederne peker på at når også den politiske ledelsen i de seneste årene gjennomgående har blitt aktive brukere av saks- og arkivsystemet, har det gitt en vesentlig økt grad av arkivering og mulighet for sporing i saksbehandlingen. I spørreundersøkelsen svarer nesten fire av ti respondenter at de er uenig i eller at ikke vet om ledelsen har gitt klare signaler om betydningen av arkivering. Det er mellom ti og tolv prosentpoeng flere blant dem som har oppfattet klare signaler fra ledelsen, enn blant dem som ikke har gjort det, som svarer at de a) sjelden eller aldri saksbehandler utenfor systemet uten å arkivere dokumentene senere, eller b) løpende registrerer arkivverdig e-post.

Faktaboks 2 Utfordringer med arkivering i Politidirektoratet

Politidirektoratet opplyser i intervju at direktoratet og politietaten har noen utfordringer som gjelder bruken av Outlook og manglende dokumentfangst. Ifølge medarbeiderundersøkelsen i direktoratet fra 2014 opplever mange av de ansatte at de ikke har adekvate ikt-løsninger for sin oppgaveløsning, inkludert et lite brukervennlig saks- og arkivsystem. Mangelen på brukervennlige saks- og arkivsystemer gjør at dokumenter i for stor grad produseres og lagres på filområder i stedet for i godkjente saks- og arkivsystemer.

Politidirektoratet viser til at mye formell korrespondanse sendes fra saksbehandler til saksbehandler via e-post uten at denne sendes via arkivtjenesten for arkivering og journalføring. Direktoratet peker selv på at risikoen for at virksomhetskritisk dokumentasjon som gjelder ledelse og styring blir liggende i den enkelte saksbehandlers e-postbokser, er høy når Outlook, og ikke det formelle saksbehandlingssystemet, brukes til saksbehandling. Dette gir risiko for at viktig dokumentasjon forsvinner, samtidig som det hindrer offentligheten i å få innsyn i politiets virksomhet.

Et annet problem er at saks- og arkivsystemet DocuLive ikke er integrert med andre fagsystemer i politiet. Det betyr at dokumentasjon fra fagsystemene må hentes ut manuelt og legges inn i DocuLive for arkivering og journalføring. Denne prosessen er arbeidskrevende for de ansatte i tillegg til at den gir risiko for at viktig dokumentasjon ikke blir arkivert på korrekt måte.

En annen utfordring i Politidirektoratet er at ledelsen i direktoratet ikke bruker saks- og arkivsystemet DocuLive. En mulig konsekvens av det er at sentrale beslutninger og viktig korrespondanse som ledelsen har stått for, ikke blir dokumentert i arkivsystemet, og dermed ikke blir synlig på offentlig journal, noe som igjen fører til at offentligheten får begrenset mulighet til å få innsyn i bakgrunnen for de sentrale beslutningene.

Kilde: Intervju med Politidirektoratet 12. mai 2016 samt utfyllende informasjon i brev fra Politidirektoratet til Riksrevisjonen av 26. mai 2016.

6.1.5 Andre årsaker til mangelfull arkivering

Kulturdepartementet har ansvar for etatsstyringen av Arkivverket. Arkivverket har tilsynsansvar overfor statlige virksomheter og får sitt oppdrag med prioriterte oppgaver beskrevet gjennom tildelingsbrev fra departementet.

På spørsmål om hvordan Kulturdepartementet har fulgt opp hvordan Arkivverket ivaretar sitt veilednings- og tilsynsansvar for arkivarbeidet i statlig sektor, svarer departementet at det i instruks for Arkivverket er vist til etatens lovpålagte oppgaver. Spørsmål om tilsyn og tilsynsstrategi følges opp i styringsdialogen mellom departementet og etaten, blant annet ved gjennomgangen av årsrapportene fra Arkivverket.

En gjennomgang av tildelingsbrevene for årene 2014–2016 viser at det er lagt få konkrete føringer for Arkivverkets arbeid med regelverksutvikling, veiledning eller tilsyn. Tilsyn blir kort nevnt i tildelingsbrevet for 2014 ved at det er formulert en styringsparameter som «antall tilsyn som er gjennomført i statlig og kommunal sektor». Det er ikke satt opp noe måltall for parameteren. I tildelingsbrevet for 2015 er ikke disse oppgavene omtalt. Tildelingsbrevet for 2016 begrenser seg til følgende omtale av området: «Resultatmål 3.1: utvikle metoder, systemer, teknologiske løsninger og regelverk for at digitalt skapt dokumentasjon blir fanget opp og bevart.»

En gjennomgang av Arkivverkets årsrapporter til Kulturdepartementet for 2014 og 2015 viser at Arkivverket ønsker å fokusere mer på elektronisk arkivdanning og digitalt skapt materiale i sitt tilsynsarbeid. Arkivverket opplyser at de gjennomførte fire tilsyn i 2013 med statlige virksomheter, ett i 2014, seks i 2015 og to i 2016. Arkivverket peker i intervju på at de ikke gjennomfører nok tilsyn mot departementene, og at de i løpet av 2017 vil revidere sin tilsynsmetodikk. Arkivverket opplyser i intervju at de har fått klare tilbakemeldinger om at tilsyn hjelper og har en klar effekt i de virksomhetene som utsettes for tilsynet.

En gjennomgang av referatene fra etatsstyringsmøtene i årene 2014–2016 avdekker svært få referanser til tilsyn og veiledning som har vært rettet mot statlige arkivskapere. Ett unntak dreier seg om et møte i mai 2015 hvor Kulturdepartementet uttrykte et ønske om mer rapportering om innholdet i og resultatene og oppfølgingen av Arkivverkets tilsyn og ba om at slik styringsinformasjon måtte bli oversendt til departementet i løpet av juni.

6.2 Årsaker til mangelfull journalføring

I et digitalt arkivsystem går det ikke et like klart skille som tidligere mellom arkiverings- og journalføringsfunksjonene. Journalføringen skjer på grunnlag av opplysninger om dokumentet som saksbehandlere eller arkivarer gir når dokumentet blir registrert inn i saks- og arkivsystemet. Mangelfull journalføring refererer her først og fremst til måten dokumentet blir registrert på, og ikke til om det blir registrert eller ikke. Måten et dokument blir registrert på, vil ha betydning for senere innsynskrav.

Journalføringen skal som hovedregel skje fortløpende. Tre av fire saksbehandlere/mellomledere i departementene svarer i spørreundersøkelsen at de er helt eller delvis enig i påstanden om at de registrerer e-poster som skal arkiveres fortløpende i departementets saks- og arkivsystem. Medianen for journalføringstid for alle departementene samlet er tolv dager, og gjennomsnittet er én måned. Det tyder på at det er en del tilfeller av etterregistrering av gamle dokumenter.

67 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen svarer at tids- og arbeidspress gjør det krevende å arkivere dokumenter i saks-/arkivsystemet. Det er grunn til å tro at tidspresset kan føre til både manglende registrering og at kvaliteten på metadata – opplysningene om dokumentet – kan bli skadelidende. Slik kommenterer en saksbehandler det i spørreundersøkelsen:

«Journalføring av innkommende og utgående e-poster gjøres manuelt. Dette innebærer at jeg i løpet av en vanlig arbeidsdag ofte må 'flytte' over 10–20 e-poster fra e-postklienten og til saksbehandlingssystemet, og samtidig skrive inn tittel, avsender/mottaker etc.»

Kravet til løpende journalføring er ikke omtalt i retningslinjene for ti av departementene. Departementet med lengst journalføringstid – Justis- og beredskapsdepartementet – har imidlertid klare retningslinjer om kravet til løpende journalføring. Enkelte tilfeller av sen journalføring kan også være et resultat av et bevisst valg, noe referatet fra departementets etatsstyringsmøte med POD tyder på. Her opplyses det at «[Justis- og beredskapsdepartementet] understreker at det er viktig at det etableres rutiner som sikrer at departement og etat kan kommunisere i en innledende fase i saker uten at det blir kjent utad». Sen journalføring vil kunne tjene et slikt formål.

De fleste departementene har retningslinjer som beskriver plikten til å gi dokumenter dekkende og meningsbærende titler, mens slike retningslinjer mangler for tre av departementene.

Et annet aspekt ved journalføringen er om dokumenter blir registrert med riktig dokumenttype (inn/ut/internt). For virksomheter som ikke fører opp interne notater på offentlig postjournal, vil derfor bevisst eller ubevisst registrering av innkommende eller utgående dokumenter som interne dokumenter føre til at dokumentene ikke blir synlige på offentlig journal, slik de etter arkivforskriften skal være. Foran ble det vist at dette er tilfellet i Olje- og energidepartementet for en rekke dokumenter som gjelder saker om Petoros overvåking av om Statoil følger instruksjonen om salg av statens olje og gass. Selv om dokumentene er overlevert i møter, har de kommet til virksomheten utenfra og skal derfor journalføres. Årsakene til at dokumenter blir registrert på denne måten, kan være flere, alt fra manglende kunnskaper til et ønske om å holde dem utenom offentlig journal.

6.3 Årsaker til overdreven bruk av forhåndsunntak

Ifølge regelverket skal forhåndsunntak (forhåndsklassifisering) som klar hovedregel ikke forekomme. Likevel skjer dette for hvert fjerde saksdokument som er registrert i OEP, også for departementenes del. Enkelte departementer forhåndsunntar godt over 40 prosent av dokumentene sine. Ekspertpanelets gjennomgang av forhåndsunntak tyder klart på at det for de utvalgte departementenes del ikke var dekning for dette omfanget av forhåndsunntak fordi det var vanskelig eller umulig å se behovet for forhåndsunntaket for seks av ti dokumenter.

I spørreundersøkelsen svarer 23 prosent av saksbehandlerne og lederne i departementene at de er helt enig i påstanden om at de vet hvilke dokumenter som skal forhåndsunntas, mens 44 prosent er delvis enig i påstanden. 25 prosent av respondentene er helt eller delvis uenig i at de har god kunnskap om hvilke dokumenter som skal forhåndsunntas, mens 8 prosent svarer at de ikke har noen formening om spørsmålet. Eksempelene fra ekspertpanelet er ikke statistisk representative for alle forhåndsunntatte dokumenter, men for de dokumentene som har blitt gjennomgått, virker det som om enten manglende kunnskaper eller manglende vilje til reelt å vurdere behovet for forhåndsunntak har vært styrende for unntakspraksisen.

Dokumentanalysen av departementenes *retningslinjer* viser at seks av departementene beskriver hvordan og i hvilke tilfeller forhåndsunntak kan brukes i deres egne skriftlige

retningslinjer for arkivering, journalføring og innsynsbehandling. Åtte av departementene har ingen beskrivelse av bruk forhåndsunntak i retningslinjene, mens to av departementene er nevner begrepet i retningslinjene uten å utdype noe om når og hvordan det kan brukes.

Blant de respondentene som svarer at de vet i hvilke tilfeller de skal forhåndsklassifisere saksdokumenter som forhåndsunntatt, svarer to av tre (64 prosent) at ledelsen i departementet har gitt tydelige *signaler* om at saksbehandlingen skal være så åpen som mulig. Til sammenligning svarer under halvparten (45 prosent) av respondentene som ikke vet i hvilke tilfeller de skal forhåndsklassifisere dokumenter som unntatt offentlighet, at ledelsen har gitt tydelige signaler om at saksbehandlingen skal være så åpen som mulig. Det kan tyde på at tydelige signaler fra ledelsen om at det skal være åpenhet i departementets saksbehandling, kan ha en effekt på saksbehandlerne praktisering av forhåndsunntak av dokumenter.

Ifølge intervju med professor Jan Fridthjof Bernt ved Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen kan praksisen med forhåndsunntak være et resultat av hensynene til hensiktsmessig og effektiv saksbehandling i forvaltningen. Det oppleves nemlig som enklere og mindre tidkrevende for en virksomhet å behandle innsynskrav på et dokument som er forhåndsunntatt. Ifølge Bernt er en slik praksis sterkt problematisk. Selv for et dokument som er forhåndsunntatt, skal innsynskrav alltid vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Ved forhåndsunntak av dokumenter er det ifølge Bernt en risiko for at forhåndsunntaket legger føringer for den konkrete vurderingen av innsynskravet, og at vurderingen dermed ikke blir reell og uavhengig. Det samme argumentet om at forhåndsunntak kan binde opp senere vurderinger, oppgis også i Justisdepartementets veileder til offentlighetsloven.

Departementene¹¹³ viser til at saks- og arkivsystemet som de fleste departementene bruker, har en funksjonalitet som kan medføre at feil forplanter seg dersom saksbehandlere og arkivarer ikke er oppmerksomme. Et eksempel er når det opprettes en ny sak, og hele saken blir forhåndsklassifisert, så «arver» alle de tilhørende journalpostene den samme klassifiseringen. Dette må overstyres manuelt hvis journalpostene ikke skal bli markert som forhåndsunntatte.

6.4 Årsaker til svikt i hjemmelsbruken ved behandling av innsynskrav

Det juridiske ekspertpanelets gjennomgang av dokumenter viser at litt mer enn ett av tre dokumenter der innsynskrav har blitt avslått, har blitt unntatt fra offentlighet med en hjemmel som etter ekspertpanelets vurdering ikke gir et rettslig holdbart grunnlag for unntak. Ekspertpanelet kommenterer at dersom dokumentet inneholder noe som ligner på det som er grunnbetingelsene for unntak, synes dokumentet i mange tilfeller å bli unntatt fra offentlighet uten nærmere prøving av om grunnbetingelsene egentlig slår til.

6.4.1 Retningslinjer, opplæring og regelverk

En gjennomgang av departementenes interne retningslinjer for behandling av innsynskrav viser at det for 13 av departementene ikke gis noen veiledning i retningslinjene om hvordan offentlighetslovens bestemmelser om unntak skal forstås. Saksbehandlerne kan dermed ikke støtte seg på veiledningsmaterieell fra eget departement i vurderingen av innsynskrav. På den annen side har Justis- og beredskapsdepartementet utarbeidet en veileder om offentlighetsloven som gir en grundig gjennomgang av hvordan departementet mener loven skal praktiseres. Dersom saksbehandlerne er kjent med

113) Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kulturdepartementet: brev til Riksrevisjonen 27.mars 2017

denne veilederen, vil det kunne erstatte behovet for veiledningsmateriell utarbeidet av eget departement på dette punktet.

Faktaboks 3 viser et eksempel på hvordan et departement (Klima- og miljødepartementet) har brukt egne retningslinjer til å utdype hvordan bestemmelsene i offentlighetsloven skal brukes på departementets fagfelt.

Faktaboks 3 Eksempel på hvordan bestemmelsene i offentlighetsloven er omtalt i et departements (Klima- og miljødepartementets) interne retningslinjer

Unntak fra innsyn – kommentarer til noen av bestemmelsene

Offentleglova begrenser muligheten til å gjøre unntak fra innsyn gjennom to reguleringsmåter:

1. Noen unntak er utformet slik at det bare er adgang til å gjøre unntak når innsyn kan ha uheldige virkninger
– omtalt som skadevilkår. I lovteksten stilles det krav om at det er «nødvendig» eller «påkrevd» med unntak, se §§ 15, 20, 21, 23, 24.
2. Unntaksadgangen er i noen tilfeller knyttet til opplysninger, og ikke hele dokumentet, se §§ 13, 15, 20, 21, 22, 23, 24, 26.

Unntaksbestemmelsene er «kan»-regler. Nedenfor følger noen eksempler på dokumenter/opplysninger i saker det kan være aktuelt å unnta fra innsyn. Oversikten er ikke uttømmende. Det må alltid gjøres en konkret vurdering når et innsynskrav mottas.

- Den sentrale bestemmelsen om innsyn i interne dokumenter er offentleglova § 14. Et dokument regnes i utgangspunktet ikke for å være organinternt dersom det er sendt ut fra KLD. Hvis dokumentet er sendt ut fra KLD til for eksempel underliggende etater i eget eller annet departement, kan bestemmelsen ikke brukes som grunnlag for å unnta fra innsyn. Dette gjelder likevel ikke ved oversending til klageinstanser, statlige ombud og kontroll- og tilsynsorgan, eller andre departement med koordinerende rolle.
- Den sentrale bestemmelsen om innsyn i dokumenter innhentet utenfra er offentleglova § 15. Bestemmelsen forutsetter at dokumentet er «innhentet». Det må foreligge en bestilling. Det er ikke krav om at bestillingen er gjort skriftlig, men skriftlighet vil sikre dokumentasjon på at dokumentet er innhentet. En stående instruks om å sende inn dokument til bruk i intern saksforberedelse i overordnet organ, vil være tilstrekkelig for å si at dokumentet er innhentet. Bestemmelsen gjelder ikke for dokumenter som underliggende etater sender til KLD av eget tiltak, eller dokumenter KLD sender underliggende organer til bruk i underordnet organs saksbehandling.

Dokumenter som er sendt ut av organet, vil det sjelden være nødvendig å gjøre unntak fra for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser.

Kilde: Klima- og miljødepartementet (2015) KLDs veileder til lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova – offl.)

I spørreundersøkelsen svarer halvparten av saksbehandlerne og mellomlederne at de har fått middels (45 prosent) eller dårlig (6 prosent) opplæring i offentlighetslovens bestemmelser. 40 prosent av respondentene opplever at de har fått god opplæring i lovens bestemmelser. Analysen viser at det ikke er noen sammenheng mellom hvor god opplæringen oppleves å være, og hvor lang ansiennitet saksbehandlerne og lederne har fra departementsarbeid.

Spørreundersøkelsen viser at det store flertallet av saksbehandlere og ledere gjennomgående mener de har god kunnskap om offentlighetsloven, og at loven er enkel å forstå og praktisere. Åtte av ti saksbehandlere og ledere i departementene mener de

har god kunnskap om offentlighetslovens bestemmelser om unntak. Sju av ti er helt eller delvis enig i at bestemmelsene er enkle å forstå. Tilsvarende mener mer enn sju av ti av respondentene at bestemmelsene i offentlighetsloven er enkle å praktisere innen eget arbeidsområde.

I kontrast til respondentenes svar på hvor enkle bestemmelsene er å forstå og praktisere, står fagfolks vurdering av hvor komplisert jussen i offentlighetsloven er. Professor Jan Fridthjof Bernt, som blant annet har skrevet kommentarutgaven til offentlighetsloven, framhever i intervju at utformingen av lovverket er en klar utfordring for forvaltningens praktisering av offentlighet. Han peker på at offentlighetsloven er komplisert og tung å forstå, med mange unntaksregler og modifikasjoner som det kan være krevende både å finne fram til og å bruke korrekt. Det fører ifølge Bernt til at mange saksbehandlere misforstår og feiltolker loven.

Bernt viser til at unntaksbestemmelsene i loven gjennomgående er svært skjønnsmessige. Å vurdere innsynskrav og merinnsyn på grunnlag av de vage og skjønnsmessige kriteriene som ligger i loven, er vanskelig. Her ligger det ifølge Bernt også et betydelig potensial for en mer effektiv saksbehandling, siden forvaltningen i dag er nødt til å forholde seg til regler som er så krevende å bruke riktig.

Bernt peker også på at offentlighetsloven ikke har noen straffemekanismer, slik at selv gjentatte brudd på lovens bestemmelser ikke får noen konsekvenser for virksomheten som bryter loven. Motsatt kan det få store konsekvenser dersom en saksbehandler offentliggjør et dokument som inneholder taushetsbelagte opplysninger, eller som avdekker interne prosesser som kunne vært unntatt fra innsyn. Det bidrar ifølge Bernt til en restriktiv praksis i forvaltningen.¹¹⁴ Advokatforeningen er inne på det samme i sitt høringssvar til evalueringen av offentlighetsloven der de viser til at brudd på taushetsplikten kan føre til straffansvar, tap av stilling eller erstatningsansvar for offentlige ansatte. De mener derfor at det er rimelig å anta at forvaltningen, dersom den er i tvil om rekkevidden av egen taushetsplikt, vil være tilbøyelig til å avslå innsynsbegjæringer med hjemmel i offentlighetsloven § 13.¹¹⁵

Evalueringen av offentlighetsloven viser at forvaltningen opplever nåværende lov som vanskelig å praktisere. Loven gir stort rom for skjønn, noe som gir forvaltningen stor tolkningsmakt. Ifølge evalueringen oppfatter også brukerne av offentlighetsloven loven som unødvendig forvirrende, vanskelig, komplisert og uklar. De mange unntakene og særreglene gjør det tidkrevende å sette seg inn i loven.¹¹⁶

6.4.2 Ledelsens signaler om offentlighet

Spørreundersøkelsen viser at 90 prosent av saksbehandlerne og lederne opplyser at de alltid gjør en reell vurdering av hjemmelsgrunnlaget før de avslår eller anbefaler å avslå et innsynskrav. De resterende ti prosentene av respondentene gjør dette ofte eller av og til. Det er ikke samsvar mellom ekspertpanelets vurdering av hyppigheten av svikt i hjemmelsgrunnlaget og svarene i spørreundersøkelsen, der ni av ti respondenter svarer at de alltid gjør en reell vurdering av hjemmelsgrunnlaget.

Graden av omgjøring av vedtakene når det bes om ny vurdering av avslag, trekker i samme retning som ekspertpanelets konklusjoner: Nesten fire av ti avslag blir omgjort etter at den som har bedt om innsyn, ber om en fornyet vurdering fra departementene. Det kan tyde på at vurderingen som gjøres i første omgang, ikke er grundig nok, at kunnskapen om offentlighetsloven ikke er god nok hos dem som behandler

114) Verifisert referat fra intervju med Jan Fridthjof Bernt 1. desember 2015.

115) Advokatforeningen (2016) Høyring – *Evalueringen av offentleglova*, 1. juni 2016.

116) Oxford Research (2015).

innsynskravet, eller at det er andre forhold som trekker i retning av å ikke gi innsyn i forvaltningens dokumenter.

Flere av respondentene kommenterer i spørreundersøkelsen at det er vanskelig å avveie offentlighet og departementets legitime behov for å skjerme visse opplysninger mot hverandre. I tillegg trekker mange fram at det er svært tids- og arbeidskrevende å behandle innsynskrav.

Flere av de intervjuede arkivlederne i departementene viser til at det å ha en kultur for åpenhet er viktig for å understøtte god praksis. Hvilke signaler som kommer fra den øverste ledelsen i departementet, er særlig viktig for å skape en slik åpenhetskultur. I spørreundersøkelsen oppgir 58 prosent av saksbehandlerne og mellomlederne at de er helt eller delvis enig i at departementets nåværende øverste ledelse har gitt tydelige signaler om at departementets saksbehandling skal være så åpen som mulig. 24 prosent er helt eller delvis uenig i at den øverste ledelsen har gitt tydelige signaler om åpenhet, mens 18 prosent har ingen formening om hvorvidt ledelsen har gitt tydelige signaler eller ikke.

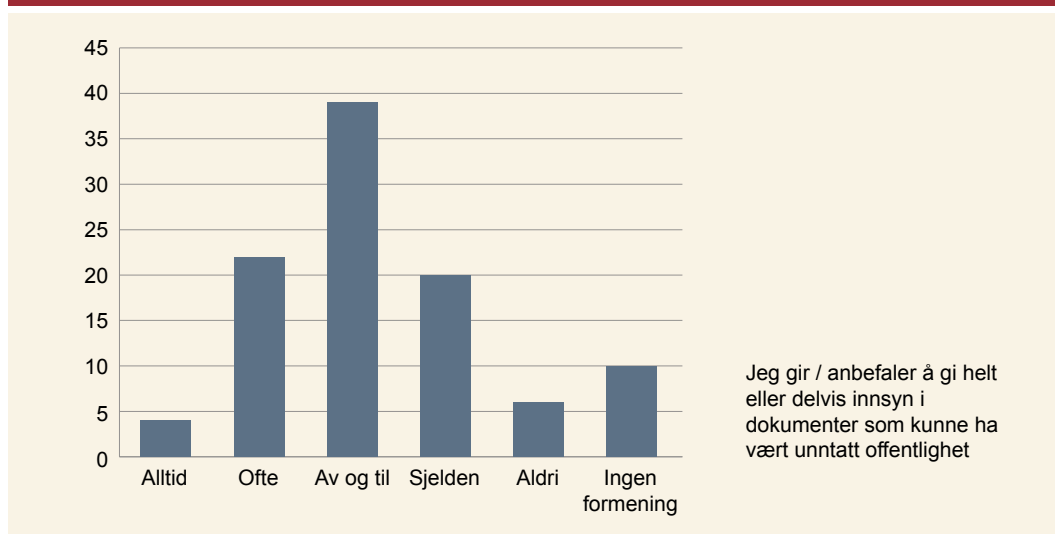
Statistikken over utfallet av innsynskrav og ekspertpanelets gjennomgang viser at departementenes praksis på området varierer. Det er naturlig at det ut fra departementets oppgaver og sakstyper er visse forskjeller, men undersøkelsen har likevel avdekket ulikheter i praksisen når det gjelder praktiseringen av offentlighetsprinsippet. En arkivleder i et departement med høy grad av innvilgede innsynskrav og liten bruk av forhåndsunntak peker på at suksesskriteriene for å lykkes på dette området er god opplæring, en utbredt holdning om at innsyn er viktig, og en kultur for åpenhet. Arkivlederen viser til at det i departementet er en generell holdning om at det skal unntas minst mulig, og at merinnsyn står sentralt.

6.5 Årsaker til svikt i praktisering av merinnsynsprinsippet

Det juridiske ekspertpanelets vurderinger kan tyde på at merinnsyn ikke blir praktisert etter forutsetningene for mange av de innsynskravene som blir avslått. Ekspertpanelet viser til at merinnsyn burde vært praktisert i mange tilfeller hvor det ikke var blitt praktisert, enten for hele eller for deler av dokumentet.

På dette området viser spørreundersøkelsen at det store flertallet av saksbehandlere og ledere i departementene oppgir at de har god kunnskap om offentlighetslovens bestemmelser og reglene om merinnsyn. 86 prosent av respondentene er helt eller delvis enig i at de har god forståelse av hva merinnsyn innebærer. Kun 11 prosent er helt eller delvis uenig i påstanden. Videre mener nesten 80 prosent av saksbehandlerne og lederne at de har god kunnskap om når merinnsyn bør praktiseres. Kun 16 prosent oppgir at egen kunnskap om når merinnsyn skal praktiseres, er begrenset.

Figur 24 Fordelingen av respondentenes svar på spørsmålet om de gir helt eller delvis innsyn i dokumenter som kunne vært unntatt fra offentlighet. Tall i prosent



Kilde: Riksrevisjonen. N = 418

Figur 24 viser at 26 prosent av respondentene ofte eller alltid gir merinnsyn i dokumenter som kan unntas fra offentlighet. 39 prosent gir innsyn av og til, og 26 prosent av respondentene gir sjelden eller aldri innsyn i dokumenter som kan unntas fra offentlighet. Det store flertallet av saksbehandlere og mellomledere synes altså at det er enkelt å forstå merinnsynsbegrepet, og oppgir at de vet når merinnsyn bør praktiseres. Figuren viser dessuten at én av fire svarer at de sjelden eller aldri gir / anbefaler å gi merinnsyn når de har anledning til å gjøre det. Analysen viser at nesten samtlige av disse respondentene samtidig svarer at det er enkelt å forstå merinnsynsprinsippet og når merinnsyn skal brukes.

For departementene som helhet resulterte 30 prosent av alle innsynskrav i helt eller delvis avslag. Statistikken fra innsynsbehandlingen i departementene viser at nesten fire av ti avslag blir omgjort etter at den som har bedt om innsyn, klager på avslaget eller ber om en fornyet vurdering fra departementene. Det at det er slik, kan tyde på at merinnsynsvurderingene som blir gjort i første omgang, kanskje ikke er gode nok. Statistikken viser at det bare er 347 av 10 969 avslag som påklages, noe som tilsvarer tre prosent av avslagene.

Offentlighetsutvalget viste til at krav om innsyn etter offentlighetsloven jevnt over mister sin aktualitet mye raskere enn andre krav som framsettes mot det offentlige, og at en rask klagebehandling ved avslag på innsyn derfor er viktig.¹¹⁷ I evalueringen av offentlighetsloven kommer det fram at pressen særlig opplever den lange saksbehandlingstiden ved klagesaker som en hovedutfordring ved klagesaksbehandling.¹¹⁸

Fem av departementene har rutiner eller retningslinjer som gir saksbehandlerne noe veiledning i når og hvordan merinnsyn skal vurderes. De fleste av disse fem er lite detaljerte og gir liten veiledning i hvordan hensynet til offentlig innsyn og behovet for unntak bør avveies mot hverandre. Også på dette området gir Justis- og beredskapsdepartementets veileder om offentlighetsloven klar rettledning om hvordan merinnsyn skal praktiseres. Det er imidlertid usikkert hvor kjent denne veilederen er blant saks-

117) NOU 2003: 30 *Ny offentlighetslov*.

118) Oxford Research (2015).

behandlere og ledere i andre departementer. Departementene har da også valgt å innlemme andre punkter fra offentlighetsloven i sine egne retningslinjer, som tidskrav og krav til prosedyre i saksbehandlingen, selv om dette på samme måte som merinnsyn er grundig beskrevet i Justis- og beredskapsdepartementets veileder.

Faktaboks 4 nedenfor viser hvordan et departement (Klima- og miljødepartementet) har forsøkt å gi en grundigere veiledning med hensyn til hvordan merinnsyn kan praktiseres.

Faktaboks 4 Eksempel på hvordan merinnsyn er omtalt i et departements (Klima- og miljødepartementets) interne retningslinjer

Merinnsyn

Merinnsyn skal alltid vurderes når det er aktuelt å gjøre unntak fra offentlighet, jf. § 11. Dette blir i praksis en vurdering av om det foreligger et reelt og saklig behov for å unnta dokumentet fra offentlighet. Personvernet er relevant i vurdering av merinnsyn.

En måte å utvise merinnsyn på, er å gi innsyn i faktiske opplysninger der hvor hele dokumentet ellers kan unntas. Formålet med den nye offentleglova er å legge til rette for mer innsyn i forvaltningen.

Kilde: Klima- og miljødepartementet (2015) KLDs veileder til lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova – offl.)

Om lag halvparten av respondentene i spørreundersøkelsen er helt eller delvis enig i at departementets nåværende øverste ledelse har gitt tydelige signaler om at departementet reelt skal vurdere å gi merinnsyn i tilfeller hvor saksdokumenter *kan* unntas fra innsyn. 25 prosent av respondentene er helt eller delvis uenig i påstanden, mens 26 prosent av respondentene har ingen formening om hvorvidt signalene har vært tydelige.

7 Vurderinger

I Norge er det et grunnleggende prinsipp at forvaltningen skal være åpen for innsyn fra innbyggere, media og organisasjoner. Grunnloven § 100 femte ledd fastsetter at enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne retten ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner. Statens myndigheter skal ifølge Grunnloven legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Dokumentinnsyn er en vesentlig komponent i en åpen forvaltning og et demokratisk samfunn. En forutsetning for effektivt og reelt dokumentinnsyn er god arkiverings- og journalføringspraksis, det vil si at arkivpliktig dokumentasjon blir arkivert i et godkjent system som gjør det mulig å søke den opp og finne den igjen, og at et dokumenteksistens gjøres synlig i en offentlig postjournal. Uten en god arkiverings- og journalføringspraksis vil retten til dokumentinnsyn bli illusorisk.

God arkiveringspraksis og dokumentfangst (registrering av dokumenter som opprinnelig er skapt utenfor saks- og arkivsystemet i arkivet) vil også føre til for eksempel mer effektiv tidsbruk ved at informasjon raskt og enkelt kan finnes igjen, at informasjon kan brukes på nytt eller på nye måter, og at det finnes dokumentasjon av virksomheten og kilder til kunnskap for etterfølgende generasjoner og forskning. Muligheten for å kunne spore beslutninger er også avgjørende for at Stortinget skal kunne føre kontroll med forvaltningen.

7.1 Flere departementer og statlige virksomheter har mangelfull dokumentfangst og arkivering

Statlige virksomheter skal etter arkivloven arkivere saksdokumenter som enten er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon. Definisjonen av hva som utgjør et dokument, kombinert med dagens arbeidsmåter, teknologi og plattformer for dokumentproduksjon gjør dette til et ambisiøst krav sammenlignet med slik situasjonen var tidligere, da all korrespondanse var papirbasert og gikk inn og ut gjennom et sentralt arkiv der den papirbaserte saksmappen var sentral i arbeidsprosessen.

Selv om det kan være krevende, og heller ikke hensiktsmessig, å ha en arkiveringspraksis som fullt ut er i tråd med slike krav, viser undersøkelsen at praktiseringen i flere departementer og statlige virksomheter ikke er tilfredsstillende. En oversikt over arkiveringen av korrespondansen mellom departementer tyder på at særlig Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet har vesentlige utfordringer på dette området. For Utenriksdepartementet bekreftes dette av en kryssjekk mot Norad, som avdekket at nesten 90 prosent av dokumentene fra Norad manglet i Utenriksdepartementets arkiv, og av en kryssjekk mot Finansdepartementet, som avdekket at 22 av 23 dokumenter fra Finansdepartementet manglet i Utenriksdepartementets arkiv. Statistikken over arkiverte dokumenter per årsverk i flere departementer viser at det er store ulikheter i arkiveringspraksisen mellom seksjoner, også når det tas hensyn til at oppgavene og sakstypene er ulike og vil kunne gi store forskjeller i antall arkivpliktige dokumenter per år. Med utgangspunkt i kriteriene for arkivering, og i lys av dagens arbeidsmåter med utstrakt bruk av e-post for kommunikasjon og saksbehandling, tyder tall på 20 eller 50 arkiverte dokumenter per årsverk på at betydelige mengder arkivpliktig dokumentasjon ikke blir arkivert.

Et stort antall fagsystemer i statlig sektor har ikke godkjent arkivløsning eller ikke god integrasjon med arkivsystemet. Dette gir risiko for at betydelige mengder arkivpliktig dokumentasjon ikke blir arkivert og sikret for ettertiden. Mange departementer bruker fagsystemer som ikke har godkjente arkivløsninger. Det fører til at dokumenter ikke blir arkivert, ikke blir journalført eller blir journalført sent.

Andre klare tegn på mangelfull arkivering er at alle de arkivlederne som har blitt intervjuet, peker på e-post som det store usikkerhetsområdet med hensyn til hva som blir arkivert. Deretter kommer dokumentproduksjon utenfor saks- og arkivsystemet som f.eks. fellesområder og fellesplattformer som Sharepoint. En betydelig andel saksbehandlere og mellomledere svarer at de ikke registrerer arkivverdige e-poster løpende. Det gir en stor risiko for at disse e-postene ikke blir arkivert senere heller. Én av tre medarbeidere i departementene arbeider av og til, ofte eller alltid utenfor arkivsystemet uten å arkivere dokumentene i ettertid.

Gjennomgangen av enkeltsaker og dokumenter i kapittel 4 og 5 foran er også med på å illustrere at arkiveringen er mangelfull. Sakene som gjelder beslutningen om å stoppe ikt-satsingen Merverdiprogrammet i politietaten, det bilaterale forholdet til Kina i årene etter 2010, beslutningen om ikke å møte Dalai Lama i 2014, utredningen av det folkerettslige grunnlaget for at Norge skulle ta del i aksjoner mot ISIL og Petoros rapportering om hvorvidt Statoil følger avsetningsinstruksen, er alle vesentlige eksempler på at dokumenter ikke har blitt arkivert. Konsekvensene av mangelfull arkivering er at det blir vanskelig eller umulig å finne tilbake til dokumentasjon for vesentlige beslutninger og beslutningsprosesser.

Årsaker til mangelfull arkivering

Årsakene til mangelfull arkivering, er mange og sammensatte. En av de viktigste årsakene til ufullstendig arkivering, er at ikt-verktøyene for saksbehandling og arkivering av mange oppleves som lite brukervennlige. Det fører til at mange helt eller delvis opererer utenfor systemene, noe som gir en risiko for at dokumenter ikke blir arkivert. Lite hyppig bruk av arkivsystemene er trolig også selvforsterkende ved at de ansatte ikke blir kjent med systemene, og at terskelen for å bruke systemene dermed forblir høy. Utvikling av mer brukervennlige ikt-systemer er trolig den enkeltfaktoren som er mest avgjørende for å øke bruken av systemene og dermed bedre arkiveringen. Undersøkelsen viser at arkivsystemenes brukervennlighet er en felles utfordring på tvers av statlige virksomheter.

Ansatte som har fått god opplæring i saks- og arkivsystemet, mener oftere enn ansatte som oppgir at de har fått dårlig opplæring i systemet, at saks- og arkivsystemet er brukervennlig. Vel halvparten av medarbeiderne i departementene opplyser at de har fått middels eller dårlig opplæring i saks- og arkivsystemet. Gode opplæringsmodeller kan derfor i stor grad føre til økt bruk av systemet, noe som automatisk vil føre til at arkiveringsgraden øker.

Antallet fagsystemer i statlig forvaltning som ikke er Noark-baserte, det vil si systemer for produksjon av arkivverdig dokumentasjon uten godkjent arkivløsning, er høyt. Det er ofte tungvint og tidkrevende å registrere et dokument fra et slikt system i det godkjente arkivsystemet. Det er dermed en risiko for at slik dokumentasjon, som kan være helt sentral for virksomheten, over noe tid vil gå tapt eller være svært vanskelig å finne igjen, og dokumentasjonen vil heller ikke synes i noen postjournal. Arkivverket har kartlagt omfanget av digitalt arkivmateriale i statlig sektor, men det er utilfredsstillende at Kulturdepartementet som ansvarlig for arkivsektoren ikke har inntatt en mer aktiv holdning til hvordan denne utfordringen kan møtes.

Regelverket for arkivering og journalføring har hittil vært tuftet på en papirbasert arbeidsmåte som gjaldt fram til e-postens framvekst som saksbehandlingsverktøy i første halvdel av 1990-tallet. Kulturdepartementet har først nå tatt initiativ til å endre arkivforskriften. Kriteriene for arkivplikt er ikke endret, og de gir et betydelig rom for skjønnsutøvelse hos den enkelte medarbeider. Kulturdepartementet har som forvalter av arkivloven ikke utarbeidet veiledninger eller gitt annen støtte for å vurdere arkivverdighet.

Undersøkelsen tyder på at ledelsens signaler om betydningen av en god arkiveringskultur og ledelsens egen bruk av arkivsystemet er viktige faktorer for å øke bruken av systemet og dermed bidra til god arkiveringspraksis. Når fire av ti av medarbeiderne enten er uenig i eller ikke har noen formening om hvorvidt ledelsen har gitt et tydelig signal om betydningen av å følge kravene til arkivering, kan det tyde på at ledelsen i en del virksomheter ikke har tatt sitt ansvar for arkivering og god arkivkultur i virksomhetene tilstrekkelig alvorlig. Når den øverste ledelsen i for eksempel Politidirektoratet ikke bruker saks- og arkivsystemet, kan de vanskelig vente seg at medarbeiderne skal bli aktive brukere av systemet.

En annen mulig årsak til mangelfull arkivering er lav tilsynsaktivitet fra Arkivverket. Arkivverket har et veilednings- og tilsynsansvar for arkivarbeidet i offentlig sektor og skal føre tilsyn med om arkivdanningen skjer i samsvar med kravene i arkivloven og arkivforskriften. Arkivverket har i de senere år i gjennomsnitt utført rundt tre tilsyn per år hos statlige virksomheter. Videre er det liten reell risiko forbundet med brudd på arkivforskriften. Brudd på arkivloven kan straffes med bøter, men det har foreløpig aldri blitt gitt bøter for brudd på denne loven. Arkivverket kan i tillegg ilegge administrative pålegg. Kulturdepartementet har stilt få og lite konkrete krav til Arkivverket på tilsyns- og veiledningsområdet i de årlige tildelingsbrevene. Få tilsyn fra Arkivverket kombinert med få sanksjoner og liten omdømmerisiko ved avvik bidrar til at Arkivverkets tilsynsvirksomhet ikke synes å ha noen vesentlig effekt på hvorvidt kravene til arkivering i statlig sektor blir fulgt.

7.2 Sen og misvisende journalføring

Arkivering og journalføring er en grunnleggende forutsetning for dokumentinnsyn. Den offentlige journalen utgjør et sentralt verktøy for media, organisasjoner og interesserte enkeltpersoner og dermed for reell åpenhet. For at journalen skal fungere som et effektivt verktøy, må dokumentene registreres i postjournalen raskt etter at de er ferdige eller sendt ut. Opplysningene i journalen må også være dekkende for dokumentenes innhold slik at den interesserte kan vurdere dokumentenes relevans.

Delvis sen journalføring

Journalføringen skal som hovedregel skje fortløpende. Analysen av alle journalposter i OEP for 2015 viser at gjennomsnittlig journalføringstid er omtrent 30 kalenderdager, mens medianen – journalføringstiden for det midterste dokumentet når alle dokumenter sorteres i stigende rekkefølge etter journalføringstid – er 9 dager. Det kan tyde på at mange dokumenter blir registrert løpende, men også at det for en betydelig andel av dokumentene går lang tid før de blir journalført og synlige på postlistene. Disse sakene er såpass mange og langvarige at de trekker opp gjennomsnittet vesentlig.

Kravet om løpende journalføring kan i hovedsak ikke sies å være oppfylt når det i gjennomsnitt tar én måned fra et dokument er mottatt eller ferdig saksbehandlet i departementet, til det blir registrert i postlisten. Den store variasjonen i journalføringstid

mellom virksomheter viser også at mange departementer og direktorater helt klart kan bli flinkere til å journalføre dokumenter raskere.

I sentraladministrasjonen er Statsministerens kontor raskest til å journalføre dokumenter, med en journalføringstid på 13 kalenderdager i gjennomsnitt, mens Justis- og beredskapsdepartementet er senest, med en gjennomsnittlig journalføringstid på 61 dager. Den lange journalføringstiden i Justis- og beredskapsdepartementet skiller seg klart fra de øvrige departementene. Det går også svært lang tid – både gjennomsnittet og medianen er over én måned – fra journalføringen av et dokument skjer internt, til den synes på offentlig postliste. I denne perioden skal det kun skje en teknisk overføring fra intern til offentlig journal og en kontroll av at taushetsbelagte opplysninger ikke blir lagt ut. Det kan derfor ikke utelukkes at data blir holdt tilbake fra offentlig journal for å bli journalført senere. I denne sammenhengen kan det vises til at det i et møte mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet i juni 2014 ble fastsatt at det skulle etableres rutiner som sikret at det er mulig å kommunisere om aktuelle saker i en innledende fase uten at det blir kjent utad. En rutine om ikke å journalføre dokumenter eller utsette journalføringen for å unngå innsynskrav er i strid med offentlighetslovens formålsparagraf.

Konsekvensen av sen journalføring kan være at mange dokumenter først blir synlige på offentlig journal når saken er avgjort eller ikke lenger har offentlig interesse. Det gir en risiko for at offentlighetens mulighet til å påvirke beslutningene svekkes, med de negative konsekvenser det kan ha for offentlig debatt om og belysning av saken.

7.2.1 Vesentlige tilfeller av misvisende journalføring

Et annet krav til journalføringen er at dokumenter skal ha saks- og dokumenttitler som til sammen gir et dekkende bilde av dokumentets innhold. Den statistiske gjennomgangen gir ikke grunnlag for å konkludere med hensyn til hvorvidt det gis meningsbærende navn som gjør det mulig å forstå hva dokumentet inneholder.

I noen departementer – Finans-, Forsvars- og Justis- og beredskapsdepartementet – er omfanget av dokumenter med lik saks- og dokumenttittel svært høyt. Når Finansdepartementet gir om lag 1000 dokumenter i samme år (2015) identiske saks- og dokumenttitler, for eksempel «IMF», «IMF-sak» eller «IMF koordineringssak», er dette i strid med arkivforskriftens krav til dekkende titler. En slik praksis gjør det svært vanskelig for allmennheten å framsette innsynskrav på et vesentlig saksområde som IMF er.

Arkivforskriften krever også at journalen viser hvem som er avsender og mottaker for et dokument. I virksomheter som ikke fører interne dokumenter i postjournalen, vil et eksternt dokument som feilaktig registreres inn som internt dokument, ikke bli synlig på offentlig journal. Undersøkelsen viser et vesentlig eksempel der denne praksisen er valgt: Olje- og energidepartementet har i flere saker om avsetningsinstruksen registrert dokumenter som *interne* dokumenter, til tross for at dette er dokumenter som er kommet inn til departementet fra Petoro og Statoil. Overbringelsen av dokumentene har skjedd i møter, men selve måten et dokument kommer inn til departementet på, har ingen betydning for om eller hvordan det skal journalføres.

Konsekvensen av denne journalføringspraksisen er at selve sakens eksistens i stor grad forblir ukjent for offentligheten, og det er svært vanskelig å be om innsyn i saksdokumentene. I tilfellet med avsetningsinstruksen vurderes en slik praksis som sterkt kritikkverdig fordi de dokumentene som skulle ha vært på offentlig journal inneholder opplysninger om Petoros mulighet til å kontrollere Statoils etterlevelse av reglene som skal sikre en rettmessig fordeling av inntektene fra salget av Statoils og statens olje og

gass. Disse opplysningene kommer ikke fram i den offentlige rapporteringen fra Petoro til Olje- og energidepartementet, og heller ikke i Olje- og energidepartementets rapportering til Stortinget i Prop. 1 S.

Eksemplet med avsetningsinstruksen viser at det er svikt i flere ledd i dokumentkjeden:

- Det er mangelfull arkivering (dokumenter ble først arkivert etter revisjonens besøk).
- Det finner sted feil journalføring (det vises her til praksisen med at saksdokumenter som utveksles mellom departementet og Statoil og Petoro, i stedet registreres som vedlegg til interne notater).
- Innsyn har blitt avslått for hele dokumentet ved bruk av en paragraf som bare hjemler unntak av opplysninger. Et flertall av sidene inneholder opplysninger som det er umulig eller svært vanskelig å forstå hvordan kan være av konkurransemessig betydning og dermed dekket av taushetsplikten, og departementets avslag begrunnet med offentlighetsloven § 12 er derfor også kritikkverdig.

Dette begrenser Stortingets og offentlighetens mulighet til å få innsyn i Olje- og energidepartementets og Petoros kontroll med hvordan fellesskapets verdier forvaltes gjennom Statoils salg av statens petroleum.

Et annet eksempel på konsekvensene av mangelfull journalføring finner vi i Politi-direktoratet. Her har dokumenter som har inneholdt overskridelsesfullmakter på opptil 37 millioner kroner, forblitt registrert som utkast i saks- og arkivsystemet, mens de i realiteten ble ferdigstilt og sendt via e-post. Konsekvensen er også her at de ikke er synlige i postjournalen og derfor i praksis ikke er tilgjengelige for innsyn.

7.3 Misbruk av forhåndsunntak

Forhåndsunntak av dokumenter innebærer at det fastsettes at det skal eller bør gjøres unntak fra innsyn i dokumentet før noen eventuelt har bedt om innsyn. Forhåndsunntak skal som klar hovedregel ikke forekomme, og bør bare forekomme når det gjelder dokumenter eller opplysninger som er underlagt taushetsplikt, eller i tilfeller der det er uaktuelt med merinnsyn på grunn av skade eller fare for skade i lang tid framover. Hovedgrunnen til at forhåndsunntak som hovedregel skal unngås, er at dette kan binde opp vurderingen hos organet eller andre som mottar slike dokumenter dersom det senere blir krevd innsyn i dokumentene.

Undersøkelsen viser at bruken av forhåndsunntak er langt mer utstrakt i statlig forvaltning enn det som er forutsatt. Ett av fire dokumenter som ble registrert på OEP i 2015 (dokumentene som ble registrert det året, kom fra rundt 110 virksomheter), var forhåndsunntatt. For *departementene* samlet var andelen den samme. Av disse dokumentene var bare hvert fjerde forhåndsunntatt med henvisning til taushetsbelagte opplysninger eller sikkerhetsloven, som ifølge veilederen er de viktigste grunnene for bruk av forhåndsunntak. Nær halvparten av dokumentene var forhåndsunntatt med henvisning til at det dreide seg om interne dokumenter eller dokumenter som var innhentet utenfra, der behovet for å unnta et dokument fra innsyn kan endre seg betydelig over tid. For enkelte departementer var nesten halvparten av alle dokumentene unntatt på forhånd – for Justis- og beredskapsdepartementet gjaldt det 45 prosent av dokumentene og for Forsvarsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet gjaldt det 43 prosent av dokumentene.

Gjennomgangen av 236 dokumenter som var forhåndsunntatt i 7 ulike departementer, viser at det er vanskelig eller umulig å se behovet for forhåndsunntak for over 60 prosent av dokumentene. Videre er det for hvert tredje dokument i utvalget ikke rettslig

holdbart hjemmelsgrunnlag for å unnta dokumentet fra innsyn. Dersom det ikke er et rettslig grunnlag for å unnta et dokument fra innsyn, framstår forhåndsunntaket som særlig kritikkverdig. Det at forhåndsunntak benyttes for dokumenter der det er vanskelig eller umulig å se behovet for unntaket, i tillegg til at det benyttes et hjemmelsgrunnlag som ikke er rettslig holdbart, viser at offentlighetslovens prinsipper og krav i mange tilfeller ikke blir fulgt i forvaltningen.

Når statlige virksomheter bruker forhåndsunntak i et så stort omfang og i en del tilfeller på helt sviktende grunnlag, er det med på å undergrave hovedregelen i offentlighetsloven om innsyn i offentlige dokumenter og gjennomsiktighet i forvaltningen. Konsekvensen kan være både at presse og innbyggere i stor grad unnlater å søke om innsyn, og at forhåndsunntaket binder opp vurderingene i virksomheten dersom det faktisk kommer et innsynskrav til behandling.

For lavt kunnskapsnivå om offentlighetsloven blant ansatte kan være en av årsakene til den ustrakte bruken av forhåndsunntak. Bare fire av ti saksbehandlere og ledere mener de har fått god opplæring i lovens bestemmelser, og relativt få sier at de er sikre på når de kan bruke forhåndsunntak. Selv om mange (44 prosent) er *delvis* enig i påstanden, tyder dette på at opplæringen i departementene bør forbedres. Retningslinjene på området er til liten støtte: For 10 av 16 departementer sier ikke de interne retningslinjene noe om når og hvordan forhåndsunntak kan brukes.

7.4 Praktiseringen av åpenhet og innsyn i offentlige dokumenter er mangelfull

Offentlighetsloven slår fast at alle offentlige saksdokumenter og journaler skal være åpne for innsyn dersom ikke annet følger av lov eller forskrift. Kravene til innsyn og åpenhet må veies mot andre viktige hensyn, som effektive beslutningsprosesser og skjerming av sensitive opplysninger, men utgangspunktet er altså åpenhet om forvaltningens saksdokumenter.

I internasjonal sammenheng er forholdene i Norge lagt godt til rette for at innbyggerne skal kunne få innsyn i forvaltningens dokumenter. Det er få land som opererer med offentlige postlister. Med Offentlig elektronisk postjournal (OEP) ligger Norge helt først når det gjelder å gjøre offentlige journaler tilgjengelige og legge til rette for innsyn fra presse, forskere og befolkningen for øvrig. Innsynsstatistikken viser også at departementene i 2015 innvilget rundt to av tre innsynskrav. Bare litt over hvert femte innsynskrav ble i sin helhet avslått. Utgangspunktet for åpenhet og innsyn er derfor svært godt. Undersøkelsen viser likevel at forvaltningen har en klar mulighet til å forbedre seg på viktige punkter på dette området.

Gjennomgangen av 237 tilfeldig utvalgte avslag på krav om innsyn i sju departementer viser at departementene mangler rettslig holdbart grunnlag for unntak for mer enn ett av tre dokumenter det var nektet innsyn i. I tillegg var det noen dokumenter som i sin helhet ble unntatt fra offentlighet der det bare var hjemmel for å unnta deler av dokumentet.

Gjennomgangen av avslagene avdekker mange eksempler på hjemmelssvikt ved behandlingen av innsynskrav, enten i form av manglende hjemmelsgrunnlag eller ved at feil paragraf er brukt. Dokumentene synes i mange tilfeller å bli unntatt fra innsyn uten nærmere prøving av grunnbetingelsene dersom de inneholder noe som ligner på det som er oppstilt som grunnbetingelser, det vil si det absolutte minstekravet for unntak, i loven. Loven oppstiller krav om at unntak må være *nødvendige*, enten av hensyn til forsvarlige interne beslutningsprosesser (§ 15) eller av hensyn til Norges

utenrikspolitiske interesser (§ 20). Gjennomgangen viser imidlertid at denne nødvendighetsvurderingen i mange tilfeller knapt er gjort. Også ved unntak som er hjemlet i offentlighetsloven § 13 om opplysninger som er underlagt taushetsplikt, unntar departementene ofte hele dokumentet i stedet for å sladde enkeltopplysningene og gi innsyn i resten.

Offentlighetsloven inneholder bestemmelser om at innsynskrav og klager på avslåtte innsynskrav skal behandles «uten ugrunnet opphold». Innsynsstatistikken viser at det er store forskjeller mellom departementene når det gjelder hvor raskt innsynskrav og klager blir behandlet. 70 prosent av alle innsynskravene som kom inn til departementene i 2015, ble behandlet innen tre virkedager, men i Forsvarsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet ble denne normen overskredet i mellom 40 og 50 prosent av tilfellene. For klagesaker var gjennomsnittlig saksbehandlingstid 18 arbeidsdager, mens Sivilombudsmannen har lagt til grunn at det skal mye til for å akseptere en saksbehandlingstid i klagesaker på over 2 uker / 10 virkedager. Med en så lang saksbehandlingstid oppstår det en risiko for at en sak mister mye av sin aktualitet, eller at saken er ferdig behandlet i forvaltningen før departementet har behandlet klagen. Dette kan uthule offentlighetsprinsippet.

7.4.1 Sviktende vurderinger av merinnsyn

Offentlighetsloven § 11 slår fast at offentlige organer skal vurdere å gi helt eller delvis innsyn, også i de tilfellene der det er mulig å gjøre unntak fra innsyn. Merinnsyn bør gis dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak. Stortinget har understreket at det er avgjørende at forvaltningen praktiserer merinnsyn lojalt i samsvar med Stortingets forutsetninger, slik at dokumenter kun unntas offentlighet i særskilte tilfeller, jf. Innst. 147 L (2012–2013).

Gjennomgangen av 237 dokumenter fra 7 departementer der det er gitt avslag på innsynskrav, viser at departementene for mange av sakene ikke praktiserer merinnsyn. I 23 prosent av sakene er det vanskelig å se hvorfor departementet ikke har praktisert *delvis* offentlighet, mens det i 30 prosent av sakene er vanskelig å forstå hvorfor departementet ikke har praktisert merinnsyn i *hele* dokumentet. For under halvparten av de dokumentene som har blitt gjennomgått, er det forståelig at hele dokumentet forble unntatt fra innsyn etter merinnsynsvurderingen. Ekspertpanelet framhever at praktiseringen av merinnsynsbestemmelsen i mange tilfeller er for streng. I noen tilfeller var vurderingssvikten så stor at panelet vurderte det som «åpenbart urimelig» at merinnsyn ikke ble utøvd. En slik praksis bryter med Stortingets forutsetning om praktisering av merinnsyn og viser at departementene har en vesentlig utfordring å gripe tak i.

Statistikken fra innsynsbehandlingen i departementene viser at nesten fire av ti avslag blir omgjort etter at den som har bedt om innsyn, ber om en fornyet vurdering fra departementene. Selv i de tilfellene der avslaget opprettholdes, skjer det ofte at departementene endrer hjemmelsgrunnlaget for avslag fra en paragraf til en annen. Det kan tyde på at merinnsynsvurderingene som gjøres i første omgang, ikke er grundige nok. Det at departementene i avslagsbrevene gjennomgående viser til at merinnsyn er vurdert, også der merinnsyn ikke skal utvises på grunn av taushetsplikt, kan gi inntrykk av at dette er en standardformulering som ikke alltid representerer praksisen.

8 Referanseliste

Lover

- *Norges grunnlov*: LOV-1814-05-17. Sist endret: FOR-2016-06-10-615 fra 24.05.2016.
- *Lov om arkiv* (arkivlova). LOV-1992-12-04-126. Sist endret: LOV-2015-06-19-61 fra 01.07.2015, LOV-2015-06-19-65 fra 01.10.2015.
- *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10. Sist endret: LOV-2016-06-10-23 fra 01.07.2016.
- *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd* (offentleglova). LOV-2006-05-19-16. Sist endret: LOV-2015-06-19-64.

Forskrifter

- *Forskrift om offentlege arkiv*. FOR-1998-12-11-1193. Sist endret: FOR-2015-12-11-1447.
- *Forskrift til offentliglova* (offentlegforskrifta). FOR-2008-10-17-1119. Sist endret: FOR-2013-07-25-929.

Stortingsdokumenter

- Dokument nr. 4 (1995–96) Årsmelding for 1995 fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen).
- Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) *Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd* (offentleglova).
- Innst. S. nr. 145 (2004–2005) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om 1. Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjett-terminen 2003 2. Antegnelser til statsregnskapet og saker til orientering.*
- Innst. O. nr. 41 (2005–2006) *Innstilling frå justiskomiteen om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd* (offentleglova).
- Innst. S. nr. 126 (2007–2008) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og sporbarheten i de faglige tilrådninger som gis.*
- Dokument nr. 4 (2008–2009) *Melding for året 2008 fra Sivilombudsmannen* (Stortingets ombudsmann for forvaltningen).
- St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap. Det Kongelige Fornyings- og administrasjonsdepartementet.*
- Innst. S. nr. 321 (2008–2009) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om ei forvaltning for demokrati og fellesskap.*
- Meld. St. 7 (2012–2013) *Arkiv. Det Kongelige kulturdepartementet.*
- Innst. 243 S (2012–2013) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om arkiv.*
- Innst. 147 L (2012–2013) *Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og Borghild Tenden om endring i offentliglova for å styrke offentlighetsprinsippet i forvaltningen, jf. Dokument 8:6 L (2012–2013).*
- Dokument 8:40 S (2012–2013) *Representantforslag fra stortingsrepresentantene André Oktay Dahl, Anders B. Werp og Erna Solberg om IKT i politiet, ikrafttredelse av ny straffelov mv.*
- Innst. 443 S (2012–2013) *Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene André Oktay Dahl, Anders B. Werp og Erna Solberg om IKT i politiet, ikrafttredelse av ny straffelov mv.*
- NOU 2012:14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen. Oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. august 2011 for å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepene på regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011.*

- NOU 2013:9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen.*
- Prop. 1 S (2013–2014) *Det Kongelige Justis- og beredskapsdepartementet.*
- Innst. 320 L (2014–2015) *Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Ingjerd Schou, Helge André Njåstad, Geir S. Toskedal, Ola Elvestuen og Jorodd Asphjell om endring av offentleglova (unnta fra innsynsretten byrådsnotater og drøftingsdokumenter til byrådskonferanser og forberedende byråd i kommuner/fylkeskommuner med parlamentarisk styreform).*

Styringsdokumenter

- Olje- og energidepartementet (2011). *Avsetningsinstruksen. Vedtatt i 2001 og revidert i 2011.*
- Arkivverket (2014–2015). *Årsrapport til Kulturdepartementet for 2014 og 2015.*
- Kulturdepartementet (2014–2016). *Tildelingsbrev til Arkivverket for perioden 2014–2016.*
- Referat fra styringsdialogmøte mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet 20. juni 2014.
- Politidirektoratet (2015). *Oppfølging av KS 2 for MVP.* Møte med Justis- og beredskapsdepartementet, 22. mai 2015.
- Politidirektoratet (2015). *Statsbudsjettet 2016 – Satsningsforslag modernisering av IKT i politiet.*
- Politidirektoratet (2015). *Brev til Justis- og beredskapsdepartementet 25. juni 2015.*

Rundskriv, veiledere og strategier

- Justis- og politidepartementet (2010). *Rettleiar til offentleglova.*
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2010). *Veiledning i reglene om arkivering og journalføring.* Versjon 0.2.: For innholdsleverandørene til OEP (Offentlig elektronisk postjournal).

Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer med følgende aktører:

- Arkivledere i Arbeids- og sosialdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kunnskapsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Seksjon for informasjons- og dokumentforvaltning i Utenriksdepartementet.
- Politidirektoratet.
- Arkivverket.
- Professor Jan Fridthjof Bernt ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen.

Fagbøker

- Bernt, Jan Fridthjof og Harald Hove (2009) *Offentleglova - med kommentarer.* Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen (2010) *Frihagens forvaltningsrett. Bind 1.* Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS, 2. utgave.
- Fonnes, Ivar (2009) *Arkivhåndboken for offentlig forvaltning*, s. 160. Oslo: Kommuneforlaget AS.

Rapporter, evalueringer og artikler

- Statskonsult (2003) *Praktiseringen av offentlighetsloven i sentralforvaltningen.* Notat 2003:16.
- Politidirektoratet (2012) *Politiets MERVERDIprogram har fått full tilslutning fra regjeringen* Sivilombudsmannen (2014) *Sak 2014/157 - Sak om innsyn i og journalføring av dokumenter i sak om bygging av Lærdalstunnelen.*
- Politidirektoratet (2015) *Sluttrapport MERVERDIprogrammet.*

- Oxford Research (2015) *Evaluering av offentleglova. Innsyn i forvaltningen – Kompetanse, etterspørsel og makt.*
- Arkivverket (2015) *Kartlegging av fysisk og elektronisk arkivmateriale i statlig sektor 2015.*
- Justis- og beredskapsdepartementet (2015) *Ny retning for IKT-moderniseringen i politiet.* Pressemelding 23. juni 2015.
- Finansdepartementet (2016) *Det internasjonale valutafondet (IMF).*
<https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/norsk_okonomi/imf-om-norsk-okonomi/id443406/> [Lesedato: sist oppdatert 29. april 2016.
- Statsministerens kontor (2016) *Styrker kampen mot ISIL.* Pressemelding 2. mai 2016.
- Sivilombudsmannen (2016a) *Forsvarsdepartementets behandling av innsynssaker*
- Sivilombudsmannen (2016b) *Justis- og beredskapsdepartementets behandling av innsynssaker.*
- Utenriksdepartementet (2016) *Full normalisering av forholdet til Kina.* Pressemelding, 19. desember 2016.
- Statsministerens kontor (2016) *Orientering til Stortinget om forholdet mellom Norge og Kina.* 19. desember 2016.

Dokumenter fra statsforvaltningen, brev og korrespondanser

- Riksrevisjonen (2016). Brev til Politidirektoratet 20. mai 2016.
- Politidirektoratet (2016). Brev til Riksrevisjonen 26. mai 2016.
- Kulturdepartementet (2017). Brev til Riksrevisjonen 6. januar 2017.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2017). Brev til Riksrevisjonen 16. januar 2017.
- Utenriksdepartementet (2017). Brev til Riksrevisjonen 24. mars 2017.
- Finansdepartementet (2017). Brev til Riksrevisjonen 24. mars 2017.
- Felles svarbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kulturdepartementet til Riksrevisjonen 27. mars 2017.
- Kulturdepartementet (2017). Brev til Riksrevisjonen 27. mars 2017.
- Forsvarsdepartementet (2017). Brev til Riksrevisjonen 27. mars 2017.
- Olje- og energidepartementet (2017). Brev til Riksrevisjonen 27. mars 2017.
- Dokumenter om enkeltsaker hentet inn fra noen departementers og underliggende virksomheters saks- og arkivsystem og fagsystem.
- Dokumenter hentet inn fra 7 departementer for 237 journalposter hvor det er gitt avslag på innsynskrav og 236 journalposter som er forhåndsunntatt.
- Rutiner og retningslinjer for arkivering, journalføring og offentlighet i alle departementer.

Statistikk

- Statistikk om innsynskrav for alle departementene og Statsministerens kontor (SMK) for 2015.
- OEP-data fra Difi for alle journalposter 2015.
- Statistikk for antall nye journalposter i arkivsystemene i alle departementer og Statsministerens kontor (SMK) for 2015 og 2016.

Internettsider

- <http://arkivverket.no/arkivverket/Offentleg-forvalting/Noark/Noark-5>. Arkivverket (2016)
- <http://www.datamaskin.biz/Hardware/computer-drives-storage/51868.html#WLFiHWczWfA>
- <http://www.nsd.uib.no/> Norsk senter for forskningsdata. Forvaltningsdatabasen.
- http://oep.difi.no/sites/oep_samarbeid/files/Innsyn_20121.pdf. Difi (2016)
- <https://www.oep.no/?lang=nb> Offentlig elektronisk postjournal. En tjeneste fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.



Riksrevisjonen
Storgata 16
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

37 564 597 2 090 45 332 889 821 527 4 707 -421 -8 572 87 4 543 651

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 200



Trykk: Flisa Trykkeri AS 2017