



## STORTINGET

# Innst. 57 S

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget  
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:10 (2016–2017)

### **Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning**

Til Stortinget

#### **Sammendrag**

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 etterprøvbart. 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 virksomheter 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 offentlighetsloven (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 virksomhet 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

Riksrevisjonen forela rapporten for Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kulturdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet ved brev 6. mars 2017. Rapporten ble også forelagt Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Utenriksdepartementet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kulturdepartementet ga i felles brev av 27. mars 2017 kommentarer til rapporten. Utenriksdepartementet og Finansdepartementet svarte 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 Riksrevisjonens rapport og i Dokument 3:10 (2016–2017).

### 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. Forhåndsunnatak («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.

### Riksrevisjonens merknader

**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 fagsystemer 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.

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

- beslutningen om å stoppe IKT-satsingen Merverdi-programmet 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 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 medienes og allmennhetens mulighet til å føre kontroll med myndighetene. Mangelfull arkivering kan også gjøre det vanskeligere for forvaltningen selv å finne til-

bake 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.

### ***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 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 pst. av saksbehandlere og mellomlederne i departementene er enten uenige i eller har ikke noen formening om hvorvidt ledel-

sen 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.

### ***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 1 000 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 innsyns krav på et så 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 i 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 – avsetningsinstruksjonen – 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.

### ***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 journalføringstid 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.

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 i 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.

### ***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 forhåndsunnatak er langt mer utstrakt i statlig forvaltning enn det som er forutsatt. Ett av fire dokumenter som ble registrert på OEP i 2015, er forhåndsunnatt. For departementene samlet er andelen den samme. Av de forhåndsunnattede dokumentene er bare hvert fjerde forhåndsunnatt med henvisning til taushetsbelagte opplysninger eller sikkerhetsloven, som ifølge Justis- og beredskapsdepartementets veileder har de viktigste hjemlene for bruk av forhåndsunnatak. Nær halvparten av dokumentene var forhåndsunnatt 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.

En gjennomgang av 236 dokumenter som var forhåndsunnatt i sju departementer, viser at det er vanskelig eller umulig å se behovet for forhåndsunnatak for over 60 pst. 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 forhåndsunnatak 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 forhåndsunnatak i et så stort omfang og i en del tilfeller på helt sviktende grunnlag, undergraves hovedregelen i offentlighetsloven om innsyn i offentlige dokumenter og gjennomsiktighet i forvaltningen. Aktuelle konsekvenser kan både være at presse og innbyggere i stor grad unnlater å søke om innsyn, og at forhåndsunnattaket binder opp vurderingene i virksomheten dersom det senere kommer et innsynskrav til behandling.

### ***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 skjerme 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 innsynsbegjæringer viser at det er store forskjeller mellom departementene når det gjelder hvor raskt innsynskrav og klager blir behandlet. 70 pst. 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 pst. av tilfellene. Riksrevisjonen mener at en slik praksis er kritikkverdig. For klagesaker var gjennomsnittlig saksbehandlingstid 18 virkedager, mens Siviltombudsmannen 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.

### 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 innsynskrav, 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.

### 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 journalførings-tid
- tar initiativ overfor Justis- og beredskapsdepartementet, slik at de iverksetter nødvendige tiltak for å styrke kunnskapen om korrekt bruk av forhånds-unntak 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

### 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 bruker-funksjonalitet 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 forhåndsuntak, 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.

### 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 Kommunalmoderniseringsdepartementet 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.

### Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, fra Høyre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og Hanne Dyveke Søttar, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes og fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, viser til Dokument 3:10 (2016–2017) Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning.

Komiteen viser til at offentlighet i 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 til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.

Komiteen viser til viktigheten av gode rutiner for arkivering og journalføring av dokumenter som sikrer innsyn i forvaltningens arbeid.

Komiteen viser til at 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. Det er også sett på hva som er de mest sentrale årsakene til mangelfull arkivering, journalføring og offentlighet. I den forbindelse vi-

ses det til 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.

Komiteen viser videre til at 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. Komiteen viser til at hvert fagdepartement har et selvstendig ansvar for arkivering, journalføring og behandling av innsynskrav i egen virksomhet.

Undersøkelsen viser at arkiveringen i flere departementer og statlige virksomheter er mangelfull. Dette har negative konsekvenser for den reelle muligheten for innsyn. I en tid hvor utstrakt bruk av e-post og andre digitale plattformer har erstattet papir i dokumentproduksjonen, er det viktig med klare rutiner og regler for hva som skal arkiveres og journalføres. Komiteen viser i den forbindelse til korrespondansen mellom kontroll- og konstitusjonskomiteen og fiskeriminister Per Sandberg om bruk av private e-poster. Statsråden refererer i sitt svar til tidligere svar på skriftlig spørsmål hvor han på generelt grunnlag slår fast at «det er vanskelig å skulle garantere for at det aldri har blitt gitt ut private e-postadresser (...)». Komiteen vil understreke behovet for økt bevisstgjøring i statsadministrasjonen i tillegg til at arkiverings- og journalføringsrutinene må oppdateres og tilpasses bruk av ny teknologi, som for eksempel SMS, facebookmeldinger og andre nye kommunikasjonsformer. Et stort antall fagsystemer i statlig sektor er lite brukervennlige og mangler godkjent arkivløsning eller god integrasjon med arkivsystemene.

Komiteen viser til hovedfunnene i undersøkelsen, som kan oppsummeres som følger:

- Arkiveringen i flere departementer og statlige virksomheter er mangelfull.
- Lite brukervennlige arkivsystemer er en av hovedårsakene til utilstrekkelig arkivering.
- Mangelfull arkivering og feil i journalføring svekker offentlighetens kjennskap til sakene og muligheten for debatt og kontroll av forvaltningen.
- Kravet om løpende journalføring er i hovedsak ikke oppfylt.
- Forhåndsuntak av dokumenter brukes mer enn det som er forutsatt, og mangler ofte rettslig holdbart grunnlag.
- Krav om innsyn kan behandles på en bedre måte.
- Vurderinger om å gi merinnsyn svikter ofte.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen mener at det er betydelige svakheter i store deler av statlig forvaltning når det gjelder både arkivering og praktisering av offentlighetens ulike bestemmelser.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen anbefaler Kommunal- og moderniseringsdepartementet å:

- ta initiativ overfor de øvrige departementene og få hvert departement til å sette arkivtjenestene på dagsorden gjennom intern opplæring samt veiledning og innføre kontrollmekanismer som kan bidra til at arkivverdige dokumenter blir arkivert
- samarbeide med Kulturdepartementet om utvikling av veiledningsmateriale og en mer brukervennlig programvare for arkivering i statlig forvaltning
- samarbeide med Kulturdepartementet om tiltak for å korte ned gjennomsnittlig journalføringstid
- se til at Justis- og beredskapsdepartementet iverksetter nødvendige tiltak for å styrke kunnskapen om korrekt bruk av forhåndsunntak av dokumenter
- ta initiativ overfor Justis- og beredskapsdepartementet for å bedre statsforvaltningens etterlevelse av offentlighetens prinsipper og krav.

Komiteen er tilfreds med svaret fra kommunal- og moderniseringsministeren til Riksrevisjonen, hvor statsråden opplyser at han er opptatt av å følge opp anbefalingene fra Riksrevisjonen. Statsråden viser til at undersøkelsen blir et viktig innspill i det kontinuerlige utviklings- og forbedringsarbeidet som gjøres på området.

Komiteen viser også til at statsråden mener at Riksrevisjonen går litt for langt når det gjelder kommunal- og moderniseringsministerens ansvar innenfor arkivering, journalføring og offentlighet i forvaltningen. Statsråden viser til at hvert fagdepartement har et selvstendig ansvar for å etterleve kravene til arkivering, journalføring og behandling av innsyn i egen virksomhet.

Komiteen deler statsrådets syn på fagdepartementenes ansvar, men vil understreke viktigheten av at Kommunal- og moderniseringsdepartementet fører et overordnet tilsyn med at gjeldende retningslinjer etterleves. Komiteen ber statsråden vurdere om det er be-

hov for en ytterligere klargjøring av ansvarsfordelingen mellom sitt departement og øvrige departementer og virksomheter.

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

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

Komiteen er tilfreds med at det vil bli tatt initiativ til utarbeiding av relevant veiledningsmateriale om journalføringsplikten og arkivplikten. Komiteen viser også til at statsråden i samarbeid med kulturministeren og justis- og beredskapsministeren vil ta ulike initiativ til tverrgående opplærings- og kompetansetil-tak.

Komiteen forventer og legger til grunn at det allerede igangsatte og varslede forbedringsarbeidet vil bidra til at de forvaltningspolitiske målene på arkiverings- og journalføringsområdet nås. Komiteen imøteser Riksrevisjonens oppfølging av svakhetene i statsforvaltningens praksis når det gjelder arkivering og praktisering av offentlighetslovens ulike bestemmelser i kommende Dokument 3:1 – «Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget.»

## Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råar Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:10 (2016–2017) – Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 5. desember 2017

**Dag Terje Andersen**

leder

**Bente Stein Mathisen**

ordfører