

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.

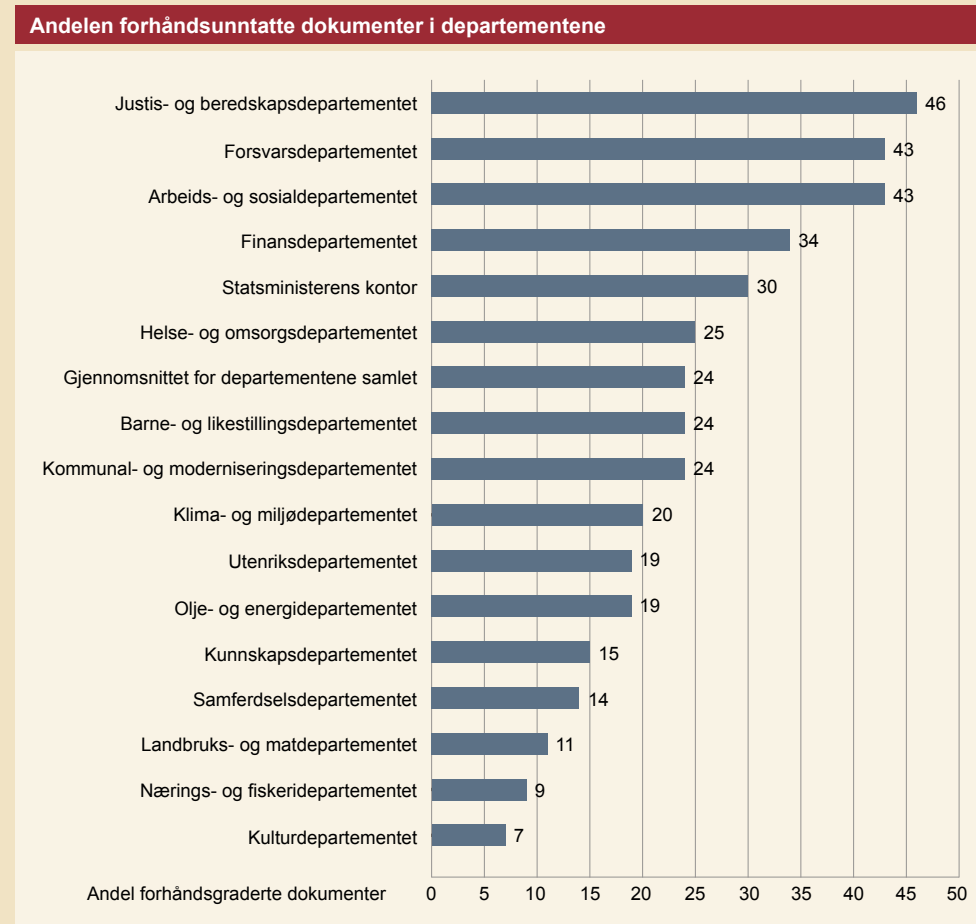
Når myndighetene kan nekte innsyn i et dokument, skal de likevel vurdere å gi innsyn («merinnsyn»). Kontroll i sju departementer viser at det er vanskelig å forstå at det ikke ble gitt merinnsyn i over halvparten av dokumentene.

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.



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 offentlighetslovens bestemmelser om unntak fra innsyn og om kriterier for å vurdere merinnsyn