

Ella Veie

Arkivering og journalføring i statlig forvaltning

En analyse av praksis og mulige forbedringer

Bacheloroppgave i Arkiv- og samlingsforvaltning

Veileder: Lars Christian Jensen

Mai 2023

Ella Veie

Arkivering og journalføring i statlig forvaltning

En analyse av praksis og mulige forbedringer

Bacheloroppgave i Arkiv- og samlingsforvaltning
Veileder: Lars Christian Jenssen
Mai 2023

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for lærerutdanning



Kunnskap for en bedre verden

Sammendrag:

Oppgaven tar sikte på å undersøke i hvilken grad statlige etater overholder regelverket for arkivering og journalføring. Spesielt etter koronapandemien har mangelen på arkivering og journalføring i den offentlige forvaltningen blitt tydeliggjort. Oppgaven baserer seg på tidligere undersøkelser gjort av Riksrevisjonen og Pressens Offentlighetsutvalg i 2017.

Oppgaven drøfter hvordan arkivering og journalføring kan forbedres, og hvordan slike endringer kan implementeres for å sikre overholdelse av gjeldende lovverk.

Oppgaven benytter seg av kvalitativ metode og dokumentanalyse. Dokumentanalysen i oppgaven er videre delt inn i tre deler. Innledningsvis blir bakgrunnen til hoveddokumentene redegjort for. Deretter gjennomføres en analyse av innholdet i dokumentene, før det avsluttes med en selvstendig drøfting av innholdet. Ved å gjennomføre en dokumentanalyse får man unik innsikt i hvordan ulike arbeidsgrupper håndterer temaet, spesielt journalister og saksbehandlere i statlig forvaltning. Bruken av eksisterende dokumenter som kildegrunnlag gir en bredere tilnærming enn det som er mulig med egeninnsamlet data

Oppgaven fokuserer hovedsakelig på departementer og annen statlig forvaltning, og er avgrenset mot kommunal forvaltning og private virksomheter.

Abstract:

This thesis aims to investigate the extent to which government agencies comply with regulations regarding archiving and record-keeping. Particularly after the COVID-19 pandemic, the lack of archiving and record-keeping in public administration has become apparent. The thesis is based on previous studies conducted by the Office of the Auditor General of Norway and «Pressens offentlighetsutvalg» in 2017.

The thesis discusses how archiving and record-keeping can be improved and how such changes can be implemented to ensure compliance with current legislation.

The thesis utilizes qualitative methodology and document analysis. The document analysis in this thesis is further divided into three parts. Initially, the background of the main documents is explained. Then, an analysis of the content of the documents is conducted, followed by a discussion of the content. By conducting a document analysis, the thesis gains a unique insight into how different professions handle the topic can be gained, in this case journalists and case handlers in government administration. The use of existing documents as a source provides a broader approach than what is possible with self-collected data.

The thesis predominantly centers on ministries and other governmental agencies, with a deliberate exclusion of municipal administration and private enterprises.

Arkivering og journalføring i statlig forvaltning

En analyse av praksis og mulige forbedringer

«Men herr Dent, disse planene har vært tilgjengelige på det lokale planleggingskontoret i over ni måneder.»

«Ja da, jeg dro rett ned dit i går ettermiddag. Du hadde jo ikke akkurat anstrengt deg for å gjøre noen oppmerksom på det, hadde du? Som for eksempel å fortelle meg om hva som skulle skje.»

«Men planene lå utlagt ...»

«Utlagt? Jeg måtte langt ned i kjelleren for å finne dem.»

«Det er der avdelingen for offentlig gjennomsyn ligger.»

«Jeg trengte lommelykt.»

«Strømmen var kanskje borte et øyeblikk.»

«Det var trappene også.»

«Men du fant frem til slutt?»

«Ja,» sa Arthur, «jeg gjorde det. Planene på framme til offentlig gjennomsyn i bunnen av et låst arkivskap skjult i et ødelagt toalett med et skilt på døra hvor det sto: «Vokt Dem for leoparden».

Sitat hentet fra Haikerens guide til galaksen av Douglas Adams (1998)

Innholdsfortegnelse

KAPITTEL 1. INNLEDNING	4
1.1. BAKGRUNN	4
1.2. PROBLEMSTILLING	4
1.2.1. Utdypende om problemstillingen	5
1.3. METODE	6
1.4. DISPOSISJON	7
KAPITTEL 2. BAKGRUNN	7
2.1. FAGHISTORIE	7
2.2. INNHOLDET I ARKIVERING- OG JOURNALFØRINGSPLIKTEN	8
2.2.1. Overordnet	8
2.2.2. Arkiveringsplikten	9
2.2.3. Journalføringsplikten	9
2.3. BAKGRUNNEN FOR RAPPORTENE	10
2.3.1. Riksrevisjonen og behovet for offentlig kontroll.....	10
2.3.2. Pressens Offentlighetsutvalg og deres rolle i samfunnet.....	11
KAPITTEL 3. ARKIVERING I STATLIG FORVALTNING	12
3.1. OVERORDNET	12
3.2. DE FORSKJELLIGE KILDENES FUNN OM ARKIVERING OG JOURNALFØRINGSPLIKTEN	12
3.3. RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV ARKIVERING OG ÅPENHET I OFFENTLIG FORVALTNING.....	12
3.3.1. Om mangelen på arkivering	12
3.3.2. Holdninger.....	13
3.3.3. Tidsbruk på arkivering	13
3.4. RIKSREVISJONENS OPPFØLGING AV DOKUMENT 3:10 (2016-2017)	14
3.4.1. Hovedpunkter.....	14
3.4.2. Lagring av dokumenter.....	15
3.4.3. Å unnlate arkivering	15
3.5. SLIK HINDRER DEPARTEMENTENE INNSYN	16
3.5.1 Nedprioritert journalføring	16
3.5.2. Hva skyldes forsinkelsen?.....	16
3.5.3. Ressursmangel.....	17
3.5.4. Hvordan kan forsinkelsene hindres?	17
3.5.5. Kritikkverdige postjournalføringsrutiner.....	17
3.6. HØRING OM ENDRINGER I OFFENTLIGHETSLOVA 31.03.2023.....	18
3.6.1 Argumenter mot innsyn.....	18
KAPITTEL 4. MULIGE FORBEDRINGER	19
4.1. OVERORDNET	19
4.2. INNEBYGD ARKIVERING.....	19
4.2.1 Prosjektet DAM	19
4.2.2. Lovverkets begrensninger.....	20
4.3. KOMPETANSEHEVINGER OG RUTINEENDRINGER.....	21
4.3.1. Videreutvikling av veiledere og maler.....	22
4.4. STRAFF.....	22
KAPITTEL 5. KONKLUSJON	23
KILDER.....	24

Kapittel 1. Innledning

1.1. Bakgrunn

I etterkant av koronakommisjonens utgivelse av rapporten «*Myndighetenes håndtering av koronapandemien*» i 2021, kom det frem at mye av arbeidet med nedstengingen av landet 12. mars 2020 aldri ble dokumentert eller arkivert. Det finnes ingen møtoreferater fra de seks møtene koronautvalget hadde i løpet av våren 2022 (NOU 2021:6, s. 26). Ei heller finnes det møtoreferater fra et møte mellom departementsråd Bjørn-Inge Larsen, helse og omsorgsminister Bent Høie og helsedirektør Bjørn Guldvog, som i etterkant har vist seg å være utslagsgivende for nedstengingen 12. mars 2020 (NOU 2021:6, s. 133).

Mangelfull dokumentasjon og journalføring over tid kan ha mangfoldige konsekvenser. I tillegg til å være i strid med arkivloven og offentlighetsloven, vil det også påvirke allmennhetens tillit på en ugunstig måte. Gjennom journalføringsplikten legger offentlig forvaltning til rette for en transparent saksbehandling, noe som er spesielt viktig for folkevalgte instanser (Arkivverket, 2022). Samfunnets tillit til offentligheten øker når man har muligheten til å kontrollere hvorfor og hvordan avgjørelser blir tatt.

Utbruddet av koronapandemien berørte oss alle. Tiden under pandemien var preget av hyppige regelendringer. Inngripende tiltak og restriksjoner kunne endre seg på en daglig eller ukentlig basis. Det var forventet at nordmenn skulle etterkomme regelverket. For at tiltakene skulle være effektive, var det viktig at allmennheten hadde tillit til myndighetene sine valg og begrunnelser bak restriksjonene. Det er derfor graverende at det ikke finnes dokumentasjon på, eller referater fra viktige møter der frihetsberøvende, landsdekkende restriksjoner ble innført.

1.2. Problemstilling

Med dette bakteppet ønsker jeg å undersøke i hvilken grad statlige etater arkiverer i tråd med gjeldende regelverk.

Oppgavens problemstilling er todelt. Den vil først undersøke i hvilken grad statlige etater arkiverer og journalfører i tråd med regelverket. Dette innebærer en redegjørelse av innholdet i arkivering- og journalføringsplikten, og hvordan dette i realiteten utføres. Undersøkelsen vil ta utgangspunkt i «*Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig*

forvaltning» fra 2017 og Pressens Offentlighetsutvalgs rapport «*Slik hindrer departementer innsyn»* fra 2017.

Deretter vil det drøftes hvordan arkiveringen og journalføringen kan forbedres og hvordan slike endringer kan implementeres, slik at det utføres i tråd med gjeldende lovverk.

Oppgavens omfang begrenses ved å ekskludere arkiv- og journalføringsplikten i kommuner og private virksomheter. Dette gjøres for å holde oppgaven innenfor en rimelige størrelse. Videre er det primært arkivering og journalføring i statlige virksomheter som er av størst betydning for de demokratiske prosessene som helhet. Statlige etater og virksomheter har også et ansvar for å veilede og bistå "nedover" i forvaltningen, derfor er det hensiktsmessig å rette fokuset hit.

I tillegg kan det være stor variasjon i praksis og lokale forhold innenfor kommunal forvaltning. Dette kan gjøre det både utfordrende og lite hensiktsmessig å undersøke kommunenes praksis. Av den grunn er det mer hensiktsmessig å fokusere på statlige etater, hvor det er større grad av enhetlighet.

1.2.1. Utdypende om problemstillingen

En kan stille seg spørsmålet om hvorfor det er viktig at statlige virksomheter overholder arkivering- og journalføringsplikten.

Selv om ikke alt som faller innenfor arkivplikten er underlagt journalføringsplikten, kan mangelen på journalføring og offentliggjøring av disse være en pekepinn på at etatene selv ikke har kontroll på eller et godt system i arkivet sitt. Mangel på publisering av offentlig postjournal, kan være et symptom på mangel av arkivering i sin helhet (Riksrevisjonen, 2017, s. 45). Journalføring og offentlig postjournal er samfunnets beste mulighet for innsyn i offentlig forvaltning og en svært viktig kontrollmekanisme. En forutsetning for gjennomsiktighet og offentlig debatt er at journalføringen er gjort på en god og forståelig måte (NOU 2019:9, s. 36). Om journalføringen ikke blir publisert, mister man også muligheten til å kontrollere hvordan saksbehandlingen i det offentlige foregår, som trolig også vil svekke offentlighetens tillit (NOU 2019:9, s. 42).

Etter koronapandemien har det blitt tydelig at mangelen på arkivering og journalføring er et gjennomgående problem i flere deler av den offentlige forvaltning (Riksrevisjonen, 2017, s. 107). Det kan fremstå som et holdningsproblem i flere ledd. Det kan være alt fra ledelsen som aktivt unngår å arkivere og journalføre viktig korrespondanse, til saksbehandlere som utelater arkivering og journalføring for å lette på arbeidsmengden.

1.3. Metode

Denne oppgaven benytter seg av kvalitativ metode for å gjennomføre en dokumentanalyse. En dokumentanalyse kjennetegnes ved at den ikke benytter seg av empiri som er skapt av oppgaveforfatteren gjennom intervju eller observasjoner, men baserer seg heller på dokumentasjon som allerede eksisterer i fagområdet. Gjennom en dokumentanalyse er både dokumentene og konteksten rundt dokumentene sentrale, hvordan og hvorfor dokumentene eksisterer er viktig for å belyse problemstillingen fra ulike vinkler (Dalland, 2022, s. 203).

Dokumentanalysen deles opp i tre, der det først gjøres rede for hoveddokumentenes bakgrunn. Det gjøres så en innholdsanalyse, før det avsluttes med en selvstendig drøfting av innholdet i dokumentene. En ren dokumentanalytisk oppgave vil gi en særegen innsikt i hvordan forskjellige arbeidsgrupper håndterer temaet. I dette tilfellet inkluderer det først og fremst journalister og saksbehandlere i statlig forvaltning. Ved å benytte dokumenter som kildegrunnlag har en muligheten til å få et større mangfold av innfallsvinkler enn det en har mulighet til gjennom egenprodusert datainnsamling.

Kildene oppgaven bygger på, følger noen avgrensninger og krav. Det er kun blitt benyttet norske kilder, ettersom journalføringsplikten kun angår norsk offentlig forvaltning. Selv om Norge følger internasjonale standarder (ISO), i tillegg til norsk lovverk, er vi naturligvis ikke det eneste landet i verden som arkiverer. Vi kan se en tydelig verdensomspennende utvikling mot større åpenhet i offentlige sektorer. Spesielt gjennom programmer som *Open Government Partnership* som har som mål å gjøre flere myndigheter mer gjennomsiktige, med den hensikt å fremme ansvarlighet overfor innbyggerne (Thurston, 2012, s. 34). Grunnet oppgavens problemstilling er det naturligvis lagt vekt på kilder om departementene og annen statlig forvaltning. og ekskludert kilder som omhandler kommunal forvaltning.

I kildesøket er det tatt utgangspunkt i relevant pensum fra tidligere emner i arkiv- og samlingsforvaltning. I tillegg er det hentet noen dagsaktuelle kilder fra nyhetsbildet, spesielt i saker der det har blitt avdekket manglende journalføring.

1.4. Disposisjon

Opgaven vil i kapittel 2 redegjøre for fagområdet samt relevant lovverk og forskrifter. Dette følges opp med en presentasjon av rapportene og bakgrunnen for disse i kapittel 2.3. Videre i kapittel 3 undersøkes kildenes innhold og hva disse peker ut som utfordringer med dagens arkiv- og journalføringssituasjon samt bakteppet for hvordan det har endt opp slik det er. Avslutningsvis gjøres en drøftelse i kapittel 4 over noen mulige løsninger på utfordringene presentert i kapittel 3. Her undersøkes også fagområdets utvikling i arbeidet med å finne løsninger på problemene.

Kapittel 2. Bakgrunn

2.1. Faghistorie

Før en kan gå inn på arkiveringsplikten i statlige virksomheter, er det viktig å forstå arkivarens rolle i dokumentasjonsforvaltningen, og hvordan arkivarens rolle har utviklet seg i nyere tid.

Etter overgangen fra en papirbasert arbeidshverdag til en digitalt basert arbeidshverdag, har arkivaren måttet tilpasse seg denne utviklingen. Arkivarens rolle var opprinnelig en servicejobb, der man har hatt ansvar for å samle inn og arkivere informasjonen produsert av virksomheten på en hensiktsmessig plass. Dette ansvaret har i nyere tid blitt spredt ut til alle ansatte i virksomheten (Haugnes, 2014, s. 142). Dagens arkivar har nå et ansvar for å tilrettelegge og utvikle ansattes arkiv og journalføringsrutiner. Det er viktig for nåtidens arkivar å ha oppdatert kunnskap om rutinene som er nødvendig for å opprettholde orden i det digitale arkivet og for å være i tråd med lovkrav som gjelder for virksomheten (Haugnes, 2014, s. 150). Arkivarens nye ansvar gjør det naturlig å undersøke arkivarenes muligheter for utvikling av nye rutiner for å ivareta arkiv- og journalføringsplikten.

2.2. Innholdet i arkivering- og journalføringsplikten

2.2.1. Overordnet

Arkivering- og journalføringsplikten er hjemlet i norsk lovverk, og det er derfor relevant å undersøke hensynene som ligger bak denne lovgivningen og arkivering og journalføring som sådan.

Grunnloven § 100

Ytringsfrihet bør finne sted (...)

Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. (...)

Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale

I NOU 1999:27 «*Ytringsfrihet bør finnes sted*» ble det foreslått å utvide og endre § 100 i Norges Grunnlov om ytringsfrihet. Paragrafen hadde vært uendret siden vedtakelsen av Grunnloven som helhet i 1814. I den foreslåtte endringen ble offentlighetsloven grunnlovsfestet. Bakgrunnen for dette var at man anså det som helt grunnleggende for demokratiet å ha innsynsrett i offentlig forvaltning. I tillegg ulmet en forvaltningskultur der åpenhetsprinsippet i offentlig forvaltning var det første som ble lagt til side i saksbehandlingen (NOU 1999: 27 s. 124). Lovfestingen av offentlighetsprinsippet i Grunnloven hadde dermed som hensikt å øke gjennomsiktigheten i offentlig forvaltning, og samtidig styrke demokratiet (NOU 1999: 27 s. 341).

Offentlighetslova § 1

Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg veksemt er open og gjennomsiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon

Da offentlighetsloven ble innført i 1970 hadde ikke loven en formålsparagraf. Imidlertid ble denne introdusert i forarbeidet til ny offentlighetslov i 2003 (NOU 2003: 30, s. 46). Formålet med denne paragrafen var å gi en symbolsk mening til hensynene loven bygger på (NOU 2003: 30, s. 46). Det ble dermed understreket at målet med loven er mest mulig

gjennomsiktighet i offentlig forvaltning. Det understrekes også at denne gjennomsiktigheten er nødvendig for å styrke demokratiet og ytringsfriheten (NOU 2003: 30, s. 252).

Arkivloven § 1

Føremålet med denne lova er å tryggje arkiv som har monalig kulturelt eller forskningsmessig verdi eller som inneheld rettsleg eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slit at desse kan verta tekne vare på og gjorde tilgjengelege for ettertida

Arkivloven er basert på utredningen NOU 1987: 35 «*Samtidenes arkiver – fremtidenes kildegrunnlag*». Formålsparagrafen i loven vektlegger likestilling av bevaring og tilgjengeliggjøring av arkiver for ettertiden (NOU 1987: 35, s. 37). I NOU 2019: 9 «*Fra kalveskinn til datasjø*», blir lovens formålsparagraf utvidet for å særlig legge til rette for offentlighet, kultur og historie. Dette med utgangspunkt i verdensarverklæringen og Grunnloven (NOU 2019: 9, s. 86).

De ovennevnte hensyn og formål danner bakgrunnen for selve arkiveringsplikten og journalføringsplikten.

2.2.2. Arkiveringsplikten

Arkivloven § 6 pålegger alle offentlige organer å ha arkiv. Arkivene må være organisert og utformet på en måte som sikrer at dokumentene fungerer som informasjonskilder i all tid (Arkivverket, 2022).

2.2.3. Journalføringsplikten

Journalføringsplikten er regulert i både arkivforskriften § 9 og offentlighetsloven § 10. I henhold til arkivforskriften § 9 har offentlige organer plikt til å føre en eller flere journaler der de registrerer dokumenter som blir produsert gjennom sin forvaltningsvirksomhet. Offentlighetsloven § 10 fastsetter at alle organer som fører elektronisk journal, må gjøre disse journalene tilgjengelige for allmennheten via internett (Arkivverket, 2022).

2.3. Bakgrunnen for rapportene

Som nevnt benytter oppgaven seg av rapportene «*Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*» utgitt i 2017 av Riksrevisjonen samt «*Slik hindrer departementer innsyn*» utgitt samme år av Pressens Offentlighetsutvalg (POU).

Rapportene presenterer to undersøkelser av staten og departementenes journalføringsrutiner og håndtering av innsyn i offentlig postjournal. Det er hensiktsmessig å se på disse to rapportene i sammenheng fordi de undersøker overlappende problemstillinger fra forskjellige ståsteder. I tillegg representerer begge rapportene samme kontrollfunksjon, men har ulike metoder og perspektiver. Riksrevisjonen har som utgangspunkt å fungere som en internkontroll av myndighetene, mens POU på sin side har sitt utgangspunkt i å utføre undersøkelser på vegne av allmennheten som ønsker å få innsyn.

2.3.1. Riksrevisjonen og behovet for offentlig kontroll

Rapporten «*Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*» er en undersøkelse utført av den offentlige institusjonen Riksrevisjonen. Riksrevisjonen skal ifølge lov om Riksrevisjonen § 2 være et statlig uavhengig organ som skal kontrollere og undersøke departementer og andre offentlige institusjoner på en selvstendig og faglig objektiv måte. Det som gjør Riksrevisjonen unik, er den lovfestede innsynsretten Riksrevisjonen har i informasjon og dokumentasjon av organene de reviderer. Dette gir Riksrevisjonen mulighet til å utføre en mer omfattende kontroll enn det allmennheten har med sin ordinære innsynsrett (Lov om Riksrevisjonen § 12).

Riksrevisjonen har i sin rapport benyttet seg av både kvalitative og kvantitative metoder for å oppnå et bredest mulig bilde av arkiv- og journalføringssituasjonen i den statlige forvaltningen. Gjennom bruken av kvantitative metode har Riksrevisjonen hentet inn en betydelig mengde data for å utføre grundige analyser. Det er blant annet hentet inn data fra Offentlig Elektronisk Postjournal, eller OEP, der rundt 3.6 millioner dokumenter fra over hundre departementer i perioden 2010-2015 har lagt grunnlaget for statistiske analyser. Statistikken har blitt brukt til å sammenligne antall journalførte dokumenter til og fra hvert departement, som har gitt informasjon om hvilke departementer som journalfører korrespondanse mellom departementene og hvilke som ikke gjør det (Riksrevisjonen, 2017, s. 39). I tillegg har Riksrevisjonen gått inn i en dypere kvalitativ analyse av enkeltsaker for å

støtte opp de kvantitative funnene. Det spesifiseres at funnene gjort i den kvalitative delen av rapporten, altså den grundige analysen av enkelttilfeller, ikke er representativ for hele praksisen, men at den i stedet kan bidra til å rette et lys mot svake punkter i arkiv- og journalføringspraksisen i statlig forvaltning (Riksrevisjonen, 2017, s. 40). Videre er det gjennomført dokumentanalyse av retningslinjer og rutiner i alle departementene, for å få en oversikt over hva som finnes av rutiner og om de blir fulgt opp (Riksrevisjonen, 2017, s. 43).

Det er viktig å ta i betraktning at rapporten ikke gjør noen videre undersøkelser av departementer der arkiv- og journalføringsrutinene ble funnet tilfredsstillende. Rapporten omhandler kun undersøkelser av departementer og andre statlige organer der man ser et behov for forbedring (Riksrevisjonen, 2017, s. 41).

2.3.2. Pressens Offentlighetsutvalg og deres rolle i samfunnet

Pressens Offentlighetsutvalg, heretter POU, står bak rapporten «*Slik hindrer departementene innsyn*». POU er et utvalg fra Norsk Presseforbund, som har som mål å styrke offentlighetsprinsippet og bidra til å sette hendelser som bryter med offentlighetsprinsippet og ytringsfriheten på dagsordenen. Norsk Presseforbund er en interesseorganisasjon bestående av journalister og redaksjoner i norske nyhetsmedier. Denne rapporten bærer derfor preg av et kritisk syn på departementene og rutinene som er på plass.

Da POU undersøkte departementene var det i all hovedsak på bakgrunn av egne erfaringer. Flere journalister hadde rapportert inn opplevelsene de har hatt med innsynsforespørsler av diverse offentlige etater. Derfor valgte POU å undersøke situasjonen for å skaffe fakta som kunne bekrefte eller avkrefte mistankene.

Rapporten er en undersøkelse av publiseringen av journalførte dokumenter i OEP i perioden fra januar 2015 til august 2016. Målet med undersøkelsen var å avdekke hvor lang tid forskjellige offentlige institusjoner bruker på journalføring, satt opp mot hvor lang tid som regnes som god praksis. Lovverket presiserer at journalføring av dokumenter skal skje fortløpende, og før saksbehandling (POU, 2017, s. 14 og offentlighetsloven § 4). Rapporten benytter seg av kvantitativ metode for å danne seg et bilde av den typiske dokumentasjonsflyten fra datoen dokumentet kommer inn i ett departement, til journalføringsdato og til publiseringsdato (POU, 2017, s. 6). Ved å benytte seg av kvantitative data har også POU en mulighet til å sammenligne de forskjellige departementene som

publiserer i OEP, og se hvordan de forskjellige departementene forholder seg til journalføring og publisering.

Kapittel 3. Arkivering i statlig forvaltning

3.1. Overordnet

I det følgende undersøkes det hva de forskjellige kildene kan fortelle om hvordan tilstanden på arkivering og journalføring er i statlig forvaltning. Spesielt er det av betydning å undersøke hvordan arkivering- og journalføringspraksisen blir oppfattet av de statlige organene, men også Riksrevisjonen og POU.

3.2. De forskjellige kildenes funn om arkivering og journalføringsplikten

Felles for kildene er at de alle finner større mangler knyttet opp mot både arkivering og journalføring. I alle rapportene vises det til sein og uoversiktlig journalføring. I tillegg peker kildene på konsekvensene av mangelfull arkiv- og journalføring. Som nevnt kan manglene rundt arkiveringen og journalføringen føre til et svekket demokrati og mindre tillit til offentlig sektor.

3.3. Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i offentlig forvaltning

3.3.1. Om mangelen på arkivering

Riksrevisjonen påpeker i sin rapport at det er komplisert å gjøre undersøkelser på mangelfull arkivering. Dette kommer paradoksalt nok av at det er arkivene man benytter seg av for å undersøke og kontrollere et organ. Ved et manglende arkiv eksisterer ikke materialet man ønsker å undersøke (Riksrevisjonen, 2017, s. 61). Det er dermed umulig å vite hva som ikke har blitt arkivert. Noen steder er man kun klar over manglende arkiv på grunn av større begivenheter og beslutninger som er tatt i et departement, uten at det antatte forarbeidet mot beslutningen er arkivert. En finner flere eksempler på dette, deriblant Politidirektoratets valg om å legge ned programvaren «merverdiprogrammet», som på nedleggelsens tidspunkt hadde kostet over 200 millioner kroner (Riksrevisjonen, 2017, s. 61). Beslutningen om at utenriksministeren ikke skulle møte Dalai Lama på sitt norgesbesøk i 2014 (Riksrevisjonen, 2017, s. 63) eller beslutningen om å stenge ned landet 12. mars 2020 (NOU 2021: 6, s. 133) kan også nevnes.

3.3.2. Holdninger

Etter å ha undersøkt diverse departementer kommer Riksrevisjonen frem til at det er nødvendig med en holdningsendring i alle deler av departementene. Ledelsen i departementene har et ansvar for å skape en god kultur rundt arkivering- og journalføringsplikten. Funnene er derimot at flere departementsledere ikke benytter seg av sak- og behandlingssystemene og dermed ikke arkiveringsrutinene som skal være innebygd i systemet. (Riksrevisjonen, 2017, s. 10 og 107).

Dette utarter seg gjennom aktiv bruk av smutthull for å unngå journalføringsplikten. Om dette er bevisst eller ubevisst er usikkert. Eksempler på dette er overdreven bruk av internpost og feilregistrering av dokumenter som internpost slik at journalføringsplikten ikke inntreffer (Riksrevisjonen, 2017, s. 11 og s. 81). I tillegg til dette har departementene en lav terskel for misbruk av forhåndsunnatak fra innsyn i dokumentene som blir arkivert. Dette betyr at dokumenter blir unntatt innsyn uten at det finnes en berettiget grunn for det. Riksrevisjonen finner at kun 31 % av dokumentene som er forhåndsunnatt fra innsyn har et gyldig grunnlag for unntaket. Rundt en tredel av dokumentene mangler i tillegg et rettslig grunnlag for å benytte seg av forhåndsunnatak, se også offentlighetsloven §§ 15 og 16. Undersøkelsen peker på at mange av forhåndsunnatakene ble oppfattet som uforståelige. Eksempelvis fant man flere blanke evalueringsskjema som var forhåndsuttatt offentligheten (Riksrevisjonen, 2017, s. 81 og 82). Overordnet varsler Riksrevisjonens juridiske ekspertteam om en større bruk av unntak for hele dokument i stedet for sladding av de personsensitive opplysningene. Riksrevisjonen påpeker at dagens teknologiske hjelpemidler har gjort denne typen sladding meget enkel å gjennomføre. Derfor ser man på den høye bruken av forhåndsunnatak og lavt bruk av sladding som en uting (Riksrevisjonen, 2017, s. 98).

3.3.3. Tidsbruk på arkivering

Det fremkommer i spørreundersøkelser utsendt til diverse saksbehandlere at saksmengden er større enn tidligere, og at korrespondanse har blitt en større del av arbeidshverdagen nå enn det var før. En konsekvens av dette er at arkivering er nedprioritert. Flere saksbehandlere rapporterer inn at de sliter med å ha tid til å lese igjennom alle eposter de får i løpet av en dag, og merarbeidet det er å arkivere disse er unødvendig stort (Riksrevisjonen, 2017, s. 102). Mangel på rutiner og veiledere til arkivering av dokumentasjon som er produsert utenfor saksbehandlingsprogrammene er også en utfordring. Nye teknologiske og digitale løsninger

gjør mulighetene for effektivisering bedre, men også informasjonsuthenting og lagring mer komplisert.

Revisjonen har avdekket at blant saksbehandlere og andre ansatte som benytter seg av saksbehandlingssystemer, er det en større andel av brukerne som melder i fra at det er mangelen på brukervennlighet i sakssystemene som gir størst dokumentasjonstap. Det er flere saksbehandlere som opplyser at de avstår fra å arkivere på grunnlag av hvor komplisert det er å gjennomføre arkiveringen. Det kommer frem at flere synes utformingen av selve saksbehandlingsprogrammene ikke er intuitive nok, og at det er for mange veivalg som må gjøres før arkiveringen blir gjennomført (Riksrevisjonen, 2017, s. 105). Samtidig er det mange som melder inn at selve saksbehandlingssystemene er ustabile. Mangel på veiledning om hvordan systemet fungerer samt lite brukerstøtte om systemet krasjer er en uheldig kombinasjon som fører til at arkiveringen blir nedprioritert (Riksrevisjonen, 2017, s. 107).

Oppsummert er det en tydelig sammenheng mellom opplevelsen av arkiv- og saksbehandlingssystemene, hvor grundig opplæring de ansatte får og hvor gode veiledere og brukermanualer de forskjellige saksbehandlingssystemene har. I Riksrevisjonens undersøkelse kommer det frem at selv om programmet i seg selv ikke nødvendigvis er veldig brukervennlig, vil en grundig opplæring veie opp for den lave brukervennligheten (Riksrevisjonen, 2017, s. 104).

3.4. Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 (2016-2017)

Riksrevisjonen gjennomfører som regel en oppfølgingsrapport tre år etter en forvaltningsrapport har blitt behandlet i Stortinget. Dermed ble rapporten «*Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 (2016-2017) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*», gjennomført og utgitt sent 2021. Dette gjøres for å undersøke om det er satt i gang tiltak for å gjennomføre anbefalingene Riksrevisjonen kom med etter sin første undersøkelse av statens arkiveringspraksis i 2017.

3.4.1. Hovedpunkter

Det er fortsatt en for stor andel av dokumenter som er forhåndsuntatte fra offentligheten. Antallet forhåndsuntatte dokumenter har vokst fra 25% av alle dokumenter publisert i offentlig postjournal i 2015 til 29% i 2020. Dette er i direkte strid med intensjonene i

offentlighetsloven som understreker ønsket om en gjennomiktig forvaltning som blant annet har til hensikt å skape tillitt til det offentlige og gjøre det mulig for allmenheten å kontrollere forvaltningen (Riksrevisjonen, 2021, s. 11 og 51).

Riksrevisjonen peker på en generell negativ utvikling av journalføring fra et allerede svakt utgangspunkt i 2015. Journalføring skal skje fortløpende, med andre ord så fort som overhodet mulig. I stedet har gjennomsnittlig tid for journalføring økt fra 29 dager i 2015 til 33 dager i 2020. I tillegg viser stikkprøver at korrespondanse mellom departementer svært sjeldent blir journalført, og at de dokumentene som først blir journalført, blir journalført på en slik måte at det er umulig å finne ut av innholdet i dokumentet uten å være i besittelse av dokumentet (Riksrevisjonen, 2021, s. 8, 63 og 71).

3.4.2. Lagring av dokumenter

I en grundigere undersøkelse av viktige enkeltsaker som kan ha interesse for offentligheten, kommer det frem at det ikke bare er en mangel på arkivering og journalføring som er problematisk. Det er også flere departementer som har «gjemt» unna flere relevante dokumenter i journalføringer og mapper som ikke har noe med sakene og gjøre. Et eksempel er saken om salget av Bergen Engines der Statsministers kontor SMK har journalført relevante dokumenter under «diverse henvendelser – 2021 – Regjeringen Solberg – mappe 2». Utenriksdepartementet har journalført de samme sakene under anonymiserte titler som «Kommunikasjon 7. januar». Denne typen praksis gjør det svært vanskelig om ikke umulig for både privatpersoner og eventuell presse å undersøke og skape offentlig debatt om en sak som var til høring i Stortinget (Riksrevisjonen, 2021, s. 65).

3.4.3. Å unnlate arkivering

Det har også kommet frem at det har vært en generell dårlig arkivering og journalføring av enkeltsaker som offentligheten kan ha et ønske om å ha innsyn og kontroll av. Som tidligere nevnt finnes det begrenset dokumentasjon som er tatt vare på i fra møtene som foregikk i tiden opp mot nedstengingen av landet som følge av koronapandemien i 2020. I tillegg har møtereferater og kommunikasjon mellom nøkkelpersoner ikke blitt ivaretatt. Det er derfor ingen mulighet å få innsyn i eller kontrollere hvordan den mest alvorlige nasjonale krisen siden andre verdenskrig ble håndtert, eller hva bakgrunnen for viktige beslutninger var (Riksrevisjonen, 2021, s. 10 og 69). Spesielt Justis- og beredskapsdepartementet kritiseres for

sin manglende iverksetting av nye tiltak for å forbedre arkivering- og journalføringssituasjonen. Riksrevisjonens rapport fra 2017, POU's rapport om innsyn, samt en evaluering av offentlighetsloven, har påpekt manglende etterlevelse av offentlighetsloven. (Riksrevisjonen, 2021, s. 12 og 57).

Etterfulgt av rapporten har det også skjedd noen positive endringer. Etter oppfordring fra Riksrevisjonen har blant annet Arkivverket utvidet sitt fokus på tilsyn og kontroll av arkiver i statlig sektor. Fra å gjennomføre mellom to til seks tilsyn hvert år, har de økt tilsynsmengden til rundt atten hvert år. Dermed har muligheten for å «bli tatt» i tilsyn økt betydelig, samtidig som departementer og andre offentlige etater får en tettere oppfølging og veiledning om arkiveringen. Arkivverket har samtidig utformet flere nye veiledere i etterkant av rapporten. Disse er lett tilgjengelige og skal gjøre opplæring og oppfølging enklere for hver etat (Riksrevisjonen, 2021, s. 12). Kommunal- og moderniseringsdepartementet har også tatt noen grep rundt problemene funnet i Riksrevisjonens rapport fra 2017, og har i samarbeid med Arkivverket utviklet nye og oppdaterte veiledere til bruk i forvaltningen (Riksrevisjonen, 2021, s. 14).

3.5. Slik hindrer departementene innsyn

3.5.1 Nedprioritert journalføring

Det er viktig å spesifisere at det er en forskjell på intern journalføring og publiseringen av journalføringen i offentlig elektronisk postjournal. Etter en undersøkelse gjort av NRK-journalist Øyvind Bye Skille i 2016 viser til at i løpet av sommeren 2016 tok det i snitt 41 dager fra publisering i intern journal til OEP hos Politidirektoratet. Etter en utspørring om situasjonen fikk Bye Skille svar: «*Journalføring av inn- og utgående post er alltid første prioritet, og publisering av offentlig journal på OEP er dessverre blitt nedprioritert og etterslepet har bygget seg opp.*» (POU, 2017, s. 17). Denne kommentaren viser det ikke er journalføringen i sin helhet som er nedprioritert, men kun publiseringen i OEP som har blitt forsømt i en slik grad at det har oppstått et betydelig etterslep.

3.5.2. Hva skyldes forsinkelsen?

Det er opp til hvert enkelt departement å sende inn journalen sin til OEP, og journaler sendt inn til OEP publiseres umiddelbart. POU understreker derfor at det ikke er mulig å «holde igjen» et dokument fra offentlig postjournal etter departementene har sendt inn

journalføringen. Dermed ligger hovedansvaret for forsinket publisering i offentlig postjournal hos hvert enkelt departement og ikke ved publiseringsprogramvaren. Samtidig er det viktig å bemerke seg at saker som tidligere har blitt publisert, men som har blitt revidert eller oppdatert på noen måte i ettertid ikke nødvendigvis får en ny journalpost. Dermed har dokumenter som jevnlig oppdateres ofte en overdrevent lang publiseringdato fra opprettelsesdato. Eksempler på disse er personalmapper og andre langtidsprosjekter (POU, 2017, s. 11).

3.5.3. Ressursmangel

Det er flere holdepunkter for at det er for mange saker å behandle og for få saksbehandlere til å behandle de. En av grunnene til at postjournalen blir publisert så sent er grunnet en stor saksmengde. Justis- og beredskapsdepartementet rapporterer inn rundt 100 saker som kommer inn i departementet hver dag. Samtidig er det over 100 interne poster som også skal behandles. Det faller derfor kanskje naturlig for departementet å nedprioritere innsending av ferdigbehandlede saker til OEP, som til dags dato mest regnes som merarbeid enn en del av den naturlige arbeidsflyten innad i departementet (POU, 2017, s. 19). Samtidig trekker Justis- og beredskapsdepartementet frem at de er inne i en ond sirkel med saksmengden. De viser til at høy arbeidsmengde over lengere tid fører til sykemeldinger, som igjen fører til en større saksmengde på resterende saksbehandlere (POU, 2017, s. 19).

3.5.4. Hvordan kan forsinkelsene hindres?

POU antyder at det burde være større muligheter for sanksjoner og andre straffemuligheter. Per dags dato har Arkivverket myndighet til å bøtelegge etater og andre institusjoner som ikke følger arkivloven slik de er lovpålagt. POU undersøkte hvorvidt det har blitt gitt bøter eller om det har blitt iverksatt andre sanksjoner med hjemmel i arkivloven, og konkluderte etter utspøringer av Riksadvokaten at det ikke finnes noen registrerte tilfeller av bøteleggelser av offentlige etater (POU, 2017, s. 16). I perioden POU gjorde sine undersøkelser gjennomførte Arkivverket mellom to og seks tilsyn av offentlige arkiv i året. Av den grunn har det vært en ganske lav sannsynlighet for at kritikkverdige arkivsituasjoner skal oppdages og oppfølges.

3.5.5. Kritikkverdige postjournalføringsrutiner

POU understreker i rapporten at det sentrale problemet med sen journalføring er at det er et direkte hinder for muligheten til innsyn mens sakene er under behandling. Konsekvensen av

dette er at den offentlige debatt ikke får mulighet til å blomstre rundt sakene, og at offentligheten mister muligheten til å undersøke arbeidsprosessen eller saksavgjørelser. Det kommer frem at offentligheten i det hele tatt ikke har noen form for kjennskap til sakene som kan angå oss alle før de er ferdigbehandlet (POU, 2017, s. 21).

3.6. Høring om endringer i offentlighetslova 31.03.2023

Like før påske 2023 ga Justis- og beredskapsdepartementet ut et høringsforslag om å kunne utvide fritak fra offentliggjøring av organinterne dokumenter mer enn det de er i dag. Justis- og beredskapsdepartementet foreslår å endre dagens praksis der organinterne dokumenter er unntatt offentligheten, men ligger ute på offentlig journal. Per dags dato er det dermed mulig å få informasjon om sender, mottaker, dato og tittel på dokumentet og samtidig mulighet til å søke innsyn i organinterne dokumenter gjennom eInnsyn, tidligere OEP. Forslaget går ut på å kunne fritta organinterne dokumenter fra hele journalen.

3.6.1 Argumenter mot innsyn

Det argumenteres med at journaloppføringene kan gjøre offentligheten klar over interne diskusjoner uten innsikt i innholdet i dokumentene det er snakk om. Dette kan videre hindre flyten i den organinterne diskusjonen, samt skape forventinger fra offentligheten om bestemte svar fra etatene. Samtidig pekes det på at dette kan skape en ukultur der man enten unngår å snakke fritt, eller at man tyr til muntlig kommunikasjon og mangel på dokumentasjon i sin helhet (Høring, 2023 s. 6). Det argumenteres at det allerede eksisterer en mangel på journalføring i flere departementer, og når nytt arkiv- og saksbehandlingssystem kommer på plass i departementene, vil flere organinterne dokumenter journalføres enn tidligere. Justis- og beredskapsdepartementet vil derfor ha lovpålagt fritak fra offentlighetsloven slik at ikke organinterne dokumenter må legges ut på offentlig journal.

Justis- og beredskapsdepartementet fremhever at et slikt unntak fra offentlighetsloven antageligvis vil føre til en større mengde dokumenter og dokumentasjon vil bli journalført og arkivert i det interne arkivet. Dette peker på en større holdningsproblematikk der flere departementer er åpne og ærlige om at de bevisst velger å verken journalføre eller arkivere visse typer dokumenter for å unngå at offentligheten skal få vite at disse eksisterer (Høring, 2023, s. 7).

Kapittel 4. Mulige forbedringer

4.1. Overordnet

Som redegjort for i kapittel 3, er det funnet flere utfordringer rundt arkivering og journalføringsprosessen i statlig sektor. Følgende kapittel vil ta for seg mulige løsninger til hvordan de statlige etatene kan forbedre sin arkivering til et nivå som er i tråd med gjeldende lov.

4.2. Innebygd arkivering

Arkivverket samarbeider med flere departementer og aktører for å utvikle konseptet "innebygd arkivering" som en mulig løsning på problemet med dokumentasjonstap i digital forvaltning (Riksrevisjonen, 2021, s. 12). For at innebygd arkivering skal bli en realitet, trenger automatiseringsgraden av arkiveringsprosessen være så høy at man skal slippe å tenke på det i arbeidshverdagen. Det er allerede et søkelys på automatisering av arkivering- og journalføringsprosessen. Hovedmålet med innebygd arkivering er å oppnå høyere dokumentasjonsfangst, samtidig som at alle ledd i forvaltningen skal kunne bruke tid på sine primære arbeidsoppgaver istedenfor at tiden blir brukt på en arkiveringsprosess (Arkivverket, 2022).

4.2.1 Prosjektet DAM

Innebygd arkivering består av en rekke arbeidsprosesser som kan og ønskes automatisert. Derfor har Arkivverket hatt innebygd arkivering som et av sine hovedsatsingsområder de siste ti årene. De har blant annet fulgt opp, og delt ut støtte til flere prosjekter som bygger opp og innoverer rundt automatiseringen av arkiveringsprosessen. Et prosjekt Arkivverket har vært med på å støtte under, er et prosjekt som benytter seg av kunstig intelligens for dokumentasjonsfangst av eposter og jobbchatter. Det viser seg at kun rundt 2% av eposter i offentlig sektor blir arkivert (Borgersrud, 2022). Det er flere grunner til at en så liten andel av eposter blir arkivert. For det første er eposter som oftest ikke integrert i saksbehandlingssystemet. Det kreves derfor ekstra bevissthet fra saksbehandler for at dette skal arkiveres sammen med saken. I tillegg er eposter fritekstbaserte, altså finnes det få begrensninger på hva som kan sendes i og med en epost. Epost benyttes ofte i både private sammenhenger og arbeidsrelaterte sammenhenger om hverandre. Det er et behov for å sortere epostene før de arkiveres, ettersom ikke alt skal arkiveres. Kunstig intelligens kan være en del av løsningen for dokumentasjonsfangst (Borgersrud, 2022).

I et samarbeid mellom Arkivverket og IT firmaet Simplifai har det blitt utviklet et hjelpeprogram kalt Digital Medarbeider (DAM). Her har man brukt maskinlæring og andre former for kunstig intelligens for å utvikle en programvare som analyserer alle eposter og indentifiserer om de er arkivverdige, journalpliktig eller kun av personlig karakter. Programvaren er halvautomatisk, som vil si at saksbehandler må manuelt gå igjennom og godkjenne gjort av DAM (Datatilsynet, 2023, s. 7). Ved å bruke slik programvare på en effektiv måte, kan det frigjøres arbeidskapasitet hos ansatte i offentlig forvaltning. I tillegg vil bruken av DAM kunne sikre at flere eposter blir arkivert og journalført. Som et resultat vil det offentlige ha bedre kontroll og tilsyn over den offentlige forvaltningen.

4.2.2. Lovverkets begrensninger

I undersøkelsesfasen av prosjektet konkluderte man med at en helautomatisert arkiverings- og journalføringsprosess ville være i strid med GDPR, da det er en risiko for at personopplysninger og andre særlige sensitive opplysninger blir arkivert. Dette er imidlertid et problem som følger av et mangelfullt regelverk og rutiner rundt behandling av personopplysninger i epost, fremfor kunstig intelligens som hjelpemiddel (Datatilsynet, 2023, s. 9). Dette kan man også se i måten forvaltningspraksisen har endret seg etter innføringen av elektronisk saksbehandling. Saksbehandleres identitet er kjent utad og kommunikasjonen kan foregå direkte mellom borger og saksbehandler. Dag Wiese Schartum skrev i 2010 at dette er en utvikling som innebærer en større fare for at dokumenter ikke blir journalført eller arkivert. Derimot påpeker han at dersom sakene i stedet blir sendt til et postmottak, blir forvaltningen tatt hånd om av personer med spesifikk faglig kompetanse og som har journalføring og arkivering som spesialfelt (Schartum, 2010, s. 274). På bakgrunn av disse problemene ble det besluttet å utvikle et verktøy som kan bistå i å ta beslutninger om hva som bør arkiveres og hva som ikke bør det. Programvaren har i tillegg muligheten til å helautomatisere prosessen. Før dette kan skje må imidlertid lovverket endres (Datatilsynet, 2023, s. 9). Etter prosjektets avslutning var det klart at dette er et felt man har muligheten til å utvikle videre. Arkivverket kom til at teknologien som trengs for å realisere innebygd arkivering er like rundt hjørnet. Flere av utfordringene ligger riktignok i et etterslep av teknologivennlig lovverk.

I boken «*Digitalisering av offentlig forvaltning*» diskuterer Dag Wiese Schartum utfordringer som følge av mangelen på «automatiseringsvennlig lovgivning» i en stadig mer automatisert forvaltning. Schartum forklarer at for at en lov skal være mest mulig automatiseringsvennlig,

må lovteksten kun kunne tolkes på én måte. Programmeringsspråk har kun muligheten til å følge én tolkning av loven. Dette kan gjøres på flere måter. Den første er ved at de som produserer programmet, eller algoritmen, på forhånd gjør en tolkning av loven som programmet må følge. Eller at programmet lages på en slik måte at det kan selv oversette lovverket til en slags «lovkode» (Schartum, 2018, s. 314). Lovverket er derimot som regel skapt for tradisjonell bruk, der lovverket kan og skal fortolkes i lys av den individuelle sak, og der saksbehandlingen skal tilpasses den individuelle saken (Schartum, 2018, s. 315).

For å tilpasse lovverket til de teknologiske fremskrittene som det er behov for, med et økende tidspress og arbeidsmengde i offentlig forvaltning, er det nødvendig å minske avstanden mellom den formelle lovteksten og den praktiske bruken av lovverket. For at dette skal kunne skje, er det behov for å la lovverket tilpasses et begrenset programmeringsspråk. Det er derfor viktig at idet et lovverk blir skapt, må lovgiverne være oppmerksomme på om det lovverket tar stilling til har et behov for manuell saksbehandling. Eller om det i stedet er et område av lovverket som kan automatiseres og dermed også begrenses med tanke på programmeringsspråkets binære språkforståelse (Schartum, 2018, s. 317).

4.3. Kompetansehevinger og rutineendringer

En tilnærming som også bør benyttes, er å legge generelt større vekt på grundig opplæring av ansatte. Dette er viktig i både lederstillinger og blant saksbehandlere. Når flere ansatte i offentlig sektor uttrykker at det er vanskelig å vite hva som er arkiv- og journalføringspliktig og hva som ikke er det, er det et tegn på at det finnes et behov for opplæring. Her er det spesielt saksbehandling som foregår utenfor saksbehandlingssystemet som krever en ekstra kompetanseutvikling. Korrespondanse via epost med og uten vedlegg, telefonsamtaler og andre muntlige former for informasjonsutveksling er vanskelig å vurdere om er av en arkivverdig karakter (Riksrevisjonen, 2015, s. 102). Dette er noe som kan delvis løses med en god og grundig opplæring av hele etater. Samtidig er det vesentlig å følge opp med oppfriskningskurs i fellesskap. Det at alle ansatte har gjennomgått den samme opplæringen vil også føre til at terskelen for å spørre medarbeidere om kunnskapsutveksling blir mindre.

Det er holdepunkter for at selve arkiveringsprosessen er for tungvint med tanke på dagens arbeidssituasjon. Dette skyldes tidspresset som følge av en økende mengde saker i offentlig sektor, og strevsomme, utdaterte sak- og arkiveringssystemer som ikke er intuitive nok til å

legge inn nødvendig arkivverdige dokumenter (NOU 2019: 9, s. 265). Det er også en utfordring å tilnærme seg kunnskap over hva som skal, og hva som ikke skal arkiveres, og om det skal journalføres i tillegg (Riksrevisjonen, 2017, s. 102).

4.3.1. Videreutvikling av veiledere og maler

Utarbeidelse av gode veiledere og maler for saksbehandlere er et viktig steg i å få hver enkelt saksbehandler til å arkivere og journalføre mer enn de gjør i dag. Det er viktig at hvert enkelt departement og etat utvikler sine egne veiledere. For kjernevirksomhetene og arbeidsoppgavene til hvert enkelt departement er forskjellige. Derfor vil det ikke finnes en universal veileder for hele den offentlige sektor. Dette vil også føre til at hver saksbehandler lettere kan se viktigheten av sitt eget saksarbeid (Riksrevisjonen, 2021, s. 55).

I Riksrevisjonens rapport blir Olje- og energidepartementets maler for avslagsbrev, som brukes til avslag på innsyn og merinnsyn, fremhevet som et eksempel på god praksis når det gjelder utarbeidelse og bruk av maler (Riksrevisjonen, 2017, s. 95). Som arkivar er arbeid med alle ledd i arkiveringen viktig. Maler, veiledere og oppfølging og opplæring er en nøkkel for god arkivering. Det er også grunnleggende at veiledere er både tilgjengelig og utfyllende. Veilederen skal kunne brukes som et oppslagsverk når en er usikker på praksis.

4.4. Straff

For å sikre nødvendige endringer i departementene er det avgjørende at ledelsen sender ut klare signaler om at arkivering og journalføring er prioritert i saksarbeidet. Når ledelsen i ett departement ikke følger regelverket, motiveres ikke saksbehandlere til å utvikle sine egne rutiner og holdninger i tråd med lovverket. For at dette skal endres, er det behov for å ta i bruk straff som et virkemiddel for å oppnå allmennpreventiv effekt. Arkivloven inneholder en hjemmel som gir adgang til å ilegge bøter som straff for mangler i arkiv (Arkivloven § 22). Undersøkelsen gjort av POU viser at hjemmelen for å ilegge straff i henhold til Arkivloven blir svært sjeldent benyttet. Det ikke føres noe register over klager til Arkivverket som omhandler brudd på arkivloven, ei heller finnes en egen kode i Politidirektoratets strafferegister som omhandler denne bestemmelsen. Arkivverket selv bemerker at de fleste bekymringer Arkivverket mottar, som oftest fører til dialog mellom det gjeldende organet og Arkivverket. De aller fleste situasjonene ender opp i en rutineendring hos det gjeldende organet, i motsetning til straff (POU, 2017, s 16).

Det kan være problematisk at Arkivverket har både tilsynsplikt og veiledningsplikt. Det kan oppstå en interessekonflikt eller en uklarhet i prioriteringene. Dette har vært særdeles tydelig i antall gjennomførte tilsyn gjennomført av Arkivverket i tiden før Riksrevisjonens rapport. Dersom Arkivverket begynner å håndheve Arkivloven § 22 og ilegger bøter i tråd med bestemmelsen, kan det føre til en økt bevissthet rundt og respekt for arkivloven.

Kapittel 5. Konklusjon

Mangelfull arkivering og journalføring i offentlig sektor kommer ikke nødvendigvis som et resultat av å «skjule» offentlig forvaltning og interne diskusjoner. Men og på grunn av den enorme arbeidsmengden som har oppstått etter innførselen av digitale løsninger i arbeidslivet. På den moderne arbeidsplass brukes ofte ulike plattformer og programmer, som alle har forskjellige måter å arbeide på. Denne fragmenteringen av arbeidsprosesser kan resultere i at ansatte har vanskelig for å prioritere arkivering fra programmene som er mindre brukervennlige.

Noen etater utsetter bevisst eller nedprioriterer journalføringsplikten av ulike grunner, for eksempel ønsket om «å jobbe i fred», eller opprettholdelsen av interne debatter uten offentlig innsyn. Dette fører til at dokumenter som anses som organinterne ofte blir glemt i arkiveringsprosessen. Dette er bekymringsfullt da det resulterer i tap av informasjon og at det svekker åpenheten og tillitten til offentlig forvaltning. Klare retningslinjer, tilsyn og opplæring av ansatte er nødvendige tiltak for å sikre god arkiv- og journalføringspraksis og bevare samfunnets felles minnebank.

Det pågår en innsats for å endre arkiveringspraksisen i statlig sektor, blant annet basert på funn fra «*Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*». Samtidig arbeider Arkivverket aktivt for å implementere en mer automatisert arkiveringsprosess. Målet er at arkivering skal bli en oppgave som ikke krever aktiv handling fra hver enkelt saksbehandler. Da vil hver enkelt saksbehandler og andre ansatte som rammes av arkiveringsplikten kunne fokusere på oppgaver knyttet til egen kompetanse. Samtidig vil automatiseringen bidra til å redusere tap av dokumentasjon i offentlig forvaltning.

Kilder

- Adams, Douglas. (1998). *Haikerens guide til galaksen*. (Norsk utgave). Kagge forlag.
- Arkivloven. (1999). Lov om arkiv. (LOV-1992-12-04-126). Lovdata.
<https://lovdata.no/lov/1992-12-04-126>
- Borgersrud, Emilie. (2022, 5. februar). *Simplifai automatiserer arkivverket*. Simplifai.
<https://www.simplifai.ai/no/nyheter/simplifai-automatiserer-arkivverket/>
- Dalland, Olav. (2022). *Metode og oppgaveskriving*. (7.utgave). Gyldendal.
- Datatilsynet. (2023). *Digital medarbeider*. (sluttrapport fra sandkasseprosjektet med SIMPLIFAI og NVE). Datatilsynet. <https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/sandkasse-for-kunstig-intelligens/ferdige-prosjekter-og-rapporter/simplifai-og-nve-sluttrapport-digital-medarbeider/er-dam-lovlig-a-ta-i-bruk/>
- Fonnes, Ivar (2009) *Arkivhåndboken for offentlig forvaltning*. Oslo: Kommuneforlaget AS
- Grunnloven. (1814). Kongeriket Norges Grunnlov. (LOV-1814-05-17). Lovdata.
<https://lovdata.no/lov/1814-05-17-bm/§100>
- Haugnes, Siw. (2014). «Arkivarens rolle». I Neergaard, Andre (Red.), *Dokumentasjonsforvaltning og arkiv i det 21. århundre*. Fagbokforlaget.
- Norsk Presseforbund. (2017). *Slik hindrer departementene innsyn*. (Rapport januar 2017). Norsk Presseforbund. https://presse.no/wp-content/uploads/2017/01/OEP_rapport_Slik-hindrer-departmenter-innsyn.pdf
- NOU 1987: 35. (1987) *Samtidenes arkiver- fremtidenes kildegrunnlag*. Kultur- og vitenskapsdepartementet.
- NOU 1999: 27. (1999). «Ytringsfrihed bør finde Sted». Justis- og politidepartementet.
- NOU 2003: 30. (2003). *Ny offentlighetslov*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2019: 9. (2019). *Fra kalvskinn til datasjø*. Kulturdepartementet.
- NOU 2021: 6. (2021). *Myndighetenes håndtering av koronapandemien: rapport fra Koronakommisjonen*. Koronakommisjonen.
- Offentleglova. (2009). Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd. (LOV-2006-05-19-16). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16?q=offentlighetslova>
- Riksrevisjonen. (2017). *Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*. (Rapport Dokument 3:10 (2016-2017)). Riksrevisjonen.
<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2016-2017/arkivering-og-apenhet-i-statlig-forvaltning/>
- Riksrevisjonen. (2022). *Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 (2016-2017) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*. (Rapport Dokument 3:3 (2021-2022)). Riksrevisjonen. <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2021-2022/oppfolging-av-undersokelse-om-arkivering-og-apenhet-i-statlig-forvaltning/>

- Riksrevisjonsloven. (2004). Lov om Riksrevisjonen. (LOV-2004-05-07-21). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2004-05-07-21?q=riksrevisjon>
- Schartum, Dag Wiese. (2010). Den menneskelige faktor i elektronisk forvaltning. *Yulex 2010*, 113-117.
- Schartum, Dag Wiese. (2018). *Digitalisering av offentlig forvaltning*. Fagbokforlaget.
- Thurston, Anne. (2012). Digitization and Preservation: Global Opportunities and Cultural Challenges”, s. 31-37. I Duranti, Luciana. Og Elizabeth Shaffer. (Red.) *The Memory of the World in the Digital Age: Digitization and Preservation. Conference Proceedings: An international conference on permanent access to digital documentary heritage*. UNESCO 2012.
http://ciscra.org/docs/UNESCO_MOW2012_Proceedings_FINAL_ENG_Compressed.pdf
- Ukjent forfatter. (2021, 26. mars). *Dette er mål- og prioriteringsdokumentene for Pressens Offentlighetsutvalg i perioden 2021-2022*. Norsk Presseforbund.
<https://presse.no/offentlighet/pressens-offentlighetsutvalg/maldokument-for-p-osf/>
- Ukjent forfatter. (2022, 10. november). *Journalføring*. Arkivverket.
<https://www.arkivverket.no/for-arkiveiere/arkivering/journalforing>
- Ukjent forfatter. (2022). *Samfunnsoppdraget*. Riksrevisjonen.
<https://www.riksrevisjonen.no/om-riksrevisjonen/samfunnsoppdraget/>
- Ukjent forfatter. (2022). *Arkivansvaret og arkiveringsplikten*. Arkivverket.
<https://www.arkivverket.no/for-arkiveiere/arkivering/ansvar-og-plikter#!#block-body-2>

