

Pressens Offentlighetsutvalg uttaler:

Sen journalføring av postlister svekker demokratiet

Justis- og beredskapsdepartementet publiserer informasjonen om sendte og mottatte brev i Offentlig elektronisk postjournal (OEP) hele 39,4 virkedager etter datoen på dokumentet – i gjennomsnitt. Det innebærer at departementet rekker å behandle saker før noen vet at de eksisterer.

Mye tyder også på at sen journalføring og påfølgende sen publisering av journalpostene i OEP i dette departementet skjer helt bevisst for å kunne «jobbe i fred». Det viser en undersøkelse av samtlige departementers og Statsministerens kontors (SMK) journalførings- og publiseringspraksis i Offentlig elektronisk postjournal (OEP), gjennomført av Pressens Offentlighetsutvalg.

Sterkt forsinket journalføring/publisering undergraver offentlighetsloven – og dermed demokratiet. Møter kan avvikles i hemmelighet, saker kan avgjøres uten offentlig debatt og direktiver kan sendes til underordnede organer – uten at offentligheten får kjennskap til hva som skjer.

Hele 13 av 15 departementer journalfører og publiserer journalposter på en måte vi mener er både kritikkverdig og lovstridig. SMK og Samferdselsdepartementet kommer best ut med sine henholdsvis 8,8 og 8,9 virkedager i snitt, fulgt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet med 9,9 virkedager i snitt. Disse får ståkarakter av Pressens Offentlighetsutvalg.

Enorm variasjon

Undersøkelsen viser enorm variasjon mellom de ulike departementer i tiden det tar fra et dokument er produsert og avsendt/mottatt, til det publiseres i OEP, fra oppunder ni til drøyt 39 virkedager. Det mest oppsiktsvekkende funnet er likevel at Justis- og beredskapsdepartementet, departementet med ansvar for politi, påtalemyndighet og lovfortolkning – og med ansvaret for Offentlighetsloven – står i særklasse som versting.

Tre departementer (LMD, SD og OED) samt SMK, journalfører dokumenter innen fire virkedager i snitt. Dersom publisering i OEP hadde skjedd automatisk etter journalføring, ville alle disse kommet godt ut. Dessverre går det i dag mange dager etter journalføring før dokumentene publiseres i OEP.

Fra bunnen av listen er det Barne- og familiedepartementet som bruker lengst tid på OEP-publisering (21,9) nest etter Justis- og beredskapsdepartementet. Deretter følger fire departementer som bruker fra 17,5 til 17,8 virkedager: Klima- og miljødepartementet, Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet og Kunnskapsdepartementet.

Pressens Offentlighetsutvalg har undersøkt departementenes journalføring over en periode på drøyt halvannet år, fra januar 2015 til og med august 2016. I Justis- og beredskapsdepartementet har vi sett på en enda lengre tidsperiode, der påfallende bølgetopper og bølgedaler i tiden før ukentlig OEP-publisering, kan tyde på en nøye planlagt trenering av innsyn.

Drøyt to millioner journalposter er lastet ned og brukt i ulike vurderinger. 685.000 journalposter inngår i tidslinjen fra januar 2015 til august 2016.

Titt oss i kortene!

Metodisk er undersøkelsen gjennomført slik: Vi har skrevet et dataprogram som laster ned og analyserer journalpostene fra OEP. Ved hjelp av dette programmet har vi beregnet tidsintervallene mellom dokumentdato (datoen påført dokumentet), journaldato (datoen departementet fører

brevet inn i egen journal) og publiseringsdato (datoen for publisering i OEP). Åpenbare feildateringer er tatt ut. Videre har vi justert for helger og offentlige fridager, slik at oppgitt tidsbruk utelukkende gjelder virkedager.

Som ytterligere kvalitetssikring har vi også regnet ut median -- den midterste verdien i utvalget. Disse tallene fremkommer i rapporten og gir et litt «snillere» bilde, selv om hovedfunnene står seg. Vi mener gjennomsnittet er det beste uttrykket for hva som skjer. Dataprogrammet er publisert som åpen kildekode for andre som vil etterprøve oss.

Malen er to-tre dager

Rask journalføring av dokumenter, og raskest mulig tilgjengeliggjøring av postjournalen, er avgjørende for et reelt innsyn i forvaltningens dokumenter. Postjournalen er nøkkelen til innsyn. For at Offentlighetsloven skal virke etter hensikten – med mulighet til å skape debatt om beslutninger før de fattes – må innsyn kunne gis før saken er sluttbehandlet. Det er blant annet slått fast av Sivilombudsmannen.

Ifølge § 3-5 i arkivforskriften skal innkommende saksdokumenter registreres i journalen før de går til behandling, også hastesaker. § 2-6 i samme forskrift sier at journalopplysningene skal gjøres tilgjengelig slik at allmennheten kan kreve innsyn. Arkivverkets håndbok sier at journalføringen skal skje systematisk og fortløpende.

Arkivverket har i forbindelse med revisjoner av forvaltningens journalføringspraksis definert «fortløpende» journalføring som to-tre dager, i tråd med anbefalingen i Regjeringens offentlighetsmelding. I et avansert elektronisk journalsystem som OEP forventer vi at dokumenter må kunne identifiseres i Offentlig elektronisk postjournal så raskt etter journalføring som overhodet teknisk mulig. I dag er kravet fra Difi, som drifter OEP, at journalposter skal samles og oversendes for publisering en gang i uken.

Med utgangspunkt i dette, mener Pressens Offentlighetsutvalg at departementer som i gjennomsnitt bruker mer enn åtte-ni virkedager fra dokumentdato til publisering, har en kritikkverdig og lovstridig praksis.

Vi mener samfunnet må forvente at gjennomsnitt på fire virkedager fra dokumentdato til publisering i OEP skal være «taket» for god journalføringspraksis. Dagens rutiner må endres.

Pressens Offentlighetsutvalg mener:

- Det er teknisk mulig å publisere journalpostene i OEP i det øyeblikket de er journalført. Rutinene må legges om, slik at publisering skjer automatisk i det øyeblikk dokumentet er journalført.
- I dag er kravet fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) overlevering av journalposter én gang i uken, men det stilles ingen krav til hvor gamle journalpostene er når de overføres. Flere departementer overleverer systematisk journalposter som i gjennomsnitt er både tre og fire uker gamle. En slik praksis må opphøre umiddelbart.
- Kravene til rask journalføring (innen to-tre dager) og umiddelbar publisering må klargjøres for departementene og alle andre etater i OEP.
- Lovverkets krav må innskjerpes og kontrolleres.
- Klare overtramp må sanksjoneres. Som det fremgår av vår undersøkelse, er det i dag ingen reell kontroll av journalpraksisen i offentlige etater. Ingen sanksjoner benyttes. Det er derfor helt risikofritt å undergrave Offentlighetsloven ved forsinket journalføring og forsinket

publisering av journalposter. Undersøkelsen dokumenterer hvor omfattende dette problemet er.

- Justis- og beredskapsdepartementets helt ekstraordinært dårlige opptreden omkring journalføring og publisering må følges opp spesielt, for eksempel av Riksrevisjonen.
- Kravene til rask journalføring (innen to-tre dager) og publisering så fort det er teknisk mulig, må klargjøres for alle etater og foretak omfattet av Offentlighetsloven – også de som ennå står utenfor OEP.
- Publiseringstiden i OEP må løpende måles og offentliggjøres.

Kontaktpersoner:

Siri Gedde-Dahl, 975 25 118, leder av Pressens Offentlighetsutvalg

Nils E. Øy, 905 50 324, generalsekretær Norsk Presseforbund

Espen Andersen, 911 58 223, medlem av Pressens Offentlighetsutvalg