

Sivilombudsmann
Arne FilfelStortingets ombudsmann
for forvaltningen

Fråsegn

SOM**Sak: 2008/381**

JOURNALFØRING I SAK OM TILSETJING

Saka gjeld journalføringa hos Barne- og likestillingsdepartementet i ei sak om tilsetjing av nytt barneombod.

Mine undersøkingar har avdekkja at departementet ikkje journalførte søknader og andre inn- og utgåande dokument i saka, noko som er i strid med gjeldande regelverk. Som følge av den mangelfulle journalføringa har departementet dessutan ikkje vore i stand til å oppfylle plikta til å gi allmenta tilgong til journalopplysningar om dokumenta i saka.

Bakgrunnen for saka og ombodsmannen sine undersøkingar

Journalist Vidar Ystad i Bergens Tidende klaga i brev 14. februar 2008 over mangelfull journalføring hos Barne- og likestillingsdepartementet i ei sak om tilsetjing av nytt barneombod. I klagen hevda Ystad mellom anna at departementet ikkje hadde ført søknader og andre dokument i tilsetjingssaka i den offentlege journalen, og at dette var i strid med instruksar frå Riksarkivaren. I tillegg klaga han over at han på førespurnad ikkje hadde fått sjå ei liste over dokumenta i saka.

Det vart bestemt å undersøke saka nærmare. I brev 22. februar 2008 vart Barne- og likestillingsdepartementet spurt om det var riktig at søknader og andre dokument i saka om tilsetjing av barneombod ikkje hadde vorte journalført, om dette i så fall var i tråd med alminneleg praksis i departementet, og kva som eventuelt var det rettslege grunnlaget for denne praksisen. Vidare vart departementet bedt om å opplyse om heimelen for at Ystad ikkje hadde fått tilgong til ei liste over dokumenta i saka.

I svarbrev 5. mars 2008 gjorde departementet nærmare greie for journalføringsrutinane. Det vart opplyst at det berre var dokument som var registrert i arkivsystemet «Doculive», som er eit Noark-system, som var med i den offentlege journalen til departementet. Saker om tilsetjing vart behandla ved hjelp av rekrutterings- og arkivsystemet «Jobbport», og søknader og andre dokument i tilsetjingssaker vart derfor i lagra i dette systemet. Då dei to systema var ubundne av kvarandre, måtte eit dokument skrivast ut og journalførast i Doculive for å komme i den offentlege journalen. Praksisen hos departementet hadde vore berre å gjere dette med kunngjeringssteksten, den offentlege søkjarlista, vedtaket om tilsetjing, det uarbeidde tilbuds brevet og arbeidsavtala med den som vart tilsett. Denne praksisen hadde også vore følgt i barneombodssaka. Departementet meinte å ha fått munnleg aksept for denne praksisen frå Riksarkivaren, og viste i denne samanhengen til eit vedlagt referat frå eit møte med Riksarkivet. Samstundes opplyste departementet at det var i gong med å gå gjennom rutinane for tilsetjingssaker, noko som også omfatta rutinane for journalføring i slike saker.

Med omsyn til dokumentlista som Ystad hadde vorte nekta innsyn i, opplyste departementet at det ikkje var mogeleg i Jobbport å skrive ut ei dokumentliste tilsvarande utskrift av offentleg journal. Ei utskrift frå Jobbport ville innehalde ei rekkje opplysningar ut over det som ville finnast i ein journal, mellom anna opplysningar om namn på søkjarar som ikkje skulle på den offentlege søkjarlista. Departementet meinte at offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 § 6 nr. 4 gav heimel for å nekte innsyn, og fann etter ei konkret vurdering heller ikkje grunn til å utøve meiroffentlegheit.

Kopi av brevet frå departementet vart oversendt Vidar Ystad, som i brev 10. mars 2008 heldt fast på at journalføringspraksisen i departementet var i strid med regelverket, og at han også måtte ha krav på å få ei liste over alle dokumenta i saka.

Som følgje av opplysningane i brevet frå Barne- og likestillingsdepartementet, vart det funne tenleg å innhente fråsegn frå Riksarkivaren. I brev herfrå 27. mars 2008 vart det spurt om Riksarkivaren meinte at journalføringspraksisen hos departementet var i tråd med arkivlova 4. desember 1992 nr. 126, forskrift om offentlege arkiv 11. desember 1998 nr. 1193 (arkivforskrifta) og Riksarkivarens vedtak 3. juli 2007 om journalføring av stillingssøknader. Vidare vart det spurt om Riksarkivaren var samd i at departementet hadde fått munnleg aksept for journalføringspraksisen, om dette i så fall måtte sjåast på som ei dispensasjon, og kva som eventuelt var heimelen for denne dispensasjonen. Det vart også spurt om det var vanleg praksis hos Riksarkivaren å gi munnlege dispensasjonar.

I brev hit 4. april 2008 opplyste Riksarkivaren at Barne- og likestillingsdepartementet ikkje var gitt nokon dispensasjon frå plikta til å journalføre dokument i tilsetjingssaker, og at Riksarkivaren heller ikkje hadde fullmakt til å dispensere frå journalføringsplikta etter arkivforskrifta §§ 2-6 og 2-7. Referatet departementet hadde vist til stamma frå eit møte 12. desember 2006 som var ledd i ein serie med møte som Riksarkivet hadde hatt med arkivleiinga i alle departementa hausten 2006. Spørsmålet om handteringa av tilsetjingssaker hadde vore eit fast punkt på agendaen på desse møta. I det aktuelle møtet hadde representantane frå Riksarkivet gjeve uttrykk for at dei ikkje fullt ut var nøgde med rutinane i departementet. Dette gjekk også fram av møterefateratet departementet hadde vist

til, og det var derfor ikkje nokon grunn å tolke dette som ein aksept eller dispensasjon. Riksarkivaren hadde heller ikkje som praksis å gje dispensasjonar på denne måten.

Om Riksarkivaren sitt vedtak om journalføring av stillingssøknader, opplyste Riksarkivaren at dette er ein dispensasjon frå den generelle plikta til å bruke eit Noark-system til journalføring, jf. arkivforskrifta § 2-9, dersom det vert nytta eit separat saksbehandlingssystem som ikkje er eit Noark-system. Det må likevel først offentleg journal over dokumenta i tråd med krava i arkivforskrifta §§ 2-6 og 2-7. Dispensasjonen frå å journalføre i eit Noark-system gjeld dessutan berre for dokument som var «lite bevaringsverdige for ettertiden». Dette fører mellom anna med seg at alle søknader til dei to-tre øvste stillingskategoriane i eit organ må journalførast i eit Noark-system. Søknadene til stillinga som barneombod skulle derfor vore journalført i Doculive eller eit anna Noark-system.

Kopi av brevet frå Riksarkivaren vart sendt Barne- og likestillingsdepartementet, som i brev hit 28. april 2008 vedgjekk at journalføringa i saka om tilsetjing av barneombod ikkje var i samsvar med regelverket. Det var oppretta ei arbeidsgruppe som hadde utarbeidd framlegg til nye rutinar for behandling av saker om tilsetjing. Departementet ville be Riksarkivet gå gjennom dette forslaget, for å sikre at dei nye rutineane var i samsvar med lovpålagde plikter. Sidan Ystad bringa saka inn for ombodsmannen, hadde dessutan stillinga som barneombod vorte lyst ut på nytt, og denne gongen var alle søknader i saken journalført i Doculive.

Kopi av breva frå Riksarkivaren og departementet vart sendt Vidar Ystad, som ikkje har hatt ytterlegare merknader.

Eg har følgjande syn på saka

1. Plikt til å journalføre

Det følgjer av arkivforskrifta § 2-6 første ledd andre punktum at eit forvaltningsorgan pliktar å journalføre «alle inngåande og utgåande dokument som etter offentlegheitslova §§ 2 og 3 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon». Arkivforskrifta § 2-7 gir nærmare føresegner om kva slags opplysningar journalen skal innehalde.

Søknader i ei sak om tilsetjing er klart nok omfatta av journalføringsplikta etter arkivforskrifta § 2-6. Det same vil normalt gjelde for dei aller fleste andre inn- og utgåande dokument i saker om tilsetjing. I første rekkje er det derfor berre dokument som vert rekna som organinterne etter arkivforskrifta §§ 1-1 til 1-3 som forvaltningsorganet ikkje treng å journalføre, jf. § 2-6 første ledd tredje punktum.

Barne- og familiedepartementet handla såleis i strid med arkivforskrifta §§ 2-6 og 2-7 når søknader til stillinga som barneombod, og andre inn- og utgåande dokument i saka, ikkje vart ført inn i ein offentleg journal. Eg forstår brevet frå departementet 28. april 2008 slik at departementet er samd i dette, og at departementet for framtida vil sørge for at slike dokument vert journalført.

2. Plikt å nytte Noark-standarden ved journalføring

Etter arkivforskrifta § 2-9 skal forvaltninga normalt nytte eit arkivsystem som følgjer krava i Noark-standarden til journalføring. I vedtak 3. juli 2007 har Riksarkivaren gitt dispensasjon frå denne plikta i tilsetjings saker der det vert nytta eigne saksbehandlingssystem som ikkje følgjer Noark-standarden. Dispensasjonen gjeld etter ordlyden berre for dokument som har med stillingssøknader å gjere, og som «ikke er bevaringsverdige for ettertida». I pkt. 1 i vedtaket er det dessutan presisert at dokument som skal forvarast for ettertida etter kapittel III til V i forskrift 1. desember 1999 nr. 1566 om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver, må overførast til eit Noark-basert saks-/arkivsystem og journalførast der. Etter vedtaket gjeld dette primært søkjarlister, tilsetjingsprotokollar og søknader til dei to-tre øvste stillingskategoriane i eit forvaltningsorgan.

Stillinga som barneombod er frå eit administrativt synspunkt den øvste stillingskategorien ved Barneombodet sitt kontor, som må reknast som eit eige forvaltningsorgan. Barneombodet har dessutan ei sentral og synleg rolle i den norske samfunnet. Det kan derfor ikkje vere tvilsamt at søknader til denne stillinga har bevaringsverdi for framtida. Følgjelig hadde Barne- og familiedepartementet plikt til å journalføre alle søknadene til stillinga som barneombod i Doculive eller eit anna Noark-basert arkivsystem. Eg forstår brevet frå departementet 28. april 2008 slik at departementet også er samd i dette.

3. Rett til innsyn i journal

Etter offentlighetsloven § 2 andre ledd andre punktum, jf. første punktum har ein kvar rett til å krevje innsyn i forvaltninga sine journalar. Mens § 6 nr. 4 opnar for at det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument i saker om tilsetjing, finst det ikkje noko tilsvarande føresegn for *journalen* knytt til slike saker. Her har altså den som ber om det krav på å få tilgong til ein journal som er ført i samsvar med arkivforskrifta §§ 2-6 og 2-7.

Opplysningar om dokument som etter § 2-7 skal journalførast, men som allmenta ikkje skal ha innsyn i, kan likevel sladdast eller på annan måte takast bort frå den offentlege journalen.

Eg forstår departementet slik at grunnen til at Ystad ikkje fekk innsyn i journalen i saka om tilsetjing av barneombod, var at dei fleste dokumenta aldri vart journalført, og at Jobbport ikkje gjorde det mogleg å skrive ut ei liste som i innhald tilsvara ei offentlig journal. Eg finn det ikkje tenleg å gå inn på spørsmålet om det reint faktisk hadde vore mogleg for departementet å gjeve Ystad tilgong til ei utskrift frå Jobbport. Som det går fram ovanfor var den manglande journalføringa i saka i strid med arkivforskrifta §§ 2-6 og 2-7. Dette har altså også ført til at departementet ikkje har sett seg i stand til å oppfylle pliktene etter offentlighetsloven § 2 andre ledd andre punktum.

4. Forholdet til Riksarkivaren

I sitt første brev hit hevda Barne- og likestillingsdepartementet at Riksarkivaren hadde gitt munnleg aksept for den journalføringspraksisen departementet følgde i tilsetjings saker. Det vart i denne samanhengen mellom anna vist til referat frå eit møte mellom representantar frå Riksarkivet og departementet. Behandlinga av saka her har vist at

departementet ikkje hadde dekning for denne påstanden, og at Riksarkivaren heller ikkje hadde høve til å dispensere frå plikta til å journalføre etter arkivforskrifta §§ 2-6 og 2-7.

Eg kan ikkje sjå at møtereferatet som Barne- og likestillingsdepartementet har vist til gav departementet rimeleg grunn til å tru at Riksarkivaren meinte at journalføringsrutinane i departementet var i samsvar med gjeldande regelverk. Ansvar for å sjå til at journalføringsrutinane var tilfredsstillande låg dessutan under alle omstende hos departementet sjølv. At departementet har freista å legitimere dei mangelfulle rutinane ved å vise til ei ikkje-eksisterande godkjenning frå Riksarkivaren, var uheldig og kunne svekke både tilliten til departementet og respekten for Riksarkivaren sin faglege integritet.

5. Konklusjon

Barne- og likestillingsdepartementet har brote arkivforskrifta §§ 2-6 og 2-7 ved at ikkje alle inn- og utgåande dokument i saka om tilsetjing vart journalført. Dei innkomne jobbsøknadane skulle dessutan vorte journalført i eit Noark-basert arkivsystem, jf. arkivforskrifta § 2-9 og Riksarkivarens vedtak om journalføring av stillingssøknader. Som følgje av den manglande journalføringa har departementet også brote offentlighetsloven § 2 andre ledd andre punktum, jf. første punktum ved at Ystad ikkje fekk innsyn i journal over dokumenta i saka. Det er også kritikkverdige at departementet har freista å legitimere dei mangelfulle journalføringsrutinane sine ved å vise til ei ikkje-eksisterande godkjenning frå Riksarkivaren.

Barne- og likestillingsdepartementet har vedgått at journalføringa i saka om tilsetjing av nytt barneombod ikkje var i samsvar med dei lovpålagde pliktene, og har også opplyst at det er utarbeidd forslag til nye rutinar for journalføring i slike saker. Eg ber om å få tilsendt kopi av dei nye rutinane til orientering så snart desse er ferdige.

Oslo, 30. juli 2008


Arne Fliflet