

Rapport:

Plan for å ta i bruk



i Difi

«Fra dokumentfangst til
dokumentfangst»

Innhold

| | |
|--|---|
| Innledning..... | 1 |
| 1. Område 1 – sikre mest mulig åpenhet..... | 3 |
| 1.1 Journalføring – en forutsetning for åpenhet..... | 4 |
| 1.2 Fravær av åpenhet – et demokratisk problem | 4 |
| 1.3 Status i Difi..... | 6 |
| 1.3.1 Arkivering..... | 7 |
| 1.3.2 Forhåndsklassifisering..... | Feil! Bokmerke er ikke definert. |
| 1.3.3 Innsynskrav..... | 7 |
| 1.4 Hva kreves av lederne for å sikre mest mulig åpenhet? | Feil! Bokmerke er ikke definert. |
| 1.5 Hva kreves av saksbehandlerne for å sikre mest mulig åpenhet? | 8 |
| 1.6 Forslag til policy/rutine for åpenhet i forbindelse med elnnsyn..... | 9 |
| 1.7 Tiltak for å opprettholde/øke dagens dokumentfangst – hvordan opprettholde fangst og unngå angst? | 10 |
| 2. Område 2 – redusere risiko for uriktig publisering..... | 13 |
| 2.1 Hvilken risiko innebærer fulltekstpublisering i elnnsyn..... | 13 |
| 2.2 Redegjørelse av lovverket..... | 13 |
| 2.2.1 Offentleglova § 10 Plikt til å føre journal. Tilgjengeliggjering av journalar og dokument på Internett | 14 |
| 2.2.2 Offentlegforskrifta § 6 Tilgjengeliggjering av journalar på Internett | 14 |
| 2.2.3 Offentlegforskrifta § 7 Tilgjengeliggjering av dokument på Internett..... | 15 |
| 2.3 Dagens praksis | 15 |
| 2.4 Vurdering av dagens praksis..... | 16 |
| 2.5 Forslag til tiltak for å forhindre uriktig publisering..... | 16 |
| 3. Område 3 – Plassering av ansvar og kvalitetssikring..... | 17 |
| 3.1 Plassering av ansvar | 17 |
| 3.2 Offentlighetsvurdering (før et innsynskrav er mottatt) | 18 |
| 3.2.1 Dagens praksis | 19 |
| 3.2.2 Vurdering av dagens praksis..... | 20 |
| 3.3 Offentlighetsvurdering ved behandling av innsynskrav (når et innsynskrav er mottatt) | 20 |
| 3.3.1 Dagens praksis | 22 |
| 3.3.2 Vurdering av dagens praksis..... | 22 |

| | | |
|-------|---|----|
| 3.4 | Forslag til oppdatert rutine for hvem som har ansvar for offentlighetsvurderinger, vurdering av fulltekstpublisering og håndtering av innsynskrav | 23 |
| 3.5 | Forslag til oppdatert rutine for kvalitetssikring..... | 23 |
| 3.6 | Prosessbeskrivelser | 25 |
| 4. | Område 4 – definere hva som kan fulltekstpubliseres | 27 |
| 4.1 | Innledning | 27 |
| 4.2 | Kartlegging av Difis dokumentbase | 28 |
| 4.2.1 | Taushetsbelagt informasjon | 29 |
| 4.2.2 | Ad hoc-dokumentasjon..... | 29 |
| 4.2.3 | Gjentagende og forutsigbar dokumentasjon | 30 |
| 4.2.4 | Organinterne dokumenter (interne notater) i Difi..... | 31 |
| 4.3 | Kartlegging av mottatte innsynskrav i perioden 2013-2016..... | 32 |
| 4.4 | Forslag til kategorisering | 33 |
| 4.4.1 | Taushetsbelagt dokumentasjon..... | 33 |
| 4.4.2 | Ad hoc dokumentasjon..... | 33 |
| 4.4.3 | Gjentagende og forutsigbar dokumentasjon | 34 |
| 4.4.4 | Organinterne notater (interne notater) i Difi | 34 |
| 4.5 | Anbefalinger | 35 |
| 4.5.1 | Implementeringsplan | 35 |
| 5. | Område 5 – dekke kompetansebehov | 36 |
| 5.1 | Forslag til tiltak | 36 |
| 5.2 | Tidsestimat for kompetansetiltak | 37 |
| 6. | Vedlegg 1 – Kategorisering av dokumenter | 1 |
| 6.1 | «Grønne» dokumenter – kan fulltekstpubliseres..... | 1 |
| 6.2 | «Gule» dokumenter – kan kanskje fulltekstpubliseres | 2 |
| 6.3 | «Røde» dokumenter – skal ikke fulltekstpubliseres | 3 |

Innledning

Difi utvikler ny og bedre løsning for Offentlig elektronisk journal (OEP). Den nye løsningen har fått navnet elnnsyn og skal tas i bruk fra 5.februar 2018. Den største forskjellen med ny løsning er at forvaltningsorganer i tillegg til selve journalen også kan overføre og publisere journaldokumentene. Administrasjonsavdelingen i Difi har identifisert følgende 5 områder som må håndteres og løses for at Difi selv skal kunne ta i bruk elnnsyn på en god måte i fra januar 2018:

1. Sikre mest mulig åpenhet
2. Redusere risiko for uriktig publisering
3. Plassering av ansvar og kvalitetssikring
4. Definere hva som skal fulltekstpubliseres
5. Dekke kompetansebehov

Ledergruppen og direktøren ga 14. februar 2017 sin tilslutning til at disse fem identifiserte målsettingene blir retningsgivende i det videre arbeidet med elnnsyn i Difi. Videre konkluderte direktøren med at det nedsettes en referansegruppe for prosjekt elnnsyn og fulltekstpublisering i Difi som foreslått av ADM. ADM v/arkivseksjonen er prosjekteier. Vi vil i dette dokumentet komme med forslag til hvordan nevnte fem målsetninger skal løses og oppnås.

Hva er fulltekstpublisering?

Med elnnsyn vil det være mulig å fulltekstpublisere dokumenter ved å overføre lenker. Løsningen vil på sikt legge til rette for en automatisert løsning. På denne måten kan den sentrale statsforvaltningen publisere journalførte dokumenter til Internett. Dette har flere fordeler. Det legges til rette for å bruke elnnsyn som en kanal for å spre offentlige dokumenter av allmenn interesse. Innbyggere og media vil da kunne hente dokumenter i fulltekst uten å be forvaltningsorganet om innsyn. Det vil bidra til at forvaltningen blir mer åpen og gjennomsiktig, det gir en rask effektivering av åpne dokumenter, og forvaltningsorganene får en mer effektiv håndtering av innsynskrav. Det understrekes at offentleglova gir oss en rett til å fulltekstpublisere, men ikke en plikt. Difi kan med andre ord velge å fulltekstpublisere noen dokumenter på offentlig journal og utelate andre.

Fulltekstpublisering innebærer en omlegging i måten å arbeide på. I dag foretar Difi primært offentlighetsvurderinger først når et innsynskrav er mottatt, og vurderingen er da utelukkende

knyttet til de dokumentene innsynskravet er rettet mot. Med eInnsyn må i prinsippet *alle dokumenter* vurderes før publisering på offentlig journal *dersom* de skal fulltekstpubliseres.

Vi gjør oppmerksom på at Difi kan velge at for eksempel bestemte saksområder eller bestemte dokumentkategorier skal holdes utenfor fulltekstpublisering. Vi kan også velge at enkelt dokumenter ikke publiseres i fulltekst. I disse tilfellene vil innsyn bli vurdert i forbindelse med konkrete innsynsbejæringer som i dag.

eInnsyn og fulltekstpublisering introduserer en ny form for vurdering. Saksbehandlere og ledere må heretter begynne å vurdere om dokumenter kan fulltekstpubliseres. I fravær av et godt ord kan vi kalle det «publiseringsvurdering». Offentleglova med tilhørende veileder opererer i dag med begreper som offentlighetsvurdering, forhåndsvurdering og forhåndsklassifisering. Alle disse begrepene er knyttet til om et dokument skal unntas offentlighet – ikke hvorvidt dokumentet skal fulltekstpubliseres. Med eInnsyn må saksbehandlere og ledere både foreta «publiseringsvurderinger» og offentlighetsvurderinger, men samtidig overholde prinsippet om at forhåndsklassifisering som hovedregel ikke skal forekomme.

[I Difi-rapporten om fulltekstpublisering](#) og i veileder til offentleglova understrekes betydningen av at fulltekstpublisering ikke må være til hinder for at prinsippene i offentleglova følges. Det følger av offentlighetsloven § 29 første ledd første punktum, at organet som mottar innsynskravet skal vurdere dette «konkret og sjølvstendig». Dette innebærer at vurderingen skal skje konkret for det aktuelle dokumentet på det tidspunktet innsynsspørsmålet blir avgjort. Forhåndsvurdering av om dokumenter skal unntas offentlighet (forhåndsklassifisering) skal som hovedregel ikke forekomme utenom i klare tilfeller. Bakgrunnen er at en slik vurdering kan binde opp virksomheten ved seinere innsynskrav, og på denne måten medføre at det ikke gjøres en «konkret og sjølvstendig» vurdering på tidspunktet innsynskravet kommer. Ut ifra dette er det viktig at et system for fulltekstpublisering ikke utformes slik at det begrenser innsynsretten, men fungerer ut i fra et åpenhetsperspektiv, jf. grl. § 100 sjette ledd om statlige myndigheters plikt til å tilrettelegge for en åpen og opplyst samtale.¹

Fulltekstpublisering forutsetter samtidig at det er foretatt en offentlighetsvurdering (forhåndsklassifisering). Dette kan komme i motsetning til prinsippet om at

¹ Difi rapport, udatert, Fulltekstpublisering av dokumenter i OEP, s. 8.

forhåndsklassifisering ikke skal forekomme. Det veiledningen sier, er at virksomhetene må ha rutiner som avveier disse hensynene slik at resultatet i sum fører til åpenhet.

Innføring av elnnsyn vil ha åpenbare fordeler for innbyggere og media, som da vil kunne hente offentlige dokumenter i fulltekst uten å fremme et innsynskrav. I varierende grad vil offentlige organer etter publisering på offentlig journal oppnå en effektivisering ved at det blir færre innsynskrav å behandle. Dokumenter må ved elnnsyn kontrolleres og vurderes før publisering. Vi er av den oppfatning at hovedtyngden av arbeidsmengde og tidsbruk vil flyttes i fra å behandle innsynskrav til å bruke tid på å vurdere alle dokumenter i forkant av publisering. Sammenlignet med dagens praksis i Difi hvor vi i liten grad forhåndsvurderer dokumenter, vil arbeidsmengden og tidsbruken øke ved ny løsning.

1. Område 1 – sikre mest mulig åpenhet

Difis oppdrag er å utvikle og fornye offentlig sektor. Vi skal bidra til en effektiv, tillitsvekkende og *åpen* forvaltning. Åpenhet er sentralt for Difi, og det må i særdeleshet gjøres gjeldende for journaldokumentene våre. Ledermøtet i Difi fattet [15. mai 2012](#) en viktig beslutning i favør av åpenhet. Vedtaket var som følger:

Den enkelte ansatte skal offentlighetsvurdere alle journalpliktige dokumenter som de mottar eller produserer. Denne vurderingen skal i prinsippet først skje ved en eventuell innsynsbegjæring. En vurdering skal likevel foretas dersom det er nødvendig å skjerm opplysninger på offentlig journal og/eller det er åpenbart at innholdet i dokumentet er unntatt offentlighet.

Denne beslutningen sørger for at Difi oppfyller bestemmelsene i offentleglova om at forhåndsklassifisering som hovedregel ikke skal forekomme. I forbindelse med elnnsyn må dette vedtaket suppleres med bestemmelser om fulltekstpublisering, og samtidig ivareta åpenhetsprinsippet.

Åpenhet henger også sammen med hvor godt Difi som virksomhet er dokumentert, og dermed er gjenstand for innsyn gjennom offentlig journal. Vi må være oppmerksom på at en fulltekstpublisering kan medføre frykt og usikkerhet blant saksbehandlere og ledere. Det kan være en frykt for merarbeid, frykt for å gjøre feil, og frykt for at interne vurderinger blir offentlig kjent. Denne frykten - begrunnet eller ubegrunnet - kan resultere i at saksbehandling i enda større grad flyttes fra arkivet til e-post og filområder. Et slikt scenario vil ha store konsekvenser.

Hva må gjøres:

- a) Utarbeide policy/rutine for åpenhet i forbindelse med innføring av elnnsyn
- b) Lage tiltak for å opprettholde dagens dokumentfangst

1.1 Journalføring – en forutsetning for åpenhet

Offentlige organer er pliktige til å føre journal (offentleglova § 10 og arkivforskriften § 2-6). Journalføring er en systematisk og **fortløpende** registrering av opplysninger i en journal. Etter arkivforskriften § 2-6 **skal** man **registrere alle** inngående og utgående **saksdokumenter** som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Organinterne dokumenter registreres i den grad man finner det hensiktsmessig.

Journalen skal gjenspeile aktiviteter i form av inngående, utgående og interne dokumenter fra dag til dag. Den enkelte offentlige ansatte har en uttrykkelig plikt til å arkivere, og denne arkiveringen skal skje i organets sakarkivsystem. Hvis et forvaltningsorgan unnlater å registrere og journalføre saksdokumenter i sakarkivsystemet vil det heller ikke fremgå av journalen. Dokumentene vil da i praksis ikke eksistere for offentligheten.

Legg også merke til kravet om fortløpende registrering. Det betyr at et dokument skal journalføres så snart det er mottatt eller ferdig/ekspedert. Hvis et dokument journalføres lenge etter at det ble mottatt eller sendt/arkivert, vil journalen gi et misvisende bilde av saksgang og saksbehandling i et offentlig organ. Det forhindrer demokratisk kontroll. Som Aftenposten skrev 7. april 2017 : «*Skal åpenhet om styringen av landet være reell, må innbyggerne kunne kontrollere saksbehandling og delta i prosessene i demokratiet*». Og vi kan legge til: denne kontrollen må kunne skje når noe skjer, ikke lang tid i etterkant. Bare dersom offentligheten fortløpende blir orientert om forvaltningens arbeid, vil offentligheten ha muligheter for å føre en debatt om, og ha innflytelse på forvaltningens arbeid.

1.2 Fravær av åpenhet – et demokratisk problem

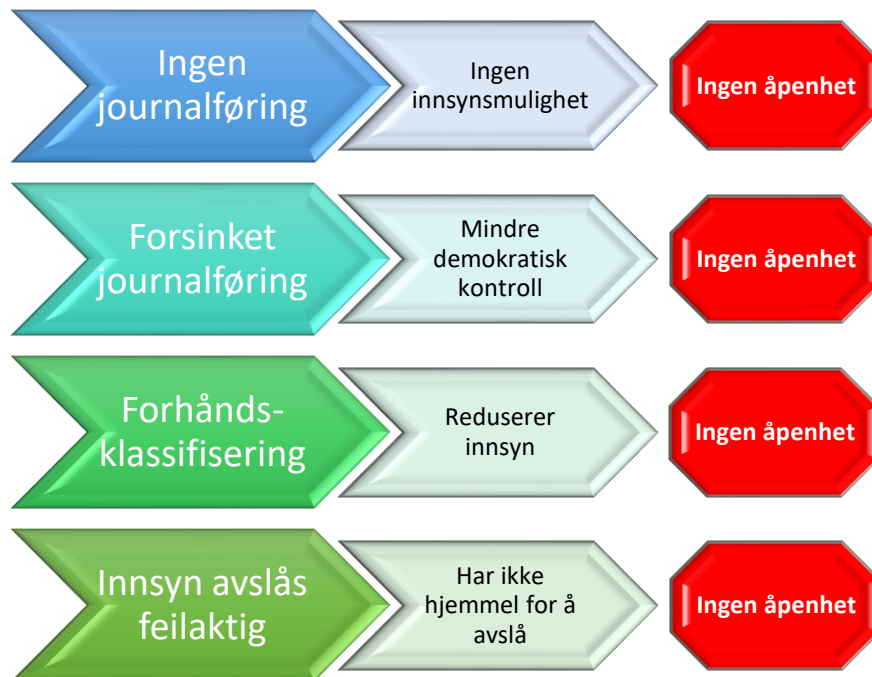
Formålet med offentleglova (§ 1) er

...å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiiktig, 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.

Det offentlige kan forhindre åpenhet (med eller uten overlegg) på fire måter:

1. Saksdokumenter blir aldri journalført
2. Organet bruker lang tid på å journalføre og publisere på OEP
3. Utstrakt bruk av forhåndsklassifisering
4. Innsyn avslås på feilaktig grunnlag

Dette kan presenteres slik:



Offentleglova etablerer en utstrakt plikt for forvaltningen til å gjøre sine dokumenter offentlig tilgjengelige. For statlige organer skal journalen tilgjengeliggjøres på eInnsyn. En gjennomsiiktig og åpen forvaltning som legger til rette for innsyn i prosesser og dokumenter er en forutsetning for offentlig diskusjon og demokratisk deltakelse. Og for at en slik gjennomsiiktighet faktisk skal fungere i praksis må journalplikten tas på alvor. Manglende journalføring og forsinket journalføring vil undergrave offentlige journaler som er kilden til åpenhet og gjennomsiiktighet. OEP er de facto inngangsporten for media og innbyggere til å delta i offentlig debatt og kunne kontrollere offentlig forvaltning.

Riksrevisjonen har påpekt og kraftig kritisert statlig forvaltning om nettopp dette:

<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/ArkiveringStatligForvaltning.aspx>

I tillegg dukker det med jevne mellomrom opp saker i media hvor forvaltningen har brutt arkivlova og offentliglova og det har vært flere saker i det siste:

- ✓ Aftenposten 30.05.2017: Byråkrater som serielovbrytere. <http://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/Harald-Stanghelle-Byrkrater-som-serielovbrytere-622174b.html>
- ✓ Aftenposten 05.05.2017: Riksrevisjonens utkast til rapport om offentleglova og forvaltningsloven. <http://www.aftenposten.no/norge/Departementene-holder-sentrale-dokumenter-skjult-for-offentligheten-i-strid-med-loven-619807b.html> og <http://www.aftenposten.no/norge/Offentlighetseksperter-om-funnene-Snakk-om-ulovlig-tilbakeholdelse-av-informasjon-620345b.html>
- ✓ Aftenposten 04.04.2017: Store problemer med et prestisjeprosjekt og over 60 millioner kroner i ekstra pengebruk har vært skjult for offentligheten av politiet de siste årene. <http://www.aftenposten.no/norge/Titalls-millioner-i-overforbruk-og-prosjektproblemer-i-Politidirektoratet-har-vart-skjult-for-offentligheten-618535b.html>
- ✓ Aftenposten 07.04.2017: Dokumenter om bistandsmilliarder skjult for offentligheten. http://www.aftenposten.no/emne/De_skjulte_arkivene
- ✓ Kommunal rapport 07.01.2016: Evaluering av offentleglova. <http://kommunal-rapport.no/2016/01/toppledere-omgar-offentlighetsloven-bevisst>
- ✓ Aftenposten 26.02.2012: Lysbakken-saken: <http://www.aftenposten.no/norge/Lysbakken-neppe-alene-om-slurvete-journalforing-163561b.html>

Pressens Offentlighetsutvalg har nylig undersøkt hvor lang tid departementene bruker på å journalføre dokumenter. Utvalget konkluderte med at 13 av 15 departementer hadde en praksis som er kritikkverdig og lovstridig. Se <http://presse.no/offentlighet/pressens-offentlighetsutvalg/dugnader-og-undersokelser/rapport-departementenes-smks-journalforing/>

1.3 Status i Difi

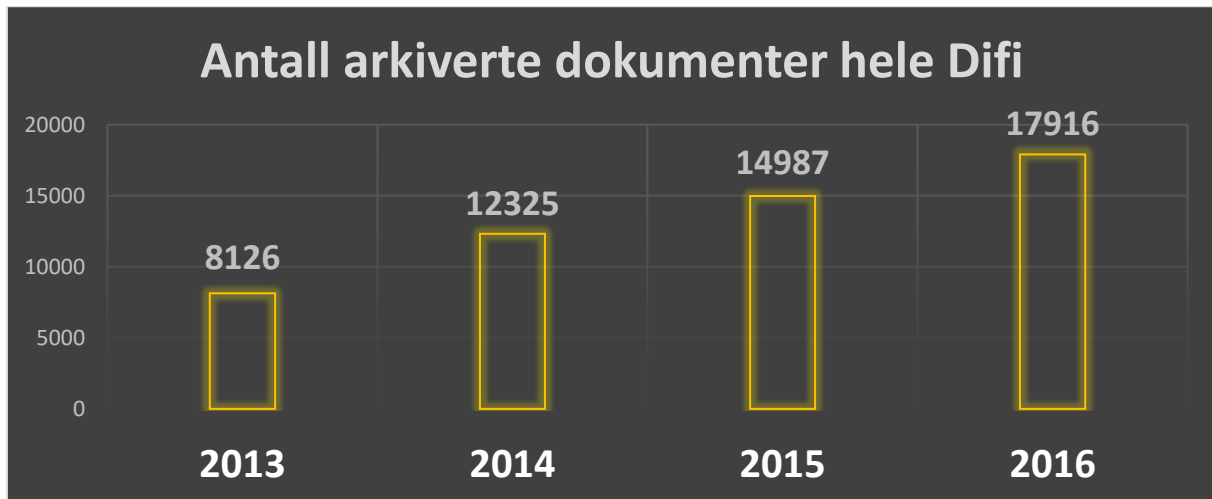
Ledergruppen i Difi besluttet 12.05.2012 at Difi skal: «... bidra til en effektiv, tillitsvekkende og åpen forvaltning». Fra høsten 2013 og til nå har Difi daglig publisert offentlig journal på OEP.no. Difi offentliggjør Difis journal 1-2 dager etter at dokumentene er journalført. Difi har ingen forsinkelse i journalføring av dokumenter som er registrert i P360 av saksbehandlere. Difi er i høyeste grad effektive og åpne når det gjelder publisering av offentlig journal.

Det forekommer derimot at saksbehandlere registrerer dokumenter i P360 lenge etter at det er ferdig behandlet og sendt. Dette gjelder først og fremst e-post. Difi hadde tidligere en betydelig forsinket journalføring for rekrutteringssaker og anskaffelser. Dette er ikke lenger et

problem i og med at Webcruiter og Merzell er integrert med P360. Integrasjonen gjør at dokumentene automatisk blir overført fra fagsystemene til P360.

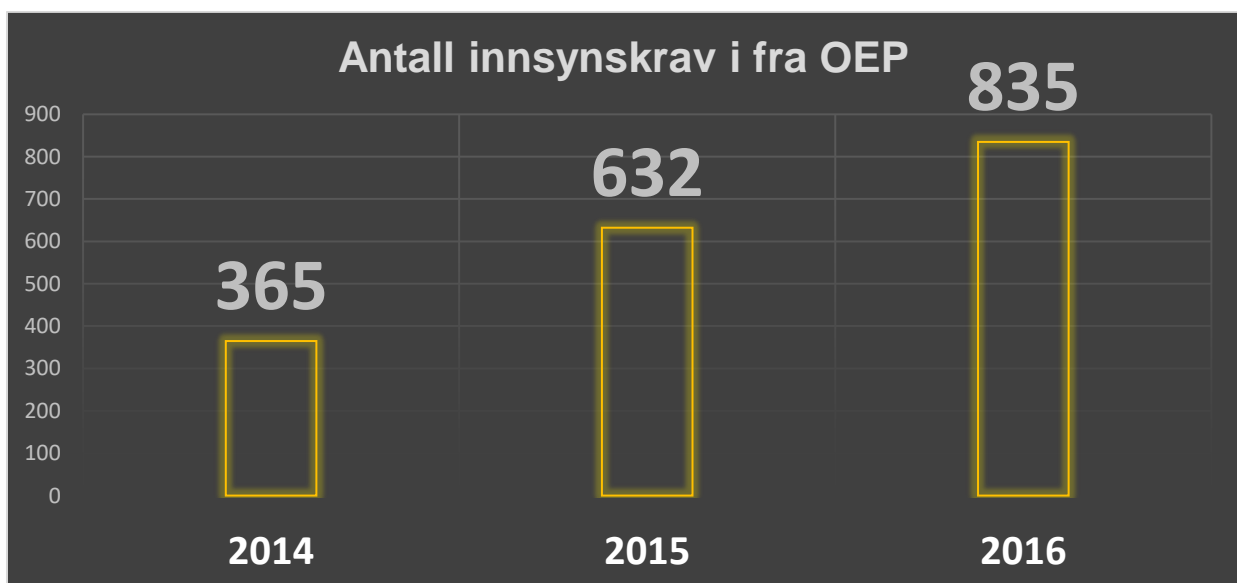
1.3.1 Arkivering

Difi har hatt en jevn økning i antall arkiverte (journalførte) dokumenter siden P360 ble tatt i bruk i 2013.

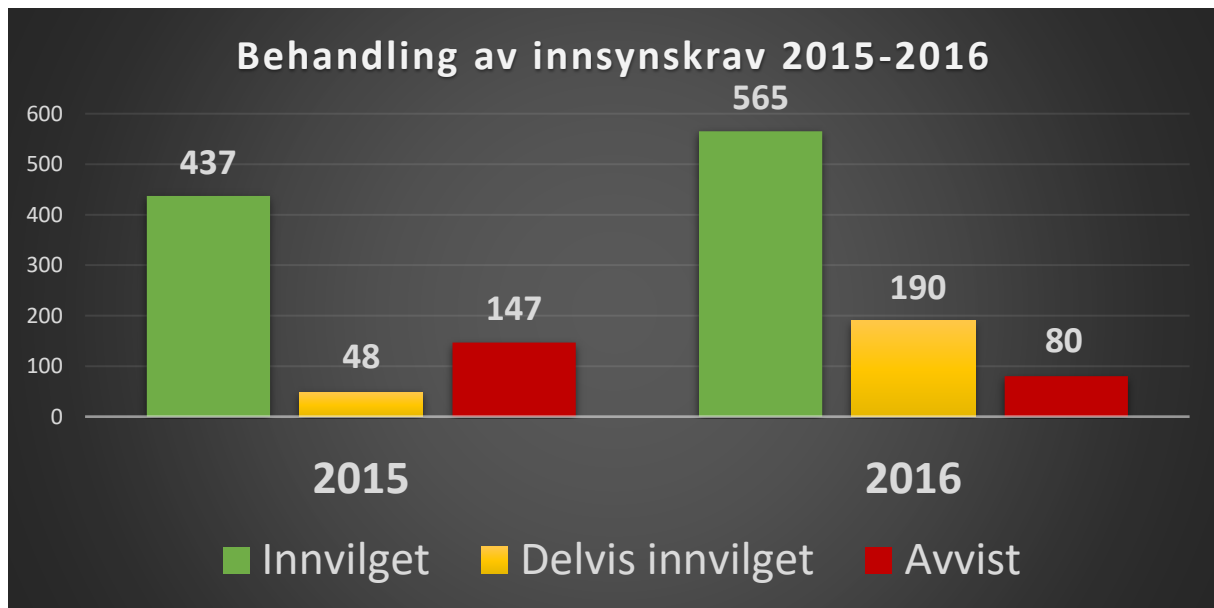


1.3.2 Innsynskrav

Seksjon for arkiv og dokumentforvaltning har publisert offentlig journal på OEP siden oktober 2013. De siste 3 årene fra 2014-2016, har Difi opplevd en jevn økning i antall innsynskrav:



I tillegg til et økt antall innsynskrav, ser vi også en dreining i vedtakene Difi gjør.



Andelen av vedtakene «Avvist» og «Delvis innvilget» har endret seg. Færre innsynskrav avvises og flere innvilges delvis. Dette er en utvikling som støtter Difis mål om åpenhet og mer offentlighet. I fortsettelsen og med elnnsyn blir det viktig å opprettholde denne positive utviklingen, samtidig som dokumentfangsten er konstant og aller helst øker.

1.4 Hva kreves av saksbehandlerne for å sikre mest mulig åpenhet?

Difi må sørge for at saksbehandlere med en utviklet dokumentangst arbeider mot en bedre og forsvarlig dokumentfangst. For å sikre en forsvarlig og tilstrekkelig dokumentasjon av Difis virksomhet må saksbehandler:

- 1) Tilegne seg tilstrekkelig lovforståelse
 - a. Offentleglova og forvaltningsloven med presisering av «saksbehandling» som et minimum
 - b. Hva er et saksdokument og hva er journalføringsplikt?
 - c. Forstå sammenhengen mellom arkivering, journalføring, offentlig journal og innsynsretten
- 2) Anerkjennelse plikten til å dokumentere som offentlig ansatt - hva er sikker arkivering og hvor og når skal du arkivere?
- 3) Gjennomføre opplæring i P360 og tilegne seg tilstrekkelig P360-kompetanse
- 4) Gjøre seg kjent med informasjon om P360: intranettet med skriveregler, miniguider, artikler og hjelpesedler
- 5) Etterleve gjeldende lover, rutiner og regler

- 6) Utvikle en vilje til å gjøre det som kreves for å dokumentere sin egen saksbehandling

1.5 Forslag til policy/rutine for åpenhet i forbindelse med elnnsyn

Difi besluttet i 2012 at vi skulle være meroffentlige i kontakt med omverdenen. Journalen vår skulle vise hvem vi var og hva vi utførte. Et viktig poeng for Difi var også at interne dokumenter var å anse som saksdokumenter med journalføringsplikt. Dette gjelder fortsatt. Så mye som mulig av det vi har publisert på OEP har vært informativt og åpent.

Prinsippet om åpenhet i Difi gjelder i høyeste grad fortsatt. Med elnnsyn får vi i tillegg til å legge ut dokumentopplysninger, også muligheten til å publisere selve filene når dokumentet er komplett og klar for offentlig journal. Dette gir nye muligheter for åpenhet.

Som dette kapittelet har vist er Difi gode på og åpne når det gjelder journalføringstidspunkt og påfølgende publisering på OEP. Vi har et akseptabelt nivå på forsinket journalføring, lite bruk av forhåndsklassifisering og positiv utvikling i innvilgelse og delvis innvilgelse av innsynskrav.

Vi foreslår følgende policy for å ivareta og sikre åpenhet i Difi:



1.6 Tiltak for å opprettholde/øke dagens dokumentfangst – hvordan opprettholde fangst og unngå angst?

Difi må være ambisiøse på egne vegne, og tenke at mengden journalførte dokumenter skal øke, både for å ha en god dokumentasjon av Difis virksomhet, gode muligheter for gjenfinning og gjenbruke, men også for å bli mer åpne. Målet blir da: Hvordan skal Difi opprettholde og øke dokumentfangsten ved innføring av elInnsyn?

| | Aktivitet | Ansvar |
|---|---|---|
| 1 | Samhandling med leverandør av sakarkivsystemet og samarbeid med elnnsyn-prosjektet i Difi | Difis i samarbeid med deltakere i referansegruppe for elnnsyn |
| 2 | Forankring | Difi direktør, ledere |
| 3 | Øke motivasjonen og trygge brukerne | SAD og ledere |
| 4 | Hjelp og støtte | SAD og til dels ledere |
| 5 | Informasjon og kommunikasjon | SAD |

Fase 1 – Samhandling med leverandør av saksarkivsystemet

- Difi spiller inn forslag og krav til en god og funksjonell elnnsyn-løsning. Det er allerede en prosess på dette i Difi - både som utvikler/fasilitator og brukervirksomhet.
- Tett samarbeid med elnnsyn-prosjektet

Fase 2 – Forankring i Difi

1. Direktør, prosjektet elnnsyn og SAD deltar i allmøte og informerer om overgang fra OEP til elnnsyn – Presisering av Difis to roller som utvikler/fasilitator og bruker
2. Direktør understreker positive lovmessige konsekvenser av elnnsyn:
 - 1) Difi bruker det vi utvikler og dokumenterer forsvarlig via journal og elnnsyn
 - 2) Difi overholder lover og regler
3. Direktør stiller krav til ledere (avdelingsdirektører og seksjonssjefer) om tilstrekkelig kjennskap til saksbehandling, offentleglova og forvaltningsloven
4. Ledere stiller krav til ansatte om tilstrekkelig kjennskap til saksbehandling, offentleglova og forvaltningsloven
5. Ledergruppen stiller krav om at Difis arbeid og prosesser skal dokumenteres i P360
6. Når relevant; Difis stillingsannonser inneholder punkt om kjennskap til saksbehandling og lover i offentlig forvaltning - eventuelt krav til opplæring
7. Arkiv og dokumentasjon er med som fast punkt i nyansattkurs
8. Ledere analyserer opplæringsbehov i de ulike avdelingene/seksjonene

Fase 3 - Øke motivasjonen og trygge brukerne

- SAD og ledere viser alle fordeler med å arkivere dokumenter: gjenbruk, alt på ett sted, viktige søk, kontroll på dokumentversjoner, mulighet for statistikker, funksjonelle egendefinerte webdeler/skrivebord, logg på saksflyt og godkjenning, tagging av viktige dokumenter

- SAD opprettholder nivået på brukerstøtte til rett tid og gjør brukerne trygge i bruk av P360 og elnnsyn-funksjoner
- SAD utvikler obligatorisk minikurs i hva elnnsyn er og hva den enkelte ansatte må vite og gjøre
- SAD publiserer statistikk over utvikling i dokumentfangst og antall innsyn i Difi

Fase 4 – Hjelp og støtte

- SAD oppdaterer nyttig informasjon om elnnsyn-funksjonalitet på egen side på intranettet
- SAD fortsetter med fellesrutiner, miniguider og skriveregler lett tilgjengelig på intranettet – egen miniguide for elnnsyn
- SAD oppretter et eget kontaktpunkt + fysisk person på postmottak@difi.no som hjelper ansatte med elnnsyn

Fase 5 – Informasjon og kommunikasjon

- Sørge for gode og oppdaterte sider på intranett om elnnsyn
- Presentere statistikk over antall fulltekstpubliserte dokumenter på elnnsyn
- SAD møter behovene i seksjonene: deltar i seksjonsmøter og informerer/illustrerer P360, og presenterer elnnsyn

2. Område 2 – redusere risiko for uriktig publisering

Fulltekstpublisering av dokumenter stiller enda strengere krav til ansatte i Difi enn dagens OEP-løsning. Det er avgjørende at kun rett metadata og kun rette dokumenter blir eksportert til elnnsyn, og at det ikke leveres og fulltekstpubliseres opplysninger som omfattes av offentlighetsforskriften § 7 andre avsnitt. Forskriften setter rammene for hvilke opplysninger som er lov å tilgjengeliggjøre på OEP/elnnnsyn.

Hovedrisikoen ved en løsning for fulltekstpublisering er uriktig publisering av dokumenter som avdekker taushetsbelagt informasjon, informasjon som kan true personvernet til den det gjelder eller som av andre grunner forhindrer en korrekt saksbehandling. For å forhindre uriktig publisering må Difi iverksette nødvendige tiltak.

2.1 Hvilken risiko innebærer fulltekstpublisering i elnnsyn

Det er i prinsippet de samme typene hendelser som kan utgjøre en risiko for personvernet ved fulltekstpublisering av dokumenter i OEP som ved publisering av postjournaler som inneholder personopplysninger. Konsekvensene av uriktig spredning av et fulltekstdokument kan potensielt bli mye større, da det i et fulltekstdokument kan fremkomme mer sensitiv informasjon om enkeltpersoner enn i selve postjournalen. Det er også en risiko for at brukere av elnnsyn får tilgang til informasjon som kan true personvernet ved å sammenstille informasjon. Slike hendelser kan bare påvirkes med forebygging, opplæring og kontroll, og dette vil bare minimere sannsynligheten for at de skjer.

I [rapporten](#) til Difi om fulltekstpublisering nevnes det også to andre risikoområder. Det gjelder bygging av personprofiler og høsting av data og skyggedatabaser. Disse områdene blir ikke omtalt her fordi de er overordnet for hele OEP/elnnnsyn og det er ikke forventet at hver enkelt virksomhet skal ta ansvar for å håndtere dette.

2.2 Redegjørelse av lovverket

Offentleglova med forskrift regulerer publisering av journaler og dokument på internett. Her følger en beskrivelse av de viktige bestemmelsene:

2.2.1 Offentleglova § 10 Plikt til å føre journal. Tilgjengeliggjering av journalar og dokument på Internett

Organet skal føre journal etter reglane i arkivlova med forskrifter.

Kongen kan gi forskrift om at organ som fører elektronisk journal, skal gjere han allment tilgjengeleg på Internett, og om korleis det skal gjerast.

Organ som er omfatta av lova her, kan gjere dokument allment tilgjengelege på Internett, med unntak for opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov. Kongen kan gi forskrift om tilgjengeleggjering av dokument på Internett og om at visse typar personopplysningar, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 1, og dokument som ein tredjeperson har immaterielle rettar til, ikkje skal gjerast tilgjengelege på denne måten

§

Alle organ og virksomheter som er omfattet av virkeområdet til offentleglova har plikt til å føre journal etter reglane i arkivlova med forskrifter. Nevnte organ i offenlegforskrifta § 6 har også en plikt til å tilgjengeliggjøre journalen på internett. Paragrafens tredje ledd gir organer en rett til å publisere fulltekstdokumenter på internett gitt at bestemmelsene i offentlegforskrifta § 7 er oppfylt.

2.2.2 Offentlegforskrifta § 6 Tilgjengeliggjering av journalar på Internett

Følgjande organ som fører elektronisk journal, skal gjere journalen tilgjengeleg for ålmenta på Internett:

- a) alle departementa og Statsministerens kontor
- b) alle dei statlege direktorata som har heile landet som verkeområde
- c) alle dei statlege tilsyna som har heile landet som verkeområde
- d) fylkesmennene.

...

Innhaldet i journalar som blir gjorde tilgjengelege på Internett, skal vere i samsvar med arkivforskrifta § 2-7 fyrste ledd andre punktum. I tillegg skal journalen opplyse om kontaktpunkt for den enkelte sak hos det aktuelle organet. Når opplysningar ikkje er tekne med i offentleg journal, jf. arkivforskrifta § 2-7 andre ledd, skal utelatinga og fullstendig unntaksheimel gå fram av journalen. Dersom det er teke avgjerd om at eit dokument heilt eller dels skal vere unnateke frå innsyn, kan journalen innehalde opplysning om dette i form av fullstendig unntaksheimel og med opplysning om unntaket gjeld heile eller delar av dokumentet.

Opplysningar som er nemnde i § 7 andre ledd, skal ikkje gå fram av offentleg elektronisk journal. Slike opplysningar skal heller ikkje gå fram av journal eller liknande register som eit organ som ikkje er omfatta av ordninga etter fyrste ledd gjer tilgjengeleg på Internett. Offentleg elektronisk journal for organ som er omfatta av ordninga etter fyrste ledd, skal innrettast slik at det ikkje skal vere mogleg å få treff på personnamn i innførslar i journalane som er eldre enn eit år.

§

Hjemmelen fastslår hvilke organ som skal gjøre journalen tilgjengelig på internett. Den sier videre at Innholdet i journalen skal være i samsvar med arkivforskrifta § 2- 7. Til slutt gir § 6 nærmere regler om innholdet i elektroniske journaler. Disse reglene innebærer at journalene som blir tilgjengeliggjort på internett vil ha et noe annerledes innhold enn journalene slik de

opprinnelig blir ført i samsvar med arkivforskriften. Derav ordet «offentlig journal». I opprinnelige journaler kan det fremgå opplysninger som ikke skal gå frem av den publiserte journalversjonen på internett. Dette er hjemlet i offentlegforskrifta § 7 andre ledd.

2.2.3 Offentlegforskrifta § 7 Tilgjengeliggjering av dokument på Internett

Organ som er omfatta av offentleglova, kan gjere dokument tilgjengelege for ålmenta på Internett.

Følgjande skal ikkje gjerast tilgjengeleg på Internett:

- a) opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov
- b) opplysningar som det kan gjerast unntak frå innsyn for etter § 9 i forskrifta her
- c) opplysningar som nemnde i personopplysningslova § 2 nr. 8
- d) fødselsnummer, personnummer og nummer med tilsvarende funksjon
- e) opplysningar om lønn og godtgjering til fysiske personar, med unntak for opplysningar om lønn og godtgjering til personar i leiande stillingar i det offentlege og i leiande stillingar eller i styret i sjølvstendige rettssubjekt
- f) materiale som ein tredjepart har immaterielle rettar til, med unntak for slikt materiale som er nemnd i § 5 fyrste ledd andre punktum og for materiale der rettshavaren samtykkjer til at materialet blir gjort tilgjengeleg.

Organ som gjer dokument tilgjengeleg for ålmenta på Internett, skal opplyse kva for kriterium som ligg til grunn for utvalet av dokument.

§

Avgrensningene i § 7 andre ledd gjelder for **både** publisering av journal på internett og dokument på internett. Det betyr at opplysningene som er nevnt i bokstav a til f verken kan gjøres tilgjengelig i selve journalopplysningene eller i fulltekstdokumentet.

Forholdet til personopplysningsloven og personverndirektivet er grundig drøftet og avklart i forarbeidene til offentleglova. For mer om dette, se s. 29-41 i [Difi rapporten om fulltekstpublisering](#). Det legges derfor til grunn at dersom en virksomhet publiserer dokumenter på Internett i samsvar med offentlighetsforskriften § 7, vil dette i utgangspunktet ikke stride mot personopplysningsloven eller personverndirektivet. Vurderingen av hvilke dokumenter som det er anledning å publisere på nett kan derfor knyttes direkte til offentlighetsforskriften § 7.

2.3 Dagens praksis

Difi ivaretar og følger bestemmelsene i offentleglova med forskrifter og arkivlova med forskrifter når det gjelder journalføring og tilgjengeliggjøring av opplysninger i offentlig journal.

- Difi benytter et Noark godkjent arkivsystem, jf. arkivforskriften §2-9
- Difis fører journal i tråd med bestemmelsene i offentleglova § 10 og etter reglene i arkivforskrifta.

- Offentlige journal publiseres på OEP i tråd med bestemmelsene i offentleglova § 10, offentlegforskrifta § 6 og etter arkivforskrifta § 2-7
- Journalopplysninger skjermes etter reglene i offentlegforskrifta § 7 andre ledd
- Arkivsystemet og journalen kvalitetssikres daglig, jf. arkivforskrifta § 2-10
- Difi følger reglene gitt i [Veileder til reglene om journalføring og taushetsplikt for innholdsleverandørene til OEP](#)

2.4 Vurdering av dagens praksis

Difi har en velfungerende arkivtjeneste som sørger for at Difi oppfyller alle krav som stilles til journalføring og tilgjengeliggjøring av opplysninger i offentlig journal.

Arkivet har tilstrekkelig kompetanse og erfaring som gjør at Difi har en god kvalitetssikring av offentlig journal. Difi har utarbeidet en rekke skrivereregler som blant annet skal sikre en ensartet og korrekt journalføring. Disse skriverreglene bidrar til at opplysninger om dokumenter ikke blir uriktig publisert, og dermed en god etterlevelse av offentlegforskrifta § 7.

2.5 Forslag til tiltak for å forhindre uriktig publisering

Formål: Sikre at publisering av journaler er i samsvar med lovverket.

Tiltak:

- Revidere rutiner for kvalitetssikring (se Område 3 – plassering av ansvar og kvalitetssikring).
- Sikre at rutinene for publisering og kvalitetssikring, samt at funksjonalitet for å trekke feilpubliserte dokumenter tilbake, er kjent for saksbehandlere og ledere.
- Utarbeide interne regler for hva som **skal**, **kanskje kan** og **skal ikke** fulltekstpubliseres (se område 4 – hva kan fulltekstpubliseres). Dette for å sikre at innhold som kan være til skade for personvernet til enkeltpersoner og at informasjon som kan skade/være til hinder for forsvarlig saksbehandling i Difi ikke blir uriktig publisert
- Veiledning og opplæring av arkivpersonale (se område 5 – dekke kompetansebehov)
- Veiledning og opplæring av saksbehandlere og ledere (se område 5 – dekke kompetansebehov)

3. Område 3 – Plassering av ansvar og kvalitetssikring

[Difi har besluttet](#) at det er saksbehandler som har ansvar for å offentligsvurdere alle dokumenter han/hun er ansvarlig for. Saksbehandler skal også behandle alle innsynskrav på dokumenter han/hun er ansvarlig for. Nærmeste leder skal kvalitetssikre saksbehandlers vurdering og behandling, mens arkivet har ansvar for å kvalitetssikre og publisere offentlig journal.

Ved innføring av eInnsyn som åpner opp for fulltekstpublisering er det behov for å ta en ny vurdering for å plassere ansvar og hvordan kvalitetssikringen skal utføres. Vurderingene som gjøres i dette kapittelet skal kunne ut i forslag til

- a) oppdatert rutine for hvem som har ansvar for offentligsvurderinger, vurdering av fulltekstpublisering og håndtering av innsynskrav
- b) oppdatert rutine for kvalitetssikring. Herunder leders ansvar og arkivets ansvar

3.1 Plassering av ansvar

[Argumentene](#) som lå til grunn for ledermøtets beslutning 15. mai 2012 (om saksbehandlers ansvar for offentligsvurderinger og innsynskrav) gjelder etter vårt syn fortsatt. Innføring av eInnsyn vil ikke medføre endringer i offentleglova. Det betyr at prinsippene om offentligsvurdering og plikten til å behandle innsynskrav, videreføres.

Det nye er at offentlige organ i tillegg må vurdere om dokumenter skal fulltekstpubliseres. Argumentene for at saksbehandler også skal ha ansvar for å vurdere om dokumenter skal fulltekstpubliseres, vil være de samme som ansvaret for offentligsvurdering og behandling av innsynskrav: En vanlig praksis i det offentlige er at det er den enkelte saksbehandler som har ansvaret for å offentligsvurdere dokumentene.

Dette er støttet av tanken om at det er den enkelte saksbehandler som kjenner området best, og som i størst mulig grad kan ta stilling til om det er elementer ved et dokument som krever et unntak fra offentlighet. Å plassere ansvaret her vil med andre ord føre til best mulig kvalitet i avgjørelsen.

Leder har i dag et ansvar for å kvalitetssikre det saksbehandler gjør i forbindelse med offentligsvurdering og behandling av innsynskrav. For å legge til rette for en effektiv arbeidsmåte, utdyper Difi nærmere i rutinene at denne kvalitetskontrollen skal skje når saksbehandler er i tvil. I praksis blir ofte seksjonssjef for arkiv og dokumentforvaltning kontaktet av saksbehandler og/eller leder i forbindelse med behandling av innsynskrav. Vår

observasjon er at kjennskap til offentleglova (og forvaltningsloven) blant mange av Difis ansatte er begrenset.

Seksjon for arkiv og dokumentforvaltning har i dag ansvar for å kvalitetssikre og publisere offentlig journal. Journalen kvalitetssikres etter etablerte arkivfaglige prinsipper. Dette inkluderer også i visse tilfeller sjekk av om dokumentet er korrekt offentlighetsvurdert. Denne sjekken foretas primært i de tilfellene hvor det finnes definerte regler for hvordan en bestemt sak med tilhørende dokumenter skal registreres.

Arbeidsgruppen mener at dagens organisering av kvalitetssikring er fornuftig og i tråd med etablert forvaltningspraksis. Nærmeste leder har et ansvar for sine saksbehandlere og det er i tråd med linjeledelsesprinsippet og resultatansvaret at leder kvalitetssikrer arbeidet til sine saksbehandlere. En av de sentrale oppgavene til en arkivtjeneste er å kvalitetssikre journalen og publisere den på OEP. Dette vil ikke endre seg med eInnsyn.

Arbeidsgruppen mener derimot at det er grunn til å se på dagens praksis når det gjelder kvalitetssikring.

- Er kvalitetssikringen i samsvar med dagens rutiner?
- Er rutinene tilpasset den praktiske virkeligheten?
- Er det behov for å gjøre endringer i disse rutinene?

For å svare på disse spørsmålene vil vi gå i gjennom dagens praksis og kartlegge avvik og svakheter ved rutinene, samt vurdere rutinene opp mot nye eInnsyn.

3.2 Offentlighetsvurdering (før et innsynskrav er mottatt)

Saksbehandlers ansvar for å offentligsvurdere alle journalpliktige dokumenter skal i prinsippet først skje ved en eventuell innsynsbegjæring. En offentligsvurdering som utløser en forhåndsklassifisering skal likevel foretas dersom det er nødvendig å skjerme opplysninger på offentlig journal og/eller det er åpenbart at innholdet i dokumentet er unntatt fra offentlighet.

Dette innebærer følgende:

- Saksbehandler har ansvar for å offentligsvurdere alle dokumenter de er ansvarlige for. Leder har et ansvar for å kvalitetssikre denne vurderingen
- Saksbehandler skal ved mottak av inngående dokument eller ved produksjon av utgående dokument/internt dokument, vurdere om det er nødvendig å skjerme

journalopplysninger fra offentlig journal. I disse tilfellene skal saksbehandler påføre korrekt hjemmel og utføre nødvendig skjerming av opplysningene

- Dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger skal alltid forhåndsklassifiseres
- Dokumenter som ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger skal kun forhåndsklassifiseres dersom det er åpenbart at innsyn ikke kan innvilges.

3.2.1 Dagens praksis

- Det forekommer i mindre omfang at saksbehandlere forhåndsklassifiserer uten at det er åpenbart at innsyn ikke kan gis eller at det finnes en hjemmel for å unnta fra offentlighet
- Leder blir i varierende grad involvert i offentlighetsvurderinger
- Arkivet har utviklet en rekke skriveregler som skal hjelpe saksbehandler med å registrere dokumenter korrekt, inkludert bestemmelser om forhåndsklassifisering
- Difi forhåndsklassifiserer i dag systematisk bestemte dokumenter knyttet til personalforvaltning, anskaffelser, rekruttering, traineeprogrammet og felleskomponentene, OEP (brukernavn/passord og hendelser). Disse dokumentene er vi enten pålagt å forhåndsklassifisere (personforvaltning, traineeprogrammet), eller at det er åpenbart at innsyn ikke kan gis (anskaffelser, rekruttering, felleskomponentene).
- 26 prosent av arkiverte dokumenter i perioden 2015-2016 ble forhåndsklassifisert. Av disse sto Seksjon for HR for 87 prosent av alle forhåndsklassifiserte dokumenter. SHR er ansvarlig for personaldokumentasjon og det er korrekt at disse dokumentene gjennomgående skal forhåndsklassifiseres.
- Arkivet og da først og fremst ved seksjonssjef, gir på forespørsel råd om offentlighetsvurdering
- Arkivet gir beskjed til saksbehandler og retter opp i journal hvis dokumenter er feil vurdert – enten ved at forhåndsklassifiseringen fjernes eller at hjemmel må påføres (saksbehandler har glemt å forhåndsklassifisere).
- Selv om arkivet ikke har et ansvar for offentlighetsvurderinger, utøver arkivet likevel en form for kvalitetssikring. Denne sjekken er ustrukturert ved at den primært utføres på dokumenter hvor det finnes en skriveregel (forhåndsbestemt hvordan dokumentet skal registreres). For andre dokumenter gir arkivet saksbehandler beskjed og retter opp der det fremstår som åpenbart at offentlighetsvurderingen er feil. Arkivet har samlet sett ikke god nok kompetanse til å vurdere dokumenter opp mot offentleglova.

3.2.2 Vurdering av dagens praksis

- Stor grad av åpenhet – majoriteten av dokumentene som ikke inneholder taushetsbelagt informasjon blir ikke forhåndsklassifisert.
- Lite forhåndsklassifisering tilsier at vi har en god etterlevelse av rutiner
- Manglende forståelse og bevissthet blant flere saksbehandler og ledere om prinsippene i offentleglova om meroffentlighet, hjemmelsbruk og forhåndsklassifisering
- Svakheter i kvalitetssikringen. Leder er ikke tilstrekkelig involvert i vurderingene og arkivet har ikke tilstrekkelig kompetanse, ressurser eller mandat til å kvalitetssikre disse vurderingene.

3.3 Offentlighetsvurdering ved behandling av innsynskrav (når et innsynskrav er mottatt)

I Difis rutine for [dokumentbehandling](#) under kapittel 11.3 Ansvarsavklaring og bestemmelser står det følgende:

- Saksbehandler har ansvar for å saksbehandle mottatte innsynskrav
- Leder har ansvar for å kvalitetssikre saksbehandler sin vurdering
- Svar på innsynskrav skal godkjennes i Public 360° av leder
- Svar på innsynskrav skal ekspederes fra Public 360°

Videre er det beskrevet en egen prosedyre for behandling av innsynskrav:

| Ansvarlig | Aktivitet |
|---|---|
| Mottaker av innsyns- begjæring | <ul style="list-style-type: none"> • Alle innsynskrav mottas i arkivet enten i form av automatisk import fra OEP eller manuelt • Saksbehandler som mottar innsynskrav direkte i form av telefonsamtale, e-post eller personlig fremmøte skal selv registrere innsynskravet i Public 360° |
| Arkivet | <ul style="list-style-type: none"> • Ved manuelt mottak av innsynskrav: arkivet registrerer innsynskravet på det aktuelle dokumentet, eller saken og fordeler henvendelsen i Public 360° • Ved automatisk import fra OEP: arkivet kvalitetssikrer importen og forsikrer seg om at henvendelsen er fordelt til en ansatt som er aktiv i Difi • Arkivet legger til filer som offentlige varianter dersom saksbehandler har funnet behov for å sladde opplysninger |
| Saksbehandler | <ul style="list-style-type: none"> • Saksbehandler vurderer om det kan gis innsyn i dokumentet • Nærmeste leder skal kontaktes hvis det hersker tvil om hvordan innsynskravet skal vurderes • Dersom det gis innsyn i dokumentet, trenger det ikke å begrunnes • Dersom innsynskravet avslås, generer Public 360° et standardisert avslagsbrev som henviser til full hjemmel (dvs. paragraf, ledd og eventuelt nr. eller bokstav) og opplyser om klageadgang. Denne teksten flettes inn i e-posten som ekspederes • Dersom et dokument skal sladdes må saksbehandler utføre dette og skanne inn hver enkelt fil separat. Filene sendes til arkivet. Filene må være lagt til som offentlige varianter FØR innsynet ekspederes • Dersom det unntas opplysninger først, og deretter resten av dokumentet, må hjemmel for resten av unntaket skrives i merknadsfeltet • Saksbehandler ekspederer innsynet • Dersom det tar mer enn tre dager å behandle forespørselen, skal saksbehandler gi tilbakemelding til «bestiller» (ferie/fravær er ikke grunn til å la være å behandle innsynskrav) |

11.5 Klage på avslag på innsyn

| | |
|-----------------------------------|---|
| Arkivet/ Saksbehandler | <ul style="list-style-type: none"> • Den som mottar klage på avslag om innsyn har ansvar for å få den registrert i Public 360°. • Klagen registreres som inngående dokument i ny sak • På det inngående dokumentet legges det inn en dokumentreferanse til den eller de dokumentene som klagen omfatter • Ansvarlig seksjon/avdeling skal sammen med en jurist se på henvendelsen i forhold til meroffentlighet • All saksbehandling skal journalføres |
| Saksbehandler/ leder | <ul style="list-style-type: none"> • Det skal vurderes om avslaget skal omgjøres. Dersom vedtaket opprettholdes, sendes saken med vår begrunnelse til FAD for avgjørelse |

3.3.1 Dagens praksis

- Det varierer hvor pliktoppfyllende saksbehandlere forholder seg til fristene for å besvare innsynskrav.
- Det varierer i hvilken grad nærmeste leder kontaktes hvis det er tvil om hvordan innsynskravet håndteres. Flere saksbehandlere kontakter arkivet direkte i stedet for å gå til nærmeste leder. Det er kjent blant mange ansatte at seksjonssjef for arkiv og dokumentforvaltning har kompetanse til å vurdere innsynskrav
- Leder har ikke mulighet til å godkjenne svar på innsynskrav via P360 (mangler funksjonalitet)
- Nærmeste leder henviser saksbehandler til arkivet ved tvil om hvordan innsynskravet skal behandles
- Saksbehandler går enten via leder eller direkte til juridisk kompetanse i egen seksjon eller utenfor seksjon
- Mange innsynskrav er tidkrevende å behandle, det gjelder særlig anskaffelser.
- Arkivet bistår saksbehandlere i å sladde dokumenter og å lage offentlige varianter
- Saksbehandlere har blitt flinkere til å legge meroffentlighetsprinsippet til grunn. Det er flere innsynskrav som delvis innvilges, samtidig som antall avviste innsynskrav synker.

3.3.2 Vurdering av dagens praksis

- Difi har gode rutiner som er i tråd med allmenn praksis for håndtering av innsynskrav
- Arkivet opplever at rutinen stort sett følges på de fleste punktene
- P360 mangler funksjonalitet for at saksbehandler kan sende behandling av innsynskrav til godkjenning av leder
- Noen innsynskrav har for lang saksbehandlingstid.
- Manglende kjennskap til offentleglova. Dette gjelder både saksbehandlere og ledere. Det gjenspeiles i antall henvendelser arkiv/arkivleder får, og at saksbehandlers vurderinger ofte ikke samsvarer med bestemmelsene og prinsippene i offentleglova
- I enkelte tilfeller vilkårlig kvalitetssikring av behandling av innsynskrav.

3.4 Forslag til oppdatert rutine for hvem som har ansvar for offentlighetsvurderinger, vurdering av fulltekstpublisering og håndtering av innsynskrav

Som nevnt i [saksfremlegget til ledermøtet](#) 14. februar 2017 og i dette dokumentet er det åpenbart at saksbehandler fortsatt skal ha ansvaret for offentlighetsvurderinger og håndtering av innsynskrav, og nå også ansvar for å vurdere hva som kan fulltekstpubliseres. Vi har derfor tatt utgangspunkt i eksisterende rutine og supplerer med bestemmelser om fulltekstpublisering.

Saksbehandlers ansvar

Offentlighetsvurdering:

- Saksbehandler har ansvar for å offentliggjøre alle dokumenter han/hun er ansvarlig for
- Saksbehandlers ansvar for å offentliggjøre alle journalpliktige dokumenter skal i prinsippet først skje ved en eventuell innsynsbehandling. En offentliggjøring som utløser en forhåndsklassifisering skal likevel foretas dersom det er nødvendig å skjerme opplysninger på offentlig journal og/eller det er åpenbart at innholdet i dokumentet er unntatt fra offentlighet.

Fulltekstpublisering:

- Saksbehandler skal vurdere om et dokument skal fulltekstpubliseres på innsyn. Dette gjelder ikke for dokumenter som er forhåndsbestemt til å bli publisert.
- Saksbehandlers ansvar for å vurdere fulltekstpublisering, skal enten skje i forbindelse med registrering/ekspedering, i forbindelse med godkjenning eller i forbindelse med registrering av saksdokument
- Saksbehandler skal markere på dokumentkortet om filen(e) skal fulltekstpubliseres
- Saksbehandler har et ansvar for at dokumenter ikke blir uriktig markert som klar for fulltekstpublisering

Innsynskrav:

- Saksbehandler behandler alle innsynskrav på dokumenter han/hun er ansvarlig for
- Saksbehandler har ansvar for at innsynskrav besvares snarest mulig, og senest innen tre dager. Hvis dette ikke er mulig, skal foreløpig svar sendes den som har bedt om innsyn.

3.5 Forslag til oppdatert rutine for kvalitetssikring

Selv om dagens situasjon for kvalitetssikring ikke er optimal, er det få andre gode alternativer. Hovedutfordringen ligger i manglende lovkompetanse og tidsklemme for

lederne. Som et resultat av det ser saksbehandlere etter hjelp andre steder. Den hjelpen finner de til dels i arkivet og til dels hos enkelte jurister i Difi.

Med eInnsyn vil saksbehandlerne ha behov for ytterligere hjelp til å vurdere om et dokument kan fulltekstpubliseres. Offentlegforskrifta § 7, Rettleiar til offentleglova, dette dokumentet og fremtidig opplæring vil gi god støtte til saksbehandlere og ledere for å vurdere hva som kan fulltekstpubliseres, men vi må likevel forvente at det er behov for hjelp til å vurdere.

Kvalitetssikringen av fulltekstpublisering må like fullt være til stede på lik linje med kvalitetssikring av offentlighetsvurderinger og innsynsbehandling.

Leder må fortsatt ha et ansvar for å kvalitetssikre arbeidet til saksbehandler og arkivet må fortsatt ha ansvaret for å kvalitetssikre offentlig journal og publisere journal. Arkivet vil med eInnsyn også få et ansvar for å publisere fulltekstdokumenter i og med at det gjøres i fra sak-/arkivsystemet.

På lik linje med forhåndsklassifisering så mener vi at arkivet kan og bør ha et ansvar for å kvalitetssikre fulltekstpublisering av dokumenter som er forhåndsbestemt (se vedlegg 1, «grønne» dokumenter). Tilsvarende bør arkivet ta et ansvar for å sikre at dokumenter *ikke* blir uriktig publisert (jf bestemmelsene i offenlegforskrifta § 7 og gjennomgang av temaet i område 2 – redusere risiko for uriktig publisering). Vi foreslår derfor følgende rutine for kvalitetssikring:

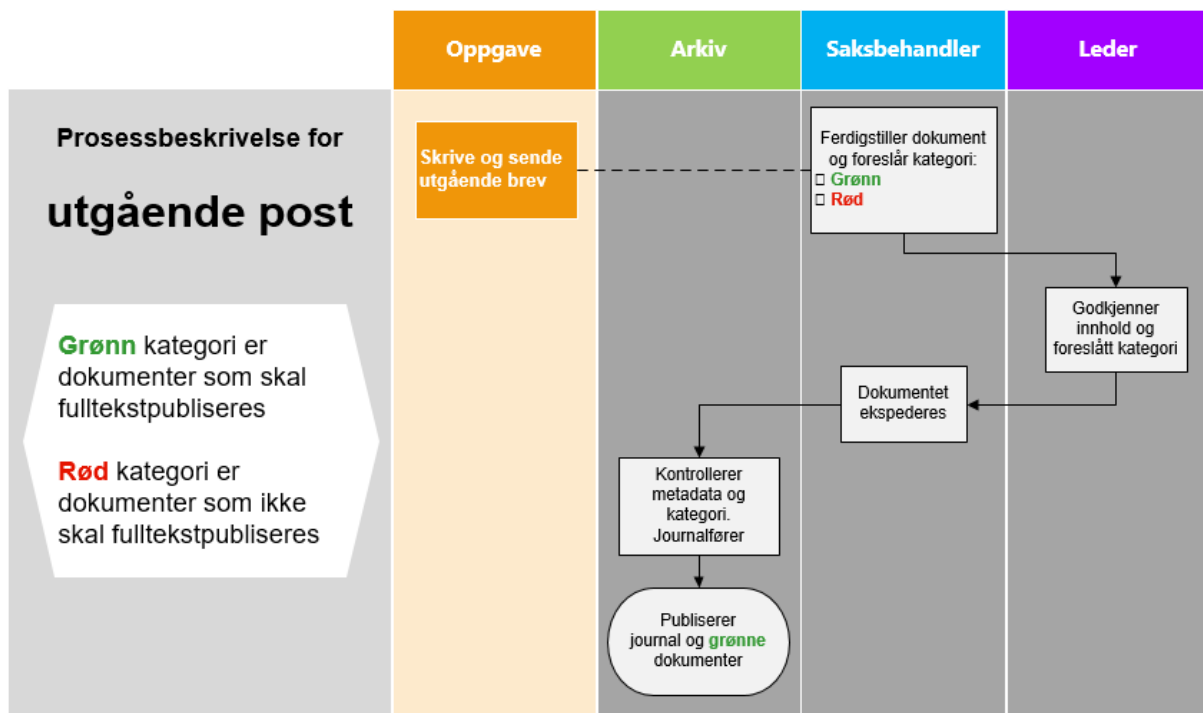
Kvalitetssikring av leder

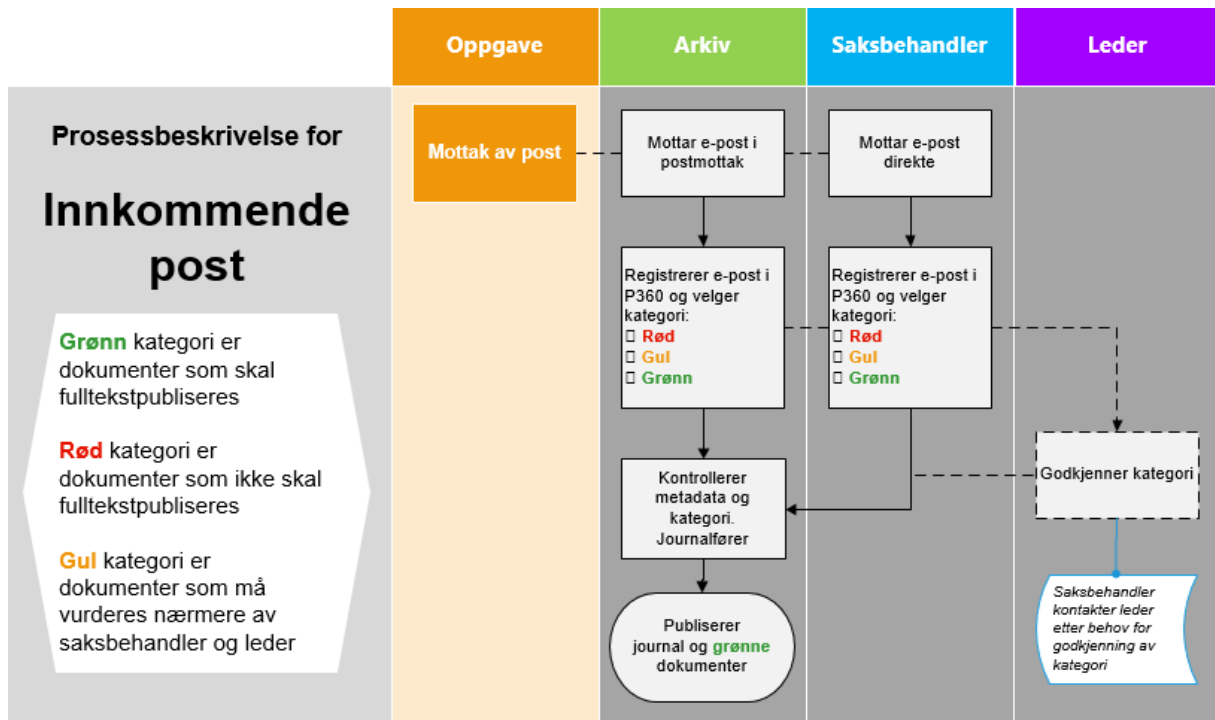
- Leder har et ansvar for å gi støtte og kvalitetssikre arbeidet til saksbehandler når det gjelder
 - Offentlighetsvurderinger
 - Publiseringsvurderinger
 - Behandling av innsynskrav
- Leder har et ansvar for at innsynskrav blir besvart snarest mulig
- Leder skal henvise saksbehandler til juridisk kompetanse i organisasjonen etter behov

Kvalitetssikring av arkivet

- Arkivet har ansvar for å kvalitetssikre og publisere offentlig journal etter gjeldende regler i lov og forskrifter
- Arkivet skal kvalitetssikre saksbehandlers registreringer i henhold til gjeldende regler og vedtatte skriveregler i Difi. Dette innebærer følgende sjekkpunkter:
 - Korrekt saks- og dokumenttittel
 - Korrekt registrering på sak
 - Korrekt dokumentkategori
 - Korrekt dokumentdato
 - Korrekt avsender/mottaker
 - Korrekt tilgangsgruppe
 - Korrekt forhåndsklassifisering
 - Korrekt bruk av hjemmel
 - Korrekt vurdering av fulltekstpublisering
- Arkivet er ansvarlig for å publisere fulltekstdokumenter på elnnsyn. Dette inkluderer et ansvar for at dokumenter ikke blir uriktig publisert. Dette gjelder kun for dokumenter som saksbehandler har merket som klar for fulltekstpublisering
- Arkivet skal rapportere systematisk avvik fra rutiner til relevant leder

3.6 Prosessbeskrivelser





4. Område 4 – definere hva som kan fulltekstpubliseres

Forvaltningen har gjennom offentleglova med forskrift fått en adgang til, men ikke en plikt til å gjøre offentlige dokumenter elektronisk tilgjengelige på nett. Det er opp til forvaltningsorganet selv å vurdere *hvilke dokumenter som bør gjøres tilgjengelige, og hvilke som har liten allmenn interesse, eller hvor det foreligger sterke personvern hensyn som tilsier at dokumentet ikke gjøres elektronisk tilgjengelig.*² For at det enkelte forvaltningsorgan skal slippe å vurdere forholdet til personverndirektivet i hvert enkelt tilfelle, ble det innarbeidet i offentlighetsforskriften § 7 hvilken informasjon som ikke skal gjøres tilgjengelig på Internett.

Lovverket hjelper oss med andre ord å definere hva som *ikke* skal publiseres. Men det er ikke slik at resten da kan fulltekstpubliseres. Det er Difi som best kjenner sine fagområder og det er derfor opp til oss å vurdere hva som kan fulltekstpubliseres.

Hva må gjøres:

- a) Utarbeide forslag til rutine for hva som skal fulltekstpubliseres
- b) Lage implementeringsplan

4.1 Innledning

Prosjektet «Barrierer mot meroffentlighet og fulltekstpublisering»³ legger vekt på at det bør være en trinnvis iverksetting av fulltekstpublisering. Virksomhetene bør begynne med de dokumentene og dokumentområdene som er enkle å vurdere. Til hjelp i denne vurderingen benyttes en trafikklys-tankegang. Vi kommer til å henvise til rød-gul-grønn i det påfølgende kapittelet.

| | | |
|-------------------|---------------------------------|--|
| Rødt lys: | Skal aldri fulltekstpubliseres | Alt som er nevnt i offentlighetsforskriften § 7 |
| Gult lys: | Kan kanskje fulltekstpubliseres | Dokumenter som krever vurdering i hvert enkelt tilfelle |
| Grønt lys: | Kan fulltekstpubliseres | Dokumenter som kan publiseres uten ytterligere vurdering |

elInnsyn legger opp til at virksomhetene som deltar, ikke trenger å analysere alle typer dokumenter for fulltekstpublisering på én gang. Et viktig grunnarbeid er for lengst på plass i

² NOU 2003:30, Ny offentlighetslov, punkt 18.4.3.2

³ Underprosjekt til elInnsynprosjektet i IDU.

Difi. Grunnrutinen og skrivereglene var allerede på plass i 2013, og dette er et godt utgangspunkt.

Difi kan selv velge hvilke dokumenter som vi ønsker å fulltekstpublisere i en første fase. Dette er typisk dokumenter som sorterer under «grønn kategori». Dette kan være dokumenter som tilhører saker uten tilgangsgrupper eller som utfra sin natur, metadata og/eller filinnhold, aldri forhåndsklassifiseres med hjemmel i offentleglova.

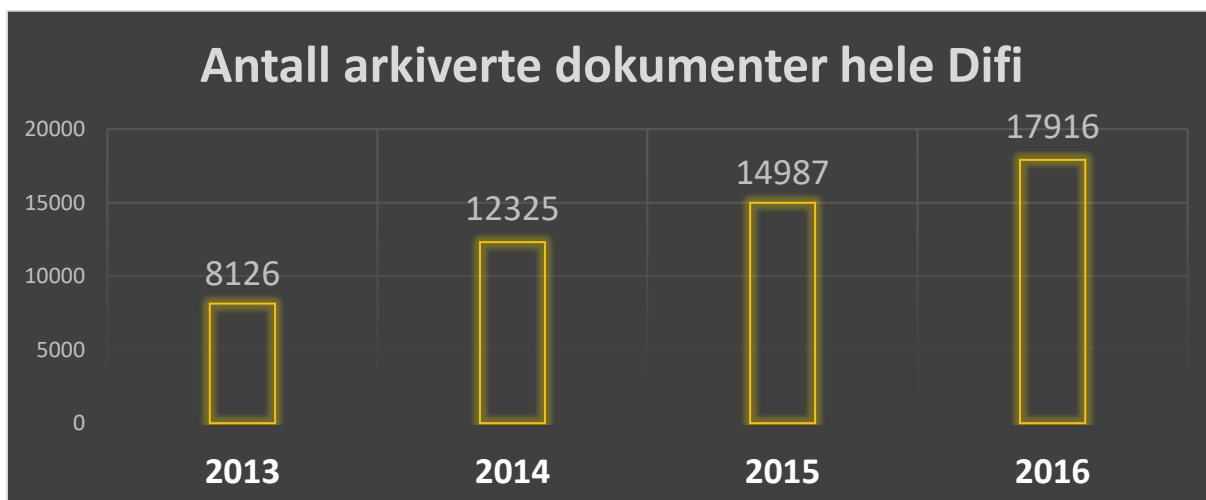
«Rød kategori» vil være alle dokumenter som helt klart utfra metadata eller filinnhold ikke skal fulltekstpubliseres jamfør offentlegforskrifta § 7. Analysen av hvilke dokumenter i Difi dette er, bør gjøres allerede i fase 1.

Innfasingen gir Difi en mulighet til å utelukke bestemte dokumenter og velge å prioritere inn visse dokumenter i fase 1. Deretter kan vi velge å komplettere elnnsyn med andre dokumenter i fase 2. Dokumentene i fase 2 kan typisk være dokumenter som tilhører «gul kategori». Dette er dokumenter som må vurderes for fulltekstpublisering, men som Difi likevel kan velge å holde utenfor fulltekstpublisering - utfra metadata eller filinnhold. Denne kategorien kan gjerne kalles dokumenter i Difis gråsoner. Her ligger hovedtyngden av analysearbeidet vårt for elnnsyn i Difi.

Innfasing av dokumenttyper til fulltekstpublisering i elnnsyn gjør prosessen noe enklere enn om vi måtte ha faset inn alle 3 fargekategorier fra 01.01.2018.

4.2 Kartlegging av Difis dokumentbase

P360 er Difis sakarkivsystem og journalsystem. Siden P360 ble tatt i bruk i 2013 har det vært en jevn økning i antall arkiverte dokumenter.



4.2.1 Taushetsbelagt informasjon

Nærmere halvparten av Difis dokumentproduksjonen er fordelt på personal-, lærling-, trainee-, rekrutterings- og anskaffelsesdokumentasjon (våre egne anskaffelser). Denne dokumentmengden er forutsigbar i den forstand at prosessene er gjentakende. Disse saksområdene er derfor dekket av forhåndsdefinerte rutiner og skriveregler.

Med noen unntak vil all dokumentasjon som omhandler personalforvaltning, lærlinger og traineer, sortere under offentlighetsforskriften § 7 bokstav a (taushetsplikt), og er dermed ikke gjenstand for fulltekstpublisering.

4.2.2 Ad hoc-dokumentasjon

I Difis fagavdelinger opprettes mye dokumentasjon ad hoc. Ad hoc-dokumentasjonen er gjenkjennelig ved at den ikke er underlagt en fastlagt prosess og er heller ikke gjentakende fra sak til sak og fra år til år. Den er uforutsigbar, da man på forhånd ikke kan forutsi hvilke henvendelser som kommer inn til Difi, og hvilke forespørsler som rettes. Den kan også kjennetegnes ved at det er engangshenvendelser eller engangsoppgaver.

Ad hoc-dokumentasjonen kan sammenfattes i generelle henvendelser, prosjektdokumentasjon, utvikling, rapporter, høringer, henvendelser om brukerstøtte, foredrag, kurs, seminarer og medlemskap i ulike fora. Vi gjør oppmerksom på at prosjektdokumentasjon og rapportskrivning er i grenseland til å kalles ad hoc. En del av dokumentasjonen i slike saker er repeterende og gjenkjennbar fra sak til sak, men i sum er det såpass stor variasjon at Difi ikke har vært i stand til å utarbeide fullgode skriveregler.

Et lite knippe av eksempler:

- Generelle henvendelser 2016 – Elektronisk handelsformat (EHF), ANS
- Generelle henvendelser 2016 – Standardisering, DIG
- Generelle henvendelser 2016 - Brukerstøtte for felleskomponenter i Difi, IDU
- Generelle henvendelser 2016 – Innbyggerundersøkelsen 2016-2017, LEO
- Generelle henvendelser 2016 – Kurs- og konferanseenheten, KEN
- Generelle henvendelser 2016 – Universell utforming, TUU
- Utvikling av e-Signering, IDU
- Difi-rapport 2013:10 – Oppdrag – Informasjonsforvaltning i offentlig sektor, DIG
- Høring – Justis- og beredskapsdepartementet – Evaluering av offentlighetsloven, LEO
- Høring fra Difi – Bruksvilkår for felleskomponenter – Digital postkasse til innbyggere og vilkår for leverandører, IDU

- Kurs 2015 – Innovative anskaffelser, ANS
- Medlemskap i Partnerforum, STAB

Selv om sakstitler kan være gjentakende fra år til år, er ikke den respektive dokumentasjonen forutsigbar. Fagavdelinger har samlet sett få seksjonsvise rutiner og skriveregler for saker og dokumenter.

Difis [grunnrutine for dokumentbehandling](#) skal da benyttes, og titler skal utformes med tanke på søk og gjenfinning.

- I fagavdelingen IDU er det utarbeidet seksjonsvise standardiserte skriveregler for behandling av saker og dokumenter som omhandler OEP, felleskomponentene i Difi, og for bestilling av interne utviklingsoppgaver.
- For fagavdelingen LEO er det utarbeidet standardiserte skriveregler som omhandler søknader om tariffavsatte kompetansemidler
- For fagavdelingen DIG er det utarbeidet seksjonsvise standardiserte skriveregler for IT-standarder som er obligatoriske eller anbefalte i offentlig sektor
- Det er utarbeidet særegne skriveregler som gjelder alle avdelinger og seksjoner for opprettelse av prosjekter, saksframlegg til ledermøtet og rapportskrivning i Difi.

4.2.3 Gjentakende og forutsigbar dokumentasjon

Det opprettes en mindre del forutsigbar dokumentasjon i Difis fagavdelinger. Dette er dokumentasjon som vil være tilnærmet lik i innhold i de respektive saker fra år til år.

Et lite knippe av eksempler:

- Forvaltningskonferansen
- Medarbeiderundersøkelsen
- Digitaliseringskonferansen
- Innbyggerundersøkelsen
- Klarspråk-prisen
- Tariffavsatte kompetansemidler
- Rapportering av målbruk
- Rapporteringer til SSB
- KMDs innovasjonspris
- Flyreiser - Statistikk over klimavoter

I denne type saker er det ikke utarbeidet standardiserte skriveregler som viser til sak- og dokumenttitler og eventuell lovpålagt forhåndsklassifisering. Dette er emneområder som

arkivet erfarer blir godt dokumentert i avdelinger/seksjoner. Dette er også dokumentasjon hvor det ofte kommer innsynskrav i, og som unntaksvis har fått vedtak avvist eller delvis innvilget. Ved vedtak avvist eller delvis innvilget, har hjemmelsgrunnlaget i hovedsak vært offl § 5 (utsatt innsyn), offl § 13 jf. fvl § 13 (taushetsplikt), offl § 14 (organinterne dokumenter) og offl § 15 (interne dokumenter innhentet utenfra). Arkivet har ikke gjort nærmere undersøkelser av hjemmelsgrunnlagets riktighet i vedtakene.

4.2.4 Organinterne dokumenter (interne notater) i Difi

Sammenlignet med andre direktorater har Difi lite tradisjonell saksbehandling i form av inngående brev som skal besvares med et utgående brev (vedtak). Egenarten og oppgaveporteføljen til Difi gjør at vi har en stor andel intern produserte dokumenter (notater). Interne notater utgjør i dag ca 20 prosent av den dokumentbasen.

I likhet med inn- og utgående dokumentasjon er det utarbeidet skrivereregler for enkelte forhåndsdefinerte interne notater. I hovedsak gjelder dette dokumentasjon som omhandler personal, lærling, trainee, rekruttering og anskaffelser. For andre interne notater skal sak- og dokumentbeskrivelser, samt eventuell forhåndsklassifisering og tilgangsgrupper baseres på grunnrutinen for dokumentbehandling i Difi.

Offentleglova og arkivlova legger opp til at det enkelte forvaltningsorgan selv kan bestemme om interne notater skal journalføres. Unntaket fra denne «frivilligheten» er

- a) dokument eller del av dokument som inneheld den endelege avgjerda til organet i ei sak,
- b) generelle retningslinjer for saksbehandlinga til organet,
- c) føredrag til saker som er avgjorde av Kongen i statsråd, og
- d) presedenskort og liknande, men ikkje dersom kortet gjengir organinterne vurderingar.

Difi har en policy om at alle organinterne dokumenter (interne notater) som regnes som et arkivdokument også skal journalføres. I praksis betyr dette at Difi journalfører alle interne notater som blir arkivert i P360. Journalførte dokumentopplysninger om et internt notat blir dermed publisert på offentlig journal. Dette er en praksis som blir mer og mer vanlig i forvaltningen.

4.3 Kartlegging av mottatte innsynskrav i perioden 2013-2016

Vi opprettet en oversikt over innvilgede, delvis innvilgede og avslåtte innsynskrav. Denne oversikten har delvis dannet grunnlag for fordeling av dokumenter i kategoriene rødt, gult og grønt.

Arkivets erfaring er at kjennskap til forvaltningsmessig lovverk blant saksbehandlere i Difi ikke er god nok. Likevel, der innsynskrav er gitt vedtak «innvilget» eller «delvis innvilget», kan dette ansees som riktig.

Erfaringsmessig søker saksbehandlere alltid råd, enten hos nærmeste leder, jurister i Difi eller hos arkivet, før slike vedtak fattes. Vedtaket medfører at dokumentopplysninger blir utgitt, og vi tror årsaken til at man rådfører seg før man setter vedtak «innvilget» eller «delvis innvilget», er at man er redd for å utlevere dokumentopplysninger som muligens skulle vært skjermet. En oversikt over innvilgede og delvis innvilgede innsynskrav har delvis blitt brukt som grunnlag for fordeling av dokumenter i kategoriene **grønn** og **gul**.

Innsynskrav som er gitt vedtak «avvist» gir mer usikkerhet med tanke på feilvurdering av vedtak. Dette vedtaket medfører trygghet for at ingen dokumentopplysninger blir utgitt, og avgjørelsen blir dermed ikke alltid sjekket nærmere med nærmeste leder, jurister i Difi eller med arkivet. Feil vedtaksgrunnlag er ikke ensbetydende med at den som har begjært innsyn vil klage. I de fleste tilfeller der innsynskravet blir avvist, blir avgjørelsen akseptert av den som har krevd innsyn. Vi har derfor valgt å ikke bruke en oversikt over avviste innsynskrav som grunnlag for dokumenter i kategori **rød**.

Vi kartla og opprettet en oversikt over dokumenter avdelingsvis og seksjonsvis i perioden 2013-2016. Mye av dokumentasjonen i Difis fagavdelinger blir opprettet ad hoc i P360. Vi ser også at dokumentasjon som naturlig hører sammen i en sak blir spredt over flere saker. Arkivet tror dette skyldes manglende kunnskap og forståelse om/for saksbehandling i offentlig forvaltning, i tillegg til manglende intern kommunikasjon i avdelinger og seksjoner om hvilke saker som pågår/er opprettet for felles bruk.

Der saker er gjentakende fra år til år (eks. innbyggerundersøkelsen, rapportering om bruk av målbruk, digitaliseringskonferansen, anskaffelseskonferansen osv.) har det vært enklere å vurdere dokumenter for kategoriene rødt, gult og grønt. Arkivet erfarer at det har blitt krevd innsyn i mye av den gjentakende dokumentasjonen som opprettes i fagavdelingene. Utfallet av vedtak i innsynskravene har vært ulik, med mest vekt på vedtak innvilget. Ulike

vedtaksgrunnlag har gjort at arkivet definerer dette som usikker dokumentasjon med tanke på fulltekstpublisering.

4.4 Forslag til kategorisering

4.4.1 Taushetsbelagt dokumentasjon

Dokumentasjon som registreres i personalmapper, lærling-mapper, traineesaker og rekrutteringssaker omfattes i hovedsak av offentlighetsforskriften § 7. Det vil unntaksvis være enkeltdokumentasjon som ikke omfattes av offentlighetsforskriften § 7, og dermed reelt sett kan fulltekstpubliseres. Slik enkeltdokumentasjon vil likevel være opplysninger om enkeltpersoner. For å unngå mulighet for sammenstilling av personopplysninger, feilpubliseringer og økt arbeidsmengde for saksbehandlere vurderes alle typer av dokumentasjon i disse sakene i kategorien **rød, og skal ikke fulltekstpubliseres.**

Mye av dokumentasjonen i anskaffelsessaker er unntatt offentlighet frem til et valg er foretatt. Deler av tilbudsdokumentene faller også innunder bestemmelsene i offentlighetsforskriften § 7. Anskaffelsesdokumentasjonen inneholder også dokumentasjon som det er hjemmel for å utsette innsyn. Merzell (KGV) har pr. i dag ikke en funksjonalitet som gjør det mulig å fulltekstpublisere etter utsatt innsyn. Det vil dermed være svært arbeidskrevende å holde oversikt over dokumenter som eventuelt kan offentliggjøres når en anbudskonkurranse er ferdig. For å unngå feilpublisering og økt arbeidsmengde til saksbehandlere vurderes alle typer av dokumentasjon i disse sakene i kategorien **rød, og skal ikke fulltekstpubliseres.**

4.4.2 Ad hoc dokumentasjon

Ad hoc-dokumentasjonen er i hovedsak henvendelser om brukerhjelp i ulike temaer, utviklingsoppgaver, høringer, rapporter, kurs og seminarer. Henvendelser til/fra Difi er kontaktpersoner i virksomheter, og informasjonen inneholder ikke personsensitiv informasjon eller røper forretningshemmeligheter. Ad hoc-dokumentasjonen er uforutsigbar ved at vi ikke vet når en henvendelse kommer, ikke vet hvorfor den kommer eller nøyaktig hva henvendelsen dreier seg om. Av nettopp den grunn er det ikke utarbeidet skriveregler.

Felles for disse dokumentene er at de ytterst sjelden inneholder opplysninger som faller innunder offenlegforskrifta § 7. Ad hoc-dokumentasjon som opprettes i Difis fagavdelinger vurderes i hovedsak til kategorien **grønn, og kan fulltekstpubliseres.** Ad hoc dokumenter som ikke er nevnt i vedlegg 1 (grønne dokumenter) er da å regne som **gule** dokumenter og må vurderes for fulltekstpublisering i hvert enkelt tilfelle.

4.4.3 Gjentakende og forutsigbar dokumentasjon

Forutsigbar og gjentakende dokumentasjon, og som inngår i forhåndsdefinerte skriveregler, anbefales å legges til kategori gul, mulig fulltekstpublisering. Anbefalingen gjøres fordi dette er dokumentasjon hvor det er begjært mye innsyn i, og hvor utfallet av vedtakene varierer. Det er åpenbart at mye av denne dokumentasjonen kan fulltekstpubliseres, men det er vanskelig og risikofyllt å lage predefinerte regler i favør av fulltekstpublisering når det er såpass stor variasjon i hvordan innsynskrav vurderes. Hvert dokument bør derfor vurderes selvstendig. Forutsigbar og gjentakende dokumentasjon, samt dokumentasjon som inngår i seksjonsvise spesifiserte og forhåndsdefinert skriveregler anbefales derfor til **kategori gul, mulig fulltekstpublisering.**

4.4.4 Organinterne notater (interne notater) i Difi

En eventuell løsning med fulltekstpublisering av interne notater vil skille seg klart ut fra dagens løsning, hvor kun metadata om interne notater kommer på offentlig journal. Dagens løsning gir saksbehandlere en trygghet om at interne notater ikke kan leses i sin helhet før man eventuelt gir innsyn i disse.

Det kan forventes at eInnsyn med fulltekstpublisering vil medføre økt uro og bekymring blant ledere og saksbehandlere om at deres interne vurderinger kommer ut i fulltekst på nettet. Det er en berettiget risiko for at en slik uro vil føre til færre arkiverte interne notater i Difi. Med tanke på at Difis hovedproblem i forhold til offentleglova (åpenhet) og arkivlova (dokumentasjonskrav) er manglende journalføring, vil en ytterligere reduksjon i dokumentfangst være svært alvorlig.

Vi anbefaler derfor ikke å fulltekstpublisere interne notater. For det første fordi Difi allerede overoppfyller offentleglovas og arkivlovas bestemmelser om journalføring av slike dokumenter, og for det andre at Difi er ikke tjent med at dokumentfangsten av interne notater går ned.

Vi går likevel ikke inn for et forbud. Det bør være åpning for at saksbehandlere og ledere som har god innsikt og kompetanse i offentleglova likevel kan fulltekstpublisere interne notater i tråd med lovverket. Vi mener også at det vil være hensiktsmessig på sikt å åpne mer opp for å fulltekstpublisere interne notater. Men vi vurderer det dithen at organisasjonen ikke er moden for en slik løsning ennå.

4.5 Anbefalinger

I tråd med Prosjektet «Barrierer mot meroffentlighet og fulltekstpublisering» sine anbefalinger, mener også vi at Difi bør ta en trinnvis tilnærming til fulltekstpublisering. I vedlegg 1 lister vi opp en del «grønne» dokumenter som kan fulltekstpubliseres uten ytterligere vurdering. Disse dokumentene kan fulltekstpubliseres i fra 5. februar 2018 Det har vært enklere å identifisere «røde» dokumenter. Disse er listet opp i vedlegg 1 og skal aldri fulltekstpubliseres

Når det gjelder øvrige dokumenter – «gule» dokumenter - er det vanskelig å lage eksakte regler. Disse må vurderes i hvert enkelt tilfelle hvorvidt fulltekstpublisering er mulig og ønskelig. Vi anbefaler at saksbehandlere og ledere tar slike vurderinger og bestreber seg på å fulltekstpublisere det som er innenfor lovverket og i tråd med Difi sine interesser. Dess mer som fulltekstpubliseres av «gule» dokumenter, dess færre innsynskrav blir det å behandle, og det blir enklere å definere dokumenter over fra «gult» til «grønt»

Vi anbefaler at interne notater som hovedregel ikke skal være gjenstand for fulltekstpublisering. Dette for å forhindre at dokumentfangsten går ned. Vi ønsker der imot ikke å gjøre dette til et forbud. Det bør være rom for at «drevne» saksbehandlere og ledere gis anledning til å fulltekstpublisere interne notater gitt en grundig vurdering opp mot lovverk og Difis interesser.

Vi anbefaler at kun åpne dokumenter er gjenstand for fulltekstpublisering. Det betyr at dokumenter som er delvis sladdet (delvis innsyn) ikke skal fulltekstpubliseres.

Hvis Difi forventer oppmerksomhet og derav mange innsynskrav rundt et spesifikt saksområde, så bør så mange som mulig av saksdokumentene fulltekstpubliseres. Dette vil være arbeidsbesparende ved at man slipper å behandle eventuelle innsynskrav.

4.5.1 Implementeringsplan

| | | |
|---------------|---------------------|--|
| Fase 1 | 05.02.18 – 31.07.18 | Fulltekstpublisering av «grønne» dokumenter. Oppfordre til å vurdere «gule» dokumenter opp mot fulltekstpublisering |
| Fase 2 | 01.08.18 – 31.12.18 | Utvide listen med «grønne» dokumenter. Mer aktiv tilnærming til fulltekstpublisering av «gule» dokumenter |
| Fase 3 | 01.01.19 – 30.06.19 | Alle «gule» dokumenter skal vurderes opp mot fulltekstpublisering. Aktivt oppfordre til å vurdere interne notater opp mot fulltekstpublisering |

5. Område 5 – dekke kompetansebehov

For å kunne ta i bruk elnnsyn på en forsvarlig måte kreves det kompetansehevende tiltak for hele organisasjonen.

5.1 Forslag til tiltak

Veiledning og opplæring av ledere og saksbehandlere

- Alle ansatte skal ta Difis egne e-læringskurs om offentleglova og forvaltningslova.
- Obligatorisk minikurs om fulltekstpublisering
- Nye rutiner innlemmes i kurs i p360 for nyansatte

Veiledning og opplæring av arkivpersonale

- Kursing i offentleglova
- Intern opplæring i nye rutiner - Forhindre uriktig publisering (krever kunnskap om offentleglova og offentlegforskrifta). Fordrer opplæring

Intern kommunikasjon om rød-grønn-gul og de nye rutinene

- Aktiv bruk av intranett (nyhetsartikler, presentasjon av nye rutiner osv). Opprett en egen side på intranettet
- Allmøte

5.2 Tidsestimat for kompetansetiltak

| Arkivet | |
|--|---|
| Nettkurs i offentleglova - 2 timer i uka x 20 uker x 5 personer=200 timer | 200 |
| Intern opplæring i arkivet - Forberedelse: 3 timer - Gjennomføring: 4 timer x 6 pers=24 timer | 27 |
| Minikurs for saksbehandlere og ledere - Forberedelse: 8 timer - Gjennomføring: 15 kurs à 20 deltakere x 1 time=15 timer | 23 |
| Allmøte - Forberedelse: 2 timer | 2 |
| Oppdatering intranett | 2 |
| Utarbeidelse av nye rutiner og oppdatering av skriveregler | 10 |
| SUM | 264 timer |
| Saksbehandler og leder | |
| e-læring offentleglova - 300 ansatte x 1 time | 300 |
| e-læring forvaltningslova - 300 ansatte x 40 minutter | 200 |
| Allmøte - 300 ansatte x 1 time | 300 |
| Minikurs for saksbehandlere og ledere - 300 ansatte x 1 time | 300 |
| SUM | 1100 timer |
| TOTAL SUM | 1364 timer / 4,5 timer pr ansatt |

6. Vedlegg 1 – Kategorisering av dokumenter

6.1 «Grønne» dokumenter – kan fulltekstpubliseres

|  «GRØNT-LYS DOKUMENTER» - <u>Kan</u> fulltekstpubliseres | |
|---|---|
| Generell informasjon: | <ul style="list-style-type: none">Skriveregler blir oppdatert med hvilke dokumenter som kan fulltekstpubliseres |
| SAKSTYPE | KOMMENTAR/EKSEMPLER |
| Generelle brukerhenvendelser – Ulike temaer | 13/01390 , 14/00862 , 15/00419 , 16/00040 , 16/01007 , 17/00106 , 17/00689 , 17/00215 |
| Høringer | 15/00859 , 15/00410 |
| Seminar, konferanser, kurs, foredrag, samarbeidsforum | Digitaliseringskonferansen , forespørsel om innlegg på seminar, forum |
| Difi-rapporter, Difi-notater og Difi-veiledere – Ulike temaer | Gjelder ferdige rapporter , notater og veiledere som publiseres på Difi.no |

6.2 «Gule» dokumenter – kan kanskje fulltekstpubliseres



«GULT-LYS DOKUMENTER» - Kan kanskje fulltekstpubliseres

Generelle informasjon:

- Alt som ikke er nevnt som grønt eller rødt regnes som gult. Det betyr at hvert enkelt dokument må vurderes selvstendig om det kan fulltekstpubliseres.
- Vi har derfor valgt å ikke liste opp eksempler i og med at denne listen i prinsippet vil være utømmelig.

| SAKSTYPE | KOMMENTAR/EKSEMPLER |
|----------|---------------------|
| | |
| | |
| | |
| | |

6.3 «Røde» dokumenter – skal ikke fulltekstpubliseres



«RØDT-LYS DOKUMENTER» - skal ikke fulltekstpubliseres

| | |
|-----------------------|---|
| Generell informasjon: | <ul style="list-style-type: none"> • Skriveregler blir oppdatert med hvilke dokumenter som ikke skal fulltekstpubliseres |
|-----------------------|---|

| SAKSTYPE | KOMMENTAR/EKSEMPLER |
|---|--|
| Personalmapper | Inneholder for en stor del taushetsbelagt dokumentasjon |
| Rekrutteringssaker | Inneholder taushetsbelagt dokumentasjon |
| Anskaffelser | Inneholder taushetsbelagt dokumentasjon |
| Traineesaker | Inneholder taushetsbelagt dokumentasjon |
| Hendelser i felleskomponenter | Dokument er forhåndsklassifisert med hjemmel i offentleglova |
| Hendelser – ID-tyveri | Dokument er forhåndsklassifisert med hjemmel i offentleglova |
| Beredskapsøvelser - Felleskomponenter | Dokument er forhåndsklassifisert med hjemmel i offentleglova |
| Logg – ID-porten | Dokument er forhåndsklassifisert med hjemmel i offentleglova |
| Reservasjon mot bruk av felleskomponenter | Dokument er forhåndsklassifisert med hjemmel i offentleglova |
| Sletting av brukere - Felleskomponenter | Dokument er forhåndsklassifisert med hjemmel i offentleglova |
| Hendelser – OEP (e-Innsyn) | Dokument er forhåndsklassifisert med hjemmel i offentleglova |
| OEP (e-Innsyn) – Innfasing av nye innholdsleverandører | Dokument er forhåndsklassifisert med hjemmel i offentleglova |
| Innkalling til ledermøter i Difi | Interne notater |
| Referat fra ledermøte i Difi | Interne notater |
| Difi-rapport/Difi-notat/Difi-veileder – bestilling og egeninitierte | All dokumentasjon som omhandler intervjuer |
| Lærlingemapper | Inneholder taushetsbelagt dokumentasjon |