****

**Oslo, 22. mars 2014**

**Utarbeidet av Norsk Arkivråds arbeidsgruppe for målekriterier og sjekklister**

**Sjekkliste for etterlevelse av offentlighetsloven**

Offentlighetsloven stiller krav om at organet skal føre en offentlig journal etter reglene i *FOR-1998-12-11-1193 Forskrift om offentlege arkiv* (heretter omtalt som arkivforskriften), dvs. journalføre *saksdokumenter* som er *mottatt inn* til eller *sendt ut* av organet, som er *gjenstand for saksbehandling* og har *verdi som dokumentasjon*. I tillegg skal organet behandle krav om innsyn konkret, selvstendig og uten ugrunnet opphold, ikke forskjellsbehandle i sammenliknbare saker eller gi enkelte aktører enerett til informasjon, og samtidig sørge for å bevare taushet om opplysninger som er taushetsbelagt i lov eller i medhold av lov.

For å sikre konsekvent etterlevelse av kravene, bør organet ha skriftlige rutiner som sier hvordan journalføring og håndtering av innsynskrav skal skje, og det bør gjennomføres jevnlig opplæring av alle ansatte. Denne sjekklisten kan brukes til kontroll av eller som grunnlag for rapportering av etterlevelse av offentlighetslovens krav om journalføring, saksbehandlingstid, rutiner med mer.

**Del 1, innledning: juridisk miljø**

1.1

Har organet kartlagt sitt juridiske miljø slik at man er kjent med hvilke lover og regler som bestemmer og påvirker organets virksomhet? Jf. også sjekklistens del 4 om taushetsplikt.

*J/N (hvis nei, gjennomfør kartlegging)*

1.2

Har organet vurdert offentlighetslovens virkeområde og kommet frem til at loven gjelder for organet? Se offl. § 2.

*J/N (hvis nei, gjennomfør vurdering)*

1.3

Har organet undersøkt *FOR-2008-10-17-1119 Forskrift til offentleglova* (heretter omtalt som offentlighetsforskriften) for å finne ut om forskriften har bestemmelser som virker inn på organets forhold til eller anvendelse av loven?

*J/N (hvis nei, gjennomgå forskriften)*

**Del 2, lovkrav: offentlig journal**

2.1

Fører organet en offentlig journal etter reglene i arkivforskriften? Se arkivforskriften kap. II del B.

*J/N (hvis nei, begynn å føre offentlig journal)*

2.2

Er organets ledelse kjent med arkivforskriftens regler om offentlig journal og organets rutiner for journalføring?

*J/N (hvis nei, gjennomfør opplæring)*

2.3

Har organet rutiner for journalføring i postmottak (som inkluderer rutiner for hvordan journalføring og uttak av offentlig journal skal skje ved fravær (både uforutsett og forutsett))? Se arkivforskriften, den sier mye om akkurat dette.

*J/N (hvis nei, lag rutiner (og etabler fraværsordning)).*

2.4

Er alle ansatte i postmottaket kjent med arkivforskriftens regler om offentlig journal og organets rutiner for journalføring?

*J/N (hvis nei, gjennomfør opplæring)*

2.5

I hvilken grad journalfører ansatte saksdokumenter mottatt til og sendt fra egen e-postkonto?

*Skala 1-10 (hvis under 5, gjennomfør tiltak som systemstøtte og/eller opplæring)*

Forslag til kartleggings-/analysemetoder:

* egenevaluering/-rapportering på medarbeider- eller mellomledernivå
* intervju av et utvalg medarbeidere (f.eks. et visst antall pr. avdeling)
* analyse av total korrespondansemengde (e-postserver) vs. journalførte e-poster i systemet med påfølgende antakelse om journalføringsnivået
* antakelse basert på endring av antall journalførte e-post etter gjennomføring av tiltak (f.eks. opplæring)

2.6

Vurder hvorvidt saksdokumenter for organet utveksles via SMS/sosiale medier. Hvis ja, i hvilken grad journalføres saksdokumenter mottatt til og sendt fra ansattes mobiltelefon (SMS) og fra sosiale medier?

*Skala 1-10 (hvis under 5, gjennomfør tiltak som systemstøtte og/eller opplæring)*

2.7

Har alle ansatte gjennomført opplæring i hvordan journalføringskriteriene skal forstås og hvordan journalføring og arkivering skal gjøres iht. organets rutiner for dette?

*J/N (hvis nei, gjennomfør opplæring)*

2.8

Er opplæring av nyansatte i hvordan journalføringskriteriene skal forstås og hvordan journalføring/registrering skal gjøres en del av introduksjonsopplegget for organets nye medarbeidere?

*J/N (hvis nei, ta dette inn i introduksjonsopplegget)*

2.9

Er organet omfattet av offentlighetsforskriften § 6 slik at man er pålagt å publisere journal på Internett? Gjøres dette?

*J/N (hvis ja, deretter nei, sørg for publisering i tråd med kravet i nevnte bestemmelse)*

Spesielt om Offentlig elektronisk postjournal (OEP)

* Arkiv/ansatte/ledelse bør gjøre seg kjent med OEP-veilederen.[*http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Informasjonspolitikk/OEP\_veiled ning\_2.pdf*](http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Informasjonspolitikk/OEP_veiledning_2.pdf)
* Det er i utgangspunktet lik innsynsrett i papirbaserte og elektroniske journaler. Et offentlig organ må derfor være forberedt på å legge fram kopi av papirbaserte journaler på ordinær måte dersom noen krever innsyn etter hovedregelen i offentlighetsloven § 3.
* Det må være mulig å arkivere et eksternt dokument som man ikke journalfører. Alle organ som har gått over til elektronisk arkivering, må derfor påse at arkivsystemet inneholder nødvendig funksjonalitet som gjør det mulig å arkivere et eksternt dokument selv om man ikke journalfører det, og at man har interne rutiner som legger til rette for dette.
* Teksten i journalen skal skrives i samme målform som målformen i dokumentet, slik at et dokument på nynorsk registreres med journaltekst på nynorsk og et dokument på bokmål med journaltekst på bokmål. Det er i strid med likestillings- og likeverdsprinsippet i lov om målbruk i offentlig tjeneste å påby ensartet målform i journalen.
* Journalen bør ikke inneholde forkortelser som ikke er allment kjent. Særlig bør man unngå slike forkortelser i avsender- og mottakerfeltet.
* Arkivet og saksbehandlerne bør være kjent med forskjellen mellom nøytralisering og skjerming.
* Etter gjeldende OEP-retningslinjer skal forhåndsklassifisering begrenses til de tilfeller der det er klart at dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger, eller der hele eller deler av dokumentet faller inn under en unntaksregel i offentlighetsloven, og det er klart at det ikke er aktuelt å gi merinnsyn.
* I OEP er det feltet *Unntaksgrunnlag dokument* som skal brukes til å angi eventuell forhåndsklassifisering. Feltet er gitt denne benevnelsen for å klargjøre at hjemmelshenvisningen gjelder det underliggende dokumentet. Det vil si at hjemmelshenvisning i offentlig journal BARE skal benyttes til å forhåndsklassifisere det underliggende dokumentet.
* Søkesperre er pålagt i OEP.
* OEP-retningslinjene pålegger alle organer å praktisere følgende rutiner:

(1) Når det er nødvendig å skjerme journalopplysninger for å hindre innsyn i taushetsbelagte opplysninger om en navngitt person, er det alltid navnet på personen som skal skjermes. Navnet må skjermes i alle felt der det forekommer, dvs. i avsender og mottakerfeltet og i saks- og dokumentomtalen.

(2) Dersom andre opplysninger enn selve navnet kan røpe det taushetsbelagte forholdet, må også disse opplysningene skjermes i alle de aktuelle feltene. I den sammenheng må det også tas hensyn til at systemet kan kople mellom opplysninger på saks- og dokumentnivå og til journalopplysninger om tidligere dokumenter i den samme saken, både i avsender- og mottakerfeltet og i feltet for både saks- og dokumentomtale.

(3) Dersom saksomtalen, eventuelt en annen journalopplysning om tidligere dokumenter i saken, vil røpe hvilken person det gjelder når det blir omtalt et taushetsbelagt forhold i journalopplysninger om et nytt dokument, skal en av følgende to framgangsmåter velges:

(3a) Det nye dokumentet registreres med nytt saksnummer, med kryssreferanse til saksnummeret for de tidligere dokumentene i saken.

(3b) Man skal i nødvendig grad gå tilbake til tidligere dokumenter i saken og skjerme journalopplysninger om disse, for deretter å sende rettet versjon av offentlig journal til OEP-tjenesten, med beskjed om at den nye versjonen skal erstatte tidligere versjon.

2.10

Tilgjengeliggjør organet saksdokumenter på Internett? Hvis ja, er det etablert rutiner for kvalitetssikring før publisering slik at organet ikke publiserer opplysninger eller materiale som aldri skal publiseres på Internett? Også hvis ja, opplyser organet på Internett hvilke kriterier som ligger til grunn for utvalget av dokumenter som publiseres? Se offentligforskriften § 7.

*J/N (hvis ja, deretter nei, sørg for at kvalitetssikringsrutiner etableres og utvalget beskrives)*

**Del 3, lovkrav: behandling av innsynskrav**

3.1

Har organet rutiner som bestemmer hvordan krav om innsyn skal identifiseres og saksbehandles, inkl. hvordan organet skal sikre at lovens regler om saksbehandlingstid overholdes og hvordan en eventuell klagebehandling skal skje? Se offl. §§ 9, 28, 29, 30.

*J/N (hvis nei, lag rutiner)*

3.2

Har organet rutiner som klargjør hvordan innsynskrav og saksdokumenter generert som følge av saksbehandling av innsynskravet, skal journalføres? Vær oppmerksom på at innsyn etter offl. § 9 ofte fører til opprettelse av et nytt saksdokument som i seg selv kan være arkiv- og/eller journalpliktig!

*J/N (hvis nei, lag rutiner for dette)*

3.2

Er organets ledelse kjent med reglene om håndtering av krav om innsyn og organets rutiner for dette?

*J/N (hvis nei, gjennomfør opplæring)*

3.3

Er alle ansatte i postmottaket kjent med reglene om håndtering av krav om innsyn og organets rutiner for dette?

*J/N (hvis nei, gjennomfør opplæring)*

3.4

Har andre ansattgrupper med behov for det (f.eks. kommunikasjonsavdelingen) tilstrekkelig kunnskap om reglene om håndtering av krav om innsyn og organets rutiner for dette?

*J/N (hvis nei, gjennomfør opplæring)*

3.5

Er opplæring av nyansatte i reglene om håndtering av krav om innsyn og organets rutiner for dette en del av introduksjonsopplegget i organet?

*J/N (hvis nei, ta dette inn i introduksjonsopplegget)*

3.6

Har organet rutiner for hvordan krav om innsyn skal håndteres ved fravær (uforutsett og forutsett)?

*J/N (hvis nei, etabler fraværsordning)*

**Del 4, lovkrav: taushetsplikt**

OBS!

* Når man skal vurdere organets forhold til taushetspliktbestemmelsene, er det ekstra viktig å kjenne sitt juridiske miljø. Taushetsplikten og dennes juridiske konsekvenser for organet er til dels kompleks, og finnes i en rekke lov- og regelverk, instrukser og retningslinjer.
* Vær også oppmerksom på at innsyn i taushetsbelagte opplysninger kan gis i spesielle tilfeller, f.eks. ved partsinnsyn (jf. også del 5 nedenfor).

4.1

Har organets kartlagt sitt forhold til taushetsplikten?

*J/N (hvis nei, gjennomfør kartlegging)*

4.2

Er organets ledelse kjent med reglene om taushetsplikt og reglenes anvendelse i organet?

*J/N (hvis nei, gjennomfør opplæring)*

4.3

Har organet rutiner for sikring og kvalitetssikring av registreringer av taushetspliktig informasjon i systemene der slik informasjon registreres?

*J/N (hvis nei, lag rutiner)*

4.4

Har organet rutiner for kvalitetssikring av offentlig journal slik at taushetsbelagt informasjon ikke fremgår av den?

*J/N (hvis nei, lag rutiner)*

4.5

Har ansatte i postmottaket tilstrekkelig kunnskap om reglene om taushetsplikt, hvilken informasjon i organet som normalt er taushetspliktig, og hvordan denne informasjonen skal sikres og kvalitetssikres?

*J/N (hvis nei, gjennomfør opplæring)*

4.6

Har andre ansattgrupper med behov for det (f.eks. kommunikasjonsavdelingen) tilstrekkelig kunnskap om reglene om taushetsplikt, hvilken informasjon i organet som normalt er taushetspliktig, og organets rutiner for håndtering av slik informasjon?

*J/N (hvis nei, gjennomfør opplæring)*

**Del 5, lovkrav: likebehandling (forbud mot forskjellsbehandling)** Se offl. § 6.

5.1

Har organet rutiner for å sikre at kravet om likebehandling ikke brytes, f.eks. rutine for registrering av resultatet av innsynsvurderingen i tilknytning til dokumentet som er vurdert?

*J/N (hvis nei, lag rutiner)*

5.2

Er organets ledelse kjent med offentlighetslovens forbud mot forskjellsbehandling av sammenliknbare tilfeller?

*J/N (hvis nei, gjennomfør opplæring)*

5.3

Har andre ansattgrupper med behov for det (f.eks. kommunikasjonsavdelingen) tilstrekkelig kunnskap om offentlighetslovens forbud mot forskjellsbehandling?

*J/N (hvis nei, gjennomfør opplæring)*

**Del 6, avslutning: vurdering av etterlevelse**

**Organet bør etterstrebe å svare positivt på samtlige spørsmål (med unntak, så klart, av de spørsmålene som krever en bredere vurdering). Svarer man negativt, bør organet gjennomføre tiltak som gjør at svaret på spørsmålet blir positivt.**

Målekriterier og tiltak

Til nevnte spørsmål 5 i del 2, må det bemerkes at det er vanskelig å vurdere hvorvidt organet etterlever kravene om journalføring av saksdokumenter på e-post til og fra den enkelte ansattes e-postkonto og på SMS til og fra den enkelte ansattes mobiltelefon. Personopplysningsforskriften begrenser sterkt arbeidsgivers mulighet til å kontrollere hvorvidt journalføring faktisk finner sted og/eller gripe inn, f.eks. med tekniske hjelpemidler, for å sikre at lovkravet etterleves. Opplæring av og oppfordringer til ansatte om å journalføre fortløpende blir dermed sentrale deler av arbeidet for å sikre etterlevelse av dette lovkravet.

Etterlevelse

Denne sjekklisten tar utgangspunkt i etterlevelse av de konkrete kravene i loven. Organet bør samtidig arbeide for å oppnå en praksis som er i overensstemmelse med lovens formål og hensikt. Dette kan man f.eks. gjøre ved å sette seg mål om å gi merinnsyn i en bestemt andel av dokumentene loven gir anledning til å unnta fra innsyn, eller ved å publisere journal og utvalgte saksdokumenter på internett (jf. for øvrig spm. 2.9 (med underpunkter) og 2.10).

Statistikk og systemstøtte

Organet bør vurdere hvilke data som kan være aktuelle å bruke for å måle, analysere og forbedre organets arkivdanning. Avhengig av organets behov, kan tekniske løsninger tas i bruk for å bistå i datagenerering og -uttak. Der omfanget er mindre, eller organet er lite, kan manuell statstikkføring være mer aktuelt. Vær oppmerksom på at det ikke er et krav i loven om at organet skal statistikkføre sin journalførings- og innsynspraksis.

Hvordan kan du bruke denne sjekklisten?

Det legges ikke begrensninger på bruken av denne sjekklisten fra Norsk Arkivråds side. Det betyr at enhver kan videreutvikle og tilpasse sjekklisten som man ønsker. Norsk Arkivråd setter likevel stor pris tilbakemeldinger om hvordan sjekklisten kan utformes bedre, eller om den har feil eller mangler som må rettes.