

Del 1 Journalføring

1. Innledning
2. Hva er en journal
3. Hvorfor må vi journalføre
4. Forholdet mellom journalføring og offentlighet
5. Rettsgrunnlag
6. Hvilke dokumenter skal journalføres
7. Virksomhetsinterne saksdokumenter
8. Hvordan skal man journalføre
9. Konsekvenser av ikke å journalføre
10. Hva skal arkiveres
11. Når skal man journalføre – behov for gode rutiner
12. Nærmere om opplysningene i journalen
13. Eksempler

1. Innledning

I denne artikkelen gis det en kortfattet informasjon til kommunes virksomheter og ansatte om reglene for journalføring, samt litt om reglene for arkivering. Artikkelen ble sist oppdatert 01.01.2019.

Alle offentlige organer er forpliktet til å ha arkiv og til å føre journal over dokumenter i saker som blir til i organet eller som kommer inn til organet. I Oslo kommune er det bestemt at hver kommunale virksomhet (kommunen består av om lag 50 virksomheter) skal ha sitt eget arkiv. Dette følger av Oslo kommunes arkivinstruks. I tillegg følger det av instruksjonen at dokumenter som sendes mellom kommunens virksomheter skal journalføres.

Den enkelte virksomhet plikter å journalføre og arkivere dokumenter etter reglene i arkivloven, arkivforskriften og Oslo kommunes arkivinstruks.

Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet er overordnet ansvarlig byrådsavdeling for arkivloven i kommunen. Byarkivet (en avdeling i Kulturretaten) er Oslo kommunes faginstans på arkiv og herunder journalføring.

2. Hva er en journal

Journalen gir en løpende kronologisk og systematisk oversikt over dokumenter i de sakene som et organ (virksomheten) oppretter. Ofte bruker man ordet postjournal og med journal her menes postjournal. Journalen skal identifisere de enkelte dokumentene som føres inn i journalen. Selve journalen er som hovedregel offentlig, jf. offentleglova § 3.

I Oslo kommune skal journalen publiseres på kommunens hjemmeside. Dette følger av *Instruks for postjournal på Internett*.

En virksomhet kan ha flere journaler. Dette følger av arkivforskriften § 9 første ledd første punktum. Et praktisk eksempel kan være bydeler som kan ha en helt egen journal for

dokumentene i enkeltsaker innen barnevernet. Disse journalføringene kan også i sin helhet unntas offentlighet, jf. forskrift til offentleglova § 9 femte ledd bokstav c).

Å journalføre er ikke det samme som å arkivere, men dersom dokumentet journalføres ligger det i dette at dokumentet også vil bli arkivert. Arkivplikten går ellers lengre enn journalføringsplikten, se nærmere om dette i punkt 10 nedenfor.

Arkivloven stiller nærmere krav til oppbevaring og sikring av offentlige arkiv. Loven har et annet formål enn offentleglova, men for begge lovene er journalføring helt sentralt for formålet.

3. Hvorfor må vi journalføre

Det er flere grunner til at det er fastsatt bestemmelser i arkivforskriften og i offentleglova om at offentlige organer (virksomheter) plikter å journalføre. Kortfattet kan det vises til følgende:

- Journalen er med på å lage en ryddig og oversiktlig sak som gjør at andre kan ta over saksbehandlingen på kort varsel.
- Journalen viser internt hvem som er saksbehandler på en sak og gir den enkelte grunnlag for oppfølging av saksbehandlingen.
- Journalføring sikrer at henvendelser som krever svar, blir besvart, og at svaret gis innen rimelig tid.
- Journalen er med på å sørge for dokumentasjon (notoritet), både for nåtiden og ettertiden, på hva som har skjedd i en sak.
- Journalen er med på å sørge for en reell mulighet for en etterprøving (og overprøving) av saksbehandlingen.
- Journalen gir allmennheten mulighet til å kunne identifisere de dokumentene de vil be om innsyn i.
- Journalen er på sett og vis den «nøkkelen» som allmenheten (media og publikum og alle andre) har til å kunne følge med på kommunens saksdokumenter. Hvis et dokument ikke er journalført, er det vanskelig for allmenheten å vite at det finnes.

4. Forholdet mellom journalføring og offentlighet

Selv om et dokument skal journalføres, betyr ikke det at det blir offentlig. Om et dokument er offentlig – og på hvilket tidspunkt – reguleres av offentleglova (og enkelte andre særlover).

Retten til innsyn etter offentleglova forutsetter heller ikke journalføring – det kan foreligge innsynsrett i et dokument selv om dokumentet ikke er (og skal være) journalført.

5. Rettsgrunnlag

Plikten til å journalføre dokumenter følger av arkivregelverket. Dette er:

- Arkivloven ([lenke](#)),
- Arkivforskriften ([lenke](#)) og
- Oslo kommunes arkivinstruks ([lenke](#)).

I tillegg følger det av offentleglova § 10 første ledd at virksomheter som er omfattet av loven, har en plikt til å føre journal etter reglene i arkivloven med forskrifter. Regelsettene er ved dette tett knyttet sammen.

6. Hvilke dokumenter skal journalføres

Det er fire kriterier som alle må være oppfylt for at et dokument skal være journalføringspliktig. Disse følger av arkivforskriften § 9 sammenholdt med offentleglova § 4:

1. Dokumentet må være et saksdokument for organet,
2. Dokumentet må enten ha kommet inn til eller ha blitt sendt ut fra organet (men se også punkt 7 om virksomhetsinterne dokumenter),
3. Dokumentet må være gjenstand for saksbehandling og
4. Dokumentet må ha verdi som dokumentasjon

Nærmere om de fire kriteriene

6.1 Saksdokument for organet

For at det skal oppstå journalføringsplikt, må det foreligge et saksdokument for organet (virksomheten). Dette følger av arkivforskriften § 9 første ledd sammenholdt med offentleglova § 4.

Først må man vurdere om det foreligger et dokument. Dokumentbegrepet er teknologinøytralt, slik at selve lagringsformen ikke har betydning. Begrepet omfatter for eksempel brev, notater, sms'er, e-poster og innlegg på sosiale medier. Dette er det sjelden vanskelig å finne ut av. For ordens skyld presiseres det at også en møteinnkalling som kommer gjennom Outlook (kalenderinnføring) er et «dokument» som skal journalføres på lik linje med andre dokumenter dersom de øvrige kriteriene for journalføring er oppfylt.

Deretter må man vurdere om dokumentet har et innhold som gjør det til et saksdokument. Utgangspunktet for vurderingen er innholdet i dokumentet. Det er et grunnvilkår at dokumentet inneholder opplysninger som gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til organet. Det betyr at private dokumenter faller utenfor. Det er ikke et krav om at dokumentet må gjelde en konkret sak som er under behandling. Også dokumenter som er mottatt i kopi eller til orientering, kan derfor være et saksdokument for organet.

Etter *offentleglova* har det ikke noe å si om dokumentet har vært gjenstand for noen egentlig saksbehandling i virksomheten for at det skal være å anse som et saksdokument. For at journalføringsplikt for saksdokumentet skal oppstå, er det imidlertid etter *arkivforskriften* et kriterie at dokumentet har vært gjenstand for en saksbehandling, men det skal lite til for at dette er oppfylt. Se nærmere nedenfor under det tredje kriteriet for journalføringsplikten punkt 6.3).

Det er likevel en nedre grense for hva som kan regnes som et «saksdokument». I en uttalelse fra Stortingets ombudsmann fra 2008 (sak 2591/2008) gikk følgende frem:

- Ombudsmannen uttalte at e-poster, sms'er, mv, som *utelukkende inneholder praktiske opplysninger eller avklaringer uten direkte betydning for behandlingen av saken*, ikke kan anses som et saksdokument.
- Ombudsmannen uttalte videre at det basert på en alminnelig språkforståelse ikke uten videre syntes naturlig å anse slike meldinger som «saksdokumenter».
- Han uttalte i tillegg at utveksling av praktisk informasjon foregår i betydelig omfang i forvaltningen og at også av effektivitets- og hensiktsmessighetsbetraktninger tilsier at det må være akseptabelt å avgrense saksdokumentbegrepet mot denne form for korrespondanse.

Dette unntaket må håndteres meget varsomt, det skal veldig lite til før en sms eller en e-post som inneholder noe mer enn en ren praktisk opplysning (for eksempel tid og sted for et møte), må regnes som et saksdokument. Som eksempel kan det nevnes at dersom også en agenda for møtet fremgår av en e-post om tid og sted for møtet, vil det i utgangspunktet være et saksdokument.

Som regel er det enkelt å fastslå hva som er et saksdokument for organet (virksomheten), men noen ganger kan det oppstå tvil. Dette er nærmere omtalt i Justisdepartementets *Rettleiar til offentleglova* sidene 33-38. ([lenke](#)).

6.2 Dokumentet må enten ha kommet inn til, eller blitt sendt ut fra organet

Dokumentet må enten ha kommet inn til, eller ha blitt sendt ut av organet. Det er sjelden vanskelig å fastslå om dette vilkåret er oppfylt. For Oslo kommunes del er det likevel viktig å merke seg følgende:

- Dokumenter som sendes mellom kommunens virksomheter (med andre ord innad i Oslo kommune) skal journalføres når de øvrige kriteriene også er oppfylt.
- Dette gjelder også for de dokumenter som kan unntas offentlighet som interne dokumenter etter offentleglova § 14 første ledd og som derfor ikke er journalføringspliktige etter arkivforskriften.
- At slike dokumenter likevel skal journalføres følger av kommunens egen arkivinstruks, vedtatt av bystyret. Det vises til instruksens punkt 2.2.1 første og annet ledd sammenholdt med instruksens punkt 1.3 annet ledd.
- Kommunens arkivinstruks fastsetter ved dette en plikt til journalføring av dokumenter mellom kommunens virksomheter som går lengre enn det som følger av arkivloven med forskrift og av offentleglova. Dette har bystyret bestemt.

Se også punkt 7 nedenfor – enkelte virksomhetsinterne dokumenter som ikke sendes ut av virksomheten, er det også journalføringsplikt for.

6.3 Dokumentet må være gjenstand for saksbehandling

Dette kriteriet må vurderes konkret. Ikke ethvert utgående dokument eller ethvert skriftlig svar på en forespørsel kan regnes som saksbehandling. Terskelen for når kriteriet er oppfylt er likevel lav.

Som eksempel på hva som faller innenfor «gjenstand for saksbehandling» kan nevnes:

- Henvendelser som starter en sak eller foranlediger saksbehandling.
- Når det utarbeides en skriftlig begrunnelse for en avgjørelse, er dokumentet en saksbehandling som må journalføres.
- Dokumenter som har vært eller ment å være en del av saksgrunnlaget for en videre saksbehandling.
- Dokumenter om forhold som har betydning for fremdriften av saken, selv om forholdene ikke har betydning for utfallet.
- Eksterne henvendelser knyttet til saksbehandlingen.
- Dokumenter som er et ledd i saksbehandling i henhold til forvaltningslovens bestemmelser.

6.4 Dokumentet må ha verdi som dokumentasjon

Dokumenter som stadfester eller beviser (dokumenterer) at bestemte handlinger eller vurderinger har funnet sted, har verdi som dokumentasjon. Listen for hva som har verdi som dokumentasjon må legges lavt.

Et dokumentets verdi som dokumentasjon vurderes ikke bare ut fra nåtiden men spesielt ut fra den betydning dokumentet har når man i ettertid skal kunne fremskaffe informasjon om og bevis for hva som har skjedd i en sak. Dette har også betydning for klageorganers og andre utenforståendes mulighet til å etterprøve og overprøve saksbehandlingen.

Viktige vurderingstema kan være om dokumentet:

- gir innsikt i hva som har vært vurdert, eller
- er med på å gi innsikt i det faktiske grunnlaget for en vurdering, eller
- er med på å gi innsikt i om saksbehandlingsregler har vært fulgt, eller
- gir innsikt i forhold som har hatt betydning for saksbehandlingstiden.

7. Virksomhetsinterne dokumenter

Virksomhetsinterne dokumenter er dokumenter som kun sirkulerer innenfor den enkelte virksomheten (innenfor en etat, innenfor et foretak, innenfor en bydel, mv.). Slike dokumenter er det i utgangspunktet valgfritt å journalføre for virksomheten.

Det er likevel viktige unntak fra dette:

- Et dokument med en endelig avgjørelse til organet (virksomheten) i en sak, for eksempel *Byrådens sak* eller *Etatssjefens sak*, skal journalføres.
- Generelle retningslinjer for saksbehandlingen til organet (virksomheten), skal journalføres.
- Saksfremlegg med vedlegg til et kommunalt folkevalgt organ skal journalføres, det samme skal sakslisten.

Unntakene følger av arkivforskriften § 9 første ledd bokstavene a til c, sammenholdt med offentleglova § 14 andre ledd og § 16. De andre unntakene som fremgår av disse bestemmelsene er allerede journalføringspliktige på grunn av Oslo kommunes arkivinstruks som bestemmer at inn og utgående dokumenter mellom kommunes virksomheter skal journalføres.

Det er verdt å merke seg at det kan være arkivplikt for et dokument selv om dokumentet ikke er journalføringspliktig. Se nærmere om arkivplikt i punkt 10 nedenfor.

8. Hvordan skal man journalføre

Den praktiske journalføringen vil avhenge av virksomhetens sak/arkivsystem. Ved opprettelsen av et dokument i saksbehandlingssystemet vil saksbehandleren normalt ha et valg med hensyn til om dokumentet skal journalføres eller ikke. Ved registrering av innkomne dokumenter i virksomheten, er det normalt dokumentsenderet i virksomheten som foretar registreringen og journalføringen i saksbehandlingssystem.

Dersom det er tvil om hvordan man skal journalføre for eksempel en e-post eller en sms inn i saksbehandlingssystemet eller om et internt notat for eksempel bør eller skal journalføres, kan det tas kontakt med arkivpersonalet i egen virksomhet.

Saksbehandling skal som hovedregel skje i saksbehandlingssystemet slik at en slipper i ettertid å sørge for å få e-post, sms, mv journalført. Husk at Outlook ikke er virksomhetens sak- arkivsystem. Det samme gjelder for Workplace, Sharepoint, mv. Husk også å tenke gjennom journalføringsreglene fortløpende ved hver eneste e-post, sms, mv du mottar eller sender som ikke er helt interne innad i virksomheten.

Det er viktig å tenke gjennom tittelen på dokumenter som opprettes eller som registreres inn slik at den er korrekt og mest mulig dekkende for innholdet. Det vises til arkivforskriften § 10 om opplysninger i journalen. Se ellers punkt 12 nedenfor om skjerming av taushetsbelagte opplysninger, muligheten for kobling av titler i journalen, mm.

9. Konsekvenser av ikke å journalføre

Journalføring er en lovpålagt oppgave som skal utføres på linje med alle andre oppgaver. Det er et lederansvar å gi opplæring og lage rutiner, men den enkelte ansatte har også ansvar for å følge reglene og ved det bidra til at journalføringsplikten oppfylles. Journalføring (og arkivering) er et viktig bidrag til et velfungerende demokrati ved at det sikrer at andre i ettertid har en praktisk og reell mulighet til å vurdere og evaluere det som virksomheten har gjort i en sak. I tillegg vil det kunne medføre store konsekvenser for enkeltpersoner dersom dokumenter i forvaltningssaker ikke journalføres (og arkiveres), bl.a. i lys av rettighetsdokumentasjon, erstatningssaker, spørsmål om forskjellsbehandling, mv.

Blant instanser og andre som i ettertid kan evaluere og gjennomgå hva virksomheten har gjort i en sak:

- Bystyret
- Kommunerevisjonen
- Internrevisjonen
- Fylkesmannen (i enkelte sakstyper)
- Stortingets ombudsmann
- Domstolen
- Granskningskommisjoner
- Forskere og historikere
- Media og publikum

10.Hva skal arkiveres

Formålet til arkivloven – og formålet med et arkiv – fremgår av arkivloven § 1. Loven skal:

- sikre at arkivmateriale (dokumenter) som har kulturell eller forskningsmessig verdi, eller som
- inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon

blir tatt vare på og gjort tilgjengelig for ettertiden. Arkivene er historiske vitnesbyrd og en del av vår felles hukommelse. I tillegg sikrer arkivering at kommunen kan oppfylle offentlighetens demokratiske rettigheter som innsyn og kontroll.

Arkivplikten går lengre enn journalføringsplikten:

- Dokumenter som blir til i virksomheten som *enten* fører til saksbehandling *eller* har verdi som dokumentasjon, skal arkiveres. Det er ikke journalføringsplikt for disse.
- Det er likevel ingenting i veien for å journalføre dokumentet selv om ikke alle kriteriene for journalføring er oppfylt. Det kan være praktisk dersom det er arkivplikt for det. Dette kan for eksempel være tilfellet dersom virksomhetens sak- arkivsystem rent praktisk ikke legger til rette for arkivering av dokumenter som ikke journalføres.
- Det er regler for arkivbegrensning. Det betyr at man ikke bør journalføre dokumenter som klart ikke er skal journalføres og heller ikke skal arkiveres. Et eksempel på dette er reklame.

Ved tvil om hvordan man arkiverer dokumenter som ikke er (og skal) journalføres, kan det tas kontakt med den enkelte virksomhets dokumentcenter.

11. Når skal man journalføre – behov for gode rutiner

Journalen skal være en kronologisk og systematisk oversikt over saksdokumenter som kommer inn til og som sendes ut av virksomheten (en slags dagbok). Journalføringen skal – og må – derfor skje fortløpende. En fortløpende journalføring innebærer at det må foretas en vurdering av dokumentasjonsverdien av innkomne og utgående dokumenter idet dokumentet er gjenstand for saksbehandling. Dette for å holde orden og kontroll på saken og saksavviklingen. Også sett ut fra hensynene bak offentleglova, er det klart at journalføringen skal skje fortløpende.

Det fremgår av *Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune* av 02.07.2015 (pkt. 5) at virksomhetsleder bl.a. har ansvaret for at virksomheten har rutiner for å overholde lover og regler. Eksempel på gode rutiner for journalføring kan være:

- At virksomheten har utarbeidet rutinebeskrivelser
- Kurs for alle nybegynnere, også innleide konsulenter og alle på kortvarige engasjementer
- Jevnlige oppfølgingskurs for alle saksbehandlere
- Lederne tar journalføring opp som tema på møter
- Ved start av større prosjekter i kommunen mv. bevisstgjøres det for om – og når – journalføringsplikten inntreffer og det lages rutiner for journalføring i prosjektet
- Utpeking av personer med særlig kunnskap om journalføring i den enkelte virksomhet (i tillegg til arkivpersonalet)

12. Nærmere om opplysningene i journalen

Byarkivet (avdeling i Kulturretaten) er Oslo kommunes faginstans på arkiv og journalføring. Råd og veiledning om hvordan en journal skal føres kan fås ved henvendelse dit. Også den enkelte virksomhets dokumentsenter vil kunne bistå. Dette gjelder bl.a.:

- Nærmere om hvilke opplysninger skal fremgå av journalen
- Nærmere om titler i journalen. Det skal som et utgangspunkt være mulig å se hva et dokument omhandler. Se ellers siste avsnitt under punkt 8 ovenfor der det fremgår at det er viktig å tenke gjennom tittelen på dokumenter som opprettes eller som registreres inn slik at denne er korrekt og mest mulig dekkende for innholdet.
- Nærmere om skjerming av opplysninger i journalen. Alle opplysninger som er underlagt taushetsplikt skal skjermes i den journalen som gjøres offentlig tilgjengelig.
- Nærmere om koblingsfaren (titlene, både på dokumentet og selve sakstittelen). Ulike opplysninger kan til sammen utgjøre en fare for å røpe taushetsbelagte opplysninger dersom de kobles sammen. Denne faren øker ved postjournaler der journalinnføringene er elektronisk søkbare.

13. Eksempler

Skal journalføres

- Fra en privat part: «Vedlagt følger til orientering mitt brev til departementet».
- Fra en privat parts advokat: «Kan vi få til et møte om saken? Min klient vil gjerne forklare nærmere om grunnlaget for søknaden.»
- Fra en etat til en annen etat: «Vedlagt følger referat fra møtet»
- Fra en etat til en annen etat: «Vedlagt følger dagsorden til møtet fredag»

Ikke plikt til journalføring

- Fra en offentlig instans: «Vi inviterer til frokostmøte om vår årsberetning. Fint om dere videresender til andre som kan være interessert.»
- Fra en privat parts advokat om et avtalt møte: «Kl. 14 passer fint. Kan vi ta det på mitt kontor?»