



SIVILOMBUDET

Uttalelse

Sak: 2022/1370

Journalføringen og behandlingen av innsynskrav i meldinger via Facebook Messenger

Saken gjaldt innsyn i meldingsutvekslingen mellom en ansatt i Utenriksdepartementet og Rolls-Royce om det varslede salget av Bergen Engines. Meldingsutvekslingen hadde skjedd via Facebook Messenger og på e-post. Utenriksdepartementet hadde gitt innsyn i en versjon av Messenger-meldingene som var oversendt Stortinget, der enkelte opplysninger var utelatt. For Sivilombudet reiste saken spørsmål om departementet hadde de originale meldingene, om arkiv- og journalføringsplikten var overholdt, og om det forelå en plikt til å forsøke å gjenopprette de opprinnelige meldingene. Sivilombudet har undersøkt det rettslige grunnlaget for å utelate navn på saksbehandlere ved innsynskrav. Saken omfattet også oppføringen av en konkret sak knyttet til Bergen Engines-saken på departementets elektroniske postjournal på eInnsyn, og generelle spørsmål om journalføring av E-lisenssaker som gjelder eksportkontroll. Til sist ble det reist spørsmål om saksbehandlingstiden.

Sivilombudet kom til at Messenger-meldingene var saksdokumenter som var gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon, og dermed var journalføringspliktig, jf. forskrift om offentlige arkiv § 9. Ombudet minnet også om at arkivplikten - i motsetning til journalføringsplikten - inntreder dersom dokumentet enten har verdi som dokumentasjon eller er gjenstand for saksbehandling. Departementet ble bedt om å vurdere om den beskrivelsen av rekkevidden av arkivplikten av særlig e-post som kom til uttrykk i svarene til ombudet, er korrekt og dekkende for departementets praksis.

Sivilombudet uttalte at dokumenter som ellers oppfyller vilkårene for journalføringsplikten, men som både inneholder saksopplysninger og private opplysninger, skal journalføres med sitt opprinnelige innhold. Det er bare dokumenter som «utelukkande» er av privat karakter som ikke er omfattet av saksdokumentbegrepet i offentleglova § 4.

Det er etter offentleglova ikke hjemmel til å utelate eller sladde navnet på saksbehandlere med den begrunnelse at saken er «eksepsjonell».

Sivilombudet uttalte at det er uheldig at departementet ikke tidligere oppdaget at det finnes arkivert ytterligere en versjon av Messenger-meldingene. Departementet ble også bedt vurdere om de beskrevne rutinene for behandling av innsynskrav er gode nok og om det kan være behov for å innføre rutiner for å avklare med saksbehandler om det finnes saksdokumenter ut over det som er arkivert, før innsynskravet besvares.

Departementet har gitt uttrykk for at dersom det er gjort feil i forhold til arkivplikten, er det god forvaltnings-skikk å forsøke å rette feilen. Sivilombudet var enig i dette og mente at departementet i tråd med god forvaltnings-skikk bør forsøke å gjenopprette Messenger-meldingene med sitt originale innhold. Sivilombudet ba departementet behandle innsynskravet på nytt.

Sivilombudet mente det er uheldig at det ikke går tydelig frem av departementets nettsted at departementet har andre journaler i tillegg til den offentlige elektroniske postjournalen. Videre ba sivilombudet om at departementet innen utgangen av 2022 orienterer om status og konklusjoner i arbeidet med leveransen til eInnsyn for E-Lisenssakene. Under henvisning til oppfølgingen av en konkret sak på eInnsyn, minnet sivilombudet om kravene til opplysningene i journalen som er oppstilt i forskrift om offentlige arkiv § 10.

Saksbehandlingstiden var for lang både ved behandlingen av kravet og for den utvidede begrunnelsen.

Sivilombudet ba om å bli holdt orientert om utfallet av den fornyede behandlingen av innsynskravet innen 1. juli 2022.

Sakens bakgrunn

I perioden 23. februar til 24. mars 2021 fremsatte noen journalister i Bergens Tidende (heretter journalistene) flere krav overfor Utenriksdepartementet om innsyn i korrespondansen og dokumentasjonen knyttet til Rolls-Royce' varslede salg av Bergen Engines. Utenriksdepartementet ga delvis innsyn 25. mars 2021 ved at det ble gitt innsyn i korrespondansen mellom departementet og Rolls-Royce. Utenriksdepartementet ga 30. mars 2021 også innsyn i en utskrift av Messenger-meldinger sendt mellom en ansatt i Utenriksdepartementet og en ansatt i Rolls-Royce.

Journalistene ba deretter om innsyn i skjermdumpene fra Messenger-meldingene, samt å få oppgitt hjemmel for sladdingen av navn og annen informasjon i de utgitte meldingene. Utenriksdepartementet svarte 6. mai 2021 at Messenger-meldingene det var gitt innsyn i «tilsvarer dokumentet som er journalført på saken. Det inneholder alle meldinger som er ansett å kunne inneholde saksopplysninger». Videre ble det opplyst at

«[f]lere av meldingene inneholder både personlig kommunikasjon og saksopplysninger. I slike tilfeller er det kun saksopplysningene som er arkivpliktige og omfattes av offentlighetsloven § 3. Gitt sammenhengen i kommunikasjonen, er enkelte deler av meldingene som anses som personlig kommunikasjon likevel beholdt i saksdokumentet. Det er kun en svært begrenset del av meldingene som er utelatt. De utelatte delene består av personlig kommunikasjon uten noen relevans for saken. Dette faller utenfor innsynsretten etter offentlighetsloven § 3.»

Den 7. mai 2021 ba journalistene om oversikt over alle dokumentene i saken med saksnummer 21/3617 og om en utvidet begrunnelse for avslaget gitt 6. mai 2021.

Departementet svarte 1. juni 2021 og skrev at den private kommunikasjonen falt utenfor innsynsretten etter offentlighetsloven § 3 jf. § 4. Departementet viste til Justis- og

beredskapsdepartementet, lovavdelingens Rettleiar til offentleglova punkt 4.4.3.2 om at private opplysninger kan strykes i kopien det blir gitt innsyn i dersom dokumentet inneholder både private opplysninger og saksopplysninger. Departementet skrev vidare:

«Når et dokument eller deler av et dokument faller utenfor innsynsretten etter offentlighetsloven § 3, blir innsyn ikke vurdert for dokumentet eller de aktuelle delene av dokumentet. En konsekvens er at det ikke oppgis noen unntakshjemmel og at det ikke gis utvidet begrunnelse.»

Departementet redegjorde så for rutiner for arkivering av Messenger- meldinger generelt og hva som var gjort i dette konkrete tilfellet:

«Det er noe ulik praksis for hvordan Messenger-meldinger, sms-er mv arkiveres. I noen tilfeller blir det tatt skjermdump og i andre tilfeller skrives meldingene av eller lastes ned avhengig av hvilke tekniske løsninger som er tilgjengelig for saksbehandlere i organet. I dette tilfellet inneholdt Messenger-meldingene både saksopplysninger og privat kommunikasjon. Videre skulle meldingene oversendes Stortinget og det ble lagt vekt på å finne en løsning som gjorde det mulig å journalføre og oversende saksopplysningene uten å inkludere den private kommunikasjonen. De delene av meldingene som inneholdt saksopplysninger eller var av betydning for sammenhengen ble derfor skrevet av. Navn på saksbehandlere mv ble ikke inkludert fordi dette ikke ble ansett som relevant for Stortingets behandling av saken. Den samlingen av Messenger-meldinger som ble oversendt Stortinget ble det også gitt innsyn i. Det finnes ingen annen versjon av Messenger-meldingene som kun inneholder de delene som er å anse som saksdokument for Utenriksdepartementet.»

Journalistene ba vidare 3. juni 2021 om innsyn i en e-post som skulle være sendt fra seksjon for eksportkontroll 10. mars 2021 til Rolls-Royce. Departementet svarte 7. juni 2021 at e-posten ikke var funnet. Den 16. juni 2021 svarte departementets kommunikasjonssjef at journalistene hadde fått det «UD har på arkiv». Dette ble gjentatt i e-post 25. juni 2021.

Journalistene brakte saken inn for Sivilombudet i klage 26. oktober 2021.

Våre undersøkelser

Vi ba Utenriksdepartementet i brev 22. november 2021 om å svare på flere spørsmål knyttet til departementets behandling av innsynskravene i Messenger-meldingene i sin opprinnelige form, samt to e-poster om Bergen Engines-saken. Spørsmålene gjaldt journalføring og arkivering av Messenger-meldingene, føring av elektronisk journal, spørsmål om muligheten til å gjenopprette dokumenter og adgangen til å unnta navn på saksbehandlere. I tillegg reiste ombudet spørsmål om saksbehandlingstiden.

Departementet svarte i brev 6. desember 2021 og e-post 9. desember 2021. Journalistene innga merknader til saken 14., 16. og 20. desember 2021.

På bakgrunn av departementets svar fant Sivilombudet grunn til å be om utdypende svar fra departementet knyttet til muligheter for gjenfinning og en eventuell plikt til å forsøke å gjenopprette dokumenter. Det ble også funnet grunn til å stille ytterligere spørsmål om journalføring og offentlig journal i eksportkontrollsaker. Dette ble gjort i brev 21. desember 2021.

Departementet svarte 14. januar 2022. Journalistene innga merknader 25. og 26. januar 2022 som ble oversendt til departementet til orientering.

Departementet har i svarene hit fastholdt at departementets arkiver tilfredsstillende arkivlovens krav og virksomhetens behov uten e-posten og alle Messenger-meldingene med sitt originale innhold. Av denne grunn har departementet ikke foretatt nærmere undersøkelser for å forsøke å gjenfinne eller gjenopprette dokumentene. Etter departementets syn kunne det ikke nektes innsyn i navn på saksbehandlere og opplyste at dette heller ikke var praksis i departementet. Imidlertid var Bergen Engines-saken «eksepsjonell» og dette var grunnen til at det unntaksvis var besluttet å sladde navn. Når det gjaldt eksportkontroll-sakene som ikke fremgår av journalen på elnnsyn, viste departementet til at offentlegforskrifta § 6 ikke er trådt i kraft. Videre svarte departementet at den strenge taushetsplikten i eksportkontrollloven § 2 setter begrensinger for åpenheten om eksport av forsvarsmateriell fra Norge, men at det pågår en gjennomgang av arbeidet med eksportkontrollsaker der det også blir sett på journalføringen og arkiveringen av slike saker. Departementet anså at behandlingstiden av innsynssaken ikke hadde vært i tråd med offentleglova § 29 første ledd og beklaget dette. Mer utfyllende redegjørelse for departementets syn fremgår nedenfor under Sivilombudets syn på saken.

Avisen ble gitt innsyn i den versjon av Messenger-meldingene som ble oversendt fra Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet til Utenriks- og forsvarskomiteen på Stortinget i brev 30. mars 2021, og der deler av dokumentene var utelatt. Sivilombudets undersøkelser har ikke knyttet seg til journalføringen og innsynet i dokumenter som ble gitt Stortinget, men til den originale meldingskorrespondansen.

Sivilombudets syn på saken

Saken gjelder klage over avslag på krav om innsyn. For sivilombudet har klagen ledet til spørsmål om departementets praksis knyttet til arkivering og journalføring, pkt. 2. Det omfatter både spørsmål om hva som er arkiv- og journalføringspliktig og spørsmål om adgangen til å fjerne opplysninger før arkivering, pkt. 2.2. og 2.3. Om adgangen til å sladde/utelate saksbehandlers navn står i pkt. 2.4. I tillegg har departementets svar ført til spørsmål om rutinene for journalføring og arkivering, pkt. 2.5., og rutinene for å håndtere innsynskrav, pkt. 2.6. Spørsmål om plikt til å forsøke å gjenopprette eller gjenfinne dokumenter er omtalt i pkt. 3. Ombudets merknader til saksbehandlingstiden finnes i pkt. 4.

1 Rettslige utgangspunkter

Det følger av offentleglova § 3 at det som hovedregel er innsynsrett i «[s]aksdokument, journalar og liknande register for organet». Innsynsretten etter offentleglova gjelder uavhengig av hva som er arkivert eller journalført hos organet. Innsynsretten forutsetter at dokumenter kan identifiseres og gjenfinnes. Offentlige organers plikt til å ha arkiv og til å føre journal over inngående og utgående dokumenter er derfor en forutsetning for at reglene om innsyn skal oppfylle sin funksjon, se eksempelvis sivilombudets uttalelse SOM-2020-1929.

Journalføringsplikten følger av offentleglova § 10 og omfatter «alle inngående og utgående dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er eller blir saksbehandla og har verdi som dokumentasjon», jf. forskrift om offentlige arkiv § 9. Hva som er et dokument er definert i arkivlova § 2 bokstav a og er sammenfallende med definisjonen av dokument i offentleglova § 4.

Offentlige organer har også arkivplikt. Alle dokumenter «som vert til som lekk i ei verksemd» skal «vera ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid», jf. arkivlova § 6 og arkivlova § 2 bokstav b. Det er bare dersom et dokument «verken har inngått i saksbehandlinga til organet eller har verdi som dokumentasjon», at arkivering kan unnlates, jf. forskrift om offentlege arkiv § 14. Det er i lovforarbeidene ikke definert hva som skal til for at det regnes som saksbehandling eller at et dokument har «verdi som dokumentasjon». Sivilombudet har i sin praksis lagt til grunn at terskelen er lav før arkivplikten og også journalføringsplikten inntreer.

Innsynsretten etter offentleglova gjelder også journaler, se § 3. Et offentlig organ kan ha en eller flere journaler for registrering av dokumentene i sakene som opprettes, se forskrift om offentlege arkiv § 9 første ledd. Hvilke opplysninger som skal stå i journalen er regulert i forskrift om offentlege arkiv § 10. Det står i offentlegforskrifta § 6 at departementene som fører elektronisk journal, skal gjøre journalen tilgjengelig på Internett. Imidlertid er bestemmelsen ikke trådt i kraft. I den kongelige resolusjonen 17. oktober 2008 (PRE-2008-10-17-1119) er det blant annet vist til at nødvendige tekniske løsninger først måtte på plass, men at bestemmelsen skulle tre i kraft senest innen utgangen av første halvår i 2009. I Rettleiaren til offentleglova (G-2009-419 kapittel 4.5.1) står det at «[d]ei organa som er omfatta av ordninga etter offentlegforskrifta § 6 fyrste ledd skal offentleggjere journalane sine gjennom ein felles sentral internettportal kalla Offentleg elektronisk postjournal (OEP). Denne er enno under utvikling, og difor har § 6 i offentlegforskrifta i skrivande stund [november 2009] ikkje teke til å gjelde». Etter dette har departementene tatt i bruk innsyn. Sivilombudet er ikke kjent med grunnen til at offentleglovforskrifta § 6 likevel ikke er trådt i kraft. I Kommunal- og distriktsdepartementets digitaliseringsrundskriv H-5/21 punkt 1.7 står det som krav at «[b]ruk av innsyn er obligatorisk for de statlige virksomhetene omfattet av forskrift til offentleglova § 6».

2 Skulle dokumentene vært journalført og arkivert?

2.1. Innledning

Kravet om innsyn i en usladdet versjon Messenger-meldingene, ble avslått av departementet med den begrunnelse at dokumentet ikke fantes i arkivet og at innsyn alt var gitt i det som «tilsvarer dokumentet som er journalført på saken». Departementet viste til at den versjonen det var gitt innsyn i «inneholder alle meldinger som er ansett å kunne inneholde saksopplysninger».

Departementet har overfor ombudet utdypet at innsynskravet var vurdert opp mot «saksdokumenter, både arkiverte og uarkiverte, som var i departementets besittelse og kjent for departementet på tidspunktet for innsynsbegjæringen. Innsyn ble gitt i Messenger-meldingen i den form den var arkivert og journalført for videre saksbehandling og dokumentasjon.» Det ble opplyst at meldingene kun forelå i dette format og at de sladdede opplysningene var varig slettet og ikke arkivert. Departementet gjentok også senere at journalistene hadde fått alt som var på arkiv.

I en situasjon der et dokument faktisk ikke finnes, kan det heller ikke gis innsyn. Når et dokument som synes å gjelde en sak for departementet, ikke er arkivert, er det grunn til å reise spørsmål ved om departementet har oppfylt arkiv- og journalføringsplikten. Videre er det spørsmål om departementet burde vurdert om det var mulig å gjenfinne dokumentet.

Det viste seg underveis i ombudets undersøkelser at en noe mer fullstendig versjon av Messenger-meldingene var funnet på et annet saksnummer. For ombudet gir det grunn til å vurdere om departementets rutiner der det fremmes innsynskrav er gode nok for å sikre at relevante dokumenter finnes.

2.2. Arkiv- og journalføringsplikten

2.2.1. Departementets redegjørelse

Utenriksdepartementet har i svarbrevet hit vist til at departementet etter arkivloven har «plikt til å arkivere viktig forvaltningsmessig dokumentasjon» og har oversendt rutinebeskrivelser for arkivering og journalføring av saksdokumenter som finnes i meldingstjenester mv.

På det konkrete spørsmålet herfra om departementet mente at Messenger-meldingene var journalført og arkivert i tråd med kravene i arkivlova, arkivlovforskriften og evt. interne rutiner, svarte departementet at «arkivering og journalføringen ivaretar arkivlovens krav.» Departementet skrev også:

«I vurderingen av spørsmålet om arkivering av de aktuelle dokumentene er det grunn til å vise til det som ble redegjort for i brev til Stortinget 31. mars 2021 [antas feilskrift for 30. mars 2021]. Her understrekes det blant annet at: «(...) informasjonen som fremlegges her ikke har betydning for de prosessene som ledet frem til vedtaket om å stanse salget av Bergen Engines etter sikkerhetsloven § 2-5, og at denne hittil ukjente kontakten naturlig nok ikke påvirket regjeringens vurderinger av saken eller vedtakets innhold eller utforming». Det er videre redegjort for i brevet til Stortinget at heller ikke den delen av kommunikasjonen som inneholdt arkivverdig

dokumentasjon ble journalført. Dette ble gjort i sladdet form senere og BT er gitt innsyn. I det aktuelle tilfellet er det vurdert at UD's arkiver tilfredsstilte arkivlovens krav og virksomhetens behov uten den aktuelle e-posten og med messenger-meldingene i sladdet form. At BT gjerne skulle sett at e-posten og alle messenger-meldingene i sin originale form befant seg på arkiv og var tilgjengelige for innsyn, er ikke et forhold som utløser arkiveringsplikt.»

I forbindelse med ombudets spørsmål om å forsøke å gjenopprette eller gjenfinne dokumenter, svarte departementet at departementets arkiver tilfredsstilte arkivlovens krav og virksomhetens behov. Det ble lagt til:

«E-posten og messenger-meldingene det her er tale om har ikke hatt betydning for de prosessene som ledet frem til vedtaket om å stanse salget av Bergen Engines etter sikkerhetsloven § 2-5. Tvert imot var denne kontakten ukjent for regjeringen da beslutningen om å stanse salget ble truffet, og kontakten har følgelig ikke påvirket verken regjeringens vurderinger av saken eller vedtakets innhold eller utforming.»

Departementet sa videre at «[d]et skal til dette bemerkes at det rutinemessig slettes titusenvis av epost i Utenrikstjenesten hver eneste dag. Dette er ordinær rutine for å opprettholde serverkapasitet for ordinær drift.

2.2.2. Sivilombudets merknader

Både arkivplikt, journalføringsplikt og innsynsretten er knyttet til dokumenter. Dokumentbegrepet er både i arkivlova og offentleglova definert som «ei logisk avgrensa informasjonsmengd» som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, framvisning eller overføring, se arkivlova § 2 bokstav a og offentleglova § 4 første ledd. I forarbeidene til offentleglova er det uttalt at det «avgjerande vil vere kva informasjon som innholdsmessig høyrer saman», se Ot.prp.nr.102 (2004-2005) kapittel 16. I en Messenger-meldingstråd er det etter sivilombudets syn ikke tvilsomt at hver enkelt melding utgjør «ei logisk avgrensa informasjonsmengd». Hver melding i tråden må derfor anses som et dokument i arkivlovas og offentleglovas forstand. Tilsvarende har sivilombudet tidligere kommet til for SMS'er, se SOMB-2009-41.

Journalføringsplikten etter forskrift om offentlege arkiv § 9 gjelder for saksdokumenter som «er eller blir saksbehandla og har verdi som dokumentasjon». Saksdokument er «dokument som er komme inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet», jf. offentleglova § 4 annet ledd.

Dette reiser for det første spørsmålet om meldingens innhold har en tilknytning til ansvarsområdet eller virksomheten til organet. Om dette vilkåret er det i forarbeidene uttalt at det ikke er «krav at dokumentet må gjelde ei konkret sak i organet». Det er videre uttalt at det er tilstrekkelig at det knytter seg mer generelt til ansvarsområdet eller virksomheten og det behøver ikke å ha vært «gjenstand for noka verkeleg saksbehandling i organet», se Ot.prp.nr.102 (2004-2005) kapittel 16.

Den ansatte i Utenriksdepartementet ble, slik sivilombudet forstår saken, kontaktet av den ansatte i Rolls-Royce fordi det ble oppfattet at personen kunne gi relevant informasjon og veiledning i en sak som de antok vedgikk norske myndigheter. Når vedkommende faktisk ga slik veiledning og informasjon om hvordan norske myndigheter stilte seg til salget, er det

klart at innholdet har en tilknytning til regjeringens ansvarsområde. I dette inngår Utenriksdepartementets ansvar for eksportkontrollregelverket. Sivilombudet mener det er klart at meldingsutvekslingen gjaldt Utenriksdepartementets virksomhet og ble sendt til og fra den ansatte som en del av organet og at enkeltmeldingene da var saksdokumenter, jf. offentleglova § 4 annet ledd.

Videre mener sivilombudet at mange av meldingene har verdi som dokumentasjon. Sivilombudet peker på at salget hadde stor offentlig interesse og at Rolls-Royce også henvendte seg gjennom formelle kanaler til Utenriksdepartementet om salget. Både tidslinjen, hvem som ble kontaktet, hvilke spørsmål som ble stilt og hvem eller hvilket organ den ansatte i Rolls-Royce ble henvist til har dokumentasjonsverdi for prosessen som ledet frem til vedtaket i Kongen i statsråd 26. mars 2021. Dette gjelder selv om kontakten mellom den ansatte i departementet og Rolls-Royce var ukjent for departementsledelsen og ikke påvirket regjeringens vurderinger av saken eller vedtakets innhold eller utforming.

For at det skal foreligge journalføringsplikt for meldingene er det også et vilkår om at saksdokumentene har vært gjenstand for saksbehandling. Departementet har i redegjørelsen hit vist til at dokumentet ikke var avgjørende for beslutningen som ble tatt om stans av salget av Bergen Engines. Det er ikke et krav etter loven at dokumentet har vært avgjørende for sakens utfall. Vilkåret er at det «er eller blir saksbehandla». Det vil blant annet si at dokumentet er grunnlag for en vurdering, herunder også en vurdering der forvaltningen velger ikke å foreta seg noe, se også SOM-2011-499 og SOM-2014-157. I Brandt m.fl sies det blant annet slik i pkt. 4.5:

«Dersom organet mottar et brev eller annet «til orientering», må det foretas en konkret vurdering av om dokumentet er, eller kan bli, saksbehandlet, jf. også Sivilombudsmannens uttalelse SOMB-1995-13. Det kan eksempelvis være tilfelle der dokumentet inneholder opplysninger av betydning for senere vurderinger.

...

Det at en privat part har bedt om et møte, typisk for å utdype en søknad, vil imidlertid foranledige en vurdering fra forvaltningen og dermed bli saksbehandlet, jf. også forvaltningsloven § 11 d og § 17.

...

Annerledes må det bli dersom en part ber om veiledning i en konkret sak, for eksempel med spørsmål om klagefrist for et konkret vedtak. I slike tilfeller vil henvendelsen bli saksbehandlet.»

Sivilombudet har også lagt til grunn at det er «klart at det skal lite til for at kravet om saksbehandling er oppfylt», se SOM-2018-4884. Slik meldingene er gjengitt i versjonen det ble gitt innsyn i, fremstår meldingene til Rolls-Royce som noe mer enn generell veiledning. Som nevnt inneholder meldingene informasjonsutveksling og veiledning knyttet til hvordan norske myndigheter vil forholde seg til et konkret forhold som gjelder ansvarsområdet til blant annet Utenriksdepartementet. Hvilke kontakter som ble opprettet og hvilken informasjon som ble utvekslet er derfor av betydning for saken, selv om selve meldingsutvekslingen på Facebook Messenger ikke var en del av saksbehandlingen som førte

til beslutningen om stans av salget. Sivilombudet mener det er lite tvilsomt at dokumentene var gjenstand for saksbehandling.

Det forelå etter dette journalføringsplikt da Messenger-meldingene var saksdokumenter som «er eller blir saksbehandla og har verdi som dokumentasjon», jf. forskrift om offentlege arkiv § 9. Det er da heller ikke tvilsomt at meldingene skulle vært arkivert, se punkt 1 om arkivplikten.

Ut fra den beskrivelse departementet i sine svar til ombudet har gitt for rekkevidden av arkiv- og journalføringsplikten, er ombudet i tvil om departementet har riktig forståelse av denne plikten, og om departementet følger arkivlovens og offentlighetslovens krav. Sletting av tusenvis av e-poster hver dag forutsetter at alle arkivverdige e-poster blant disse faktisk er arkivert. Ombudet minner om at arkivplikten - i motsetning til journalføringsplikten - inntreffer dersom dokumentet *enten* har verdi som dokumentasjon eller er gjenstand for saksbehandling.

Ombudet ber derfor departementet vurdere om den beskrivelse av rekkevidden av arkivplikten som er kommet til uttrykk i svarene til ombudet, er korrekt og dekkende for departementets praksis.

2.3. Adgangen til å fjerne opplysninger før arkivering og journalføring

Meldingene mellom den ansatte i departementet og den Rolls-Royce-ansatte inneholdt både statusoppdateringer og informasjonsformidling knyttet til Bergen Engines-saken og opplysninger av privat karakter. Versjonen av Messenger-meldingene som er journalført og som det ble gitt innsyn i, inneholdt noen private opplysninger, mens andre private opplysninger var utelatt. I denne versjonen var også navn på mottaker og avsender for samtlige meldinger og navn på omtalte saksbehandlere i Utenriksdepartementet, Næringsdepartementet og Justisdepartementet utelatt.

Spørsmålet er om det er rettslig adgang til å utelate privatopplysninger eller andre opplysninger ved arkivering eller journalføringen.

Det er et spørsmål om hvordan arkivplikten og journalføringsplikten forholder seg til dokumenter og saksdokumenter som inneholder opplysninger av privat karakter. Det er uttrykkelig regulert i offentleglova § 4 tredje ledd bokstav e at «dokument som ein medarbeidar i organet har motteke i annan eigenskap enn som tilsett i organet» ikke er å regne som et saksdokument. I forarbeidene (Ot.prp.nr.102 (2004-2005) kapittel 16) står det følgende om unntaket:

«Føresegna tek sikte på dokument som utelukkande gjeld private tilhøve for vedkommande medarbeidarar. Det avgjerande er ikkje om dokumentet er retta til vedkommande medarbeidarar, men kva innhald det har. Dersom dokumentet gjeld ei sak organet arbeider med, eller inneheld opplysningar om eit saksområde som organet har ansvaret for, skal det lite til for at eit dokument som er retta til ein medarbeidar i organet likevel må reknast som eit saksdokument for organet. For eksempel vil eit dokument som ein tilsett eller politikar i organet har motteke som privatperson bli rekna som eit saksdokument for organet dersom det inneheld nye opplysningar som har noko å seie for ei sak organet har til behandling.»

Etter lovens ordlyd omfatter unntaket dokumenter og ikke opplysninger. Det er derfor naturlig å forstå bestemmelsen slik at dokumenter av blandet karakter, i sin *helhet* er å regne som saksdokumenter som skal journalføres. Denne forståelsen er også i tråd med forarbeidene der det er uttalt at unntaket gjelder «dokument som *utelukkande* gjeld private tilhøve» for den aktuelle medarbeideren (sivilombudets utheving). I forskrift om offentlige arkiv står det at organet skal ha rutiner som blant annet sikrer at «dokumenta er sikra mot ikkje-autorisererte tilføyningar, slettingar og endringar», se § 12 først ledd bokstav b. Det må da som en følge av dette være en forutsetning at dokumentene som arkiveres ikke på forhånd er redigert eller på annen måte endret.

Sivilombudet ser at departementet i versjonen som ble utlevert til Stortinget antakelig har tatt utgangspunkt i en vurdering av hva Stortinget hadde behov for og at dette ble avvendt mot personvern betraktninger for de involverte. Slike hensyn er imidlertid ikke relevante for spørsmålet om arkiv- og journalføringsplikt for den opprinnelige meldingsutvekslingen mellom den ansatte i departementet og Rolls-Royce.

Sivilombudet har etter dette kommet til at departementet har brutt journalføringsplikten for de av Messenger-meldingene som ikke utelukkende gjaldt private forhold. Meldingene skulle blitt journalført med sitt opprinnelige innhold.

Det er selvsagt et annet spørsmål om hva det skal gis innsyn i. Innsynsretten er kun knyttet til saksopplysningene. De private opplysningene vil ikke være omfattet av innsynsretten. Dette fremgår av forarbeidene til offentleglova § 4, se henvisning ovenfor.

Det er i tillegg grunn til å knytte en merknad til departementets omtale av de utelatte opplysningene. Departementet skriver at disse er «sladdet». Dette er etter sivilombudets syn misvisende da det kan etterlate inntrykk av at departementet har opplysningene, men at de ikke er gitt innsyn i. Meldingene er ikke gjengitt med sitt opprinnelige innhold, men er redigert og informasjonen som ble tatt ut har departementet opplyst er slettet.

2.4. Om det er anledning til å sladde/utelate saksbehandlers navn

I dokumentet med Messenger-meldingene som det var gitt innsyn i, var også opplysninger som tilsynelatende ikke var private erstattet med en parentes der det sto «sladdet» eller en generell opplysning om hva som var utelatt, f.eks. «saksbehandler NFD». Departementet har i svaret hit opplyst at det ikke er departementets syn at det kan nektes innsyn i navn på saksbehandlere og at dette ikke er vanlig praksis å gjøre. Begrunnelsen for at dette likevel var gjort i denne saken var følgende: «Denne saken er imidlertid en eksepsjonell sak. Det ble derfor unntaksvis i denne saken besluttet å sladde navn.» I et tilleggssvar fra departementet sto det at «[å]rsaken til at navnet er sladdet av UD er at offentlig eksponering av saksbehandlers navn i en høyprofilert sak med mye medieomtale kan være svært belastende for vedkommende».

Som departementet er kjent med er hovedregelen offentlighet og unntak krever særskilt hjemmel i lov eller i medhold av lov. Dette står i Grunnloven § 100 femte ledd samt i offentleglova § 3. Sivilombudet er enig med departementet at det ikke kan nektes innsyn i navn på saksbehandlere og det er derfor bra at departementet opplyser at dette ikke er vanlig praksis. Det er forståelig at departementet føler behov for å ivareta ansatte i profilerte saker og at det gjøres andre vurderinger ved oversending av informasjon til Stortinget enn

ved behandlingen av innsynskrav. Imidlertid det grunn til å slå fast at det at en sak er «eksepsjonell», ikke er et hjemmelsgrunnlag for å gjøre unntak fra hovedregelen om offentlighet og kan ikke danne grunnlag for å utelate navnet på saksbehandlerne, verken i Utenriksdepartementet eller i de øvrige departementene.

2.5. Utenriksdepartementets arkiverings- og journalføringsrutiner

2.5.1. Departementets redegjørelse

I undersøkelsen herfra ble departementet stilt spørsmål om arkiveringsrutinene for sosiale medier var vurdert gode nok for å sikre at arkivansvaret ble ivaretatt. Til dette svarte departementet at «[r]utiner for arkivering fra sosiale medier dekker etter departementets syn behovet, i den forstand at de legger til rette for at informasjon som er skapt eller lagret på sosiale medier kan arkiveres i tråd med arkivlovens krav og virksomhetens behov.» Videre sto det at det var et kontinuerlig arbeid med å sikre at regler og rutiner for arkivering var kjent og tilgjengelig for alle ansatte i departementet.

I rutinebeskrivelsen er det gitt en teknisk fremgangsmåte for å lagre skjermbilder av blant annet Facebook- poster. Det er ikke beskrevet noen særskilt fremgangsmåte for Messenger-meldinger.

Departementet opplyste at en SMS, MMS eller annen melding kunne arkiveres ved at de ble videresendt til Outlook hvor den vil generere en e-post, som igjen kan lagres i et arkivsystem og skrev videre:

«Slik arkivsystemene er lagt opp, er det mer utfordrende å arkivere fra formater som ikke er tradisjonelle formater som f.eks. word-dokumenter. Utradisjonelle formater som f.eks. SMS og messengermeldinger må derfor gjøres om til et dokument som kan håndteres av en arkivløsning.»

Departementet utdypet svaret med å opplyse at fordi SMS'er og Messenger-meldinger mv. ikke er kompatible med arkivsystemene er det «godkjent praksis å gjengi informasjonen i slike meldinger i formater som er godkjente arkivformater».

Journalistene hadde i klagen til Sivilombudet opplyst at det var kun få saksnummer fra seksjon for eksportkontroll i Utenriksdepartementet som fremgikk av den elektroniske journalen (eInnsyn). Sivilombudet ba departementet om en redegjørelse for dette. Departementet påpekte i sitt svar at offentlegforskrifta § 6 om tilgjengeliggjøring av journaler på Internett ikke har trådt i kraft og redegjorde videre for journalføringen for eksportkontrollsakene slik:

«Eksportkontrollsakene behandles i et eget saksbehandlingssystem (E-lisens). E-lisens er integrert med arkivsystemet Websak og alle dokumenter arkiveres i UD's arkiv. Andre saker knyttet til Seksjon for eksportkontroll sitt ansvarsområde fremgår på vanlig måte i den offentlige elektroniske journalen. Målet er størst mulig åpenhet om eksporten av forsvarsmateriell fra Norge, men dette må skje innenfor de begrensninger som følger av den strenge taushetsplikten i eksportkontrollloven § 2.»

Dette svaret utdypet departementet senere slik:

«Utenriksdepartementet arkiverer og journalfører alle dokumenter som blir sendt til arkivet. Det betyr at UD har en journal med inngående, utgående, x- og n-notater. UD publiserer i likhet med de fleste andre departementer, ikke organinterne (x- og n-notater) på offentlig journal, altså elnnsyn. Det vises i den anledning til at det ikke foreligger plikt til slik publisering, da offentlighetsforskriften § 6 ikke er satt i kraft. I tillegg har vi dokumenter som er arkivert og journalført, uavhengig av type, men som ikke fremkommer på elnnsyn uansett da de skal skjermes helt fra journalen etter lovkrav, eksempelvis konsulære saker og eksportlisenser.»

Departementet opplyste også at de var i ferd med å gjennomføre en bredere gjennomgang av arbeidet med eksportkontrollsakene. Arbeidet med å anskaffe og utvikle et oppdatert system for saksbehandling pågikk og hadde høy prioritet. I tillegg gjennomgikk departementet «kravene til dokumentasjon av saksbehandlingen, integrasjonen mot arkivsystemet og leveransen til elnnsyn som vil bli sluttført i løpet av året».

Når det gjaldt opplysningene på elnnsyn om sak 21/3617, som ikke er en E-Lisenssak, opplyste departementet at publiseringen på elnnsyn av enkelte dokumenter i saken hadde blitt forsinket. Grunnen til dette var en systemfeil som departementet hadde beklaget. Det ble også opplyst at departementet ville ta en gjennomgang av unntakshjemmelen som er påført dokumentene på saken og presiserte at dette ikke hadde hatt innvirkning på publiseringen av dokumentene. Journalistene hadde fått innsyn i dokumentlisten og alle dokumentene på sak 21/3617 og departementet bekreftet at saken ble opprettet 20. april 2021. Departementet oversendte instruks for arkiv og dokumentasjonsforvaltning.

2.5.2. Sivilombudets merknader

Sivilombudet er ikke kjent med hvor utbredt det er at meldinger på sosiale plattformer, meldingstjenester osv. lagres på den måten som har skjedd i denne saken, ved avskrift. Ombudet påpeker at det finnes enkle fremgangsmåter for å ta skjermbilder av meldinger, og at avskrift åpner for en unødvendig fare for feilskrift. Av hensyn til notoritet og etterprøvbarhet tilsier kravet til god forvaltningsskikk at saksdokumenter lagres mest mulig lik originalen. Det vil også øke tilliten til at forvaltningen ikke unndrar viktig informasjon fra offentlighet.

Eksportkontrollsakene som er behandlet i saksbehandlingssystemet E-Lisens fremgår ikke av offentlig elektronisk postjournal - elnnsyn. Forskrift om offentlege arkiv § 9 første ledd åpner for at et organ kan ha flere journaler. I forskrift om offentlege arkiv § 10 er det opplistet hvilken informasjon som skal fremgå av journalen. I bestemmelsens annet ledd står det at det kan gjøres unntak etter reglene i offnleglova i den versjonen av journalen som «organet plikter å gjere offentleg tilgjengeleg på internett eller tilgjengeleg som følgje av at nokon krev innsyn i journalen» så fremt det «ikkje er mogleg å registrere eit dokument utan at det går fram opplysningar som er omfatta av lovfesta teieplikt, eller som allmenta elles ikkje kan krevje innsyn i». Det er presisert at det bare kan gjøres unntak for en hel journalregistrering «når det er nødvendig for ikkje å røpe opplysningar som er omfatta av lovfesta teieplikt». I offentlegforskrifta §§ 9 og 10 er det gitt unntak fra innsyn for enkelte journaler, journalinnføringer og dokumenter. Offentlegforskrifta § 6 om tilgjengeliggjøring av journaler på Internett er ikke trådt i kraft.

Sivilombudet er ikke kjent med om det er en utbredt praksis å ha flere journaler også for ikke graderte saker når organet først er knyttet opp til offentlig elektronisk postjournal elnnsyn.

På regjeringens nettsted er elnnsyn omtalt slik: «Her kan du søke i offentlige dokumenter og korrespondanse til og fra offentlige etater, også kjent som postjournaler eller postlister. I tillegg kan du søke i politiske møter og saker fra kommunale og fylkeskommunale utvalg.» Videre er det en lenke som heter «postjournal for UD - Utenriksdepartementet». Det er ingen opplysninger om at departementet også har andre journaler.

Sivilombudet vil peke på at forskrift om offentlege arkiv § 10 annet ledd synes å forutsette at offentligforskrifta § 6 er trådt i kraft, slik som også digitaliseringsrundskrivet til Kommunal og distriktsdepartementet legger til grunn. Departementet har i medhold av forskrift om offentlege arkiv § 9 første ledd rettslig adgang til å ha flere journaler, og dette må også gjelde når den offentlige postjournalen ligger på elnnsyn. Imidlertid er den offentlige postjournalen inngangsporten for å kunne kreve innsyn i statens dokumenter - en grunnlovfestet rett. Derfor er det etter sivilombudets syn uheldig at det ikke går tydelig frem av departementets nettsted at departementet har andre journaler i tillegg til den offentlige elektroniske postjournalen. Det burde også angis hvilke sakstyper som ikke er oppført i den elektroniske postjournalen og hvordan en kan søke innsyn i disse journalene mv.

Sivilombudet har merket seg at departementet har en målsetning om størst mulig åpenhet om eksporten av forsvarsmateriell fra Norge og at det er et pågående arbeid med E-Lisens-sakene herunder «leveransen» til elnnsyn og at dette skal slutføres innen utgangen av 2022. Det bes om at departementet orienterer Sivilombudet innen utgangen av 2022 om status og hvilke konklusjoner som er truffet i dette arbeidet.

Utenriksdepartementets sak 21/3617, som er en av saksnumrene knyttet til Bergen Engines-saken, er ikke en E-Lisenssak og står oppført på elnnsyn. Sivilombudet har merket seg departementets redegjørelse knyttet til journalføringen og oppføringen av saken og at det skal gjøres en gjennomgang av påførte unntakshjemler. Svaret fra departementet forstås slik at det ikke er journalføringen som var forsinket, men at det var selve publiseringen på elnnsyn som hadde blitt forsinket på grunn av en systemfeil.

Sivilombudet er kjent med at Riksrevisjonen i oppfølgingsrapporten om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning (Dokument 3:3 (2021-2022) skrev om Utenriksdepartementets registrering av dokumenter i Bergen Engines-saken. Ved nylige søk på elnnsyn registerer Sivilombudet at verken avsender eller mottaker står oppført på elnnsyn på sak 21/3617, men er oppgitt som «Screened.». Dessuten fremstår opplysningene i journalen som lite informative. For eksempel har dokument 9 dokumenttittel «Kommunikasjon 18. februar», mens dokumentdato er satt til 9. april 2021, journaldato er 14. april 2021 og publiseringsdato er 21. april 2021.

Sivilombudet minner om kravene oppstilt i forskrift om offentlege arkiv § 10 første ledd til opplysningene i journalen.

2.6. Departementets rutiner for behandling av innsynskrav

Som skrevet under pkt. 2.1. fant departementet under ombudets undersøkelser i saken at det var arkivert ytterligere en versjon av Messenger-meldingene registrert på en annen sak der saksbehandlers navn ikke var sladdet. I versjonen sto det også «sensitiv informasjon om personlige forhold». Videre opplyste departementet at «[ø]vrige sladdede opplysninger er som tidligere opplyst varig slettet og ikke arkivert.»

Sivilombudet har merket seg departementets redegjørelse om versjonene av Messenger-meldingene. Departementets opprinnelige avgjørelse av innsynskravet og den utvidede begrunnelsen kunne forstås slik at departementet i tillegg til den redigerte versjonen hadde den originale meldingsutvekslingen. Sivilombudet vil derfor minne om at innsynsretten gjelder uavhengig av om dokumentet er arkivert eller journalført så lenge det er et saksdokument for organet, jf. offentleglova §§ 3 og 4.

I denne saken har det i tillegg vist seg at det finnes arkivert ytterligere en versjon av meldingskorrespondansen som innsynskravet ikke er vurdert opp mot. Det er uheldig at departementet først oppdaget dette så lang tid etter at innsynskravene ble behandlet.

Departementet har gitt uttrykk for at det ikke kan utledes noen plikt etter offentleglova til å gjøre omfattende søk etter dokumenter som ikke har blitt ansett arkivverdige. Ombudet forstår det slik at departementets rutiner legger ansvaret for vurderingen av om dokumenter er arkivverdige til saksbehandlerne, og at innsynsteamet, som etter interne rutiner håndterer innsynsbegjæringer, er ansvarlige for å identifisere de dokumenter som finnes i arkivet og sende disse til saksansvarlig sammen med innsynsanmodningen for vurdering av innsyn. Som det fremgår av pkt 2.2.2. over, er ombudet i tvil om departementets forståelse og praktisering av kravene til arkivering og journalføring er riktig. Uavhengig av om arkiv- og journalføringsplikten er korrekt forstått og praktisert, mener ombudet saken gir grunn til å be departementet vurdere om rutinene for behandlingen av innsynskrav er gode nok, eller om det kan være behov for å innføre rutiner for å avklare med saksbehandler om det finnes saksdokumenter ut over det som er arkivert, før innsynskravet besvares. Statsministerens kontor har slike rutiner. Rutinene er omtalt slik i ombudets upubliserte brev 28. september 2021 (sak 2021/2205):

«Statsministerens kontor skrev videre at når de mottar et innsynskrav i en sak hvor det er grunn til å tro at ikke alle saksdokumenter har blitt arkivert, sender saksbehandleren ut en standard e-post for å innhente informasjon fra relevante personer om det likevel finnes saksdokumenter i saken det er bedt om innsyn i.»

3 Plikt til å forsøke å gjenopprette eller gjenfinne dokumenter

3.1. Departementets redegjørelse

Sivilombudet stilte spørsmål om departementet hadde foretatt undersøkelser på bakgrunn av innsynskravet og hvilke undersøkelser som var gjort for å se om det fantes uarkiverte saksdokumenter. Til dette svarte departementet blant annet at «adgangen til å gå igjennom ansattes e-post eller annen meldingskorrespondanse uten vedkommende medarbeiders samtykke eller medvirkning er meget begrenset eller ikke eksisterende».

Dette ledet til oppfølgingsspørsmål fra Sivilombudet om departementet hadde vurdert å be om samtykke fra den ansatte for å søke etter meldingene eller e-posten og om departementet hadde vurdert arbeidsgivers rett til å visse tilfeller få innsyn i e-postkasse og annet elektronisk materiale jf. forskrift 2. juli 2018 nr. 1108.

Departementet mente at forskriften om arbeidsgivers innsynsrett ikke var relevant da forskriften gjelder «når det er nødvendig for å ivareta den daglige driften eller andre berettigede interesser ved virksomheten».

Sivilombudet stilte også spørsmål om - for det tilfelle at de originale Messenger-meldingene og e-posten var slettet - departementet hadde gjort undersøkelser for å se om dokumentene kunne gjenopprettes. Departementet opplyste om rutinen for å slette e-post og skrev også:

«Det er ikke gjort videre undersøkelser av om e-posten kan gjenopprettes. Offentlighetsloven gir rett til innsyn i dokumenter som eksisterer og oppstiller ingen plikt for forvaltningsorganet til å gjenopprette eller forsøke å gjenopprette dokumenter som er blitt slettet. Det nærmeste man kommer en regel om å framskaffe materiale spesifikt for innsynsformål er offentlighetsloven § 9 som gir en rett til å kreve innsyn i sammenstillinger av opplysninger fra databaser «dersom sammenstillinga kan gjerast med enkle framgangsmåtar». Bestemmelsen er ikke aktuell i det foreliggende tilfelle.»

Dette svaret ledet til noen oppfølgingsspørsmål fra Sivilombudet knyttet rutinen for å slette e-poster og rutinens relevans for å vurdere om det var mulig å gjenfinne eller gjenopprette e-posten 10. mars 2021. Til dette har departementet svart:

«E-post benyttes i stor utstrekning til forvaltningens saksbehandling og kommunikasjon. Med sin uformelle og personlige form benyttes den til «alt», både tjenstlige og mer private formål. Den enkelte sørger selv for å rydde i den og bestemme hva som er arkivverdig og skal bevares/arkiveres, og hva som skal slettes. Det går anslagsvis 2 millioner e-poster over UDs e-postserver hver måned, og departementet har satt begrensinger i lagringsplassen til den enkelte medarbeider.»

Departementet har i svaret hit redegjort for sitt syn knyttet til en eventuell plikt til å forsøke å gjenopprette dokumenter:

«Om det er gjort feil i forvaltningen, er det god skikk å forsøke å rette opp i dette. Arkivloven stiller konkrete krav til hva som skal arkiveres. Dersom arkivverdige dokumenter – fysiske eller elektroniske – er kommet bort bør man forsøke å finne

disse, slik at arkivet blir ført i tråd med lovens krav og virksomhetens behov. God forvaltningsskikk tilsier videre at man dokumenterer saksbehandlingen. For enkelte prosesser følger faste trinn i beslutningsprosessen og om hva som skal dokumenteres. For andre prosesser varierer det ut fra skjønn hva som er relevant. Dernest tilsier god skikk at beslutninger av økonomisk eller juridisk rekkevidde skal arkiveres. Dersom arkivet i sin kvalitetssikring ser mulige feil, vil den saksansvarlige bli anmodet om å sørge for arkivering. Men hva som inngår i denne dokumentasjonen vil bygge på et skjønn av hva som er relevant. I denne konkrete saken ble saksgangen ansett tilfredsstillende dokumentert uten den aktuelle e-posten og de originale messengermeldingene. Verken arkivlovens krav eller virksomhetens behov tilsa dermed å bruke ressurser på å gjenfinne eller gjenopprette disse.»

Departementet skrev i svaret hit at «[d]et følger av sikker praksis at det ikke har noen betydning for innsynsretten om dokumentet er arkivert eller ikke, men det kan ikke utledes av offentlighetsloven en plikt til å gjøre omfattende søk etter eller forsøk på gjenoppretting av dokumenter som ikke engang har vært vurdert som arkivverdige».

3.2. Sivilombudets merknader

Sivilombudet har et annet syn enn departementet når det gjelder plikten til å forsøke å gjenfinne eller gjenopprette dokumenter som følge av et innsynskrav. Hensynene bak offentleglova tilsier at forvaltningen ikke uten videre kan avslå en begjæring om innsyn i et dokument som det er holdepunkter for at eksisterer. Som nevnt i punkt 2.6. bør forvaltningen ha rutine for å avklare om det kan finnes saksdokumenter utover det som er arkivert før innsynskravet behandles. Dessuten vil det - dersom det viser seg at slike dokumenter ved en feil likevel ikke er arkivert - være god forvaltningsskikk å forsøke å bøte på feilen ved å undersøke om gjenfinning eller gjenoppretting er mulig, se også lignende synspunkter i uttalelsen 22. desember 2020 (SOM-2020-1929).

Departementet har gitt uttrykk for at dersom det er gjort feil i forhold til arkivplikten, er det god forvaltningsskikk å forsøke å rette feilen. Sivilombudet er enig i dette og mener derfor at departementet i tråd med god forvaltningsskikk bør forsøke å gjenopprette Messenger-meldingene med sitt originale innhold.

Sivilombudet har merket seg departementets redegjørelse knyttet til håndteringen av e-post. Når det gjelder e-posten 10. mars 2022 har sivilombudet ikke tilstrekkelig informasjon til å konkludere hvorvidt det forelå arkivplikt og eventuelt også journalføringsplikt for denne e-posten, og om departementet som følge av dette i tråd med god forvaltningsskikk burde forsøke å gjenfinne eller gjenopprette e-posten.

4 Saksbehandlingstiden

Et innsynskrav skal «avgjerast utan ugrunna opphald», jf. offentleglova § 29 første ledd. Der det er bedt om en utvidet begrunnelse skal organet gi denne «snarast råd og seinast innan ti arbeidsdagar etter at kravet vart moteke», jf. offentleglova § 31 annet ledd.

Sivilombudet har merket seg departementets svar om at de aller fleste innsynskravene i departementet blir behandlet innen den forventede fristen på én til tre arbeidsdager. Videre har sivilombudet merket seg at departementet mener at behandlingstiden ikke har vært i tråd med offentleglovas krav og beklagelsen som ble gitt. Departementet opplyste at behandlingstiden skyldtes at saken hadde vært uvanlig krevende og at innsynskravene hadde «nødvendigjort komplekse og omfattende vurderinger, i en periode med meget høyt arbeidspress for fagavdelingen».

I en uttalelse om behandlingstiden av innsynskrav rettet mot Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet under koronapandemien (SOM-2021-125) uttalte sivilombudet at kravet til rask saksbehandling gjør seg særlig gjeldende i svært samfunnsaktuelle saker. Saken om det varslede salget av Bergen Engines må også sies å være en slik samfunnsaktuell sak. Departementet svarte 6. mai 2021 på det konkrete kravet om innsyn i Messenger-meldingene som ble fremsatt 31. mars 2021. Det er vanskelig å se at det skulle ta så lang tid å vurdere hva departementet var i besittelse av når det gjelder Messenger-meldingene. Det er derfor bra at departementet erkjenner at saksbehandlingstiden ikke har vært i tråd med lovens krav og at forsinkelsen er beklaget. Sivilombudet vil påpeke at departementet også brukte for lang tid på å svare på kravet om en utvidet begrunnelse som ble fremsatt 7. mai 2021. Departementet svarte først 1. juni 2021.

Konklusjon

Sivilombudet har kommet til at Messenger-meldingene var saksdokumenter som var gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon, og dermed var journalføringspliktig, jf. forskrift om offentlege arkiv § 9. Videre minner ombudet om at arkivplikten - i motsetning til journalføringsplikten - inntreffer dersom dokumentet enten har verdi som dokumentasjon eller er gjenstand for saksbehandling. Ombudet ber derfor departementet vurdere om den beskrivelse av rekkevidden av arkivplikten som er kommet til uttrykk i svarene til ombudet, er korrekt og dekkende for departementets praksis.

Dokumenter som ellers oppfyller vilkårene for journalføringsplikten, men som både inneholder saksopplysninger og private opplysninger, skal journalføres med sitt opprinnelige innhold. Det er bare dokumenter som «utelukkande» er av privat karakter som ikke er omfattet av saksdokumentbegrepet i offentleglova § 4.

Det at en sak er «eksepsjonell», er ikke et hjemmelsgrunnlag for å gjøre unntak fra hovedregelen om offentlighet og kan derfor ikke danne grunnlag for å utelate eller sladde navn på saksbehandlerne.

Sivilombudet mener det er uheldig at departementet ikke tidligere oppdaget at det finnes arkivert ytterligere en versjon av Messenger-meldingene. Departementet bes vurdere om de beskrevne rutineene for behandling av innsynskrav er gode nok, og om det kan være behov for å innføre rutiner for å avklare med saksbehandler om det finnes saksdokumenter ut over det som er arkivert, før innsynskravet besvares.

Sivilombudet ber departementet merke seg øvrige merknader, og ber om at departementet innen utgangen av 2022 orienterer Sivilombudet om status og konklusjoner i arbeidet med leveransen til eInnsyn for E-Lisenssakene.

Sivilombudet ber om å bli holdt orientert om utfallet av den fornyede behandlingen av innsynskravet innen 1. juli 2022.

Oslo, 03.06.2022

Hanne Harlem
sivilombud

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevet underskrift.