

Innsyn i journalføring av dokumenter om forelegg for ulovlig bruk av pepperspray i Tolletaten mv.

25.9.2020 (2020/1047)

Saken gjelder innsyn i og journalføring av åtte dokumenter i en sak om forelegg for ulovlig bruk av pepperspray i Tolletaten.

Etter at saken ble undersøkt herfra, har departementet gitt innsyn i flere av de dokumentene det ble bedt om innsyn i. Ombudsmannen har ikke merknader til departementets fornyede merinnsynsvurdering knyttet til de øvrige dokumentene.

Departementet har ikke gitt noe tilfredsstillende svar på hvorfor dokument 4--11 var journalført 9–10 dager etter at saken ble presentert for pressen gjennom en pressemelding. Ut fra den redegjørelsen departementet har gitt, finner ombudsmannen å måtte legge til grunn at journalføringen ikke skjedde fortløpende og så raskt som mulig. Ombudsmannen ber departementet om å vurdere om det er behov for å innføre, eller eventuelt revidere, interne rutiner for journalføring.

At departementet i journalen har gitt flere av dokumentene dokumentdato den datoen de ble registrert istedenfor den dateringen som fremgår av dokumentet, er i strid med arkivforskriften § 10 første ledd bokstav e.

Sakens bakgrunn

I februar 2020 publiserte Tolletaten en pressemelding der det fremgikk at Tolldirektoratet og tolldirektøren var ilagt forelegg for å ha utstyrt tjenestepersoner med pepperspray uten nødvendig tillatelse. Det fremgår av pressemeldingen at tolldirektøren var ansett inhabil i spørsmålet om forelegget mot Tolletaten skulle vedtas. Denne saken ble derfor behandlet av Finansdepartementet.

En journalist i NRK ba, under henvisning til pressemeldingen, om innsyn i «alle dokumenter Finansdepartementet er i besittelse om saken». Departementet ga fullt innsyn i dokument 1, 4 og 8 i saken. Det ble gitt helt eller delvis avslag i følgende dokumenter:

- 20/169-2: Orienteringsnotat fra Skattelovavdelingen til politisk ledelse
- 20/169-3: Notat fra Skattelovavdelingen til politisk ledelse med råd og vurderinger om vedtagelse av forelegget ilagt Tolletaten
- 20/169-5: Kopi av et brev fra advokat Holden til Oslo politidistrikt
- 20/169-6: Tolldirektoratets notat med kronologi om saksgangen i Tolletaten
- 20/169-7: Oslo politidistrikts forelegg mot tolldirektøren
- 20/169-9: Oslo politidistrikts avhør av tolldirektøren
- 20/169-10: Tolletatens anbefaling til departementet
- 20/169-11: Kopi av brev fra advokatfirmaet Hjort til departementet

Innsyn i dokument 2 og dokument 3 ble avslått under henvisning til offentleglova § 14 første ledd. Innsyn i dokumentene 5, 6, 7, 9 og 10 ble avslått under henvisning til offentleglova § 15 første ledd. Innsyn i dokument 11 ble delvis unntatt under henvisning til offentleglova § 15 andre ledd.

Journalisten klaget avslaget inn for Sivilombudsmannen.

Våre undersøkelser

Ombudsmannen gjennomgikk saken, herunder de dokumentene det ikke var gitt innsyn i. På einnsyn.no fremgikk det at dokument 4, 6, 7, 8, 9 og 10 hadde dokumentdato seks virkedager etter Tolldirektoratets pressemelding, og to dager før departementet besvarte journalistens innsynskrav. Dokument 4–11 var alle journalført 9–10 dager etter pressemeldingen.

I brev 19. mai og 1. september 2020 stilte vi spørsmål knyttet til de oppgitte hjemmelsgrunnlagene for å nekte innsyn i dokument 5, 6, 7, 9 og 11. Vi ba også om nærmere redegjørelser for merinnsynsvurderingene, jf. offentleglova § 11. I etterkant av brevene opplyste departementet at klageren hadde fått fullt innsyn i disse dokumentene. De delene av undersøkelsene som gjelder disse dokumentene, omtales derfor ikke ytterligere.

Vi ba også departementet om å redegjøre for merinnsynsvurderingen knyttet til de dokumentene det ikke var gitt fullt innsyn i. Departementet ble bedt om å redegjøre for hvilke hensyn – som begrunner den aktuelle unntaksbestemmelsen – som gjør seg gjeldende for hvert enkelt dokument/opplysning, hvilke hensyn som taler for offentlighetens innsyn for hvert enkelt dokument/opplysning, og avveiningen av disse hensynene. Videre spurte vi om dokumentene i

saken var journalført fortløpende, slik at hensynene bak offentleglova og arkivlova og -forskriften ivaretas, og om alle dokumentene har korrekt dokumentdato.

Om merinnsynsvurderingen i dokument 2 (Orienteringsnotat fra Skattelovavdelingen til politisk ledelse) skrev departementet at hensynene som taler for offentlighet i utgangspunktet veier tungt, men at dokumentet gir lite informasjon utover det som fremgår av de dokumentene det allerede er gitt innsyn i. Det som ikke er kjent, er den interne kommunikasjonen mellom skattelovavdelingen og politisk ledelse. Behovet for en fortrolig dialog mellom disse veier, ifølge departementet, tyngre enn hensynet til offentlighet. De samme hensynene ble lagt til grunn i merinnsynsvurderingen av dokument 3 (notat fra Skattelovavdelingen til politisk ledelse med råd og vurderinger om vedtagelse av forelegget ilagt Tolletaten).

Også når det gjaldt merinnsynsvurderingen for dokument 10 (Tolletatens anbefaling til departementet), viste departementet til at behovet for innsyn var lite, fordi dokumentet hadde lav informasjonsverdi utover det som allerede var kjent. Departementet mente at behovet for fortrolig dialog veier tyngre enn hensynet til offentlighet «ettersom innsyn vil kunne ha som konsekvens at direktoratet i sin dialog med departementet i fremtiden blir mindre frimodig».

Om journalføringen skrev departementet:

«Dessverre ble ikke alle dokumentene i saken journalført fortløpende ettersom det var noe forsinkelser ved behandlingen av saken. Dokumentene fikk dokumentdato den datoen de ble skannet og arkivert av saksbehandler.»

Ombudsmannens syn på saken

1. Merinnsyn

Det følger av offentleglova § 3 at forvaltningens saksdokumenter er offentlige, og at unntak krever hjemmel i lov eller forskrift med hjemmel i lov. Når et dokument kan unntas, skal det vurderes om det likevel skal gis helt eller delvis innsyn, jf. offentleglova § 11. Det avgjørende for vurderingen av om det skal gis innsyn etter offentleglova § 11, er om «omsynet til offentlig innsyn veg tyngre enn behovet for unntak». For å kunne nekte innsyn må det foreligge et reelt og saklig behov for nektelsen. Det må vurderes «om dei omsyna som ligg til grunn for unntaksføresegna gjer seg gjeldande i det aktuelle tilfellet», se Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 129. Dersom dette er tilfelle, må disse hensynene avveies mot de hensynene som taler for å gi innsyn i de aktuelle dokumentene. Ombudsmannen har i flere uttalelser pekt på at merinnsynsvurderingen må knyttes til hvert enkelt dokument og hver enkelopplysning, se eksempelvis uttalelse 16. mars 2017 (SOM-2016-1006 – SOM-2016-1234) punkt 4.

Behovet for å unnta et dokument vil også kunne endre seg med tiden. Merinnsynsvurderingen må derfor foretas ut fra forholdene på vurderingstidspunktet. Det kan likevel sees hen til mer langsiktige virkninger av å gi innsyn.

Ombudsmannen har ikke merknader til departementets vurdering av merinnsyn i dokument 2, 3 og 10, slik den er gjengitt i redegjørelsen hit.

2. Journalføring

Organer som er omfattet av offentleglova, plikter å føre journal etter bestemmelsene i arkivlova og -forskriften, jf. offentleglova § 10. Etter arkivforskriften § 9 første ledd skal alle inngående og utgående dokumenter som regnes som saksdokumenter for organet etter offentleglova § 4, journalføres «dersom dei er eller blir saksbehandla og har verdi som dokumentasjon». Verken arkivloven eller -forskriften sier noe eksplisitt om på hvilket tidspunkt et dokument skal journalføres. Det følger imidlertid av arkivlova § 6 at offentlige organs arkiv skal være «ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid». Ombudsmannen har tidligere påpekt at en forutsetning for dette, og for at hensynene bak offentleglova skal ivaretas, er at journalføring som utgangspunkt skal skje fortløpende, se blant annet ombudsmannens uttalelse 23. april 2019 (SOM-2018-4884) og uttalelse 19. mai 2017 (SOM-2016-2902).

Departementet har opplyst at «ikke alle dokumentene i saken [er] journalført fortløpende», fordi det var «forsinkelser ved behandlingen av saken». Det er ikke redegjort nærmere for hva disse forsinkelsene bestod i, eller hvilken betydning forsinkelsene i saken hadde for muligheten til å journalføre dokumentene fortløpende. Slik saken er opplyst, finner ombudsmannen å måtte legge til grunn at journalføringen ikke skjedde fortløpende og så raskt som mulig.

Ombudsmannen finner grunn til å påpeke at departementet må organisere arbeidet på en slik måte at journalføringen skjer fortløpende og så raskt som praktisk mulig, også i perioder med høyt arbeidspress eller forsinkelser i en sak. Etappevis journalføring, og særlig journalføring som utsettes til etter saken er avsluttet eller til saken er mindre aktuell, vil kunne føre til at hensynene reglene om innsyn skal ivareta, blir tilsidesatt. Ombudsmannen ber departementet merke seg dette og vurdere om det er behov for å innføre, eller eventuelt revidere, interne rutiner for journalføring.

Det følger videre av arkivforskriften § 10 første ledd bokstav e at journalføringen blant annet skal angi «dateringa på dokumentet». Dette er viktig for å kunne identifisere og gjenfinne dokumenter, noe som ofte er avgjørende for å kunne benytte seg av retten til innsyn. Departementet har ikke gitt noen begrunnelse for hvorfor de aktuelle dokumentene har fått dokumentdato «den datoen de ble skannet og arkivert av saksbehandler», eller for om denne fremgangsmåten er i tråd med interne rutiner. En slik journalføringspraksis er under alle omstendigheter i strid med arkivforskriften § 10 første ledd bokstav e.

Konklusjon

Ombudsmannen finner grunn til å påpeke at departementet må organisere arbeidet på en slik måte at journalføringen skjer fortløpende og så raskt som praktisk mulig, også i perioder med høyt arbeidspress eller forsinkelser i en sak. Etappevis journalføring, og særlig journalføring som utsettes til etter saken er avsluttet eller til saken er mindre aktuell, vil kunne føre til at hensynene

reglene om innsyn skal ivareta, blir tilsidesatt. Ombudsmannen ber departementet merke seg dette og vurdere om det er behov for å innføre, eller eventuelt revidere, interne rutiner for journalføring.

Organer som er omfattet av offentleglova, plikter å føre journal etter bestemmelsene i arkivlova og -forskriften, jf. offentleglova § 10. Etter arkivforskriften § 9 første ledd skal alle inngående og utgående dokumenter som regnes som saksdokumenter for organet etter offentleglova § 4, journalføres «dersom dei er eller blir saksbehandla og har verdi som dokumentasjon». Verken arkivloven eller -forskriften sier noe eksplisitt om på hvilket tidspunkt et dokument skal journalføres. Det følger imidlertid av arkivlova § 6 at offentlige organs arkiv skal være «ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid». Ombudsmannen har tidligere påpekt at en forutsetning for dette, og for at hensynene bak offentleglova skal ivaretas, er at journalføring som utgangspunkt skal skje fortløpende, se blant annet ombudsmannens uttalelse 23. april 2019 (SOM-2018-4884) og uttalelse 19. mai 2017 (SOM-2016-2902).

At departementet i journalen har gitt flere av dokumentene dokumentdato den datoen de ble registrert istedenfor den dateringen som fremgår av dokumentet, er i strid med arkivforskriften § 10 første ledd bokstav e.

25.9.2020 (2020/1047)