

Innsyn i finansministerens telefonlogg – dokumentbegrepet mv.

5.7.2022 (2022/1297)

Saken gjaldt krav om innsyn i en oversikt over finansminister Trygve Slagsvold Vedums telefonsamtaler som omhandlet skjenkestopp, og som fant sted mellom søndag 9. januar 2022 kl. 12.00 og mandag 10. januar 2022 kl. 12.00.

Finansdepartementet avslo innsynskravet under henvisning til at en telefonlogg ikke var omfattet av innsynsretten.

Departementet viste blant annet til at opplysningene ikke lenger var tilgjengelig hos Finansdepartementet eller statsråden, samt at telefonloggen var å regne som elektroniske spor.

Ombudet er kommet til at en loggføring med informasjon om en konkret telefonsamtale (telefonlogg) utgjør et «dokument» i offentleglovas forstand. Spørsmålet om en slik telefonlogg er å anse som et «saksdokument for organet», og dermed omfattet av hovedregelen om innsynsrett, må vurderes konkret for hver enkelt oppføring.

Det er kun arbeidsrelaterte telefonlogger som kan anses som saksdokumenter, og telefonlogger knyttet til for eksempel private eller partipolitiske samtaler vil på lik linje med det som gjelder andre dokumenter ikke anses som saksdokumenter for organet.

Ettersom det i denne saken er opplyst at de etterspurte telefonloggene ikke lenger eksisterer, finner ikke ombudet grunn til å be Finansdepartementet om å behandle saken på nytt. Departementet bes imidlertid merke seg ombudets synspunkter for eventuelle senere saker. Ombudet presiserer også at det ikke er tatt stilling til om telefonlogger kan tenkes unntatt innsyn på annet grunnlag.

Sakens bakgrunn

Journalist A i Dagbladet ba 11. januar 2022 Finansdepartementet om innsyn i en oversikt over finansminister Trygve Slagsvold Vedums telefonsamtaler som omhandlet skjenkestopp, i perioden mellom 9. januar 2022 kl. 12.00 og 10. januar 2022 kl. 12.00. Journalisten ba om opplysninger om hvem finansministeren snakket med over telefon, når samtalene fant sted og om samtalenes varighet.

Finansdepartementet avsto innsynskravet 12. januar 2022 og viste til at innsynskrav i telefonlogger ikke faller inn under innsynsretten, jf. offentleglova § 3. Journalisten ba samme dag om en ny vurdering og departementet ga tilbakemelding 25. januar 2022 om at avgjørelsen ble opprettholdt. I tilbakemeldingen viste departementet til at telefonlogger ikke omfattes av offentleglova § 9 om rett til innsyn i sammenstilling av opplysninger som er elektronisk lagret i organets databaser.

Journalisten (heretter klageren) brakte deretter saken inn for ombudet.

Våre undersøkelser

Vi ba Finansdepartementet redegjøre nærmere for hvorvidt telefonloggene klageren ba om innsyn i kan være saksdokumenter i henhold til offentleglova § 3. Vi viste i denne sammenhengen til tidligere uttalelser fra ombudet og Justisdepartementets lovavdeling som gjaldt innsyn i kalenderoppføringer (SOM-2016-2915 og SOM-2017-3029), driftsmeldinger (SOM-2019-1415 og SOM-2019-3186) og elektronisk driftslogg for en SMS-tjeneste (JDLOV-2009-3555).

Finansdepartementet svarte at en telefonlogg er elektroniske spor som ikke omfattes av innsynsretten, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 89. Departementet viste til at det ikke er mulig å identifisere spesifikke saker eller tema i en oversikt over telefonsamtaler. Videre mente departementet at telefonlogger ikke kan sammenlignes med kalenderoppføringer, ettersom man med telefonlogger ikke kan identifisere saksområde, om det er en privat, partipolitisk eller regjeringsintern samtale, eller om det gjelder organets saksområde. Departementet svarte

videre at det heller ikke kan gis innsyn etter offentleglova § 9 fordi sammenstillingen ikke kunne gjøres ved hjelp av enkle fremgangsmåter, og fordi opplysningene ikke er lagret i organets egne databaser.

Ettersom Justis- og beredskapsdepartementet er ansvarlig departement for offentleglova, ba vi også om Lovavdelingens syn på enkelte av de rettslige spørsmålene saken reiser. Vi ba blant annet om Lovavdelingens syn på spørsmålet om en telefonlogg er å anse som et «dokument», jf. offentleglova § 4 første ledd, og eventuelt også et «saksdokument», jf. § 4 andre ledd. I brevet herfra ble begrepet «telefonlogg» definert som «de sentrale metadata om hver enkelt telefonsamtale, som lagres automatisk etter at en telefonsamtale er foretatt», og som viser «om samtalen var innkommende eller utgående, når den fant sted og hvor lenge den varte». Det vil si opplysningene som knytter seg til den enkelte telefonsamtale, ikke den samlede oversikten over alle samtalene.

Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet svarte at dersom en slik telefonlogg gir en samlet oversikt over bruken av den aktuelle telefonen over en viss periode, vil dette trolig kunne være å regne som et dokument etter offentleglova § 4 første ledd.

Når det gjaldt spørsmålet om en telefonlogg kan være et «saksdokument», viste Lovavdelingen til at mange av de samme hensynene i stor grad kan gjøre seg gjeldende for spørsmålet om innsyn i telefonlogger, som for innsyn i elektroniske spor. Ettersom dette var det sentrale spørsmålet i saken for ombudet, fant ikke Lovavdelingen det naturlig å gå nærmere og mer konkret inn på dette.

Ombudet forstår Lovavdelingens tilbakemelding slik at vurderingene knytter seg til den samlede oversikten over samtaler, ikke oppføringene for hver enkelt samtale.

Klageren og Finansdepartementet kom deretter med merknader til saken.

Sivilombudets syn på saken

1. Rettslige utgangspunkter

Utgangspunktet etter offentleglova § 3 er at alle kan kreve innsyn i saksdokumenter, journaler eller lignende register for organet. Unntak kan bare gjøres dersom det følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov. Formålet med offentleglova er blant annet å legge til rette for en åpen og gjennomsiktig offentlig virksomhet, for å styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltakelsen, rettssikkerheten for den enkelte, tilliten til det offentlige og kontrollen fra allmennheten, jf. lovens § 1.

Begrepet «saksdokument» er definert i offentleglova § 4 andre ledd, jf. første ledd. Hva som er et «dokument» fremgår av første ledd, mens hvilke dokumenter som er «saksdokument for organet» fremgår av andre ledd.

Et dokument er en «logisk avgrensa informasjonsmengd» som er «lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande», jf. offentleglova § 4 første ledd.

Dokumentbegrepet er teknologinøytralt og omfatter alle typer informasjon. Det avgjørende for hva som utgjør en logisk avgrenset informasjonsmengde er «kva informasjon som innholdsmessig høyrer saman», se Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) kapittel 16, merknader til § 4 på side 120. Dokumentbegrepet er også kommentert i Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, punkt 4.4.2.2 side 34, hvor det blant annet heter:

«Dokumentomgrepet er teknologi- og informasjonsnøytralt. Dette inneber at det ikkje har noko å seie korleis informasjonen er lagra, eller korleis han kjem til uttrykk, til dømes som tekst, lyd, bilde eller ein modell. Det sentrale er at informasjonen er lagra på ein måte som gjer det mogleg å finne han att. Definisjonen dekkjer både tradisjonelle papirdokument, inkludert kart, skisser og fotografi, informasjon som er lagra elektronisk, og mikrofilm, lydband eller video. Òg multimediedokument, som inneheld ein kombinasjon av tekst, lyd og bilete, vil vere omfatta av definisjonen.»

Et saksdokument er et dokument som har kommet inn til eller er lagt frem for organet, eller som organet selv har opprettet, og «som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet», jf. § 4 andre ledd. Et dokument er opprettet når det er sendt ut av organet, eller dersom dette ikke skjer, når dokumentet er ferdigstilt. Retten til innsyn gjelder kun dokumenter som gjelder departementets ansvarsområde eller virksomhet. Ifølge forarbeidene til bestemmelsen er det ikke noe krav at dokumentet gjelder en konkret sak, se Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) kapittel 16, merknader til § 4 på side 120.

I ombudets uttalelse 14. juni 2017 (SOM-2016-2915) kom ombudet til at kalenderoppføringer som gjelder arbeidsrelaterte gjøremål knyttet til ansvarsområdet eller virksomheten til departementet, er dokumenter og som dermed er omfattet av innsynsretten. Ombudet uttalte at informasjon knyttet til hver kalenderoppføring – f.eks. tidspunkt, møtedeltakere og sted – hører innholdsmessig sammen, og utgjør en logisk avgrenset informasjonsmengde, og at kalenderoppføringene er lagret i Outlook-kalenderen for senere å kunne hentes fram. Om saksdokument-begrepet uttalte ombudet at det er tilstrekkelig at dokumentet knytter seg til ansvarsområdet til organet eller til virksomheten mer generelt, og at det ikke er nødvendig at dokumentet har vært gjenstand for virkelig saksbehandling, jf. også Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) kapittel 16, merknader til § 4 på side 120.

I ombudets uttalelse 8. august 2018 (SOM-2017-3029) ble det uttalt at kalenderoppføringer som gjelder arbeidsrelaterte aktiviteter må anses som saksdokumenter, mens kalenderoppføringer som gjelder private avtaler og møter, eller kalenderoppføringer som gjelder avtaler personen har i egenskap av å være politiker, faller utenfor. Videre uttalte ombudet at det først er etter en nærmere vurdering av innholdet i hver enkelt kalenderoppføring at det er mulig til å ta stilling til om den utgjør et saksdokument. Om saksdokumentbegrepets nedre grense har ombudet uttalt i årsmeldingen for 2009 side 177 (SOMB-2009-41), som det også vises til i uttalelsen 8. august 2018 (SOM-2017-3029), at dokumenter som utelukkende inneholder praktiske opplysninger eller avklaringer uten direkte betydning for behandlingen av saken også faller utenfor.

Elektroniske spor er omtalt som noe som viser aktiviteten i et datanettverk, se NOU 2003:30 kapittel 8.4.7.5 og Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kapittel 12.1.4. Som eksempler på hva som utgjør

elektroniske spor nevnes i NOU 2003:30 kapittel 8.4.7.5.1 «opplysninger som viser hvilke søk som er gjort i et datanettverk, hvilke opplysninger som er fremskaffet ved hjelp av et slikt nettverk eller hvilke endringer som er gjort i et dokument i tiden fra det ble opprettet og til det ble endelig». Elektroniske spor er ikke ment å skulle omfattes av innsynsretten. Av Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kapittel 12.1.4 side 89 følger det at elektroniske spor ikke dokumenterer saksbehandlingen på samme måte som saksdokumenter og journaler, og at hensynet bak offentlighetsprinsippet ikke tilsier at slike opplysninger skal være underlagt innsynsrett. I tillegg står det at å åpne for innsyn i slike opplysninger vil være «lite tilrådeleg» ut fra personvern hensyn.

2. Er innsyn i telefonlogger omfattet av innsynsretten etter offentleglova?

Spørsmålet blir etter dette om en telefonlogg er av en slik karakter at den omfattes av innsynsretten etter offentleglova.

Med telefonlogg forstår ombudet de sentrale opplysninger om hver enkelt telefonsamtale, som lagres automatisk etter at en telefonsamtale er foretatt. Telefonloggen vil vises under menyen for dette på telefonen. Telefonloggen viser hvem som deltok i samtalen, om samtalen var innkommende eller utgående, når den fant sted og hvor lenge den varte.

Dokumentbegrepet i offentleglova er som nevnt vidt formulert og teknologinøytralt. Det omfatter alle typer informasjon uavhengig av hvordan informasjonen er lagret eller hvordan informasjonen kommer til uttrykk. Det avgjørende for hva som utgjør ett dokument vil være «kva informasjon som innholdsmessig hører saman».

Informasjon om partene i samtalen, om samtalen var inn- eller utgående, samt tidspunkt og lengde for samtalen hører innholdsmessig sammen. Det er dermed naturlig å anse den enkelte telefonlogg (opplysninger om hver enkelt telefonsamtale) som ett dokument. Informasjonen er logisk avgrenset og elektronisk lagret på telefonen hvor det er mulig å hente den frem for senere lesing eller lignende. Vilkårene for å anses som et «dokument» etter offentleglova § 4 første ledd er etter ombudets syn oppfylt.

Oppføringene i en telefonlogg synes også å oppfylle vilkåret etter offentleglova § 4 andre ledd om å være kommet inn til et organ, eller å være informasjon/opplysninger som organet selv har opprettet. På samme måte som en kalenderoppføring vil informasjon knyttet til en oppringing være initiert av eller mottatt hos organet. Oppføringene må også anses som ferdigstilt, ettersom det ikke er hensikten å redigere eller endre innholdet i oppføringene etter at en telefonsamtale har funnet sted. Om den samlede oversikten over alle samtalene i en gitt tidsperiode kan utgjøre kun ett, og ikke flere dokumenter, tar ombudet ikke stilling til.

Det neste vilkåret for at telefonlogger skal kunne anses som saksdokumenter etter offentleglova § 4 andre ledd er at de gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til organet.

Som det fremgår av ombudets tidligere uttalelser vist til ovenfor, er saksdokumentbegrepet ment å tolkes vidt. Det har ikke noe å si at dokumentet ikke har vært gjenstand for noen virkelig saksbehandling i organet eller om dokumentet faktisk er journalført eller ikke. Offentleglova

stiller heller ikke noe krav om at dokumentet må gjelde en konkret sak i organet, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kapittel 16, merknader til § 4 på side 120. Det er likevel ikke alle dokumenter som for eksempel kommer inn til et offentlig organ som omfattes av saksdokumentbegrepet. Dokumentet må knytte seg til ansvarsområdet til organet eller til virksomheten mer generelt. Rent private henvendelser faller utenfor saksdokumentbegrepet. For statsråder og andre politikere må det også trekkes en grense mot dokumenter disse personene har i egenskap av å være politiker, se blant annet Frihagen, Offentlighetsloven bind I (3. utgave 1994) side 174 flg. For telefonloggenes del betyr dette at det bare er opplysninger om de saks- og virksomhetsrelaterte samtaler som kan utgjøre et saksdokument.

Det kan tale mot at en telefonlogg omfattes av saksdokumentbegrepet at loggen ikke er egnet til å gi allmennheten informasjon om hva samtalen gjaldt eller på hvilken måte denne var knyttet til en sak eller ansvarsområdet til det offentlige organet. Opplysninger om arbeidsrelaterte telefonsamtaler har likevel likheter til andre avgrensede informasjonsmengder som har blitt ansett som saksdokumenter etter offentleglova, slik som kalenderoppføringer. I likhet med at kalenderoppføringer i Outlook ikke vil si noe om hva som faktisk ble sagt eller gjort i møtet, vil ikke telefonlogger kunne gi informasjon om hva som ble sagt i telefonsamtalen. Det vil også variere om en kalenderoppføring inneholder informasjon om hva et møte gjelder. Også en kalenderoppføring som bare angir hvem man skal ha møte med, vil kunne være et saksdokument.

Hensynet bak offentlighetsprinsippet er at allmennheten skal ha anledning til å kreve innsyn i dokumenter og opplysninger som kan gi informasjon om hvordan forvaltningen arbeider. Etter formålsbestemmelsen i offentleglova § 1 skal forvaltningen være åpen og gjennomiktig, og loven skal legge til rette for tilliten til det offentlige og kontrollen fra allmenheten.

Hensynet til offentlighet gjør seg ikke bare gjeldende for opplysninger som fremgår av det man historisk sett har forbundet med forvaltningens dokumenter, som vanlige brev. Allmennhetens rett til innsyn i forvaltningens journaler og lignende register, jf. offentleglova § 3, gjør at man kan få innsyn i beslutningsprosessene i forvaltningen, uavhengig av om innholdet i dokumentene er unntatt offentlighet. Å få vite hvem som har vært involvert i viktige beslutningsprosesser, på hvilke stadier dette skjedde og hvem som eventuelt ikke har blitt hørt, kan også være verdifull informasjon for offentligheten. Også informasjon som dokumenterer hvem som har snakket med hvem i en sak eller om et tema innenfor organets ansvarsområde, kan ha betydning for allmenhetens innsikt i og tillit til forvaltningens beslutningsprosesser, saksbehandling og avgjørelser.

Forvaltningen har i denne saken vist til at telefonlogger utgjør såkalte elektroniske spor. Det er forutsatt i offentleglovas forarbeider at innsynsretten ikke er ment å omfatte rett til innsyn i slike elektroniske spor. Elektroniske spor er i denne sammenhengen beskrevet som opplysninger som viser aktiviteten i et datanettverk, se NOU 2003:30 kapittel 8.4.7.5.1 side 90. Som eksempel er det vist til opplysninger som viser hvilke søk som er gjort i et datanettverk, hvilke opplysninger som er fremskaffet ved hjelp av et slikt nettverk eller hvilke endringer som er gjort i et dokument i tiden fra det ble opprettet og til det er endelig, herunder hvem som har foretatt endringene og når de ble foretatt. I Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova (G-2009-

419), kapittel 4.4.2.3 er elektroniske spor definert som «opplysninger som blir genererte automatisk og som viser aktiviteten i eit datasystem». Grensen mellom dokumenter og elektroniske spor er ellers i liten grad omtalt i rettskildene, og forarbeidene der det er vist til grensen mot elektroniske spor er relativt gamle, sett i lys av den teknologiske utviklingen. Selv om rene bakgrunnsprosesser som automatisk loggføres i et datasystem klart faller utenfor dokumentbegrepet i offentleglova, må den nærmere grensen mot elektroniske spor vurderes konkret i den enkelte saken og i lys av formålet med avgrensingen.

Som det påpekes i forarbeidene vist til ovenfor, vil innsyn i såkalte elektroniske spor kunne være utilrådelig av hensyn til den enkeltes personvern. Innsyn i elektroniske spor kan få personvernmessige konsekvenser ved at sporene gir detaljert informasjon om den enkeltes bevegelser og handlingsmønstre. Slik elektroniske spor er beskrevet i forarbeidene, kan disse også potensielt avsløre informasjonssikkerhetstiltak en virksomhet har implementert og som det er viktig å unnta offentlighet for å ivareta konfidensialitet og integritet i virksomhetens datasystemer. Innsyn i elektroniske spor kan potensielt utfordre sikkerheten til enkeltpersoner og datasystemer.

En telefonlogg vil etter ombudets syn ikke gi mer informasjon enn det som normalt fremkommer av opplysninger om en e-post eller et brev (avsender, mottaker og tidspunkt for forsendelsen), og det er derfor heller ikke nærliggende å anse innholdet i telefonloggen som elektroniske spor ut fra de hensyn som er nevnt i forarbeidene om personvern m.m. Selv om selve loggen dannes automatisk, gjengir den kun informasjon som følger av en aktiv handling. Telefonlogger inneholder verken detaljert informasjon om hvor vedkommende befant seg da samtalen fant sted, om hva slags telefon som ble benyttet eller annen detaljert informasjon som i særlig grad utfordrer den enkeltes personvern og sikkerhet eller virksomhetens informasjonssikkerhet.

Ombudet peker også på at det bare er telefonlogger som gjelder de saks- og virksomhetsrelaterte telefonsamtalene som er saksdokumenter og som omfattes av offentleglovas regler. Telefonlogger som gjelder private samtaler, er ikke saksdokumenter og faller utenfor offentleglovas virkeområdet. At innsynsretten omfatter

Etter ombudets syn er telefonlogger som gir oversikt over enkeltsamtaler etter dette ikke å anse som elektroniske spor. En samlet oversikt bestående av flere saks- og virksomhetsrelaterte telefonlogger i en gitt tidsperiode kan under noen omstendigheter tenkes å utfordre den enkeltes rett til personvern, sikkerhet eller virksomhetens sikkerhet. Hvorvidt og i hvor stor grad innsyn skal gis må da vurderes på vanlig måte etter offentleglova, der det åpnes for en rekke unntak fra innsyn.

God forvaltningsskikk tilsier videre at innholdet i arbeidsrelaterte telefonsamtaler blir nedskrevet dersom innholdet kan ha verdi som dokumentasjon eller ha betydning for behandlingen av en sak. Å kunne få innsyn i telefonlogger knyttet til samtaler som er relatert til organets virksomhet og ansvarsområde synes også av denne grunn lite betenkelig.

Det er etter ombudets syn derfor ikke grunnlag for å vurdere telefonlogger på annen måte enn kalenderoppføringer og andre elektronisk lagrede aktiviteter som tekstmeldinger sendt over det vanlige mobilnettet eller gjennom internettbaserte meldingstjenester. Om en oppføring i en

telefonlogg gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til organet vil måtte vurderes konkret for hver enkelt telefonsamtale.

En telefonlogg som knytter seg til samtaler som gjelder en sak eller et forhold som hører under den offentlige forvaltningens arbeidsområde vil være et saksdokument. Telefonlogger som gjelder private samtaler, vil falle utenfor det som må regnes som «saksdokument for organet». Det samme gjelder samtaler som må anses å gjelde rollen som politiker. Det er først etter en nærmere vurdering av den enkelte telefonlogg at det er mulig å ta stilling til hvilke oppføringer det kan være rett til innsyn i.

Ombudet bemerker at det på vanlig måte må vurderes om noen av offentleglovas bestemmelser gir grunnlag for å avslå innsynskravet, f.eks. av sikkerhetsmessige grunner, hensynet til det offentliges forhandlingsposisjon eller unntaket for interne dokumenter.

Konklusjon

Ombudet er kommet til at en loggføring med informasjon om en konkret telefonsamtale (telefonlogg) utgjør et «dokument» i offentleglovas forstand. Spørsmålet om en slik telefonlogg er å anse som et «saksdokument for organet», og dermed omfattet av hovedregelen om innsynsrett, må vurderes konkret for hver enkelt oppføring.

Det er kun arbeidsrelaterte telefonlogger som kan anses som saksdokumenter, og telefonlogger knyttet til for eksempel private eller partipolitiske samtaler vil på lik linje med det som gjelder andre dokumenter ikke anses som saksdokumenter for organet.

Ettersom det i denne saken er opplyst at de etterspurte telefonloggene ikke lenger eksisterer, finner ikke ombudet grunn til å be Finansdepartementet om å behandle saken på nytt. Departementet bes imidlertid merke seg ombudets synspunkter for eventuelle senere saker. Ombudet presiserer også at det ikke er tatt stilling til om telefonlogger kan tenkes unntatt innsyn på annet grunnlag.

5.7.2022 (2022/1297)