

Om Skatteetatens praksis knyttet til arkivering, journalføring og håndtering av etatsintern korrespondanse mv.

11.9.2023 (2022/5128)

Sivilombudet har undersøkt hvordan korrespondanse sendt innad i Skatteetaten er synliggjort i postjournalen og i journalen publisert på elnnsyn.

Skatteetaten må vurdere om inndelingen av arkivet er i tråd med arkivlova § 6 om at hvert forvaltningsorgan skal ha sitt eget arkiv. Ombudet har kommet til at det er uklart om journalene til Skatteetaten tilfredsstillende de kravene som er oppstilt i forskrift om offentlige arkiv § 10 første ledd bokstav c om at postjournalen skal synliggjøre avsender/mottaker.

Sakens bakgrunn

- (1) Sivilombudet har gjennom konkrete klagesaker blitt oppmerksom på at organiseringen av enkelte statlige etater har ført til spørsmål om hvilken betydning dette har for behandlingen av

innsynssaker. Ombudet fant derfor grunn til å ta opp spørsmål knyttet til dette på generelt grunnlag og av eget tiltak.

- (2) Om en etat er organisert i ett eller flere forvaltningsorganer, har blant annet betydning for adgangen til å unnta organinterne dokumenter fra innsyn og for plikten til å føre offentlig journal. Det har også betydning for hva som er nærmeste overordnet organ og dermed klageinstans etter offentleglova § 32 første ledd.
- (3) Undersøkelsene ble rettet mot Tolletaten, Skatteetaten, Mattilsynet, Arbeidstilsynet, Statens vegvesen og Fiskeridirektoratet. Felles for disse etatene er at de har kontorer spredt geografisk og avgjør saker i første- og i andreinstans. Enkelte av etatene er inndelte i divisjoner ut fra oppgaver (funksjonsinndeling) der medarbeidere fra ulike divisjoner sitter samlokalisert, mens andre har regionkontor og/eller avdelingskontor med eller uten funksjonsinndeling. Flere av etatene har de siste årene gjennomgått omorganiseringer. Organisering av offentlige etater ut fra oppgaver eller bestemte fagområder (funksjonsbasert organisering) er relativt nytt, uten at betydningen for spørsmålet om hvilke enheter som utgjør egne forvaltningsorganer, i særlig grad synes drøftet verken i alminnelighet eller når det gjelder den enkelte etat.
- (4) Etersom ombudet i uttalelsen 27. juni 2022 ([SOM-2022-1340](#)) kom til at Skattedirektoratet og divisjonene var selvstendige organer, har undersøkelsene overfor Skatteetaten vært begrenset til etatens praktiske rutiner knyttet til dokumenthåndtering, arkivering, journalføring og behandling av innsynskrav.
- (5) Ombudet gjør imidlertid oppmerksom på at ombudets uttalelse gjaldt spørsmålet om Skattedirektoratet, daværende Skatt sør og divisjon Brukerdialog var å anse som selvstendige

forvaltningsorganer. Ombudet gjorde dermed ikke grundige undersøkelser av alle de ulike divisjonene i Skatteetaten, herunder divisjonene som ivaretar fellesfunksjoner. Etter ombudets undersøkelse av de øvrige etatene, kan det være grunn til å reise spørsmål om det er riktig – slik Finansdepartementet og ombudet la til grunn – at alle divisjonene er selvstendige forvaltningsorganer. Skattedirektoratet bes derfor merke seg ombudets uttalelser til de andre fem etatene, herunder ombudets anbefalinger om å synliggjøre tydeligere utad hvilke enheter som anses som selvstendige forvaltningsorganer.

- (6) Undersøkelsen rettet mot Skatteetaten tok utgangspunkt i opplysninger om organiseringen på etatens nettsted herunder informasjon om offentlig postjournal og innsyn, og hvordan etaten fremstår på eInnsyn.

Våre undersøkelser

- (7) I brev 7. november 2022 ba vi Skatteetaten om å besvare en rekke spørsmål om praktiske rutiner knyttet til arkivering, journalføring og synliggjøring av journalopplysninger på eInnsyn.
- (8) Vårt første spørsmål var om dokumenter som sendes mellom ulike divisjoner/regioner/direktorat mv. ble kategorisert som organinterne dokumenter, jf. offentleglova § 14 første ledd. Til dette svarte Skattedirektoratet at dokumenter som sendes mellom Skatteetatens divisjoner og Skattedirektoratet, ikke kategoriseres som organinterne dokumenter, jf. offentleglova § 14 første ledd. Dokumentene overføres ved bruk av «notater, dvs. interne dokumenttyper iht Noark-standarden». Dette er gjort av hensyn til effektiv saksbehandling og arkivering. Bruk av notater

bidrar til å forenkle saksflyten og redusere risikoen for feil ved ekspedering og mottak av dokumenter, og gjør det i tillegg mulig å unngå dobbeltarkivering av ett og samme dokument.

- (9) Vårt andre spørsmål gjaldt journalføring av dokumenter sendt mellom enhetene i etaten. Skattedirektoratet svarte: «Ja, dokumentene som blir registrert i vårt Noark-godkjente arkivsystem blir journalført iht gjeldende rutiner».
- (10) Det tredje spørsmålet knyttet seg til kravene om påføring av avsender eller mottaker, jf. forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften) § 10 første ledd bokstav c. Skattedirektoratet opplyste at metadata på journalpostene som genereres ved oversendelse av dokumenter mellom divisjonene og direktoratet, viser gjeldende journalenhet, administrativ enhet og saksbehandlers navn. Alle interne notater blir påført en avsender. Hvorvidt det registreres en mottaker, avhenger av hvilken dokumenttype som blir valgt. Ved bruk av «internt notat som krever oppfølging» er det et obligatorisk krav i systemet å registrere en mottaker. Ved bruk av «internt notat som ikke krever oppfølging (eksempelvis ved registrering av mailutveksling mellom Skatteetatens divisjoner og Skattedirektoratet)», er det ikke et obligatorisk krav å registrere mottaker. I brev 10. mars 2023 presiserte Skattedirektoratet at alle interne notater blir registrert med informasjon om avsender. Informasjon om mottaker er imidlertid ikke påkrevd ved bruk av én type notater. Derfor vil ikke nødvendigvis mottakerorgan innad i Skatteetaten fremgå for disse notatene. En gjennomgang av et uttrekk av journalen indikerte imidlertid at det i de fleste tilfeller registreres informasjon om mottaker.
- (11) For det fjerde ba vi opplyst hvilke skriftlige rutiner Skatteetaten har for journalføring av korrespondanse mellom divisjoner/regioner/direktorat, også sett hen til at de eventuelt er

samløst. Skattedirektoratet viste til at etaten har flere sentrale rutiner som gjelder for journalføring av korrespondanse mellom divisjonene og direktoratet.

- (12) Det femte spørsmålet knyttet seg til publisering av postjournalen på eInnsyn. Til dette svarte Skattedirektoratet at direktoratets postjournal publiseres på eInnsyn. Postjournalen til divisjonene publiseres ikke på eInnsyn, men etaten har igangsatt tiltak for å muliggjøre publisering. For å be om innsyn i gjeldende postjournaler kan man ta kontakt via de tilgjengelige kommunikasjonskanalene som eksempelvis telefon eller e post.
- (13) For det sjette spurte vi om det benyttes samme saksnummer for over- og underinstansen ved klagebehandling. Skattedirektoratet svarte at i det i utgangspunktet benyttes samme saksnummer i de tilfellene der dokumentasjon knyttet til klagebehandlingen håndteres i samme arkivsystem. Enkelte av Skatteetatens klagerutiner krever imidlertid at det opprettes separate saker ved behandling av klager på de forskjellige forvaltningsinstansene.
- (14) Det siste spørsmålet knyttet seg til fordeling og behandling av innsynskrav som sendes til et felles postmottak/felles adresse/eInnsyn, sett hen til offentleglova § 29 første ledd om hvilket organ som skal avgjøre innsynskravet. Til dette svarte Skattedirektoratet at det er en egen enhet i Skatteetaten som har ansvar for å registrere og fordele innsynskrav til rett enhet. Alle innsynskrav blir journalført som inngående dokumenter i den saken det bes om innsyn i, og fordeles deretter til den enheten som er ansvarlig for saken.
- (15) Skattedirektoratet oversendte dokumenter knyttet til rutiner for journalføring, sending av interne dokumenter, behandling av innsynskrav og klagesaker mv.

(16) På forespørsel fra ombudet oversendte Skattedirektoratet et journaluttrekk for november 2022.

Sivilombudets syn på saken

1. Arkiv, journal og informasjon på eInnsyn – rettslige utgangspunkter

- (17) Hovedregelen er at det er innsynsrett i «[s]aksdokument, journalar og liknande register for organet», se offentleglova § 3. Innsynsretten etter offentleglova gjelder uavhengig av hva som er arkivert eller journalført hos forvaltningsorganet. Imidlertid forutsetter innsynsretten at dokumenter kan identifiseres og gjenfinnes. Offentlige forvaltningsorganers 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 ombudets uttalelse 22. desember 2020 (SOM-2020-1929). I St.meld. nr. 32 (1997–98) er journalen omtalt som «nøkkelen til forvaltningens arkiver», se meldingen kapittel 5.3.1.1.
- (18) Journalføringsplikten følger av forskrift om offentlege arkiv (arkivforskriften) § 9 og offentleglova § 10. Plikten 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. forskriften § 9. Organinterne dokumenter etter offentleglova § 14 skal organet registrere i journalen «så langt organet finn det tenleg», se forskriften § 9 første ledd. Det fremgår i den samme bestemmelsen at et offentlig organ kan ha en eller flere journaler for registrering av dokumentene i sakene som opprettes. Etter forskriften § 10 første ledd skal registreringen i journalen gjøre det mulig å identifisere dokumentet. Videre står det:

«i journalen skal følgjande opplysningar vere med:

- a. journalføringsdato,
- b. saks- og dokumentnummer (journalnummer i papirbaserte journalar),
- c. namnet på sendaren eller mottakaren,
- d. opplysningar om saka, innhaldet eller emnet,
- e. dateringa på dokumentet,
- f. klasse etter organets ordning for klassifikasjon, jf. § 5,
- g. ekspedisjons- eller avskrivingsdato og
- h. avskrivingsmåte»

(19) Arkivplikten følger av arkivlova § 6, der det står at «[o]ffentlege organ pliktar å ha arkiv». Denne plikten er mer omfattende enn journalføringsplikten, da 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 § 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. arkivforskriften § 14 første ledd.

(20) Både journalføringsplikten og arkivplikten påligger det enkelte «organ», jf. arkivlova § 6 og arkivforskriften § 9 første ledd første punktum. Dette innebærer at etter ordlyden skal hvert forvaltningsorgan ha sine egne journaler og sitt eget arkiv. Denne forståelsen har også Arkivverket

lagt til grunn, se eksempelvis tilsynsrapport 8. og 9. juni 2022 rettet mot Politidirektoratet der det står:

«Hovedregelen er at hvert organ skal ha et eget arkiv. I politiet er det nå ett felles arkiv for alle organene som er involvert i løsningen.

Organene innen politiet skal ikke ha felles arkiv, med mindre det er snakk om klart definerte deler av arkivet, hvor det er tverrgående funksjoner/prosesser som må håndteres i felles saksbehandlings- og dokumentasjonssystem. Politidirektoratet har ikke dokumentasjon som tyder på dette, og et felles arkiv er her selve løsningen, ikke et tillegg til egne, separate arkiver.»

- (21) Alle etatene ombudet har rettet undersøkelsen mot, publiserer journalen for hele eller deler av etaten på eInnsyn. Det står i offentlegforskrifta § 6 første ledd at enkelte forvaltningsorganer som fører elektronisk journal, skal gjøre journalen tilgjengelig på Internett. Etter tredje ledd skal innholdet i journalene som blir gjort tilgjengelig på Internett, være i samsvar med arkivforskriften § 10 første ledd tredje punktum bokstavene a til e. Imidlertid er bestemmelsen ikke trådt i kraft.
- (22) Sivilombudet har uttalt at dersom et forvaltningsorgan har valgt å benytte eInnsyn for å gjøre postjournalen tilgjengelig for innsyn, så står ikke forvaltningsorganet fritt til å bestemme hva som skal publiseres på eInnsyn. Dersom det finnes saker og dokumenttyper som forvaltningsorganet behandler, som ikke fremgår av den offentlige postjournalen, må det som et minimum kreves at forvaltningsorganet tydelig opplyser om dette og gir informasjon om hvordan en kan søke innsyn i forvaltningsorganets fullstendige postjournal, se ombudets uttalelse 16. november 2022 (SOM-2022-3550).

2. Arkiv, journal og informasjon på eInnsyn – korrespondanse innad i Skatteetaten

2.1 Journalføring av korrespondanse mellom enheter innad i Skatteetaten

- (23) Sivilombudet etterspurte skriftlige rutiner for journalføring av korrespondanse mellom enheter innad i etaten. Noe av bakgrunnen for spørsmålet var at ombudet er kjent med at det i stor grad brukes notatsform i sak- og arkivsystemet for korrespondanse mellom enheter innad i etatene. Ved bruk av systemer utenom sak- og arkivsystemet for kommunikasjon mellom ulike forvaltningsorganer, er det videre en kjent fare for at saksdokumenter ikke journalføres, se eksempelvis Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning (Dokument 3:10 (2016–2017)). Noe av grunnen til dette kan være at journalføring av e poster, Teams-chatter mv. krever manuelt, og til dels tidkrevende, arbeid fra saksbehandleren.
- (24) Skattedirektoratet har i svaret hit opplyst at dokumenter som sendes mellom Skatteetatens divisjoner og Skattedirektoratet, overføres ved bruk av notater, «dvs. interne dokumenttyper iht Noark-standarden». Dette bekreftes av rutinene Skattedirektoratet har oversendt. I Skattedirektoratets postjournal som er publisert på eInnsyn, er det imidlertid registrert noen inngående og utgående dokumenter fra/til divisjonene. Skattedirektoratet har opplyst at korrespondanse mellom divisjonene og direktoratet ikke kategoriseres som organinterne dokumenter etter offentleglova § 14 første ledd.
- (25) Skattedirektoratet har ikke svart på ombudets spørsmål om alle dokumenter mellom de ulike divisjonene og direktoratet journalføres, men har kun vist til at dokumenter som blir registrert i sak- og arkivsystemet, blir journalført. Det er derfor uklart for ombudet i hvilken grad det finnes dokumenter utenfor sak- og arkivsystemet som ikke blir journalført i Skatteetaten. Ombudet har

merket seg at vilkårene for journalføring går klart frem av rutinene. Ombudet kan imidlertid ikke se at det går tydelig frem av rutinene i hvilke tilfeller korrespondanse mellom de ulike enhetene i Skatteetaten skal journalføres. Journalføring av for eksempel SMS og chatter og notater i Teams, er ikke særskilt nevnt.

- (26) Ettersom ombudet tidligere har kommet til at Skatteetaten består av flere selvstendige organer, bør etaten undersøke om det er mulig å sende korrespondanse mellom de ulike forvaltningsorganene i etaten som utgående brev. Ombudet minner om at saksdokumenter som er sendt mellom ulike forvaltningsorganer, ikke regnes som organinterne, men som inngående og utgående dokumenter. De skal derfor fremgå av forvaltningsorganenes postjournal etter arkivforskriften § 9, dersom vilkårene for journalføring for øvrig er oppfylt. Som en følge av at hvert forvaltningsorgan skal ha sitt eget arkiv, må dokumentene nødvendigvis journalføres både i avsenderens og i mottakerens postjournal. Ombudet antar at det dermed ikke er mulig å unngå «dobbelarkivering», slik Skattedirektoratet har uttrykt ønske om.
- (27) I forlengelsen av dette må Skattedirektoratet også vurdere om inndelingen av arkivet er i tråd med arkivlova § 6 om at hvert forvaltningsorgan skal ha sitt eget arkiv. Inndelingen av arkivet vil antakelig ha betydning for opprettelsen av saker og registreringen av dokumenter som sendes mellom to selvstendige forvaltningsorgan selv om organene inngår i samme etat.

2.2 Opplysninger i journalen og informasjon på eInnsyn

- (28) Sivilombudet registrerer at det kun er Skattedirektoratet som publiserer postjournalen på eInnsyn. På nettsidene til Skatteetaten er det opplyst at en kan be om innsyn i postlistene til Skatteetatens øvrige administrative enheter via et henvendelseskjema. Ombudet ser positivt på at dette kommer

tydelig frem på etatens nettsider. Ombudet har også merket seg at Skattedirektoratet i svaret hit har informert om at krav om innsyn i disse postlistene kan fremsettes via andre kommunikasjonskanaler, som f.eks. telefon og e-post.

- (29) Etter det ombudet kan, se er det i Skattedirektoratets postjournal publisert på eInnsyn, registrert noe korrespondanse med de andre enhetene i etaten. Disse dokumentene har informasjon oppført i feltet for til/fra, og dokumenttypen er enten inngående eller utgående. Det er også registrert en rekke interne dokumenter i postjournalen på eInnsyn, men disse har ingen informasjon oppført i feltet for til/fra. Det er derfor ikke mulig, ut fra journal på eInnsyn, å identifisere om dette er korrespondanse mellom de ulike forvaltningsorganene i Skatteetaten eller organinterne dokumenter. Sivilombudet ser at uttrekket av journalen som Skattedirektoratet har oversendt hit, i noen tilfeller inneholder opplysninger om avsender og mottaker. I mange tilfeller er det imidlertid ikke informasjon om avsender/mottaker, og i noen tilfeller er disse skjermet.
- (30) Etter dette er det uklart om journalene til Skatteetaten tilfredsstillende de kravene som er oppstilt i arkivforskriften § 10 første ledd bokstav c om at postjournalen skal synliggjøre avsender/mottaker. Ombudet minner om at det ikke er dokumenttypen i arkivsystemet som avgjør om det er krav til synliggjøring av avsender/mottaker på journalen.
- (31) Det er for øvrig positivt at Skatteetaten har igangsatt tiltak for å muliggjøre publisering av divisjonenes postjournal.

—

(32) Sivilombudet vil sende kopi av denne uttalelsen til Finansdepartementet og til Arkivverket. Ombudet forutsetter at Skatteetaten i samråd med departementet og Arkivverket vurderer om etatens arkiv må organiseres/inndeles på en annen måte enn det gjøres i dag.

Konklusjon

(33) Skatteetaten må vurdere om inndelingen av arkivet er i tråd med arkivlova § 6 om at hvert forvaltningsorgan skal ha sitt eget arkiv. Ombudet er kommet til at det er uklart om journalene til Skatteetaten tilfredsstillende de kravene som er oppstilt i arkivforskriften § 10 første ledd bokstav c om at postjournalen skal synliggjøre avsender/mottaker.

11.9.2023 (2022/5128)