

# Om Mattilsynet består av ett eller flere selvstendige forvaltningsorganer i innsynssaker

11.9.2023 (2022/5130)

Sivilombudet har på generelt grunnlag og av eget tiltak undersøkt betydningen av Mattilsynets organisering for behandlingen av innsynssaker. Ombudet har også rettet undersøkelsen mot Fiskeridirektoratet, Arbeidstilsynet, Tolletaten, Statens vegvesen og (mer begrenset) mot Skatteetaten. Saken har reist spørsmål om innsynssaker er sikret en reell to-instansbehandling, hvilke dokumenter som er organinterne og hvem som skal behandle innsynskrav. Ombudet har også undersøkt hvordan korrespondanse sendt innad i etaten er synliggjort i postjournalen og i journalen publisert på elnnsyn.

Etter en konkret vurdering av Mattilsynets redegjørelse og informasjon som ellers finnes om tilsynet, har ombudet ikke innvendinger til at Mattilsynets hovedkontor og hver av regionene utgjør selvstendige forvaltningsorgan etter offentleglova.

Ombudet mener det er lite tvilsomt at hovedkontoret er klageinstans etter offentleglova § 32 i saker som regionene har behandlet i førsteinstans.

Mattilsynet bør likevel vurdere tiltak for å synliggjøre organisasjonsstrukturen både internt og eksternt, særlig for å markere avstanden som er nødvendig for å opprette tillit til en reell to-instansbehandling.

At Mattilsynet består av flere selvstendige forvaltningsorganer, har konsekvenser for hvilke dokumenter som kan unntas som organinterne etter offentleglova § 14. Mattilsynet må sikre at dokumenter som sendes mellom selvstendige organer, ikke uriktig fremstår som organinterne. Mattilsynets praksis om at den enkelte enhet behandler innsynskrav etter offentleglova i de sakene de er ansvarlig for, er i tråd med offentleglova § 29.

Ombudet har også knyttet enkelte øvrige merknader til Mattilsynets arkiv, journal og informasjon på elnnsyn.

[Sakens bakgrunn](#)

[Våre undersøkelser](#)

[Spørsmål om organiseringen av Mattilsynet](#)

[Spørsmål om praksis knyttet til arkiv, journal og informasjon på elnnsyn](#)

## Sivilombudets syn på saken

### Rettslige utgangspunkter

Betydningen av om noe anses som ett eller flere organer etter offentleglova og arkivlova

Hva er ett forvaltningsorgan?

Særlig om organbegrepet ved arbeidsgrupper, utvalg og særlige samarbeidsformer

Klageinstans for avgjørelser etter offentleglova – «nærmast overordna»  
forvaltningsorgan

### Organbegrepet – spørsmål knyttet til Mattilsynet

Om Mattilsynet består av ett eller flere selvstendige forvaltningsorganer etter  
offentleglova

Konsekvenser og særlige vurderinger knyttet til offentleglova §§ 14 og 29

Om Mattilsynets hovedkontor er overordnet organ etter offentleglova § 32

### Arkiv, journal og informasjon på elnnsyn – rettslige utgangspunkter

### Arkiv, journal og informasjon på elnnsyn – korrespondanse innad i Mattilsynet

Journalføring av korrespondanse mellom enheter innad i tilsynet

Opplysninger i journalen og informasjon på elnnsyn

## Konklusjon

### **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) Undersøkelsen rettet mot Mattilsynet tok utgangspunkt i opplysninger om organiseringen på tilsynets nettsted, herunder informasjon om offentlig postjournal og innsyn og hvordan de fremstår på eInnsyn, og informasjon vi har fått gjennom konkrete klagesaker.
- (5) Ombudet valgte å undersøke etatenes lovforståelse og praksis knyttet til tre bestemmelser: offentliglova § 32 om klageinstans, offentliglova § 14 om unntak for organinterne dokumenter og offentliglova § 29 om hvem som skal behandle innsynskrav.

## **Våre undersøkelser**

### **1. Spørsmål om organiseringen av Mattilsynet**

- (6) I brev 7. november 2022 ba vi Mattilsynet om å besvare en rekke spørsmål om den faktiske organiseringen, men også tilsynets rettslige vurderinger knyttet til om tilsynet består av ett eller flere selvstendige organer.
- (7) Vi ba innledningsvis om en kort redegjørelse for den nærmere organiseringen av Mattilsynet og herunder svar på følgende spørsmål:
  - a. I hvilken grad opptrer enkelte enheter i Mattilsynet utad som selvstendige enheter i informasjonsmateriell, på tilsynets nettsted, i brevhoder og e postsignaturer e.l.?
  - b. Har de enkelte enhetene i Mattilsynet noen selvstendig myndighet til å treffe avgjørelser, herunder avgjøre enkeltsaker?

- c. Har enkelte enheter egen administrasjon og organisasjon, herunder selvstendig ledelse, og/eller egne arkiver?
- d. Har Mattilsynet fellesfunksjoner, som f.eks. HR, IT, arkiv m.m., som yter sørvis til flere deler av virksomheten? Hvor er i så fall denne/disse enheten(e) plassert organisatorisk? Håndterer en slik enhet innsynskrav?
- e. Hvordan er Mattilsynet fysisk organisert? Sitter ansatte fra både over- og underinstansen plassert på samme kontor?

- (8) Mattilsynet svarte i brev 9. desember 2022 at hovedkontoret og de fem regionene har hver sin selvstendige ledelse, og at de har selvstendig avgjørelsesmyndighet innen sine respektive ansvarsområder, herunder i enkeltsaker. Videre ble det opplyst at hovedkontoret er «organisatorisk plassert over, og er faktisk og rettslig» overordnet regionene. Dette er synlig på organisasjonskartet. Det ble også opplyst at hovedkontoret har overprøvings- og instruksjonsmyndighet overfor vedtak truffet av regionene i førsteinstans. Overgangen til to forvaltningsnivåer med ett hovedkontor og fem regioner skjedde ved Prop. 3 L (2014–2015) Endringer i matloven. Det var tidligere angitt i matloven § 23 at Mattilsynet skulle ha tre forvaltningsnivåer.
- (9) Mattilsynet opplyste at de enkelte enhetene i tilsynet identifiseres og opptrer selvstendig i skriftlig dokumentasjon, i brevmaler og i e-postsignaturer. Informasjonen på nettsidene er generell, og kontakt skjer via «kontakt oss»-sider. De ansatte sitter spredt på kontorsteder i hele landet. Hovedkontoransatte sitter også spredt på flere kontorsteder, og er samlokalisert med medarbeidere i regionene.

- (10) Ansvar for fellesfunksjonene som arkiv, kommunikasjon, HR, virksomhetsstyring, økonomi og utvikling (IT) ivaretas av hovedkontoret. Det er felles arkivtjeneste for hele organisasjonen og det er synlig i arkivsystemet hvilken enhet som er ansvarlig. Arkivet fordeler saker og journalposter på avdelingsnivå i regionene og på seksjonsnivå for hovedkontoret.
- (11) Når det gjelder de rettslige vurderingene, ba vi Mattilsynet for det første gi sitt begrunnede syn på om alle enhetene i tilsynet er å anse som ett og samme organ, eller om Mattilsynet består av flere selvstendige organer etter offentleglova § 14. Vi spurte også om hvilke enheter i Mattilsynet som eventuelt er å anse som selvstendige organer etter denne bestemmelsen.
- (12) Mattilsynet svarte at hovedkontoret og regionene utgjør selvstendige organer etter offentleglova, men at «[r]egionene og hovedkontoret er samtidig deler av Mattilsynet, som er ett forvaltningsorgan. I noen sammenhenger fremstår altså Mattilsynet som ett organ og i andre som flere organer, der hovedkontoret er overordnet regionene.» Mattilsynet vil for eksempel fremstå som ett forvaltningsorgan på nettsidene, mens tilsynet vil fremstå som flere forvaltningsorganer i kontrollvirksomheten. Når det gjaldt innsynssaker, svarte tilsynet at den enkelte enhet avgjør innsynskrav i dokumenter som enheten har utarbeidet eller mottatt, og da «vil enheten anses som ett eget organ, selv om den organisatorisk sett inngår som en del av det større forvaltningsorganet Mattilsynet». Det ville også klart gå frem for mottakeren av svaret på innsynskravet hvilken enhet som hadde behandlet kravet. Som grunnlag for sin vurdering viste Mattilsynet til forarbeidene til matloven, Sivilombudets praksis og Norsk Lovkommentar til offentleglova § 14 note 197.
- (13) For det andre stilte vi Mattilsynet spørsmål om hvordan innsynskrav som sendes inn til en felles dokumenttjeneste, fordeles og behandles, sett hen til offentleglova § 29 første ledd om hvilket

forvaltningsorgan som skal avgjøre innsynskravet.

- (14) Mattilsynet svarte at innsynskrav blir fordelt av arkivet til den regionen eller den seksjonen ved hovedkontoret som har opprettet eller mottatt dokumentet det er bedt om innsyn i. I regionene er det egne innsynsteam i hver region. Mattilsynet mente derfor at kravet om at mottakerorganet skal vurdere kravet selvstendig, var oppfylt.
- (15) Det tredje spørsmålet knyttet til organbegrepet gjaldt klageorgan i innsynssaker etter offentleglova § 32. Vi ba om Mattilsynets syn på om dette ville være det samme organet som regnes som nærmeste overordnet forvaltningsorgan etter forvaltningsloven § 28 første ledd eller andre særskilte klageregler. Vi ba også om Mattilsynets syn på om klageordningen sikrer en reell to-instansbehandling av innsynsklager. Mattilsynet svarte at hovedkontoret er overordnet regionene, og at klagesaksenheten ved hovedkontoret utgjør klageinstansen for avslag på innsyn som er truffet av en region. Etter både forvaltningsloven § 28 første ledd og offentleglova § 32 første ledd første punktum har derfor hovedkontoret den myndigheten som er tillagt nærmeste overordnede organ i saker der regionene er førsteinstans. Landbruks- og matdepartementet er klageinstans for hovedkontorets avslag på innsynskrav.
- (16) Til sist spurte vi om Mattilsynet mente at organbegrepet i offentleglova §§ 14, 29 og 32 må forstås likt. Mattilsynet svarte at organbegrepet må tolkes likt i offentleglova, men at dette innebar «ikke at ... en enhet ikke kan anses som et selvstendig organ i enkelte sammenhenger og del av et annet organ i andre».

## **2. Spørsmål om praksis knyttet til arkiv, journal og informasjon på eInnsyn**



- (17) Den andre delen av Sivilombudets undersøkelse knyttet seg til arkivering, journalføring og synliggjøring av journalopplysninger på elnnsyn. Formålet med spørsmålene om dette var å få informasjon om praksis som er relevant for vurderingene etter offentleglova §§ 14, 29 og 32.
- (18) Vårt første spørsmål var om dokumenter som sendes mellom ulike divisjoner/regioner/direktorat mv. ble kategorisert som organinterne dokumenter, jf. offentleglova § 14 første ledd. Mattilsynet svarte at det kunne være usikkerhet om hva som er organinterne dokumenter i organisasjonen, og at dokumenter kunne bli kategorisert på feil måte. De ville se nærmere på hvordan de kunne øke bevisstheten om dette fremover. Videre svarte tilsynet at det sjelden vil være riktig å kategorisere dokumenter sendt mellom hovedkontoret og regionen i anledning konkrete saker, som organinterne. Mattilsynet skrev videre:
- «Det vil antakelig stille seg annerledes dersom dokumentet er en korrespondanse mellom ansatte i ulike enheter som gjelder spørsmål om hvordan Mattilsynet som virksomhet skal `drives`. Også enkelte sakstyper innebærer at Mattilsynet er ett organ, for eksempel når det rettes erstatningskrav mot Mattilsynet. Slik korrespondanse, der Mattilsynet opptrer som ett organ vil i utgangspunktet bli regnet som organintern.»
- (19) Vårt andre spørsmål gjaldt journalføring av dokumenter sendt mellom enhetene i tilsynet. Om dette opplyste Mattilsynet at kommunikasjon mellom enheter i tilsynet skjer på ulike plattformer. Kommunikasjon på f.eks. e-post og Teams må registreres manuelt i arkivsystemet før arkivet journalfører disse. Mattilsynet skrev at det «antakelig» var en del dokumenter som var sendt mellom enhetene, som feilaktig ikke var blitt arkivert. Grunnene til dette kunne være at det ikke var tydelig skilt mellom når et dokument er organinternt eller ikke. I retningslinjene og i opplæringen

hadde det ikke vært spesielt fokus på dokumenter sendt mellom enhetene. Mattilsynet ville se på hvordan de kunne øke bevisstheten om dette i organisasjonen.

- (20) Det tredje spørsmålet knyttet seg til kravene om påføring av avsender eller mottaker, jf. forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften) § 10 første ledd bokstav c. Om dette skrev Mattilsynet at det blir benyttet notater med oppfølging (N-notater) for korrespondanse mellom enheter i tilsynet. Her er det synlig avsender og mottaker på dokumentene, og i metadataene er det synlig om dialogen er mellom enheter på hovedkontoret, mellom enheter i regionene, eller mellom hovedkontoret og regioner.
- (21) For det fjerde ba vi opplyst hvilke skriftlige rutiner Mattilsynet har for journalføring av korrespondanse mellom divisjoner/regioner/direktorat, også sett hen til at de eventuelt er samlokalisert. Mattilsynet svarte at det har en retningslinje for arkiv- og dokumentforvaltning. Der står det at arkivet skal inneholde alle dokumenter som «har betydning for saksbehandlingen og har verdi som dokumentasjon». I rutinene står det ikke hvordan de ulike enhetene skal kommunisere seg imellom. Tilsynet har ikke full oversikt over i hvor stor grad kommunikasjon via e-post og Teams arkiveres. I forbindelse med klagesaksbehandling undersøker imidlertid klagesaksenheten «rutinemessig» om det har vært dialog mellom regionen og hovedkontoret som ikke er arkivert på saken.
- (22) Det femte spørsmålet knyttet seg til publisering av postjournalen på elnnsyn. Om dette opplyste Mattilsynet at journalen publiseres på elnnsyn, med unntak for personalmapper og eksportsertifikater. Den offentlige journalen på elnnsyn er strukturert etter organisasjonskartet fra april 2022, og det er enkelt å skille ut hvilken enhet det enkelte dokument hører til.

- (23) På spørsmålet om det benyttes samme saksnummer for over- og underinstansen ved klagebehandling, svarte tilsynet at over- og underinstansen bruker samme saksnummer. Ifølge den interne retningslinjen skal all dokumentasjon som omhandler en sak, samles under samme saksnummer. Formålet med dette er å «sikre komplette saker, hvor sammenhengen mellom dokumentene og kontinuiteten i saksgangen er bevart [og] [v]idere bidrar dette til et arkiv med høy kvalitet og autentisitet».
- (24) Mattilsynet oversendte og viste til relevant dokumentasjon for klageordningen, organiseringen og håndteringen av innsynskrav mv.
- (25) På forespørsel fra ombudet oversendte Mattilsynet et journaluttrekk for dokumenter sendt mellom de ulike enhetene i tilsynet for perioden 1. til 30. november 2022.

## **Sivilombudets syn på saken**

### **1. Rettslige utgangspunkter**

#### **1.1 Betydningen av om noe anses som ett eller flere organer etter offentleglova og arkivlova**

- (26) Et forvaltningsorgan kan med hjemmel i offentleglova § 14 første ledd avslå innsyn i et dokument som «organet» har utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse. Hva som utgjør ett og samme forvaltningsorgan, har derfor betydning for forvaltningens adgang til å unnta dokumenter fra innsyn. Dokumenter som er utvekslet mellom organer, kan ikke unntas etter § 14.
- (27) Også plikten til å ha eget arkiv og egen journalføring er knyttet til hva som er et forvaltningsorgan. Både journalføringsplikten og arkivplikten påhviler 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. Spørsmål om forholdet mellom pliktene etter arkivloven og hva som er et eller flere organer, er behandlet i punkt 3.

- (28) Sentral betydning har det også at det i offentleglova § 32 første ledd heter at klageorganet er «det forvaltningsorganet som er nærmast overordna det forvaltningsorganet som har gjort vedtaket». Som utgangspunkt vil det si det overordnede forvaltningsorganet «innenfor det ordinære forvaltningshierarkiet», se NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov punkt 19.2.3.1. I enkelte tilfeller er det spesielt regulert hvilket forvaltningsorgan som skal være klageorgan, se offentleglova § 32 første ledd tredje punktum og offentlegforskrifta § 11. I begge tilfeller er imidlertid lovens forutsetning at klagen skal behandles av et annet organ enn det som opprinnelig mottok og avgjorde innsynskravet.

## **1.2 Hva er ett forvaltningsorgan?**

### **1.2.1 Utgangspunkter**

- (29) Hva som er ett (forvaltnings)organ, er ikke regulert verken i offentleglova eller andre steder. Det er heller ikke fastsatt kriterier for hva som utgjør ett forvaltningsorgan. Offentleglova bygger likevel på at det eksisterer flere separate forvaltningsorganer.
- (30) Organbegrepet er brukt i mange bestemmelser i offentleglova, og også i flere enn de tre bestemmelsene som er nevnt ovenfor, og som ombudets undersøkelser har vært knyttet til. Det gjelder eksempelvis § 3 om rett til innsyn i saksdokument for «organet», § 4 om dokument kommet inn til eller lagt frem for et «organ», og § 9 om sammenstilling av opplysninger lagret i databasene til «organet».

- (31) Både lovens ordlyd, den manglende definisjonen av begrepet «organ» for offentleglova, og den nære sammenhengen med andre offentligrettslige regler og prinsipper, tilsier at organbegrepet i offentleglova som hovedregel må forstås på samme måte som i stats- og forvaltningsretten ellers.
- (32) Det tilsier også at svaret på hva som er ett forvaltningsorgan, i utgangspunktet er det samme i tilknytning til alle bestemmelser som knytter rettsvirkninger til organbegrepet. I hvert fall må det som anses som ett organ i tilknytning til én regel i offentleglova, som hovedregel også være det i tilknytning til andre regler i offentleglova.

### **1.2.2 Hva er avgjørende for hva som utgjør ett forvaltningsorgan?**

- (33) Det sentrale spørsmålet deretter er hvordan man avgjør hva som utgjør ett forvaltningsorgan.
- (34) Etter Grunnloven § 3 ligger det til Kongen (i praksis regjeringen) å organisere forvaltningen. Et helt sentralt utgangspunkt for vurderingen av hva som er egne forvaltningsorganer, er derfor hva regjeringen – eventuelt den enkelte statsråd eller andre som er tildelt myndighet etter delegering – har bestemt om hvordan forvaltningen, eller deler av forvaltningen, skal være organisert. Det inkluderer oppgavefordeling, beslutningsmyndighet og plassering i forhold til andre organer. Slike beslutninger kan også være delegert helt eller delvis til f.eks. ledere for underordnede organer.
- (35) Forvaltningen har i utgangspunktet en stor grad av frihet til å bestemme hvordan organinndelingen innenfor ulike sektorer e.l. skal være. Ved anvendelsen av regler som tillegger organinndelingen betydning, må det derfor normalt legges avgjørende vekt på hva de instansene som har organisasjonsmyndighet på området, har besluttet.

- (36) Forvaltningen står likevel ikke helt fritt til å definere hva som er ett eller flere organer – verken generelt eller spesielt i tilknytning til offentleglova eller arkivlova. For det første kan lovgivningen gi føringer eller sette begrensninger for organiseringen av bestemte organer, etater mv. Det kan f.eks. følge av loven at et bestemt forvaltningsorgan skal være uavhengig eller at et direktorat skal være overordnet klageorgan.
- (37) For det andre fremgår det av forarbeidene til offentleglova § 14 at «det generelle utgangspunkt er at en organisasjon som utad fremstår som en selvstendig enhet, må regnes som ett forvaltningsorgan», se NOU 2003: 30 side 265 flg. og Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 130.
- (38) Det redegjøres i de nevnte dokumentene for hva som i praksis har blitt ansett som egne forvaltningsorganer. I Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 130 er det i tillegg trukket særlig frem at det foruten organiseringen må legges vekt på om enheten har selvstendig avgjørelsesmyndighet. Det nærmere innholdet i og betydning av momentene, er i liten grad drøftet. Selvstendig avgjørelsesmyndighet kan for eksempel tildeles en underordnet enhet gjennom både intern og ekstern delegering. Om det må ses på den ene eller andre måten, avhenger nettopp av om enheten anses som en del av det samme organet som den enheten som delegerer, eller som et eget, underordnet organ. Etter ombudets syn tilsier det at relevansen og vekten av momentene forarbeidene peker på, også vil avhenge av den organisering forvaltningen har besluttet eller faktisk praktiserer.
- (39) Det generelle utgangspunktet i forarbeidene om at et forvaltningsorgan utad skal fremstå som en selvstendig enhet, tilsier videre at det må være et visst samsvar mellom den organisering i ett eller

flere organer som er besluttet, og hvordan det enkelte organ i praksis opptrer og dermed «utad fremstår».

- (40) Også Forvaltningslovutvalget behandler spørsmålet om hva som er ett forvaltningsorgan, jf. NOU 2019: 5 punkt 14.2:

«Slik offentlig forvaltning er organisert i praksis, er det imidlertid ikke alltid klart hva som er å regne som `ett og samme organ´ i motsetning til `flere organer´. I praksis har spørsmålet til dels vært løst forskjellig for forskjellige sammenhenger hvor det har betydning, og for forskjellige saker. Hvor det ikke er noen sikker tradisjon for løsningen, beror den på en samlet vurdering av forskjellige momenter, bl.a om inndelingen i ulike administrative enheter har grunnlag i lov, forskrift eller en generell skriftlig instruks, om enhetene er tillagt selvstendig beslutningsmyndighet, og med hvilken betegnelse enhetene fremtrer utad på brevhoder og annen måte.»

- (41) Som det fremgår peker utvalget på at hva som er ett organ, i praksis har vært løst forskjellig i forskjellige sammenhenger og saker. Det er i samsvar med utsagn i Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 130. Men i motsetning til omtalen i Ot.prp. nr. 102 (2004–2005), trekker Forvaltningsutvalget inn at inndelingen i ulike enheter kan være rettslig forankret i lov, forskrift eller generell instruks. Etter ombudets syn er dette et sentralt utgangspunkt. Der organinndelingen er fastsatt på slike måter, vil den måtte legges til grunn, og forvaltningen må opptre i samsvar med dette. Det er først og fremst i tilfeller hvor slike rettslige direktiver ikke gir noe klart svar på hvordan organinndelingen skal være, at de øvrige momentene får sentral betydning.

### **1.2.3 Hva er i praksis normalt ansett som egne forvaltningsorganer?**

- (42) For mange organers vedkommende er det i praksis avklart hva som anses som ett eller flere organer, se Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 130. Hvert departement anses i utgangspunktet som et eget organ. Det samme gjelder for eksempel hvert statsforvalterembete, hvert politidistrikt, den enkelte kommune og vanlige frittstående direktorater. Departementene anses derimot samlet som ett organ når de utøver sekretariatsfunksjoner for regjeringen.
- (43) For utvalg, granskningskommisjoner, arbeidsgrupper, klagenemnder o.l. er det i Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 130 angitt hvilke av disse som normalt er egne organer, og hvilke som normalt er en del av organet som har oppnevnt dem. Beskrivelsen og konklusjonene bygger på hva som normalt karakteriserer grupper betegnet som «kommisjon», «nemnd» e.l. Samme sted vises det til at det i tvilstilfelle skal ses hen til hjemmelsgrunnlag, mandat, varighet, grad av egen organisasjon og sammensetning.
- (44) For direktorater og andre sentrale organer med ulike tilknyttede enheter, er det ikke grunnlag for å oppstille en felles regel om at slike enheter er – eller ikke er – egne organer. Dette skyldes blant annet det er betydelige forskjeller når det gjelder det formelle grunnlaget for, og den faktiske organiseringen av, slike forvaltningsstrukturer.
- (45) Der sentrale organer har lokale enheter med oppgaver og myndighet for bestemte geografiske områder, har de lokale enhetene ofte vært ansett som egne organer. Det er vanskeligere å gi noen generell beskrivelse av hvordan dette ser ut ved andre typer inndeling i administrative enheter. Det skyldes først og fremst at det for slike organisasjonsstrukturer er større variasjon mellom ulike etater eller virksomhetsområder enn det som i praksis har vært tilfellet ved organisasjonsstrukturer som bygger på en geografisk inndeling. For Skatteetaten (som har funksjonsinndelt organisering)



har både ombudet og Finansdepartementet lagt til grunn at hver av divisjonene utgjør egne forvaltningsorganer, og at Skattedirektoratet er det overordnede organet. Se ombudets uttalelse 27. juni 2022 (SOM-2022-1340).

#### **1.2.4 Ombudets oppsummering**

- (46) Ved den konkrete helhetsvurderingen av hva som utgjør ett organ, er det etter ombudets syn naturlig å ta utgangspunkt i forvaltningens egen oppfatning av organinndelingen, også der denne ikke følger direkte av forskrift eller instruks fra overordnet myndighet. Dersom det dreier seg om en klar og konsistent oppfatning, må det etter ombudets syn foreligge forholdsvis klare holdepunkter for å avvike denne. Slike holdepunkter kan blant annet være at den organinndelingen forvaltningen mener gjelder, ikke harmonerer med grunnleggende trekk ved forvaltningsorganer, f.eks. at et forvaltningsorgan må være en egen og avgrenset enhet med en egen ledelse, og at et organ ikke samtidig kan være både sideordnet og overordnet et annet organ.
- (47) At forvaltningens oppfatning av organinndelingen må være konsistent, innebærer blant annet at forvaltningen tar utgangspunkt i den samme organinndelingen i alle sammenhenger hvor denne har rettslig relevans. Det kan riktignok tenkes at det i noen sammenhenger er grunnlag for å legge til grunn en avvikende organinndeling, se avsnitt 1.3. Forvaltningen kan imidlertid ikke fritt bestemme at organinndelingen skal være forskjellig i ulike sammenhenger hvor dette har rettslig betydning.
- (48) Dersom forvaltningen ikke har en klar og konsistent oppfatning om organinndelingen, vil utgangspunktet for vurderingen av hva som er ett organ, være mer åpent. Utover spørsmålet om selvstendig avgjørelsesmyndighet, vil aktuelle momenter ved vurderingen være hvordan enheten(e) er ledet, om enkelte enheter har egen administrasjon og organisasjon, herunder selvstendig ledelse

og/eller egne arkiver, om det er fellesfunksjoner som for eksempel HR, IT, arkiv m.m., som yter sørvis til flere deler av organisasjonen, og om det er enheter som opptrer som selvstendige enheter i organisasjonskart og overfor brukere.

- (49) Mellom ytterpunktene finnes det en rekke mellomtilfeller, der vekten av forvaltningens egen oppfatning vil variere etter hvor klar og konsistent denne er.
- (50) Dersom forvaltningens faktiske praktisering helt eller delvis avviker fra den organinndelingen forvaltningen mener gjelder, må praksis i alle tilfeller bringes i samsvar med – og slik også synliggjøre – den tilsiktede organinndelingen. Alternativt må organinndelingen endres. Dersom dette ikke ivaretas i tilstrekkelig grad, kan det etter omstendighetene føre til at det ikke kan legges avgjørende vekt på forvaltningens egen oppfatning av hva som er ett og hva som er flere organer.
- (51) Ombudet finner for øvrig grunn til å presisere at en etat må etterleve den organiseringen som er bestemt fra overordnet myndighet. Dette innebærer blant annet at det organisatorisk og i praksis er tilstrekkelig klare skiller mellom enheter som utgjør eller hører til forskjellige organer. Det innebærer også – som nevnt – at forvaltningen må ta utgangspunkt i den samme organinndelingen i alle tilfeller hvor dette har betydning etter offentleglova og arkivlova. Det kreves særskilte holdepunkter for å legge til grunn en annen organinndeling i enkelttilfeller.

### **1.3 Særlig om organbegrepet ved arbeidsgrupper, utvalg og særlige samarbeidsformer**

- (52) Enkelte av etatene som denne undersøkelsen har vært rettet mot, har trukket frem at det kan være sammenhenger der to enheter kan anses som ett organ. De har også pekt på oppgaver der det er behov for et tett samarbeid mellom enheter i etaten.

- (53) Det er i forarbeidene til offentleglova åpnet for at to eller flere forvaltningsorganer i enkelte sammenhenger må anses som ett forvaltningsorgan, slik som departementene der de opptrer som ett felles sekretariat for regjeringen, og utenriksstasjoner der de opptrer som hjelpeorganer for departementet. Det avgjørende synes å være hva som i hvert av tilfellene er organets funksjon eller rolle. Disse situasjonene er spesielle og har en lang tradisjon. Etter ombudets syn har de liten overføringsverdi, selv om det ikke kan utelukkes at tilsvarende situasjoner kan oppstå også i andre deler av statsforvaltningen.
- (54) Samarbeid mellom to organer vil også kunne skje ved at man oppretter «enheter» som består av personer som i utgangspunktet hører til forskjellige organer. Det kan f.eks. være arbeidsgrupper eller komiteer. Som utgangspunkt vil en arbeidsgruppe være en del av det organet som har opprettet den. I noen tilfeller kan imidlertid en slik enhet anses som et eget organ, se omtale over i punkt 1.2.3.
- (55) I ombudets uttalelse 8. september 2011 (SOM-2010-2991) var det spørsmål om Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Barne-, ungdoms- og familieetatsens (Bufetats) fem regioner var selvstendige organer etter offentleglova. Saken hadde sitt utspring i et innsynskrav i dokumenter sendt fra de fem regionkontorene til Bufdir til bruk ved utarbeidelsen av Bufetats årsrapport. Innsynskravet ble avslått under henvisning til offentleglova § 14 om organinterne dokumenter. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, som ble forelagt saken fra ombudet, mente at «organiseringen av Bufetat innebærer at etaten består av flere organer for så vidt gjelder saker der regionene fatter enkeltvedtak, men at det ikke er like klart at dette gjelder for eksempel i forbindelse med årsrapportering.» Sivilombudet pekte på at hva som regnes som ett organ, beror på en helhetsvurdering. Ombudet uttalte videre:

«Vurderingen kan slå ulikt ut avhengig av hvilken rolle to enheter har overfor hverandre i konkrete sammenhenger. Flere departementer vil for eksempel kunne anses å være ett organ dersom det er tale om en interdepartemental arbeidsgruppe knyttet til en konkret sak. Av praktiske og retts tekniske hensyn kan det likevel være et behov for i noen grad å trekke et generelt skille vedrørende konkrete organer, jf. også Frihagen, Offentlighetsloven bind I, 3. utg. 1993, Bergen, side 340.»

(56) Ombudet kom til at nær sagt samtlige faktiske forhold pekte i retning av at Bufdir og regionene var ulike organer, og det var heller ingen konkrete forhold som var påpekt fra departementets side som tilsa at dette stilte seg annerledes når det gjaldt årsmeldingsarbeidet. Videre uttalte ombudet at:

«I alle tilfeller er det usikkert om det er praktisk og hensiktsmessig å operere med et organbegrep som er så vidt relativt, når det ikke er pekt på særlige forhold ved regionenes eller Bufdirs rolle i årsmeldingsarbeidet som gjør at det da er nærliggende å betrakte etaten som sådan som ett organ».

(57) Noen etater har også vist til en eldre uttalelse fra Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet, der det ble åpnet for at referater fra en prosjektgruppe ikke mistet sin organinterne status ved oversendelse til en etat som ikke var samme organ som prosjektgruppen, men som hadde ansatte som deltok i gruppen, se Lovavdelingens uttalelse 16. mai 1986 (sak nr. 1587/86). Det er imidlertid i en senere uttalelse fra Lovavdelingen presisert at dette kun gjaldt et referat, og kun deling «i eit visst mon». Etter Lovavdelingens vurdering åpnet «ikke offentleglova for at saksforberedende dokumenter generelt kan utveksles mellom organer som del av et felles

prosjekt, men likevel kunne unntas fra innsyn etter [offentleglova] § 14 første ledd», se JDLOV-2013-4322.

- (58) Utgangspunktet og hovedregelen vil altså være at samarbeid som skjer mellom forskjellige organer innad i en etat, ikke vil føre til at dokumentene kan unntas som organinterne.

#### **1.4 Klageinstans for avgjørelser etter offentliglova – «nærmast overordna» forvaltningsorgan**

- (59) Avslag på innsyn etter offentliglova kan påklages. Hovedregelen er at klageinstansen er det organet som er «nærmast overordna» til organet som har truffet avgjørelsen, jf. § 32 første ledd første punktum. Offentliglovas ordning er på dette punktet den samme som ved klage over enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd.
- (60) Offentliglova angir ikke nærmere hva som skal til for at et organ skal anses «overordna» et annet. I spesialmerknadene til § 15 i Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 133 fremholdes det at det «avgjerande for om eit organ er overordna eit anna organ, er først og fremst om det har omgjerings- og instruksjonsrett i høve til det andre organet eller kan påleggje det arbeidsoppgåver innanfor det aktuelle saksområdet». Denne beskrivelsen gjenspeiler det som i alminnelighet kjennetegner et over-underordningsforhold i forvaltningen.
- (61) Ofte vil et organ bare være direkte underlagt ett organ, både faglig og administrativt. Det forekommer imidlertid at det ikke er sammenfall mellom organets administrative og faglige underordningsforhold. Det forekommer også at ett og samme organ er faglig underlagt ulike organer i ulike saker. For eksempel er statsforvalterne administrativt underlagt Kommunal- og distriktsdepartementet, mens de faglig er underordnet fagdepartementene for de ulike regelverkene mv. som statsforvalterne håndhever. Dette innebærer blant annet at det – i mangel av

særregulering – vil være det relevante fagdepartementet som er klageinstans for klager over enkeltvedtak. I JDLOV-2012-1051 har Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling lagt til grunn at det samme gjelder i relasjon til offentleglova, men slik at det administrativt overordnede departementet vil være klageinstans i tilfeller hvor innsynskravet ikke relaterer seg til et saksfelt som et fagdepartement har et særlig ansvar for. Ombudet er enig i denne vurderingen.

- (62) Hvis et organ utøver delegerert myndighet, vil det delegerende organet alltid anses som overordnet ved utøvelsen av den delegerede myndigheten. Se i denne sammenheng også JDLOV-2016-344, hvor dette er lagt til grunn.
- (63) Etter offentleglova § 32 første ledd tredje punktum kan Kongen gi forskrift om hvilket organ som skal være klageinstans for avgjørelser som er tatt av statlige forvaltningsorganer. Ifølge Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 153 vil «dette vere aktuelt i dei tilfella der det er uklart kva organ som er overordna til dømes eit frittstående direktorat eller tilsyn».
- (64) I tillegg følger det av § 32 tredje ledd at «[el]les gjeld reglane i forvaltningsloven kapittel VI så langt dei passar». Ombudet har merket seg at Justis- og beredskapsdepartementet i foredrag til kgl.res. 20. november 2020 (PRE-2020-2447) punkt 3 har lagt til grunn at henvisningen til forvaltningsloven kapittel VI innebærer at også forskriftshjemmelen i forvaltningsloven § 28 fjerde ledd kommer til anvendelse. Ifølge departementet innebar dette at Kongen i forskrift kan fastsette avvikende regler også for klagesaker etter offentleglova, herunder at klager skal behandles i en særskilt klagenemnd.
- (65) Begge de ovennevnte grunnlagene for å særregulere hvilket organ som er klageinstans, forutsetter at reguleringen skjer i forskrifts form.

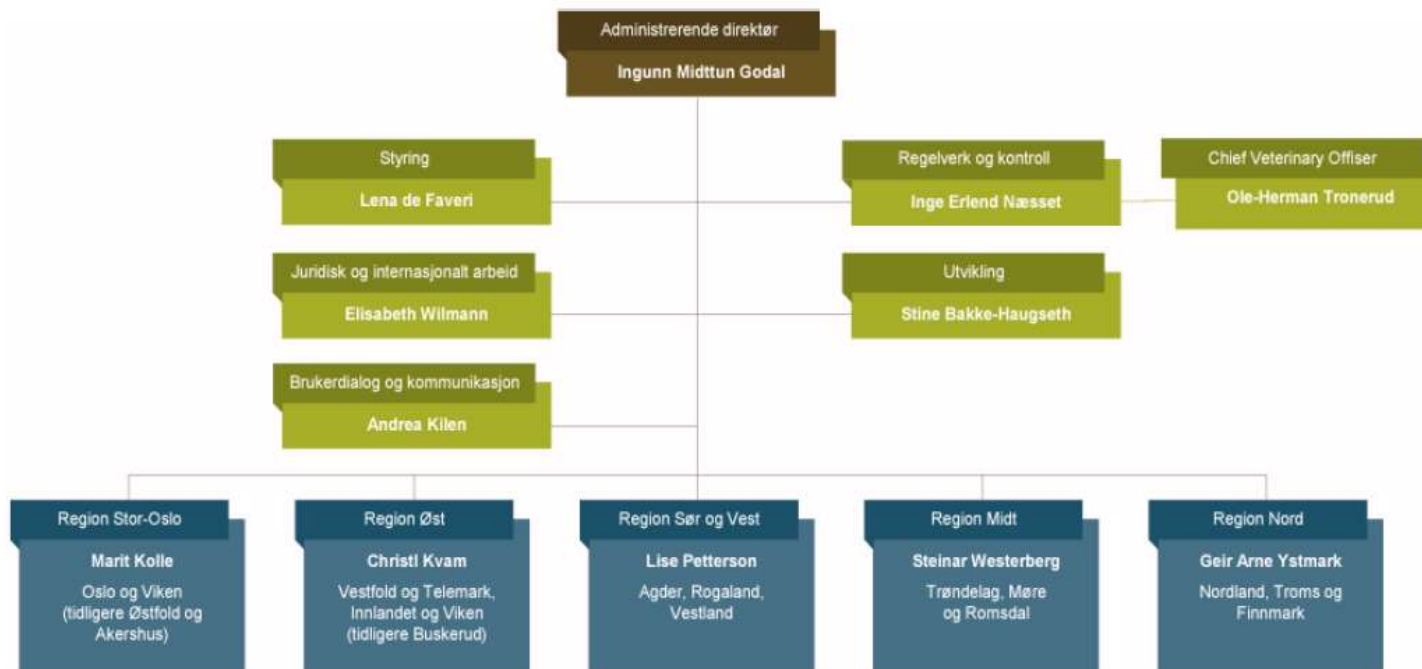
## 2. Organbegrepet – spørsmål knyttet til Mattilsynet

### 2.1 Om Mattilsynet består av ett eller flere selvstendige forvaltningsorganer etter offentleglova

- (66) Sivilombudet har vurdert hvilken betydning Mattilsynets gjeldende organisering har for praktiseringen av offentleglovas regler. Ombudet uttaler seg ikke om hvordan tilsynet mest hensiktsmessig bør organisere seg.
- (67) Spørsmålet om Mattilsynet som helhet utgjør ett og samme organ, eller om det er enheter i tilsynet som er selvstendige forvaltningsorganer, beror – som beskrevet ovenfor – i utgangspunktet på hvordan forvaltningen har valgt å organisere virksomheten. Sentralt er hvordan virksomhetens oppgaver, saksbehandling og organisering er regulert gjennom lov, forskrift eller instruks.
- (68) Matloven § 23 gir Mattilsynet myndighet til å føre tilsyn og fatte nødvendige vedtak. Tidligere var det fastsatt i denne bestemmelsen at det var tre forvaltningsnivåer i Mattilsynet. Etter en endring som trådte i kraft 1. januar 2015, legger bestemmelsen ikke lenger føringer for hvordan Mattilsynet skal organisere sin virksomhet. Endringen skulle gi Mattilsynet «fleksibilitet til å organisere seg på en hensiktsmessig måte, slik at etaten kan tilpasse seg endringer i samfunnet og sikre god utnyttelse av offentlige ressurser», se Prop. 3 L (2014 –2015) kapittel 6.
- (69) Mattilsynets organisering og ansvarfordeling er nå fastsatt i Økonomi- og virksomhetsinstruks for Mattilsynet, fastsatt av Landbruks- og matdepartementet. Der er det fastsatt at Mattilsynet har to forvaltningsnivåer: regionene og hovedkontoret.
- (70) Mattilsynet har i svaret til ombudet opplyst at hovedkontoret og regionene er selvstendige organer etter offentleglova. Ombudet forstår dette slik at Mattilsynet også anser hver av regionene som et

selvstendig organ.

(71) I Mattilsynets organisasjonskart er etaten inndelt i et hovedkontor og fem regioner, som hver er underlagt en administrerende direktør:



Mattilsynets organisasjonskart. Skjerm bilde fra Mattilsynets nettsider.



- (72) Hovedkontoret er inndelt i fem avdelinger, som igjen er inndelt i seksjoner. I tillegg er det en stab for administrerende direktør. Regionene er inndelt i geografiske avdelinger, der enkelte av avdelingene har flere seksjoner inndelt etter fag.
- (73) Etaten har fellesfunksjoner innenfor HR, IT og arkiv. Disse er samlet i avdelinger ved hovedkontoret. Hovedkontoret har i tillegg styrings-, utviklings- og regelverksavdelinger for hele etaten. Mattilsynet er fysisk organisert slik at medarbeidere fra hovedkontoret kan være lokalisert på ulike kontorer i ulike deler av landet sammen med medarbeidere fra regionene. Etter det ombudet forstår, er flesteparten av de ansatte ved hovedkontoret samlokalisert.
- (74) Det er en direktør for hovedkontoret (direktør for Mattilsynet). Vedkommende anses også som direktør for hele etaten – det vil si både hovedkontoret og regionene. Hver av avdelingene ved hovedkontoret og hver av regionene ledes i tillegg av en direktør. Ut fra de innsendte dokumentene ser det ut til at det er separate ledermøter for direktørene ved hovedkontoret, og at det i tillegg er noen møter der også regiondirektørene møter, uten at ombudet har eksplisitt informasjon om dette. Etter det opplyste har både hovedkontoret og den enkelte region hver sin selvstendige ledelse. Regionene treffer enkeltvedtak i førsteinstans, mens Avdeling juridisk og internasjonalt arbeid ved hovedkontoret treffer vedtak i andreinstans.
- (75) Ombudet har ikke innvendinger mot Mattilsynets standpunkt om at hovedkontoret og hver av regionene er selvstendige organer. Både regionene og hovedkontoret har selvstendig avgjørelsesmyndighet. Regionene er fysisk plassert i ulike deler av landet, og de ledes av hver sin direktør. Mattilsynets myndighet til å føre tilsyn og fatte enkeltvedtak er delegert til det regionale Mattilsynet og gjelder innenfor regionenes respektive geografiske virkeområde.

(76) Mattilsynet har i svaret hit gitt uttrykk for at Mattilsynet i noen sammenhenger fremstår som ett organ, og i andre sammenhenger som flere organer. Som det fremgår av de generelle utgangspunktene ovenfor, er utgangspunktet at organinndelingen innenfor en etat e.l. fast, og at denne inndelingen legges til grunn i relasjon til alle bestemmelser i offentleglova. Det kan likevel ikke utelukkes at noe som normalt fremstår som ett organ, i enkelte sammenhenger kan anses som en del av et annet organ e.l. Det må imidlertid kreves klare holdepunkter for å avvike det som normalt vil anses som en fast organisering av virksomheten.

## **2.2 Konsekvenser og særlige vurderinger knyttet til offentleglova §§ 14 og 29**

(77) At Mattilsynets hovedkontor og hver av regionene er selvstendige forvaltningsorganer, har konsekvenser for hvilke dokumenter som kan unntas som organinterne etter offentleglova § 14 første ledd. Korrespondanse mellom regionene og mellom regionene og hovedkontoret vil i utgangspunktet ikke kunne unntas som organinternt etter offentleglova § 14 første ledd. Arbeid i arbeidsgrupper, utvalg og annet arbeid på tvers i etaten, kan etter omstendighetene føre til noe andre konklusjoner, se ovenfor under punkt 1.3. Ved vurderingen om en har med et slikt tilfelle å gjøre, må det tas utgangspunkt i hva som fremstår som en selvstendig enhet, og ikke i hvilke dokumenter det er praktisk eller hensiktsmessig at regnes som organinterne.

(78) Mattilsynet har i svaret hit opplyst at Mattilsynet «antakelig» vil regnes som ett forvaltningsorgan der ansatte i ulike enheter samhandler om spørsmål om hvordan Mattilsynet som virksomhet skal drives. Ombudet kan ikke slutte seg til denne vurderingen som et generelt utgangspunkt for all korrespondanse som skjer mellom regionene og hovedkontoret. Ombudet kan heller ikke generelt slutte seg til Mattilsynets vurdering om at Mattilsynet vil være ett forvaltningsorgan i saker der det

rettes erstatningskrav mot tilsynet. Ombudet kan ikke se begrunnelsen for det. Det er imidlertid bra at Mattilsynet vil se nærmere på hvordan tilsynet kan øke bevisstheten rundt vurderingen av hvilke dokumenter som kan unntas som organinterne.

- (79) Det er etter ombudets syn helt i tråd med offentleglova § 29 at det enkelte organ (regionene og hovedkontoret) behandler innsynskrav etter offentleglova i de sakene de er ansvarlig for. Det presiseres imidlertid at i de tilfellene der det fremmes krav om innsyn i dokumenter som er sendt mellom organer i Mattilsynet, må det vurderes om innsynskravet er innkommet til kun ett av organene eller begge.

### **2.3 Om Mattilsynets hovedkontor er overordnet organ etter offentleglova § 32**

- (80) Etter offentleglova § 32 første ledd er klageinstansen «det forvaltningsorganet som er nærmast overordna det forvaltningsorganet som har gjort vedtaket». Dette er samme ordlyd som den generelle bestemmelsen i forvaltningsloven § 28 første ledd.
- (81) Mattilsynets organisering og ansvarfordeling er som tidligere nevnt fastsatt i Økonomi- og virksomhetsinstruks for Mattilsynet, som er gitt av Landbruks- og matdepartementet. Der er det fastsatt at Mattilsynet har to forvaltningsnivåer, henholdsvis regionene og hovedkontoret. Det er opplyst i svarbrevet hit at hovedkontoret er nærmeste overordnede organ i medhold av både offentleglova § 32 og forvaltningsloven § 28, i saker som regionene behandler i førsteinstans. Mattilsynet har vist til at plasseringen av klagesaksenheten på hovedkontoret, og at den er organisatorisk adskilt og overordnet regionene, legger til rette for en reell ny og uavhengig prøving av klagesaker.

- (82) Det fremstår etter dette klart at Mattilsynet er organisert slik at hovedkontoret og regionene er to forskjellige forvaltningsnivåer, og ikke ett og samme organ. Ombudet slutter seg etter dette til Mattilsynets syn om at hovedkontoret er regionenes nærmeste overordnede forvaltningsorgan. Regionene treffer enkeltvedtak i førsteinstans, mens hovedkontoret ved Avdeling juridisk og internasjonalt arbeid treffer vedtak i andreinstans.
- (83) Sivilombudet har ellers ingen rettslige innvendinger til tilsynets rutine om at innsynskrav i dokumenter opprettet eller mottatt i hovedkontoret behandles av den respektive seksjonen ved Hovedkontoret i medhold av offentleglova § 29, og at klageinstansen vil være Landbruks- og matdepartementet.
- (84) Ombudet påpeker likevel at tilsynets ønske om å fremstå helhetlig utad, kan skape et inntrykk av at avstanden mellom over- og underinstansen ikke er tilstrekkelig stor, og dermed etterlate et inntrykk av en klageordning som ikke innebærer en reell overprøving. Det er viktig for klagebehandlingens legitimitet at Mattilsynet er oppmerksom på denne problemstillingen, spesielt ved behandlingen av enkeltsaker, og vurderer tiltak for å synliggjøre avstanden som er nødvendig for å opprettholde tillit til en reell to-instansbehandling i Mattilsynet. Mattilsynet bør i denne forbindelse vurdere om Økonomi og virksomhetsinstruksen kan gjøres tilgjengelig på tilsynets nettsted, og at det fremgår eksplisitt i informasjonen under området «Om Mattilsynet» at Mattilsynet består av to forvaltningsnivåer. Ombudet ber også Mattilsynet merke seg Forvaltningslovutvalgets synspunkter om at det ikke er mulig å se på enhetene som adskilte organer der det sitter både direktør for klageenheten og direktører for enheter som treffer vedtak i førsteinstans i samme ledergruppe. Ombudet har som nevnt ikke tilstrekkelig informasjon om sammensetningen av ledermøtene i

Mattilsynet til å uttale seg om dette punktet, men ber Mattilsynet være bevisst på denne problemstillingen særlig der direktørene for førsteinstans og andreinstans deltar.

### **3. Arkiv, journal og informasjon på eInnsyn – rettslige utgangspunkter**

- (85) 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.
- (86) 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»

(87) 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.

(88) 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.»

- (89) 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.
- (90) 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).

#### **4. Arkiv, journal og informasjon på eInnsyn – korrespondanse innad i Mattilsynet**

#### 4.1 Journalføring av korrespondanse mellom enheter innad i tilsynet

- (91) 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.
- (92) Mattilsynet har opplyst at dokumenter sendt mellom enheter i Mattilsynet, blir registrert som notater i sak- og arkivsystemet. I det oversendte uttrekket av journalen for november 2022 er det registrert 1315 notater, herav 101 notater med oppfølging. På eInnsyn for samme periode er det registrert 1269 journalposter med dokumentkategorien intern. Ombudet har ikke funnet at det er registrert noen dokumenter som er kategorisert som inngående eller utgående mellom hovedkontoret og regionene i journalen som er publisert på eInnsyn. Totalt er det for den samme perioden registrert 26 757 journalposter hos Mattilsynet.
- (93) Sivilombudet har merket seg Mattilsynets rutiner for opprettelse av notater med oppfølging ved oversendelse av klagesak og rutinene for journalføring av e-post, SMS og samtaler i Teams. Ombudet har videre merket seg at Mattilsynet mener det antakelig er en del dokumenter som sendes mellom enhetene som skulle vært arkivert til tross for retningslinjer og opplæring.



(94) I en konkret sak som ble klaget inn for ombudet (ombudets sak 2023/3524) går det frem at Mattilsynet 15. juni og 18. august 2023 har beklaget at e-postkorrespondanse ikke var blitt journalført fortløpende og at arkiveringsrutinene ikke var blitt fulgt. Det er bra at Mattilsynet vil se nærmere på hvordan en kan øke bevisstheten om dette hos de ansatte. Det er like fullt uheldig at slike feil skjer, ikke minst sett hen til at Mattilsynet allerede i sitt svar hit 9. desember 2022 opplyste at det var kjent med slike mangler. Slike feil er ikke bare brudd på interne arkiveringsrutiner, men er også i strid med arkivlova med tilhørende forskrifter. Mattilsynet bør gjennomgå journalføringsrutinene for å vurdere om de er i tråd med regelverket, og dette arbeidet bør prioriteres. Ombudet mener at Mattilsynet bør undersøke om det er mulig å sende korrespondanse mellom de ulike forvaltningsorganene i etaten som utgående brev. I forlengelsen av dette må Mattilsynet vurdere om inndelingen av arkivet er i tråd med arkivlova § 6 om at hvert forvaltningsorgan skal ha sitt eget arkiv. Sivilombudet mener videre at det er ryddig om det opprettes nytt saksnummer ved klagebehandlingen ved hovedkontoret. Ombudet antar også at dette vil være en konsekvens av at hvert forvaltningsorgan har 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.

#### **4.2 Opplysninger i journalen og informasjon på elnnsyn**

(95) Sivilombudet har merket seg at Mattilsynet har fått en inndeling etter organisasjonskartet på elnnsyn, og at en der kan velge ned til seksjonsnivå. Videre ser ombudet at avsender fremgår under «virksomhet», men ikke i «Fra/til»-feltet.

(96) I uttrekket fra journalen som er oversendt hit, er den administrative avsender-enheten angitt. Som mottaker er det som oftest oppgitt navnet på saksbehandler, uten at det fremgår hvilken enhet vedkommende tilhører. Etter ombudets syn må navnet på avsender/mottaker i journalen som et minimum inneholde navnet på avsender- og mottakerorganet, jf. arkivforskriften § 10 første ledd bokstav c. Ombudet mener også at avsender og mottakerorganet om mulig bør synliggjøres i Fra/til-feltet i journalen på eInnsyn, og ikke kun under «Virksomhet».

—

(97) Sivilombudet vil sende kopi av denne uttalelsen til Landbruks- og matdepartementet og til Arkivverket og forutsetter at Mattilsynet i samråd med departementet og Arkivverket vurderer om Mattilsynets arkiv må organiseres/inndeles på en annen måte enn det gjøres i dag.

## **Konklusjon**

(98) Sivilombudet er kommet til at Mattilsynets hovedkontor og hver av regionene utgjør selvstendige forvaltningsorganer etter offentleglova.

(99) Ombudet mener at det er lite tvilsomt at hovedkontoret er klageinstans etter offentleglova § 32 i saker som regionene har behandlet i førsteinstans.

(100) Mattilsynet bør likevel vurdere om Økonomi og virksomhetsinstruksen kan gjøres tilgjengelig på tilsynets nettsted, og at det inntas eksplisitt i informasjonen under området «Om Mattilsynet» at Mattilsynet består av to forvaltningsnivåer. Mattilsynet bør deretter vurdere tiltak for å synliggjøre organisasjonsstrukturen.

(101) At Mattilsynet består av flere selvstendige forvaltningsorganer, har konsekvenser for hvilke dokumenter som kan unntas som organinterne etter offentleglova § 14. Mattilsynet bør undersøke om det er mulig å sende korrespondanse mellom de ulike forvaltningsorganene i etaten som utgående brev, og ikke i notatsform. I alle fall må Mattilsynet sikre at dokumenter ikke uriktig fremstår som organinterne. Mattilsynets praksis om at den enkelte enhet behandler innsynskrav etter offentleglova i de sakene de er ansvarlig for, er i tråd med offentleglova § 29.

(102) Mattilsynet må vurdere om inndelingen av arkivet er i tråd med arkivlova § 6 om at hvert forvaltningsorgan skal ha sitt eget arkiv. Etter ombudets syn må navnet på avsender/mottaker i journalen som et minimum inneholde navnet på avsender- og mottakerorganet, jf. forskrift om offentlege arkiv § 10 første ledd bokstav c. Ombudet mener også at avsender og mottakerorganet om mulig bør synliggjøres i Fra/til-feltet i journalen på eInnsyn, og ikke kun under «Virksomhet».

11.9.2023 (2022/5130)