

Om Fiskeridirektoratet består av ett eller flere selvstendige forvaltningsorganer i innsynssaker

11.9.2023 (2022/5132)

Sivilombudet har på generelt grunnlag og av eget tiltak undersøkt betydningen av Fiskeridirektoratets organisering for behandlingen av innsynssaker. Ombudet har rettet tilsvarende undersøkelser mot Mattilsynet, 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.

Sivilombudet har kommet til at Fiskeridirektoratet er ett forvaltningsorgan etter offentleglova.

Ombudet mener at Klagesaksenheten i direktoratet ikke er et eget og overordnet forvaltningsorgan, og dermed heller ikke klageinstans etter offentleglova § 32. Inntil det er eventuelt kommer på plass en lovhjemlet klageordning, vil Nærings- og fiskeridepartementet være klageorgan for alle avgjørelser Fiskeridirektoratet har truffet i første instans i innsynssaker.

[Sakens bakgrunn](#)

[Våre undersøkelser](#)

[Spørsmål om organiseringen av direktoratet](#)

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

[Sivilombudets syn på saken](#)

[Rettslige utgangspunkter](#)

[Hva er ett forvaltningsorgan?](#)

[Særlig om organbegrepet ved arbeidsgrupper, utvalg og særlige arbeidsformer](#)

[Klageinstans for avgjørelser etter offentleglova – «nærmast overordna»
forvaltningsorgan](#)

[Organbegrepet – spørsmål knyttet til Fiskeridirektoratet](#)

[Om Fiskeridirektoratet består av ett eller flere selvstendige forvaltningsorganer etter offentleglova](#)

[Konsekvenser og særlige vurderinger knyttet til offentleglova §§ 14 og 29](#)

[Om hvem som er klageinstans etter offentleglova § 32](#)

[Arkiv, journal og informasjon på elnnsyn – rettslige utgangspunkter](#)

[Arkiv, journal og informasjon på elnnsyn – korrespondanse innad i direktoratet](#)

[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) Undersøkelsen 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 Fiskeridirektoratet tok utgangspunkt i opplysninger om organiseringen på direktoratets nettsted og medieoppslag i forbindelse med den nylige omorganiseringen av Fiskeridirektoratet.
- (5) Ombudet valgte å undersøke etatenes lovforståelse og praksis knyttet til tre bestemmelser; offentleglova § 32 om klageinstans, offentleglova § 14 om unntak for organinterne dokumenter og offentleglova § 29 om hvem som skal behandle innsynskrav.

Våre undersøkelser

1. Spørsmål om organiseringen av direktoratet

- (6) I brev 7. november 2022 ba vi Fiskeridirektoratet om å besvare en rekke spørsmål om den faktiske organiseringen, men også direktoratets rettslige vurderinger knyttet til om det består av ett eller flere selvstendige organer.

- (7) Vi ba innledningsvis om en kort redegjørelse for den nærmere organiseringen av direktoratet og herunder svar på følgende spørsmål:
- a. I hvilken grad opptrer enkelte enheter i Fiskeridirektoratet utad som selvstendige enheter i informasjonsmateriell, på direktoratets nettsted, i brevhoder og e postsignaturer e.l.?
 - b. Har de enkelte enhetene i Fiskeridirektoratet 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 Fiskeridirektoratet fellesfunksjoner, som f.eks. HR, IT, arkiv m.m., som yter sørvis til flere deler av virksomheten? Hvor er i så fall denne/disse enhetene plassert organisatorisk? Håndterer en slik enhet innsynskrav?
 - e. Hvordan er/blir Fiskeridirektoratet fysisk organisert? Sitter ansatte fra både over- og underinstansen plassert på samme kontor?
- (8) Fiskeridirektoratet svarte i brev 7. desember 2022 at de med virkning fra 1. november 2022 omorganiserte fra en modell med et hovedkontor og fem regionkontor til en funksjonsinndelt modell med to landsdekkende divisjoner og en egen klagesaksenhet. Forvaltningsdivisjonen er inndelt i to avdelinger, mens Tilsyns- og kontrolldivisjonen er inndelt i fire avdelinger. I tillegg har direktoratet Styringsavdelingen, IT-avdelingen, Kommunikasjonsavdelingen og en HR-stab. Direktoratet ledes av fiskeridirektøren, som har kontorsted ved hovedkontoret i Bergen. Utover dette har direktoratet 19 kontorer langs kysten. Alle divisjonene og avdelingene har medarbeidere på flere

kontorer. Direktøren for Forvaltningsdivisjonen sitter i Tromsø, mens tilsyns- og kontrolldivisjonsdirektøren sitter i Bodø. Klagesaksenheten skal ha kontorsted Bergen. Den er plassert i et annet lokale enn øvrige ansatte i Bergen.

- (9) Fiskeridirektoratet orienterte om at omorganiseringen innebar en endring fra tidligere tre forvaltningsnivåer (regionkontorene, Fiskeridirektoratets hovedkontor og Nærings- og fiskeridepartementet) til to forvaltningsnivåer, med Fiskeridirektoratet med en nyopprettet klageenhet på første nivå, og departementet på andre nivå. Dokumentene som ligger til grunn for omorganiseringen, er Fiskerikontrollutvalgets utredning NOU 2019: 21 Framtidens fiskerikontroll, tildelingsbrevet for 2021 og 2022 fra Nærings- og fiskeridepartementet, og utredningsrapporter del 1 og 2.
- (10) Direktoratet svarte at de utad fremstår som ett forvaltningsorgan på nettsidene og i informasjonsmateriell. Det er felles brevhode og e-postsignaturer, men i utgående brev fremgår det hvilken avdeling og seksjon som er avsender. På organisasjonskartet er Klagesaksenheten på samme linje som de øvrige avdelingene og divisjonene, «men med en stiplet linje for å tydeliggjøre uavhengigheten fra resten av organisasjonen». Avgjørelsesmyndigheten er delegert fra fiskeridirektøren til den enkelte divisjon/avdeling/seksjon. Det er «ingen enheter i Fiskeridirektoratet som har noen selvstendig myndighet til å treffe avgjørelse utover den delegerte myndigheten». Det er felles administrasjon, organisasjon og fellesfunksjoner. Det er åpnet for at det kan opprettes administrativ støtte til divisjonsdirektørstillingene.
- (11) Når det gjelder de rettslige vurderingene, ba vi direktoratet for det første gi sitt begrunnede syn på om alle enhetene i direktoratet er å anse som ett og samme organ, eller om direktoratet består av

flere selvstendige organer etter offentleglova § 14. Vi spurte også om hvilke enheter i Fiskeridirektoratet som eventuelt er å anse som selvstendige organer etter denne bestemmelsen.

- (12) Direktoratet svarte at det er å anse som ett organ etter offentleglova § 14, selv om det er organisert etter en divisjonsmodell med en egen klageenhet. Den meste av driften og oppgavene er videreført fra før omorganiseringen. Også av næringsaktører/organisasjoner og andre etater blir direktoratet oppfattet som ett organ.
- (13) For det andre stilte vi Fiskeridirektoratet 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) Direktoratet svarte at innsynskravene registreres og fordeles av dokumentsenteret til den enheten som er tildelt saken det bes om innsyn i. Innsyn som kommer via eInnsyn, fordeles som utgangspunkt direkte til ansvarlig saksbehandler. Det er den enkelte avdeling/seksjon som behandler kravet. Videre opplyste direktoratet at de enkelte lederne på avdelings- og seksjonsnivå har ansvar for å påse at kravene behandles fortløpende i tråd med offentleglova § 29 første ledd første punktum.
- (15) Det tredje spørsmålet knyttet til organbegrepet gjaldt klageorgan i innsynssaker etter offentleglova § 32. Vi ba om direktoratets 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 direktoratets syn på om klageordningen sikrer en reell to-instansbehandling av innsynsklager.

(16) Fiskeridirektoratet innledet med å redegjøre for omorganiseringen. En av hovedgrunnene for opprettelsen av Klagesaksenheten var erfaringer som var gjort tidligere ved hovedkontoret. Det hadde vært utfordrende for saksbehandlere å være både klageinstans og overordnet organ med ansvar for opplæring og veiledning. Direktoratet mente at den nye organiseringen både gjorde at fagavdelingene sto friere i sin veilederrolle, og at den bedre sikret en reell to-instansbehandling av innsynsklager og andre klager enn tidligere. Den nye organiseringen ble også valgt for å få en mer helhetlig og mer effektiv klagesaksbehandling. Direktoratet viste til utredninger som var gjort, organiseringen av Mattilsynet og Tolletaten, samt drøftelser som fremgår i Forvaltningslovutvalgets NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov kapittel 24.6.5. Direktoratet skrev videre:

«Selv om det nå er opprettet en egen klagesaksenhet i Fiskeridirektoratet, er

Klagesaksenheten ikke å anse som nærmest overordnet organ i henhold til offentleglova § 28 første ledd. Nærmeste overordnede organ til Fiskeridirektoratet er Nærings- og fiskeridepartementet.»

(17) Fiskeridirektoratet redegjorde nærmere i brev 8. mars 2023 slik for klagebehandlingen:

«Hvilke klagesaker som skal behandles av Klagesaksenheten og hvilke klagesaker som skal behandles av Nærings- og fiskeridepartementet, vil fremgå av instruksjonen som skal utarbeides for Klagesaksenheten. Kort fortalt kan det nevnes at samtlige klagesaker som før omorganiseringen ble behandlet av Fiskeridirektoratet sentralt nå skal behandles av Klagesaksenheten, mens Nærings- og fiskeridepartementet fortsatt skal være klageinstans på saker som før omorganiseringen ikke var delegert til Fiskeridirektoratets [regionkontor], som for eksempel tildeling av ringnottillatelse, torsketrållatelse og reketrållatelse etter

deltakerloven, forsknings-fangst/forsøks-fiske etter havressurslova og forskningstillatelser/stamfiskstillatelser etter akvakulturloven.»

- (18) Videre opplyste direktoratet at innsynssaker og klage over avslag på innsyn vil følge samme spor som de øvrige sakstypene. Det vil si at noen klagesaker blir behandlet av Klagesaksenheten, mens andre vil behandles av departementet. Etter direktoratets syn må forvaltningsloven § 28 første ledd og offentleglova § 32 første ledd om klage til nærmeste overordnede forvaltningsorgan, forstås likt.
- (19) Til sist stilte vi spørsmålet om organbegrepet i offentleglova §§ 14, 29 og 32 må forstås likt. Fiskeridirektoratet svarte at «organbegrepet ... for de aller fleste praktiske formål måtte tolkes og praktiseres likt – slik at det er Fiskeridirektoratet som ett organ som vurderes etter de tre nevnte bestemmelser». I tillegg skrev direktoratet at det er Nærings- og fiskeridepartementet som er nærmeste overordnede forvaltningsorgan etter offentleglova § 32, «mens klagesaker gjeldende for størstedelen av sakstypene etter omorganiseringen 1. november 2022 er tillagt den nyopprettede Klagesaksenheten».

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

- (20) Den andre delen av Sivilombudets undersøkelse knyttet seg til arkivering, journalføring og synliggjøring av journalopplysninger på eInnsyn. Formålet med spørsmålene om dette var å få informasjon om praksis som er relevant for vurderingene etter offentleglova §§ 14, 29 og 32. 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 direktoratet at dokumenter sendt mellom divisjoner/avdelinger/seksjoner kategoriseres som organinterne dokumenter der det brukes notat med oppfølging (N notat). Dette gjelder ikke

oversendelser til Klagesaksenheten, der det benyttes utgående brev. Klagesaksenhetens vedtak i klagesaken føres som inngående brev i vedtaksinstansens sak i arkivet.

- (21) Vårt andre spørsmål gjaldt journalføring av dokumenter sendt mellom enhetene i direktoratet. Til dette svarte direktoratet at samtlige interne dokumenter som er arkivverdige, journalføres.
- (22) Det tredje spørsmålet knyttet seg til kravene om påføring av avsender eller mottaker jf. forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften) § 10 første ledd bokstav c. Fiskeridirektoratet svarte at avsender og mottaker påføres i journalen.
- (23) For det fjerde ba vi opplyst hvilke skriftlige rutiner direktoratet har for journalføring av korrespondanse mellom divisjoner/regioner/direktorat, også sett hen til at de eventuelt er samlokalisert. Til dette viste direktoratet til rutiner for saks- og dokumentbehandling, der det sto om når de ulike notat-formene «N-notat med oppfølging» og «X-notat uten oppfølging» skal brukes.
- (24) Det femte spørsmålet knyttet seg til publisering av postjournalen på elnnsyn. Fiskeridirektoratet opplyste at samtlige divisjoner/avdelinger/seksjoner publiserer journalen på elnnsyn.
- (25) På spørsmål om det benyttes samme saksnummer for over- og underinstansen ved klagebehandling, svarte direktoratet at det opprettes ny sak med eget saksnummer i en egen arkivdel for Klagesaksenheten der kun saksbehandlere i denne enheten har tilgang.
—
- (26) Fiskeridirektoratet oversendte utredningsrapport del 1 og del 2 om omorganiseringen, en veileder til ny organisasjonsmodell, bemanningsplan, notat fra fiskeridirektøren til Nærings- og

fiskeridepartementet, svar fra departementet på lokaliseringspolitisk utredning, organisasjonskartet per 1. november 2022, en intern innsynsveileder og rapport om rutiner for klagesaksbehandling. Fiskeridirektoratet opplyste at instruksen for klagebehandlingen var under utarbeidelse, men ikke fastsatt ennå. Etter det ombudet forstår, er dette fortsatt tilfellet per juni 2023.

- (27) På forespørsel fra ombudet oversendte Fiskeridirektoratet et journaluttrekk for dokumenter sendt mellom de ulike enhetene i direktoratet 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

- (28) 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.
- (29) 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.

(30) 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

(31) 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.

(32) 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».

(33) 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.

(34) 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?

(35) Det sentrale spørsmålet deretter er hvordan man avgjør hva som utgjør ett forvaltningsorgan.

(36) 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.

(37) 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.

(38) 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.

- (39) 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.
- (40) 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.
- (41) 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».
- (42) 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.»

- (43) 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?

- (44) 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.

- (45) 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.
- (46) 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.
- (47) 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

- (48) 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.
- (49) 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.
- (50) 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.

- (51) Mellom ytterpunktene finnes det en rekke mellomtilfeller, der vekten av forvaltningens egen oppfatning vil variere etter hvor klar og konsistent denne er.
- (52) 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.
- (53) 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

- (54) 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.
- (55) 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.

- (56) 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.
- (57) 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 rettstekniske 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.»

(58) 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».

(59) 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.

(60) 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 offentleglova – «nærmast overordna» forvaltningsorgan

- (61) Avslag på innsyn etter offentleglova 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. Offentleglovas ordning er på dette punktet den samme som ved klage over enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd.
- (62) Offentleglova 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.
- (63) 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.

- (64) Hvis et organ utøver delegert myndighet, vil det delegerende organet alltid anses som overordnet ved utøvelsen av den delegerte myndigheten. Se i denne sammenheng også JDLOV-2016-344, hvor dette er lagt til grunn.
- (65) 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».
- (66) 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.
- (67) Begge de ovennevnte grunnlagene for å særregulere hvilket organ som er klageinstans, forutsetter at reguleringen skjer i forskrifts form. Verken offentleglova eller lovens forarbeider gir uttrykkelig svar på om funksjonen som klageorgan alternativt kan flyttes til et annet organ gjennom delegering. Offentlegforskrifta § 11 andre ledd siste punktum – som regulerer hvem som er klageinstans for visse selvstendige rettssubjekter som er omfattet av loven i medhold av § 2 første ledd bokstav c og d – bestemmer at rollen som klageinstans kan delegeres fra departementet til et underordnet forvaltningsorgan. I spesialmerknadene til bestemmelsen i foredrag til kgl.res. 17.

oktober 2008 (PRE-2008-10-17-1118) fremholder departementet at bestemmelsen er «utslag av den generelle åtgangen til delegasjon som gjeld i forvaltningsretten», og at de dermed «berre [understrekar] at det er høve til delegasjon òg i klagesaker etter offentleglova». Det presiseres at funksjonen som klageinstans «[i] tråd med vanlige regler... berre [kan] delegerast til underordna organ, og berre til dei organa som er underlagde det organet som står for delegeringa». Som eksempler på organer som et departement ikke kan delegere rollen som klageinstans til, nevnes kommuner/fylkeskommuner, selvstendige rettssubjekter og organer som er underlagt andre departementer.

- (68) I tilfeller hvor et organ er klageorgan i kraft av å være det organet som er «nærmast overordna», jf. offentleglova § 32, vil det gjelde enkelte ytterligere begrensninger i adgangen til å delegere. For det første kan det ikke delegeres til det (underordnede) organet som har fattet den påklagde avgjørelse. Som påpekt i punkt 1.1, forutsetter nemlig offentleglova § 32 at klager skal avgjøres av et annet organ enn det som fattet avgjørelsen i første omgang. For det andre tilsier reelle hensyn at det heller ikke kan delegeres til et organ som står i et underordningsforhold til det organet som har fattet den påklagde avgjørelsen.

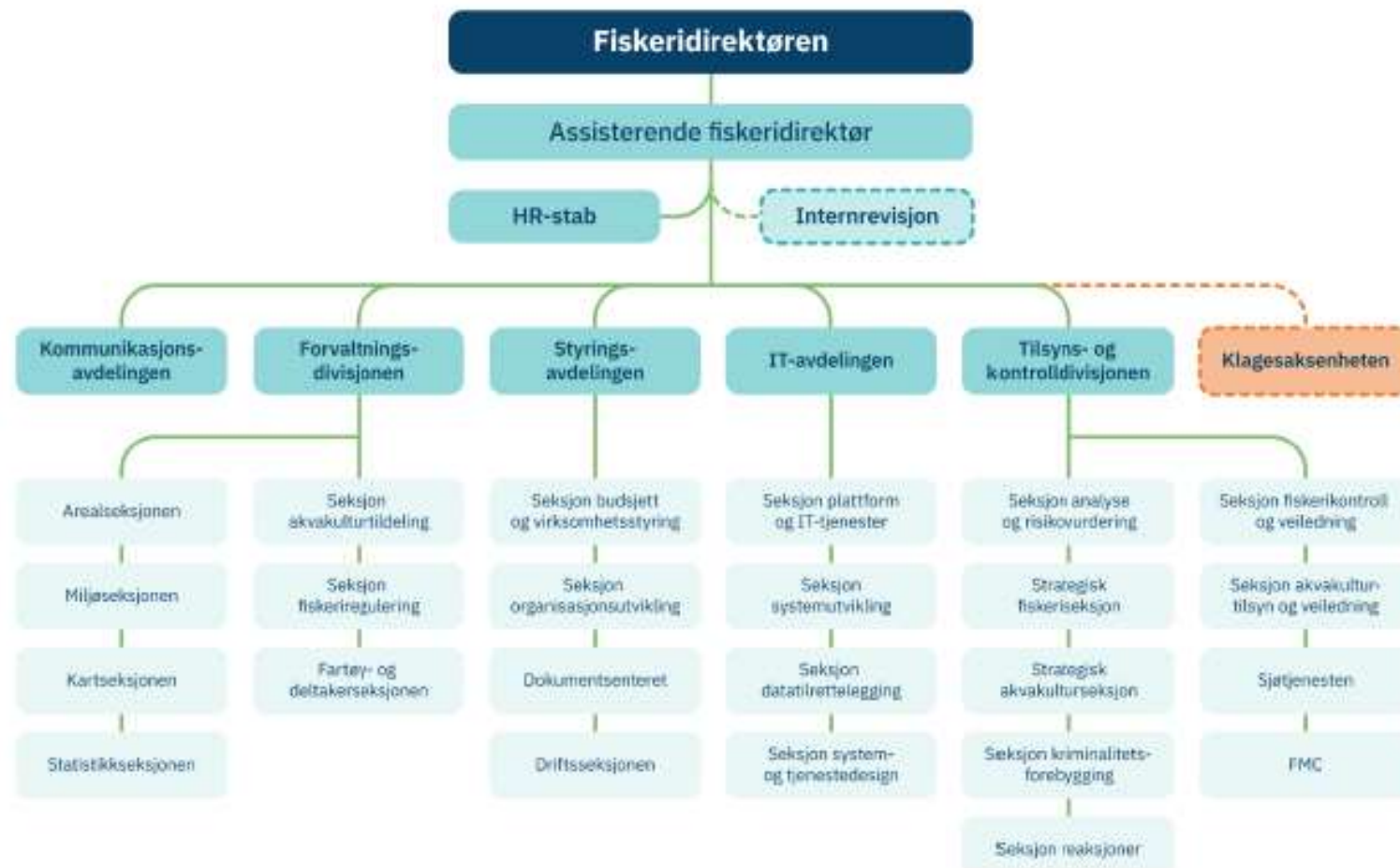
2. Organbegrepet – spørsmål knyttet til Fiskeridirektoratet

2.1 Om Fiskeridirektoratet består av ett eller flere selvstendige forvaltningsorganer etter offentleglova

- (69) Sivilombudet har vurdert hvilken betydning Fiskeridirektoratets gjeldende organisering har for praktiseringen av offenleglovas regler. Ombudet uttaler seg ikke om hvordan direktoratet mest hensiktsmessig bør organisere seg. Sivilombudet er klar over at direktoratet mottok undersøkelsen

svært kort tid etter en stor omorganisering, og har forståelse for at ikke alle prosesser i den forbindelse er slutført.

- (70) Spørsmålet om Fiskeridirektoratet som helhet utgjør ett og samme organ, eller om det er enheter i direktoratet 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.
- (71) I Fiskeridirektoratets organisasjonskart er etaten inndelt i et direktorat med flere sideordnede avdelinger og divisjoner samt en klagesaksenhet, som alle har en felles direktør:



Fiskeridirektoratets organisasjonskart. Skjerm bilde fra Fiskeridirektoratets nettsider.

- (72) Organiseringen er funksjonsbasert. Til grunn for organiseringen ligger det to utredningsrapporter. Det er varslet at Nærings- og fiskeridepartementet skal fastsette en instruks for klagesaksenheten. Denne er per nå ikke fastsatt, men under arbeid.
- (73) Fiskeridirektoratet er fysisk organisert slik at alle divisjoner og avdelinger har medarbeidere på flere kontorer. Hovedkontoret er i Bergen og direktoratet har ellers 19 kontorer langs kysten. Klagesaksenheten har kontorsted i Bergen, men er fysisk plassert i et annet lokale enn de øvrige ansatte i Bergen.
- (74) Ifølge Fiskeridirektoratet har omorganiseringen medført at en gikk fra tre forvaltningsnivåer til to forvaltningsnivåer. De to forvaltningsnivåene er nå Fiskeridirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet.
- (75) Ombudet forstår Fiskeridirektoratets redegjørelse slik at fiskeridirektøren og alle underlagte enheter utgjør ett forvaltningsorgan. Ettersom både direktøren og enhetene er en del av samme forvaltningsnivå, og alle enhetene er underlagt fiskeridirektøren, er dette også den eneste muligheten. Slik saken er opplyst, kan ombudet heller ikke se at det er noe ved organiseringen av etaten som tilsier at Fiskeridirektoratet ikke kan være bare ett organ.
- (76) Etter dette legger ombudet til grunn at Fiskeridirektoratet er ett forvaltningsorgan.

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

- (77) Siden Fiskeridirektoratet er ett organ, vil korrespondanse mellom enheter i direktoratet kunne unntas som organinterne dersom øvrige vilkår i § 14 er oppfylt. Ombudet minner for ordens skyld om at merinnsyn uansett skal vurderes, jf. § 11.

(78) Etter offentleglova § 29 skal hvert selvstendige organ behandle innsynskrav det mottar. Ettersom hele Fiskeridirektoratet er ett organ, står direktoratet i utgangspunktet fritt til å bestemme hvilke enheter som skal behandle innsynskrav rettet mot direktorat. Slik ombudet har forstått det, er praksisen hos Fiskeridirektoratet at hver enkelt enhet (hver divisjon og stab) behandler innsynskrav etter offentleglova i de sakene de er ansvarlige for. En slik ansvarfordeling er ikke påkrevd etter § 29, men ligger innenfor det bestemmelsen tillater, og kan også være gode grunner til. Ombudet har følgelig ingen merknader til direktoratets praksis på dette punktet.

2.3 Om hvem som er klageinstans etter offentleglova § 32

(79) Utvalget som avga NOU 2019: 21 Framtidens fiskerikontroll, vurderte blant annet klagefunksjonen. Utvalget viste til Forvaltningslovutvalgets utredning, samt til hvordan klagebehandlingen i Skatteetaten og Tolletaten var organisert, se kapittel 20.3.2. Deretter påpekte utvalget at dersom det ble valgt en modell med funksjonsinndelt organisering, så ville dette få betydning for hvordan klagefunksjonen skulle organiseres og skrev videre (kapittel 20.4.3.1):

«Opprettelse av en klagenemnd for fiskerisaker kan være en aktuell modell. En annen modell kan være at det etableres en egen avdeling i Fiskeridirektoratet, tilsvarende tolletatens organisering av klagefunksjonen. Valget av modell må ses i sammenheng med den helhetlige organiseringen av Fiskeridirektoratet, og det er ikke naturlig at utvalget går i detalj om denne.»

(80) I utredningsrapportene som fulgte, ble det landet på en modell med en «frittstående enhet» under fiskeridirektøren. Det ble vist til en omorganisering av Tolletaten, hvor man hadde gått inn for en slik løsning. Ombudet bemerker for ordens skyld at også Tolletatens klageordning har blitt undersøkt og vurdert herfra, se ombudets uttalelse 11. september 2023 (SOM-2022-5127)

- (81) Direktoratet har i svaret hit vært tydelig på at Klagesaksenheten er uavhengig, og at den i tillegg til å være fysisk adskilt, også er saklig adskilt fra de øvrige delene av Fiskeridirektoratet. Videre mener direktoratet at dagens ordning på en bedre måte sikrer reell to-instansbehandling enn den tidligere ordningen med et hovedkontor som ga veiledning og opplæring til regionene, og i tillegg behandlet klagesakene i andreinstans.
- (82) Direktoratet slår samtidig fast at Fiskeridirektoratet er ett forvaltningsorgan, og at nærmeste overordnede organ i henhold til både offentleglova og forvaltningsloven er departementet. Fiskeridirektoratet mener at også klager over innsynssaker skal følge samme spor som de øvrige sakstypene, og at noen klager over avslag på innsyn dermed skal behandles av Klagesaksenheten i direktoratet. Klagesaksenheten treffer vedtak i de klagesakene der det ikke er bestemt at det er Nærings- og fiskeridepartementet som er klageinstans.
- (83) Det er gitt en rekke forskriftsbestemmelser som trådte i kraft 1. november 2022, der det er fastsatt at det er Fiskeridirektoratets klagesaksenhet som er klageinstans for nærmere angitte avgjørelser. Eksempler på dette er konsesjonsforskriften § 9-4 annet ledd og forskrift om delegering av myndighet etter havressurslova til Fiskeridirektoratets regionkontor. I foredrag til kgl.res. 28. oktober 2022 om forskrift om endring av forskrift 7. november 2003 nr. 1309 om spesielle kvoteordninger for kystfiskeflåten mv. (PRE-2022-10-28-1807) står blant annet følgende:
- «Formålet med endringene er å gjennomføre nødvendige tekniske forskriftsoppdateringer som følge omorganiseringen av Fiskeridirektoratet, som er besluttet å tre i kraft 1. november 2022. Forskriftsendringene knytter seg særlig til endringer i kompetansen til å fatte enkeltvedtak i førsteinstans og som klageinstans.

Omorganiseringen av Fiskeridirektoratet innebærer at Fiskeridirektoratets regionkontorer legges ned, og at det opprettes en egen klagesaksenhet i Fiskeridirektoratet.

Fiskeridirektoratets regionkontorer er i dag tildelt kompetanse til å fatte enkeltvedtak i de fleste saker etter deltakerloven og havressursloven, og Fiskeridirektoratet er klageinstans. Etter omorganiseringen vil Fiskeridirektoratet bli førsteinstans i disse sakene, og en nyopprettet klagesaksenhet vil bli klageinstans. I det mindretallet av saker der Fiskeridirektoratet i dag er første instans og departementet klageinstans, vil omorganiseringen ikke medføre endringer. Departementet vil således fortsatt være klageinstans i de samme sakstypene som før omorganiseringen.

Departementet vil gjøre tilsvarende tekniske oppdateringer i andre forskrifter der departementet selv har nødvendig kompetanse til å gjøre slike forskriftsendringer.»

- (84) Det er ikke gitt egne lov- eller forskriftsbestemmelser som særskilt regulerer hvilket organ som er klageinstans for avgjørelser truffet av Fiskeridirektoratet i saker etter offentleglova. Hva som er riktig klageorgan, beror derfor i utgangspunktet på hvilket organ som er «det forvaltningsorganet som er nærmast overordna det forvaltningsorganet som har gjort vedtaket», jf. offentleglova § 32 første ledd og omtale ovenfor i punkt 1.4. Dette er samme ordlyd som den generelle bestemmelsen i forvaltningsloven § 28 første ledd.
- (85) Fiskeridirektoratet har som nevnt oppgitt at hele Fiskeridirektoratet – inkludert Klagesaksenheten – er ett og samme organ, og at det er departementet som er nærmeste overordnede organ etter offentleglova § 32. Som påpekt i punkt 1.4, forutsetter offentleglova § 32 at klageinstansen for avgjørelser etter loven, skal være et annet organ enn det organet som har truffet den påklagde

avgjørelsen. Allerede av denne grunn kan ikke Klagesaksenheten anses som riktig klageinstans etter offentleglova § 32.

- (86) Ombudet vil for ordens skyld påpeke at det ikke vil være tilstrekkelig for å gjøre Klagesaksenheten til klageinstans etter offentleglova § 32 at den skilles ut som ett eget organ. Enheten må også være «nærmast overordna» til førsteinstansen, noe som ikke er tilfellet med dagens organisering. Av organisasjonskartet fremgår det at Klageenheten tvert imot står i et underordningsforhold til fiskeridirektøren, som er en del av det samme organet som de øvrige enhetene i Fiskeridirektoratet. Som det fremgår av punkt 1.4, er det følgelig heller ikke mulig å gjøre Klagesaksenheten til klageinstans gjennom delegering.
- (87) I henhold til hovedregelen i offentleglova § 32 er det departementet som må anses som riktig klageinstans for alle avgjørelser etter offentleglova som treffes av enheter innenfor Fiskeridirektoratet. Dersom direktoratet eller departementet ønsker en klageordning som avviker fra lovens hovedregel, må dette reguleres i en særskilt lovbestemmelse eller forskrift med hjemmel i lov.

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

- (88) 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.

(89) Journalføringsplikten følger av forskrift om offentlege arkiv (arkivforskriften) § 9 og offentleglova § 10. Plikten omfatter «alle inngåande og utgåande 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 klassifisering, jf. § 5,
- g. ekspedisjons- eller avskrivingsdato og

h. avskrivingsmåte»

- (90) 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.
- (91) 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.»
- (92) 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.

- (93) 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 direktoratet

- (94) 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.
- (95) Fiskeridirektoratet har opplyst at det benyttes notatsform for korrespondanse mellom enheter i direktoratet, men at det benyttes utgående brev ved oversendelser av klager med saksdokumenter

til Klagesaksenheten. Dette bekreftes av det mottatte uttrekket av journalen fra direktoratet. I journaluttrekket for november måned 2022 er det registrert 27 notater, 18 utgående og 20 inngående dokumenter. Flertallet av de inngående og utgående dokumentene antas å være det samme dokumentet som er registrert ut i f.eks. førsteinstans og innkommet i klageinstansen. Totalt er det for den samme perioden registrert 9 134 journalposter på eInnsyn og av disse er det registrert 615 av dokumenttypen «internt».

- (96) Sivilombudet har merket seg at Fiskeridirektoratet opplyser at samtlige interne dokumenter som er arkivverdige, journalføres som notat. Sivilombudet har ikke grunnlag for å mene hvorvidt dette faktisk er tilfelle eller ei. Etter arkivforskriften § 9 første ledd er det uansett kun krav om at organinterne dokumenter registreres i journalen så langt «organet finn det tenleg».
- (97) Sivilombudet har merket seg at det er opprettet et eget arkiv for Klagesaksenheten, og at det i journalen på eInnsyn er synlig hvem som er avsender og mottaker av utgående og inngående dokumenter som er sendt til og fra Klagesaksenheten.

Konklusjon

- (98) Ombudet har kommet til at Fiskeridirektoratet er ett forvaltningsorgan etter offentleglova.
- (99) Ombudet mener at Klagesaksenheten i direktoratet ikke er et eget og overordnet forvaltningsorgan, og dermed heller ikke klageinstans etter offentleglova § 32. Inntil det eventuelt kommer på plass en lovhjemlet klageordning, vil Nærings- og fiskeridepartementet være klageorgan for alle avgjørelser Fiskeridirektoratet har truffet i første instans i innsynssaker.

