

[Forside](#) / [Uttalelser](#)

/ Innsyn og journalføring av dokumenter om utnevnelsen av Norges ambassadør i Washington D.C

# Innsyn og journalføring av dokumenter om utnevnelsen av Norges ambassadør i Washington D.C

24.6.2024 (2024/1561)

Saken gjelder innsyn i og journalføring av dokumenter om utnevnelsen av Norges ambassadør i Washington D.C. Utenriksdepartementet avslo først kravet med hjemmel i offentleglova § 14 om adgangen til å unnta organinterne dokumenter. Departementet svarte på ombudets undersøkelse at det senere var gitt innsyn og at det ikke var gitt avslag på innsynsbegjæringer på noen dokumenter i sakens anledning.

Departementet beklaget videre behandlingstiden av innsynskravet og mente at det var i tråd med regelverket at dokumentene var arkivert i forbindelse med statsrådsbehandlingen.

Sivilombudet kom til at Utenriksdepartementets utgangspunkt om at «normalt vil det være hjemmel for og behov for å unnta interne dokument» er uriktig og fant grunn til å minne om at offentleglovas utgangspunkt er at saksdokumenter er offentlige. Ombudet fant også grunn til å knytte noen merknader til adgangen til å unnta dokumenter etter offentleglova § 20. Ombudet merket seg at departementet har beklaget saksbehandlingstiden av innsynskravet, men vil i tiden fremover følge særskilt med på behandlingstiden i innsynssaker i Utenriksdepartementet. Ombudet kom til at det ikke vil være i tråd med arkiv- og offentleglovas krav om fortløpende journalføring å avvente journalføringen til statsrådsbehandlingen har funnet sted så fremt det er dokumenter som er journalføringspliktig i saken. Ombudet kom til at det ikke er oppgitt hjemmelsgrunnlag for at dokumentene i to saker i sakskomplekset ikke skal journalføres eller grunnen til at de ikke er synlig på journalen som er publisert på elnnsyn. Departementet er bedt om å

synliggjøre disse i journalen så snart som praktisk mulig, eller oppgi grunnen til at dette ikke skal eller kan gjøres.

## Sakens bakgrunn

(1) A [klageren] ba i e-post 16. januar 2024 om innsyn i «dokumentene rundt utnevnelsen av Anniken Huitfeldt som ny ambassadør». Departementet svarte 30. januar 2024. Kravet ble avslått med hjemmel i offentleglova § 14 første ledd og det sto at «[d]et gis ikke innsyn i ansettelsessaker før de er besluttet i statsråd». Det ble opplyst at merinnsyn jf. § 11 var vurdert.

(2) Klageren skrev tilbake til departementet samme dag og departementet ga deretter innsyn i utlysningstekst og offentlig søkerliste til stillingen i e-post 2. februar 2024. Deretter ba klageren i e-post 2. februar 2024 om å få innsyn i oversikten over dokumenter som er journalført i saken. Departementet svarte i e-post 2. februar 2024 at «[d]et gis ikke innsyn i ansettelsessaker før de er besluttet i statsråd eller i innstillingsråd, jf. off. loven § 14 første ledd. Meroffentlighet etter Offl. § 11 er vurdert».

(3) I en e-post samme dag presiserte klageren at det var bedt om innsyn i innholdsfortegnelsen for dokumentene i saken og skrev videre:

«Jeg ber altså om oversikten over hvilke dokumenter denne saken inneholder. Det kan godt hende at mappen inneholder enkeltdokumenter som vil være unntatt offentlighet, men selve oversikten vil ikke være det. Dokumenter som er unntatt offentlighet skal også journalføres.»

(4) Utenriksdepartementet svarte følgende i e-post 15. februar 2024:

«Viser til innsynsbegjæring i dokumentliste for utnevnelse av ny ambassadør til Washington D.C. Departementet har undersøkt med arkivet og kan opplyse om at det ikke foreligger noen dokumentliste i saken. Meroffentlighet etter Offl. § 11 er vurdert.»

(5) Klageren stilte noen spørsmål til journalføring og arkivering i e-post 15. februar 2024, og i e-post 15. mars 2024, etter at det var kjent at ny ambassadør i Washington D.C. var utnevnt i Kongen i statsråd samme dag, gjentok klageren krav om innsyn i dokumentlisten.

(6) Saken ble brakt inn for ombudet i klage 22. mars 2024. Klageren anførte at Utenriksdepartementet hadde brutt offentleglova § 3, samt arkiv- og journalføringsplikten og at det fremsto som «lite sannsynlig at det er mulig å bli ambassadør i Washington DC uten at det finnes et eneste dokument i arkivet om denne utnevnelsen, eller at det ikke finnes en dokumentoversikt. Moderne arkivsystemer lager dokumentoversikter automatisk».

## Våre undersøkelser

(7) Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere med Utenriksdepartementet. I brev 24. april 2024 herfra ble Utenriksdepartementet bedt om å svare på spørsmål om behandlingen av innsynskravet og det ble også stilt spørsmål om arkivering og journalføring.

(8) Utenriksdepartementet ble bedt svare på følgende spørsmål:

1. Finnes det dokumenter ut over utlysningsteksten og den offentlige søkerlisten i ansettelsessaken?
2. Er dokumentene arkivert?
3. Hvilken sak/saker er dokumentene arkivert og eventuelt journalført på?
4. Finnes det en dokumentoversikt eller kan saksbehandlingssystemet generere en dokumentoversikt over dokumentene i saken/sakene?
5. Hvilke undersøkelser gjorde departementet i forbindelse med innsynssaken for å bringe på det rene om det eksisterer dokumenter som ikke er arkivert eller journalført i ansettelsessaken?
6. Hva er i tilfelle grunnen til at dokumentene ikke er arkivert/ arkivert og journalført?
7. Om det finnes eller kan genereres en dokumentoversikt/sakskort, hva er grunnen til at det ikke er gitt innsyn i denne?
8. For det tilfelle at det eksisterer dokumenter i ansettelsessaken som det ikke er gitt/gis innsyn i, bes departementet opplyse hjemmelen for avslag for det enkelte dokument og at det gis en noe nærmere redegjørelse for den merinnsynsvurderingen som departementet har opplyst at er foretatt i saken.

(9) Utenriksdepartementet svarte i brev 21. mai 2024.

(10) Generelt skrev departementet at innsynsbegjæringer ble behandlet på vanlig måte uavhengig av om dokumentet er arkivert og at «[n]ormalt vil det være hjemmel for og behov for å unnta interne dokument jf. offentleglova § 14». Departementet opplyste at det var «fast internasjonal praksis for konfidensialitet» for prosessen knyttet til innhenting av agreement og at dokumenter «normalt» vil unntas offentlighet med hjemmel i offentleglova § 20 første ledd bokstav b. Det ble opplyst at departementet vil vurdere merinnsyn jf. § 11.

(11) Departementet opplyste følgende om utnevnelsen av ambassadøren:

«I personalreglement for utenriktjenesten av 8. desember 2023, § 2 punkt 2 fremgår det at «utenriksministeren kan i helt særlige tilfeller beslutte at ledig stilling ikke skal kunngjøres,

jf. statsansattelovens § 4 annet ledd annet punktum. Utenriksministeren besluttet på dette grunnlag å trekke stillingen som ambassadør til Washington D.C etter at den hadde først hadde blitt utlyst i september 2023. Utenriksministerens beslutning fremgår samtidig av kgl.res.»

(12) Til våre første tre spørsmål svarte departementet at det fantes følgende dokumenter i arkivet ut over utlysningstekst og den offentlige søkerlisten: «Tilbudsbrev til Anniken Huitfeldt, aksept og klg.res i forbindelse med utnevnelsen». Utlysningsteksten og de enkle og utvidete søkerlistene var arkivert 22. mai 2024. Svarbrevet fra departementet er datert 21. mai 2024, så det er uklart for oss om dette er feilskrift eller ei i svaret hit. Videre ble det opplyst at dokumenter i anledning av utnevnelsen av Anniken Huitfeldt ble arkivert «umiddelbart etter» utnevnelsen 15. mars 2024. Departementet opplyste at dokumentene var fordelt på tre saker der tilbudsbrev, aksept og Kongelig Resolusjon var arkivert i personalmappen til Anniken Huitfeldt. Agreementet var lagret på saksnummer 20/5834. Utlysning og søkerlister var arkivert på saksnummer 24/6792 (tilsettingssak).

(13) Til vårt fjerde spørsmål om dokumentoversikt svarte departementet at «[e]n funksjon for å generere dokumentoversikt er tilgjengelig fra arkivsystemet for dokumenter som er arkivert. Ved [klagerens] henvendelser til departementet gjennom en rekke e-postutvekslinger mellom 16. januar og 15. mars, hadde arkivering ikke funnet sted».

(14) Departementet svarte følgende på ombudets femte spørsmål om hvilke undersøkelser som var gjort i forbindelse med innsynssaken for å bringe på det rene om det eksisterte dokumenter som ikke var arkivert eller journalført, men skrev følgende:

«Departementet har undersøkt og svart ut innsynsforespørsle fra [klageren] og andre fortløpende, men har beklageligvis oversett normal behandlingstid for innsynssaker ved flere anledninger.»

(15) Til vårt sjette spørsmål om hva som i tilfelle var grunnen til at dokumentene ikke er arkivert/arkivert og journalført, så oppfatter vi departementets svar slik at dokumentene nå er arkivert eller arkivert og journalført. Departementet skrev innledningsvis at arkivregelverket «ikke gir en konkret frist for når journalføring skal skje», og viste til arkivloven § 6 om kravet til arkivet skal være ordnet og innrettet slik at dokumentene sikres som informasjonskilder i samtiden og at «[d]ette innebærer i det minste et krav om ikke unødig forsinkelse». Videre viste departementet til at journalføringen skal skje på en måte som gjør det mulig å identifisere hvert enkelt dokument. Departementets vurdering var at det var «i samsvar med regelverket at arkivering skjer i forbindelse med statsrådsbehandling. Dette er innarbeidet praksis i departementet, og fremgangsmåten som ble lagt til grunn i forbindelse med utnevnelse av Norges ambassadør til Washington D.C.»

(16) Til vårt syvende og åttende spørsmål svarte departementet at det ble utlevert en dokumentoversikt 5. april 2024 og deretter gitt innsyn i dokumenter 15. april 2024. Departementet avsluttet med å opplyse at «[d]et er ikke gitt avslag på innsynsbegjæringer på noen dokumenter i sakens anledning».

(17) Klageren ga i brev 3. juni 2024 merknader til departementets svar og påpekte at departementet måtte ha tatt et bevisst valg om ikke å arkivere dokumentene tidligere da klageren hadde etterlyst dokumentene fra departementet allerede 2. februar 2024. Dette vanskeliggjorde pressens arbeid og hindret en fri og offentlig debatt før beslutninger tas, etter klagerens syn. Klageren viste til formålet med offentleglova og hvordan Sivilombudet i tidligere uttalelser hadde påpekt viktigheten med tilgang til forvaltningens journaler. Til sist påpekte klageren at flere dokumenter fortsatt ikke var å finne på innsyn.

(18) Klagerens merknader ble oversendt til departementet for eventuelle merknader samtidig med en anmodning om at departementet oversendte sakens dokumenter til ombudet. Departementet oversendte dokumentene 6. juni 2024, men ga ingen tilleggsmerknad til saken.

## Sivilombudets syn på saken

### 1. Rettslige utgangspunkter

(19) Spørsmålet i saken er om Utenriksdepartementet har overholdt lovpålagte krav ved behandlingen av innsynskravet i dokumenter og dokumentoversikt knyttet til utnevnelsen av ny ambassadør i Washington D.C. Herunder er det spørsmål om det er feil i departementets journalføring av dokumentene i saken.

(20) Det følger av offentleglova § 3 at det som hovedregel er innsynsrett i «[s]aksdokument, journalar og liknande register for organet». Hva som regnes som et dokument er definert i § 4 første ledd der det står: «Med dokument er meint ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande.» Saksdokument er «dokument som er komme inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet», jf. § 4 annet ledd. Innsynsretten i «saksdokument» er etter dette ikke begrenset til saksdokumenter som er journalført eller arkivert.

(21) Et organ kan unnta fra innsyn «dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing», jf. offentleglova § 14. Etter offentleglova § 25 første ledd er det adgang til å unnta fra offentlighet «dokument i sak om tilsetjing eller forfremjing i offentleg teneste».

Men unntaket gjelder ikke søkerlister, se § 25 andre ledd. I offentleglova § 20 er det gitt hjemmel under nærmere vilkår for å kunne unnta opplysninger av hensyn til Norges utenrikspolitiske interesser. Dersom vilkårene i en av unntaksbestemmelsene er oppfylt, så skal organet vurdere om det likevel skal gis innsyn (merinnsyn) jf. offentleglova § 11.

(22) Journalføringsplikten følger av offentleglova § 10 og 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. forskrift om offentlege arkiv § 9. Hva som er et dokument er definert i arkivlova § 2 bokstav a og er sammenfallende med definisjonen av dokument i offentleglova § 4. Organinterne dokumenter etter offentleglova § 14 skal organet som utgangspunkt registrere i journalen «så langt organet finn det tenleg», se forskrift om offentlege arkiv § 9 første ledd tredje punktum.

(23) Offentlige organer har også arkivplikt. 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 arkivlova § 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. forskrift om offentlege arkiv § 14.

## **2. Behandlingen av innsynskravet**

(24) Utenriksdepartementet har opplyst i svaret hit at departementet hadde undersøkt og besvart ut innsynskravene fra klageren fortløpende og at «[d]et er ikke gitt avslag på innsynsbegjæringer på noen dokumenter i sakens anledning». Ombudet har likevel merket seg at departementet opprinnelig avsto innsynskravet med hjemmel i offentleglova § 14 første ledd om unntak for organinterne dokumenter og at departementet skriver i svaret hit at det «[n]ormalt vil det være hjemmel for og behov for å unnta interne dokument jf. offentleglova § 14».

(25) Ombudet mener dette blir et uriktig utgangspunkt og finner grunn til å minne departementet om at hovedregelen er at saksdokumenter for organet er offentlige. I de tilfellene det er adgang til å unnta dokumenter etter offentleglova § 14, så skal det gjøres en konkret interesseavveining der hensynene som taler for innsyn skal veies opp mot hensynene som taler mot innsyn (merinnsynsvurdering) jf. offentleglova § 11.

(26) Fordi departementet opplyser at det ikke er gitt avslag på innsynskrav i saken, så har ombudet ikke foretatt en konkret vurdering av innsyn i agreement i foreliggende sak. Departementet har opplyst generelt at det er fast internasjonal praksis for konfidensialitet og at unntak i de fleste tilfeller vil være nødvendig av hensyn til Norges utenrikspolitiske

interesser for «prosessen knyttet til innhenting av agrément» jf. offentleglova § 20 første ledd bokstav b som lyder:

«Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser dersom opplysningane er mottekne under føresetnad av eller det følgjer av fast praksis at dei ikkje skal offentleggjerast.»

(27) Ombudet vil generelt bemerke at bestemmelsen gir hjemmel for å unnta opplysninger og ikke dokumenter, og at det må «ligge føre ein verkeleg fare for at innsyn vil føre til skadeverknader av eit visst omfang for Noregs utenrikspolitiske interesser», se Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) merknad til § 20 side 141.

(28) Det følger av offentleglova § 29 første ledd andre punktum at innsynskrav «skal avgjerast utan ugrunna opphald». Sivilombudet har i uttalelser over flere tiår uttalt at kravet innebærer at de fleste innsynskrav bør kunne avgjøres samme dag eller i alle fall i løpet av én til tre virkedager, så fremt det ikke foreligger spesielle praktiske vanskeligheter, se bl.a. sivilombudets uttalelse SOMB-2004-4 med videre henvisninger bl.a. til St.meld.nr. 32 (1997–1998) og Innst.S.nr. 21 (1998–1999).

(29) Ombudet har merket seg at departementet har beklaget at departementet har oversett normal behandlingstid for innsynssaker i foreliggende sak. I tre uttalelser i 2022 hadde ombudet merknader til Utenriksdepartementets behandlingstid i innsynssaker, se sivilombudets uttalelser 16. november 2022 (SOM-2022-3550), 13. oktober 2022 (SOM-2022-1299) og 3. juni 2022 (SOM-2022-1370). Ombudet vil fortsatt i tiden fremover følge særskilt med på behandlingstiden i innsynssaker i Utenriksdepartementet, først og fremst gjennom enkeltsaker som bringes inn for ombudet. På bakgrunn av disse erfaringene vil det vurderes om behandlingstiden skal undersøkes på generelt grunnlag og av eget tiltak.

### **3. Krav til journalføringen**

(30) I svaret hit viste departementet til at det ikke er gitt konkrete frister for når journalføring skal skje, men at arkivloven § 6 innebærer «i det minste et krav om ikke unødig forsinkelse». Departementet mente at praksis med å først arkivere i forbindelse med statsrådsbehandlingen var i samsvar med regelverket.

(31) Sivilombudet har i en rekke uttalelser lagt til grunn at på bakgrunn av de hensynene som offentleglova skal ivareta, se offentleglova § 1, så skal journalføringen som utgangspunkt skje fortløpende og ikke samles opp til slutføringen av en sak. For at offentligheten skal ha muligheten til å føre en debatt om og ha innflytelse på forvaltningens arbeid også før vedtak treffes, er det nødvendig med innsikt i hvordan forvaltningen arbeider og hvilken informasjon den besitter. Sivilombudet har derfor uttalt at det skal

gjøres en vurdering av dokumentasjonsverdien av innkommende og utgående dokumenter i det dokumentet er gjenstand for saksbehandling og at journalføringen må skje så raskt som praktisk mulig, se sivilombudets uttalelser 12. juni 2014 (SOM-2014-157) (med henvisning til SOMB-1995-15), 19. mai 2017 (SOM-2016-2902), 23. april 2019 (SOM-2018-4884) og 25. september 2020 (SOM-2020-1047). Løpende journalføring er nødvendig for å oppfylle arkivloven § 6 om at arkivet være ordnet og innrettet slik at dokumentene sikres som informasjonskilder i samtiden. Krav om løpende eller kontinuerlig journalføring er også lagt til grunn i offentlighetsmeldingen (St.meld. 32 (1997-1998) kapittel 5.3.2.4, med tilslutning fra Justiskomiteen (Innst.S.nr. 21 (1998-99), av Riksrevisjonen (se bl.a. Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 (2016-2017) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning (Dokument 3:3 (2021-2022) kapittel 3.1 og av Arkivverkets veileder om arkivering og journalføring for offentlig sektor (<https://www.arkivverket.no/veiledere-for-offentlig-sektor/veileder-for-arkivering-og-journalforing>)).

(32) Så fremt det er dokumenter som er journalføringspliktig i en sak som skal til statsrådsbehandling, vil det ikke være i tråd med arkiv- og offentleglova å avvente journalføringen til statsrådsbehandlingen har funnet sted.

(33) Ved søk på elnnsyn kan ombudet verken finne saken der agreement med USA er oppgitt å være lagret, eller ansettelsessaken der utlysning og søkerlister er lagret. Fra en tidligere sak til behandling her, er ombudet kjent med at det ikke er alle sakstyper eller dokumenter som er synlig på departementets journal på elnnsyn. Sivilombudet har uttalt følgende i en sak om postjournalen til Utenriksdepartementet (uttalelse 16. november 2022, SOM-2022-3550):

«Tilgang til postjournaler er helt sentralt og en forutsetning for å kunne kreve den retten som følger av offentlighetsprinsippet nedfelt i Grunnloven § 100 og offentleglova. Det følger av offentleglova § 3 at organets journaler er «opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov». Sett hen til dette er departementet forpliktet til å gjøre postjournalen, inkludert dokumenter departementet mener kan unntas for innsyn etter offentleglova § 15, åpen for innsyn på en måte som gjør den kjent og tilgjengelig for allmennheten.

Inntil offentlegforskrifta § 6 trer i kraft, foreligger det ingen lovpålagt plikt for organet til å gjøre tilgjengelig journaler på Internett. [...] Når departementene har valgt å benytte elnnsyn for å gjøre postjournalen tilgjengelig for innsyn, står ikke Utenriksdepartementet fritt til å bestemme hva som skal publiseres på elnnsyn. Dersom det finnes saker og dokument-typer som departementet behandler som ikke fremgår av den offentlige postjournalen, må det i det minste kreves at departementet opplyser tydelig om dette og gir informasjon om hvordan en kan søke innsyn i organets fullstendige postjournal.»



(34) Sivilombudet finner grunn til generelt å minne om at korrespondanse med ansatte ikke uten videre regnes som organintern der den ansatte opptrer i egenskap av å være arbeidstaker i en personalsak om seg selv, se eksempelvis sivilombudets uttalelse 1. februar 2024 (SOM-2023-4336). Slik korrespondanse med den ansatte er derfor som utgangspunkt journalføringspliktig jf. forskrift om offentlege arkiv § 9 første ledd andre punktum. Departementet har ikke oppgitt et hjemmelsgrunnlag for at dokumentene i ansettelsessaken eller agreement med USA ikke skal journalføres eller grunnen til at de ikke er synlig på journalen som er publisert på eInnsyn.

(35) Departementet bes synliggjøre sakene på eInnsyn så snart som praktisk mulig, eller oppgi grunnen til at dette ikke skal eller kan gjøres. Departementet bes gi tilbakemelding til ombudet om at dette er gjort innen 15. august 2024.

## Konklusjon

(36) Sivilombudet er kommet til at Utenriksdepartementets utgangspunkt om at «normalt vil det være hjemmel for og behov for å unnta interne dokumenter» er uriktig og finner grunn til å minne om at offentleglovas utgangspunkt er at saksdokumenter er offentlige. Ombudet finner også grunn til å knytte noen merknader til adgangen til å unnta dokumenter etter offentleglova § 20.

(37) Ombudet merker seg at departementet har beklaget saksbehandlingstiden av innsynskravet, men vil i tiden fremover følge særskilt med på behandlingstiden i innsynssaker i Utenriksdepartementet.

(38) Ombudet er kommet til at det ikke vil være i tråd med arkiv- og offentleglovas krav om fortløpende journalføring å avvente journalføringen til statsrådsbehandlingen har funnet sted, så fremt det er dokumenter som er journalføringspliktig i saken.

(39) Ombudet er kommet til det ikke er oppgitt hjemmelsgrunnlag for at dokumentene i to saker i sakskomplekset ikke skal journalføres eller grunnen til at de ikke er synlig på journalen som er publisert på eInnsyn. Departementet er bedt om å synliggjøre disse i journalen så snart som praktisk mulig, eller oppgi grunnen til at dette ikke skal eller kan gjøres. Ombudet ber om at tilbakemelding om at dette er gjort innen 15. august 2024.

24.6.2024 (2024/1561)