

Hva skal journalføres?

Om de bestemmelser som angår det å registrere, dokumenter og informere om disse, slik at prosessene bidrar til den åpenhet og kontroll, som forventes i demokratiet.

Kandidatnummer: 530

Leveringsfrist: 25 april 2017

Antall ord: 17905



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
2	FORMÅLET MED JOURNALFØRING	4
2.1	Subsumsjon	7
2.1.1	Journalføringsfordeler	7
3	JOURNALFØRINGSANSVARET	8
3.1	Hvem har journalføringsplikt?	8
3.1.1	Offentlige organer	8
3.1.2	Utdyping av §10 i offentlighetsloven	9
3.2	Hva skal journalføres?	13
3.2.1	Dokumentforståelse	13
3.2.2	Saksdokumenter	17
3.2.3	Gjenstand for saksbehandling	19
3.2.4	Verdi som dokumentasjon	20
3.2.5	Organinterne dokumenter	22
3.3	Hvordan skal det journalføres?	25
3.3.1	Tidspunkt	25
3.3.2	Innhold i journal	27
3.3.3	Hvem skal journalføre?	29
3.4	Subsumsjon	34
3.4.1	Bestemmelsenes anvendelse på noen utvalgte dokumenttyper	34
4	KONSEKVENSER VED MANGELFULL JOURNALFØRING	49
4.1	Dokumentet som rettsdokument/bevis.....	49
4.2	Utvalgte konsekvensalternativer	51
4.2.1	Manglende åpenhet	51
4.2.2	Manglende kontroll	51
4.2.3	Manglende notoritet	52
4.2.4	Manglende tillitt til offentlige vedtak	53
4.3	Sanksjoner ved mangelfull journalføring.....	54
5	AVSLUTNING	56
6	LITTERATURLISTE	57

1 Innledning

Oppgavens problemstilling har som formål å klargjøre bestemmelser knyttet til journalføring og vil ha et spesielt fokus på dokumenter knyttet til e-poster, telefonsamtaler, sms utlegg i sosiale media og politisk ledelser.

Bestemmelsene som kommer til anvendelse er henholdsvis forskrift 11 desember 1998 nr. 1193 om offentlege arkiv (heretter arkivforskriften) § 2-6, denne forskriften er gitt med hjemmel i lov 4 desember 1992 nr. 126 om arkiv (heretter arkivloven). Journalføringsplikten følger også av lov 19 mai 2006 nr. 16 om innsyn i offentlig verksemd (heretter offentlighetsloven) § 10.

Journalføring er en prosess hvor man registrerer informasjon om dokumenter, som kommer til på bakgrunn av organets virksomhet. Registreringen har sin naturlige opprinnelse i behovet for å ha orden og oversikt over hva som foregår i virksomheten. Journalføringen sørger for at man senere skal kunne finne nødvendig informasjon og dokumenter, ved å foreta søk i journalen. Journalføringen bidrar både som en sikkerhet for dokumenteier, om at dokumentene er tilgjengelige, men også for at dokumenteier skal kunne innfri den lovbestemte retten som allmennheten har, til å kunne kreve innsyn i virksomhetens dokumenter.

Aktualiteten rundt journalføring er belyst av Foss, Andreas Bakke (2017) i artikkelen:

"Titalls millioner i overforbruk(...)har vært skult for offentligheten.", i Aftenposten 5 april 2017. Her ble journalføring problematisert i relasjon til manglende publisering av journaler. Det vil si i dette tilfellet at etaten ikke hadde offentligjort de postlistene hvor informasjon om de relevante dokumentene fremkom. Denne utelatelsen medførte at det følgelig ble antatt at dokumenter bevisst ble holdt skjult for offentligheten. Dette ville i så fall vært et klart brudd med offentlighetsloven § 10 annet og tredje ledd. Reportasjen gav videre inntrykk av å ville belyse at mangelfull journalføring kan medføre tap av rettigheter, som innsyn.¹

Formålet med innsynsretten er å sikre at prinsipper som skal verne om demokrati, kontroll, rettssikkerhet og informasjonsgjenbruk blir ivaretatt iht. til formålsparagrafen i offentlighetsloven § 1.

Sivilombudsmannen uttaler i SOM-2014-157:

¹ Foss, Andreas Bakke (2017)

"Det fremgår av offentleglova 19. mai 2006 nr. 16 § 1 at formålet med lova er «å leggje til rette for at offentlig verksemd er open og gjennomiktig, for slik å styrkje informasjons- og yringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta.» **Kjennskap og tilgang** til forvaltningens skriftlige saksdokumenter er en forutsetning for at innsynsretten skal virke etter sitt formål." - og vidare: "[s]kal offentligheten ha muligheten til å føre en debatt om og ha innflytelse på forvaltningens arbeid, er det nødvendig med innsikt i hvordan forvaltningen arbeider og hvilken informasjon den besitter."²

En annen formålsbestemmelse som verner om gjenbruk av informasjon, er arkivloven § 1, hvor vernet fremkommer av en presisering om dokumenter med:

"(...)forskningsmessig verdi(...)

denne står i forhold til bestemmelsen i offentlighetsloven §1 som har ønske om:

"(...)viderebruk av offentlig informasjon(...)".

Begge bestemmelsene åpner for gjenbruk av informasjon, som er skapt i virksomhetene. Når et slikt vern blir redusert eller fjernet, grunnet mangelfull journalføring, kan det bli sett som en undergraving av bestemmelsene.

Gjenbruk av informasjon ble også belyst i et innlegg i Dagbladet 6 april 2017, men her ble det sett i sammenheng med makulering av dokumenter. Dette er ikke direkte relatert til journalføring, men beskriver en prosess hvor utfallet gir tilsvarende følger, at tilgangen til informasjon fjernes. Utgangspunktet for artikkelen var at makulering var foreslått som tiltak etter at dokumentene var blitt digitalisert³, de to tidligere riksarkivarene Fønnes, Ivar og Herstad, John påpekte at digitaliserte versjoner ikke fullgodt bevarer alt det som dokumentene er og representerer og som følgelig blir utilgjengelig ved makulering:

"(...)veldig mye av dette har en kulturell verdi som ikke kan ivaretas gjennom digitale kopier(...)"⁴.

Det ble også ment at prosessen kunne undergrave formålsbestemmelsen i arkivloven § 1.

Makuleringsprosessen er i seg selv legal og i tråd med forskrift 1. desember 1999 nr. 1566 om behandling av offentlige arkiver (heretter arkivbehandlingsforskriften) § 1-3 og blir relevant å vise til, ved at skanning i realiteten kun er at annet ord for digitalisering. Det må forutsettes at det som i artikkelen ble ansett som bekymringsverdig, er vurdert ved opprettelsen av denne bestemmelsen, som kun åpner for at dokumenter *kan* makuleres, det er ingen påbud.

² SOM-2014-157, avsnitt 7

³ H-2015-17 (Digitaliseringsrundskrivet)

⁴ Fønnes, Ivar og Herstad, John: "Hvor mye av norgeshistorien kan kastes?", Dagbladet 6 april 2017

Likevel er det utlagt en høring om revidering av denne forskriften, med frist i mai 2017, hvor § 1-3 foreslås endret og hvor riksarkivarene følgelig blir møtt i sitt syn, om vern av dokumenter med: "(...)særsilt historisk betydning."⁵

Fordelene med digitalisering fremstår likevel overveiende positive, ved at dokumenter blir tilgjengeliggjort på en slik måte at intensjonen i formålsbestemmelsen i offentlighetsloven § 1 om åpenhet og gjenbruk blir møtt. Dette synes å samsvare mer enn det motarbeider, formålet om informasjonsgjenbruk. I denne prosessen anses journalføringen som vesentlig, for å effektivere gjenfinningen og sikre gjenbruken.

Det som er påpekt her, kan på en annen side også sees i sammenheng med andre tilfeller av tapt tilgang til informasjon, der det f.eks. velges å ikke registrere dokumenter, hvor følgene blir at dette hindrer gjenfinning, gjenbruk og innsyn.

Slike tilfeller kan være når man ikke registrerer e-poster fortløpende, men venter til siste før man registrerer (såkalt e-postlenke), eller i de tilfeller når e-poster i sin helhet ikke blir registrert. I den sammenheng vises det til et avisoppslag om "Clintons e-post-skandale – har mange paralleller i Norge" hvor det belyses flere utfordringer som kan knyttes til manglende journalføring. Det som påpekes bidrar til å undergrave flere av de lovbestemmelser som arkivdanning dekker og som journalføring skal bidra til å opprettholde, som:

"[d]ette er potensielt til hinder for åpenhet og innsyn, og kan svekke demokratiet. I tillegg står det i veien for optimal saksbehandling der alle fakta ligger på bordet."⁶

Avslutningsvis påpekes det at når dokumenter blir journalført og postlister blir publisert, skapes gode lokale arbeidsforhold, samt at det tilrettelegges for gjenbruk og muligheten til å kreve innsyn. Følgene blir også at det etableres trygghet til de offentlige prosesser. Journalføring er én del av en større arkivdanningsprosess og oppgaven skal belyse dette ved å se nærmere på: formålet med journalføring, journalføringsansvaret; hvem blir berørt, hva skal journalføres, hvordan skal det journalføres og videre om journalføring av utvalgte tilfeller og avslutningsvis, mulige konsekvenser ved mangelfull journalføring.

⁵ Arkivverket.no (2017) - høring om endringer av § 1-3

⁶ Ronge, Vilde (2015)

2 Formålet med journalføring

Journalføring er en vesentlig del av dokumenteringsprosessen, også omtalt som arkivdanningsprosessen, hvor formålet hovedsakelig skal bidra til gode arbeidsprosesser og gjenfinning av informasjon. Dette ivaretas ved å samle, registrere og lagre dokumenter, prosessen omtales også som dokumentfangst.

Sett i et større perspektiv bidrar journalføringsfunksjonen til ivaretagelse av offentlighetsprinsippet, som iverksettes av innsynsretten som videre iht. Lov 17. mai 1814 Kongeriket Noregs grunnlov (heretter Grunnloven) §2 sørger for ivaretagelse av:

"Denne grunnlova skal trygje demokratiet, rettsstaten og menneskerettane."

Det skjer ved at det åpnes for kontroll av det offentlige og det samsvarer med formålsbestemmelsen i offentlighetsloven § 1:

"(...) leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiiktig, for slik å styrkje informasjons- og yringsfridommen,² den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon."

I Grunnloven § 100 femte ledd underbygges åpenheten i forvaltningen ytterligere og bekrefter innsynsretten som alle har. Bestemmelsen går videre enn den partsinnsynsretten som følger av lov 10. februar 1967 Lov om behandlingssåten i forvaltningssaker (heretter forvaltningsloven) § 18.

At innsynsretten både fremkommer av offentlighetsloven § 3 og den delen av Grunnloven som angår menneskerettigheter, bekrefter verdien og vekten av selve bestemmelsen og følgende viktigheten av journalføringen, som legger til rette for effektueringen. Men det kreves ikke at det må være journalført, for at det skal kunne kreves innsyn. I denne sammenheng vises det til Fønnes, Ivar (2009) der forfatter i *sin* fotnote 33 har vist til at:

"Merk at også offentlighetslovens begrep *saksdokument for organet* er uavhengig av om det er journalført. Jf. Justis- og politidepartementet (2008) side 27."⁷

Innsynsretten danner også grunnlag for å kunne anse det offentlige som en "(...)informasjonsbank."⁸, slik det fremkommer av forarbeidet til offentlighetsloven. Dette medfører at innsynsretten får ytterligere én viktig betydning utover demokratihensynet, kon-

⁷ Fønnes, Ivar (2009) s 160 fjerde avsnitt

⁸ Ot.prp.nr.102 (2004-2005) kap. 3.3.4

trollhensynet og hensynet til rettssikkerhet. Følgelig kan man anse innsynretten og bestemmelsene som en sikkerhet for borgernes demokratiske kontrollrett.

I land utenfor Norge blir innsynsretten ansett som unik og det er derfor noe uforståelig at bestemmelsene fremstår som lite allment kjent og tilsvarende lite benyttet lokalt, av andre enn presse og de som faglig har en orientering om bestemmelsene, sammenlignet med *ytringsfriheten* som er én del av samme lovbestemmelse og som det utvises en generell alminnelig kjennskap til.

Av andre bestemmelser kan det sees til Den europeiske menneskerettskonvensjon⁹ (heretter EMK) art. 10, som til en viss grad kan sammenlignes, siden denne konvensjonen underbygger retten til å gi og motta informasjon, men det følger ingen tilsvarende klar rett til innsyn av den.

Dette fremkommer også av Rt. 2015-1467 hvor det påpekes at:

"(...) bestemmelsen gir en negativt vern mot sensur, men ingen positivt krav på innsyn."¹⁰

Men det utvises en lemping av hovedregelen, i tilfeller av *offentlig interesse*:

"[i] EMD-praksis etter 2006 er det(...)lagt til grunn at artikkel 10 nr. 1 også vil kunne innebære en plikt til å gjøre informasjon tilgjengelig for pressen i saker av offentlig interesse. En av de grunnleggende avgjørelse-
ne er dommen 14. april 2009 *Társaság mot Ungarn* [EMD-2005-37374]."¹¹

Journalføring omtales også som *virksomhet som blir speilet*. Fønnes, Ivar (2009) uttrykker sin versjon av dette slik: "[b]ordet fanger(...)"¹² En forståelse av dette kan være at det som er fremlagt (på bordet) ikke kan tas tilbake, på linje med at informasjon om organets virksomhet blir dokumentert ved gjennomføring av journalføring. Journalen vil da vise at det er samsvar mellom det som organet er satt til å gjøre og det som faktisk er levert, via det som er registrert og bevart av dokumentasjon om dette – virkeligheten er således speilet.

Dette tilsier at mangelfull journalføring, ikke vil gi et korrekt bilde av organets virke og det vil heller ikke følge av god forvaltningspraksis. Tilsvarende vil det heller ikke være i offentliglovens intensjon å for eksempel unngå å journalføre dokumenter, bare for å unngå offentlighet eller fordi dokumentet likevel kan eller skal unntas fra offentlighet. Dette ville virke mot sin hensikt, siden innsyn på bakgrunn av offentlighetsloven, ikke er avhengig av at det er journalført, siden innsynsretten hovedsakelig inntreer før dokumentet er journalført, dette følger av offentlighetsloven § 4 sml. § 3.

I tillegg til journalføring er det å publisere postlistene ytterligere én viktig del av dokumenta-

⁹ EMK er inntatt i Menneskerettsloven, vedlegg 2

¹⁰ Rt.-2015-157, avsnitt 47

¹¹ Ibid. avsnitt 50

¹² Fønnes, Ivar (2009) s 64, første avsnitt

sjonsprosessene, som anses å være en del av journalføringsfunksjonen. Postlister er en periodisk oversikt over det som er blitt journalført. Disse legges ut i bulk, for et omfang av alt fra én dag til kanskje en uke+/-, på den måten kan de også anses som et dokument¹³ det kan bes om innsyn¹⁴ i. Når postlistene blir utlagt på virksomheten sin egen nettside eller de allment tilgjengelige sidene for dette formålet (som OEP.no¹⁵ eller Innsyn.no), omtales de oftest som *offentlig journal*. Retten til innsyn blir følgelig effektivert på en direkte måte, som går utover den retten som følger av Grunnloven § 100 femte ledd, men det er i samsvar med offentlighetsloven § 10 tredje ledd, selv om det heller ikke av denne er en plikt. Men det kan utledes en publiseringsplikt av Grunnloven § 100 sjette ledd. Utleggelsen sørger for at allmennheten faktisk ser hva som utføres, og at de følgelig kan danne seg en mening om det er ønskelig å kreve innsyn og på den måten innfris det at:

"[d]ei statlege styresmaktene skal leggje til rette for eit ope og opplyst offentleg ordskifte."

Av forarbeidet til offentlighetsloven fremkommer det at den innsynsretten som gis på grunnlag av Grunnloven § 100 femte ledd står sterkt:

"Komiteen er enig med departementet i at en grunnlovsfesting av offentlighetsprinsippet bør være mer enn en symbolsk markering. Prinsippet bør sette reelle skranke for lovgivernes myndighet, og grunnlovsbestemmelsen bør kunne håndheves av domstolene." ¹⁶

Dette følges videre opp av: "Etter flertallets oppfatning bør det imidlertid kreves svært sterke grunner for å unnta et dokument fra offentlighet av andre grunner enn personvern hensyn."¹⁷

Viktigheten av publisering av postlistene, som grunnlag for allmenhetens kjennskap til informasjonen blir poengtert i det følgende, Stortingets ombudsmann for forvaltningen (heretter *Sivilombudsmannen*) uttaler i SOM-2014-157:

"(...)at formålet med lova er «å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiiktig, for slik å styrkje informasjons- og yringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta.» **Kjennskap og tilgang** til forvaltningens skriftlege saksdokumenter er en forutsetning for at innsynsretten skal virke etter sitt formål." (...) "[s]kal offentligheten ha muligheten til å føre en debatt om og ha innflytelse på forvaltningens arbeid, er det nødvendig med innsikt i hvordan forvaltningen arbeider og hvilken informasjon den besitter."¹⁸ (min utheving).

¹³ Offentlighetsloven § 4 første ledd

¹⁴ Ibid § 3

¹⁵ Offentlig elektronisk postjournal

¹⁶ Ot.prp.nr.102 (2004-2005) kap 3.2

¹⁷ Ibid.

¹⁸ SOM-2014-157, avsnitt 7

I tillegg til gjennomgåtte lovbestemmelser følger offentlig sektor de "Ethiske retningslinjer for statstjenesten". Dette innebærer normene *læren om myndighetsmisbruk og god forvaltnings-skikk*, disse er ment å skulle bidra til at man:

"(...)vurderer alle relevante hensyn, behandle like tilfeller likt, ikke ta utenforliggende eller vilkårlige hensyn og ikke fatte urimelige beslutninger(...)"¹⁹.

Journalføring bidrar til innfrielse av en forsvarlig forvaltning, ved at informasjonen blir registrert og gjenfinnbar, som igjen sørger for at rettssikkerhetskrav som *likebehandling* og mulighet for *kontroll* opprettholdes, ved at man får tilrettelagt en effektiv oversikt over alt det som organet til en hver tid produserer og enkelt kan foreta søk i databasen, for å se hva som tidligere er gjort i lignende tilfeller. I den sammenheng er det flere etater som også sørger for å lage presedensregistre²⁰, for å bidra til en enda bedre tilgang til informasjon og gjenbruk.

2.1 Subsumsjon

2.1.1 Journalføringsfordeler

I journalføringsfotsporet følger fordeler til nytte for de ulike brukerne. Det kan gjøres søk i historiske arkivdepo, hvor materiale fra departementer, tilsyn og direktorater er oppbevart og lokalisert hos Arkivverket/Riksarkivet, hvor man bl.a. kan finne dokumentasjon etter f.eks. Høyesteretts 200-årlige virksomhet. I Byarkivet i Oslo kan man finne folketellinger fra Kristiania/Oslo. Slike dokumenter utgjør eksempler på informasjon som bidrar til at den enkelte kan få klarhet i om det foreligger rett grunnlag for utregning av pensjon, eller man kan gjenbruke materialet til forskning eller i Tv-programmer som: «Hvem tror du at du er».

Det vesentlige med journalføring er at man registrerer informasjon, om dokumenter og hendelser, som kan bevares over tid.

I Innst. 243 S (2012-2013) utdypes dette slik:

"[a]rkiva dokumenterer dei handlingane og hendingane som dei er spor etter. Vedtak og avtalar som er gjorde, informasjon som er utveksla, vurderingar som er gjorde, domsslutningar i retten - alt dette og ei rad andre handlingar og hendingar som har skjedd, utgjer sentrale element i rettstilstanden i samfunnet vårt. Rettstilstanden er dokumentert gjennom arkiva, og arkiva er derfor ein grunnleggjande del av infrastrukturen i samfunnet - ein infrastruktur som er heilt nødvendig i eit demokrati og ein rettsstat. **Dokumentasjon av rettar og plikter, vedtak og avtalar er ein av dei viktigaste funksjonane til arkiva. Dei sikrar rettstryggleiken til enkeltmenneska og regulerer administrative og rettslege relasjonar mellom verksemdar både i offentleg og privat sektor. Også innsynsretten og den demokratiske kontrollen med forvaltninga baserer seg på arkivfunksjonane. Dokumenta ein kan krevje innsyn i, må vere bevarte slik at dei kan finnast.** Administrativ og rettsleg dokumentasjon er særleg relevant den første tida etter at dokumenta vart laga. Men for somme typar materiale kan dokumentasjonen vere viktig i fleire tiår, og i særskilde høve i eit hundreårsperspektiv(...)"²¹ (min utheving)

¹⁹ Regjeringen.no, etiske retn.

²⁰ Offentlighetsloven § 3

²¹ Innst.243 S (2012-2013) fjerde avsnitt

3 Journalføringsansvaret

3.1 Hvem har journalføringsplikt?

Journalføringsplikten følger av offentlighetsloven § 10 og underbygges analogisk av arkivforskriften § 1-1 ved at "[o]ffentlige organ pliktar å halde arkiv i samsvar med føresegnene i forskrifta." Dette fordi *journalføring utgjør en vesentlig del av arbeidet i arkivet* tilsier dette, og i samsvar med bestemmelsen i offentlighetsloven, at offentlige organer *må* journalføre, noe som videre underbygges av arkivforskriften § 2-6, som gir klarhet i *hva* som skal inngå i journalen.

Av offentlighetsloven § 10 fulgte ingen presisering om hvilke organer som var tenkt å skulle bli berørt av bestemmelsen, dette tilsier at den har en videre forståelse enn bestemmelsen i arkivloven. Av dette kan det forstås at andre enn offentlige organer, kan velge om de vil journalføre. Dette følger også av forarbeidet til offentlighetsloven, som presiserer at:

"(...) sikrar dermed at at journalføringsreglane også vil gjelde for verksemdar som ikke kjem inn under arkivforskrifta"²².

Det avgrenses i det videre til offentlige organer.

3.1.1 Offentlige organer

Hvilke organer som anses som offentlige fremkommer i arkivforskriften § 1-1 første ledd:

"(...)statleg, fylkeskommunalt eller kommunal institusjon eller eining, jf. arkivloven § 2. Den enkelte kommune og fylkeskommune skal fastsetje kva for institusjonar og einingar som eventuelt skal reknast som egne organ etter forskrifta her."

I forarbeidet til denne bestemmelsen følger av arkivloven, og det presiseres der en grense mot det private:

"Etter dei definisjonane som er lagde til grunn i lovutkastet her har offentlege forvaltningsorgan, institusjonar og forvaltningsbedrifter offentlege arkiv. Arkivet i føretak organiserte etter lova om stasføretak, eller reine næringsverksemdar organiserte som aksjeselskap eller lutlag vert etter lovutkastet her derimot å definera som privat, jamvel om offentlege instansar eig alle aksjane eller lutane. Omgrepet *offentleg organ* lyt i all hovudsak forståast på tilsvarande måte som omgrepet forvaltningsorgan er definert i forvaltningslova § 1 og lova om offentleg innsyn § 1, dvs. «et hvert organ for stat eller kommune»."²³

²² Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) kap 16 om § 10 andre avsnitt

²³ Ot.prp.nr.77 (1991-1992) pkt. 3.1.2 s.12 nest siste avsnitt

Denne avgrensingen er vesentlig fordi reglene for de offentlige etater, iht til Fønnes (2009) er svært:

"(...)omfattende og vidtrekkende, mens det praktisk talt ikke finnes en eneste bestemmelse som gjelder private arkivskapere generelt." ²⁴

Men igjen følger det ingen hindringer i bestemmelsene som medfører at andre, enn offentlige etater, ikke kan journalføre. Det er flere virksomheter som journalfører, både fordi det skaper en indre orden men også fordi det gjør arbeidet med innsynsforespørsler mer effektivt.

I sivilombudsmannens sak SOM-2014-157, følger en forståelse som underbygger dette:

"[d]et fremgår av offentleglova 19. mai 2006 nr. 16 § 1 at formålet med lova er «å leggje til rette for at offentlig verksemd er open og gjennomiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta.» Kjennskap og tilgang til forvaltningens skriftlige saksdokumenter er en forutsetning for at innsynsretten skal virke etter sitt formål."

"Det følger av arkivforskriften 11. desember 1998 nr. 1193 § 2-6 at alle inngående og utgående dokument som etter offentleglova § 4 må regnes som saksdokument for organet skal journalføres, dersom de er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Journalføringsplikten fremgår også av offentleglova § 10. Selv om bestemmelsen kan gi rom for et visst skjønn, vil det i de aller fleste tilfeller være rimelig klart om et dokument er journalføringspliktig eller ikke." ²⁵

3.1.2 Utdyping av §10 i offentlighetsloven

Journalføringsplikten etter offentlighetsloven § 10 første ledd, er en *skal*-regel. Det betyr at begrunnelsen for *ikke* å journalføre, må bygge på mer enn skjønn. Det finnes unntak fra journalføringsplikten og det gjelder de organinterne dokumentene. Bestemmelsen som klargjør om disse dokumentene, følger av arkivforskriften ,

Det som tas opp i offentlighetsloven om organinterne dokumenter knytter seg til unntakene fra innsynsbestemmelsen²⁶, som ikke angår journalføringen.

Det er i hovedregel ikke krav til at noe skal være journalført, for at man kan kreve innsyn.

²⁴ Fønnes, Ivar (2009) s.65 første avsnitt, tredje punktum

²⁵ SOM-2014-157, kap3 første andre og tredje avsnitt

²⁶ Offentlighetsloven kap 3 §§ 13-27

Dette følger av *offentlighetsprinsippet* som har røtter tilbake til 1845 men først ble lovfestet 19.06.1970²⁷, som angår den enkeltes rett til partsinnsyn etter forvaltningsloven og allmennhetens generelle rett til innsyn, i forvaltningens saksdokumenter etter offentlighetsloven.

Det fremkommer av bestemmelsen at det er vurdert spørsmål som knytter seg til *hvordan* det kan tilrettelegges for innfrielse av innsynsretten. Dette fordi allmennheten trenger informasjon om hva som til enhver tid gjelder/er status for den offentlige dokumentproduksjon, for at de kan kreve innsyn.

Slik bestemmelsen er bygget opp anses det som at det i første ledd er gitt en generell tilrettevisning i fm de virksomheter som har elektroniske journaler, om at disse skal legges ut for allmennheten:

"[k]ongen kan gi forskrift om at organ som fører elektronisk journal, skal gjere han tilgjengelege på Internett(...).²⁸

Derimot er det tydelig at det i tredje ledd ikke stilles noe krav til at virksomheter skal trenge å legge selve dokumentene ut på Internett. Men det utvises en tilrettevisning om at, hvis dette tenkes så skal det kun være de som ikke faller inn under bestemmelser om taushetsplikt eller som det følger av, i medhold av lov.

Offentlighetsloven § 10 første ledd er blitt utdypet i forskrift 17. oktober 2008 nr. 1119 (heretter offentligforskrifta) § 6 og av denne fremkommer det om de elektroniske journalene, en oversikt over hvilke organer som blir berørt og på hvilken måte journalene skal fremstå når de legges ut.

Det klargjøres at de sentrale offentlige etatene blir forpliktet til å legge ut journalene, mens Utenriksdepartementet kan avklare dette selv, mens noen organer blir nektet enhver mulighet til å publisere informasjon om sine journaler:

"Følgjande organ er ikke i noko tilfelle omfatta av plikta til å gjere elektronisk journal tilgjengeleg(...)"²⁹

Dette fremstår som et brudd med det formål som følger av offentlighetsloven § 11 om merinnsyn, hvor intensjonen er at selv om man kan avvise en forespørsel, så skal det likevel tas en konkret vurdering av om det likevel kan gis innsyn og om så kun i en viss grad.

²⁷ Lov 1970 19. juni nr. 69 Lov om offentlighet (opphevet)

²⁸ Offentlighetsloven § 10 annet ledd

²⁹ Offentligforskrifta § 6 tredje ledd

En tilsvarende ordning kunne vært til rettelagt for de organer som iht offentligforskrifta ikke under noen omstendighet får legge ut journaler, ved at hovedregel ble slik det står men med et unntak om at det kunne utvises et skjønn for noen typer dokumenter som ikke anses å ikke kunne falle inn under merinnsynsbestemmelsen. Dette synes rimelig, når det må forutsettes at det er informasjon og dokumenter i disse organene også, som ikke blir underlagt taushetsplikt eller hvor det følger andre unntak av lov.

Videre følger det om § 10 annet ledd om dokumenter, i offentligforskrifta §7 en presisering om det innholdet som *ikke* skal fremgå, ved eventuell utleggelse på Internett og det pålegges organet å gi informasjon om hvilket kriterium som er benyttet for utvalget av dokumenter.

I forhold offentligforskrifta §§ 6 og 7 fremkommer det av JDLOV-2010-2256 tilrettevisning om eventuelt erstatnings- og straffansvar i tilknytning til publisering i Offentlig elektronisk postjournal, om det påvises feil som har medført skade.

Ansvarlig for innholdet som utlegges er innholdsleverandøren og det er journalerier.

Med *feil* forstås i denne sammenheng at f.eks. taushetsbelagt informasjon er kommet med, eller at man ved journalføring ikke har utvist tilstrekkelig skjønn ved innleggelse av informasjon som medfører at man ved søk på intranett kan:

"(...) finnes ved en sammenstilling innenfor én journal, eller den kan følge av et søk i journaler fra flere innholdsleverandører."³⁰

Siste del om *flere innholdsleverandører* kan følgelig ikke hvert organ stilles ansvarlig for, så sant det ikke fremkommer i sammenstillingen, men det viser hvor viktig det er at hvert organ ivaretar sin rolle, slik at de unngår å fremkomme i slike søk, med andre innholdsleverandører.

Konsekvenser ved at eventuelle feil i journalen fremkommer, følger av om det foreligger et økonomisk tap på grunn av dette og at tapet skyldes at journalen ble publisert. Det betyr at feilen, i seg selv ikke utgjør problemet i dette tilfellet men det at feilen ble synlig i en journal medførte at noen (den/de som journalposten angikk) ble påført en økonomisk skade.

Aktsomhetsvurderingen (culpa-ansvaret) følger både av ulovfestet rett og av skadeerstatningsloven § 2-1, det objektive arbeidsgiveransvaret, som anses å komme til virkning når det gjelder publisering av journaler fra offentlige etater.

³⁰ JDLOV-2010-2256 pkt 2 annet avsnitt

Slik det fremkommer av saken blir dette ansvaret raskt mer komplisert når skaden skyldes en sammenstilling av informasjon fra flere innholdsleverandører. Grad av uaktsomhet vil da bli vurdert for de involverte parter.

Det utdypes ikke mer fra denne saken, men den ble tatt med for å påpeke at journalføringsfunksjonen er en prosess det kan oppstå konsekvenser ved, om den er mangelfull. Dette utdypes videre i oppgavens pkt 4.2

3.2 Hva skal journalføres?

Vilkårene for hva som skal journalføres, fremkommer av arkivforskriften § 2-6 første ledd:

"[i] journalen skal en registrere alle inngående og utgående dokument som etter [offentleglova § 4] må reknast som **saksdokument** for organet, dersom dei er **gjenstand for saksbehandling** og har **verdi som dokumentasjon**." (min utheving).

Dette er en kumulativ bestemmelse, som medfører at det kun skal journalføres når dokumentet er vurdert til å være et saksdokument som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Dette utdypes vider i pkt. 3.2.2-3.2.4.

Først vil det gis en avklaring av begrepet *dokument*.

3.2.1 Dokumentforståelse

3.2.1.1 Dokumentets teknologinøytralitet

Det må først avklares hva et dokument faktisk er og én redegjørelse utdypes i offentlighetsloven § 4 første ledd:

"Med dokument er ment ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande."

En tilsvarende definisjon finnes i Forvaltningsloven § 2 første ledd pkt f) og det interessante i begge bestemmelsene er tilføyelsen av *eller liknande*, som åpner for en teknologisk nøytralitet som favner fremtidig utvikling.

3.2.1.2 Dokumentets logiske avgrensede informasjonsmengde

Med en *logisk avgrenset informasjonsmengde* forstås å kunne være enten en utskrift av dagens journal, som er en dataliste med begrenset innhold knyttet til en spesifikk dag, eller et enkelt brev:

"...selv om det rent fysisk går over flere ark papir eller over flere filer og/eller lagringsenheter i et elektronisk lager..."³¹

Det vesentlige i offentlighetsloven §4 er at man forstår at en logisk avgrenset mengde kan bestå av flere deler som forside ark, hovedbrev, vedlegg, bilder, kart mm i papirversjon, eller alt på en minnepinne, eller alt i en datafil oversendt pr mail eller som en link til en nettside.

³¹ Fonnes, Ivar (2009) s.61 tredje avsnitt, tredje punktum

Det fremkommer også en klargjøring om dokumentets/sakens rammer sett i forbindelse med krav om innsyn i Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind (2010) s. 292:

"[f]ordi retten er begrenset til "sakens" dokumenter, har det betydning hva som kan anses som én sak. Generelt kan man si at det som inngår i en og samme avgjørelsesprosess, utgjør én sak." ³²

Men det må likevel "(...)trekkes en nedre grense for uformelle kladder, skisser og lignende som er til hjelp for vedkommende saksbehandler og som i praksis gjerne makuleres underveis i saken, kan neppe anses som dokumenter."³³

3.2.1.3 Dokumentets formater og medium

De ulike variasjonene i dokumenttyper fremkommer av flere lovbestemmelser³⁴ og underbygger forståelsen av omfanget og de utfordringene som følger, når slike skal journalføres.

I offentlegforskrifta kap 2 s.120 om § 4 i offentlighetsloven, blir det gitt en utdypning:

"Det omfattar alle typar informasjon utan omsyn til korleis informasjonen er lagra. Det har vidare ikkje noko å seie korleis informasjonen kjem til uttrykk. Blant anna vil tekstar, lyd, bilete, teikningar og modellar vere omfatta av omgrepet."

Dokumenter som ikke er på ordinært papir, medfører at dokumentbegrepet blir noe "flyktig", slik det fremkommer i Fonnes, Ivar (2009) s. 174, hvor det videre påpekes at slik informasjon:

"(...)kan endres og slettes uten å etterlate spor, og dette kan gjennomføres som et automatisert prosess uten direkte brukerkontroll. Informasjonen kopieres dessuten rutinemessig til nye lagringsenheter, og det er ingen fast tilknytning mellom informasjonen og den lagringsenhet hvor den først ble lagret. Man kan derfor ikke tale om original og kopier når det gjelder elektronisk informasjon, herunder dokumenter."

Videre på s. 176:

"[d]isse kjerneegenskapene ved datateknologien står i et klart motsetningsforhold til de krav som knytter seg til dokumentasjon, nemlig å lagre og bevare informasjon i uendret og autentisk form som spor etter de aktiviteter som fant sted."

Det som kan trekkes ut av dette, er at det blir nødvendig med god oppfølging av journalføringsprosessen, for å sikre at mest mulig metadata om dokumentene blir bevart og på den måten kompensere slik at dokumentene kan fremstå troverdige også i fremtiden.

³² Eckhoff, Torsten (2010) tredje og fjerde avsnitt

³³ NOU 2003:30 s.257 fjerde avsnitt

³⁴ Arkivloven § 2 pkt a jfr Offl §4 jfr fvl §2 første ledd f se Pliktavleveringslova §3 første ledd

3.2.1.4 Inngående og utgående dokumenter

Slik det fremkommer av arkivforskriften § 2-6 første ledd, skal alle inngående og utgående dokumenter registreres.

Den videre vurderingen av *inngående* dokumenter følger av arkivforskriften § 3-1 hvor det fremkommer at personlig adressert post kun skal registreres, om mottaker har avklart om innholdet er å anse som et saksdokument:

"... der personnavnet er nemnt før navnet på organet..."

Dette følger både av alminnelige regler for poståpning, at man ikke skal åpne andres post, men også av andre ledd i bestemmelsen:

Bestemmelsen om personlig adressert post ekskluderer ikke den videre vurderingen av om det vil kunne bli et saksdokument, men prosessen utsettes i påvente av mottakers vurdering, med mindre det er inngått individuell avtale om at slik post kan åpnes, ved mottak i den sentrale postmottaket.

Dette blir noe mer problematisk når e-poster, på grunn av at også de har et personnavn før organisasjonsnavnet (*fornavn.etternavn@organisasjon.no*), går rett til mottaker, i de tilfeller avsender har adresserer slik. E-posten vil da ikke komme til organets sentrale postmottak³⁵.

Praksisen medfører at organisasjonen risikerer at slike dokumenter ikke blir journalført, slik personlig papirpost ville, i de tilfellene hvor man har avtale.

Graden av risiko for tap av dokumenter er forsøkt møtt, ved at det i bestemmelsen er tatt høyde for denne praksisen, ved at mottaker er blitt forpliktet til å returnere³⁶ post til arkivet, som viser seg å ha innhold av interesse for en sak, eller danner grunnlag for en sak. Dette gjelder for øvrig også om tilsvarende post er "(...)adressert til den politiske leiinga i et organ."³⁷

Om mottakeren ikke sørger for en slik ivaretagelse, må det bli å anse som et brudd med regelens intensjon, om en forsvarlig behandling av posten.

Videre begrensinger følger av arkivforskriften § 2-6 første ledd "(...)alle inngående og utgående dokument som etter offentlighetsloven § 4 må reknast som saksdokument(...)".

³⁵ Arkivforskriften § 3-2 annet ledd første punktum

³⁶ *ibid.* 3-1 annet ledd annet punktum

³⁷ *ibid.* tredje punktum

Når det påpekes at det skal gjelde enten *inn- eller utgående* dokumenter, betyr det at de dokumenter som et organ mottar *og* som blir å anse som et saksdokument, skal registreres.

Når det gjelder de utgående dokumentene, så følger disse analogisk ved at de skal registreres, *om* de anses som et saksdokument.

Til sist følger, at alle de nevnte inn- og utgående dokumentene må anses å være *saksdokumenter*. Med saksdokument forstås et dokument som enten i seg selv danner grunnlag for å opprette en sak, fordi innholdet er innenfor organets stedlige område. Eller det angår en allerede opprettet sak og anses som en nytt dokument på denne, som ledd i saksbehandlingsprosessen.

Utdyping om saksdokumenter følger i oppgavens pkt 3.2.2

3.2.2 Saksdokumenter

Det fremkommer av arkivforskriften § 2-6 at vurderingen av om et dokument skal regnes som et saksdokument, skal gjøres etter bestemmelsen i offentlighetsloven § 4 annet ledd, hvor det fremkommer at et saksdokument er et:

"(...)dokument som er **komne inn til** eller **lagde fram for** eit organ, eller som organet **sjølv har oppretta** og som gjeld ansvarsområdet eller veksenda til organet" (mine uthevinger).

3.2.2.1 Komne inn til – lagde fram for – sjøl har oppretta

For å avklare hva disse begrensingene gjelder brukes forarbeidet i de følgende henvisninger³⁸ og av denne fremkommer det at disse kriteriene må gjennomgå en to-delt avgrensning, for å vurdere om et dokument kan anses å være et saksdokument. Det er henholdsvis en tidsmessig del og en innholdsmessig del.

Den tidsmessige delen knyttes opp mot de dokumentene som organet har mottatt utenifra (*komne inn til/lagde fram for*) og de som produseres internt (*sjølv har oppretta*) og vurderingen blir da videre å avklare, hvilke kriterier som skal legges til grunn for denne vurderingen. For de innkomne dokumentene gjelder dette når dokumentet er:

"(...) motteke per post, telefaks, elektronisk (per e-post) eller på annan måte. Eit dokument som blir overlevert til ein som er tilsett i organet, f.eks. i eit møte eller i privat samanheng, vil ha komme fram til organet når vedkommande har bringa dokumentet til organet."

Når det gjelder dokumentene som organet selv produserer bestemmes disse etter når de blir sendt eller når de anses å være ferdigstilt.

Et dokument anses som *sendt* når det:

"(...) er sendt i posten, per telefaks, som e-post eller liknande. Dokumentet skal reknast som sendt sjølv om det ikkje har komme fram til mottakaren. Dersom eit dokument ikkje blir sendt i vanleg tyding, men berre blir lagt ut i ein database som også er tilgjengeleg for dei som er meinte som mottakarar av dokumentet, skal dokumentet reknast som sendt når det er lagt ut i databasen."

³⁸ Ot.prp.102 (2004-2005) kap.2 om § 4 s.120

Et dokument anses som *ferdigstilt* når det:

"(...) ikkje lenger er aktuelt å gjere endringar eller tilføyingar i dokumentet(...) eksempel på dokument som denne regelen vil gjelde for, er interne instruksar, retningslinjer og liknande. Regelen vil også gjelde for notat som inneheld saksopplysningar, vurderingar og råd frå ei avdeling eller ein saksbehandlar som blir sende til leinga i organet, ei anna avdeling eller ein annan saksbehandlar. Dersom slike dokument blir sende vidare for at det skal arbeidast vidare med dei, vil dei likevel ikkje kunne reknast som ferdigstilte."

Den innholdsmessige delen knyttes opp mot at dokumentet, i tillegg til den tidsmessige avgrensningen, også må gjelde *ansvarsområdet eller virksomheten* for å bli ansett å være et saksdokument, av dette følger:

"Det er ikkje noko krav at dokumentet må gjelde ei konkret sak i organet. Det er tilstrekkeleg at dokumentet knytter seg til ansvarsområda til organet eller til verksemda meir generelt. Så lenge dette kravet er oppfylt, har det heller ikkje noka å seie at dokumentet ikkje har vore gjenstand for noka verkeleg saksbehandling i organet. Eit dokument som berre er teke til orientering vil såleis kunne vere eit saksdokument for organet."

Det blir heller ikke stilt krav til at et dokument må journalføres, før det kan regnes som et saksdokument. Men det vil gjøre innsynsprosessen mer effektiv, om dokumentet faktisk er journalført. Ellers vil antallet som kan kreve innsyn begrenses til kun de som vet om dokumentet, grunnet deres tilknytning til det.

Det fremkommer ingen krav om at dokumentet må være åpnet, for å kunne regnes som *kommet inn til* eller *lagt frem for* organet, det står kun at det skal være mottatt.

Når det ikke er stilt annet krav enn *mottatt*, må dette antas å være gitt av en bestemt grunn. En slik årsak kan være at det skal favne en ivaretagelse av de tilfeller der en frist skal nås. Om denne fristen er på et tidspunkt før noen har rukket å åpne posten, er det likevel å anse om innkommet/send i rett tid, om det kan bevises at det lå i postkasse, innboks på epost eller man har kvittering for at telefaks er sendt uten feil. I tilfeller av tvil, gjelder bevisbyrderregelen.

3.2.3 Gjenstand for saksbehandling

Det fremkommer av arkivforskriften § 2-6 at vurderingen av om et dokument skal journalføres følger av om det er et saksdokument, som er "(...)gjenstand for saksbehandling(...)".

En ordinær vurdering av kravet, tilsier at dokumenter blir å anse å være en *gjenstand for saksbehandling* fra det mottas/opprettas og videre blir underlagt en vurdering, som tilsier at det blir brukt ressurser for å imøtekomme problemstillinger og ta avgjørelser, frem til det er ferdigstilt.

Denne forståelsen blir underbygget av sivilombudsmannens sak SOM-2014-157 hvor det i avsnitt 11 og 12 fremstilt på følgende måte:

"I vurderingen av om dokumentet er **journalføringspliktig** etter arkivforskriften § 2-6 vil det blant annet være relevant **om dokumentet har vært eller var ment å være en del av saksgrunnlaget** for forvaltningens videre saksbehandling. Om dokumentet er videresendt til organets administrativt ansatte, eller kun er referert muntlig, vil i utgangspunktet ikke være avgjørende for om det foreligger journalføringsplikt. **Det avgjørende er om dokumentet faktisk har ført til saksbehandling** i forvaltningen, og om det har verdi som dokumentasjon i saken.

Selv om e-posten fra partikollegaen til statssekretæren var sendt fra en av statssekretærens partikolleger, direkte til hennes e-postadresse, fremgår det av e-posten at den i realiteten var fra formannskapet i Lærdal kommune og var **ment som et saksinnspill** i sak om Lærdalstunnele. Jeg kan derfor ikke se annet enn at dette var et saksdokument for Miljøverndepartementet **til bruk i de vurderingene** som skulle gjøres i sak om Lærdalstunnele. Det fremgår videre at **dokumentet medførte saksbehandling** i departementets embetsverk, og det synes å ha hatt verdi som dokumentasjon i den aktuelle saken. At dokumentet derfor ikke ble journalført på det tidspunkt hvor det ble klart at dokumentet ville inngå i saksforberedelsen må kritiseres."³⁹ (mine uthevinger).

Av dette kan det summeres at det med *gjenstand for saksbehandling* følger, at det stilles krav til at dokumentet skal ha vært eller var ment å være, en del av saksgrunnlaget og at det faktisk ble brukt slik. Det stilles ingen krav til at dokumentet må ha hatt informasjon av avgjørende karakter for saken, med det menes at det ikke stilles krav til at det endelige grunnlaget for vedtaket, må fremgå av det ene dokumentet.

³⁹ SOM-2014-157

3.2.4 Verdi som dokumentasjon

Siden dette kriteriet følger naturlig av det foregående, gjenstand for saksbehandling, vil fremstillingen følge samme utredning, som tilsier at det i det videre kun vektlegges det som spesielt knytter seg til arkivforskriften § 2-6 om "(...)verdi som dokumentasjon(...)".

En ordinær vurdering av kravet, tilsier at dokumenter også blir å anse å ha en verdi som dokumentasjon fra det mottas/opprettes og videre blir underlagt en vurdering, som tilsier at det blir brukt ressurser for å imøtekomme problemstillinger og ta avgjørelser, frem til det er ferdigstilt.

Det blir her naturlig å fortsette henvisningen til sivilombudsmannens sak SOM-2014-157 hvor det i avsnitt 11 og 12 fremstilt på følgende måte:

"I vurderingen av om dokumentet er **journalføringspliktig** etter arkivforskriften § 2-6 vil det blant annet være relevant **om dokumentet har vært eller var ment å være en del av saksgrunnlaget** for forvaltningens videre saksbehandling. Om dokumentet er videresendt til organets administrativt ansatte, eller kun er referert muntlig, vil i utgangspunktet ikke være avgjørende for om det foreligger journalføringsplikt. **Det avgjørende er om dokumentet faktisk** har ført til saksbehandling i forvaltningen, og om det **har verdi som dokumentasjon** i saken.

Selv om e-posten fra partikollegaen til statssekretæren var sendt fra en av statssekretærens partikolleger, direkte til hennes e-postadresse, fremgår det av e-posten at den **i realiteten var fra formannskapet i Lærdal kommune** og var **ment som et saksinnspill** i sak om Lærdalstunnelen. Jeg kan derfor ikke se annet enn at dette var et saksdokument for Miljøverndepartementet **til bruk i de vurderingene** som skulle gjøres i sak om Lærdalstunnelen. Det fremgår videre at **dokumentet medførte saksbehandling** i departementets embetsverk, **og det synes å ha hatt verdi som dokumentasjon i den aktuelle saken**. At dokumentet derfor ikke ble journalført på det tidspunkt hvor det ble klart at dokumentet ville inngå i saksforberedelsen må kritiseres."⁴⁰ (mine uthevinger).

Av dette kan det summeres at det med *verdi som dokumentasjon*, også følger av at det stilles krav til at dokumentet skal ha vært eller var ment å være en del av saksgrunnlaget og at det faktisk ble brukt slik. Verdien fremkommer at det totale bildet og at det faktisk ble sendt fra formannskapet, som gir økt grunnlag for vektvurderingen av verdien.

⁴⁰ SOM-2014-157

Det er i denne sammenheng relevant å et steg vekk fra saksdokumentkriteriet og se til andre årsaker, hvor *verdi som dokumentasjon* kan komme til anvendelse. Dette vil være når noen dokumenter likevel har en betydning for organet, som gir grunnlag for å journalføre dem.

I slike tilfeller vises det til formålsparagrafen i arkivloven § 1, som gir en klargjøring av hva som skal bevares av informasjon:

"(..)å tryggja arkiv som har monaleg kulturell eller forskningsmessig verdi eller som inneheld rettsleg eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at desse kan verta tekne vare på og gjorde tilgjengelege for ettertid."

I denne vurderingen vil det være relevant å ta i betraktning *hvem* man anser at dokumentasjonen skal ha verdi for. Eget organ er selvforklarende, deretter allmennheten iht. kravene om åpenhet, demokrati, rettssikkerhet mm i Grunnloven § 100 ledd fem og seks og offentlighetsloven § 1. En gruppe som kan risikere å bli uteglemt ved slike vurderinger er forskningen, selv om de fremgår av formålsbestemmelsen i arkivloven.

De to første gruppene har relativt kort bevaringsinteresse for dokumentasjonsmaterialet, men for forskningen er det et klart uendelig behov iht Marthinsen, Jørgen H.(1996) s. 269 som sier at:

"[d]ette skyldes både av innholdet i seg selv, men også fordi det tilkommer nye forskningsgenerasjoner og nye behov som skal avklares, som gjør at det eksisterende blir brukt på ulikt vis..." (min tilpasning)

og han viser spesielt til en frase benyttet av historikere i forrige århundre:

"...L'histoire est toujours à faire – historien må alltid skrives om igjen..."

Verdien av arkivering følger også av offentlighetsloven § 4 annet ledd, som ikke stiller krav til at dokumentet skal journalføres før det danner grunnlag for å være et dokument.

Andre dokumenter som naturlig faller inn under forståelsen av verdi som dokumentasjon, er de organinterne dokumentene, dette utdypes videre i pkt 3.2.5.

"Verdi som dokumentasjon" kan også i denne sammenheng forstås som at kvaliteten må være intakt. Slik at dokumentet fremstår tillitsvekkende og utgjør en verdi i seg selv og som et mulig rettsdokument, dette ble utdyp mer i pkt 4.

3.2.5 Organinterne dokumenter

Bestemmelsen man bruker for behandling av spørsmål om organinterne dokumenter er arkivforskriften § 2-6 første ledd, tredje punktum:

"[o]rganinterne dokument(...)registrerer organet i journalen så langt organet finn det tenleg."

Av bestemmelsen er det klart at organinterne dokumenter ikke *må* journalføres, men at man *kan* registrere dem.

Det er likevel noen organinterne dokumenter som det følger en journalføringsplikt ved. Hvilke dette gjelder fremkommer av offentlighetsloven §14, som de dokumenter hvor det blant annet inneholder informasjon om:

"(...)endelige avgjørelser(...)generelle retningslinjer(...)presendenskort "(...).

I tillegg følger det av § 16 presiseringer om dokumentene som angår kommuner og fylkeskommuner og til sist de av offentlegforskrifta § 8 om helseforetak, universitet og høyskoler.

Hva som faktisk menes med benevnelsen organinterne dokumenter, følger av forarbeidet til offentleglova, hvor slike defineres som:

" Dokumentet må vere utarbeidd av organet sjølv for eiga saksførebuing i organet."⁴¹

Det vil bety at dokumenter som ikke er utarbeidet av organet som fatter vedtaket, ikke kan anses å være et internt dokument.

I sivilombudsmannens sak SOM-2008-2591 blir organinterne dokumenter redegjort slik:

"Begrepet «organinterne dokumenter» i arkivforskriften § 2-6 første ledd tredje punktum omfatter ikke alle dokumenter som etter offentlighetsloven § 5 er å anse som «interne». Dokumenter som er nevnt i § 5 annet ledd, dvs. dokumenter som regnes som «interne» **selv om de ikke er utarbeidet av forvaltningsorganet selv, vil normalt være underlagt journalføringsplikt**. Derimot må det antas at dokumenter som nevnt i offentlighetsloven § 5 første ledd, dvs. dokumenter som et forvaltningsorgan har utarbeidet for sin interne saksforberedelse, også er å anse som organinterne dokumenter etter arkivforskriften. Jeg viser i denne sammenheng også til Fønnes, Arkivhåndboken for offentlig forvaltning (Oslo, 2000) s. 113."⁴² (min utheving)

At dokumentet kan anses som organinternt, selv om det ikke er utarbeidet av organet, er i tråd med den forståelse som knytter seg til vurderingen av hva som anses å være et organ og når

⁴¹ Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 130

⁴² SOM-2008-2591 avsnitt 12

det foregår utredninger der f.eks. underliggende etater bidrar med dokumentasjon, blir de i slik sammenheng å anse som samme organ og dokumentene følgelig organinterne.⁴³

Videre avklaring om organinterne dokumenter knyttes opp mot arkivforskriftens avgrensing om *tenleg* eller hensiktsmessig og kan forstås, å kunne være dokumenter som organet selv produserer til egen bruk, iht Fønnes (2009)

"(...)kladder, interne beskjeder, meldinger og rapporter, konsepter, håndnotater, arbeidsnotater, budsjettnotater og andre notater og dokumenter som utveksles internt i et organ...mye organinternt materiale vil ha klar dokumentasjonsverdi(...)"⁴⁴

Siden organinterne dokumenter blir nevnt spesielt i lovbestemmelsene, kan dette skyldes fordi det gjelder dokumenter hvor det følger en subjektiv verdiforståelse, hvor det er vesentlig at det er regler som påpeker at flere slike dokumenter har en dokumentasjonsverdi og følgelig et journalføringsbehov.

Eksempel på dette kan være ved å se prosessen i et større bilde, opp mot saksbehandlingen hvor journalføringen iht forvaltningsloven § 17 kan bidra til:

*"(...)at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes."*⁴⁵

Ved å journalføre de organinterne dokumentene bidrar man til å sikre dokumentets autenticitet og integritet, som øker dokumentets verdi i seg selv, men også som et mulig fremtidig bevismateriale, ved at man samtidig har sikret alle kontekstuelle data om dokumentet. Dette gjelder for øvrig for alle typer dokumenter.

I en uttalelse fra Sivilombudsmannen i sak 2013/1401 bringes viktigheten av å sørge for en god opplysning av saken på banen. I den saken ble dette aktuelt, ved at saken ble ansett som mangelfullt opplyst:

"Som klageren har påpekt, må det være tilsettingsmyndighetens ansvar å fremheve forhold av betydning. Jeg finner det dermed ikke tilstrekkelig godtgjort at utredningsplikten i § 17 var oppfylt på dette punktet..."

*Det ble i punkt 4 også vist til "[d]en manglende skriftligheten i tilsettingssaken utgjør et brudd på god forvaltningsskikk og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig saksbehandling. Saken vurderes også å være mangelfullt utredet, jf. forvaltningsloven § 17..."*⁴⁶

⁴³ Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind (2010) s. 249 ifine, 250

⁴⁴ Fønnes, Ivar (2009) s.159 siste avsnitt og s.160

⁴⁵ Forvaltningsloven § 17 første ledd og første punktum

⁴⁶ SOM sak 2013/1401 i 2 pkt annet avsnitt to siste punktum og pkt 4 første avsnitt

Av dette kan man utlede at selv om det ikke er klare regler for journalføring av *alle* typer, av interne dokumenter, så er det ingen øvre begrensinger for hva som kan journalføres, kun for hva man i det minste må journalføre.

Dette tilsier at ved å journalføre interne dokumenter vil dokumenter og saker fremstå komplett og fullstendig opplyst og de vil følgelig bli representert på de offentlige journalene.

3.3 Hvordan skal det journalføres?

Selve journalføringen er en tre-delt prosess hvor formålet er dokumentfangst. Med *dokumentfangst* (datafangst) forstås det, å sikre at dokumenter og opplysninger (f.eks. fra telefonsamtaler) blir lagret, til bruk nå eller senere. Prosessen består av poståpning inkludert avgrensingen knyttet til dokumentet, selve *journalføringen* av informasjon og lagringen, til sist skanningen (digitaliseringen) og kvalitetssikringen som arkivet foretar, før de godkjenner prosessene, med å sette dokumentet i status 'J' for journalført. Alt frem til dette siste punktet, blir utført av både arkivarer og saksbehandlere.

3.3.1 Tidspunkt

Tidspunktet for når det forventes at et dokument skal journalføres, kommer ikke klart frem fra hverken offentlighetsloven eller arkivforskriften.

Med *klart* forstås i denne sammenheng at det ikke gis en konkret tidsangivelse. Men det utledes en relativ klar forståelse av arkivforskriften § 3-5:

"Saksdokument skal registreres i journalen før dei går til saksbehandling. Dette gjeld også for hastesaker(...)".

Ved at det også gjelder for hastesaker, indikeres viktigheten av at journalføring skal prioriteres, før saksbehandlingen.

I § 3-5 er det ingen henvisninger til forarbeider, noe som tilsier at bestemmelsen kan anses som uttømmende. Av dette må man forstå at det innebærer en viss grad av umiddelbarhet i denne fasen.

En vurdering av hensikten med denne presiseringen i § 3-5, vil være at dokumenter på en rask og kontrollert måte skal sikres, hvor formålet videre er å få mest mulig registrert om dokumentet, slik at det blir gjenfinnbart i interne og eksterne journaler, for viderebruk.

Viktigheten av rask registrering bidrar også til at informasjonen ikke blir vag/usikker, siden dette kan skje, om det tar tid med prosessene og ny informasjon tilknyttes/fracfaller undertiden.

For å etterkomme kravet om registrering *før* saksbehandling, må det være avklart hva slags dokument som foreligger (saksdokument eller organinternt dokument).

Selv om det ikke foreligger en utdypning av bestemmelsen i forarbeider, fremkommer tidsvurderingen av to saker hos Sivilombudsmannen at "forløpende" registrering er iht forventningene.

I første saken, SOM-1995-15 fjerde og femte avsnitt:

"Arkivinstruksen sier intet uttrykkelig om dette, men forutsetter nok at journalføringen skal skje **fortløpende**. Det vises til at journalføringen er hovedredskapet forvaltningen har til å holde orden i og kontroll med sakene og saksavviklingen." "Sett ut fra de hensyn offentlighetsloven skal ivareta, er det åpenbart at normalkravet må være at journalføringen skjer **fortløpende**(...)"⁴⁷ (mine uthevinger).

I neste sak fra SOM-2014-157 fremkommer det:

Verken offentliglova **eller arkivforskriften** sier noe om når et dokument skal journalføres. Jeg har i sak 94/2149 SOMB-1995-15, inntatt i Sivilombudsmannens årsmelding for 1995 på side 84 uttalt meg om når et dokument bør journalføres. Sett ut fra de hensyn offentliglova skal ivareta, skal journalføring som utgangspunkt skje **fortløpende**. Skal offentligheten ha muligheten til å føre en debatt om og ha innflytelse på forvaltningens arbeid, er det nødvendig med innsikt i hvordan forvaltningen arbeider og hvilken informasjon den besitter. At journalføring skal skje forløpende innebærer at det skal foretas en vurdering av dokumentasjonsverdien av innkommende og utgående dokumenter **i det** dokumentet er gjenstand for saksbehandling..." (mine uthevinger)⁴⁸.

Sivilombudsmannen påpeker at det *ikke* fremkommer av arkivforskriften noe om *når* et dokument skal journalføres.

Dette fremstår interessant og ønskes derfor å problematisere, i en viss grad. Om man kun ser til det direkte ordvalget, så fremkommer det helt rett ingen tidsangivelse for *når et dokument* skal journalføres og det forutsettes videre at *dokument* er valgt, for å favne alle typer dokumenter.

Men det finnes en avklaring som gjelder *saksdokumenter* og det i arkivforskriften § 3-5, hvor det fremkommer en forståelse av at journalføring av disse, skal skje *før* saksbehandling.

Spørsmålet må derfor bli om *før*, i arkivforskriften, kan regnes som en tidsangivelse som svarer på *når*, ifølge sivilombudsmannen.

En alminnelig forståelse av *her og nå*, *før* og *da*, er at dette er normale tidsangivelser, slik at det følgelig må anses at arkivforskriften § 3-5 har til hensikt å angi, når det er hensiktsmessig å journalføre.

⁴⁷ SOMB-1995-15, kap 1 fjerde og femte avsnitt

⁴⁸ SOM-2014-157 niende avsnitt første punktum

3.3.2 Innhold i journal

Bestemmelsen som angir hva journalen skal inneholde av opplysninger, fremkommer av arkivforskriften § 2-7 første ledd:

"[i]nnføring i journalen skal skje på ein måte som gjer det mogleg å identifisere dokumentet(...)".

Registreringen må etter dette bli på en slik måte, at gjenfinningen blir reell og effektiv. Dette vil tilsi at man har med så mange detaljer som mulig.

Det er en begrensning i samme bestemmelse:

"(...)så langt dette kan gjerast utan å røpe opplysningar som er undergitt teieplikt i lov eller i medhald av lov, eller som elles kan unntakast frå offentleg innsyn."

Begrensingen er i første del klar, om at det som er å anse som taushetsbelagt, ikke skal registreres i journalen. Det er ingen forarbeider knyttet til denne bestemmelsen, noe som tilsier at regelen kan anses uttømmende og tilstrekkelig klar. Krav om taushetsplikt skal også følges om det følger av krav fra spesiallovgivningen eller av at dokumenter er graderte.

Siste del av bestemmelsen om *eller som elles kan unntakast frå offentleg innsyn* fremstår det noe mer uklart. Er dette er en tilføyelse som gjelder en begrensning av registreringen i journalen *eller* i fm innsynsforespørslar. Det er ingen forarbeider som gir klarhet.

I vurderingen blir det viktig å skille mellom det at noe *kan* unntas fra offentlighet og det at det *ikke* skal journalføres.

Spørsmålet blir da, i hvilke tilfeller det er tenkt at noe skal kunne unntas fra det offentlige, på en slik måte *at det ikke* skal journalføres. Det første som tenkes gjeldende, blir de interne dokumentene. Men selv der er noen pålagt journalføring.

I Justis- og politidepartementets veileder fremkommer det av pkt 4.4.4.2:

"[f]orvaltninga har plikt til å syte for at opplysningar som er undergitte lovbestemt teieplikt ikkje blir kjende. Når dokumentet blir registrert, er det difor ikkje tilstrekkeleg å ta omsyn til den enkelte journalinnføringa. Ein må òg sjå til at det ikkje blir mogleg å finne fram til teiepliktige opplysningar ved å koppe innføringa mot informasjon andre stader, til dømes mot tidlegare journalinnføringar. Opplysningar som ikkje er underlagde teieplikt, men som det er høve til å nekte innsyn i etter føresegnene i offentleglova, har forvaltninga inga plikt til å halde utanom innsyn. Om slike opplysningar skal haldast **utanfor innsyn i journalen**, vil måtte avgjerast etter ei vurdering av om det er eit reelt og sakleg behov for å utelate eller nøytralisere opplysningane. Når det er et reelt og sakleg behov for å nekte ålmenta innsyn i det registrerte dokumentet, kan det i enkelte tilfelle vere eit tilsvarande behov for å **utelate** eller nøytralisere **opplysningar i journalen**..."⁴⁹ (mine uthevinger).

Av dette kan det utledes en forståelse av at *det* bestemmelsen viser til angår offentlighetsloven unntaksbestemmelse og derfor ikke blir å anse som vag med tanke på journalføring, siden det ikke utledes noe om at det ikke skal journalføres, kun at det kan nektes innsyn *i* journalen, som bekrefter en foregående journalføring. Denne registreringen, kan derimot tillates å bli noe vag i innhold, for å unngå innsynsforespørsler – men det hevdes at journalister finner slike registreringer vel så interessante, nettopp på grunn av slike tilpasninger.

Videre fremkommer det av arkivforskriften § 2-7, en klargjøring av hvilke opplysninger som skal registreres i journalen:

"Ved registrering av dokument i journalen skal ein føre inn følgjande...journalføringsdato...saks- og dokumentnummer(...).sendar og/eller mottakar(...).opplysningar om sak, innhald eller emne(...).dateringa på dokumentet." ⁵⁰

Denne oppramsingen av bestemmelsens punkter fremstår uttømmende, men er mer å regne som en tilrettevisning om hva som forventes, i det minste. Det er ikke til hinder å registrere mer, forutsatt at det ikke kommer på kant med bestemmelsens første punktum:

"Innføring i journalen skal skje på ein måte som gjer det mogleg å identifisere dokumentet, så langt dette kan gjerast utan å røpe opplysningar som er undergitt teieplikt i lov eller i medhald av lov, eller som elles kan unntakast frå offentleg innsyn."

Det er i denne prosessen viktig å relatere journalføringen av ulike meta-data om innholdet i dokumentet, til de etterfølgende forhold som knytter seg til innsynsprosessene. Dette klargjør de viktige sidene av at sakene er godt opplyste, slik at gjenfinningsprosessen blir så hensiktsmessig som mulig.

⁴⁹ JDs veil. G-2009-401 pkt 4.4.4.2 fjerde avsnitt

⁵⁰ Arkivforskriften § 2-7 første ledd annet punktum, pkt a-d

3.3.3 Hvem skal journalføre?

Ved spørsmål om *hvem* som skal journalføre, vises det gjerne til arkivforskriften § 3-1 og henholdsvis tredje ledd, deretter første ledd, så fjerde ledd og disse hjemles i § 2-1, som stiller krav til at organet skal ha en egen enhet som utfører arkivarbeidet:

"(...)skal som hovedregel utførast av ei eiga eining, ei arkivteneste(...)"(min utheving).

Journalføring har tradisjonelt vært ansett som et arbeid utført av arkivtjenesten, som viser tilbake til *ei*. Dette har undertiden endret seg, i dag bidrar saksbehandlere med flere oppgaver, underveis i arkivdanningsprosessen.

I denne sammenheng vises det til at journalføringen er ledd i en arkivdanningsprosess som i hovedsak består av en tre-delt prosess, henholdsvis poståpning inkludert dokumentavklaring, selve *registreringen* av informasjon om dokumentet og lagringen av denne, hvor det til sist foregår en kvalitetssikring av arkivet før de godkjenner prosessene med å sette dokumentet i status 'J' for journalført. Alt frem til dette siste punktet⁵¹, er ofte et samarbeid mellom arkivar og saksbehandlere.

Saksbehandler har alltid hatt ansvar å vurdere hva som er gjenstand for saksbehandling, men arkivet har inntil e-posten kom, hatt hovedansvaret for dokument-/datafangsten.

Endringen av praksisen med at saksbehandlerne i dag bidrar, har hatt en gjennomgående konsensus i det offentlige.

Spørsmålet blir videre om denne praksis er i tråd med bestemmelsene. Det skal følgelig klargjøres *om* saksbehandlerne kan bidra med poståpning og registrering av dokumentene?

⁵¹ Arkivforskriften § 3-8

3.3.3.1 Om poståpning

I bestemmelsen om poståpning arkivforskriften § 3-1 tredje ledd, fremkommer det at:

"[p]ost til organet skal opnast av arkivtenesta."

Det må i denne sammenheng raskt avklares at med *post* er det kun den post som kommer direkte til saksbehandler, eksempelvis e-poster som skal problematiseres. All annen post kommer ellers inn via organets ordinære kanaler til det sentrale e-postmottaket⁵² og skal åpnes av arkivtjenesten.

Nå står det i arkivforskriften § 2-1 at *arkivtjeneste* er "(...)hovudregel(...)", som tilsier at det *kan* være unntak, som åpner for at saksbehandlere kan ivareta poståpningsprosessen.

Spørsmålet blir da om bidraget med poståpning, av saksbehandlerne, kan regnes som et godkjent unntak fra hovedregelen.

Et grunnlag for dette ville være om bestemmelsen *ikke* stiller krav til hvem som åpner, kun til hvem som skal behandle dokumentet videre etter poståpningen. Dette tilsier at hvem som helst kan *åpne* posten.

Det fremkommer i bestemmelsen at *post til organet skal opnast av arkivtenesta*, det står ikke kan eller bør, men skal. Ordinær forståelse tilsier da at bestemmelsen er klar.

Men på den andre siden blir det noe hastig å anta, at selv om regelen sier at arkivtjenesten *skal*, at det da samtidig utelukkes for at andre ikke kan. Den kan forstås, som en stadfestelse om at arkivtjenesten i det minste, skal ivareta denne oppgaven.

Det fremkommer heller ingen klar forståelse av at saksbehandlere, selv om de gis en mulighet i fm poståpning, er pålagt å utføre denne oppgaven. Så det ser ut til å bli en avgjørelse hos det enkelte organ, om hva som anses hensiktsmessig.

Men det at flere faktisk utfører slike oppgaver, understøttes av dagens praksis i fm med at blant annet eposter går direkte til saksbehandlere, hvor de settes i en posisjon som krever poståpning.

⁵² Arkivforskriften § 3-2 annet ledd

3.3.3.2 Om registrering av dokumentene

Avslutningsvis skal det avklares om saksbehandlere etter å ha åpnet og vurdert posten, skal kunne registrere den. I motsetning til de foregående spørsmål er det i denne sammenheng ingen klar hjemmel å vise til som det kan utledes en rettsregel av, som sier noe om saksbehandleres kompetanse til å registrere dokumenter.

I SOMB-2009-41 blir et spørsmål om journalføring besvart med at:

"[o]ffentlige embets- og tjenestemenn har en alminnelig plikt til å sørge for at saksdokumenter adressert til seg personlig, blir journalført(...)"⁵³.

Av dette kan det med velvillig tolkning, avledes en registreringstilgang for saksbehandlere. Men av teksten direkte, fremkommer det kun at saksbehandler er forpliktet til sørge for at dokumentet blir journalført.

Den siste vurderingen tilsier ikke i klare ord *hvem* som skal utføre denne prosessen, kun at den skal gjøres, inntil dette er avklart er saksbehandler forpliktet å følge bestemmelsen i arkivforskriften § 3-1 annet ledd.

Det er i undersøkelsen ikke funnet klare kilder som sier noe om hverken en rettighet eller plikt, om at saksbehandlere skal registrere post. Det utledes av dette og på bakgrunn av den praksis som er etablert, at faktum følger av at det eventuelt foreligger en ulovfestet kompetanse. Med det forstås, i denne sammenheng at det offentlige organet har en prosessuell kompetanse til å tilrettelegge saksbehandlingen.

Om det skal kunne tilvises en lovhjemmel, for det tilsvarende, foreslås en henvisning til arkivforskriften §1-1 annet ledd, der det fastslås at:

"[d]et overordna ansvaret for arkivarbeidet i eit offentleg organ tilligg den øvste leiinga i organet."

Av denne bestemmelsen vil det anses å følge et ansvar, om at de rutinene som skal praktiseres må være i tråd med de bestemmelser som gjelder, for de funksjoner som skal utføres, inkludert behandling av post til organet.

Denne forståelsen underbygges i Fønnes (2009) i tabellens nedre høyre hjørne og knyttet opp mot forfatterens egen fotnote. Det fremkommer her at personlig adressert e-post:

"(...)kan mottaker selv foreta arkivbegrensning og forberede behandling, herunder foreta registrering i journalen(...)" (viser her til sin fotnote 49 hvor det videre fremkommer:) "[d]et vil som regel være rasjonelt om mottaker selv(...)Arkivforskriften legger riktignok til grunn at det er arkivtjenesten som står

⁵³ SOMB-2009-41 nest siste avsnitt nest siste punktum

for disse oppgavene, men den har ingen bestemmelser som hindres at saksbehandlere og ledere gjør dette selv. Det er derfor opp til ledelsen i organet å ta stilling til hvilke rutiner som skal gjelde. Hvis andre enn arkivtjenesten står for registrering, må arkivtjenesten sørge for tilstrekkelig kvalitetssikring, jf. [arkivforskriften § 2-10]. Merk også eforvaltningsforskriftens bestemmelse i § 3 om at organet må ha lagt til rette for det dersom man skal godta at e-post adressert til en saksbehandler er en henvendelse til organet." ⁵⁴

Så langt er denne vurderingen i tråd med tidligere vurderinger i oppgaven, men det settes en liten skranke til den forståelsen som Fønnes utdyper, om arkivforskriften § 2-10.

Det *kan* av tekstens ordlyd tolkes som at det i denne bestemmelsen er en hjemmel som kan ha vært tiltenkt, for å gi andre enn arkivtjenesten adgang til å registrere mottatt post. Dette fordi det kan utledes en forståelse av at det er opp til organets øverste ledelse å organisere virksomheten og fordele oppgaver internt:

"[I]einga for organet må avgjer **kven** som skal ha høve til å gjere ulike former for registreringar og rettingar i basen." ⁵⁵ (min utheving).

Spørsmålet som videre fremstår relevant, blir hva som menes med *kven*? I førsteomgang er dette et ubestemt ord som åpner for en tolkning av at bestemmelsen er relativ, som underbygges av at det ikke er spesielt påpekt om at det gjelder arkivet/arkivtjenesten.

Spørsmålet blir videre, om *kven* kan bety at ledelsen kan åpne for at andre i etaten kan registrere dokumenter? Eller er det ment at de bestemmer *kven*, som skal være i arkivtjenesten?

Selve bestemmelsen i sin helhet, gir inntrykk av å ha som formål å skulle ivareta kvalitetssikring og en ordinær vurdering av at potensielt flere hundre saksbehandlere, skal kunne ha et slikt ansvar, fremstår i utgangspunktet lite hensiktsmessig i så måte og det fremkommer heller ingen direkte utdyping av bestemmelsen alene, som klargjør hva som menes med *kven* i § 2-10.

I Justisdepartementets lovavdeling sin uttalelse JDLOV-2010-727, gis det en vurdering av journalføringsreglene for selvstendige rettssubjekter, hvor det er inkludert en uttalelse om § 2-10 annet ledd:

"Andre ledd fastset ei plikt til å ta dagleg tryggingskopi av databasen på elektronisk lagringsmedium(...)medfører at journalen skal takast vare på. Ofte vil innsyn i eldre journalar vere avgjerande for å finne fram til dokument." ⁵⁶

⁵⁴ Fønnes, Ivar (2009) s. 209

⁵⁵ Arkivforskriften § 2-10

⁵⁶ JDLOV-2010-727 avsnitt 10

Det å sørge for å ta en sikkerhetskopi blir å anse som en særskilt oppgave, som gjerne blir ivaretatt av kun få, f.eks. en IKT-arkivar i samråd med IT-seksjon og kan være tanken bak *kven*. Om dette er rett forståelse av bestemmelsen, *åpnes det ikke* for at det skal overlates til organets ledelse å avgjøre hvem som skal besørge poståpningen.

Spørsmålet om § 2-10, som hjemmel *også* for registrering av ordinær post, anses som ubesvart.

I det videre fremkommer det også i en sak fra Sivilombudsmannen, en uttalelse som bygger oppunder reservasjonen, knyttet til at flere enn arkivtjenesten utfører journalføringen, iht. SOMB-2013-2824:

"Det må også antas at delegering av ansvaret for journalføringen til et større antall personer som primært skal utføre andre arbeidsoppgaver, øker risikoen for forsinkelser og feil. Opplysningene fra undersøkelsen av klagesaken og Arbeids- og velferdsdirektoratets svar på foreleggelsene herfra gir grunn til tvil om innkomne dokumenter er journalført kontinuerlig og om arkivrutinene er forsvarlige." ⁵⁷

Det anses avslutningsvis som relevant å påpeke viktigheten av, at når det først er en praksis for at flere skal utføre en og samme oppgave, at disse har et omforent syn på hvordan dette skal gjøres og at praksis blir fulgt opp. Dette vil ha en spesielt viktig betydning i fm journalene, siden disse ikke kun er til internt bruk, men skal kunne benyttes av enhver når det gjelder de offentlige journalregisterene, hvilket tilsier at en enhetlig presentasjon av dokumentene vil effektivisere søke- og gjenfinningsprosessene.

En støtte til viktigheten av *omforent*, blir beskrevet slik av Brophy, Peter (2009):

"(...)man kan ikke ha en meningsfull dialog, om man ikke har en lik forståelse av ordenes betydning(...)"⁵⁸
(min tilpasning).

Dette kan forstås som, at om man ikke er omforent om ordenes betydning, i den sammenheng ordene brukes, er det sannsynlig at forståelsen ikke blir lik. Dette medfører at prosessene videre vil følge ulike retninger, basert på den subjektive forståelsen. Dette kan få negative følger både i fm journalføringen og den videre saksbehandlingen.

⁵⁷ SOMB-2013-2824 tredje siste avsnitt tredje punktum

⁵⁸ Peter Brophy (2009) s. 20, første og andre punktum

3.4 Subsumsjon

3.4.1 Bestemmelsenes anvendelse på noen utvalgte dokumenttyper

3.4.1.1 Skal post til og fra politisk ledelse journalføres?

Problemstillingen fremkommer av at i motsetning til resten av organets ledelse, eksempelvis i et departement, er politisk ledelse en spesiell enhet der deres oppgaver både har en partipolitisk rolle og en forvaltningsrolle. Dette medfører at det kreves en avgrensning av disse rollene, knyttet til hva som vil utgjøre organets saksdokumenter og hvilke som har personlig eller partiintern karakter.

Utgangspunktet for vurderingen blir derfor å avklare om post til politisk ledelse kan anses å være et dokument.

Et dokument er iht Offentlighetsloven § 4 definert som:

"(...)ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande."⁵⁹

I utgangspunktet faller post til politisk ledelse inn under bestemmelsen, ved at dette er en spesifikk avgrenset gruppe og dokumenter adressert i den retning, blir slik å regne som en *logisk avgrenset informasjonsmengde*. Dette fordi rammene om denne posten, begrenser seg til avsender, mottaker og innholdet i dokumentet.

Med post til politisk ledelse er de neste vilkårene i bestemmelsen heller ikke problematisk, siden det er avklart at denne type post også er å anse som dokumenter og som, i det minste, vil angå to ulike varianter, papir eller e-post, som begge innfrir vilkåret om *lesing*.

Spørsmålet blir videre, *om* post til politisk ledelse skal journalføres.

Avgjørende for journalføringsplikten er om dokumentet er et saksdokument som er til gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon.⁶⁰ Dette blir ikke utdypet videre, men det vises tilbake til pkt 3.2.

⁵⁹ Offentleglova § 4

⁶⁰ Arkivforskriften § 2-6 første ledd annet punktum infine

Derimot anses det som relevant å bygge videre på det henseende at det kun er blant de forvaltningsmessige dokumentene, det vil kunne dannes saksdokumenter.

Når dokumenter som angår forvaltningen først er skillett ut, tilsier dette i utgangspunktet at resten ikke skal registreres. Vurderingen av den resterende post i fm politisk ledelse, sammenlignes med privat post. Det påpekes i fm dette, at det både gjelder, ordinær post og e-post, med de regler som der ordinært følger i fm åpning av post.

En sammenfallende avgrensning følger også av arkivforskriften § 3-18 første ledd.

Videre henvises det til St.meld.nr. 32 (1997-1998) pkt 5.6.2 hvor forholdet mellom forvaltningsrettet og partierte dokumenter klargjøres:

"(...)tilfeller hvor partiinterne dokumenter inneholder nye opplysninger som har betydning for avgjørelsen av en forvaltningssak som den aktuelle personen deltar i avgjørelsen av. Og nettopp fordi partipolitiske spørsmål ofte vil knytte seg til aktuelle saker som et forvaltningsorgan behandler, må det foretas en grensedragnings opp mot hva som er å betrakte som forvaltningens saksdokumenter. Det lar seg her knapt gjøre å trekke opp de nærmere grenser i detalj. Spørsmålet om et dokument kan regnes som et partiinternt dokument, som altså ikke er et av forvaltningens saksdokumenter, må vurderes konkret i det enkelte tilfelle."

"[d]ersom et dokument **ikke kan regnes som et av forvaltningens saksdokumenter**, vil den politiker som utarbeider, sender eller mottar dokumentet i utgangspunktet heller **ikke ha noen plikt til å sørge for å få det journalført** i forvaltningsorganets postjournal. En plikt til journalføring kan likevel oppstå dersom et dokument som i utgangspunktet utarbeides, sendes eller mottas på partipolitisk grunnlag gjøres til gjenstand for ordinær saksbehandling i et forvaltningsorgan. Men **det forholdet at et partiinternt dokument endrer karakter og blir et av forvaltningens saksdokumenter, medfører ikke noen automatisk plikt til journalføring**. Dette er lagt til grunn av Sivilombudsmannen i en sak omtalt i årsmeldingen 1995 s 77 (sak 94-45), jf også uttalelsene fra Kontroll- og konstitusjonskomiteens flertall under behandlingen av årsmeldingen i Innst S nr 236 (1995-96) s 8. I sak 93-298 - omtalt i årsmeldingen 1993 s 164 flg - ga Sivilombudsmannen uttrykk for følgende syn (s 168):

*«Jeg antar at de fleste henvendelser til den politiske ledelse i departementet vil gjelde saker eller forhold som hører inn under den offentlige forvaltnings arbeidsområde. Selv om dokumentets saklige innhold ikke hører inn under vedkommede departements arbeidsområde, vil det etter min oppfatning normalt måtte legges til grunn at dokumenter som inneholder opplysninger av betydning for en forvaltningssak, og som det i tråd med god forvaltningsskikk er naturlig å videresende til vedkommende forvaltningsorgan, er omfattet av offentlighetsloven. Det vises i denne sammenheng til at det etter offentlighetsloven i utgangspunktet ikke har noen betydning hvilket organ som saklig sett må anses som rette vedkommende i det konkrete tilfellet, jf. Frihagen, Offentlighetsloven, s. 96(...)».*⁶¹ (min utheving)

Et annet eksempel som konkretiserer det gjennomgåtte, fremkommer i SOM-2014-157:

⁶¹ St.meld.nr. 32 (1997-1998) pkt 5.6.2 fjerde og femte avsnitt

"Selv om e-posten fra partikollegaen til statssekretæren var sendt fra en av statssekretærens partikolleger, direkte til hennes e-postadresse, fremgår det av e-posten at den **i realiteten var fra formannskapet** i Lærdal kommune **og var ment som et saksinnspill** i sak om Lærdalstunnelen. Jeg kan derfor ikke se annet enn at dette var et saksdokument for Miljøverndepartementet til bruk i de vurderingene som skulle gjøres i sak om Lærdalstunnelen. Det fremgår videre at dokumentet medførte saksbehandling i departementets embetsverk, og det synes å ha hatt verdi som dokumentasjon i den aktuelle saken. At dokumentet derfor ikke ble journalført på det tidspunkt hvor det ble klart at dokumentet ville inngå i saksforberedelsen må kritiseres." ⁶²

Av dette kan det trekkes den rettsregel at post til og fra politisk ledelse, blir å regne som dokumenter, som i de tilfeller hvor de har forvaltningsmessig informasjon som skaper grunnlag for videre ressursbruk og følgelig blir å anse som saksdokumenter, og videre være gjenstand for saksbehandling og får verdi som dokumentasjon for organet, skal journalføres⁶³.

⁶² SOM-2014-157 nest siste avsnitt

⁶³ Arkivforskriften § 2-6 første ledd annet punktum

3.4.1.2 Skal e-poster journalføres?

Problemstillingen fremkommer av at det knyttes usikkerhet til vurderingen av e-poster som går rett til saksbehandlere. Dette hevdes fordi det viser seg av undersøkelser utført av flere⁶⁴ at slik post tenderer å bli enten sent journalført eller ikke registrert i det hele.

Utgangspunktet for vurderingen blir derfor å avklare om e-post kan anses å være et dokument.

Et dokument er iht Offentlighetsloven § 4 definert som:

"(...)ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande."

I utgangspunktet faller e-post inn under bestemmelsen, ved at én spesifikk e-post blir å regne som en *logisk avgrenset informasjonsmengde*. Dette fordi rammene om e-posten begrenser seg til avsender, mottaker og innholdet i e-posten.

Med e-post er de neste vilkårene i bestemmelsen ikke problematisk, siden det av ordinær forståelse er snakk om et brev, at det er elektronisk utgjør ikke et problem for det omformes til et lesbart format (Word/pdf) ved registrering. Dette gjør at vilkåret om *lesing* er innfridd.

Spørsmålet om e-poster skal journalføres er i utgangspunktet ikke en alminnelig problemstilling, siden disse og ordinær papirpost utgjør brorparten av all korrespondanse.

Det som derimot utgjør et potensielt økende problem med e-poster, er at de kommer i to varianter.

Den første varianten er i seg selv ikke problematisk og gjelder de tilfellene der e-posten går til organets *sentrale e-postmottak*⁶⁵ og videre blir behandlet på linje med ordinær post, iht arkivforskriften §§ 2-6 og 2-7.

Det er i fm de som går direkte til saksbehandlerne, at utfordringene fremkommer. Disse blir også omtalt som personlig e-post, en benevnelse som fremstår misvisende siden innholdet og formålet med disse, er lagt til rette og relatert til det arbeid som skal utføres, på bakgrunn av den virksomhet som tilfaller organet slik det fremkommer av forskrift av 15. desember 2000

⁶⁴ Det henvises til tidligere avis-henvisninger, POU undersøkelse og den rapport fra Riksrevisjonen som er annonsert og allerede noe er omtalt i media.

⁶⁵ Arkivforskriften § 3-2 annet ledd

nr.1265 om behandling av personopplysninger §9-1 annet ledd (heretter Personopplysningsforskriften), hvor det fremkommer at:

"(...)e-postkasse arbeidsgiver har stilt til arbeidstakers disposisjon til bruk i arbeidet ved virksomheten."

I utgangspunktet er det ikke problematisk at noen e-poster går utenom det sentrale postmottaket. Det er forventet, når det er tilrettelagt med slike separate e-postkontoer, til de enkelte saksbehandlere.

Avgjørende for journalføringsplikten er om dokumentet er et saksdokument som er til gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon.⁶⁶ Dette blir ikke utdypet videre, men det vises tilbake til pkt 3.2.

Utfordringene tilløper i vurderingsprosessen som påfølger etter poståpningen, ved at ikke alle de e-postene som er å anse som saksdokumenter blir journalført. Dette kan skyldes en kombinasjon av at saksbehandler enten ikke er klar over bestemmelsen med å returnere dokumenter til arkivet,⁶⁷ eller det er en forståelse om dokumentets innhold, som medfører at de selv ikke registrerer det. Følgene blir at e-poster enten blir liggende i den respektive mottakers outlookmappe og/eller blir lagret på et såkalt "fellesområde".

I begge tilfeller utgjør de et brudd med den intensjon lovgiver har hatt, for behandling av disse dokumentene.

Hovedsakelig må det forutsettes at de fleste e-postene blir journalført. I den sammenheng tilkommer en ny utfordring knyttet til selve ivaretagelsen av journalføringsprosessen slik det fremkommer av arkivforskriften § 3-2 første ledd:

"[d]okument som blir avsende eller mottekne via(...)e-post, og som etter form eller innhald må reknast som saksdokument for organet, skal arkivmessig behandlast som andre saksdokument etter denne forskrifta, jf. særleg §§ 2-6, 3-1(...)".

Det betyr at de epostene som etter form eller innhal *ikke* blir å anse som saksdokumenter, men som likevel kan anses å ha en verdi som dokumentasjon, også blir å regne som journalpliktige dokumenter, så sant de ikke utelates grunnet bestemmelsen i arkivforskriften § 3-18.

I denne sammenheng vises det tilbake til klargjøringen om viktigheten av en **omforent** forståelse av dokumentbehandlingen.

⁶⁶ Arkivforskriften § 2-6 første ledd annet punktum infine

⁶⁷ Arkivforskriften § 3-1 annet ledd annet punktum

Når journalføringsbestemmelsen i fm e-poster skal behandles av så mange aktører, øker potensialet for at noe vil bli mangelfullt.

Av dette kan det trekkes den rettsregel at e-post, blir å regne som dokumenter, som i de tilfeller hvor de har informasjon som skaper grunnlag for videre ressursbruk og følgelig blir å anse som saksdokumenter, og videre skal være gjenstand for saksbehandling og får verdi som dokumentasjon for organet, skal journalføres⁶⁸.

⁶⁸ Arkivforskriften § 2-6 første ledd annet punktum

3.4.1.3 Skal telefonsamtaler journalføres?

Problemstillingen fremkommer av at det trengs en avklaring om hva som skal gjøres med telefonsamtaler hvor det er et innhold i samtalen av forvaltningsmessig verdi.

Utgangspunktet for vurderingen blir derfor å avklare om telefonsamtaler kan anses å være et dokument.

Et dokument er iht Offentlighetsloven § 4 definert som:

"(...)ei logisk avgrensa informasjonsmengde som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, fram-syning, overføring eller liknande."

Således faller en telefonsamtale inn under bestemmelsen, ettersom én spesifikk telefonsamtale klart blir å regne som *en logisk avgrenset informasjonsmengde*, fordi rammene om telefonsamtalen begrenser seg til partisipantene og innholdet av samtalen.

Det er mer problematisk med de øvrige kravene, om telefonsamtaler ikke kan relateres til alternativet om *lytting*. For å innfri dette vilkåret kreves det et opptak av samtalen, dette er ikke noe som ordinært blir tilordnet⁶⁹. Det kreves et opptak som er lagret, for å kunne høres på i etterkant og for å kunne gi innsyn i det. Videre utredning om opptak av telefonsamtaler blir ikke utført.

Så langt faller telefonsamtalen utenfor mediumkravet, men fortsatt innenfor mtp *logisk avgrensa informasjonsmengde*.

Dette sammenfaller med den forståelse som følger av sivilombudsmannens sak SOMB-2009-41 s. 179 annet avsnitt:

"SMK har gjort gjeldende at SMS-er må likestilles med telefonsamtaler, som etter gjeldende rett ikke er å anse som «dokumenter» i offentlighetslovens forstand. Jeg kan ikke se at denne sammenligningen er treffende. En telefonsamtale er en muntlig informasjonsutveksling mellom to eller flere personer, og det vil ikke være mulig å gi innsyn i selve samtalen i etterkant."

Det følger av dette at telefonsamtaler ikke er å anse dokumenter og en videre utredning av om de da kan regnes som journalpliktige saksdokumenter blir ikke relevant.

Den rettsregel som kan utledes om telefonsamtaler, er at de ikke er å anse som dokumenter og følgelig ikke er saksdokumenter.

⁶⁹ Straffeloven § 205 første ledd pkt a)

For oppgavens interesse vil det i det følgende tas en subsidiærvurdering av den praksis som foreligger, med å lage referater av telefonsamtaler og vurdere om disse blir å anse som saksdokumenter.

Vurderingen går rett på den delen hvor det må avklares om slike referater kan anses som saksdokumenter.

Avgjørende for journalføringsplikten er om dokumentet er et saksdokument som er til gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Dette blir ikke utdypet videre, men det vises tilbake til pkt 3.2.

Det vil i denne sammenheng bli vesentlig å avklare hvordan referatet har oppstått, er samtalen mottatt eller initiert av organet selv, dette danner grunnlag for om referatet skal anses om et inngående eller utgående dokument, eller for den saksskyld organinternt, om det tilkommer som ledd i en utredningsprosess internt.

Videre må innholdet være av slik betydning av det danner grunnlag for videre prosesser som tilsier at det anses som et saksdokument, som blir gjenstand for saksbehandling og videre utgjør en verdi som dokumentasjon. Det siste blir i tilfeller med telefonreferater spesielt relevant, mtp at dette blir eneste *bevis* på hva samtalen angikk.

En slik vurdering støttes også av bestemmelsen i forvaltningsloven § 11d første ledd jfr annet ledd, som henholdsvis sier:

"(...)adgang til å tale muntlig med en tjenestemann ved det forvaltningsorgan(...)" og "[b]lir det ved(...)telefonsamtaler av en part gitt nye opplysninger eller anførsler av betydning(...)skal de så vidt mulig nedtegnes(...)"⁷⁰.

Tilsvarende forståelse omtales også i Eckhoff, Torstein (2010) det tilsvarende refereres ikke, men det utfylles, med det videre:

"(...) (ifølge § 2 første ledd h kan elektronisk registrering kan erstatte nedtegning på papir)."⁷¹

Av dette kan det trekkes den rettsregel at telefonreferater, blir å regne som dokumenter som i de tilfeller hvor de har informasjon som skaper grunnlag for videre ressursbruk og følgelig blir å anse som saksdokumenter som skal være gjenstand for saksbehandling og får verdi som dokumentasjon for organet, skal journalføres.⁷²

⁷⁰ Forvaltningsloven § 11d første ledd jfr annet ledd

⁷¹ Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind (2010) s. 292 annet avsnitt annet punktum

⁷² Arkivforskriften § 2-6 første ledd annet punktum infine

3.4.1.4 Skall SMS journalføres?

Problemstillingen utledes av at det er blitt en vesentlig økning i omfanget av SMS som relateres til ikke-privat karakter, siden de oppstår i sammenheng med utførelse av oppgaver tilknyttet det organ den enkelte har et arbeidsforhold til.

Utgangspunktet for vurderingen blir derfor å avklare om SMS kan anses å være et dokument.

Et dokument er iht Offentlighetsloven § 4 definert som:

"(...)ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, fram-syning, overføring eller liknande."

I utgangspunktet faller SMS inn under bestemmelsen, ved at én spesifikk SMS klart blir å regne som *en logisk avgrenset informasjonsmengde*. Dette fordi rammene om SMS begrenser seg til avsender, mottaker og innholdet i den konkrete SMS.

Der det kan bli problematisk er i forbindelse med de øvrige kravene. Et ledd i klargjøringen vil være å forutsette at SMS *er* et dokument og så se på hvilken måte det vil måtte lagres, for å avklare hvilket medium-alternativ det naturlig faller inn under. Dette fordi det er i det lagrede dokumentet, det skal kunne bes om innsyn i.

SMS mottas på mobiler og kan enkelt gjøres om til en e-post. Når eposten mottas, importeres denne til en ny eller eksisterende sak, hvor man tilknytter relevant metadata som autentiserer og sikrer SMS'ens integritet.

Ved en senere fremfinning vil det foreligge et dokument, som kan *leses*.

Så langt fremstår SMS å tilfalle det alternativet som gjelder *lesing* og basert på dette og at SMS allerede er definert som *ei logisk avgrensa informasjonsmengd*, anses SMS å være et dokument.

Denne forståelsen er i tråd med Sivilombudsmannens sak SOMB-2009-41 s. 179 hvor det fremkommer at:

"Det kan ikke være tvilsomt at innholdet i en SMS må anses som «en logisk avgrenset informasjonsmengde». Slik saken er opplyst, legger jeg videre til grunn at både de ut- og inngående meldingene ble lagret på statsministerens telefon. Ut fra ordlyden i offentlighetsloven § 3 kan det derfor neppe være tvilsomt at en lagret SMS utgjør et «dokument» i offentlighetslovens og arkivforskriftens forstand." ⁷³

Avgjørende for journalføringsplikten er om dokumentet blir å regne som et saksdokument som er til gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon ⁷⁴. Dette blir ikke utdypet videre, men det vises tilbake til pkt 3.2.

I det følgende påpekes det at det ikke kan forventes at alle SMS skal bevares, både fordi det er et effektiviseringshensyn, men også fordi det må anslås en nedre grense, for hva som skal anses å være dokumenter i slike tilfeller. Dette fremkommer slik i SOMB-2009-41 på side 179:

"Også for dokumenter som innholdsmessig må anses å gjelde en forvaltningssak, må det nok imidlertid trekkes en nedre grense for hva som med rimelighet kan regnes som et «saksdokument». Dette vil etter omstendighetene kunne være aktuelt for bl.a. e brev og SMS-er som utelukkende inneholder **praktiske opplysninger eller avklaringer uten direkte betydning for behandlingen av saken**. Basert på en allmennlig språkforståelse synes det ikke uten videre naturlig å anse slike meldinger som «saksdokumenter», og hensynene bak reglene om dokumentoffentlighet gjør seg heller ikke gjeldende i like sterk grad som for dokumenter som inneholder opplysninger og anførsler knyttet til selve saken som forvaltningsorganet behandler. Sett hen til at slik utveksling av praktisk informasjon mv. må antas å foregå i betydelig omfang i den offentlige forvaltning, tilsier også effektivitets- og hensiktsmessighetsbetraktninger at det må være akseptabelt å avgrense saksdokumentbegrepet mot denne form for korrespondanse." ⁷⁵(min utheving)

Så langt fremkommer det kun relevante tilvisninger angående omfangsbegrensninger og ingen som klart sier, at SMS ikke skal registreres.

Videre påpeker Sivilombudsmannen på side 179, viktigheten av å la sms'enes innhold bli bestemmende for om de skal bevares, dette fremkommer antitetisk slik:

"De to SMS-ene som statsminister Stoltenberg sendte til DnB NOR-sjef Bjerke inneholder for det første en bekreftelse fra Stoltenberg om at Bjerke kunne forholde seg til statssekretær Karl Eirik-Schjøtt Pedersen ved SMK, og at Stoltenberg også selv var villig til å ha et møte med Bjerke. Det dreier seg med andre ord om **rent praktiske opplysninger, uten direkte betydning** for spørsmålet om utforming av Regjeringens tiltakspakke mot finanskrisen." ⁷⁶(min utheving)

⁷³ SOMB-2009-41 s. 179 første avsnitt

⁷⁴ Arkivforskriften § 2-6 første ledd annet punktum infine

⁷⁵ SOMB-2009-41 på side 179 femte avsnitt

⁷⁶ ibid. sjette og syvende avsnitt

I SOMB-2009-41 på side 180⁷⁷ fortsettes det med:

"Jeg må på denne bakgrunn konkludere med at **SMS-en fra Bjerke**, i motsetning til de to SMS-ene fra Stoltenberg, **var et «saksdokument»** i offentlighetslovens forstand. **Avgjørende for journalføringsplikten** blir da om dette saksdokumentet **også var «gjenstand for saksbehandling»** hos SMK og **dessuten «har verdi som dokumentasjon»**. Slik saken er opplyst, antar jeg at dette må besvares be-
krefte. Heller ikke for journalføringsplikten kan det da ha betydning om innspillet også ble fremsatt i andre anledninger og saksdokumenter. Det at en sentral aktør fremsetter et innspill ved flere anledninger mens en sak er til behandling, og også direkte overfor lederen av organet som skal fatte endelig avgjørelse i saken, er tvert imot forhold som kan ha betydning for hvilken oppmerksomhet og vekt dette innspillet blir tillagt. Dette gjelder særlig for saker som den foreliggende, der den endelige avgjørelsen er av sterkt skjønsmessig og politisk karakter, og der forskjellige interessegrupper og aktører kan ha til dels sterkt motstridende interesser. Det at saken gjelder et politisk omstridt spørsmål, **tilsier på generelt grunnlag også at offentligheten vil ha en sterk interesse** i å se hvilke aktører som har kommet med innspill, og på hvilke måter dette har skjedd. På denne bakgrunn må også vilkåret om at dokumentet må ha «verdi som dokumentasjon» anses oppfylt." (min utheving).

Sivilombudsmannsaken ble til orientering avslutningsvis tillagt en tilrettevisning, grunnet at generell praksis for journalføring av SMS-korrespondanse ble ansett å være i strid med gjeldende regelverk. Videre utdyping om sanksjoner følger i pkt 4.2

Det vil i denne sammenheng bli vesentlig å avklare hvordan SMS har tilkommet, er samtalen mottatt eller initiert av organet selv, dette danner grunnlag for om referatet skal anses om et inngående eller utgående dokument, eller for den saksskyld organinternt om det tilkommer som ledd i en utredningsprosess internt.

Videre må innholdet være av slik betydning av det danner grunnlag for videre prosesser som tilsier at det anses som et saksdokument, som blir gjenstand for saksbehandling og videre utgjør en verdi som dokumentasjon.

Av dette kan det trekkes den rettsregel at SMS, blir å regne som dokumenter som i de tilfeller hvor de har informasjon som skaper grunnlag for videre ressursbruk og følgelig blir å anse som saksdokumenter som skal være gjenstand for saksbehandling og får verdi som dokumentasjon for organet, skal journalføres⁷⁸.

⁷⁷ SOMB-2009-41 s.180 første avsnitt

⁷⁸ Arkivforskriften § 2-6 første ledd annet punktum

3.4.1.5 Skal utlegg og innlegg på sosiale media journalføres?

Problemstillingen utledes av at det er blitt en vesentlig økning i bruken av sosiale medium som relateres til ikke-privat karakter, siden det oppstår i sammenheng med utførelse av oppgaver tilknyttet det organ den enkelte har et arbeidsforhold til, i likhet med SMSer.

Utgangspunktet for vurderingen blir videre å avklare om utlegg og innlegg (heretter meldinger) på sosiale medier er å anse som dokumenter.

Et dokument er iht Offentlighetsloven § 4 definert som:

"(...)ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, fram-syning, overføring eller liknande."

I utgangspunktet faller meldinger inn under bestemmelsen, *om* den spesifikt blir å regne som *en logisk avgrenset informasjonsmengde*. Slike meldinger anses å gjelde den del av bestemmelsen som angår "(...)eller liknande."

Eller liknande er med i bestemmelsen, for å gjøre denne teknologinøytral og meldinger på sosiale medier vil følgelig kunne defineres, som noe annet, enn de øvrige dokumentalternativene, selv om disse også kan bli gjeldene i den grad meldingen lagres på en slik måte, at vilkårene kan innfris ved senere fremfinning. Men slik regelen står, fremstår siste vilkår å mest favne nettopp det som sosiale medier gjelder: nettsider, blogger, facebook og twitter-kontoer til et organ, hvor det formidles informasjon og gis mulighet til dialog.

I utgangspunktet føyer meldinger på sosiale media seg inn under bestemmelsen, ved at én spesifikk melding kan regnes som *en logisk avgrenset informasjonsmengde*. Dette fordi ram-mene om den begrenser seg til innholdet.

Så langt fremstår meldinger å tilfalle det alternativet som gjelder *lesing* og basert på dette og at innlegg/utlegg allerede er definert som *ei logisk avgrensa informasjonsmengd*, anses disse å være et dokument.

Der det kan bli problematisk er i forbindelse med de øvrige kravene. Et ledd i klargjøringen vil være å forutsette at meldingen *er* et dokument og så se på hvilken måte det vil måtte lagres, for å avklare hvilket medium-alternativ det naturlig faller inn under. Dette fordi det er i det lagrede dokumentet, det skal kunne bes om innsyn i.

Utlegg er hovedsakelig tilknyttet internett og kan enkelt gjøres om til en e-post. Når eposten mottas, importeres denne til en ny eller eksisterende sak, hvor man tilknytter relevant metadata som autentiserer og sikrer utleggets integritet.

Ved en senere fremfinning vil det foreligge et dokument, som kan *leses*.

Spørsmålet blir videre, *om* utlegg på sosiale media skal journalføres.

Det er to vurderinger av om utlegg/innlegg er journalføringspliktig, den første er ulovfestet og fremkommer av Difi's veileder (2010-2014) hvor det klart går frem:

"(...)ingen driver saksbehandling i sosiale medier(...)".⁷⁹

Av det følger, at om meldingen angår ting, som ikke kan anses som generelt, men blir å regne som innhold av interesse for organet og en sak, så skal det behandles via ordinære kanaler og ikke i de sosiale media.

Den andre følger derfor den ordinære regel om journalføringsplikt. Avgjørende for journalføringsplikten blir om dokumentet er et saksdokument som er til gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon⁸⁰. Dette blir ikke utdypet videre, men det vises tilbake til pkt 3.2.

Det vil i denne sammenheng bli vesentlig å avklare hvordan utlegget har oppstått, er innlegget/utlegget mottatt på internett som initiativ av andre eller er det initiert av organet selv, dette danner grunnlag for om utlegge skal anses om et inngående eller utgående dokument.

Videre må innholdet være av slik betydning av det danner grunnlag for videre prosesser som tilsier at det anses som et saksdokument, som blir gjenstand for saksbehandling og videre utgjør en verdi som dokumentasjon.

I dag brukes de sosiale mediene av mange offentlige etater, både til å informere brukerne, men også til å kommunisere. Det er derfor vesentlig at disse *nye* forvaltningskanalene blir fulgt opp iht de regler og bestemmelser som til enhver tid er gjeldene og i dette tilfellet spesielt, når det angår det å avklare om utlegg skal journalføres.

Det er en eskalerende utvikling på dette området, som gjør at de lega lata blir utfordret og det

⁷⁹ Difis veileder for sosiale medier i staten, side 5 tredje avsnitt

⁸⁰ Arkivforskriften § 2-6 første ledd annet punktum infine

Praksisen fremstår ikke tilfredsstillende, for omfanget av alt det som ikke registreres vitner om at det er et stort behov for bedre regulering eller forståelse av dagens regler, slik at man sikrer ivaretagelsen av denne type dokumenter.

Utlegg kan forstås som mer statisk, enn innlegg som er mer å regne som kommentarer/replikker. Uansett er det vesentlig at det utvikles en naturlig rytme i det å legge noe ut og samtidig vurdere om det danner grunnlag for journalføring eller arkivering.

Det er lite juridisk faglitteratur om temaet, men Advokat Jon Wessel-Aas har skrevet "Jus i sosiale medier" og på s. 26 første avsnitt følger han opp forståelsen ved å redegjøre:

"Når et offentlig organ kommuniserer med omverden, slik situasjonen er ved deltagelse i sosiale medier, oppstår spørsmål om plikt til å arkivere og/eller journalføre kommunikasjonen(...)"

det henvises videre til gjeldene bestemmelser og legger disse til grunn for avklaringen av journalføringsplikten. Videre på s. 29 første avsnitt uttaler forfatter:

"(...)åpenbart at kommunikasjon via sosiale medier i utgangspunktet også er omfattet av(...)lovens dokumentbegrep."

I dag benytter offentlige etater sosiale medier noe mer aktivt og legger ikke kun ut gjenbruk/kopier av informasjon som allerede finnes i systemene.

Undertiden ser man at etatene også har begynt å tilrettelegge for å la brukere kommentere og stille spørsmål. På dette stadiet har det blitt nødvendig å skille mellom det som ikke anses som journalpliktig og ny informasjon som er utlagt eller oppstått i det sosiale medium og som det kan følge journalføringsbehov av.

Kopiutlegg kan danne oppstart på noe nytt, om noen tar tak i dette og f.eks. kommenterer eller på annen måte endrer det til noe nytt, da må det vurderes om dette har et innhold som medfører at det hele må registreres, på selvstendig grunnlag.

Et eksempel kan være oppslag i en avis om omtales/kommenteres i en annen, iht Uber-taxisaken. En uttalelse i Klassekampen, som omtales på VG⁸¹ og ender med anmeldelse. Her er det informasjon både før og etter anmeldelsen, som må være å anse som arkivverdig.

Et annet eksempel, som viser at det ikke bare er i Norge hvor det stilles krav til rett bruk av sosiale medium. Her er det knyttet opp mot Donald Trumps twitterbruk:

⁸¹ Midtbød, Oda Marie (2017) Drosjeeier Trond Hansen i Ålesund er så provosert over Heidi Nordby Lundes (H) Uber-utspill at han har anmeldt henne til politiet – Jakobsen, Hanne Østli (2017) VG: Uber-anmeldelsen mot Lunde henlagt

"(...)sendte det som i Kongressen tilsvarer den norske kontroll- og konstitusjonskomiteen et brev til Det hvite hus som blant annet tok for seg presidentens Twitter-bruk. I brevet skriver parlamentarikerne Jason Chaffetz og Elijah E. Cummings at **offentlig journalføring og åpenhet sikrer at myndighetenes aktiviteter er tilstrekkelig bevart for ettertiden og tilgjengelig for det amerikanske folk**. Det vises blant annet til at en etterforskning under George W. Bush' presidentskap avslørte at fremtredende personer i Det hvite hus brukte sine parti-epost-kontoer i offisielt medfør – og at disse ikke ble lagret. Totalt forsvant 22 millioner e-poster, noe som var i strid med loven The Presidential Records Act fra 1978." ⁸² (min utheving).

Samfunnsutviklingen har endret karakter fra der hvor allmennheten forholdt seg til offentlige etater på en hierarkisk måte, til å bli en form av samhandling. Denne endringen gir grunn til å anse at det foreligger en verdi i å dokumentere dette fenomenet i seg selv, slik Martin Bould uttaler i Depotdrenge:

"(...)dei har arkivverdi, ikkje berre fordi dei er «records» med evidensverdi, men fordi dei dokumenterer nye typar relasjonar mellom kommunar og borgarar og korleis samfunnet fungerer på 2010-talet." ⁸³

I arbeidet med å vurdere utlegg i sosiale media, er det vesentlig å skille mellom det som blir å anse relevant for organet og det som angår den ansattes yringsfrihet. Dette er en sammenligning hvor det kan vises tilbake til utretning foretatt i fm post til politisk ledelse.

Det vesentlige for *denne* utredningen var å avklare om utlegg/innlegg skal journalføres, videre utdyping om sosiale medier blir ikke foretatt.

Av dette kan det trekkes den rettsregel at meldinger i sosiale media, blir å regne som dokumenter som i de tilfeller hvor de har informasjon som skaper grunnlag for videre ressursbruk og følgelig blir å anse som saksdokumenter som skal være gjenstand for saksbehandling og får verdi som dokumentasjon for organet, skal journalføres⁸⁴

⁸² Buanes, Frode (2017) – Dagens næringsliv, Donald Trumps twitterbruk

⁸³ Bould, Martin (2011) "Arkivhausting av kommunikasjoner via sosiale medie" fjortende avsnitt infine

⁸⁴ Arkivforskriften § 2-6 første ledd annet punktum infine

4 Konsekvenser ved mangelfull journalføring

Selve begrepet *mangelfull* er minimum to-delt. En allmenn forståelse av ordet kan enten være at noe er delvis innfridd, eller at det ikke er innfridd i det hele tatt. Sagt på en annen måte, når journalføringen er mangelfull kan det medføre konsekvenser. Først i organet, ved at man ikke finner det man leter etter, eller at det man finner ikke inneholder all den informasjon, som var forventet at skulle vært journalført. Når dette skjer, blir postlistene mangelfulle. Dette avsluttes kanskje med forsinket eller mangelfull publisering av journalistene, som videre vil medføre at innsynsprosessene påvirkes i negativ forstand. Avslutningsvis påvirker dette organets omdømme, siden de blir oppfattet som en virksomhet som ikke tar de lovregulerte forventningene om åpenhet på alvor. Det kan også få personlige følger, for de som er avhengig av tilgangen til journalinformasjon, som f.eks. forskere eller den ene som trenger å få klarhet i sin totale opparbeidede ansiennitet, som danner grunnlag for utregning av rett pensjon.

Arkivene og prosessene i disse, er med andre ord blitt demokratisert. Det er offentlighetsprinsippet og innsynsretten, sammen med det naturlige behovet for gjenfinning, som påvirker innholdet i arkivene. Følgene av dette blir at de offentlige etatene må være etterrettelige, når de holder opplysninger hemmelige (ikke publiserer), fordi dette kan påvirke forholdet til allmenheten og den tillitt de har, til at forvaltningen ikke misbruker denne tilliten.

4.1 Dokumentet som rettsdokument/bevis

Et av dokumentets (og følgelig arkivets) opprinnelige funksjoner var å besørge forsvarlige bevis. Om man forstår prof. Dr. juris Jon Bing rett om betydningen av ordet, *dokument* som:

"... kommer av latin *documentum*, som igjen henger sammen med '*docere*' dvs. «å lære». Den opprinnelige betydningen var «bevis»...".⁸⁵

Bevisfunksjonen i dokumentet ble allerede ansett essensielt ved tilvirkningen av de sumeriske leirtavlene, Magnus Lagabøtes landlov, som handler om å bekrefte bestemte forhold som transaksjoner, avtaler og handlinger. Skriftligheten gjorde det mulig å overføre og feste informasjon til et medium, utenfor det menneskelige minnet, lagre det og siden finne det frem igjen.

I Lov av 20. mai 2005 nr. 28 Lov om straff (heretter straffeloven) § 76 første ledd omtales dokument også som *informasjonsbærer* og defineres som:

"...trykt skrift eller annet som formidler en ...lagret informasjon."

⁸⁵ Bing, Jon Prof. Dr. juris (2004), Lov og rett nr 10/2004 s.607 annet avsnitt, første og annet punktum

Av dette kan man forstå at ikke all informasjon direkte fremgår, av *selve* dokumentet, men at det blir tydeligere når man for eksempel tar en bakterieprøve av kjøttdeig og finner *hamburgerbakterien* eller arsenikk som har tatt livet av noen, da har kjøttdeigen dokumentert informasjon.

En tilsvarende redegjørelse fremgår av Marthinsen (1996) s. 17 andre avsnitt, men i den fremstillingen ble vareprøver og geologiske prøver brukt som eksempel. Men alle definisjoner om dokumenter/informasjonsbærere, har generelt det til felles at dokumenter anses å ha:

"(...)tilkjent opplysnings- eller bevisverdi."

Det at dokumentene er å anse som informasjonsbærere, sammenfaller med det at det er i dokumentene man finner rettsargumentene, både i og mellom linjene. Gjenfinning av rett dokument blir derfor viktig.

Når dette ikke innfris, vil det kunne gi konsekvenser for de som har behov for å finne rettsdokumentasjon, for å oppnå rettferdighet og erstatning pga mangelfull utdanning, offentlig omsorgssvikt eller overgrep.

Når dokumentet blir funnet, er det viktig at omstendighetene rundt registreringen har vært god slik at tillitten til dokumentets verdi blir opprettholdt.

Verdien følger av trygghet av at dokumentet er det som det gir seg ut for å være, at det har blitt skapt eller sendt av den personen som hadde til hensikt å skape eller sende det og at det har blitt skapt eller sendt på det angitte tidspunkte, det fremstår å ha blitt sendt.

Påliteligheten følger av at vi kan stole på at arkivdokumentene er en fullstendig og dekkende representasjon av transaksjoner, aktiviteter og fakta. Integriteten innebærer at arkivdokumentene fremstår som komplette og uendrede.

Disse allminnelig kjente normene bygger oppunder (retts-)grunnlaget for å unngå mangelfull journalføring.

4.2 Utvalgte konsekvensalternativer

4.2.1 Manglende åpenhet

Innsynsretten iht Offentlighetsloven § 3, er en av de bestemmelser som vesentlig skiller Norge fra resten av verden, ved at dette er en rettighet som står så sterkt at den er hjemlet i grunnloven under menneskerettigheter⁸⁶ i tillegg til det som følger av partsinnsyn av forvaltningsloven⁸⁷.

Bestemmelsen i Grunnloven § 100 er to-delt (femte og sjette ledd), ordinær innsynsrett for den enkelte og generell plikt om åpenhet i forvaltningen, hvorav bl.a. høringsretten utløper fra.

Når dokumenter ikke journalføres eller postlistene ikke blir publisert⁸⁸, bidrar dette til at de som skal kunne bruke informasjonen videre, ikke ser hva som faktisk pågår i de ulike etater.

4.2.2 Manglende kontroll

En annen side som forringes ved mangelfull journalføring er at den retten som er gitt til å holde kontroll med det offentlige på generelt grunnlag svekkes. Det påvirker samfunnsholdningene, noe som kanskje er mer fremtredende i de land hvor denne rettigheten ikke er tilstede, på tilsvarende måte.

På det mer personlige planet blir kontradiksjonsretten svekket ved at informasjonen enten er fraværende, eller ikke fremgår av de publiserte postjournalene hvor enhver skal kunne lese og avklare, om det er ønskelig å kreve innsyn i gjeldende dokument, for så å eventuelt uttale seg, i de tilfeller det menes at noe er uriktig. Innsyn kan kreves uavhengig av journalføring, men det krever at man vet om dokumentet, noe som tilsier at omfanget med potensielle forespørsler minker vesentlig.

⁸⁶ Grunnloven § 100 femte

⁸⁷ Forvaltningsloven § 18

⁸⁸ Offentlighetsloven § 10 annet ledd

I LB-2012-1242 blir problematikken om manglende kontroll knyttet til organinterne dokumenter, blant annet grunnet mangelfull journalføring som, i avsn 27 tilskrives at staten:

"(...)har et sterkt behov for å drøfte saken internt og uforstyrret(...)"

Ankemotpart hevder i avsn 51 at:

" [s]aken var og er kommet forbi det stadium der innsyn og kontradiksjon kan utsettes(...)"

Lagmannsretten sier i avsn 77 at:

"[s]kattedirektoratet bygger på en uriktig forståelse av begrepet saksdokumenter(...)"

og videre i avsn 115:

(...)kan ha virket bestemmende for vedtakets innhold, må vedtaket også på dette grunnlag kjennes ugyldig."

4.2.3 Manglende notoritet

Manglende notoritet blir et annet rettslig argument, som blant annet tas opp i avgjørelse i Høyesteretts ankeutvalg (HR-2013-52-u) Rt 2013 s.9 hvor følgende påstander fremkom:

"(...)mangel på notoritet i form av brot på plikta om journalføring i saka. Det kan danne grunnlag for påstand om avvisning av tiltalen(...)og er med på å underbygge behovet for innsyn(...)"⁸⁹

Første påstand som medfører *avvisning av tiltale* viser at det kan bli store følger om det ikke journalføres iht reglene. Siste påstand om *underbygging av behovet for innsyn*, bekrefter at journalføring er vesentlig både for dette, men også for at dokumenter på generelt grunnlag skal kunne gjenfinnes. Samtidig er det slik at man kan kreve innsyn i en sak, uavhengig av om den er journalført eller ikke, dette følger av offentlighetsprinsippet⁹⁰.

Kravet til notoritet, fremkommer eksempelvis av domstoloven § 220 der det stilles krav om at det må dokumenteres at den som søker bevilling som advokat, faktisk har:

"(...)bestått juridisk eksamen eller mastergrad i rettsvitenskap(...)"

For at advokaten skal få utstedt sin bevilling, kreves det at det opprettes en sak hos rette bevilingsmyndighet, dette krevet journalføring. Om denne prosessen blir mangelfull, kan det medføre risiko for skade for advokaten som ikke i tide får ut sin bevilling, grunnet at informasjon ikke fremkommer ved søk i journalen.

⁸⁹ Rt 2013 s.9 avsnitt 9 to siste punktum

⁹⁰ Offentlighetsloven § 4 annet ledd

4.2.4 Manglende tillitt til offentlige vedtak

Et annet eksempel om konsekvenser av manglende journalføring, fremkommer av en sak angående gyldighet av et forvaltningsvedtak, iht Borgarting Lagmannsrett dom LB-2005-4290 avsnitt 21-26 som begynner med "[m]isje begjærte omgjøring..." hvor det vises til at Sivilombudsmannen i sin sak SOMB-2002-65 uttaler at:

"(...)kan det videre ikke utelukkes at det er forhold i Sjøfartsdirektoratet som er årsaken til at søknaden ikke er registrert mottatt(...)" videre påpeker Sivilombudsmannen "(...)kommet til at det knytter seg begrunnet **tvil til holdbarheten** av departementets vedtak(...)" og Sivilombudsmannen ber "(...)derfor om å behandle saken på nytt(...)"⁹¹ (min utheving)

Når Sivilombudsmannen kommer med anbefalinger, pleier disse å bli etterfulgt. Det skjedde ikke i denne saken, som gikk videre fra tingretten til lagmannsretten. Denne konkluderte med at siden det ikke klart kunne bevises hva som var skjedd, måtte avgjørelsen skje på bakgrunn av bevisbyrderegelen.

Utgangspunktet i fm bevisbyrderegelen er at bevisbyrden (tvilsrisikoen) påhviler den ankende part. Det interessante i saken, er at om tapende part i denne saken *hadde* kunnet bevise sin påstand, om at brevet var sendt, ville det vært grunnlag for å kreve ny vurdering på bakgrunn av ugyldig forvaltningsvedtak, *grunnet manglende journalføring*, uavhengig av om dette faktisk var mottatt i rett tid og om etaten hadde hatt rutiner for registrering av slike søknader, men ikke registrert akkurat denne. Men siden bevisbyrden i denne saken, ble bestemt å være på ankepartens side, fordi denne hadde bedre forutsetninger for å kunne sikre bevis, men hadde unnlatt å gjøre dette og derfor ikke kunne innfri bevisbyrden, ble direktoratets vedtak opprettholdt.

At Sivilombudsmannen i denne saken uttrykte tvil, bidrar til å understreke viktigheten av å ha gode dokumentasjonsrutiner, siden ethvert dokument *kan* bli et fremtidig relevant bevisdokument.

Tidligere nevnt journalføringsproblematikk vil bli en vedvarende utfordring, om det ikke prioriteres å ha en god ivaretagelse av dokumentbehandlingen. Arkivdanningsprosessens ulike elementer skal sørge for, ved sin omstendige behandling av dokumenter og informasjon, å skape tillitt både til prosesser og vedtak, hos befolkningen.

Gode journalføringsprosesser ivaretar derfor rettssikkerhetsprinsippene.

⁹¹ LB-2005-4290 avsnitt tjuefem

4.3 Sanksjoner ved mangelfull journalføring

På bakgrunn av at det i denne utredningsprosessen har vært vanskelig å finne rettsavgjørelser, ble spørsmålet *om* det finnes sanksjoner i fm konsekvensene av mangelfull journalføring av interesse.

I SOMB-2009-41 ble det avslutningsvis i uttalen tillagt en tilrettevisning grunnet at:

"(...)generell praksis for journalføring av SMS-korrespondanse var i strid med gjeldende regelverk."

Hvor sivilombudsmannen videre bad:

"(...)om å bli holdt orientert om den videre utviklingen."

Det fremkom ingen andre henvisninger til bestemmelser som skulle tilsi, at det forelå hjemmel for å sanksjonere mangelfull journalføring.

I en annen sak fra Sivilombudsmannen, SOMB-2013-2824 ble det:

"(...)fastsatt at saksdokumenter skal registreres i journalen før de går til saksbehandling. På denne bakgrunnen fremstår det som tvilsomt om det er i tråd med forskriften å overlate journalføringen av innkomne dokumenter til saksbehandlere. Det må også antas at delegering av ansvaret for journalføringen til et større antall personer som primært skal utføre andre arbeidsoppgaver, **øker risikoen** for forsinkelser og feil(...) **grunn til tvil** om innkomne dokumenter er journalført kontinuerlig og om arkivrutinene er forsvarlige(...)Riksarkivet er derfor orientert om saken, ved oversendelse av kopi av dette brevet. Riksarkivet kan som kjent, etter arkivloven § 7, gi veiledning og føre tilsyn med arkivarbeidet i offentlige organer." ⁹² (mine uthevinger)

I arkivloven § 7 fremkommer det at:

"[r]iksarkivaren har rettleings- og tilsynsansvar for arkivarbeidet i offentlige organ. Riksarkivaren kan...a) krevja...b) inspiser...c) gje pålegg(...)"

I punkt c) om å *gje pålegg*, er det en fotnote til arkivloven §22 hvor det fremkommer at:

"[d]en som handlar i strid med føresegner gjevne i eller i medhald av denne lova, kan straffast med bøter."

Det henvises i denne bestemmelsen fra vilkåret om *i strid* til Lov av 20. mai 2005 nr. 28 Lov om straff (heretter Straffeloven) § 22. Denne henvisningen åpner for at det ved en utredning av *om* det har vært handling i strid, må avklares om det foreligger nødvendig grad av forsett:

"Forsett foreligger når noen begår en handling som dekker gjerningsbeskrivelsen i et straffebud(...) a) med hensikt, (...) b) med bevissthet om at handlingen sikkert eller mest sannsynlig dekker gjerningsbeskrivelsen, eller (...) c) holder det for mulig at handlingen dekker gjerningsbeskrivelsen, og velger å handle selv om det skulle være tilfellet. Forsett foreligger selv om lovbryteren ikke er kjent med at handlingen er ulovlig, jf § 26."

⁹² SOMB-2013-2824 tredje avsnitt fra nederst

Et eksempel på hvordan det kan tilkomme *strid*, kan være om man ser til arkivforskriften § 3-5, der det stilles krav til at registrering skal skje før saksbehandling, også påpekt i SOMB-2013-2824. Ved en eventuell tiltale må det da avklares om det faktisk ikke ble registrert i forkant og det må stilles spørsmål til om dette har medført en skade. Om det er tilfelle, må det videre spørres i hvilken grad man var klar over at handlingen brøt med gjerningsbeskrivelsen. I seg selv fremstår et slikt tilfelle som noe som kunne medført flere saker pr år. Mangelen på saker tilsier også en grunn til bekymring, når det av andre undersøkelser fremkommer at journalføringen bevislig er mangelfull.

I oppgavens punkt 3.1.2 ble det vist til JDLOV-2010-2256, hvor det ble drøftet mulig erstatningsansvar og hvor det i denne vurderingen ble vesentlig å legge til grunn:

"Et sentralt moment i aktsomhetsvurderingen må antas å være om vedkommende organ har fulgt reglene i lov og forskrifter ved utformingen og kontrollen av journalen."

Om man eksempelvis legger siste rapport fra Pressens offentlige utvalg⁹³ som grunnlag, vil den alene tilsi at omfanget med mangelfull journalføring skulle kunne medføre, at antall rettsavgjørelser burde være vesentlige større, enn det som er funnet.

Det som fremkommer av rettsavgjørelser er hovedsakelig de tilfellene der noen klager på en nektet innsynsrett, eller at det i en pasientjournal ikke har vært fullstendige opplysninger, som kan ha medført skade. Sistnevnte legges ikke ut til allment innsyn og utledes ikke videre.

Men rettsavgjørelser grunnet at det i et departement, direktorat eller andre offentlige etater, ikke er journalført eller dette er forsinket registrert og/eller publisert, eller på annen måte ikke overholder kravene til journalføring og arkivering, finnes det få av.

⁹³ POU(januar 2017) "Slik hindrer departementer innsyn"

5 Avslutning

I denne oppgaven har hovedmål vært å undersøke hvorvidt dagens praktisering av journalføringsplikten, ivaretar de krav som stilles de lege lata og med fokus på noen utvalgte dokumenttyper som anses utfordrende.

Det som fremstår mest sårbart er spørsmålene om tidsaspektet for når det skal journalføres og at dokumentvurderingen skal få en *omforent* behandling, blant de som registrerer. Det synes spesielt problematisk når det kommer til det å få innkommet post registrert *før* saksbehandling og utgående eller interne dokumenter registrert *ved* ferdigstilling. Dette blir spesielt bekymringsfullt, når det fremkommer av høringsnotatet til ny arkivforskrift, at det blir foreslått å fjerne/endre arkivforskriften § 3-5, til fordel for en bestemmelse som ikke like klart, angir en tilsvarende tidsangivelse:

"(...)ikkje lenger formålstenleg å krevje at dokumentet skal registrerast før det går til saksbehandling(...)"⁹⁴

Til sist antas det at det, også vil pga et effektivitetsperspektiv, bli problematisk å få en tilfredsstillende behandling av dokumenter som relateres til sosiale media, telefoner og SMS, siden det forutsettes at omfanget av disse vil øke og effektiviteten på registreringen ikke antas å øke tilsvarende, eller den gjør det på bekostning av detaljene i journalføringen.

⁹⁴ Kulturdepartementet (2016) pkt 2.6.2 annet avsnitt infine

6 LITTERATURLISTE

BESTEMMELSER (lover, forskrifter, konvensjoner):

Lov 17. mai 1814 Kongeriket Noregs grunnlov
(Grunnloven)

Lov 13. august 1915 nr. 5 Lov om domstolene
(domstolloven)

Lov 10. februar 1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker
(forvaltningsloven)

Lov 1970 19. juni nr. 69 Lov om offentlighet
(sekundærhenvisning - *opphevet*)

Lov 25. september 1992 nr. 107 Lov om kommuner og fylkeskommuner
(kommuneloven)

Lov 4. desember 1992 nr. 126 Lov om arkiv
(arkivloven)

Lov 21. mai 1999 nr. 30 Menneskerettighetsloven
(menneskerettighetsloven)

Lov 20. mai 2005 nr. 28 Lov om straff
(straffeloven)

Lov 19. mai 2006 nr.16 Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd
(offentleglova)

Forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlege arkiv
(arkivforskriften)

Forskrift 1. desember 1999 nr. 1566 om behandling av offentlige arkiver
(arkivbehandlingsforskriften)

Forskrift 15. desember 2000 nr.1265 om behandling av personopplysninger
(personopplysningsloven)

Forskrift 25. juni 2004 nr. 988 om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen
(eforvaltningsforskriften)

Forskrift 17. oktober 2008 nr. 1119 om forskrift til offentliglova
(offentlegforskrifta)

Den europeiske menneskerettskonvensjon (inntatt i menneskerettsloven vedlegg 2)
(EMK) (The European Convention on Human Rights, Roma 4. november 1950)

RETTSPRAKSIS:

Rt 2013 s. 9 (HR-2013-52-u)
LB-2005-4290
LB-2012-1242

FORVALTNINGSPRAKSIS:

SOM-2008-2591
SOM-2013/1401
SOM-2014-157
SOM-2015-1403
SOMB-1995-15
SOMB-2002-65
SOMB-2009-41
SOMB-2013-2824

FORARBEIDER:

Innst.S.nr. 21 (1998-1999), Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen

Innst.243 S (2012-2013) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om arkiv

NOU 2003:30 Ny offentlighetslov

Ot.prp.nr. 4 (1981-1982) Om offentlighet i forvaltningen

Ot.prp.nr. 44 (2000-2001) Om lov om endringer i domstoloven m.m.
(den sentrale domstoladministrasjon og dommernes arbeidsrettslige stilling)

Ot.prp.nr.77(1991-1992) Om lov om arkiv

Ot.prp.nr.102 (2004-2005) Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd
(offentleglova)

St.meld.nr 32 (1997-98), Om offentlighetsprinsippet

ANDRE OFFENTLIGE DOKUMENTER:

Justis- og politidepartementet (2009) G-2009-401 – Veileder til offentleglova
00.12.2009 (pkt 4.4.4.2 fjerde avsnitt)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) H-2015-17 Digitaliseringsrundskrivet
20.11.2015

Kulturdepartementet (2016) Høyringsnotat – Forslag til ny forskrift om offentlege arkiv
18.10.2016

Justidepartementets lovavdeling (2010) JDLOV-2010-727 – Spørsmål om kva journalførings-
reglar som gjeld for sjølvstendige rettssubjekt som er omfatta av offentleglova, 25.10.2010

ANNEN LITTERATUR:

Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind (2010 utg. 9) "Forvaltningsrett"

Fonnes, Ivar (2009) "Arkivhåndboken" for offentlig forvaltning

Marthinsen, Jørgen H. (1996), "Arkivdanning"

Wessel-Aas, Jon (2 utg 1 opplag 2015), "Jus i sosiale medier"

LITTERATUR PÅ NETTSIDER:

Bing, Jon (2004) Lov og rett nr 10/2004 s.607 "Offentlighetslovens dokumentbegrep" (2004) (søkt via WebVPN-UIO og www.Idunn.no)

- får ikke skrevet hensiktsmessig link, da det måtte logges inn for å finne siden)

[sitert 18.04.2017]

Brophy, Peter: "Narrative-based practice", Google scholar (*ukjent dato*),

<https://books.google.no/books?id=D7x7mJtxeL4C&printsec=frontcover&dq=editions:m9OvVqPa->

[QC&hl=no&sa=X&ved=0ahUKEwie8rKzpu3SAhUK2ywKHcXQD4oQ6AEIMjAD#v=onepage&q=meaning%20of%20the%20words&f=false](https://books.google.no/books?id=D7x7mJtxeL4C&printsec=frontcover&dq=editions:m9OvVqPa-QC&hl=no&sa=X&ved=0ahUKEwie8rKzpu3SAhUK2ywKHcXQD4oQ6AEIMjAD#v=onepage&q=meaning%20of%20the%20words&f=false)

[sitert 18.04.2017] (lest og tolket selv, men fant først tips om denne *definisjonen* via Trine Nesland sin bachelor-oppgave side 6-7: <https://fagarkivet.hioa.no/en/gjenstand-for-saksbehandling-og-verdi-som-dokumentasjon-analyse-av-journalforingskriteriene-i-arkivforskriften/asset/dspace:3745/Nesland%20Trine%20Breivik.pdf>)

Bould, Martin: "Arkivhausting av kommunikasjoner via sosiale medie", (2011) Depotdrenge-
en.no, 8 desember 2011 <https://depotdrenge.wordpress.com/2011/12/08/arkivhausting-av-kommunikasjoner-via-sosial-medie/>

[sitert 18.04.2017]

Buanes, Frode: "Trumps Twitter-bruk kan være i strid med en lov fra 1978. Nå reagerer Kongressens vaktbikkje." (2017), Dagens næringsliv, 10 mars 2017

<http://www.dn.no/nyheter/2017/03/10/1947/Utenriks/trumps-twitter-bruk-kan-vaere-i-strid-med-en-lov-fra-1978-na-reagerer-kongressens-vaktbikkje>

[sitert 18.04.2017]

Jakobsen, Hanne Østli: "Uber-anmeldelsen mot Lunde henlagt" (2017), VG 23.02.2017,

<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/uber/uber-anmeldelsen-mot-lunde-henlagt/a/23932946/>

[sitert 18.04.2017]

Fonnes, Ivar og Herstad, John: "Hvor mye av norgeshistorien kan kastes?" (2017), Dagbladet 6 april 2017 <http://www.dagbladet.no/kultur/hvor-mye-av--av-norgeshistorien-kan-kastes/67463474>

[sitert 18.04.2017]

Foss, Andreas Bakke: "Titalls millioner i overforbruk og prosjektproblemer i Politidirektoratet har vært skjult for offentligheten"(2017), Aftenposten 5 april 2017,

<http://www.aftenposten.no/norge/Titalls-millioener-i-overforbruk-og-prosjektproblemer-i-Politidirektoratet-har-vart-skjult-for-offentligheten-618535b.html>

[sitert 18.04.2017]

Midbød, Oda Marie: "Drosjeeier Trond Hansen i Ålesund er så provosert over Heidi Nordby Lundes (H) Uber-utspill at han har anmeldt henne til politiet" (2017), VG 20.02.2017
<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/uber/taxisjaafoer-anmelder-hoeyre-politiker-for-uber-oppfordring-vil-at-hun-skal-bli-straffet/a/23930357/>
[sitert 18.04.2017]

Ronge, Vilde: " Clintons e-post-skandale – har mange paralleller i Norge" (2015) Aftenposten, 23 mars 2015, <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Clintons-e-post-skandale---har-paralleller-i-Norge-45172b.html>
[sitert 18.04.2017]

ORDINÆRE NETTSIDER:

Arkivverket.no (2017) – høringsnotat om endringer i forskrift om utfyllende bestemmelser om behandling av offentlige arkiver - <http://arkivverket.no/arkivverket/Arkivverket/Om-oss/Aktuelt/Nyhetsarkiv/Hoeringsnotat-Riksarkivarens-forskrift>
[sitert 21.04.2017]

Arkivportalen, om Høyesteretts arkiv, RA/S-1002 (ukjent utgiver år)
<http://www.arkivportalen.no/side/sok/avansert?enkeltSok=true&sokeVerdi=RA%2FS-1002>
[sitert 18.04.2017]

DIFI, Difi's veileder (2010-2014) - Om sosiale medier side 5 tredje avsnitt
https://www.difi.no/sites/difino/files/sosiale_medier_i_forvaltningen_refleksjoner_over_utviklingen_2010-2014.pdf
[sitert 18.04.2017]

DIFI, Offentlige elektroniske postsjournal (OEP) (ukjent utgiver år), <https://www.oep.no/>
[sitert 21.04.2017]

Fædrelandsvennen, Innsyn.no (ukjent utgiver år), <http://innsyn.no/>
[sitert 21.04.2017]

Pressens offentlige utvalg: "Slik hindrer departementer innsyn" (2017), POU egen nettside, januar 2017 <http://presse.no/offentlighet/pressens-offentlighetsutvalg/dugnader-og-undersokelser/rapport-departementenes-smks-journalforing/>
[sitert 18.04.2017]

Regjeringen.no, Etske retningslinjer for statstjenesten, (*ukjent dato*)
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/etiske-retningslinjer-for-statstjenesten/id88164/sec7>
[sitert 21.04.2017]

Regjeringen.no, Regjeringens bruk av sosiale medier (2010)
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Sosiale-medier-i-departementene--idag-og-fremover/id607107/>
[sitert 18.04.2017]