



DET KONGELIGE JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

INTERN MELDING

Nr: 01/99  
Dato: 6. desember 1999

TIL: AVDELINGENE

FRA: DEPARTEMENTSRÅDEN

**UTØVING AV MEROFFENTLIGHET OG JOURNALFØRING AV ORGANINTERNE DOKUMENTER**

**1. Utøving av meroffentlighet for organinterne dokumenter**

Dokumenter som er utarbeidet i og for departementet selv – organinterne dokumenter – kan unntas fra offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 5 første ledd.

Bygd på departementets syn i et brev til Sivilombudsmannen 23. april 1999 (som gjaldt innsyn i dokument fra en byråsjef til ekspedisjonssjefen i Politiavdelingen) gjelder følgende retningslinjer for praktisering av meroffentlighet ved begjæring om innsyn i organinterne dokumenter:

- Offentlighetsloven § 2 tredje ledd (meroffentlighetsbestemmelsen) skal tolkes slik at den innebærer en oppfordring til å gi innsyn i de tilfellene der det ikke foreligger et reelt og saklig behov for unntak. Med reelt og saklig behov menes at de hensyn som har begrunnet den aktuelle unntaksbestemmelsen gjør seg gjeldende i det aktuelle tilfelle, og at det ikke foreligger sterkere hensyn som taler for offentlighet
- det vil foreligge et reelt og saklig behov for å unnta de fleste organinterne dokumenter fra offentlighet
- meroffentlighetsvurderingen vil derfor kunne gjøres noe enklere ved vurderingen av organinterne dokumenter

Hensynene bak § 5 første ledd kan kort oppsummeres slik:

- Departementet anses som en enhet, og det bør ikke være tvil om hva som er departementets syn utad. Dersom personlige synspunkter fremført under

saksforberedelsen offentliggjøres, vil dette kunne skape tvil om departementets syn

- organinterne dokumenter har ofte en slik kvalitet og presentasjonsform at de er uegnet for presentasjon utad
- dersom foreløpige synspunkter ble kjent, ville det kunne skape forventninger om et bestemt resultat
- vissheten om at et dokument kan bli offentlig, vil kunne virke hemmende på saksbehandlingen, bl.a. ved at saksbehandlere blir mer tilbakeholdende med å komme med avvikende eller kontroversielle synspunkter på en sak,
- ledelsen kan ha behov for å markere utad standpunkter i notatet på et bestemt tidspunkt senere.

Disse retningslinjene innebærer ikke noe pålegg om å unnta alle organinterne dokumenter fra offentlighet. Det vil selvfølgelig forekomme tilfeller der hensynene bak § 5 første ledd ikke er til stede, eller at man mener det foreligger sterke hensyn som tilsier at det likevel utøves meroffentlighet. F.eks. vil det oftere foreligge et reelt og saklig behov for å unnta fra offentlighet notater mellom personer i en og samme avdeling, eller mellom en avdeling og den politiske ledelse, enn notater mellom avdelingene. Videre kan unntaksbehovet endre seg ettersom en sak er under behandling eller er avsluttet.

## 2. Journalføring av organinterne dokumenter

Etter arkivforskriften § 2-6 vil det være opp til hvert enkelt forvaltningsorgan å bestemme om og eventuelt hvilke organinterne dokumenter som skal journalføres. Dersom et dokument først er journalført, er utgangspunktet at journalførselen er offentlig. Det er ikke adgang til å unnlate å journalføre et dokument i den hensikt å unngå offentlighet.

I Justisdepartementet er det tradisjon for å journalføre organinterne dokumenter, særlig hvis de krysser avdelingsgrenser. Bortsett fra at dette ivaretar offentlighetshensynet på en god måte, er journalføring nødvendig for å vite hvor saken befinner seg, og lette senere gjenfinning av sakene. Helt uformelle dokumenter som ikke gir uttrykk for en avdelings syn på en sak, blir derimot vanligvis ikke journalført.

Arkivforskriften § 2-7 gir nærmere bestemmelser om hvilke muligheter man har til å utelate eller nøytralisere opplysninger i *den offentlige journalen*. Denne gir relativt vid adgang til å skjerme eller nøytralisere opplysninger om organinterne dokumenter.

Bestemmelsen må imidlertid tolkes på bakgrunn av hensynene bak offentlighetsloven, herunder regelen om meroffentlighet. En må altså vurdere om det foreligger et reelt og saklig behov for å skjerme eller nøytralisere opplysninger om det enkelte dokument. Ved denne vurderingen må en legge vekt på hensynene bak § 5 første ledd. Selv om det kan være grunn til å unnta selve dokumentet fra offentlighet, vil det som oftest ikke være behov for å

skjerme eller nøytralisere opplysninger om dokumentet i journalen, jf. st.meld. nr. 32 (1997-98) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen s. 51-52.

**Følgende retningslinjer gjelder for journalføring av organinterne dokumenter:**

- Organinterne dokumenter gis en overskrift som er dekkende for innholdet i dokumentet
- ved innføring i journalen må det vurderes om det er reelt og saklig behov for å unnta visse opplysninger i overskriften fra den offentlige journal – utgangspunktet må være at dokumentets overskrift i sin helhet føres inn i journalen
- dersom det er et reelt og saklig behov for å unnta visse opplysninger i overskriften fra offentlighet, føres disse opplysningene i tilleggsfeltet.

  
Svein Ole Fagevægs