



Høring til forslag om endringer i offentliglova § 14

Norsk Presseforbund (NP) er en paraplyorganisasjon for norske presseorganisasjoner. Vårt arbeid dreier seg i hovedsak om å styrke pressen, gjennom arbeidet med presseetikk og for et åpent samfunn.

NP går sterkt imot forslaget og ber regjeringen om ikke å gå videre med det. Her er våre hovedsynspunkt:

- Norsk Presseforbund mener forslaget vil føre til mindre innsyn og svekke muligheten til å drive undersøkende journalistikk, og at forslaget derfor må forkastes.
- Forslaget er ensidig og svakt utredet, og synliggjør ikke hvilke konsekvenser endringene vil ha for retten til informasjon. Det er etter vårt syn en vesentlig mangel at ikke forholdet til Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 (retten til informasjon) er nevnt eller utredet i høringsnotatet.
- Forslaget kan bidra til å svekke allmennhetens tillit til forvaltningen og myndighetene.
- Forslaget vil gi forvaltningen mulighet til å unnta fra offentlighet alle spor av det forvaltningen selv definerer som organinterne dokumenter. Fra dagens rettstilstand, der forvaltningen har rett til å holde tilbake organinterne enkeltdokumenter, skal forvaltningen nå også få mulighet til å unnta informasjon om at de finnes, enten det står i en journal, dokumentoversikt eller er opprettet gjennom sammenstilling av opplysninger etter § 9.
- Postlistene er samfunnets viktigste verktøy for å følge med på hva som skjer i forvaltningen. Det er også hensikten. Presseorganisasjonene mener at flere organinterne dokumenter bør fremgå av den offentlige postlisten. Dette forslaget går i motsatt retning.
- Fordi postlistene ofte er mangelfulle, både fordi de mangler organinterne dokumenter, men også fordi de mangler andre type dokumenter, er det å kunne be om innsyn i dokumentoversikter et nødvendig verktøy for å få oversikt over saker. Å fjerne denne muligheten er dramatisk for innsynsretten og for medienes mulighet til å ivareta sin rolle i samfunnet som offentlig vaktbikkje.¹
- Selv om det som foreslås er et kan-unntak og det fortsatt skal vurderes merinnsyn etter § 11 i offentliglova, er medienes erfaring med § 14 at det i praksis ofte fører til avslag uten

¹ Grunnloven § 100 og EMK art. 10, jf. NOU 2022:9 punkt 12.3.1 om medienes rolle som tilretteleggere for ytringsfrihet.

konkrete vurderinger. Statistikk fra statsforvalterne som er omtalt i punkt 6 i vår uttalelse, bekrefter dette. Sivilombudet overprøver ikke konkrete vurderinger etter § 14 så lenge forvaltningen kan vise til at relevante hensyn er vurdert. Samlet gjør dette at risikoen for at journalinnføringer/dokumentoversikter unntas fra offentlighet uten at det foreligger et reelt behov for unntak, er høy. Konsekvensene blir at samfunnet går glipp av viktig informasjon.

- Det finnes en evaluering av offentleglova fra 2016 som ikke er fulgt opp, samt flere undersøkelser fra blant annet Riksrevisjonen og Sivilombudet som påpeker at loven ofte praktiseres feil. Vi mener at regjeringen burde ta grep for å styrke offentlighetsprinsippet, snarere enn å foreslå lovendring som vil føre til mindre innsyn.

Under følger en utdyping av våre synspunkter.

1. Vedtas forslaget vil dette svekke muligheten til å drive undersøkende journalistikk.

Retten til innsyn i postlister eller til å be om dokumentoversikter etter § 3 eller § 9 i offentleglova er et viktig arbeidsverktøy for pressen. I mange saker er denne type innsyn nødvendig for å ivareta oppgaven som en offentlig vaktbikkje. Det er viktig å være klar over hvordan en slik endring vil påvirke journalistikken og hvilke saker samfunnet risikerer å gå glipp av. Dette er ikke problematisert i høringsnotatet.

Møtoreferat, operasjons- og lydlogger fra politiet og AMK m.v. ved alvorlige hendelser, ekspertutredninger, planer om portforbud, avviksmeldinger, kontrollrapporter, rapporteringer om alvorlige hendelser, utredninger om miljøkonsekvenser av tiltak og granskningsrapporter er eksempler på hva som er eller som har blitt definert som, organinterne dokumenter etter offentleglova § 14.

Bare kunnskap om at dokumenter som dette finnes, kan i mange tilfeller være viktig informasjon. For eksempel er det relevant å vite om en skole eller helseforetak har hatt 70 eller 7 varsler om alvorlige hendelser. Kunnskap om at de finnes er også en forutsetning for å kunne be om dem og klage ved avslag.

I punkt 7 i høringsuttalelsen går vi gjennom noen konkrete eksempler basert på innsyn i organinterne dokumenter/oversikter over organinterne dokumenter.

2. Forslaget vil svekke allmennhetens informasjonstilgang.

Forslaget innebærer en endring og en utvidelse av hvilke dokumenter som kan unntas som organinterne dokumenter i offentleglova § 14. Vi mener derfor det er misvisende når representanter for regjeringen i debatt om forslaget beskriver dette som en «klargjøring» og ingen endring i hvilke dokumenter som kan unntas fra offentlighet.²

Denne påstanden ble også gjentatt i svarene fra Emilie Enger Mehl på spørsmål fra hhv. stortingsrepresentant Tage Pettersen av 5. mai 2023 og stortingsrepresentant Ingvild Wettrhus Thorsvik av 26.5.2023. Vi siterer her fra sistnevnte svar:

² Dagsnytt 18, 19.4.2023. <https://radio.nrk.no/serie/dagsnytt-atten/sesong/202304/NMAG03007823>

«Som nevnt i mitt svar 5. mai 2023 til representanten Tage Pettersen på et spørsmål tilknyttet samme sak, og som det også er vist til i bakgrunnen for dette spørsmålet, innebærer ikke forslaget noen endringer i hvilke dokumenter som er omfattet av eller kan unntas fra allmennhetens innsynsrett.»³

Etter § 3 i offentleglova kan man be om innsyn i “journalar og liknande register”. Når en sak arkiveres internt vil “saksomslaget” som regel være et slikt register etter § 3. Etter § 9 i offentleglova har man rett til å få utlevert en oversikt over eksisterende dokumenter i en sak, herunder organinterne dokumenter, hvis dette kan gjøres «med enkle framgangsmåtar».

Ber man om innsyn i en dokumentoversikt eller en sammenstilling av opplysninger etter offentleglova § 9, er dette et selvstendig dokument etter offentleglova § 3. I punkt 4.4.3 i Justisdepartementets veileder til offentleglova, står det eksplisitt at en slik sammenstilling vil være et nytt dokument som skal vurderes innsyn i etter de andre bestemmelsene i offentleglova. En slik oversikt kan i dag ikke unntas som organintern etter offentleglova § 14. Hvis noe skal unntas fra denne oversikten, må dette hjemles i andre unntaksbestemmelser i offentleglova. Dette er blant annet fastslått i Sivilombudets uttalelse 20.4.2023 (2022/5907), avsnitt 23.

Når regjeringen nå foreslår å endre dette slik at det vil bli mulig å unnta oversikt over overorganinterne dokumenter etter § 14 i loven, er dette også en endring av **hvilke dokumenter** som er omfattet av eller kan unntas fra allmennhetens innsynsrett – med andre ord en utvidelse av unntaksadgangen som vil svekke allmennhetens informasjonsadgang.

3. Forslaget er mangelfullt utredet

NP mener forslaget er ensidig og mangelfullt begrunnet og ikke et tilstrekkelig grunnlag for en opplyst diskusjon om en mulig lovendring.

3.1. Forholdet til EMK art. 10 og Grunnloven § 100.

I tillegg til offentleglova er retten til innsyn beskyttet av Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Dette er nærmere stadfestet i flere avgjørelser fra EMD og Høyesterett.⁴

Dokumentoversikter og sammenstilling av opplysninger om organinterne dokumenter i det offentlige, vil fort falle inn under opplysninger som er beskyttet av EMK artikkel 10. Grunnloven § 100 (5) gjelder alle dokument i stat og kommune.⁵ Å nekte innsyn blir da et inngrep som må vurderes opp mot vilkårene i Grunnloven § 100 (5) og EMK artikkel 10 (2).

EMK art. 10 (2) krever at inngrep er nødvendig i et demokratisk samfunn. Hva som er nødvendig skal vurderes etter en **konkret helhetsvurdering**, der det skal legges vekt på om det er proporsjonalitet mellom inngrepet og formålet, og på om begrunnelsen er relevant og tilstrekkelig.⁶

NP mener det er grunn til å se nærmere på om en generell unntakshjemmel basert på hva slags dokument det er, oppfyller nødvendighetsvilkåret i EMK artikkel 10 (2) og Grunnlovens krav om «tungtveiende grunner». Dette er et argument mot § 14 slik den er utformet også i dag, men etter

³ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=94380>

⁴ Se bla. Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn (18030/11), 8. november 2016, HR-2021-526-A avsnitt 46–50.

⁵ Grunnloven § 100 (5) at begrensninger i retten til opplysninger krever “tungtvegande grunnar”.

⁶ I HR-2021-526-A (avsnitt 66-67).

vårt syn er dette særlig relevant opp mot retten til innsyn i dokumentoversikter og interne journalføringer fordi disse har en annen form og et annet formål enn hvert enkelt organinterne dokument.

NP mener også at det å frata samfunnet retten til innsyn i oversikt over organinterne dokumenter gjør at det å unnta selve dokumentene blir mer inngripende fordi vi nå også fratras retten til å vite at de finnes. Fratas vi retten til å vite at de finnes, svekkes også klagemuligheten for at dokumenter unntas (se punkt 6 i vårt hørings svar). Samlet gjør dette at inngrepet i samfunnets rett til tilgang til organinterne dokumenter blir større, og det må gjøres en ny vurdering opp mot EMK artikkel 10 og GrL § 100. Dette er spørsmål som i det minste må utredes i forkant for en eventuell lovendring.

3.2. Kommentarer til begrunnelsen for forslaget.

I høringsnotatet slås det fast at unntaket for organinterne dokumenter er godt begrunnet, og at de samme hensynene kan gjøre seg gjeldende for opplysninger som fremgår av journalfinnføringer som gjelder de organinterne dokumentene.

Det er for det første mulig å stille spørsmål ved hvor godt begrunnet dette unntaket er generelt. Vi er for eksempel enig med LO når de skriver følgende i sitt hørings svar at de er "skeptiske til endringene som foreslås og anser at forslagene vil kunne føre til unødig hemmelighold av diskusjoner og uenigheter internt i forvaltningen. Det kan svekke allmennhetens tillit til forvaltningen, særlig på departementsnivå. Det gis ingen eksempler som underbygger at det faktisk er nødvendig å unnlate å journalføre dokumenter utover dagens regler, og LO ser ikke behovet for endringer. Forslaget gir mindre åpenhet og kan unødig bidra til å skape usikkerhet og mistillit til prosessene i forvaltningen."

Vi deler også Norsk Tjenestemannslags (NTL) syn, som også fremhever tillitt og rettssikkerheten til ansatte i forvaltningen som relevante mothensyn.

«De faglige råd ansatte i den offentlige forvaltningen gir i kraft av sin stilling til politisk ledelse, og administrativ ledelse i departementer og direktorater må være synlige, journalført og tilgjengelige slik at de kan bli ettergått av offentligheten i størst mulig grad. NTL frykter at økt hemmelighold vil kunne gå ut over tilliten til offentlig forvaltning. Åpenhet og etterprøvnbarhet om de råd ansatte i forvaltningen gir, bidrar også til rettssikkerhet i deres arbeidsforhold.»

For det andre inneholder ikke høringsnotatet noen redegjørelse for hvordan og hvorfor de samme hensynene som taler for å unnta innholdet i organinterne dokumenter, taler for å unnta opplysninger om at disse dokumentene finnes.

Departementet viser til at "Tilgang til opplysningene om dokumentet, uten informasjon om det videre innholdet, vil kunne føre til oppmerksomhet og debatt om den pågående interne korrespondansen i offentligheten, og det kan også tenkes å kunne føre til forventninger om et bestemt resultat i saken."

NP stiller spørsmål ved om ønske om å unngå oppmerksomhet og debatt er et relevant hensyn mot journalføring og eventuelt innsyn. Et av hovedformålene til offentleglova er nettopp er å legge til rette for den demokratiske deltakelsen, jf. § 1 i loven. Da denne formålsparagrafen ble vedtatt påpekte en samlet stortingskomité behovet for et «riktig og fornuftig balansepunkt mellom muligheten for innsyn i beslutningsprosesser i offentlig forvaltning på den ene siden, og behovet for å kunne skjerme sensitive opplysninger på den annen. Komiteen understreker at åpenhet skal være

utgangspunktet, da det sikrer befolkningen medvirkning og innsyn i demokratiske prosesser. Dette bidrar igjen til bedre kontroll av myndighetsutøvelse og økt tillit i befolkningen.»⁷

Innsyn på et tidlig tidspunkt i en sak er ofte det som skal til for at folk engasjerer seg, noe Offentlighetslovutvalget trakk fram i sin utredning i 2003:

«For at allmennheten skal ha en mulighet til reell påvirkning av forvaltningens dagsorden og dens behandling av den enkelte sak, er det viktig at innsyn gis på et tidlig stadium i saksforløpet, men slik at innsynsretten er samstemt med krav til forsvarlig saksbehandling.»⁸

Denne avveiningen mellom behovet for å sikre forsvarlig saksbehandling og behovet for innsyn på et tidlig tidspunkt, er ikke utredet i høringsnotatet.

Departementet mener at antall organinterne dokumenter i en sak og hvilke departement som er involvert i en sak, på hvilke tidspunkt og i hvilket omfang, kan være sensitivt (høringsnotatet punkt 3.1.) Vi deler ikke den oppfatningen. Hvis slike opplysninger faktisk er sensitive og det er nødvendig å skjerme dem, har vi unntaksbestemmelser i offentleglova som beskytter denne type opplysninger – som § 13 (taushetsplikt), eller § 21 (nasjonale forsvars- og tryggingssinteresser), § 20 (norske utenrikspolitiske interesser og § 23 (unntak av hensyn til det offentlige sin forhandlingsposisjon). Det gjelder selvsagt også opplysninger i dokumentoversikter eller journaler. Forskjellen på disse unntakene og en slik generell unntakshjemmel som departementet foreslår for organinterne dokumenter, er at forvaltningen må vurdere om hemmelighet er «påkrevd». Dette for å sikre en forholdsmessig vurdering mellom retten til innsyn og behovet for unntak. Departementet har ikke redegjort for hvorfor vi trenger en ytterligere lovhjemmel for å beskytte denne type opplysninger, eller at det ikke skal gjelde et krav om at hemmelighet må være «påkrevd» for dokumentlister.

3.3. Forslaget åpner opp for omfattende hemmelighet når regjeringen behandler saker som ett organ

Som departementet skriver i høringsnotatet vil regjeringen i saker som behandles av regjeringen som kollegium, regnes som ett organ. I slike situasjonen er det lagt til grunn at korrespondanse mellom departement kan unntas som organintern. Dette ble for eksempel aktualisert i en klagesak fra Bergens Tidende over avslag på innsyn i dokumenter knyttet til salg/oppkjøp av Bergen Engines.⁹ Her konkluderte Sivilombudet med at noen av dokumentene i saken var organinterne som følge av at de var utvekslet mellom departementer i en sak behandlet av regjeringen som kollegium (felles forarbeid for regjeringsnotater og regjeringskonferanser). Samtidig fant ombudet at utenriksdepartementet hadde lagt en for vid forståelse til grunn for hva som inngår i regjeringen som kollegiums interne dokumenter og som derved kan unntas offentlighet med hjemmel i offentleglova § 14 første ledd.

Når regjeringen regnes som ett kollegium og når den ikke gjøre det, er et juridisk vanskelig spørsmål. Bergen Engines-saken viser at regjeringen kan trå feil i vurderinger av når den regnes som ett organ. Hvis regjeringen på feilaktig grunnlag unntar all korrespondanse i en sak, også den som utveksles mellom departementer, SMK og andre underordnede organer, går samfunnet glipp av viktig informasjon som skulle vært tilgjengelig.

⁷ Innst.O. nr. 41 (2005-2006) punkt 2.2.

⁸ NOU 2003:30, punkt 4.2.1.

⁹ <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/om-dokumenter-om-salg-oppkjop-av-bergen-engines-var-organinterne-i-regjeringen/?highlight=bergen%20engines>

3.4. Forslaget får betydning for kommuner og fylkeskommuner.

Lovendringen som foreslås vil få betydning for alle som er omfattet av offentleglovas virkeområde - dvs. kommuner, fylkeskommuner, for politi- og påtalemyndighetens virksomhet som ikke reguleres av straffeprosessloven mv. Dette er ikke nevnt i høringsnotatet, det eneste som omtales er departementenes anførte behov. Vi mener dette burde vært utredet, både fordi de er direkte berørt av forslaget, men også fordi unntaket for organinterne dokumenter i kommuner og fylkeskommuner både ble snevret inn og særskilt problematisert i arbeid med den gjeldende offentleglov. En samlet komite kom da med følgende merknad:

“Komiteen registrerer at det foreslås særlige regler om unntak for interne dokumenter i fylkeskommuner og kommuner som vil innebære at en stor del av korrespondansen innenfor fylkeskommuner og kommuner ikke lenger vil kunne unntas som intern. Komiteen har merket seg at dette vil innebære betydelig økt innsyn i dokumenter i kommunal sektor. Komiteen er enig i at det er behov for en slik styrking av innsynsretten i fylkeskommunene og kommunene. Komiteen viser til at dette vil legge til rette for at det representative folkestyret i fylkeskommuner og kommuner skal fungere godt gjennom at det kan bidra til økt folkelig innsikt og dermed engasjement og deltagelse i lokalpolitikken.”¹⁰

Det er etter vårt syn en vesentlig mangel ved høringsnotatet at forholdet til innsyn i kommuner og fylkeskommuner ikke er redegjort for. I kommuner er hensynet til lokaldemokrati særlig tungtveiende, og et inngrep som får betydning for retten til opplysninger om en sak på et tidlig tidspunkt, må utredes skikkelig opp mot kravene i Grunnloven § 100 (5).

Det må her legges til at flere kommuner er skeptiske til lovforslaget, noe som fremgår både av høringssvaret fra for eksempel Larvik kommune, men også av dekning i Kommunal Rapport¹¹.

Vi viser også til KS sitt hørings svar, som blant annet skriver:

«Hvis det er et stort problem at mange i dag unnlater å journalføre interne dokumenter kan imidlertid et mer treffende tiltak være å skjerpe plikten til å journalføre interne dokumenter.»

3.5 Forslaget får betydning for retten til miljøopplysninger.

Forslaget om lovendring vil også påvirke samfunnets rett til miljøinformasjon. Dette er ikke nevnt i høringsnotatet. Retten til miljøopplysninger er beskyttet av miljøinformasjonsloven og har et særlig vern i Grunnloven § 112. Innsynsretten etter miljøinformasjonsloven hos offentlige organer, følger direkte av offentleglova, jf. miljøinformasjonsloven § 11 (1) der det heter:

«Krav om miljøinformasjon kan avslås dersom det er et reelt og saklig behov for det i det enkelte tilfelle og informasjonen eller dokumentet informasjonen finnes i, kan unntas fra offentlighet i medhold av offentleglova».

Samtidig skal det gis innsyn hvis et av vilkårene i § 12 i miljøinformasjonsloven er oppfylt - miljøinformasjon som alltid skal utleveres - helseskadelig forurensning og ulovlige inngrep i miljøet etc.

¹⁰ Innst.O.nr.41 (2005-2006) punkt 2.6.

¹¹ <https://www.kommunal-rapport.no/aapenhet/kommuner-stotter-ikke-forslag-om-a-endre-offentlighetsloven/151047/>

Forslaget som foreligger kan gjøre at en aldri blir kjent med at det foreligger slike dokumenter (som det skal gis innsyn i, selv om det f eks er internt), og en aldri får klagebehandling eller mulighet til å få innsyn.

Interne dokumenter kan være viktig miljøinformasjon, noe som blant annet framgår av regjeringens veileder til miljøinformasjonsloven, hvor det vises til følgende saker:

“Sivilombudsmannssak SOMB 2005/1317, 1463, 1472 og 1763 55 er illustrerende i så måte. Denne saken gjaldt Miljøverndepartementet (MD) og Fiskeri- og kystdepartementets (FKD) avslag på begjæringer fra Bellona og WWF-Norge om innsyn i ulike faginstansers vurderinger av miljømessige konsekvenser av å åpne blokker for petroleumsvirksomhet i 19. konsesjonsrunde. Sivilombudsmannen konkluderte med at dette var interne dokumenter, men stilte spørsmål ved om det var et reelt og saklig behov for hemmelighold, jf. § 11 første ledd jf. andre ledd. Departementet vurderte saken på nytt og utleverte deretter alle dokumentene.”¹²

Vi mener det er en vesentlig mangel ved høringsnotatet at dette forholdet til samfunnets rett til miljøinformasjon, ikke er opplyst eller problematisert.

4. Forslaget trekker i motsatt retning av hva som er lagt til grunn i forarbeid knyttet til arkivloven og offentlighetsloven.

Begrunnelsen for at det i dag etter loven er frivillig å journalføre organinterne dokumenter, er ikke at man vil hindre innsyn i at de finnes, men at en arkiveringsplikt for alle organinterne dokumenter, har vært sett på som ressurskrevende. NP mener derfor begrunnelsen for å unnta organinterne dokumenter fra den generelle journalføringsplikten ikke er relevant som begrunnelse for å unnta disse fra offentlighet ved innsynskrav.

Vi viser her til offentlighetsmeldingen fra 1998, som ble skrevet før det ble innført journalføringsplikt i loven. Da uttalte regjeringen at «*det vil være illojalt i forhold til offentlighetsloven å unngå å journalføre enkeltdokumenter bare for å unngå offentlighet. Journalføring kan heller ikke unnlates bare fordi et dokument kan eller skal unntas fra offentlighet*». ¹³

Synspunktet ble fulgt opp av en samlet justiskomiteé på Stortinget, som blant annet påpekte at «*(...) det vil være uheldig dersom et offentlig organ kan unndra seg offentlighetens søkelys ved å vise til at det ikke har plikt til å føre journal. Uten journal vil det være svært vanskelig å få innsyn i organets virksomhet.*»¹⁴

Da Stortinget vedtok offentleglova i 2006, var en av endringene færre unntaksmuligheter for interne dokumenter i kommuner og fylker. Komiteen ønsket da å «*legge til rette for at det representative folkestyret i fylkeskommuner og kommuner skal fungere godt gjennom at det kan bidra til økt folkelig innsikt og dermed engasjement og deltagelse i lokalpolitikken*». ¹⁵ Med andre ord styrket Stortinget retten til innsyn for å styrke demokratiet.

¹² <https://www.regjeringen.no/contentassets/79d0463b787c486f9d7af6bbe7044a29/t-1572-b.pdf>

¹³ St.meld. nr. 32 (1997–98), punkt 5.3.1.2, også med videre henvisning til tidligere forarbeider.

¹⁴ Innst.S. nr. 21 (1998–1999) Instilling fra justiskomiteen om offentlighetsprinsippet i forvaltningen, punkt 4.3.

¹⁵ Innst.O. nr. 41 (2005–2006) punkt 2.6.

Et samlet storting stilte seg også bak et ønske om å evaluere loven i løpet av neste stortingsperiode, med hovedfokus på om intensjonene om mer innsyn har blitt oppfylt. Et flertall, bestående av medlemmene fra Ap, Høyre og SV, ba om at «*praktiseringen av unntaket knyttet til organinterne dokumenter blir viet særlig oppmerksomhet ved evalueringen av loven*».¹⁶

Et flertall bestående av Ap og SV ba Stortinget ba videre regjeringen om å vurdere om arkivforskriften bør endres slik at forvaltningen får plikt til å journalføre såkalte organinterne dokumenter.¹⁷

I kulturdepartementets høringsnotat fra 2016 fremgår det at regelen i arkivforskriften § 9 (tidligere § 2-6) om at organinterne dokumenter skal registreres i journalen så langt organet «finn det teneleg», er begrunnet i at en allmenn journalføringsplikt «ville føre til ein ikkje ubetydeleg auke i talet på registreringar i journalane, og binde opp ressursane til forvaltninga i administrasjon».¹⁸ Hensynet bak arkivforskriften § 9 er altså ressurs hensyn.

Det må stilles spørsmål ved hva som har endret seg på disse 25 årene. Er det ikke lenger illojalt å la ønsket om å unngå åpenhet være styrende for hva man journalfører?

I forarbeidene til gjeldende offentleglov, fremheves det at man i loven forsøker å finne en balanse mellom behovet for å skjerme intern saksbehandling, og retten til innsyn og at et viktig formål med den nye loven er å utforme regler der «*unntakshøvet ikkje skal rekke lenger enn dei verkelege unntaksbehova tilseier*».¹⁹

Hele offentleglova og offentlighetsprinsippet bygger på en avveining mellom to motstridende hensyn – behovet for beskyttelse av opplysninger og behovet for innsyn og åpenhet. I denne avveiningen er det viktig med et lovverk som sikrer vektlegging av relevante hensyn. Ønske om å jobbe i fred uten noen som helst mulighet for innsyn fra allmennheten, er i denne sammenheng ikke et relevant hensyn.

5. Det burde vært vurdert andre løsninger for å oppnå målet om økt journalføring/arkivering

En sentral begrunnelse for forslaget er å legge til rette for at forvaltningen i større grad arkiverer og journalfører organinterne dokumenter. Resonnementet er at publisering av organinterne dokumenter på eInnsyn som følger med en eventuell journalføring av organinterne dokumenter, rent faktisk fører til at en del organer ikke journalfører slike dokumenter. Vi viser her til høringsnotatet punkt 2.4 s. 6:

«En konsekvens av slik praksis er antagelig at arkiveringsplikten etter arkivforskrifta § 14 ikke etterlevs fullt ut for organinterne dokumenter. Dette gjelder både generelt og i enkelttilfeller. Manglende journalføring og arkivering av organinterne dokumenter gjør det vanskeligere for organet å holde orden i dokumenter internt og finne frem dokumenter for seinere bruk, noe som fører til at nyttig kunnskap går tapt.»

Dette gjentar også Justisministeren i sitt svar til stortingsrepresentant Tage Pettersen, på spørsmål av 28.04.2023 (nr. 15:2084 (2022-2023)), jf. følgende sitat:

¹⁶ Innst.O.nr.41 (2005-2006) punkt 2.5.

¹⁷ Innst.O. nr. 41 (2005-2006) punkt 2.11.2.

¹⁸ Kulturdepartementet, høringsnotat av 18. oktober 2016 om forslag til ny forskrift om offentlege arkiv (sak 16/1984), punkt 2.5.2.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/3910ae06793244729c4ae0eba8e418ef/hoyringsnotat-forslag-til-ny-arkivforskrift.pdf>

¹⁹ Ot.prp. Nr 102 (2004-2005) punkt 6.4.1.

«Et formål med høringsforslaget er, som det også går fram av høringsnotatet, å oppnå en større grad av journalføring av organinterne dokumenter. Det foreslåtte unntaket kan avhjelpe de negative konsekvensene som slik journalføring kan føre med seg.»²⁰

Det justisministeren beskriver som «de negative konsekvensene» er altså at konsekvenser av at forvaltningen lar være å journalføre dokumenter og at de da blir vanskelig å gjenfinne internt. Av høringsnotatet leser vi at en sannsynlig årsak til at dokumenter ikke journalføres, er at de da havner på eInnsyn, jf. følgende sitat fra høringsnotatet:

«Det kan i praksis synes som om publiseringen av journalinnføringer for organinterne dokumenter på eInnsyn som følger med en eventuell journalføring av interne dokumenter, rent faktisk fører til at en del organer ikke journalfører slike dokumenter.»

NP deler departementets oppfatning av at innsynsretten tidvis kan påvirke etterlevelsen av arkivloven og dermed også offentlighetsloven negativt. Et slikt negativt samspill er også tidligere påpekt i andre utredninger, som arkivlovutvalget i 2019.²¹

Også Ytringsfrihetskommisjonen problematiserte forvaltningens arkiverings- og journalføringspraksis i forvaltningen. Som tiltak foreslår kommisjonen mer systematisk opplæring, og helhetlig gjennomgang av offentlighetsloven sett i sammenheng med ny arkivlov og forvaltningslov.²²

I rapport til Stortinget fra utvalget som ble nedsatt til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, heter det i punkt 3.6 1: *«Et problem som har vist seg i praksis, er at ikke alle arkivverdige dokumenter, som referat, e-poster og sms-er, blir arkivert. Dette vanskeliggjør innsyn. Når Stortinget ber om innsyn, har ikke departementet selv oversikt over hvilke dokumenter som er relevante, fordi de ikke er registrert eller arkivert. I noen tilfeller blir arbeidet med å lete frem alle relevante dokumenter omfattende.»²³*

Det er altså slått fast fra flere hold at det er et negativt samspill mellom praktiseringen av arkivloven og offentleglova, som går ut over innsynsretten. Når regjeringen som en løsning på dette foreslår å endre loven som skal sikre åpenhet om det som skjer i forvaltningen, er det vanskelig å lese dette som noe annet enn en aksept av en praksis der man lar være å journalføre organinterne dokumenter for å unngå innsyn.

Dette inntrykket forsterkes når departementet i høringsnotatet hevder at et generelt unntak for innsyn for journalføringer om organinterne dokumenter ikke vil svekke allmennhetens informasjonstilgang, at *«organet kan i dag unngå offentlighet om opplysningene om de organinterne dokumentene ved å unnlate å journalføre dem eller å registrere dem i et register som muliggjør sammenstilling etter offentleglova § 9»*.

Det er langt fra en rett til å la være å publisere disse i journalen av kapasitetshensyn, til at forvaltningen bevisst i sin arkiveringspraksis lar hensynet til å unngå offentlighet, være et styrende hensyn.

NP savner en synliggjøring og en drøfting i notatet av den løsningen man her legger fram for å sikre at forvaltningen følger arkivloven, sett opp mot andre muligheter. Som Ytringsfrihetskommisjonen

²⁰ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=94069>

²¹ NOU 2019: 9, kap. 14 og kap. 16 punkt 16.3.3. og 16.4.1.

²² NOU 2022:9, punkt 11.7.2, 11.8.1 og 11.8.2.

²³ Dokument 21 (2020–2021)

påpeker i sine anbefalinger, er det behov for å se alle lovene som skal sikre det grunnlovfestede offentlighetsprinsippet, i sammenheng. Det ville vært naturlig å se på spørsmål om innsyn og journalføring av organinterne dokumenter i en slik sammenheng.

6. Forslaget vil svekke klagemuligheten over avslag på innsyn.

NP mener forslaget vil svekke muligheten til å klage over avslag på innsyn i organinterne dokumenter fordi det blir vanskelig å få vite om at de eksisterer. En kan ikke søke innsyn i dokumenter en ikke vet om. Dette er også et sentralt poeng i Sivilombudets høringsuttalelse til dette forslaget. I likhet med Sivilombudet mener NP departementet bør se nærmere på hvordan det er tenkt at retten til å klage eller på andre måter føre kontroll av innsynspraksis for interne dokumenter, skal ivaretas. Vi viser her til Sivilombudets høringsuttalelse, punkt 4 og 5 og oppslag i Journalisten 10. mai 2023.²⁴

Klagerett over avslag på innsyn er en grunnleggende rettighet som skal sikre samfunnet rett til informasjon vi har krav på som følge av offentlighetsprinsippet. Klageretten følger av offentleglova og er også et krav etter Tromsøkonvensjonen.²⁵

Praksis viser at klageretten er viktig. NP gjennomførte nylig en undersøkelse av klagesaker hos statsforvaltere i hele landet knyttet til § 14 i loven. I perioden 2022 frem til i dag var halvparten av alle avslag på innsyn i kommunene, feil.²⁶ Av 80 saker ble avslaget om innsyn endret eller opphevet, helt eller delvis. Det finnes også mange eksempler på saker fra Sivilombudet der forvaltningen får kritikk for praksis knyttet til § 14 i offentleglova, senest i denne saken.²⁷

Hvis forvaltningen får mulighet til å fjerne alle spor av organinterne i registre og oversikter, blir det vanskeligere å kontrollere denne praksisen. Mange vil aldri komme i posisjon til å klage fordi de ikke kjenner til dokumentenes eksistens og det blir vanskeligere å finne argumenter for å klage fordi man for eksempel går glipp av informasjon som at et dokument som er unntatt som organinternt, er sendt mellom to ulike organer.

Noen vil nok også legge seg til en praksis der en konsekvent klager over avslag på innsyn i dokumenter fordi man aldri vet om det finnes organinterne dokumenter som er unntatt fra saksoversikten. Overfor slike brukere av offentleglova vil forslaget medføre mer arbeid for forvaltningen.

Denne svekkede kontrollmuligheten er alvorlig og vil trolig få store følger for retten til informasjon og samfunnets tilgang til viktige saker. Det er problematisk at denne siden av forslaget er så svakt utredet i forslaget. Det kan også stilles spørsmål ved om dette kan være i strid med både Tromsøkonvensjonens krav om klageadgang når forutsetningene for å klage svekkes så betydelig.

7. Eksempler fra journalistikken

²⁴ <https://journalisten.no/sivilombudet-stilte-sporsmal-ved-sjokk-endringer-i-offentlighetsloven/572054>

²⁵ Tromsøkonvensjonen artikkel 8.

²⁶ <https://www.kommunal-rapport.no/debatt/halvparten-av-avslagene-pa-innsyn-i-interne-dokumenter-er-feil/152155/>

²⁷ <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/innsyn-i-dokumentlister-kravene-til-begrunnelse-mv/>

Under følger noen eksempler på journalistiske saker som enten har blitt til gjennom innsyn i organinterne dokumenter, oversikter eller som på annen måte aktualiserer retten til innsyn i organinterne dokumenter.

Ulovlig utleie av boliger

Et aktuelt eksempel er Avisa Oslo som nettopp gjennom innsyn i en saks- og dokumentoversikt over alle dokumenter knyttet til en sak hos Husbanken, fikk avgjørende informasjon i en gravesak som dokumenterte ulovlig utleie av boliger til vanskeligstilte på kommunens regning.²⁸

Til Journalisten uttaler en av journalistene som har jobbet med saken følgende: – Vi har også lært at man kan be om en saks- og dokumentoversikt over alle dokumenter en instans har om en sak. Det går mye fortere å få en slik liste enn alle dokumentene, og den inneholder titler, dato og saksnumre. Dette gjør at man kan være taktisk med innsynskravene.²⁹

Avisa Oslo ble via innsyn i en slik dokumentoversikt blant annet kjent med en svært kritisk internrevisjonsrapport som tidligere ikke hadde vært kjent for offentligheten.

Som journalisten påpeker her kan det også være arbeidsbesparende for forvaltningen når pressen får en slik oversikt, fordi man da kan sende inn et mer treffsikkert innsynskrav i stedet for å be om innsyn i alle dokumentene.

Organinterne dokumenter om alvorlige hendelser og avvik

Gjennom innsyn i oversikter over organinterne dokumenter knyttet til alvorlige hendelser og avvik kunne VG se og sammenligne antall alvorlige hendelser, avvik, beskrivelser av dem og se når de var meldt inn. Ved hjelp av denne oversikten dokumenterte VG hvor mange som var meldt inn opp mot hvor mange som ble sendt videre til Statens helsetilsyn.³⁰ Prosjektet førte blant annet til granskning og omlegging av hele varslingsordningen.³¹

Innsyn i oversikter over interne dokumenter om avvik eller alvorlige hendelser er viktig på mange områder, som skoler, fengsler, barnevernsinstitusjoner, omsorgsinstitusjoner m.v. I fengsler eller omsorgsinstitusjoner der det er aktuelt med bruk av tvang, vil innsyn i tvangsprotokoller være av offentlig interesse. For Bergens tidende var innsyn i dokumentoversikter/organinterne dokumenter sentralt for å kartlegge bruk av tvang og isolasjon i norske fengsler.³²

Det er ikke alltid man får innsyn i selve avvikene eller tvangsprotokoller, men bare det å få innsyn i en oversikt, er viktig informasjon som gjør mediene i stand til å gjennomføre en viss kontroll av offentlig forvaltning.

²⁸ <https://www.ao.no/i-flere-ar-bodde-vanskeligstilte-i-de-ulovlige-leilighetene-bydelen-visste-om-det-og-betalte/f/5-128-549605>

²⁹ Mer om metoden her: <https://journalisten.no/en-tilfeldighet-utlost-avisa-oslos-avsloringer-om-ulovlige-boliger/576795>

³⁰ <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/g6JB9B/fire-av-fem-alvorlige-sykehus-hendelser-varsles-aldri>

³¹ <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/rlebqR/utvalg-vil-endre-varslingsordningen-i-helsevesenet-tilliten-er-svekket>

³² BT brukte også denne metoden for å dokumentere bruk av isolasjon og tvang i norske fengsler. [metoderapport/2019-02/metoderapport-fengselets-fengsel---bergens-tidende.pdf](https://www.bt.no/nyheter/innenriks/i/2019-02/metoderapport-fengselets-fengsel---bergens-tidende.pdf)

Dersom den foreslåtte lovendringen blir innført risikerer vi å miste denne muligheten, og med dette også muligheten til å finne ut om alvorlige hendelser og dødsfall faktisk leder til avviksmeldinger - og hvor stor andel av disse avviksmeldingene som sendes videre til tilsynsorgan.

SMS til samferdselsministeren med informasjon om årsaken til Follobanen-brannen

Gjennom innsyn i organinterne dokumenter fikk Aftenposten innsyn i en intern e-post fra ekspedisjonssjefen til statsråden, som igjen hadde fått en melding Bane Nor. Denne viste når statsråden fikk vite om årsaken til Follobanen. Her ble det gitt innsyn.³³

SMS i Cruise-båtsaken i Bergen

E-post fra ordfører i Bergen, Trude Drevland, til statsråd Monica Mæland som ble sendt for å sikre Torstein Hagen NIS-registrering og norsk flagg på cruiseskipet sitt. Da BT ba om innsyn ble e-posten unntatt som organintern. Først etter klage til Sivilombudet og etter det var tatt ut siktelse mot reder og ordfører for grov korrupsjon, erkjente departementet at den innkomne mailen fra Drevland ikke kunne unntas etter offl § 14.³⁴

Møtereferat fra et politidistrikt (sak fra Sivilombudet 2022/1331).

Et møtereferat fra IDF-møter (informasjons-, drøftings- og forhandlingsmøter) i et politidistrikt ble avslått som organinternt. Sivilombudet mente det var tvilsomt at alle de aktuelle referatene i sin helhet kunne unntas som organinterne dokumenter og at direktoratet hadde gitt for generelle begrunnelser for avslagene.³⁵

Dokumenter om nyfødtscreening (Sivilombudet 2021/4205).

En forsker ba HOD om innsyn i dokumenter knyttet til nyfødtscreening i Norge. Flere av dokumentene ble unntatt som organinterne. Sivilombudet ga kritikk for mangelfulle merinnsynsvurderinger.³⁶

Referat fra et møte i Beredskapsutvalget mot biologiske hendelser. (Sivilombudet 2020/2031)

Departementet mente referatet var organinternt til tross for at referatet var sendt fra utvalget til flere departement og til rådgivere for utvalget. Sivilombudet slo fast at dokumentet ikke kunne unntas som organinternt.³⁷

NAV-skandalen i 2019 – rapport fra ekspertgruppe unntatt som organinternt

I 2019 kom det fram at departementet i fem år hadde sittet på en rapport fra en ekspertgruppe som vurderte om krav om faktisk opphold i Norge for å motta trygdeytelse, var i strid med EØS-reglene. Fordi den var organintern ble den ikke oversendt Kontroll- og konstitusjonskomiteen, og den ble også holdt tilbake av samme grunn da to professorer krevde innsyn.

³³ <https://www.aftenposten.no/norge/i/8J5gq1/intern-e-post-statsraaden-fikk-vite-om-aarsaken-til-follobanen-brannene-allerede-lille-julaften>

³⁴ <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/begjaering-innsyn-cruise-saken/>
<https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/jLBkz/cruise-dokumenter-dukke-opp-i-etertid>

³⁵ <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/innsyn-i-motereferater-merinnsyn/>

³⁶ <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/innsyn-i-arkivdokumenter-om-nyfodtscreeningen-i-norge/>

³⁷ <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/innsyn-i-referat-fra-mote-i-beredskapsutvalget-mot-biologiske-hendelser-sporsmal-om-referatet-er-organinternt/>

Departementets opplyste til Aftenposten at det har vært praksis av denne og tidligere regjeringer at regjeringen ikke gir interne prosess- og saksforberedende dokumenter til kontroll- og konstitusjonskomiteen.³⁸ Dette viser at lovforslaget kan få konsekvenser for Stortingets tilgang til informasjon.

8. Avslutning

Vårt prinsipale syn er at forslaget bør forkastes. Hvis forslaget skal legges fram for Stortinget, er det helt nødvendig med en bredere utredning og vurdering av konsekvenser for retten til innsyn og en konkretisering av på hvilken måte begrunnelsen for unntaket for organinterne dokumenter, også gjelder for opplysninger om *at* de finnes. Høringsnotatet gir ikke et tilstrekkelig opplyst grunnlag for å vurdere forslaget.

Subsidiært må forslaget utsettes og sees i sammenheng med en større oppfølging av offentleglova. Presseorganisasjonene har spilt inn en rekke forslag til styrking av retten til innsyn, og evalueringen av offentleglova fra 2016 er heller ikke fulgt opp.

Retten til innsyn er en viktig årsak til den relativt sett høye tilliten borgerne har til forvaltningen og myndighetene. Vi mener regjeringen bør ta dette på et større alvor, gjennom å styrke allmennhetens og mediernes tilgang til informasjon.

Med vennlig hilsen



Elin Floberghagen
Generalsekretær



Kristine Foss
jurist

³⁸ <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/Ga3Ppq/ap-sp-og-sv-krever-innsyn-i-rapport-om-regjeringens-rolle-i-trygdeskandalen>
<https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/7dM7rB/nekter-opposisjonen-innsyn-i-hemmelig-nav-rapport>