

Justisdepartementet
Postboks 8005 Dep,
0030 Oslo
postmottak@jd.dep.no

Deres ref: 23/1743 - IHG

Høring – forslag om endringer i offentleglova mm

Norsk Redaktørforening (NR) organiserer rundt 800 norske redaktører fra alle typer medier. Ytringsfrihet, informasjonsfrihet, redaksjonell uavhengighet og gode rammevilkår for journalistikken er blant våre hovedarbeidsoppgaver.

Vi viser til høringsbrev av 31. mars d.å.

1. Innledning

NR mener det er behov for å øke innsynet i offentlig forvaltning og den demokratiske kontrollen av både sentrale og lokale forvaltningsenheter og saksbehandling. En rekke saker den senere tid har vist at det er gode grunner for å styrke det grunnlovsfestede offentlighetsprinsippet. Det forslaget regjeringen nå fremmer trekker i helt motsatt retning. Det trekker også i motsatt retning av hva regjeringspartiene selv har sagt de skal gjøre, i sin egen erklæring – den såkalte Hurdalsplattformen.

2. Konklusjoner

- Det foreliggende forslaget er ikke utredet eller begrunnet i håndfast empiri.
- Forslaget er ikke forankret i de hensyn som i utgangspunktet begrunner unntaket for organinterne dokumenter.
- Forslaget står i sterk motstrid til den overordnede målsetningen om å utvise størst mulig grad av offentlighet.
- Forslaget «premierer» i realiteten forvaltningens lovbrudd.
- Forslaget vil gjøre det vanskeligere å drive kritisk journalistikk på forvaltningens saksbehandling – stikk i strid med det regjeringspartiene ellers prediker at de er for.
- Både for riksmidlene og for norske regional- og lokalmedier vil forslaget, dersom det blir vedtatt, medføre langt vanskeligere arbeidsforhold.

- Best mulig tilgang på relevant informasjon er en form for pressestøtte som kommer uten direkte kostnader for det offentlige. Regjeringens forslag vil gjøre det dyrere og vanskeligere å drive nettopp den journalistikken man sier at man vil ha mer av.
- Vi ber om at forslaget legges til side, eventuelt at det utsettes i påvente av en skikkelig utredning og at det sees i sammenheng med oppfølgingen av evalueringen av offentleglova.

3. Manglende utredning og empiri

Vi mener det er oppsiktvekkende at et så vidt dramatisk og inngripende forslag fremmes uten at det overhodet foreligger en utredning av spørsmålet, med en kompetent vurdering av hvorvidt det faktisk foreligger et saklig begrunnet behov for lovendringen. Dette er stikk i strid med hvordan lovendringer ellers fremmes og behandles, og i strid med regjeringens egen utredningsinstruks.

Minimumskravet til regjeringens beslutningsgrunnlag ved behandling av mulige tiltak fremgår av utredningsinstruksen punkt 2-1:

En utredning skal besvare følgende spørsmål:

- *Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?*
- *Hvilke tiltak er relevante?*
- *Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?*
- *Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?*
- *Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?*
- *Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?*
- *Utredningen skal omfatte virkninger for enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte.*

Regjeringens særdeles knappe høringsnotat berører så vidt et par av disse punktene, og ingen av de punktene som er ment å gi en faglig fundert begrunnelse for forslaget, langt mindre en drøfting av «de positive og negative virkningene av tiltakene» og hvem som blir berørt.

I utredningsinstruksen punkt 2-2 heter det videre:

«Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet. Dersom tiltaket berører prinsipielle spørsmål, skal utredningen drøfte disse på en balansert, systematisk og helhetlig måte.» (vår uth.)

Vi mener det er åpenbart at «tiltaket» reiser prinsipielle spørsmål. Forslaget griper direkte inn i en grunnlovsfestet rettighet. I Grunnlovens § 100, femte ledd heter det:

«Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tunqvtveiende grunner.» (vår uth.)

Det er uforståelig for oss at regjeringen, med dette som bakteppe, kan presentere forslaget gjennom et usedvanlig kortfattet høringsnotat, uten å ha kontaktet eller fått innspill fra fagfolk, mediene eller det sivilsamfunnet som vil få sine rettigheter og arbeidsvilkår klart forverret. Høringsnotatet kan umulig sies å oppfylle kravene i utredningsinstruksen, og vi ber om at regjeringen, dersom man etter høringsrunden ikke velger å trekke forslaget, i det minste utsetter dette til det er grundig utredet.

4. Departementets begrunnelser

Høringsnotatets mangel på empirisk grunnlag gjenspeiles i departementets begrunnelser for å foreslå endringer – eller retttere sagt i mangelen på håndfaste begrunnelser.

Allerede i innledning av notatet avsløres etter vårt syn at det saklige fundamentet for å redusere innsynet i forvaltningen er tynt. Departementet skriver om hensynene bak unntakshjemmelen for organinterne dokumenter:

«De samme hensynene kan gjøre seg gjeldende for opplysninger som fremgår av journalinnføringer som gjelder de organinterne dokumentene.»

Departementet *vet* ikke om disse hensynene er relevante, men man mener at de *kan* være det. Departementet viser ikke til at dette faktisk har oppstått som et reelt problem, men tenker seg det som en fremtidig utfordring:

«Problemstillingen har vist seg relevant, men har til nå ikke kommet på spissen i mange saker, antakelig fordi en del organer ikke journalfører interne dokumenter.»

Etter vårt syn fremstår dette som ren ordmagi. En problemstilling som «har vist seg relevant», uten at man kan vise til konkrete eksempler, fordi den ikke har «kommet på spissen», og med en forklaring som er «antakelig», fremstår som uforsvarlig luftig når konklusjonen er å innskrenke allmenhetens muligheter til å utøve en grunnlovsfestet rettighet.

Når departementet mener at de samme hensynene som gjør seg gjeldende i forhold til å kunne unnta selve dokumentene i en sak også gjør seg gjeldende overfor innsynet i journalføringen av dokumentene, så mener vi departementet overser to åpenbare poenger:

For det første har aldri unntaket for organinterne dokumenter vært ment å gi forvaltningen mulighet til fullstendig å hemmeligholde den interne saksbehandlingen, det vil si at det foregår en saksbehandling og hva den handler om. Målet har aldri vært å gi *minst mulig innsyn*. Tvert imot er det ved flere anledninger understreket at målet er *mest mulig innsyn*, også i den interne saksbehandlingen. Sett i lys av at regjeringen nå fremmer et forslag som i

realiteten ikke bare vil gi muligheter for å unnta dokumenter, men for å *hemmeligholde hele saksbehandlingen*, ser vi oss nødt til å minne ganske utførlig om hva som er sagt om unntaksadgangen for selve dokumentene.

Allerede i Stortinget 1. juni 1970, i forbindelse med behandlingen av den første offentlighetsloven, uttalte for eksempel stortingsrepresentant Olav Totland fra Arbeiderpartiet:

«Størst mulig offentlighet på tidligst mulig trinn i så vel stat som i fylke og kommune vil medvirke effektivt til at den brede allmennhet kjenner seg engasjert og gjerne også medansvarlig i hverdagens demokrati.» (Stortingsforhandlinger 1970, s 436)

Det var en visjonær og overordnet forståelse av hva offentlighetsprinsippet handler om, ganske langt fra den dragingen mot hemmelighold som nå synes å prege departementet. Uttalelsene fra den første lovbehandlingen er fulgt opp ved en rekke anledninger og lovforarbeider. For eksempel uttalte Justiskomiteen, i forbindelse med en gjennomgang av loven etter ti års virke:

”Komiteen finner det naturlig å presisere at unntakshjemmelen for interne arbeidsdokumenter ikke må oppfattes som noen plikt til å unnta dem fra offentlighet. (...) Komiteen minner om at det ikke sjelden vil være i slike under- og bilagsdokumenter man finner realbegrunnelsene for innstillinger og beslutninger. Under henvisning til offentlighetslovens generelle formål må det derfor påhvile forvaltningen en alminnelig oppfordring til å praktisere unntaksbestemmelsene for interne dokumenter med allmennhetens krav om å få kunnskap om forvaltningens egentlige beveggrunner, for øye.”
(Stortingets justiskomite i Innst O nr 40 1981-82)

Og som et siste eksempel kan vi vise til forarbeidene til den någjeldende loven. Vi tillater oss et relativt omfattende utdrag, av hensyn til sammenhengen:

«Innsyn i organinterne dokumenter vil ofte være aktuelt på et tidlig stadium i saksbehandlingsprosessen, og vil kunne legge til rette for offentlig debatt og sørge for verdifull saksopplysning og nyttige korrektiver til forvaltningens saksbehandling. I de lovgivningspolitiske vurderingene som ligger til grunn for gjeldende rett, er det likevel lagt til grunn at disse hensynene etter omstendighetene må vike for mer tungtveiende hensyn som taler for at det må være adgang til å unnta organinterne dokumenter. I forarbeidene er unntaket for organinterne dokumenter begrunnet slik: «Det som blir gitt av skriftlige fremstillinger på et tidlig trinn i saken i form av notater, utkast m.m. har generelt ikke samme kvalitet som det endelige vedtak og begrunnelse. [...]»

Dessuten er det ofte vanskelig å gi alle interne notater og merknader en form og oppbygging som gjør dokumentene egnet for presentasjon utad. Dette har sammenheng med at saksforberederen ofte arbeider under et sterkt tidspress og derfor ikke har tid til å finpusse alt det han skriver. [...]

Om det blir kjent for parten (og allmennheten) at det foreligger et bestemt forslag, kan dette forslag etter sitt innhold skape slike forventninger at det er vanskelig å gå imot det.» Her pekes det også på at en regel om ubetinget offentlighet for organinterne dokumenter dermed i mange tilfeller vil forsinke arbeidet i forvaltningsorganene, og at en slik rett til innsyn i slike dokumenter ville kunne virke hemmende under saksforberedelsen. I så fall vil det kunne bli vanskeligere å få frem mothensyn og avvikende synsmåter, noe som igjen vil gå ut over kvaliteten i arbeidet. Ofte vil det være enklere å foreslå ukonvensjonelle løsninger i et notat som bare skal drøftes internt i et forvaltningsorgan enn i et notat som allmennheten har et ubetinget krav på innsyn i.»

Det er altså formen på og innholdet i dokumentene som er tema for drøftingen av unntaket for de organinterne dokumentene. Ikke på noe tidspunkt problematiseres det forholdet at allmennheten skulle få kunnskap om det faktisk finner sted en saksbehandling. Ved å innføre de endringene som regjeringen nå foreslår vil i realiteten forvaltningen fritt kunne sørge for at det ikke engang vil bli mulig å *be om innsyn* i de organinterne dokumentene – stikk i strid med det som har vært lovgivers intensjon helt fra 1970 og frem til i dag.

Også dette poenget er understreket helt fra 1970 og frem til i dag. I Justiskomiteens innstilling (Innst. O. nr XIV 1969-1970 s 11-12):

«Dersom journalene unntas fra offentlighet innebærer dette – sammen med vilkåret om at det er i bestemte saker dokumentinnsyn kan kreves – at f.eks. pressen ikke kan føre noen løpende kontroll med forvaltningen. Siden journalen så å si er nøkkelen til forvaltningens arkiver og til de saker som kommer inn eller går ut, vil den være det vesentlige arbeidsredskap for den som vil finne frem til saker forvaltningen steller med. Det synes prinsipielt lite tilfredsstillende å innføre et offentlighetsprinsipp, uten samtidig å gi dem som har rettigheter etter dette, rimelige muligheter til å kunne benytte sin rett til å gjøre seg kjent med forvaltningens saker.»

Sitatet er gjengitt blant annet i «Offentleglova – Lovkommentar» av Brandt, Efjestad, Harlem og Selman, Universitetsforlaget 2018. Der vises det også til en rekke uttalelser fra rettspraksis, blant annet uttalelser fra Sivilombudsmannen, som denne fra sak SOMB-1995-15:

«Journalføringen er på mange måter å betrakte som nøkkelen til innsyn i forvaltningorganers virksomhet. Det er gjennom regelmessig gjennomsyn av journalen at presse og andre interesserte i praksis kan få fulgt med i virksomheten og eventuelt velge hvilke dokumenter man ønsker å be om innsyn i. Det er klart at de interesser som ivaretas gjennom offentlighetsloven vil bli sterkt skadelidende dersom et forvaltningsorgan unnlater å føre journal, eller dersom journalen ikke inneholder de opplysninger som den skal.»

Også for de organinterne dokumentene er det en hovedregel og en målsetting at det skal utvises meroffentlighet. Dette prinsippet vil bli fullstendig undergravet dersom det åpnes for

å hemmeligholde dokumentenes eksistens. I likhet med Stiftelsen Tinius vil vi påpeke det paradoks at dersom det systemet departementet legger opp til skal gjennomføres, så vil vurderingen av hvorvidt dokumentet kan og skal unntas etter § 14, første ledd, vil måtte gjøres på *journalføringstidspunktet*, og uavhengig av om det faktisk er noen som har bedt om innsyn i dokumentet. Dette strider helt mot Justisdepartementets egen veileder og andre faglige anbefalinger, som går ut på at forvaltningen ikke bør drive *forhåndsklassifisering*.

For det andre vet vi at en stor andel av de dokumentene som unntas med hjemmel i § 14, unntas på feil grunnlag.¹ Resultatet av at de unntas som organinterne vil imidlertid medføre at de også kan unntas fra enhver synlig journalføring. Dermed blir det umulig å klage på unntak som er feil, rett og slett fordi dokumentene ikke kan gjenfinnes noe sted.

Departementet har vist til at det enkelte forvaltningsorgan selv kan bestemme hvorvidt man vil journalføre organinterne dokumenter i den offentlige journalen. Det er riktig. Da må vi imidlertid ikke glemme at det var et unntak som i sin tid ble innført av hensyn til ressursbruken i det enkelte forvaltningsorgan, og ikke av de hensyn som begrunner selve unntakshjemmelen for organinterne dokumenter, jfr høringsnotat av 18. oktober 2016, til forslag til ny arkivforskrift, hvor det heter:

«Utforminga av føresegna tek omsyn til innsynsbehov og andre omsyn, blant anna omsynet til effektiv bruk av ressursane til forvaltninga. Organinterne dokument er såleis ikkje gjorde journalpliktige anna enn i særlege tilfelle, sidan det ville føre til ein ikkje ubetydeleg auke i talet på registreringar i journalane, og binde opp ressursane til forvaltninga i administrasjon.»

Departementet viser videre til at

«Innsyn i opplysninger om hvilke departementer som er involvert i en sak, på hvilke tidspunkt og i hvilket omfang, kan i enkelte saker være sensitivt, og det er en risiko for at innsyn i disse opplysningene fører til at departementene ikke uttaler seg fritt i saken, eventuelt at det velges å ta i bruk muntlige kommunikasjonsformer i stedet for skriftlige. En slik utvikling er i strid med hensynene som søkes ivaretatt gjennom unntaket for organinterne dokumenter i offentleglova § 14 første ledd.»

Det er etter vårt syn et oppsiktsvekkende resonnement. Dersom det er slik at den grunnlovsfestede innsynsretten fører til at forvaltningen enten ikke gjør den jobben man må forvente, eller at de sågar møter denne med åpent å bryte med lovgivningen eller prinsippene for god saksbehandling, så kan ikke svaret på det være å endre loven, slik at lovbruddene blir lovlige. Snarere må regjeringen sørge for å iverksette tiltak som bidrar til at lovens følges. I opposisjon ga Arbeiderpartiet klart uttrykk for at man ville vurdere sanksjoner ved brudd på offentleglova. I dette forslaget går man i stikk motsatt retning, og gir nærmest en form for belønning til en forvaltning som bedriver sivil ulydighet.

¹ <https://www.kommunal-rapport.no/debatt/halvparten-av-avslagene-pa-innsyn-i-interne-dokumenter-er-feil/152155/>

Departementet viser til at journalopplysninger i enkelte tilfeller kan være sensitive og at det derfor er behov for å kunne unnta dem. Til det er å si at offentleglova inneholder flere hjemler som kan benyttes til å unnta sensitive opplysninger. Det har imidlertid aldri vært grunnlag for at den muligheten skal være til massive unntak fra lovens hovedregel – også for opplysninger som overhodet *ikke* er sensitive. Departementets resonnement på dette punktet bryter fundamentalt med hele offentleglovas og innsynsrettens viktigste prinsipp: Hvert unntak skal begrunnes spesifikt. Unntak «i bulk» skal unngås, nettopp for ikke å undergrave det samme prinsippet. Det foreliggende forslaget gjør nettopp det.

Det kanskje pussigste argumentet departementet fremmer er at overgangen til et nytt saksbehandlingssystem vil kunne føre til at flere organinterne dokumenter blir synlige i den offentlige journalen. Det ville i så fall være et bidrag til å oppfylle den erklæringen regjeringen har forpliktet seg på, og dermed også til en bedre realisering av intensjonene bak offentleglova.

Vi minner for øvrig om at da Stortinget [vedtok offentlighetsloven i 2006](#) var det en forutsetning at den skulle bidra til mer åpenhet. Komiteen ba om at loven skulle evalueres, blant annet med fokus på om intensjonene om mer innsyn ble oppfylt. Med henvisning til kravet om evaluering ba et flertall, bestående av medlemmene fra Høyre, Ap og SV, om at praktiseringen av unntaket knyttet til organinterne dokumenter skulle vies særlig **oppmerksomhet ved evalueringen av loven.**

Denne evalueringen er gjennomført og [vært på høring](#), men utover det er den ikke fulgt opp.

5. Konsekvenser for journalistikken

Dette er et lite utvalg av typiske dokumenter som kan bli helt skjult for allmennheten – også for folkevalgte politikere – om departementets forslag går gjennom:

- * Møtereferat (eks referat fra et møte i Beredskapsutvalget mot biologiske hendelser, referat fra diskusjon om nedstengning av Norge).
- * Operasjons- og lydlogger fra politiet, for eksempel lydfil fra da politiet ble oppringt og varslet om terrorangrepet på moskeen i Bærum, lydlogger fra AMK mv. ved alvorlige hendelser.
- * Ekspertutredninger, for eksempel i NAV- saken; utredningen om utreiseforbud.
- * Planer om portforbud i forbindelse med covid-pandemien.
- * Avviksmeldinger ved skoler, sykehus mv når de ikke sendes videre til Helsetilsynet.
- * Rapporteringer om alvorlige hendelser, for eksempel ved kommunale institusjoner.
- * Utredninger om miljøkonsekvenser av tiltak.
- * Rapport om nødnettet.
- * Granskningsrapporter, f eks internt i en kommune.

Norsk Presseforbund har utarbeidet et notat med oversikter og en rekke eksempler på saker som ville bli umuliggjort eller vanskeliggjort dersom de foreslåtte regelendringene blir gjennomført. Et par konkrete eksempler:

VG ba om innsyn i oversikt over organinterne dokumenter knyttet til alvorlige hendelser og avvik ved norske sykehus. Dermed kunne VG se og sammenligne antall alvorlige hendelser, avvik, beskrivelser av dem og se når de var meldt inn. Ved hjelp av denne oversikten kunne de dokumenter hvor mange som var meldt inn opp mot hvor mange som ble sendt videre til Statens helsetilsyn.

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

Prosjektet førte blant annet til granskning og [omlegging av hele varselordningen](#).

Sunnmørsposten og iTromsø har jobbet sammen om et større prosjekt for å avdekke miljøkriminalitet. De viser til en kontrollrapport fra en fiskerikontroll som var unntatt offentlighet etter § 14 i journalen til Fiskeridirektoratet. Da Sunnmørsposten og iTromsø ba om innsyn, fikk de innsyn. Men denne rapporten hadde de ikke visst om hvis ikke den fremgikk av journalen.

[Kl 20:52 lille julaften fikk samferdselsminister Jon-Ivar Nygård \(Ap\) vite om årsaken til Follobanen-brannen](#). Dette kom fram i en intern e-post fra ekspedisjonssjefen til statsråden, som igjen hadde fått en melding Bane Nor. Her ble det gitt innsyn, men med de foreslåtte reglene ville denne meldingen vært mulig å skjule helt for allmennheten.

Fra samme dokumentasjon tar vi med tre eksempler på at § 14 brukes feil, noe som med de foreslåtte reglene vil få den følgefeil at unntaket av dokumenter ikke kan påklages, simpelthen fordi vi ikke vil vite at dokumentene eksisterer:

Kritikk fra Sivilombudet for bruk av § 14:

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

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

*Dokumenter om nyfødtscreening (Sivilombudet 2021/4205). (HOD)

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

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

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

Vi viser ellers til høringsuttalelser fra Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag, Arkivverket, og Advokatforeningen.

6. Konklusjon

Vi ber Regjeringen om ikke å fremme forslag om endringer i lov og forskrift, slik det er presentert i høringsnotatet. Dersom ikke forslaget legges til side, mener vi det i det minste må utsettes, både i påvente av den endelige evalueringen av offentleglova, og for å gjøres til gjenstand for en grundig utredning, i tråd med regjeringens egen instruks.

Oslo, 2023-06-28

Med vennlig hilsen
for Norsk Redaktørforening

Reidun Kjelling Nybø
generalsekretær

Arne Jensen
seniorrådgiver