Norsk Redaktørforening

Styremøte 2023-06-14 Utøya

AJ

**Sak 2023-33: Høringsuttalelser**

Sekretariatet har avgitt en høringsuttalelse etter styrets siste møte:

[Ny lov om Finanstilsynet – NOU 2023:6](https://www.nored.no/content/download/50107/462089/version/1/file/2023-06-02%20-%20H%C3%B8ring%20-%20Lov%20om%20Finanstilsynet.pdf)

Vi har for tiden to høringssaker til behandling:

1. [Forslag om endringer i offentleglova](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-endringer-i-offentleglova-m.m.-innsyn-i-journalinnforinger-m.m.-som-gjelder-organinterne-dokumenter/id2970576/) – frist 5. juli
2. [Forslag til endringer i mva-fritaket for elektroniske nyhetstjenester](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoyring-meirverdiavgiftsfritaket-for-elektroniske-aviser/id2976087/)

I styrets møte 9. mai 2023 ble det opplyst at sekretariatet i møtet 14. juni vil «orientere nærmere om høringsuttalelsene som gjelder forslag om endringer i offentleglova samt merverdiavgiftsloven».

Begge disse sakene dreier seg om svært viktige prinsipielle spørsmål. Sekretariatet planlegger derfor å avholde et regionledermøte i etterkant av styremøtet der det orienteres om disse sakene. Sekretariatet foreslår i tillegg å sende ut et notat til NR-medlemmene om forslaget om endringer i mva-fritaket for elektroniske nyhetstjenester. Et slikt notat vil gjøre det mulig for redaktørene å utarbeide egne høringsuttalelser dersom de ønsker dette.

Når det gjelder forslaget til endringer i offentleglova, tillater sekretariatet seg å gjenta en del av det som ble presentert skriftlig i forkant av forrige møte.

Per i dag er rettstilstanden slik:

* Etter offentleglovas § 14 kan forvaltningen unnta *organinterne dokumenter*, det vil si dokumenter som kun sirkulerer innad i ett og samme organ. Det finnes noen *unntak fra unntaket*. Blant annet kan man ikke unnta dokument som inneholder den endelige avgjørelsen i en sak.
* Samtidig med dette er det i arkivforskriftens § 9 åpnet for at *«Organinterne dokument etter offentleglova § 14 skal organet registrere i journalen så langt organet finn det tenleg.»* Det innebærer i praksis at det enkelte forvaltningsorgan selv kan velge hvorvidt man vil journalføre organinterne dokumenter. Mange gjør det, mange gjør det ikke. Innføring av et helt nytt arkiv- og saksbehandlingssystem vil etter alt å dømme medføre at flere organinterne dokumenter enn i dag vil bli journalført.
* Det er i dag mulig å «omgå» manglende journalføring av organinterne dokumenter ved å be om en sammenstilling etter lovens § 9, slik at man får en oversikt over alle journalinnføringer av organinterne dokumenter. Det gir selvsagt ikke innsyn i dokumentene, men det er mulig å skaffe seg en oversikt over sakene, hvilken korrespondanse som har funnet sted osv.

Det er primært denne siste muligheten til innsyn som vil bli borte, dersom det foreliggende forslaget blir vedtatt. Sett i sammenheng vil endringene i selve loven og de to forskriftene gjøre det mulig helt å skjule enhver form for intern saksbehandling i et organ. For regjeringens del vil det – slik departementet tolker det – innebære at alle regjeringsnotater og andre dokumenter som utveksles i forbindelse med regjeringskonferanser ikke bare kan unntas fra innsyn. Selve eksistensen av dokumentene vil kunne hemmeligholdes helt. Det samme gjelder for korrespondanse mellom ulike fagetater i en kommune, eller korrespondanse mellom fagetater og for eksempel kommunedirektørens kontor. Regjeringen vil, med dette forslaget, tette alle mulige hull for innblikk i hva som faktisk foregår av saksbehandling innad i forvaltningen.

Det sier seg selv at dette dramatisk vil redusere forutsetningene for å kunne drive undersøkende og kritisk journalistikk opp mot forvaltningen.

Departementet begrunner forslaget primært slik:

*«Hensynene som skal ivaretas ved unntaksadgangen for organinterne dokumenter, gjør seg derfor etter departementets vurdering også gjeldende for journalinnføringer om de samme dokumentene.*

*For eksempel vil denne utfordringen ofte komme på spissen i saker der regjeringen og alle departementene utgjør ett og samme organ, og kontakten mellom departementene er organintern etter § 14 første ledd. 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.»*

Videre heter det blant annet:

*«Et generelt unntak for slike journalinnføringer og innføringer i lignende registre vil etter departementets vurdering trolig bidra til at et større antall organinterne dokumenter journalføres og arkiveres enn i dag. Dette vil bedre muligheten til å finne igjen og holde bedre oversikt over organinterne dokumenter. På denne måten unngår man at større mengder nyttig kunnskap innad i organer går tapt, noe som kan effektivisere arbeidet i det aktuelle organet. Det vil også trolig føre til bedre etterlevelse av arkiveringsplikten etter arkivforskrifta § 14, og dermed at flere dokumenter blir arkivert og ivaretatt for ettertiden.»*

Etter sekretariatets syn er det oppsiktvekkende at en regjering, som tiltak mot forvaltningens manglende evne og vilje til å følge loven, foreslår å endre loven, slik at lovbruddene blir lovlige. Departementets begrunnelse er for øvrig uten henvisninger til konkrete eksempler på at dagens rettstilstand har ført til at saksbehandlingen har vært skadelidende, utover den smule ubehag åpenheten fører med seg.

Etter styrets møte 9. mai har det vært en viss offentlig oppmerksomhet om saken.

Blant annet hadde NPs generalsekretær og lederen i Pressens offentlighetsutvalg [denne kronikken i Aftenposten](https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/JQMzqR/du-tar-feil-emilie-enger-mehl). Videre har to av NPs jurister hatt [denne kronikken](https://www.kommunal-rapport.no/debatt/halvparten-av-avslagene-pa-innsyn-i-interne-dokumenter-er-feil/152155%21/) på trykk i Kommunal Rapport. Onsdag 7. juni var forslaget tema på et [frokostmøte i Pressens hus](https://presse.no/offentlighet-nyhet/mindre-innsyn-i-interne-dokumenter/).

#### Det er også stilt flere skriftlige spørsmål om dette temaet – fra [Tage Pettersen (H)](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=94069) og fra [Ingvild Wetrhus Thorsvik (V)](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=94380).

Det er per i dag usikkert hvilken skjebne forslaget vil lide. Vi har grunn til å tro at det innad i regjeringspartiene, og da særlig i Arbeiderpartiet, er delte meninger og at mange er skeptiske, for ikke å si direkte motstandere av forslaget. Utfordringen er at forslaget trolig er forankret, ja sågar initiert av SMK, og at det sitter langt inne å få regjeringen til å snu. Trolig vil de bruke partipisken til å få stortingsgruppen på plass. I opposisjonen vil regjeringen søke til Høyre for støtte, og det er dessverre grunn til å tro at de vil få det. Dersom det ikke er mulig å få Aps gruppe til å vende tommelen ned, og Høyre heller ikke vil stemme med resten av opposisjonen, så gjenstår trolig to alternativer:

* Forsøke å få forslaget utsatt, slik at det kan sees i sammenheng med den samlede evalueringen av offentleglova.
* Forsøke å få gjort endringer i forslaget, slik at det fortsatt vil være mulig å gjenfinne intern saksbehandling.

Det vil bli inngitt høringsuttalelser fra flere medieorganisasjoner. Vi satser på flere uttalelser, fordi volumet i seg selv er et poeng i denne saken, selv om de blir delvis overlappende. I tillegg har vi oppfordret enkelte ideelle organisasjoner, som bruker innsynsretten en del, om også å protestere. Det vil trolig ha vel så stor effekt som at vi gjør det.

Når det gjelder forslaget om endringer i mva-fritaket for elektroniske nyhetstjenester, så har blant andre Randi Øgrey i MBL beskrevet svakhetene ved dette:

<https://www.mediebedriftene.no/artikler/2023/plattformnoytralt-momsfritak-er-nodvendig-og-ma-gjeninnfores/>

Sekretariatet mener vi i vår høringsuttalelse bør gå en smule historisk til verks, og vise til hva som ble sagt fra regjeringen i februar 2022. Etter at EFTAs overvåkingsorgan ESA hadde godkjent en forlengelse av momsfritaket for elektroniske nyhetstjenester frem til 2028, uttalte kulturminister Anette Trettebergstuen følgende i [en pressemelding fra regjeringen](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/momsfritaket-for-elektroniske-nyhetstjenester-forlenges-til-2028/id2902127/):

*- Fritaket har bidratt til en god utvikling for norske medier når det kommer til brukerbetaling for digitale nyheter. Mange nordmenn benytter seg av digitalt redaksjonelt innhold, og det er ingen tvil om at denne forlengelsen har stor betydning for mediebransjen.*

Dette ble fulgt opp av finansminister Trygve Slagsvold Vedum, som uttalte følgende i den samme pressemeldingen:

*- Regjeringen er fornøyd med at ESA har godkjent en videreføring av merverdiavgiftsfritaket for elektroniske nyhetstjenester i seks nye år. Med dette videreføres avgiftsfritak for kringkasting og for bestillingstjenester som hovedsakelig består av lyd eller audiovisuelt innhold. I tillegg vil merverdiavgiftsfritaket for elektroniske aviser bli videreført som i dag uten at det er nødvendig med ny godkjenning fra ESA.*

Allerede høsten 2022 ble det imidlertid klart at den samme regjeringen ville avvikle det samme momsfritaket man hadde bejublet noen måneder tidligere. Det ble det som alle vet en betydelig debatt rundt. I [komitéinnstillingen](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2022-2023/inns-202223-014s/?all=true#m5) er det tatt inn følgende:

*«Stortinget ber regjeringen frem mot revidert nasjonalbudsjett 2023 vurdere tiltak for å sikre at lokal- og regionalaviser ikke får begrensninger i muligheten til produksjon av video og lyd gjennom mva.-endringer.»*

Det forslaget som nå fremmes lyder:

«Omsetning av aviser, herunder elektroniske aviser, som inneholder en overveiende andel tekst og stillbilder, er fritatt for merverdiavgift.»

Finansministeren er nå sitert på blant annet følgende:

«Merverdiavgiften bør ikke begrense avisenes bruk av lyd og levende bilder. Vi er opptatt av mediemangfold, og vi må ha et regelverk som bidrar til bredde i tilbudet. Vi ønsker at lokalaviser i hele Norge som satser på mer bruk av lyd og levende bilder, fortsatt skal være avgiftsfrie aviser». (E24)

Dette er altså bakteppet for den endringen som nå er foreslått. Sekretariatet mener NR uansett bør innta det standpunktet at fjerningen av momsfritaket må reverseres. Dersom det er behov for revisjon av mva-lovens §6-2, må det skje på en måte som ikke rammer de redaktørstyrte mediene og formidling av journalistikk.

Forslag til vedtak: Sekretariatet får fullmakt til å avgi høringsuttalelser til sak 1) Forslag om endringer i offentleglova, offentlighetsforskriften og arkivforskriften og 2) Forslag om endringer i mva-fritaket for elektroniske nyhetstjenester.