



Deres ref.: 23/1743

Oslo, 4. juli 2023

**HØRINGSUTTALELSE FRA RETTSPOLITISK FORENING – FORSLAG TIL
ENDRINGER I OFFENTLEGLOVA M.M.**

1. Om Rettspolitisk forening

Rettspolitisk forening (Rpf) er en uavhengig forening bestående av jurister, studenter i juridiske fag og andre interesserte. Rettspolitisk forening arbeider blant annet for å forsvare rettsstatlige verdier og for å bedre den rettslige situasjonen til sosialt vanskeligstilte grupper.

2. Forslaget som helhet

Vi ønsker med dette å knytte noen bemerkninger til forslaget om et tillegg i offentleglova § 14 første ledd som vil ha som konsekvens at ikke bare organinterne dokumenter som sådan, men også journalinnføringer som gjelder organinterne dokumenter, kan unntas fra offentlighet.

Overordnet er Rpf på prinsipielt grunnlag uenig i departementets forslag. At forvaltningen skal være transparent er et viktig grunnpilar for offentlig myndighetsutøvelse. Vi er derfor bekymret for at tilliten folket har til det offentlige vil bli svekket hvis forslaget gjennomføres.

Departementet har ikke foretatt en tilstrekkelig bred avveining av de ulike hensynene som gjør seg gjeldende, og forslaget slik det foreligger vil medføre at allmennhetens informasjonstilgang svekkes kraftig. En slik redusert informasjonstilgang vil utfordre borgernes rettssikkerhet. Utredningsinstruksen § 2-1 (1) punkt 4 sier at høringsnotater også skal dekke de negative virkningene, varigheten av dem og hvem som blir berørt. Dette er særlig viktig når høringsnotatet omhandler prinsipielle spørsmål, og alle sider av saken skal da drøftes på en balansert, systematisk og helhetlig måte. På bakgrunn av dette foreslår foreningen at lovforslaget ikke tas til følge, alternativt at journalinnføringsunntak kan gjøres tidsbestemt slik at innsynssøker får utsatt innsyn.

3. Er det formålstjenlig å unnta journalinnføringer som gjelder organinterne dokumenter fra offentlighet?



Foreningen mener at departementets forslag i alvorlig grad svekker befolkningens kontroll med forvaltningen. Det er ikke alltid en beslutning om hva som er «organinternt» er juridisk riktig. Eksempler på dette er Sivilombudets uttalelser, se SOM-2020-2031 og SOM-2022-1340. Justis- og beredskapsdepartementets forslag vil ha den konsekvens at forvaltningen kan holde tilbake dokumenter de ønsker å unngå at andre får lest, ved å kategorisere de som «organinterne». Som Sivilombudet også påpeker i sitt hørings svar, vil ethvert forsøk på kontroll av disse beslutningene dermed umuliggjøres av den omstendighet at journalinnføringene ikke kan søkes opp.

Forslaget vil videre innebære en svekkelse av merinnsyns-instituttet siden innsynsøkerens klagemulighet på vedtak om meroffentlighet vil bli illusorisk hvis innsynsøkeren ikke har kunnskap om hva slags dokument det er som blir unntatt innsyn. Departementet har ikke hensyntatt dette i høringsnotatet.

4. Gjør hensynene bak unntaket seg gjeldende med samme styrke for forslag om å fjerne journalinnføringer om organinterne dokumenter?

Formålsparagrafen i offentlighetsloven knesetter at offentlig virksomhet skal være åpen og tilgjengelig for å styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltakelsen, rettssikkerheten for den enkelte, tilliten til det offentlige, kontrollen fra allmennheten og viderebruk av offentlig informasjon. Forslaget innebærer imidlertid at disse formålene blir betydelig nedprioritert.

Etter GrL § 100 (5) kan staten bare foreta begrensninger i innsynsretten dersom “tungtveiende grunner” gjør seg gjeldende. Slike tungtveiende grunner - som unntaket for organinterne dokumenter - er allerede lovfestede unntak i offentlighetsloven. Dersom departementets forslag ikke skal stride med Grunnloven må hensynene bak unntaket gjøre seg *sterkt* gjeldende etter en avveining for at de kan begrunne at formålsparagrafen tilsidesettes, og/eller være de samme hensyn som gjør seg gjeldende som ved unntaket for organinterne dokumenter. Det kan vanskelig sies å være tilfellet her. Forslaget må derfor anses for å bryte med den Grunnlovsfestede retten til innsyn etter GrL § 100 (5), og tilsvarende rett etter EMK art. 10 (1) andre punktum.

4.1 Hensyn som ikke kan anses for å gjøre seg gjeldende

I det følgende vil det redegjøres for hvorfor hensynene departementet har vist til ikke kan gis særlig vekt.

Departementet viser til at unntaket blant annet er begrunnet i at det er nødvendig å bevare klare ansvarsforhold utad og å gi rom for interne meningsbrytninger og vurderinger på veien frem til organets standpunkt eller vurdering. Det er imidlertid utfordrende å forstå hvordan disse hensynene kan rettferdiggjøre å fjerne journalføringen av organinterne dokumenter,

herunder en innskrenkelse av innsynsretten. Hensynene departementet trekker frem er sekundære til Grunnloven, EMK og hensynene fra formålsparagrafen i offentlighetslova.

Videre redegjør departementet for at et nytt arkiv- og saksbehandlingssystem i større grad vil journalføre organinterne dokumenter. I dag er det derimot allerede et problem at innsynssøkere får ubegrunnede avslag på innsyn med henvisning til offl. § 14. Innsynssøkere som ikke vet om eksistensen av slike journalinnføringer vil dermed bli enda dårligere stilt enn etter dagens ordning. Departementet mener videre at et generelt unntak fra retten til innsyn i journalføring av organinterne dokumenter, ikke vil svekke allmennhetens informasjonstilgang med den begrunnelse at disse dokumentene uansett kan unntas etter offl. § 14. Departementet overser her den viktige kontrollfunksjon som ligger i at allmennheten har kunnskap om dokumentenes eksistens. Dersom allmennheten ikke har kunnskap om dokumentenes eksistens, kan de heller ikke klage på klassifiseringen eller avslag på merinnsyn.

Foreningen mener det er problematisk at departementet ikke har tatt dette i betraktning ved høringsnotatet. At organer i praksis unngår å journalføre organinterne dokumenter for å skjule dokumentene fra allmennheten kan ikke brukes som begrunnelse for å slutte med journalinnføring. Tvert om er en slik praksis et argument for å beholde en journalføringsplikt av hensyn til allmennhetens informasjonstilgang. Journalføringsplikt bidrar også - i motsetning til det departementet mener - at kvaliteten på dokumentene og arkiveringen blir bedre, ettersom forvaltningen vet at det kan bli søkt om innsyn i dokumentene.

Høringsnotatet viser også til at opplysningene om dokumentene kan føre til forventninger om et bestemt utfall i en sak. Foreningen mener at dette i praksis ikke er et reelt problem, og savner konkrete eksempler på hva departementet sikter til i høringsnotat. Snarere er journalinnføringer godt egnet til å avsløre eksempelvis inhabilitet og lobbyvirksomhet. I den sammenheng vises det til de mange avsløringer som har kommet i saker tilknyttet NNPF (Norsk Narkotikapolitiforening).

Dessuten må innsynssøkers forventninger om et bestemt resultat i saken anses for å være underordnet den viktige kontrollfunksjonen journalføringen har.

Foreningen påpeker også at drøftelsen i høringsnotatet er unyansert. De positive sidene som følger med journalinnføring, er ikke drøftet i det hele tatt. Departementet har fokusert på den frie, interne meningsutvekslingen i organet, men unnlatt å holde denne opp mot offentlighetsprinsippet og allmennhetens informasjonstilgang. Dokumenter som ikke er organinterne skal være offentlige, dette er lovens utgangspunkt. Dersom journalinnføring fjernes, mister allmennheten muligheten å håndheve den lovfestede tilgangen til offentlige dokumenter.

Foreningen er enige med Sivilombudet i at det finnes mindre vidtrekkende tiltak. Særlig må et journalinnføringsunntak kunne gjøres tidsbestemt. Hensynene som departementet bruker

for å begrunne et journalinnføringsunntak gjør seg eksempelvis ikke gjeldende i etterkant av et vedtak.

Avslutningsvis anses det nødvendig å igjen vise til at formålsbestemmelsen i offentlighetsloven § 1, Grl. § 100 (5) og EMK Art. 10 er helt fraværende i departementets avveining. Som Juristforbundet påpeker i sitt hørings svar, innebærer formålsbestemmelsen at et unntak fra retten til innsyn må bygge på *reelle* og *saklige behov*. Unntakene skal ikke gå lenger enn det hensynene bak unntakene i så tilfelle krever.

Jusprofessor Jan Fridthjof Bernt viser i sitt hørings svar at adgangen til å be om et slikt innsyn, kan være avgjørende viktig som kvalitetskontroll av saksbehandling og vedtak, samt under avgjørelsesprosessen og ved etterfølgende rettslig eller politisk kontroll av dette. Foreningen er enig i at departementets fremsatte forslag går langt utover de grenser for hva som kan begrunnes ut fra hensynet til en arbeidsplass' effektivitet.

4.2 Konkrete eksempler på at journalinnføringer som har ført til innsyn i organinterne dokumenter bidrar til at formålsparagrafen oppfylles

Departementet har ikke kommet med konkrete eksempler der journalinnføring har medført at hensynene i formålsparagrafen har blitt satt under press. Det er imidlertid flertallige eksempler på at journalinnføring har bidratt til at formålsparagrafen oppfylles.

Eksempelvis medførte en dokumentliste at Avisa Oslo i 2023 oppdaget at 43 leiligheter hadde blitt utleid ulovlig til vanskeligstilte grunnet en intern revisjonsrapport hos kommunen som ikke var kjent for offentligheten. Offentligheten ville aldri oppdaget dette dersom ikke Avisa Oslo oppdaget den journalførte dokumentlisten.

Videre var innsyn i organinterne dokumenter sentralt for at Bergens Tidende skulle kartlegge bruk av tvang og isolasjon i norske fengsler, se "fengselets fengsel - de glemte menneskene". BT jaktet på dokumenter om tvangsbruk fra 23 norske høysikkerhetsfengsler Innsynsadgangen medførte bl.a. de oppdaget saken om "gitarmannen", som hadde sittet 1700 timer på glattcelle i Bergen i 2 år. Saken er diskutert i FNs torturkomite.

Innsyn i organinterne dokumenter var også sentralt når Aftenposten i 2023 oppdaget i et organinternt dokument at statsråden viste at årsaken til brannen på Follo-banen var underdimensjonering og håndtering av returstrøm, men utad pretenderte å ikke ha denne informasjonen.

Videre har innsyn i medlemslister hos Norsk Narkotikapolitiforening (NNPF) avslørt at det var medlemmer i norsk narkotikapolitiforening som fattet vedtak i Politidirektoratet om økonomisk støtte til nettopp norsk narkotikapolitiforening. Både seksjonssjefen og saksbehandleren i Politidirektoratet var medlemmer i norsk narkotikapolitiforening.

Et annet kjent eksempel er innsynskravet knyttet til NAV-skandalen. Aftenposten ba eksempelvis om innsyn i sakspapir og referat fra møte mellom statsråd Hauglie og NAV-direktør Sigrun Vågeng. Dersom slike møter ikke journalføres, kan allmennheten gå glipp av sentral informasjon.

Eksemplene ovenfor viser at hensynene departementet har gjort gjeldende for å begrunne unntak fra journalinnføring ikke gjør seg gjeldende etter en avveining mot formålsparagrafen i disse tilfellene. De demonstrerer at det er mangfolde situasjoner i Norge hvor journalinnføring er sentralt for at allmennheten skal få tilgang til *sentral* informasjon om potensielle lovbrudd o.l.

Det er *klart* viktigere at allmennheten får denne tilgangen sammenlignet med at forvaltningen som departementet foreslår skal ha adgang til å organisere dokumentene etter eget forgodtbefinnende av effektivitetshensyn o.l.

5. Vedrørende forutsetningen om at forvaltningen unntar dokumenter fra journalføring

Departementet begrunner flere ganger forslaget med at forvaltningen unntar dokumenter fra journalføring for å unngå at journalinnføring fører til debatt. Foreningen ser grunn til å bemerke at denne forutsetningen mangler henvisning til evidens, og at debatt - som eksemplene over viser - ofte kan være ønskelig i enkelte saker i lys av formålsparagrafen. Foreningen ønsker å bemerke at det er problematisk at departementet ikke har drøftet hvor reell og praktisk problemstilling dette er.

6. Avsluttende bemerkning

Foreningen bemerker at det omfattende antall hørings svar både fra private og institusjoner som er imot departementet sitt forslag indikerer at forslaget grunner på en utilstrekkelig hensynsavveining og konsekvensutredning.

Foreningen ser grunn til å advare mot å vedta lovforslaget.

Rpf takker for anledningen til å delta i høringsrunden. Eventuelle spørsmål kan rettes til styret2@rpf.no.

Med vennlig hilsen

for **Rettspolitisk forening**

Victor Håland og Raha Moafi

