

Høring – Endringer i offentlighetsloven mm. Innsyn i elektroniske kalendre og regjeringsdokument m.m.

Oppsummering av våre synspunkt:

- Vi støtter ikke forslag til nytt § 26 (6) i offentlighetsloven om at det skal kunne gjøres unntak fra innsyn for innføringer i elektroniske kalendre.
- Vi foreslår en ny bestemmelse om at kalenderoppføringer ikke skal kunne unntas som interne dokumenter (ny § 14e)
- Vi støtter ikke forslaget om at Sivilombudsmannen ikke skal ha rett til innsyn i regjeringsdokumenter.
- Vi er sterkt kritiske til prosessen bak dette forslaget.

Forslaget kommer mens evaluering av loven fra 2016 ikke er fulgt opp.

I over to år har departementet hatt liggende på bordet evalueringen av offentlighetsloven med høringsinnspill¹. Den var på bestilling fra Stortinget, og skulle gi svar på om loven fungerte godt nok opp mot målet om mer åpenhet. Flere av funnene i evalueringen viser at praksis ikke er god nok. Det er spesielt at departementet nå foreslår å endre loven uten å se dette i sammenheng med evalueringen, og heller ikke nevner denne med ett ord. I tillegg til at vi er svært kritiske til innholdet i det som foreslås, mener vi behandlingen av dette i **det minste** må utsettes til oppfølgingen av evalueringen av offentlighetsloven er ferdig.

Høringsnotatet punkt 2: Innsyn i elektroniske kalendere:

Forslaget er en vesentlig endring av gjeldende rett.

Departementet har opplyst, både i pressemeldingen om forslaget og i den offentlige debatten (Her og nå, 2.august), at forslagene er en «ubetydelig endring av gjeldende rett», og at vi fram til nå ikke har hatt krav på innsyn i kalenderoppføringer. Dette er direkte feil. Loven gjelder i dag for elektroniske kalenderoppføringer, noe som følger direkte av lovens § 3 og 4, og det er fastslått gjennom to uttalelser fra Sivilombudsmannen, som også er gjengitt i høringsnotatet (sak 2016/2915 og 2017/3029). Det fremgår tydelig fra klagebehandlingen hos Sivilombudsmannen og Erna Solbergs kommentarer til klagesaken, at SMK er uenige i at loven skal tolkes slik, jf. uttalelser gjengitt i

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoyring---evalueringen-av-offentleglova/id2477095/>

Dagbladet, 19. mars 2018². Det er mildt sagt oppsiktsvekkende at SMK og regjeringen fastholder sitt syn på loven, til tross for så tydelige konklusjoner hos Sivilombudsmannen. Det er også synet til jussprofessor Jan Fridthjof Bernt, som i den samme artikkelen har følgende kommentar til Dagbladet:

- Sivilombudsmannens uttalelse fremstår meget grundig og veldokumentert. Uttalelsene fra Statsministerens kontor oppfatter jeg derimot som svært tynn. De hevder at ombudsmannen tolking av loven er i strid med lovgivers intensjoner, men uten å gjøre noe forsøk på å underbygge dette ved å sitere fra Stortingets behandling av saken.

Vi minner her om at Sivilombudsmannen er oppnevnt av Stortinget, med hjemmel i Grunnloven, for å drive kontroll med forvaltningen og «sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger og bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene», jf. Sivilombudsmannsloven § 3. Hele ordningen bygger på at forvaltningen respekterer uttalelser fra ombudsmannen. Slik vi ser det, gjør departementet det motsatte ved å hevde at samfunnets informasjonstilgang ikke blir svekket «i særlig grad» (punkt 2.3.3).

At Justisdepartementet (av alle) utviser så liten respekt for Sivilombudsmannens konklusjoner, er problematisk, ikke bare i denne saken, men for hele grunnlaget for ombudsmannens kontrollfunksjon i samfunnet.

Departementets bagatellisering av endringen, og den korte høringsfristen, bidrar etter vårt syn til å svekke tilliten til at forslaget vil få en forsvarlig saksbehandling.

Vi støtter ikke forslaget.

Departementet foreslår å legge inn et nytt § 26 (6) i offentlighetsloven, med et generelt unntak for alle oppføringer i elektroniske kalendre. Vi støtter ikke dette forslaget, og viser til følgende:

1. Samfunnet risikerer å gå glipp av viktig informasjon.

Innsyn i kalenderoppføringer gir samfunnet informasjon om hvilke møter som gjennomføres, hvem som deltar på møtene og hva som er agendaen for møtet. Dette gjør det mulig å kontrollere hvem som kan ha påvirket beslutninger, en statsråds eller kommunalsjefs prioriteringer mv. Den offisielle kalenderen som publiseres, for eksempel fra SMK, består kun av et *utvalg* arrangementer. Vi går fra å velge selv hva vi vil ha innsyn i, til å gi maktpersoner full styring over hva vi får vite. Det er etter vårt syn opplagt at samfunnet med dette mister tilgangen til viktige opplysninger. Et aktuelt eksempel på dette er Dagbladets nylige avsløringer om at forretningsmannen Gjelsten hadde møter med Klima- og energidepartementet om gift-deponi³ under Brevik og Heistad, etter at kommunestyret i Porsgrunn hadde stemt ned planene. Som følge av at ordføreren i Porsgrunn ba om innsyn i alle kalenderinnføringene i den elektroniske kalenderen til statsråd Ola Elvestuen og statssekretær Atle Hamar, for perioden 17. januar til 13. juli i år, ble det offentlig kjent hvem som har fått møte politikerne for å legge frem sin sak, på ulike tidspunkt i prosessen. Innføringene i Klima- og miljødepartementets kalender ga for første gang dermed også et innblikk i hvilke møter Bjørn Rune Gjelstens selskap NOAH og Gjelsten selv har hatt med departementet i saker om deponi i Brevik og i Nesset kommune, møter verken ordføreren, kommunestyret eller lokalbefolkningen i Porsgrunn

² <https://www.dagbladet.no/nyheter/statsminister-erna-solberg-varsler-lovendring-vil-hemmeligholde-sin-egen-og-offentlige-ansattes-kalendrer/69610412>

³ <https://www.dagbladet.no/nyheter/kalenderpost-avslorer-gjelstens-mote-med-departementet-om-hemmeligstemplett-gift-plan/70147333>

visste hadde funnet sted. Innsyn i møtekalenderen viste blant annet at Bjørn Rune Gjelsten personlig var innkalt til et møte tre dager før departementet fikk det private forslaget fra Gjelstens selskap om hvordan en statlig reguleringsplan kan konsekvensutredes. Det kan ikke være noen tvil om at denne type opplysninger er både relevante og interessante for samfunnet.

Også opplysninger om at møter eller planer avlyses, endres eller avslås, kan være av allmenn interesse. Per Sandbergs tur til Iran, der det skal ha vært oppført Tyrkia i kalenderen⁴, Per Sandbergs deltagelse på feiringen av den iranske nasjonaldagen på Akershus festning 8. februar i år, og SSB-saken høsten 2017, der et planlagt møte mellom SSB-sjefen og finansministeren, ble avlyst. Det avlyste møtet mellom Meyer og Jensen var en sentral opplysning for den offentlige debatten videre. Man kan også se for seg andre møter som er av stor offentlig interesse, for eksempel at fiskeriministeren møter personer fra oppdrettsnæringen eller en kommunesjef som har møte med en privat utbygger. Dette er opplysninger som etter forslaget vil kunne være hemmelige.

Vi stiller oss videre undrende til departementets påstand om at det vil «vera ganske så usikkert kor langt innsynsretten gjeld» for innføringer som gjelder både arbeidsrelaterte og private gjøremål. Dette er avgrensninger forvaltningen må gjøre i alle innsynskrav som mottas. E-post og sms vil også kunne inneholde arbeidsrelaterte og private opplysninger, forvaltningen må da gjøre en konkret vurdering og evt. sladde det som ikke er underlagt innsynsretten. Her finnes det klare føringer i forvaltningspraksis og forarbeider som er like relevante for kalenderoppføringer som for opplysninger som står andre steder.

Mange av kalenderoppføringene faller klart innenfor det som er omfattet av innsynsretten, noe også Sivilombudsmannen er tydelig på i de to uttalelsene som er gjengitt i høringsnotatet på s.4.

2. Loven har nødvendige unntak.

Offentlighetsloven har unntak som verner om beskyttelsesverdige interesser, som sikkerhetshensyn (§ 21), økonomiske forhold/budsjett (§§22, 23) personalforvaltning (§ 23), interne prosesser (§ 14, 15) mv. Den enkeltes private oppføringer vil ikke være omfattet av saksdokumentbegrepet i § 3, og følgelig heller ikke være omfattet av innsynsretten. I tillegg har vi offentlighetsloven § 13, jf. fvl. 13 første ledd nr. 1 som oppstiller plikt til å unnta «noens personlige forhold». Endelig har vi § 28(2) om at innsynskravet må gjelde «ei bestemt sak eller i rimeleg utstrekning saker av ein bestemt art», som vil begrense muligheten til å få innsyn i alle kalenderpostene til en offentlig ansatt, uten nærmere avgrensningskriterium.

Vi mener det er en svakhet med høringsnotatet at man ikke vurderer om disse unntakene vil ivareta de hensynene som ligger bak forslaget. Dette vil være mer i tråd med et grunnleggende krav om at man forsøker mindre inngripende tiltak enn fullstendig hemmelighold.

3. Hvor det er lagret, vil avgjøre samfunnets rett til innsyn.

Forslaget fraviker et grunnleggende prinsipp i offentlighetsloven, at det er innholdet i informasjonen som skal avgjøre retten til innsyn, ikke hvor den er lagret.

I Justisdepartementets veileder til offentlighetsloven, punkt 4.4.2.2. beskriver man dette som at dokumentbegrepet er «teknologi- og informasjonsnøytralt». Det skal altså ikke ha noe å si for innsynsretten, *hvordan* informasjonen er lagret. Forslaget til departementet snur opp ned på dette prinsippet, og sier at hvor det er lagret får *avgjørende* betydning for retten til innsyn. Dette utgjør et

⁴ <http://filternyheter.no/holdt-iran-reisen-hemmelig-sandbergs-egget-departement-trodde-han-var-i-tyrkia/>

potensielt «friområde» for forvaltningen der man kan drive saksbehandling uten offentlighetens innsyn.

Det er rett som departementet skriver, at dersom det skjer saksbehandling i elektroniske kalendre, vil dette være omfattet av innsynsretten og dermed også journalføring- og arkiveringsplikten (høringsnotatet punkt 2.2.2 s. 6). Problemet er at det er svært varierende praksis for hvordan denne plikten etterlevs. Dette var bla. konklusjonen i evalueringen av offentlighetsloven, i rapporten fra Oxford Research⁵, punkt 5.4, der det bla. står:

«E-post, SMS og muntlige samtaler oppfattes ofte som uformelle, og journalføres derfor sjelden selv om innholdet er relevant i saksbehandling.»

I rapporten konkluderes det også med at det er identifisert noen omgåelser av offentleglova som involverte toppledere i organisasjonene (se punkt 1.10 i rapporten).

Pressens offentlighetsutvalg undersøkte fra januar 2015 til og med august 2016 departementenes og Statsministerens kontors journalføring og deres publisering av journalposter i Offentlig elektronisk postjournal (OEP)⁶. Utvalget konkluderte med at 13 av 15 departementer hadde en praksis som utvalget mente var kritikkverdig og lovstridig. Verst var Justis- og beredskapsdepartementet som hadde en gjennomsnittstid på 39,4 virkedager fra dokumentdato til publiseringsdato i den offentlige journalen. Sterkt forsinket journalføring/publisering gjør at møter kan avvikles i hemmelighet, uten at offentligheten får kjennskap til hva som skjer, og at relevante dokumenter som sendes med møteinnkallingen, ikke fremgår av journalen før lenge etter saken har vært aktuell.

Vi tror derfor ikke, som departementet legger til grunn i høringsnotatet, at det baserer seg på en «misforståelse» når Sivilombudsmannen i uttalelsen av 8. februar 2018 skriver at SMKs forståelse av loven kan åpne for en «omgåelse av offentleglova» ved at «informasjon som i dag sendes per brev eller e-post, vil bli sendt ved hjelp av møteinnkallinger i Outlook for å unngå at allmennheten får innsyn i informasjonen.». Tvert imot tror vi dette bygger på ombudsmannens langvarige erfaring gjennom klagesaker mot det offentlige. Det kan både handle om bevisste valg fordi man ikke ønsker offentlighet, men også om uvitenhet eller at systemet for journalføring og arkivering er så tungvint at det ikke gjennomføres i praksis. Resultatet er uansett at arkivverdig informasjon, ikke blir arkivert eller registrert i offentlig journal.

Vi er derfor sterkt kritisk til at man bryter med det viktige prinsippet om at det er innhold og ikke form som avgjør retten til innsyn, og mener forslaget tilrettelegger for en praksis der opplysninger urettmessig holdes tilbake.

4. Journalen fanger ikke opp alt.

Departementet argumenterer med at det meste av interesse vil fremgå av offentlig journal. Per Sandbergs deltagelse på feiringen av den iranske nasjonaldagen på Akershus festning 8. februar i år, ble ikke journalført. Departementet argumenterte da med at man ikke journalfører hvis statsråden bare deltar uten å ha noen rolle utover det (Aftenposten 8.8.2018⁷). Vi viser for øvrig til punktet over om konklusjonene fra evalueringen til Oxford Research og Pressens offentlighetsutvalg som viser at

⁵ <https://www.regjeringen.no/contentassets/ea397b7b91d645ec8440fc6fc2bcac75/evaluering-av-offentleglova-oxford-research-.pdf>

⁶ <http://presse.no/offentlighet/pressens-offentlighetsutvalg/dugnader-og-undersokelser/rapport-departementenes-smks-journalforing/>

⁷ <https://www.aftenposten.no/norge/i/VRwebV/Regjeringen-bekrefter-Fiskeriminister-Per-Sandberg-Frp-deltok-offisielt-under-Irans-ambassades-feiring-av-den-islamske-revolusjonen>

det at noe rent formelt er omfattet av journalføringsplikten, ikke nødvendigvis fører til at det blir journalført, og i hvert fall ikke på det tidspunktet saken er aktuell og opplysningene er relevante.

5. Jussprofessor advarer.

Jussprofessor Jan Fridthjof Bernt advarer mot forslaget og mener det vil skape en innsynsfri sone i norsk forvaltning, der forvaltningen selv avgjør hva borgerne skal få innsyn i, uten å måtte oppgi noen saklig grunn (Dagbladet, 12. juli 2018⁸). Bernt mener det er uholdbart å bruke hensynet til enkelte typer offentlig ansatte, som barnevernansatte, som begrunnelse for et generelt unntak for all informasjon som legges inn i offentlig ansattes kalender, og uttaler følgende:

- Men å bruke slike særlige behov som begrunnelse for et generelt hemmelighold av all informasjon som legges inn i offentlig ansattes kalender, er ikke holdbart. Det vil være å etablere en innsynsfri sone i norsk forvaltning, der forvaltningen selv avgjør hva borgerne skal få innsyn i, uten å måtte oppgi noen saklig grunn.

6. Forslaget er dårlig begrunnet.

Innsynsretten er en viktig del av vår ytringsfrihet, jf. GrL § 100 (1) og EMK art. 10. Både Høyesterett og Europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har slått fast at tilbakeholdelse av informasjon er et inngrep i ytringsfriheten, jf. Høyesteretts avgjørelser i Rt. 2013-374 og Rt. 2015-1467, og sist i storkammeravgjørelsen Magyar mot Ungarn fra 8. november 2016. I tillegg er innsynsretten grunnlovsfestet i § 100 (5). Samlet tilsier dette at all tilbakeholdelse av informasjon må være godt begrunnet.

Tilsvarende terskel må selvsagt også ligge til grunn for alle lovendringer. Når departementet nå foreslår å endre offentlighetsloven, slik at opplysninger som tidligere har vært offentlige, nå skal kunne unntas offentlighet, må det stilles strenge krav til begrunnelsen. Dette gjelder særlig når det kommer en lovendring som tilsier hemmelighold av alt uten konkrete vurderinger. Vi kan ikke se at de argumentene som fremgår av høringsnotatet, er spesielt tungtveidene. Dette vil vi utdype nedenfor:

*** Offisielle kalendre:**

Departementet viser til at statsministeren selv legger ut utvalgte arrangementer og møter i sin offisielle kalender. Dette erstatter på ingen måte behovet for en selvstendig rett, der samfunnet selv kan kreve innsyn. Det unike med innsynsretten etter offentlighetsloven er nettopp samfunnet selv kan velge hva man ønsker innsyn i, og at de som vurderer innsyn må ha gode grunner for å holde opplysninger hemmelig, og ikke bare dele opplysninger etter eget skjønn. En lov som legger opp til at de som sitter ved makten selv skal bestemme hva samfunnet skal få innblikk i, er det motsatte av åpenhet. For å understreke dette poenget viser vi til uttalelser fra kommunikasjonssjef Jon Berg i Klima- og energidepartementet, i forbindelse med giftdeponisaken omtalt over, som skrev følgende i en e-post til Dagbladet:

⁸ <https://www.dagbladet.no/nyheter/professor-advarer-mot-ernas-forslag---vil-skape-en-innsynsfri-sone-i-norsk-forvaltning/70003694>

- Dette er ikke en kopi av statsrådets kalender altså, det er bare et lite utvalg, opptredener som er åpne og som kan ha interesse for journalister og andre.

*** «Overvåking av offentlig ansatte»**

I sitt svarbrev til Sivilombudsmannen har SMK uttalt at innsyn i kalenderoppføringer gir «allmennheten rett til å overvåke ansatte i de samme virksomhetene». Dette er etter vårt syn er merkelig argumentasjon som kan vitne om dårlig innsikt i offentlighetsloven, formålet med den og dens begrunnelse. Som nevnt over vil private avtaler falle utenfor dagens rett til innsyn, og det at samfunnet har innblikk i det forvaltningen foretar seg av saksbehandling, er ikke overvåking, men *åpenhet*. Vi viser for øvrig til punkt 2 over om at § 28(2) vil begrense muligheten til å få innsyn i kalenderoppføringer uten andre avgrensningskriterier.

*** Ikke et tema i 2006**

Da ny lov trådte i kraft i 2006, hadde vi allerede elektroniske kalendre. Likevel var ikke dette et tema under Stortingets behandling. Departementet har i den offentlige debatten om forslaget (Her og nå 2. august) hevdet at problemstillingen ikke var aktuell da gjeldende lov trådte i kraft. Dette stemmer ikke. Elektroniske kalendre var i bruk i 2006, men Stortinget så ikke behov for å lage særlige regler for oppføringer i disse. Man kan dessuten også tenke seg at innsynsretten også omfatter offentlige ansattes filofakser, dersom disse brukes til å notere ned offisielle møter med forvaltningen. Vi minner igjen om at lovens system er at det er innhold, og ikke form, som avgjør retten til innsyn.

***Arbeidskrevende:**

Det er ingen tvil om at det koster å være åpen. Det er tidkrevende å behandle innsynskrav og registrere opplysninger i offentlig journal. Dette kan likevel ikke føres som et selvstendig argument mot innsyn. Retten til innsyn i en grunnleggende rettighet som forvaltningen har plikt til å følge opp. Mange av de problemstillingene som skisseres i høringsnotatet, særlig punkt 2.3.1, kan enkelt løses ved at man innfører standardisering for kalenderoppføringer, og forhåndskategorisering slik at man enkelt kan skille ut private og jobberelaterte oppføringer. Det vil også løse utfordringene departementet trekker frem ved at personen som opprettet eller utformet innføringen, ikke lenger er en del av organet. Vi viser her til vedlagt skjermdump som viser hvor enkelt dette lar seg gjøre. Det er altså mulig å løse andre problemer knyttet til innsyn i elektroniske kalenderoppføringer på en mindre inngripende måte enn å innføre fullt hemmelighold. Dette var også professor Jan Fridthjof Bernts syn da han ble spurt om dette fra Dagbladet i artikkelen nevnt over:

- Jeg ser at det finnes praktiske problemer knyttet til innsyn i Outlook-kalendre som bør løses, men ikke på den måten regjeringen her går fram. Her kan det være behov for særlige regler om journalføring, og om saksbehandlingen ved anmodning om innsyn i slike. Men å bare lage et generelt unntak for Outlook-kalendrer er etter min oppfatning klart i strid med lovens intensjoner.

- Kanskje bør man for eksempel se på muligheten for å unnta tid og sted for et møte, fram til møtet har funnet sted. Slik løser man sikkerhetsproblemer, som for eksempel at innsyn i kalendere kan brukes til planlegging av straffbare handlinger.

- Man kan også skjerme at man skal ha fortrolige samtaleprosesser. Men når samtalen er slutt, må vi alle kunne kreve å få vite hvem forvaltningen har snakket med, og når.

Ingen av disse alternativene er drøftet i høringsnotatet, i stedet går man rett på fullt hemmelighold.

****De fleste oppføringene vil være «organinterne»***

Vi er kritiske til departementets argumentasjon på s. 11 punkt 2.3.2 om at innsynskrav neppe vil føre til at det blir gitt ut særlig mye informasjon fordi de fleste oppføringer vil måtte unntas som «organinterne» eller andre unntak i offentlighetsloven.

For det første stiller vi spørsmål om det virkelig er slik at en stor del av oppføringene vil være «organinterne». Oppføringer om møter med personer og institusjoner utenfra vil i all hovedsak ikke være «organinterne». Det er grunn til å tro at mange av oppføringene i elektroniske kalendre også består av dette.

Hele problemet med denne argumentasjonen er dessuten at man ser helt bort fra plikten til å vurdere merinnsyn i offentlighetsloven § 11, som gjelder alle type opplysninger, bortsett fra de som er underlagt taushetsplikt. Man argumenterer altså ut i fra et utgangspunkt om at man aldri vil praktisere merinnsyn for kalenderoppføringer, og at man derfor vil ende opp med å gi ut svært lite. Det er en urovekkende argumentasjon fra et departement som har det overordnede ansvaret for loven, og som derfor bør vært godt kjent med plikten til å vurdere merinnsyn.

Plikten til å vurdere meroffentlighet gjelder også for organinterne dokumenter, selv om det skal mindre til for at hensynet til saksbehandlingen tilsier unntak, enn andre type interne dokumenter. Hensynet bak unntaket for organinterne dokumenter er muligheten til å ha en «fri og uforpliktende dialog» innad i et organ, se punkt 6.4.1. i Ot.prp. 102 (2004-2005) som viser til St. meld. nr. 32 (1997-98):

«Interne vurderinger og meningsbrytninger som ledd i saksbehandlingen på veien mot et standpunkt bør som i dag kunne unntas fra offentlighet. Det vises her også til faren for at offentlighet for interne dokumenter vil føre til at forvaltningen i større grad velger muntlige kommunikasjonsformer i stedet for skriftlige. Selv om en slik utvikling motivert av ønsket om å unngå offentlighet ikke er akseptabel både ut fra hensynet til en rasjonell og betryggende saksbehandling og hensynet til i ettertid å kunne dokumentere grunnlaget for beslutningene, kan slike konsekvenser vanskelig fullt ut unngås. Offentlighet omkring interne dokumenter kan også skape forventninger om et bestemt resultat. Dette kan virke uheldig når den endelige avgjørelsen i saken skal tas; det kan føre til at beslutningsfriheten innskrenkes, og at det foreløpige resultatet legges til grunn også i det endelige vedtaket, selv om det alle forhold tatt i betraktning ikke er den beste løsningen. Og velger man i en slik situasjon den beste løsningen, vil den ikke svare til de forventningene som de interne dokumentene har skapt.»

Etter vårt syn er dette ikke spesielt treffende for kalenderoppføringer. Det er derfor etter vårt syn større grunn til å praktisere merinnsyn for kalenderoppføringer enn for andre type organinterne dokumenter. Men departementet tar likevel motsatt utgangspunkt – her vil det aldri praktiseres merinnsyn. Et slikt utgangspunkt kan vi ikke forstå er rettslig holdbart. Innsynskrav skal vurderes konkret, og her kan ikke merinnsynsvurderingen generaliseres. Blant annet må det vurderes om innsynskravet gjelder hendelser som har vært eller skal finne sted, hvor stor allmenn interesse informasjonen som etterspørres har osv.

****Oppføringene vil være ufullstendige / gi et feil bilde av en sak***

Denne argumentasjonen er også velkjent gjennom innsynspraksis i andre type dokumenter. Det er

alltid en fare for at innsyn i en samling av opplysninger- uavhengig av hvor de er oppført - gir et skjevt eller feil inntrykk av en sak. Dette har vært vurdert av lovgiver, som har landet på at dette kan føre til utsatt innsyn opplysningene «gir eit direkte misvisande bilete av saka, og at innsyn derfor kan skade klare samfunnsmessige eller private interesser.» Men som utgangspunkt, er dette alene ikke tilstrekkelig for å holde opplysninger tilbake. Vi kan ikke se at departementet har gitt noen god begrunnelse for hvorfor det skal gjelde en lavere terskel for elektroniske kalenderoppføringer.

7. Forslag til ny bestemmelse i § 14.

I stedet for å innsnevre retten til innsyn, foreslår vi å forsterke den gjennom en ny bokstav i § 14 i offentlighetsloven om interne dokumenter. Etter vårt syn bør kalenderoppføringer som utgangspunkt være offentlige, med mindre det foreligger gode grunner for unntak. Disse grunnene bør være noe mer enn at det er internt. Vi viser i denne forbindelse til vår drøfting over av unntaket for interne dokumenter, der vi argumentere for at denne bestemmelsen først og fremst skal beskytte interne drøftelser, og ikke møteaktivitet eller andre planlagte aktiviteter. Dette vil også være i tråd med komiteens merknader i Innst. O nr. 41 om at unntaksregelen for organinterne dokument ikke blir brukt i større grad enn der hensynet bak unntaket gjør seg gjeldende, jf. punkt 2.5 og for øvrig regjeringens uttalte mål i Jeløya-erklæringen, under punktet om åpenhet og innsyn: «Åpenhet og innsyn er grunnleggende i et demokrati. Åpenhet gir borgerne mulighet til større innflytelse i beslutningsprosesser og er svært viktig for å opprettholde tillit til det politiske systemet. Dessuten er åpenhet et sikkerhetsnett mot maktmisbruk og korrupsjon.»

Å få innblikk i hvem som har møtt hvem, er en viktig forutsetning i forebygging av maktmisbruk og korrupsjon.

Vi fremmer derfor følgende forslag til ny bokstav e i offentlighetsloven § 14:

§ 14. Dokument utarbeidet for eiga saksførebuing (organinterne dokument)

Eit organ kan gjere unntak frå innsyn for dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing.

Første ledd gjeld ikkje:

e) *innføringer i elektronisk kalender*

Høringsnotatet punkt 3: Innsyn i regjeringsdokument

Her foreslår departementet tre endringer, som i høringsnotatet blir kalt «klargjøringer», jf. punkt 3.3.2:

- Å endre offentlighetsloven slik at det fremgår at offl. § 14 (1) at r-notater mv. regnes som organinterne dokumenter.
- Legge til et annet ledd i § 7 i sivilombudsmannsloven om et nytt andre ledd med bokstavene a-g som avskjærer ombudsmannens rett til å kreve innsyn i diverse dokumenter tilknyttet r-notater.
- En ny bestemmelse i arkivforskriften § 25.

Vi støtter ikke endringen om et nytt annet ledd i § 7, som vil begrense ombudsmannens rett til å kreve alle relevante opplysninger i en pågående klagesak. Dette bygger vi på følgende:

Sakens opplysning overfor Sivilombudsmannen blir svekket

Som også departementet er inne på i høringsnotatet, vil et slikt unntak føre til at sakens opplysning overfor Sivilombudsmannen, blir svekket. Vi er ikke enige i departementets videre resonnement i punkt 3.3.2 (s. 20) om at dette ikke er helt treffende, fordi forvaltningen uansett plikter å gi opplysninger om det faktiske grunnlaget, den reelle begrunnelsen og de hensynene avgjørelsen bygger på. Når Sivilombudsmannen ikke har tilgang til selve dokumentet, men blir prisgitt forvaltningens egen utvelgelse av relevant informasjon, svekker dette grunnlaget for klagebehandlingen. Dette gjelder både tilgangen til selve r-notatene, og ikke minst tilgangen til «sitat fra, omtale av og referanser til dokumenter som nevnt i bokstav a til e og omtaler i interne notater av politiske prosesser i regjeringen (g). Vi omfatter dette som et svært omfattende inngrep i Sivilombudsmannens rett til å se alle dokumenter i en klagesak, og en betydelig svekkelse av ombudsmannens mulighet til å utøve kontroll med forvaltningen. Forslaget gjør det svært enkelt for forvaltningen å unngå ombudsmannens søkelys, ved å gi så omfattende muligheter til selv å velge hvilke dokumenter/opplysninger som skal sendes inn. Konsekvensene blir svekket rettsikkerhet for den enkelte som følge av en svekket kontrollordning.

Vi minner her om at Sivilombudsmannens funksjon i en sak nettopp er å ettergå forvaltningens avgjørelser og myndighetsutøvelse. Det kan for eksempel være saker der forvaltningen beskyldes for hemmelighold i strid med loven. Hvis man først legger dette som premiss – at forvaltningen kan tenkes å holde tilbake informasjon som samfunnet har krav på - er det liten grunn til å tro at denne informasjonen vil utleveres på eget initiativ i forbindelse med en klagesak hos Sivilombudsmannen. Selv om vi i de aller fleste tilfeller må kunne anta at forvaltningen er lojale og gir ut den informasjonen den skal, må loven utformes med tanke på det motsatte – at forvaltningen bevisst bryter loven. Da må Sivilombudsmannen ha tilgang til grunnlagsdokumentet, og ikke en utvelgelse av opplysninger fra dem som blir kontrollert. Vi minner for ordens skyld også om at ombudsmannen har taushetsplikt for alt de får tilgang til av informasjon, jf. sivilombudsmannsloven § 9(2), og er sikkerhetsklarert.

Sivilombudsmannen kritisk til det departementet beskriver som «etablert praksis».

Departementet skriver på s. 17 i høringsnotatet, punkt 3.2.3: «Det har danna seg ein fast praksis ved at skiftande regjeringar gjennomgåande har avslått å oversende regjeringsdokument til Sivilombudsmannen».

Vi kan ikke se at det er grunnlag for en slik påstand. Sivilombudsmannen ber om de dokumenter de trenger til enhver tid. De gangene ombudsmannen har godtatt at r-notater ikke blir oversendt, er det lagt til grunn at saken er godt nok opplyst til å foreta en kontroll. En praksis der r-notater ikke blir tilgjengeliggjort for ombudsmannen til tross for at de ber om dem, har ikke hjemmel i norsk lov. Daværende Sivilombudsmann, Arne Fliflet, var svært kritisk til en slik tilbakeholdelse, og uttalte følgende til NTB 25.05.2014⁹:

⁹ <https://www.dn.no/nyheter/politikk/Samfunn/2014/05/25/Norge/sivilombudsmannen-nektes-snscooterinnsyn>

– Prinsipielt er det uheldig at noe holdes unna Ombudsmannens innsyn. For å kontrollere innholdet i et dokument, må jeg se det, sier sivilombudsmann Arne Fliflet til NTB.

– Jeg må forutsette at Statsministerens kontor vet at jeg ikke vil gå videre med taushetsbelagt informasjon. Jeg har taushetsplikt herfra til månen, sier Fliflet.

Og vi har flere eksempler på at ombudsmannen har bedt om denne type dokumenter, for eksempel **sak 14/5896-48, 2013/1329**, og **13/1364-5**, men ikke fått det. I sistnevnte sak stilte ombudsmannen flere kritiske spørsmål til manglende utlevering av r-notater.

Det samme ble gjort i **sak 2013/1329**, der ombudsmannen bla uttaler (våre uthevelser):

«Spørsmålet som er tatt opp med departementet i denne saken gjelder ikke om det skal gis innsyn til offentligheten i dokumentet som opplyses å være et regjeringsnotat, men om ombudsmannen skal få innsyn i dokumentet for å kontrollere departementets avgjørelse. Kontrollen vil i et slikt tilfelle bestå i å fastslå at dokumentet faktisk er et regjeringsnotat som kan unntas fra innsyn uten krav om en konkret merinnsynsvurdering etter offentleglova § 11.

Ombudsmannen må kunne legge til grunn at et dokument er et regjeringsnotat når dette blir opplyst. Etter Grunnloven § 75 f) tilkommer det Stortinget blant annet «at lade sig forelægge Statsraadets Protokoller», og det er naturlig at det er Stortinget som eventuelt fører kontroll med Regjeringens dokumenter i saker som legges frem for Kongen i statsråd. Etter Grunnloven § 82 annet punktum må intet medlem av statsrådet fremlegge uriktige eller villedende opplysninger for Stortinget eller dets organer. Jeg må derfor kunne legge til grunn at de opplysninger som er gitt er korrekte, og har kommet til at det i denne og lignende saker ikke vil være nødvendig for ombudsmannen å få oversendt regjeringsnotatene for å kunne vurdere en klage over avslag på innsyn. Dette generelle standpunktet gjelder imidlertid ikke uten forbehold. **I saker som gjelder forvaltningens virksomhet der rettssikkerhetsmessige spørsmål vil være av betydning, vil det, etter en konkret vurdering, kunne vise seg nødvendig for ombudsmannen å se et regjeringsnotat for å kunne utføre sine kontrolloppgaver.**

De hensyn som gjør seg gjeldende for regjeringsnotatene, gjør seg i utgangspunktet ikke gjeldende for et internt notat i departementet. Et slikt notat er forvaltningens dokument og må vurderes deretter i spørsmål om offentlighet. Det er ikke rettslig grunnlag for å unnlate å foreta en konkret merinnsynsvurdering for ethvert internt notat i departementet som omhandler et regjeringsnotat. Selv om det vil være hensyn som tilsier at det ikke utvises merinnsyn i deler av et notat som gjengir innholdet av et regjeringsnotat, vil det også kunne være deler av notatet der hensyn til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak, jf. offentleglova § 11. Forvaltningens notater med faglige innspill har et prinsipielt annet utgangspunkt enn regjeringsnotatene, og det vil være nødvendig for ombudsmannens kontrollfunksjon at ombudsmannen kan kreve fremlagt slike notater for å kunne ta stilling til forvaltningens innsynsvurdering i lys av innholdet i notatet. Dersom ombudsmannen ikke får oversendt departementenes interne notater som angivelig omhandler regjeringsnotater, **legges det til rette for en praksis der forvaltningen kan skjerme saker fra innsyn for offentligheten ved at utredninger som etter sitt innhold skal være gjenstand for vurderinger om merinnsyn skrives inn i notater som ikke er gjenstand for ombudsmannens kontroll.»**

Vi viser også til **sak 2004/2316**, der ombudsmannen bla uttaler:

«Det er uheldig at Forsvarsdepartementet ikke oversendte til meg de dokumentene jeg fant grunn til å be om. At et dokument var et innspill til et notat til sikkerhetsutvalget, medfører ikke at departementet uten videre kan unnlate oversendelse til ombudsmannen. Dersom det var knyttet usikkerhet til en oversendelse, kunne departementet alternativt ha tilbudt meg å se dokumentet på stedet.»

Vi har dessuten også eksempler på at det er blitt oversendt R-notater til ombudsmannen, for eksempel **sak 98-1017**:

«Departementet besvarte henvendelsen og viste bl.a. til behovet for fortrolige overlegninger mellom departementene i saker av politisk karakter, et behov som særlig gjorde seg gjeldende vedrørende regjeringsnotater (R-notater). **De aktuelle dokumentene ble oversendt for gjennomsyn.** Det fremgikk at de dokumenter det ble begjært innsyn i dels gjelder R-notater og dokumenter utarbeidet i forbindelse med slike, og dels andre typer dokumenter som har vært utvekslet mellom departementene.»

I Sivilombudsmannens årsmelding for 2006 oppsummerer ombudsmannen egen høringsuttalelse til Justis- og politidepartementets høringsnotat fra 2005 med forslag til endringer i lovverket som tilpasning til tvisteloven. Her foreslo Sivilombudsmannen å oppheve ombudsmannsloven § 7 annet ledd i sin helhet, slik at de ville få en innsynsrett på lik linje med hva som for eksempel er tilfellet for Folketingets ombudsmand i Danmark. Som støtte for dette ble det bl.a. vist til at Utenriks- og konstitusjonskomiteen i Innst. O. XV (1961–62) side 7 mente at «**det riktige siktepunkt må være at ombudsmannen har rett til alle opplysninger som har betydning for den sak han har til behandling**», og at spørsmålet ikke ville skape særlige vansker i praksis blant annet fordi forvaltningen selv vil være interessert i at alle tilgjengelige opplysninger i en sak blir gitt til ombudsmannen.

I samme avsnitt fra årsmeldingen viser Sivilombudsmannen til at det i forarbeidene til ombudsmannsloven uten nærmere drøftelser ble lagt til grunn at «**Ombudsmannen må få samme rett som domstolene til å kunne kreve opplysninger som er omfattet av taushetsplikt**, jf. lov om rettergangsmåten i tvistemål av 13. august 1915 §§ 204–206, eller opplysninger som angår forretnings- og driftshemmeligheter, jf. rettergangsloven § 209». Formålet var med andre ord ikke først og fremst å begrense ombudsmannens rett til å kreve opplysninger fra forvaltningen, men å sikre at ombudsmannen skulle ha samme rett som domstolene til å kreve slike opplysninger. Videre het det: «Likeså er en enig i at bestemmelsene i rettergangsloven §§ 207 og 208 gis tilsvarende anvendelse, selv om disse bestemmelsene må antas å få svært liten betydning i forhold til Ombudsmannen», jf. Ot.prp. nr. 30 (1959–60) side 19.

Ombudsmannen skriver videre om innholdet i høringsuttalelsen:

«Videre ble det vist til at reelle hensyn tilsier at det samme gjelder for oversendelsen av skriftlige nedtegnelser av slike opplysninger, noe som ble lagt til grunn av Utenriksdepartementet i ombudsmannssak 2000/382. I den saken, som gjaldt avslag på en begjæring fra avisen Bergens Tidende om innsyn etter offentlighetsloven i flere dokumenter om Globus II-radaren i Vardø, anmodet jeg Kongen i statsråd om utlån av de dokumentene som var holdt hemmelige av hensyn til rikets sikkerhet eller fremmed stat. Anmodningen ble etterkommet, slik at jeg og to av mine medarbeidere fikk innsyn i de aktuelle dokumentene. Det ble videre påpekt at praksis i forhold til øvrige taushetsbelagte saksdokumenter og opplysninger fra forvaltningen, jf. tvistemålsloven § 204 nr. 2, alltid har vært at ombudsmannen har bedt om, og stilt spørsmål knyttet til, slike dokumenter, uten først å innhente samtykke fra vedkommende departement. Videre ble det påpekt at forvaltningen

nærmest unntaksfritt har etterkommet dette, slik at tvistemålsloven § 204 nr. 2 i praksis ikke har voldt noen særlige tolkningsproblemer. Det ble vist til at dette også må sees i lys av den omfattende taushetsplikt som både jeg og mine medarbeidere har i forhold til opplysninger som mottas i tjenesten, jf. ombudsmannsloven § 9 annet ledd.

Jeg ga likevel uttrykk for at jeg legger til grunn at forvaltningen ikke kan være avskåret fra å oversende slike dokumenter i den grad de inngår i, eller kaster lys over, den saken som behandles av ombudsmannen, eller dersom det for øvrig er hensiktsmessig ut fra tilliten til forvaltningen. Videre påpekte jeg at ombudsmannen ikke kan være avskåret fra å motta og legge til grunn opplysninger i regjeringsnotater som er innsendt fra klagere som måtte ha disse i sin besittelse. (...) I høringsuttalelsen fant jeg deretter grunn til å redegjøre kort for rettstilstanden i Danmark og den danske ombudsmannsloven 12. juni 1996. Den danske ombudsmannsloven inneholder ikke i dag noen tilsvarende begrensninger som den norske, når det gjelder ombudsmannens rett til å kreve å få seg forelagt opplysninger fra forvaltningen. På bakgrunn av dette, og den betydningen det har for de undersøkelser ombudsmannen foretar, foreslo jeg å oppheve ombudsmannsloven § 7 annet ledd i sin helhet.»

Samlet mener vi dette gir et langt mer tvilsomt rettskildemessig grunnlag for lovendringen enn det departementet gir inntrykk av i høringsnotatet. At flere regjeringen tidvis har motarbeidet Sivilombudsmannens rett til tilgang til opplysninger, er ikke det samme som at det foreligger fast praksis som nå skal kodifiseres til gjeldende rett.

Sivilombudsmannen i Norge vil få en svakere posisjon enn tilsvarende ordning i Danmark.

Forslaget redegjør ikke for praksis i andre land, heller ikke våre naboland som ville vært naturlig å sammenligne med. Etter den danske ombudsmannsloven 12. juni 1996, 19 har den danske ombudsmannen ubegrenset adgang til de opplysninger og dokumenter som han anser nødvendig for kontrollen. Regjeringens forslag om å endre den norske loven, vil medføre at den norske Sivilombudsmannen får dårligere vilkår for kontroll enn det de har i Danmark. Dette foreslås uten at det en gang opplyses om eller drøftes i høringsnotatet. Vi kan ikke se at det finnes gode grunner for at Sivilombudsmannen i Norge skal ha mindre mulighet til å drive uavhengig kontroll enn i Danmark, og mener det svekker forslaget betraktelig at departementet ikke berører dette. Går forslaget gjennom ender norske borgere opp med et dårligere vern enn de har i Danmark av retten til informasjon på områder som berører r-notater, fordi kontrollen ikke blir uavhengig eller fullstendig. Det er betenkelig at det ikke problematiseres, og det er betenkelig hvis man går inn for dette i et land som ofte (-også av sittende regjering) blir omtalt som et foregangsland når det kommer til åpenhet.

Forarbeidene til tvisteloven tar ikke standpunkt til spørsmålet.

Videre mener vi henvisningen til forarbeidene til tvisteloven Ot.prp. 74 (2005-2006), er det viktig å lese dette i sammenheng med resten av teksten, og ikke bare den setningen departementet viser til i høringsnotatet. Vi viser her særlig til første setningen i avsnittet under.

«**Departementet tar ikke nå standpunkt til om det i forhold til Sivilombudsmannen bør gjelde en tilsvarende begrensning i hvordan en sak blir opplyst** (vår utheving). Det vises til det som er sagt foran om rammen for denne proposisjonen. Departementet legger til grunn at dette ikke vil medføre noen endring i den nåværende ulovfestede regel om at Sivilombudsmannen ikke har krav på å få innsyn i regjeringsnotater mv. § 22-6 er i hovedsak en videreføring av reglene i tvistemålsloven § 193, som ombudsmannsloven ikke henviser til.»

R-notatene er utarbeidet av embetsverket

Som det også står i høringsnotatet, s. 14 har r-notatene gått fra å være rene politiske dokumenter, til dokumenter utarbeidet av embetsverket. Som departementet skriver blir utkastene til notatene i all hovedsak utarbeidet av embetsverket typisk etter bestillinger fra statsråden. Da er det merkelig at man møter denne utviklingen med mer hemmelighold enn det som er lagt opp fra lovgivers side. Det naturlige ville være å sørge for at innsynsretten følger denne utviklingen, og i det minste sikre at Sivilombudsmannen får de opplysningene de trenger for å ivareta sin kontrollfunksjon overfor samfunnet. I stedet velger man altså å gå motsatt vei og begrense ombudsmannens rett til tilgang. Vi minner om at ombudsmannen vil ha taushetsplikt for denne type opplysninger.

Vi støtter ikke forslaget om et nytt andre punktum i offl. § 14 (1) om at dette også omfatter diverse dokumenter og opplysninger tilknyttet r-notater, og tilhørende endringer i § 14 (1) første ledd tredje punktum og nytt fjerde punktum.

Departementet viser til at Offentlighetslovutvalget også fremhevet et «særskilt behov for konfidensialitet for slike dokumenter». Det stemmer at utvalget drøfter forholdet til interne dokumenter i. Vi viser til følgende utdrag fra punkt 10.6.4.6 i NOUen:

«Dokumenter som knytter seg til utarbeidelse av regjeringsnotater, utkast til regjeringsnotater og eventuelle andre dokumenter der det utveksles fortrolige politiske vurderinger før en regjeringskonferanse, står i en særstilling. Det kan derfor være grunn til en mer absolutt beskyttelse mot innsyn i denne type dokumenter. Således er det ikke aktuelt å gi rett til innsyn i regjeringsnotater. Disse bør regnes som organinterne dokumenter. Dette vil også ha betydning i en interesseavveining, eventuelt ved vurderingen av om det bør utvises meroffentlighet. Tilsvarende gjelder referat fra regjeringskonferansen og den avgjørelsen som blir protokollert. Utkast til regjeringsnotater, som blir behandlet i de berørte departementene, bør også kunne unntas. På den annen side bør det i dag kunne gis alminnelig rett til innsyn i beslutningsprotokoller og referatprotokoller fra møtene i statsråd, jf. for så vidt utvalgets vurderinger i kapittel 15.5.4.»

For det første gjør utvalget disse drøftingene uten å konkludere med at det er behov for å presisere i loven at r-dokumenter skal omfattes av § 14. Det i seg selv er et argument for at vi ikke trenger en presisering. Departementet skriver videre i høringsnotatet at det er en «godt etablert ordning av det gjennomgående blir gjort unntak for slike dokumenter etter offentlighetsloven § 14 (1).» Det foreligger altså ikke i praksis noe problem som tilsier at dette presiseres. Eneste argumentet vi står igjen med er at departementet mener vil være «ryddig og nyttig» å få dette slått fast i offentlighetsloven. Vi er også uenig i dette. Rent lovteknisk mener vi det vil være forvirrende hvis man skal gå inn å nevne enkeltdokumenter som vil regnes som «Interne dokumenter», når man ikke nevner alle. Dessuten strider det med lovens system om at man alltid skal gjøre konkrete vurderinger - også i § 14-dokumenter - av om det foreligger et reelt behov for unntak. Departementets forslag kan virke som et forsøk på å tvinge praksis i retning automatisk hemmelighold for visse type dokumenter. Det er en farlig utvikling og prinsipielt alvorlig endring, selv om disse dokumentene i praksis som regel vil unntas.

Til punkt 3.3.3 om en ny § 25 viser vi til at regjeringen har nedsatt et lovutvalg, det såkalte Arkivlovutvalget, som innen mars 2019 skal foreta en samlet gjennomgang av eksisterende arkivlovgivningen. Da kan naturligvis ikke departementet på dette tidspunkt komme med forslag til en ny § 25 i arkivforskriften. Dette vil underminere utvalgets pågående arbeid.

Høringsfristen:

Avslutningsvis vil vi understreke at vi er sterkt kritiske til prosessen rundt dette lovforslaget. Forslaget ble sendt ut onsdag 4. juli med frist 3. september. I denne perioden avvikler de aller fleste i Norge sommerferie, mange sammenhengende i fire uker. Den reelle tiden vi har til å skrive høringssvar er derfor i beste fall fire uker. Dette er ikke i tråd med kravene i utredningsinstruksen punkt 3-3 om at høringsfristen på denne type lovforslag normalt skal være tre måneder, og ikke mindre enn seks uker. Fristen er satt for at man skal sikre sakens opplysning – altså at forslaget har et godt grunnlag før man treffer en avgjørelse. Vi har bedt om utsatt frist, men fått nei, angivelig fordi dette haster. Vi kan ikke se at departementet har gitt en god begrunnelse for hvorfor lovendringen haster. Dessuten - med en så kort frist risikerer man å gå glipp av viktige og nyttige innspill. Det er bekymringsverdig for utfallet av saken og det kan svekke forankringen for en eventuell lovendring. Sammen med et tynt begrunnet høringsnotat, er dette lite tillitsvekkende for videre saksbehandling.

Med hilsen

Fagpressen
Nestleder Berit Nyman

For Norsk Journalistlag
advokat Ina Lindahl Nyrud

Landslaget for Lokalaviser
generalsekretær Rune Hetland

For Norsk Redaktørforening
generalsekretær Arne Jensen

Norsk Lokalradioforbund
daglig leder Pål Lomeland

For Mediebedriftenes Landsforening
adm. Dir. Randi Øgrey

For Norsk Presseforbund
generalsekretær Elin Floberghagen