

Justis- og beredskapsdepartementet

28. juni 2023  
Deres referanse: 23/1743

## **Høring – endringer i offentleglova m.m. – unntak fra innsyn i journalinnføringer som gjelder organinterne dokumenter m.m.**

### **1. Innledning og hovedpoenger**

Norsk Journalistlag (NJ) er både en fagforening og en mediepolitisk organisasjon for redaksjonelle medarbeidere i journalistiske, redaktørstyrte medier og frilansere, og for de som utdanner seg til å bli det. Vi ivaretar medlemmenes journalistfaglige interesser, og verner om den redaksjonelle uavhengigheten og ytringsfriheten. NJ har i dag i overkant av 8550 medlemmer.

Organinterne dokumenter er data som sirkulerer internt i ett forvaltningsorgan. NJ er svært kritisk til forslaget om at forvaltningen skal kunne få fjerne alle spor av slik informasjon fra postlister og dokumentoversikter, og mener endringsforslaget ikke må følges opp.

Det er en logisk brist når det i høringsnotatet hevdes at et generelt unntak fra innsyn for journalinnføringer av organinterne dokumenter «ikke vil svekke allmennhetens informasjonstilgang.»

Innsyn i organinterne dokumenter legger til rette for verdifull data og nyttige korrektiver til forvaltningens saksbehandling. Slike typer opplysninger er ofte en pålitelig primærkilde for samfunns viktig journalistikk. Forslaget vil derfor gjøre det vanskeligere å drive kritisk og undersøkende journalistikk på forvaltningens saksfelt.

NAV-skandalen er et godt eksempel. NRK avdekket en alvorlig feiltolkning av EØS-reglene i NAV som førte til uriktige trygdekrav og urettmessige tiltak mot en rekke norske borgere. Dette ble avslørt gjennom innsyn i organinterne dokumenter som viste at NAV hadde bygget sine avgjørelser på feilaktige hensyn. Men forslaget rammer ikke bare de store graveprosjektene, men muligheten til å drive journalistikk i hverdagen også i de minste, lokale mediene.

Forslaget har mange negative konsekvenser:

- Hemmeligholdet i forvaltningen vil øke der saker kun inneholder organinterne dokumenter.
- Merinnsynsvurderingen for organinterne dokumenter blir illusorisk, og kravene om innsyn etter EMK artikkel 10 og Tromsøkonvensjonen artikkel 3 nr. 1 blir ikke etterfulgt.
- For saker som også inneholder andre typer journalførte dokumenter, vil innsynskravene øke, og dermed også klageantallet.

## 2. Hemmeligholdet i forvaltningen vil øke i saker som kun inneholder organinterne dokumenter

Det finnes saker i forvaltningen som kun inneholder organinterne dokumenter. Disse sakene vil allmennheten ikke få kjennskap til hvis forslaget vedtas. Det vil dermed ikke være mulig å be om innsyn i saken, og hemmeligholdet blir totalt.

En slik situasjon blir ekstra uheldig når forvaltningen ofte legger til grunn at data ukorrekt er organinternt. NJ har gjennomgått Sivilombudets uttalelser der klager har bedt ombudet vurdere om dokumentet er organinternt, slik det innklagede forvaltningsorganet har hevdet i sitt avslag på innsyn. I 64 prosent av sakene (9 av 14 saker<sup>1</sup>) som ligger ute på ombudets hjemmeside, er konklusjonen at forvaltningen feilaktig har anført at dokumentet er organinternt. Når slike opplysninger ikke lenger kan kontrolleres av utenforstående fordi man ikke har kjennskap til saken, vil også andre typer dokumenter som ikke er organinterne, dekkes av et totalt hemmelighold. Forslaget som gjelder organinterne dokumenter vil dermed også kunne fjerne spor av andre typer dokumenter fra postlister og dokumentoversikter, som allmennheten da ikke får kontrollert.

## 3. Merinnsynsvurderingen blir illusorisk og internasjonale innsynskrav følges ikke opp

Dagens unntaksadgang for organinterne dokumenter bygger på en plikt til å vurdere merinnsyn. Når man med forslaget ikke vil kunne finne informasjonen verken i postlister eller dokumentoversikter, blir merinnsynsvurderingen for organinterne dokumenter illusorisk. Hurdalsplattformens forpliktelse om å «Sikre at (...) prinsippet om meroffentlighet praktiseres i alle offentlige virksomheter», synes ikke å ha stor betydning for regjeringen.

---

<sup>1</sup> Sak 2008/704 medhold, 2009/21 medhold, 2009/272 medhold, 2010/417 ikke medhold, 18.10.2011 medhold, 2012/3391 ikke medhold, 2014/2291 medhold, 2016/1006 og 2016/1234 (slått sammen) ikke medhold, 2019/109 medhold, 2020/2031 medhold, 2020/4858 ikke medhold, 2022/1299 medhold, 2022/1340 medhold og 2022/1353 ikke medhold.

Etter en konkret vurdering kan det foreligge en plikt til å gi innsyn i organinterne dokumenter. Et slikt informasjonskrav kan oppstå der det å nekte innsyn vil medføre et brudd på EMK artikkel 10. Redaktørstyrte journalistiske medier nyter et særskilt menneskerettslig vern for å kunne ivareta oppgaven som vaktbikkje («public watchdog»), jf. EMD Magyar mot Ungarn 2016. Tromsøkonvensjonen artikkel 3 nr. 1 forankrer også en plikt til å gi merinnsyn der forholdsmessighetskravet ikke er oppfylt. Slikt merinnsyn vil bl.a. være aktuelt der de etterspurte opplysningene er av faktisk karakter, noe organinterne dokumenter svært ofte er. Journalister vil således kunne ha et rettskrav på innsyn i hele eller deler av et organinternt dokument. Med forslaget vil disse internasjonale forpliktelsene ikke følges opp i norsk lovgivning.

#### **4. For saker som også inneholder andre typer journalførte dokumenter, vil innsynskravene øke og dermed også klageantallet**

Flertallet av innsynskrav fremmes av journalister – og dermed våre medlemmer. De er profesjonelle i sin håndtering av innsynskrav. Hvis forslaget går gjennom, vil de med stor sannsynlighet tilpasse seg det økte hemmeligholdet rundt organinterne dokumenter.

Måten å svare dette hemmeligholdet på, der de vet gjennom postlister eller dokumentoversikter at det foreligger andre typer journalførte dokumenter i en sak, er å be om innsyn i alle sakens dokumenter. Når de ikke vet om hvorvidt noen – og eventuelt hvor mange - organinterne dokumenter som er tilknyttet en sak, vil innsynskrav i alle sakens dokumenter være eneste måte å finne det ut på.

Forslaget vil med andre ord føre til at forvaltningen må sette inn mer ressurser i å håndtere innsynskrav som kommer til å bli mindre målrettet enn i dag. Flere innsynskrav vil samtidig føre til flere klageprosesser. Alt i alt vil forvaltningen dermed møte en utilsiktet mer krevende saksbehandlingsmengde hvis forslaget vedtas.

Gjennomføres ikke forslaget, vil derimot mottoet «Mer åpenhet, mer demokrati» klinge langt mer ekte, også for de som bruker offentleglova.

Vi registrerer at det blant dem som alt har inngitt sine høringssvar, er en betydelig motstand mot forslaget.

Advokatenforeningen skriver blant annet: «Advokatforeningens hovedsyn er at forslaget er svakt begrunnet og at dets konsekvenser – som dels er mangelfullt utredet av departementet – vil være en betydelig svekkelse av den offentlighet i forvaltningen som forutsettes i Grunnloven § 100 og som muliggjør både kontroll med forvaltningen og en opplyst offentlig debatt om forvaltningens maktutøvelse. Advokatforeningen fraråder å gjennomføre forslaget.»

Landsorganisasjonen i Norge (LO) oppsummerer forslaget slik: «LO 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.»

Dette uttaler likeledes Vestland fylkeskommune: «Vestland fylkeskommune kan ikkje slutte seg til dei føreslegne endringane i offentleglova, offentlegforskrifta og arkivforskrifta. Vestland fylkeskommune meiner at trongen for dei føreslegne endringane ikkje er tilstrekkeleg grunngeve. Vestland fylkeskommune meiner dei føreslegne endringane vil leie til mindre openheit».

Når det gjelder ytterligere negative sider ved forslaget, viser vi særlig til Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, Sivilombudet, Arkivverket, Juristforbundet og Stiftelsen Tinius sine høringsuttalelser.

Med vennlig hilsen  
for Norsk Journalistlag



Dag Idar Tryggestad  
leder



Ina Lindahl Nyrud  
advokat