

Justis- og beredskapsdepartementet

Oslo, 12. juni 2023

## **Høring - forslag til endringer i offentleglova m.m. - innsyn i journalinnføringer m.m. som gjelder organinterne dokumenter**

### 1. Innledning

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev 31. mars 2023, der det bes om innspill til forslag til endringer i offentleglova, offentlegforskrifta og arkivforskrifta, for så vidt gjelder innsyn i journalinnføringer m.m. som gjelder organinterne dokumenter.

Dette høringssvaret er utarbeidet av Juristforbundets fagutvalg for forvaltningsrett. Fagutvalget bistår Juristforbundet i spørsmål om forvaltningsrett, og avgir høringsuttalelser innenfor utvalgets fagområde. For tiden har fagutvalget følgende medlemmer:

- Advokat Ole Henrik Brevik Førland, Asker kommune
- Seniorrådgiver Charlotte Børde, Statens sivilrettsforvaltning
- Seniorrådgiver Lars Finholt Jansen, Utlendingsdirektoratet

Juristforbundet mener at departementets forslag til lov- og forskriftsendringer er svakt begrunnet, og støtter ikke forslaget.

### 2. Juristforbundets merknader

Juristforbundet mener at det i størst mulig utstrekning bør praktiseres offentlighet både i statens og kommunenes saksdokumenter. Det vises i denne sammenheng til offentleglova § 1, der det fremgår at formålet med offentleglova er å legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomsiktig, for slik å styrke informasjons- og ytringsfriheten, demokratisk deltakelse, rettssikkerhet og tillit og kontroll med forvaltningen. Dette begrunner lovens utgangspunkt og hovedregel om at alle har rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter, journaler og liknende register. De hensynene som offentlighetens rett til innsyn skal ivareta, er grunnleggende i et demokratisk samfunn. Dette innebærer at unntak fra innsyn må bygge på reelle og saklige behov, og at unntakene ikke går lenger enn det hensynene bak unntakene krever.

Departementet foreslår et tillegg i offentleglova § 14 første ledd som gjør det klart at ikke bare organinterne dokumenter som sådan, men også journalinnføringer som gjelder organinterne dokumenter, kan unntas fra offentlighet.

Juristforbundet mener at de foreslåtte endringene vil bidra til en innskrenking i offentlighetens rett til innsyn, og at forslaget ikke bygger på reelle og saklige behov. Juristforbundet er følgelig imot forslaget.

Departementet begrunner forslaget til unntak fra innsyn for journalinnføringer blant annet slik:

«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.»

Juristforbundet kan ikke se at departementet har grunnlag for å mene at «publiseringen av journalinnføringer for organinterne dokumenter på eInnsyn som følger med en eventuell journalføring av interne dokumenter, rent faktisk fører til at en del organer ikke journalfører slike dokumenter», og at den foreslåtte unntaksadgangen «vil bidra til at et større antall organinterne dokumenter journalføres og arkiveres enn i dag». Juristforbundet viser til at offentlige organer har plikt til å arkivere alle dokumenter som blir til som ledd i organets virksomhet, dersom de har verdi som dokumentasjon eller er gjenstand for saksbehandling, noe som gjelder uavhengig om dokumentene er utvekslet med eksterne eller er utarbeidet for intern bruk. Dersom offentlige organer velger å ikke arkivere dokumenter i frykt for at dokumentet skal journalføres, og følgelig kunne bli gjenstand for innsyn, burde etter Juristforbundet oppfatning møtes med målrettede tiltak for å sikre at arkivplikten overholdes. Det er for øvrig vanskelig å se at innføring i journal i det hele tatt vil bidra til økt gjenfinnbarhet internt i organet, all den tid arkivet er elektronisk og søkbart.

Juristforbundet kan heller ikke se at innsyn i journalførte opplysninger om et internt dokument vil hindre en «åpen og fri dialog internt i et organ» eller «at det underveis i saksbehandlingen gis forventninger om et konkret resultat», slik departementet anfører. Etter Juristforbundets syn er dette i direkte motstrid til offentleglovas formål, slik dette kommer til uttrykk i offentleglova § 1. Juristforbundet vil i denne sammenheng særlig påpeke at forvaltningen er satt til å gjøre en jobb på vegne av fellesskapet, og at åpenhet og gjennomsiktighet er en nødvendig forutsetning for tilliten til forvaltningen. Et unntak for journalinnføringer vil kunne bidra til en mistanke om at forvaltningen ønsker mer hemmelighold av sine interne arbeidsprosesser, noe som igjen kan redusere tilliten til forvaltningen. At departementet ikke vil «røpe ... eksistensen» av dokumenter, anses ikke som en reell og saklig begrunnelse for unntak. Det bemerkes i denne sammenheng at selve dokumentet fortsatt kan unntas innsyn

etter offentleglova § 14 – men da etter en konkret vurdering av dokumentets innhold og behovet for unntak.

Juristforbundet mener at et unntak fra innsyn for journalinnføringer av organinterne dokumenter vil innebære at en stor gruppe offentlige saksdokumenter vil falle utenfor innsynsretten, fordi de ikke blir oppdaget eller ikke kan påvises gjennom journalene. Juristforbundet viser til at unntaket for offentlighet for organinterne dokumenter etter offentleglova § 14 er en «kan»-bestemmelse, og at det alltid skal foretas en meroffentlighetsvurdering etter offentleglova § 11. Siden journalen er nøkkelen til forvaltningens arkiver og til de saker som behandles, vil et generelt unntak for slike journalinnføringer i praksis føre til en innskrenkning av offentlighetens reelle mulighet til løpende kontroll med forvaltningens saksbehandling.

Med vennlig hilsen

Sverre Bromander  
president