



Justis- og beredskapsdepartementet - JD

Postboks 8005 Dep.
OSLO

Vår referanse: 23/02397-6
Arkivkode: 041
Saksbehandler: Jostein Selle
Deres referanse: 23/1743
Dato: 28.06.2023

Høringsuttalelse – forslag til endringer i offentleglova m.m. – unntak fra innsyn i journalinnføringer som gjelder organinterne dokumenter m.m.

1 Om høringen

KS viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat 31. mars 2023 med forslag til endringer i offentleglova, offentlegforskrifta og i arkivforskriften.

Departementet opplyser at behovet for en klargjøring av reglene om offentlighet for journalinnføring av dokumenter er særlig aktualisert i forbindelse med innføring av et nytt arkiv- og saksbehandlingssystem for departementene. Det nye systemet skal innføres gradvis, men skal medføre at departementet i større grad enn i dag journalfører organinterne dokumenter. Et økt antall journalinnføringer vil dermed bli synlig på nettet gjennom elnnsyn.

Departementet ønsker innspill og synspunkter på forslaget. Høringsfrist er 5. juli i år.

2 Forslaget

Departementet foreslår å ta inn i offentleglova § 14 en hjemmel til å unnta *journalinnføringer* av interne dokumenter fra offentlighet. Med «*interne dokumenter*» menes i dette høringssvaret interne dokumenter som kan unntas fra innsyn etter § 14 første ledd. Dermed kan dokumentet journalføres, samtidig som dets eksistens er skjult for offentligheten. Merinnsyn skal vurderes på vanlig måte. Departementet foreslår også en unntakshjemmel for tilsvarende innføringer «*i liknande register*» etter § 3.

Videre foreslår departementet en presisering av at *henvisninger* til organinterne dokumenter utarbeidet etter § 9 – sammenstilling fra databaser – også kan unntas fra innsyn. I tillegg foreslår departementet endringer i offentlegforskrifta og arkivforskriften som følge av dette.

Som begrunnelse for forslaget gir departementet uttrykk for at de samme hensynene som taler for å kunne unnta et internt *dokument* fra offentlighet også gjør seg gjeldende for spørsmålet om å kunne unnta *journalinnføringen* av dokumentet, og at behovet for å unnta dokumentet og journalinnføringen må ses i sammenheng. Departementet mener at tilgangen til

metaopplysningene om dokumentet – uten informasjon om innholdet – vil kunne føre til oppmerksomhet og debatt om den pågående interne korrespondansen i offentligheten. Dette kan føre til forventninger om et bestemt resultat i den aktuelle saken dokumentet gjelder. Avsender, dato og antallet dokumenter i en sak, er eksempler på metaopplysninger som kan gi grunnlag for slutninger om den interne prosessen eller det antatte utfallet.

3 Vår anbefaling

KS støtter ikke forslaget om å etablere hjemmel for å unnta journalinnføringer av interne dokumenter fra offentlighet. Forslaget fremstår ikke som tilstrekkelig begrunnet. KS anbefaler at departementet ikke går videre med forslaget, og utdyper dette med nærmere begrunnelse nedenfor.

4 Vurdering

Som kjent kan det i lov gjøres unntak fra hovedregelen om retten til dokumentinnsyn «*ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner*», jf Grunnloven § 100, femte ledd. KS er enig med departementet i at adgangen til å unnta interne *dokumenter* fra offentlighet er godt begrunnet. Unntaksmuligheten for dokumenter er i hovedsak begrunnet i at det er nødvendig for å bevare klare ansvarsforhold utad, unngå tvil om hva som er organets beslutninger eller synspunkter, og å gi rom for interne meningsbrytninger og vurderinger på veien fram til organets standpunkt eller vurdering.

KS mener imidlertid at det er tvilsomt om adgangen til å unnta *journalinnføring* fra offentlighet har tilstrekkelig tungtveiende grunner, veid opp mot hensynet til åpenhet og innsyn. Forslaget innebærer i realiteten å innføre en mulighet til å skjule eksistensen av organinterne dokumenter fra allmenheten. En slik unntakshjemmel ville etter vårt syn kreve forholdsvis klare og tungtveiende grunner.

Til departementets anførsel om at de samme hensynene som taler for unntaksmuligheten for interne dokumenter også gjør seg gjeldende for journalinnføringen av slike dokumenter, bemerker KS at selv om de samme hensynene til en viss grad kan gjøre seg gjeldende, vil de ikke gjøre seg gjeldende med samme styrke. De uheldige sidene ved offentlighet for et internt dokument gjelder først og fremst for *dokumentet* som sådan, og i mindre grad for selve *journalinnføringen* av dokumentet.

Det er videre uklart hvilket behov kommunene har for å unnta journalinnføring av interne dokumenter fra offentlighet – det ser ut til å være noe forskjellige oppfatninger av spørsmålet. Uten nærmere holdepunkter for at kommunene har et reelt behov av et visst omfang og

betydning for å unnta journalinnføring av interne dokumenter fra offentlighet, er det samlet sett vanskelig å se at KS kan støtte forslaget.

Departementet gir uttrykk for at en del offentlige virksomheter lar være å journalføre interne dokumenter, nettopp for å unngå at det bes om innsyn i disse dokumentene eller i opplysninger om dokumentene. På denne bakgrunnen mener departementet at et unntak for journalinnføring kan bidra til at flere interne dokumenter journalføres og arkiveres enn i dag.

Det er positivt om forslaget faktisk får en slik effekt. Hvis det er et stort problem at mange i dag unnlater å journalføre interne dokumenter kan imidlertid et mer treffende tiltak være å skjerpe plikten til å journalføre interne dokumenter.

Departementet gir uttrykk for at forslaget ikke svekker innsynsretten, ettersom det allerede i dag er frivillig å journalføre interne dokumenter som kan unntas fra offentlighet. Slik KS vurderer det er dette bare riktig dersom man legger til grunn at interne dokumenter gjennomgående faktisk ikke journalføres. For virksomheter som journalfører interne dokumenter, vil en hjemmel til å utelate journalinnføringen fra innsyn kun innebære en ny mulighet for unntak fra offentlighet. Som alle unntakshjemler må også denne begrunnes.

Departementet har særlig bedt om at høringsinstansene gir innspill på om et unntak som foreslått bør tas inn i offentleglova § 14 eller i forskrift. Dersom forslaget skulle bli vedtatt, er det vår vurdering at bestemmelsen bør stå i loven. Dersom det blir innført en slik hjemmel vil det da forutsetningsvis være lagt til grunn at de samme hensyn som begrunner unntaket for interne dokumenter gjør seg gjeldende også for journalinnføringen, og bestemmelsene hører slik sammen. Et ytterligere argument for å ta en slik bestemmelse inn i loven er at det som departementet selv peker på knytter seg usikkerhet til om forskriftshjemmelen i dagens § 27 vil hjemle en slik forskriftsbestemmelse.

Med hilsen

Lasse Hansen
Administrerende direktør

Tor Allstrin
Områdedirektør Advokatene