



**NORSK
REDAKTØRFORENING**

Pb 624 Sentrum, 0106 Oslo – Tlf 22405050 – Faks 22405055 - E-post: post@nored.no – www.nored.no

JUSTISDEPARTEMENTET	
02 NOV 2007	
SAKSNR.:	200705911
AVD/KONT/BEH:	LOV/EO/MHG
DOK.NR.	84
ARKIVKODE:	

Justisdepartementet
Lovavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Oslo 2007-11-01

Deres ref.: 200705911 EO MHG/bj

Høring – forskrift til den nye offentlighetsloven.

Norsk Redaktørforening vil sterkt beklage at utkast til forskrifter til offentlighetsloven kommer så sent, og at utkastet er sendt på høring med så kort høringsfrist. Dessverre står dette i stil med den sendretighet som skiftende regjeringer har behandlet den oppgave som Stortinget påla regjeringen gjennom sitt vedtak om revisjon av offentlighetsloven, datert 19. juni 1995 – for mer enn 12 år siden.

Journalføring av organinterne dokumenter

Vår forening vil særlig ta opp det forhold at Justisdepartementet har valgt å overse Stortingets klare oppfordring fra 9. mai i fjor, der regjeringen ble bedt om å vurdere endring i arkivforskriften slik at forvaltningen får plikt til å journalføre såkalte organinterne dokumenter – slik ordningen var før 1999.

Norsk Redaktørforening vil sterkt beklage at journalene, som sentralt verktøy for offentlighetsprinsippets gjennomføring, er blitt svekket gjennom flere endringer i en periode da teknologisk utvikling skulle tilsi det motsatte.

Da offentlighetsloven ble vedtatt i Stortinget i 1969 uttalte Justiskomiteen blant annet at "I vårt demokrati har landets borgere prinsipielt et berettiget krav på å bli kjent med hva forvaltningen stiller med og hvordan tjenestemennene gjennomfører sine oppgaver." (Innst. O.XIV – 1969-70, side 4), og i innstillingen på side 11 slik:

"Dersom journalene unntas fra offentlighet innebærer dette – sammen med vilkåret om at det er i bestemte saker dokumentinnsyn kan kreves – at f eks pressen ikke kan føre noen løpende kontroll med forvaltningen.

Siden journalen så å si er nøkkelen til forvaltningens arkiver og til de saker som stadig kommer inn eller går ut, vil den være det vesentlige arbeidsredskap for den som vil finne frem til saker forvaltningen steller med. Det synes prinsipielt lite tilfredsstillende å innføre et offentlighetsprinsipp, uten samtidig å gi dem som har rettigheter etter dette, rimelige muligheter til å kunne benytte sin rett til å gjøre seg kjent med forvaltningens saker.”

Professor Arvid Frihagen, som har skrevet det vesentlige av kommentarutgaver til offentlighetsloven, formulerte seg slik om dette i ”Offentlighetsloven med kommentarer”, 2. utgave, forlaget A. Frihagen, Oslo 1974:

”Det må etter dette foretas en grensdragning mellom journaler o.l. som etter loven skal være offentlig tilgjengelige, og registre m.v. som bare blir interne dokumenter på linje med arbeidsdokumenter unntatt fra offentlighet etter § 5 nr 1. Utgangspunktet tas i at Stortingets intensjon var at pressen og allmennheten for øvrig skulle kunne gjøre seg kjent med hvilke saker som kommer inn eller blir tatt opp.”

Da journalenes offentlighet ikke ble nevnt i det hele tatt i lovvedtaket fra 1970, foreslo Justisdepartementet at dette skulle tas med i lovens § 2 ved revisjonen høsten 1981. I Ot prp nr 4 1981-82, side 12, het det:

”Departementet er for sin del kommet til at det ikke er påkrevd med noen egen unntakshjemmel for journalens vedkommende i lovteksten. Det viktigste er å få lovfestet at journalen er offentlig, og at den er offentlig i sin helhet selv om den skulle inneholde enkeltinnføringer som i seg selv kan unntas fra offentlighet. Behovet for utstryking eventuelt nøytralisering går strengt tatt ikke lenger enn hva som er nødvendig for å beskytte dokumenter undergitt taushetsplikt eller som eventuelt er gradert etter Sikkerhetsinstruksen eller Beskyttelsesinstruksen. Når det gjelder dokumenter som kan unntas av andre grunner, mener departementet at de som utgangspunkt bør bli ført inn slik at allmennheten kan bli kjent med at de eksisterer. Departementet vil likevel ikke utelukke at det kan være behov for å nøytralisere innføringen også av en del andre dokumenter, f eks for å hindre at et planlagt reguleringsiltak mister sin virkning. Det kan også være et visst behov for å unnlate innføring av rent interne, foreløpige dokumenter for å sikre forvaltningen arbeidsro. Dette bør eventuelt kunne reguleres i forskrift. Departementet antar imidlertid at någjeldende forskrift slik den er referert foran, er for vid, ved at den gir adgang til å stryke ut alle opplysninger allmennheten ikke kan kreve. Så vidt har den for øvrig heller ikke vært praktisert.”

Ved kgl. res. av 30.11.1984 ble det gitt ny arkivinstruks, med følgende bestemmelse for journalføring i statsinstitusjoner (pkt 5.4.1):

”Inngående post, initiativkspedisjoner og interne dokumenter som er en del av saksbehandlingen, registreres i journalen. Institusjonen kan ta i bruk mer enn en journal der dette er hensiktsmessig.”

Denne arkivinstruksen var gjeldende fram til ny arkivlov og instruks ble gjort gjeldende fra 1. januar 1999. Da kom bestemmelsen om at det enkelte organ selv kunne bestemme om man ville journalføre de organinterne dokumenter.

Ut fra foranstående er det vanskelig å forstå Justisdepartementets svar til Stortingets presidentskap av 10. september 2007 på skriftlig spørsmål nr 1355, med forklaring på hvorfor departementet kom til at det ikke var hensiktsmessig å foreslå slik endring som Stortinget ba om i sitt vedtak 9. mai 2006. I brevet fra departementet heter det:

”Bakgrunnen for dette er for det første at det er vanskelig å regulere hvilke organinterne dokumenter som eventuelt skulle journalføres. Siden det innenfor et organ utveksles svært mange dokumenter, vil det i praksis være meget arbeidskrevende og neppe gjennomførbart å innføre journalføringsplikt for alle organinterne dokumenter, f eks for alle dokumenter som kun utveksles mellom saksbehandlere på samme eller ulikt nivå.”

Departementets svar kommer i et underlig lys når organinterne dokumenter tidligere ble journalført i henhold til den tidligere arkivinstruks, samtidig som mer enn halvparten av

departementene opplyser at de også i dag har en praksis med å journalføre organinterne dokumenter. Det gjelder ikke minst Justisdepartementet selv, som i 1999 bestemte at organinterne dokumenter skulle journalføres som tidligere, etter følgende retningslinjer:

- Organinterne dokumenter gis en overskrift som er dekkende for innholdet i dokumentet.
- ved innføring i journalen må det vurderes om det er reelt og saklig behov for å unnta visse opplysninger i overskriften fra den offentlige journal – utgangspunktet må være at dokumentets overskrift i sin helhet føres inn i journalen
- dersom det er et reelt og saklig behov for å unnta visse opplysninger i overskriften fra offentlighet, føres disse opplysningene i tilleggsfeltet.

Norsk Redaktørforening vil dessuten fremheve at bestemmelsen om ikke å journalføre organinterne dokumenter – i tillegg til å være i strid med Stortingets forutsetninger i 1970 – også må være i strid med fastsettelsen av offentlighetsprinsippet i Grunnloven § 100, fjerde ledd, vedtatt i 2005. I bestemmelsen heter det at ”Det kan i Lov fastsættes Begrænsninger i denne Ret ud fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde.” Vi kan vanskelig se at Justisdepartementets svar på spørsmål 1355 fra Stortinget representerer slike ”tungtveiende Grunde”.

I denne forbindelse viser vi også til Ytringsfriheteskommisjonens enstemmige anbefaling om å gjeninnføre plikten til å journalføre interne dokumenter (NOU 1999:27, pkt 5.4.3)):

”Et annet problemområde er forvaltningens journaler, som er selve nøkkelen til innsyn i forvaltningen. Under Stortingets behandling av offentlighetsmeldingen understreket justiskomiteen at plikten til å føre journal bør slås fast i offentlighetsloven selv. Kommisjonen er enig i dette, og denne plikten må omfatte alle saksdokumenter. Det regelverk som regjeringen har vedtatt som forskrift til arkivloven kan forstås dit hen at det enkelte forvaltningsorgan selv kan bestemme om man vil journalføre de såkalte «organinterne» saksdokumenter. Dette kan medføre at innsynsretten i praksis kan bli forskjellig i forskjellige forvaltningsorganer; forskjellige departementer, direktorater eller kommuner. Offentlighetsprinsippet står så sentralt som forutsetning for innsynsrett og ytringsfrihet at innbyggerne må ha samme rett til innsyn i alle deler av forvaltningen, særlig ettersom det er naturlig med dagens informasjonsbehandlingssystemer å gjennomføre slik identifisering av alle dokumenter i forvaltningen. Kommisjonen er også kritisk til at samme forskrift definerer bort viktige deler av datajournalenes innhold, slik at disse ikke skal omfattes av innsynsretten etter loven. Kommisjonen er kritisk til at det er hjemmel for dette i offentlighetsloven av idag, og vil advare mot å gi en slik hjemmel.”

Endelig viser vi til hva Stortingets ombudsmann for forvaltningen uttalte i sitt høringsbrev til ny offentlighetslov:

”Ombudsmannen har særlig erfart at bestemmelsen i arkivforskriften 11. desember 1998 nr. 1193 § 2-6 første ledd tredje punktum om at det enkelte forvaltningsorgan registrerer organinterne dokumenter i journalen «så langt organet finn det tenleg», kan virke begrensende på muligheten for å fremsette krav i medhold av offentlighetsloven, jf. også NOU 1999: 27 Ytringsfrihed bør finde Sted s. 93 - 94. Det er uheldig, bl.a. fordi bestemmelsen gir adgang til å unnlate å journalføre dokumenter som kan være av stor allmenn interesse. Videre synes praksis etter bestemmelsen lite konsistent.”

På denne bakgrunn vil vi på det sterkeste oppfordre om at regjeringen gjeninnfører journalføringsplikten, slik den var formulert i den tidligere arkivinstruks.

Innholdet i den offentlige journal

Vi vil på samme måte oppfordre til å tilbakeføre bestemmelsen om journalens innhold i samsvar med det opprinnelige, noe som også vil spare forvaltningen for det merarbeid som innføring av et nytt felt for kontaktperson representerer. Journalsystemene har allerede et felt for avdeling og saksbehandlers initialer, og som brukes av de fleste. Også dette var et krav i tidligere

arkivinstruks. Ved å gjeninnføre disse kravene i journalføringen vil behovet for en egen kontaktperson bortfalle. Dette kan gjøres ved å gjennomføre det forslag til endring i arkivinstruksens § 2-7 som ble fremmet av et mindretall i Offentlighetslovutvalget (se NOU 2003-30 side 307-308).

Merknader til de enkelte paragrafer i utkastet til forskrift:

§ 1 Unntak fra verkeområdet til offentleglova.

I første ledd har departementet vist til forretningshensyn når det gjelder forslaget om å unnta seks selskaper i bokstavpunktene a-f. Vi kan vanskelig forstå at dette kan gjelde i tilstrekkelig grad for Eksportutvalet for fisk AS, Gassco AS og Posten Norge AS. Førstnevnte organ er heleid av Fiske- og kystdepartementet og har ansvar for å godkjenne fiskeeksportører og å forvalte en etter hvert ganske betydelig eksportavgift i sitt arbeid for markedsføring av norsk sjømat. Gassco AS har etter det vi forstår arkitektansvar for videre utbygging og forvaltning av gassrørsystemene på norsk sokkel, og vi kan ikke se at dette selskapet kommer i særlig annerledes stilling enn Statnett SF, som departementet ikke har funnet grunnlag for å unnta. Posten Norge AS forvalter fortsatt et betydelig postmonopol og skal dessuten yte tjenester av stor samfunnsmessig betydning for distrikts-Norge. Virksomheten bør derfor fortsatt være inkludert i offentlighetslovens virkeområde. For alle tre gjelder etter vårt syn at departementet på ingen måte har lagt frem den nødvendige argumentasjon for å bruke hjemler for å unnta disse selskapene i sin helhet, tatt i betraktning de unntakshjemler som finnes i loven for de deler av virksomhetene som gjelder forretningsvirksomhet.

I annet ledd foreslår departementet at loven ikke skal gjelde for "sjølvstendige rettssubjekt utan fast tilsette". Argumentet fra departementet er at det – særlig innenfor kultursektoren – finnes rettssubjekter som bare har et styre og ingen fast tilsatte. Det kan nok være, men slike institusjoner har gjerne heller ikke særlig omfattende korrespondanse, samtidig som de nok har ressurser til ulike former for virksomhet. Ofte vil de dessuten ha avtaler med andre om sekretariattjenester m.v. Vi vil advare mot unntak som foreslått her.

I tredje ledd foreslår departementet unntak for ulike dokumenter og journalinnførsler. Vi har vanskelig for å akseptere unntak som av departementet ikke er begrunnet med annet enn "særlege omsyn". Det gjelder for eksempel forslaget om unntak etter bokstavpunkt a) for kulturinstitusjoner. Det er vanskelig å se tungtveiende hensyn som taler for et så omfattende unntak som her foreslås. For bokstavpunkt b) kan vi heller ikke se at departementet har lagt frem holdbar argumentasjon for et så vidtrekkende unntak. Et eventuelt unntak på dette området bør i alle fall begrenses til dokumenter og ikke journalinnførsler, særlig ettersom dokumentunntakene etter § 23 første ledd ikke gjelder lenger enn til gjennomføring er skjedd. I bokstavpunkt e) NORFUND antar vi at det er en feilskrift når det står "saker" og ikke "søknader".

Departementet nevner at Norsk Tipping AS er under vurdering mht unntak her. Det vil vi bestemt fraråde, særlig med den posisjon selskapet har tatt og fått i diskusjonen om automater og andre spill i Norge. Selskapet framtrer etter dette klart som et redskap i den offentlige politikk i Norge og må derfor selvsagt være underlagt offentlighetsloven.

§ 2 Utviding av verkeområdet til offentleglova

Departementet har på dette punkt bare foreslått Stiftelsen Nasjonalmuseet for kunst. Vi slutter oss til forslaget om at denne sentrale kulturinstitusjonen, som ganske nylig også er etablert av flere andre sentrale, offentlige museer og gallerier, må høre hjemme under offentlighetsloven.

I tillegg ber vi om at følgende institusjoner, stiftelser og aksjeselskaper, tas med under dette punkt i forskriften:

Studentsamskipnadene
Allmenningstyrene

Stiftelsen INTSOK, Oslo kommune
Oslo Børs ASA, Kontrollkomiteen ved Oslo Børs, Klagenemnda ved Oslo Børs.
Norsk Folkemuseum, stiftelse, Oslo kommune
Norsk Form, stiftelse, Oslo kommune
Det Norske Teatret, Oslo kommune
Oslo Nye Teater, Oslo kommune
Stiftelsen Oslo-Filharmonien, Oslo kommune

Agder Teater AS, Kristiansand kommune
Elstangen AS, Ringerike kommune
Festspillene i Nord-Norge, stiftelse, Harstad kommune
Forus Næringspark AS, Stavanger kommune
Fusa Kraftlag BA, Fusa kommune
Helgeland Museum, Mosjøen kommune
Hadeland Energi AS, Gran kommune
Hålogaland Teater AS, Tromsø kommune
Kunnskapsparken Eiendom AS, Stavanger kommune
Nord-Jæren Bompengeselskap AS, Stavanger kommune
Nordland Teater AS, Rana kommune
Norsk Skogmuseum, Stiftelse Elverum kommune
Peer Gynt AS, Nord-Fron kommune
Ringeriks-Kraft AS, Ringerike kommune
Ringkollstua AS, Ringerike kommune
Stavanger Symfoniorkester Stiftelse, Stavanger kommune
Stavanger-regionen Næringsutvikling AS, Stavanger kommune
Stiftelsen Helgeland Museum, Mosjøen kommune
Stiftelsen Kvinnemuseet – Museene i Glåmdal, Kongsvinger kommune
Stiftelsen Maihaugen, Lillehammer kommune
Stiftelsen Norsk Oljemuseum, Stavanger kommune
Stiftelsen Norsk Skogfinsk Museum, Grue kommune
Stiftelsen Offshore Northern Seas, Stavanger kommune
Stiftelsen Peer Gynt, Nord-Fron kommune
Stiftelsen Rogalandsforskning, Stavanger kommune
Stiftelsen Stavanger Forum, Stavanger kommune
Stiftelsen Stavanger Konserthus, Stavanger kommune
Stiftelsen Tromsø Symfoniorkester, Tromsø kommune
Stiftelsen Trondheim Symfoniorkester, Trondheim kommune
Trøndelag Teater AS, Trondheim kommune
Vardar AS, Drammen kommune

§ 3 Tilhøvet til rettsstellovene

I lovproposisjonen skrev departementet slik om enkelte forvaltningsområder som hører under rettspleielovene, og som det burde presiseres i forskrift at loven likevel skal gjelde for. Vi siterer:

”Enkelte forvaltningsoppgåver domstolane har, vil likevel heilt eller delvis vere regulerte i ei av rettsstellovene. Eksempel på det er saker om gebyrfastsetjing, salærfastsetjing til forsvarar i straffesaker og til prosessfullmektigar under fri rettshjelpsordning og dødsfallregistreringar m.m. Departementet tek sikte på å gi forskrift i medhald av fjerde ledd fjerde punktum der det blir fastsett at dokument som gjeld slike gjeremål i domstolane, skal vere omfatta av lova sjølv om dei er heimla eller heilt eller delvisregulerast i ei rettsstellov.”

Vi ber om at det tas hensyn til dette ved endelig utforming av forskriften.

§ 4 Betaling for innsyn

Overskriften er etter vår oppfatning misvisende, i stedet bør det stå ”Betaling for kopiar m.v.”.

Bestemmelsen har fire ledd, og de to første betrakter vi som ”nødrettsbestemmelser” som først og fremst gjelder beredskap overfor eventuelle sabotører og kranglefanter. Vi antar at bestemmelsene ikke vil bli brukt i de tilfeller der det framgår klart at behovet er seriøst.

Tredje ledd gjelder betaling for ”produkt” der det offentlige organ sterkt har bearbeidet materiale på oppfordring fra private, kommersielle interesser – som eksempel det såkalte GIS-systemet i Oslo kommune fra 1987.

Vi er derimot sterkt skeptiske til utkastets fjerde ledd, der konkrete tjenester i Justisdepartementets egen virksomhet, Norsk Eiendomsinformasjon, skal gis hjemmel til å ta betaling for tjenester som ikke er ”sterkt bearbeidet”. Da tenker vi ikke på avanserte kartprodukter og kartdata fra Statens kartverk, men på offentlige enkeltopplysninger som fremkommer gjennom de såkalte tinglyste eiendomsoverdragelser, og som eiendomskjøpere selv leverer inn for offentlig tinglysing. Slike lister har vært levert til massemediene fra tinglyskontorene i hvert fall siden 1. verdenskrig.

§5 Unntak frå rett til kopi

Ingen merknader.

§6 Tilgjengeleggjering av journalar på Internett

Denne forskriftsbestemmelsen pålegger etter utkastet bare statlige sentralforvaltning (departementer, direktorater og statlige tilsyn) å legge journalene sine tilgjengelig for alle på Internett. Etter vår oppfatning må også fylkesmennene, fylkeskommuner og kommuner bli omfattet av det samme pålegget. Når grunnforutsetningen i lovens § 10 andre ledd er oppfylt er det en forholdsvis enkel sak å gjøre journalen tilgjengelig på nettet, og en lang rekke kommuner og fylkeskommuner har da også gjort dette. Vi minner om at det er gått snart tre år siden lovproposisjonen ble skrevet, og den teknologiske utvikling skjer med stor fart på dette området.

I andre ledd henvises det til bestemmelsen i arkivforskriften om innholdet i journalen, og vi viser i den forbindelse til vår uttalelse om dette ovenfor.

Tredje ledd bestemmer at såkalte sensitive taushetsbelagte opplysninger, sensitive personopplysninger og enkelte andre opplysninger ikke skal gå fram av offentlig elektronisk

journal. Vi antar at poenget med denne bestemmelsen er at det ikke skal fremkomme i journalen på Internett, mens bestemmelsen derimot ikke vil ha virkning for den elektroniske journal som publikum vil kunne kreve å se på organets kontor. Dette bør framgå tydelig av bestemmelsen.

§7 Tilgjengeliggjering av dokument på Internett

Også for denne bestemmelsen forstår vi formålet slik at det er utleggingen på nett som begrunner unntakene i bokstavpunktene b til d. Det bør da klart framgå av bestemmelsen at publikum vil ha innsynsrett også i slike dokumenter ved frammøte på organets kontor, eller ved bestilling av innsyn via e-post eller lignende.

§8 Dokument utarbeidde for eiga saksføruing (organinterne dokument)

Bestemmelsen tar sikte på å "snu" unntak for enkelte organinterne dokument, slik at disse likevel blir gjenstand for innsyn. Departementet har foreslått at dette skal gjelde for saksframlegg fra administrasjonen til folkevalgte organ i helseforetak og ved universitet og høyskoler. Det sier vi oss enige i, men mener at bestemmelsene også må omfatte flere andre offentlige organer og råd, som Norsk Kulturråd, Norsk Forskningsråd, Bioteknologinemnda, de nasjonale forskningsetiske komiteer, reindriftsstyret og områdestyrene i reindriftsforvaltningen, de regionale rovviltnemndene og fjellstyrene.

§9 Unntak for dokument og journalar

Ingen merknad.

§10 Innsyn i graderte dokument

Ingen merknad.

§ 11 Klageorgan

Ingen merknad til første ledd.

I andre ledd foreslår departementet at organ som har ansvar for selvstendige rettssubjekt som kommer inn under loven etter § 2 bokstavene c eller d, enten selv skal være klageinstans, delegerer det til underordnet organ eller eventuelt bli enig med andre om hvem som skal være klageinstans. Dette innbyr til kaotiske forhold når det gjelder klagesystem for offentlighetsloven. Etter vår oppfatning bør lovens hovedregel om at fylkesmannen skal være klageinstans for organer på fylkeskommunalt og kommunale virksomheter kunne opprettholdes også for selvstendige rettssubjekter. Når det gjelder statlige selvstendige rettssubjekter mener vi at departementets forslag som hovedregel kan brukes, selv om vi prinsipielt finner det uheldig at den som er "eier" av en virksomhet i slike tilfeller skal avgjøre klagesaker. Dersom det er flere overordnede statlige organer som har ansvaret for slike rettssubjekt, er det vår oppfatning at Justisdepartementet bør treffe beslutning om hvem som skal være klageinstans.

Vi noterer at departementet foreslår at Sametingsrådet skal være klageinstans for Sametingets administrasjon. Vi imøteser at departementet også foreslår løsning på klageinstansproblemet som vi har for de kirkelige organer, og for de organer som besluttes lagt under lovens virkeområde etter forskriften § 2.

Norsk Redaktørforening ber innstendig om at slutføringen av arbeidet offentlighetsloven nå blir prioritert, slik at loven kan bli iverksatt fra 1. januar 2008, og at det samme gjelder åpning av ny Offentlig Elektronisk Postjournal (OEP).

Med vennlig hilsen
Norsk Redaktørforening

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'N.E. Øy', written in a cursive style.

Nils E. Øy
Generalsekretær