



Justisdepartementet  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

Også sendt pr e-post til postmottak@jd.dep.no

JUSTISDEPARTEMENTET	
02 NOV 2007	
SAKSNR.:	200705911
AVD/KONT/BEH:	LOV/EO/MHG
DOK.NR. 98	ARKIVKODE:

Deres ref: 200705911 Vår ref: #58758v1/th-th  
EO MHG/bj

Saksbehandler: Trude Hafslund  
th@jus.no T +47 22 03 50 61

01.11.2007

## Høringsuttalelse - forskrift til den nye offentlighetsloven

Vi viser til departementets høringsbrev av 4. september 2007 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sondrer mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan.

Advokatforeningen avgir følgende høringsuttalelse:

### Innledning

Utkastet er en følge av loven som er vedtatt. Etter Advokatforeningens skjønn har loven fått en komplisert form og språk. Det synes lite brukervennlig å gå fra 13 generelle bestemmelser til en detaljert lov med 34 paragrafer med unntak fra unntak fra unntak (eksempel ny offvl § 16). Unntaksmulighetene har fått så stor plass at det nærmest overskygger offentlighetsprinsippet med meroffentlighetsprinsippet "godt gjemt" i § 11.

Et sentralt element i forskriftsforslaget er å unnta navngitte rettssubjekter fra offentliggjøring, slik loven åpner for. Etter Advokatforeningens syn er det uheldig å låse fast lovens anvendelsesområde i forhold til navngitte rettssubjekter: Virksomhetens

innhold kan endres/utvides/innskrenkes – og virksomheten kan endre navn.

I stedet for å unnta rettssubjektene under utkastet § 1 a-f kunne man derfor tenkt seg at disse var omfattet og så fikk de eventuelt begrunne unntak fra innsyn på vanlig måte.

#### Til utkastet § 1 – unntak for navngitte rettssubjekt:

Vi viser til vårt prinsipielle utgangspunkt som er redegjort for i det ovenstående. Rent generelt bør en, etter Advokatforeningens syn, være varsom med overhodet å bruke denne forskriftshjemmelen, jf. at Kongen "kan" gi forskrift i ny offvl § 2 annet ledd. Utgangspunktet bør være at man avventer å unnta konkrete rettssubjekter til man får se hvor stort behovet er.

For å vurdere forskriftsforslaget på dette punkt, trengs det under enhver omstendighet inngående kjennskap til virksomhetenes innhold. Etter loven skal jo unntak være "*nødvendig ut fra omsynet til arten av verksemda, konkurransesituasjonen eller andre særlege tilhøve*". Advokatforeningen besitter ikke slik inngående kjennskap. Men vi er overrasket over det nesten totale fraværet av begrunnelse i departementets høringsnotat. For eksempel er det slik at Posten Norge AS fremdeles har et lovmessig monopol på enkelte tjenester og er konsesjonsmessig forpliktet på visse områder. I alle fall innen disse saksfeltene må det spørres om ikke offentlighetsloven bør gjelde. Uansett bør betydningen av slike forhold tas opp og drøftes når det er tale om å gjøre unntak fra hele loven.

Det er et tankekors at departementet gjennom forskriften kan unnta en hel virksomhet uten videre begrunnelse i faktiske forhold, mens enkeltvedtak knyttet til konkrete innsynsbegjæringer ville kreve en mer grundig begrunnelse, sml henvisninger til utredninger i NOU 2003:30 s 53 note 4 i henhold til gjeldende rett.

#### Til utkastet § 1 – unntak for hele dokumenter og journalinnføringer

På tilsvarende måte som for unntaket for hele rettssubjekter, er denne del av utkastet et eksempel på at man foregriper de konkrete vurderinger som ellers måtte foretas i forhold til konkrete innsynsbegjæringer. I tillegg unntas virksomheten fra å måtte foreta en meroffentlighetsvurdering i hht ny offvl § 11.

Spørsmålet er om det er behov for et slikt generelt unntak fremfor å bruke lovens alminnelige regler om taushetsplikt og adgang til å unnta fra offentlighet.

Det er for øvrig vanskelig å se hvorfor Folketrygdfondets kapitalforvaltning skal unntas fra offentlighetsloven uten at man samtidig gir et generelt unntak for kapitalforvaltningen vedrørende andre offentlige pensjonsfond, slik som for eksempel KLP.

Det generelle unntaket man har i dag for barnevernsaker synes det foreslått å oppheve. Det kan spørres om ikke et slikt unntak ville hatt en sterkere begrunnelse enn flere av de saksfeltene som nå er foreslått unntatt fra offentlighet.

#### Til utkastet §§ 5 første punktum og 7 første punktum d – spredning av åndsverk:

Utkastet forbyr å gjøre elektronisk tilgjengelig materiale som "ein tredjeperson har immaterielle rettigheter til". I utkastet § 7 første punktum d har man tatt tillatt

spredning hvis "vedkommende tredjepart" samtykker til det. I Ot prp nr 102 (2004-2005) s 124 og 125 hvor det er inntatt sitat fra en arbeidsgruppe om blant annet forholdet til åndsverkloven, er det er presisert at den private part [som mottar dokumentet fra det offentlige] selv er ansvarlig for at *hans bruk* av dokumentet ikke er i strid med rettighetshaverens. Dette bør antakelig presiseres i kommentarene til forskriften.

#### Til utkastet §§ 6 og 7 - tilgjengeliggjøring av journaler og dokument på Internett:

Bestemmelsen om at UD skal kunne treffe avgjørelse om utenriksstasjonene virker underlig. UD har nok i kraft av sin overordnede myndighet allerede i dag adgang til dette. Det synes mer fornuftig om en "snudde" denne bestemmelsen og ga UD, eller kanskje heller JD, kompetanse til å *unnta* utenriksstasjoner fra en plikt om journalføring. I alle fall burde alle såkalte "delegasjoner", (til EU, ulike FN-organisasjoner mv.) gå inn under plikten til offentlighet.

Høringsinstansene er bedt om å kommentere om det bør være mulig å søke i eksterne søkermotorer, jf høringsnotatet pkt 3.3. Som nevnt i kommentarene, vil det øke muligheten for innsyn. Mot dette er nevnt hensyn til personvern. Ettersom hensynet til personvern allerede er vurdert før journalen og dokumentet legges ut på nettet, skulle man tro at hensynet til størst mulig tilgjengelighet bør tillegges avgjørende vekt. Det samme skulle da gjelde i forhold til mulighet å søke på personnavn.

#### Til utkastet § 8 - unntak fra unntaket i ny offvl § 14

Overskriften er misvisende: utkastet § 8 handler om utvidet innsyn i forhold til ny offvl.

Det må for øvrig være riktig at innstilling fra administrasjon i helseforetak til styret ikke kan unntas som organinternt dokument. Man får derved en tilsvarende regel som for innstilling fra administrasjon i kommunalt foretak til styret, jf ny offvl § 16 andre ledd. (En annen sak er at det kan tenkes andre unntakshjemler i styresaker.) Departementet ber om innspill på om hjemmelen bør brukes også i andre tilfeller. Vi antar en tilsvarende regel bør gjelde for universitetene, slik at for eksempel dokumenter mellom fakultetene og den sentrale universitetsledelse er offentlige.

#### Til utkastet § 11 - klageorgan

I utkastet § 11 annet ledd står det at: "Det organet som har ansvaret for et *sjølvstendig rettssubjekt* som nemnt i offentliglova § 2 første ledd bokstavene c og d, er klageorgan.....". Det gir ingen mening å si at et offentlig organ "har ansvaret for" et selvstendig rettssubjekt. En bør her som i andre sammenhenger tale om det organ "som forvalter det offentliges eierinteresser i et *selvstendig rettssubjekt*" (ny offvl § 2 c), eventuelt det organet "som har myndighet til å velge styremedlemmer mv. på det offentliges vegne (ny offvl § 2 d).

#### Til utkastet §14 - endring av arkivforskriften

I § 14 pkt. 12, endring av arkivforskriften § 2-6 vedrørende journalføring av såkalte organinterne dokumenter bør det gjøres en rekke endringer. Plikten til journalføring bør utvides betraktelig. For det første bør den gjelde internt i departementene, men også for dokumenter som går fra selvstendige fagenheter i større organ til ledelse, eller enhetene imellom. Som eksempler på det siste kan nevnes dokumenter fra

fylkesmennesenes ulike fagavdelinger og til ledelsen, dokumenter fra selvstendige enheter i større organ der den enkelte enhet likevel ikke er eget organ, for eksempel fra distriktsvegkontorene til de regionale vegkontorene. Slik journalføring er viktig fordi det bare er på den måten man kan få kunnskap om dokumentets eksistens, og derved kunne utfordre de enkelte organene til meroffentlighet for interne dokumenter.

Vennlig hilsen

Anders Ryssdal  
leder

Merete Smith  
generalsekretær