

Høringsnotat

Lovavdelingen

Dato: 31.03.2023

Saksnr: 23/1743

Høringsfrist: 05.07.2023

ENDRINGER I OFFENTLEGLOVA M.M. – UNNTAK FRA INNSYN I JOURNALINNFØRINGER SOM GJELDER ORGANINTERNE DOKUMENTER M.M.

Innhold

1	Hovedinnholdet og bakgrunn for høringsnotatet.....	2
2	Gjeldende rett	2
2.1	Innsyn i organinterne dokumenter	2
2.2	Innsyn i journaler og lignende register	4
2.3	Innsyn i sammenstillinger	4
2.4	Journalføring, arkivering og publisering av journaler på nettet.....	5
3	Departementets vurdering	6
3.1	Behovet for unntak fra innsyn for journalinnføringer som gjelder organinterne dokumenter	6
3.2	Plassering av nytt unntak i offentleglova.....	8
3.3	Behovet for endringer i offentlegforskrifta og arkivforskrifta.....	9
4	Økonomiske og administrative konsekvenser	9
5	Merknader til lovforslaget.....	10
6	Forslag til lov- og forskriftsendringer.....	11
	Endringer i offentleglova	11
	Endringer i offentlegforskrifta	11
	Endringer i arkivforskrifta	11

1 Hovedinnholdet og bakgrunn for høringsnotatet

Justis- og beredskapsdepartementet legger med dette frem et forslag til endringer i offentleglova, offentlegforskrifta og forskrift om offentlege arkiv (arkivforskrifta). 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. Det skal vurderes meroffentlighet når opplysningene unntas offentlighet, på samme måte som for unntak for organinterne dokumenter, jf. offentleglova § 11. Det foreslås at unntaket også skal omfatte tilsvarende innføringer i «liknande register», jf. offentleglova § 3. I tillegg foreslås det å presisere i loven at henvisninger til organinterne dokumenter i sammenstillinger utarbeidet i samsvar med § 9 kan unntas fra innsyn.

Videre foreslås det endringer i offentlegforskrifta § 6 og arkivforskrifta § 10 som gjør det klart at organer kan journalføre organinterne dokumenter uten at opplysninger om disse dokumentene publiseres i den offentlige journalen som er tilgjengelig på nettet gjennom eInnsyn eller på annen måte.

Unntaket i offentleglova § 14 første ledd, som åpner for å unnta fra den alminnelige innsynsretten dokumenter som et organ har utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse (organinterne dokumenter), gjelder for hele dokumentet, men ikke for innføringer om organinterne dokumenter i journaler og lignende registre. Unntaket for organinterne dokumenter er godt begrunnet, blant annet i at det er nødvendig for å bevare klare ansvarsforhold utad, unngå tvil om hva som er forvaltningsorganets beslutninger eller synspunkter, og for å gi rom for interne meningsbrytninger og vurderinger på veien frem til organets standpunkt eller vurdering. De samme hensynene kan gjøre seg gjeldende for opplysninger som fremgår av journalinnføringer som gjelder de organinterne dokumentene.

Det følger av arkivforskrifta § 9 første ledd tredje punktum at det er opp til den enkelte virksomhet om organinterne dokumenter skal journalføres. Journalføring og elektronisk arkivering gir bedre oversikt og lettere gjenfinnbarhet, men en del offentlige virksomheter lar være å journalføre organinterne dokumenter nettopp for å unngå at det bes om innsyn i disse dokumentene eller i opplysninger om dokumentene. Konsekvensen av dagens regler er derfor at nyttig informasjon går tapt eller er vanskelig tilgjengelig. Dette er både utilsiktet og uhenksom.

Behovet for en klargjøring av at ikke bare organinterne dokumenter, men også opplysninger om dem kan unntas offentlighet er særlig aktualisert i forbindelse med innføringen av nytt arkiv- og saksbehandlingssystem for departementene. Et slikt nytt arkiv- og saksbehandlingssystem skal innføres gradvis. Med det nye systemet vil departementene i større grad enn i dag journalføre organinterne dokumenter, og et økt antall journalinnføringer for slike dokumenter vil dermed kunne bli synlig på nettet gjennom eInnsyn.

2 Gjeldende rett

2.1 Innsyn i organinterne dokumenter

Etter offentleglova § 3 er hovedregelen at «saksdokument, journaler og lignende register» er åpne for innsyn for alle, så fremt ikke annet følger av lov eller forskrift gitt med hjemmel i lov.

I offentleglova § 14 første ledd åpnes det for å gjøre unntak for dokumenter organet selv har utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse (organinterne dokumenter). Slike dokumenter kan eksempelvis være interne forslag, utkast, betenkninger, notater og andre lignende arbeidsdokumenter som tjenestemenn i organet har utarbeidet. Unntak etter bestemmelsen forutsetter at dokumentet er utarbeidet av organet selv for egen saksforberedelse.

Unntakshjemmelen i § 14 første ledd gjelder for hele dokumentet. Det foreligger ingen plikt etter bestemmelsen til å unnta et organinternt dokument fra innsyn, og resultatet av innsynsvurderingen kan også bli innsyn i deler av dokumentet. Etter offentleglova § 11 skal det i alle tilfeller vurderes om det skal gis helt eller delvis merinnsyn i dokumentet, se mer om dette i Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 129 og Rettleiar til offentleglova punkt 7.5.

Dokumenter som er sendt ut av organet, faller som hovedregel utenfor unntaket. Er dokumentet ikke utarbeidet av organet selv, men innhentet fra et underliggende organ eller andre, kan det ikke unntas etter § 14. Unntak må da eventuelt vurderes etter § 15, som blant annet gir hjemmel til å gjøre unntak fra innsyn for dokumenter organet har innhentet for sin interne saksforberedelse. Det er følgelig avgjørende for unntaksadgangen etter § 14 hva som kan regnes som ett og samme organ.

Det følger av Rettleiar til offentleglova punkt 7.2.2 at som et generelt utgangspunkt må en organisasjon som utad fremstår som en selvstendig enhet, regnes som ett organ. Et departement regnes eksempelvis normalt som ett organ, men der regjeringen opptrer som ett og samme organ, inngår alle departementene som del av dette organet. Dette innebærer for eksempel at regjeringsnotater, utkast til regjeringsnotater og andre dokumenter som blir utvekslet i forbindelse med en regjeringskonferanse, er å anse som organinterne og unntatt offentlighet etter § 14 første ledd, selv om de utveksles mellom flere departementer. Det samme gjelder dokumenter som blir utvekslet i forbindelse med for eksempel saksbehandlingen i statssekretærutvalg, jf. Ot. prp. nr. 102 (2004-2005) side 132. Generelt vil den vide unntaksadgangen etter § 14 heller ikke gå tapt ved oversending til klageorganer, kontrollorganer og liknende. Dette gjelder eksempelvis til Sivilombudet, Riksrevisjonen og granskningsutvalg eller -kommisjoner.

I § 14 andre ledd og offentlegforskrifta § 8 er det fastsatt at enkelte typer dokumenter faller utenfor unntaket i § 14 første ledd. Slike dokumenter skal også journalføres, jf. arkivforskrifta § 9 første ledd fjerde punktum. For eksempel gjelder dette deler av eller hele dokumenter som inneholder den endelige avgjørelsen i en sak, jf. § 14 andre ledd bokstav a.

Begrunnelsen for unntaket for organinterne dokumenter er omtalt i Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) punkt 6.4.1 med videre henvisning til St.meld. nr. 32 (1997-1998) side 61, der det fremgår at det særlig legges vekt på at det er ønskelig med klare ansvarsforhold utad. Det uttales videre at innsynsreglene ikke bør utformes slik at innsyn i organinterne dokumenter skaper tvil om hva som er forvaltningsorganets beslutning eller synspunkt, og at interne vurderinger og meningsbrytninger som inngår som ledd i saksbehandlingen på veien mot et standpunkt, bør kunne unntas fra offentlighet. Det vises også til faren for at offentlighet for interne dokumenter vil føre til at forvaltningen i større grad velger muntlige kommunikasjonsformer i stedet for skriftlige.

Det fremheves videre at offentlighet omkring interne dokumenter kan skape forventninger om et bestemt resultat. Dette kan virke uheldig når den endelige avgjørelsen i saken skal tas, og det kan føre til at beslutningsfriheten innskrenkes, og at det foreløpige resultatet legges til grunn også i det endelige vedtaket, selv om det ikke er den beste løsningen.

Oppsummert er hensynet bak unntaket å ivareta åpen og fri dialog internt i et organ, for å sikre best mulig resultat av saksbehandlingen, samt å hindre at det underveis i saksbehandlingen gis forventninger om et konkret resultat.

2.2 Innsyn i journaler og lignende register

Etter offentleglova § 3 gjelder innsynsretten som nevnt for «journalar og liknande register», i tillegg til saksdokumenter. En journal viser enkelt sagt den løpende strømmen av saksdokumenter som registreres av et organ. Et «liknande register» kan typisk være en enklere postliste som ikke oppfyller vilkårene for å være en journal, eller en oversikt over dokumentene i en bestemt sak.

Etter arkivforskrifta § 10 første ledd skal registreringen i journalen gjøre det mulig å identifisere det aktuelle dokumentet, og enkelte opplysninger skal alltid være med ved registreringen. De sentrale opplysningene som skal være med i en journalregistrering (journalinnføring), er i denne sammenheng journalføringsdatoen, saks- og dokumentnummer, navnet på avsender eller mottaker, opplysninger om saken, innholdet eller emnet og dateringen på dokumentet.

Unntaket fra innsyn for organinterne dokumenter i offentleglova § 14 første ledd omfatter kun dokumentet, ikke journaler eller lignende register. Dersom det blir krevd innsyn i en journal eller lignende register direkte hos et organ, skal referansene til alle journalførte dokument derfor være med, så fremt det ikke er andre grunnlag for å unnta dem fra offentlighet.

Det vil til en viss grad være hjemmel i offentleglova § 14 første ledd til å tilpasse tittelen på dokumentet. Tittelen skal som utgangspunkt være tilstrekkelig dekkende til å gi nødvendige opplysninger om saken, innholdet eller emnet, jf. arkivforskrifta § 10 første ledd bokstav d, men dette er ikke i veien for å utforme tittelen slik at den ikke avslører innhold som vil være unntatt etter § 14 første ledd. Det antas likevel at offentleglova § 14 første ledd i de fleste situasjoner ikke vil gi hjemmel til å gjøre unntak i slik grad at det ikke oppgis hvilken sak dokumentet inngår i, eller hvor mange interne dokumenter som inkluderes av innsynskravet. Disse opplysningene og opplysninger om journaldato, dokumentdato og hvem som er avsender eller mottaker, vil allmennheten normalt har rett til innsyn i etter offentleglova, så fremt de ikke er omfattet av lovbestemt taushetsplikt eller andre innholdsbaserte unntak fra innsyn.

2.3 Innsyn i sammenstillinger

Etter offentleglova § 9 kan det kreves innsyn i en sammenstilling av opplysninger som er «elektronisk lagra i databasane til organet», dersom denne sammenstillingen kan gjøres med «enkle framgangsmåtar». For journalinnføringer vil dette være særlig aktuelt dersom det bes om innsyn i opplysninger om et bestemt saksfelt eller om saker behandlet av en avgrenset del av organet. For å besvare et slikt innsynskrav, vil organet typisk måtte gjøre en annen

sammenstilling enn det som genereres av organets løpende journal eller annet lignende register, og det vil dermed være tale om innsyn i en sammenstilling etter offentleglova § 9.

Dokumentet som oppstår gjennom en slik sammenstilling, vil være underlagt de vanlige reglene om innsyn og unntak fra innsynsretten etter offentleglova, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) punkt 12.1.4. Dersom hele eller deler av sammenstillingen består av opplysninger som kan unntas offentlighet, og det ikke gis merinnsyn etter § 11, vil disse delene kunne unntas offentlighet. Siden journalinnføringer og innføringer i lignende registre av organinterne dokumenter ikke er unntatt innsyn etter gjeldende rett, må det vurderes konkret om det kan gjøres unntak for opplysninger om organinterne dokumenter i en sammenstilling. Unntak kan for eksempel tenkes aktuelt dersom opplysningene kan røpe noe nærmere om innholdet i et organinternt dokument som er unntatt fra innsyn.

Dersom hele grunnlaget for en sammenstilling vil være opplysninger det kan gjøres unntak fra innsyn for, og det ikke blir vurdert som aktuelt med merinnsyn, vil det ikke foreligge noen plikt til å gjennomføre sammenstillingen, jf. Ot. prp. nr. 102 (2004–2005) side 127 første spalte tredje avsnitt. Dette kan for eksempel være aktuelt dersom hele grunnlaget for sammenstillingen er organinterne dokumenter.

2.4 Journalføring, arkivering og publisering av journaler på nettet

Etter arkivforskrifta § 9 første ledd andre punktum gjelder det som hovedregel en journalføringsplikt for dokumenter som etter offentleglova § 4 andre ledd er å regne som saksdokumenter for organet, dersom dokumentene «er eller blir saksbehandla og har verdi som dokumentasjon». Det følger som nevnt av § 9 første ledd tredje punktum at det er valgfritt å journalføre organinterne dokumenter.

Det følger indirekte av arkivforskrifta § 14 første ledd at offentlige organer har plikt til å *arkivere* alle dokumenter som enten er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon. Arkiveringsplikten omfatter altså flere dokumenter enn journalføringsplikten. Mange organinterne dokumenter vil være omfattet av arkiveringsplikten, mens de altså i utgangspunktet ikke omfattes av journalføringsplikten. Noen offentlige organer journalfører likevel organinterne dokumenter, blant annet fordi mange har elektronisk arkiv- og saksbehandlingssystem hvor elektronisk arkivering også innebærer automatisk journalføring av dokumentet.

Offentlegforskrifta § 6 første ledd første punktum bokstav a til d slår fast at departementene, Statsministerens kontor, statsforvalterne og statlige direktorater og tilsyn som har hele landet som virkeområde, plikter å gjøre journalen sin tilgjengelig på nettet dersom de fører elektronisk journal. Den nasjonale fellesløsningen for offentliggjøring av elektroniske journaler er i dag eInnsyn (tidligere Offentlig elektronisk postjournal (OEP)).

Dersom organet velger å journalføre organinterne dokumenter i elektronisk journal, følger det av offentligforskrifta § 6 at journalinnføringene for disse dokumentene skal tilgjengeliggjøres på internett, og da gjennom eInnsyn, på lik linje med journalinnføringer for andre dokumenter. Forskriften åpner ikke for at journaler som publiseres på nettet, kan skille seg fra den journalen organet ellers fører, utenom at det følger av § 6 fjerde ledd at noen bestemte opplysninger, som

følger av forskriften § 7 andre ledd, ikke skal legges ut på nettet. Arkivforskrifta § 10 andre ledd første punktum åpner for at opplysninger kan utelates fra den versjonen av journalen som publiseres på nettet når det ikke er mulig å registrere dokumentet uten at de går frem opplysninger som er omfattet av lovfestet taushetsplikt, eller som det ellers kan gjøres unntak fra innsyn for. Unntak for hele journalinnføringer kan bare gjøres når det må til for at en ikke skal røpe opplysninger som er omfattet av taushetsplikt, jf. arkivforskrifta § 10 andre ledd andre punktum.

Offentlegforskrifta § 6 har ikke trådt i kraft. Det foreligger derfor ikke en direkte rettslig plikt til å publisere elektronisk journal på eInnsyn i dag. De aller fleste organene som er omfattet av forskriften § 6 første ledd første punktum bokstav a til d, har likevel publisert journaler på OEP og eInnsyn i mange år, og andre organer har kommet til etter hvert som de har blitt i stand til å gjøre dette teknisk.

Det kan i praksis synes som om 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. En konsekvens av slik praksis er antagelig at arkiveringsplikten etter arkivforskrifta § 14 ikke etterleves fullt ut for organinterne dokumenter. Dette gjelder både generelt og i enkelttilfeller. Manglende journalføring og arkivering av organinterne dokumenter gjør det vanskeligere for organet å holde orden i dokumenter internt og finne frem dokumenter for seinere bruk, noe som fører til at nyttig kunnskap går tapt.

3 Departementets vurdering

3.1 Behovet for unntak fra innsyn for journalinnføringer som gjelder organinterne dokumenter

Som nevnt over er det etter gjeldende rett ikke noen generell hjemmel til å unnta fra innsyn journalinnføringer eller innføringer i lignende register som gjelder organinterne dokumenter. I praksis innebærer det at allmenheten som hovedregel har rett til innsyn i alle opplysninger som fremgår av journalinnføringen, blant annet opplysninger om tittelen på dokumentet, avsender, mottaker, journaldato og dokumentdato. Det kan etter offentleglova § 9 også bes om innsyn i oversikter over alle dokumenter i en eller flere saker eller på et konkret saksfelt, og det kan kreves innsyn i tidligere utarbeidede sammenstillinger. Slike sammenstillinger kan gi opplysninger om journalføringer som gjelder organinterne dokumenter.

Departementet mener at hensynene bak unntaket for organinterne dokumenter gjør seg gjeldende også for journalopplysninger om slike dokumenter, og at unntaksbehovet for henholdsvis interne dokumenter og journalopplysninger om slike dokumenter må ses i sammenheng. Tilgang til opplysningene om dokumentet, uten informasjon om det videre innholdet, vil kunne føre til oppmerksomhet og debatt om den pågående interne korrespondansen i offentligheten, og det kan også tenkes å kunne føre til forventninger om et bestemt resultat i saken. Også det forholdet at det er spesielt mange, eventuelt spesielt få, interne dokumenter registrert på en sak, vil kunne gi grunnlag for slutninger om den interne prosessen eller det antatte utfallet. Dette vil igjen kunne medføre en risiko for at den frie, interne meningsutvekslingen i organet begrenses. Hensynene som skal ivaretas ved unntaksadgangen for organinterne dokumenter, gjør seg

derfor etter departementets vurdering også gjeldende for journalinnføringer om de samme dokumentene.

For eksempel vil denne utfordringen ofte komme på spissen i saker der regjeringen og alle departementene utgjør ett og samme organ, og kontakten mellom departementene er organintern etter § 14 første ledd. Innsyn i opplysninger om hvilke departementer som er involvert i en sak, på hvilke tidspunkt og i hvilket omfang, kan i enkelte saker være sensitivt, og det er en risiko for at innsyn i disse opplysningene fører til at departementene ikke uttaler seg fritt i saken, eventuelt at det velges å ta i bruk muntlige kommunikasjonsformer i stedet for skriftlige. En slik utvikling er i strid med hensynene som søkes ivaretatt gjennom unntaket for organinterne dokumenter i offentleglova § 14 første ledd.

På denne bakgrunnen mener departementet det er uheldig at det i dag ikke kan gjøres unntak fra innsyn for journalinnføringer som gjelder organinterne dokumenter, når det samtidig kan gjøres unntak for innsyn for selve dokumentene. Problemstillingen har vist seg relevant, men har til nå ikke kommet på spissen i mange saker, antakelig fordi en del organer ikke journalfører interne dokumenter. I forbindelse med innføring av nytt arkiv- og saksbehandlingssystem for departementene vil imidlertid departementene journalføre et større antall organinterne dokumenter enn i dag. Det er etter dette sannsynlig at utfordringer med innsyn i journalinnføringer som gjelder organinterne dokumenter, oftere vil oppstå enn tidligere, noe som tilsier at det er grunn til å nå innta et generelt unntak fra innsyn for slike innføringer.

Et generelt unntak fra innsyn for journalinnføringer om organinterne dokumenter vil etter departementets syn ikke svekke allmennhetens informasjonstilgang. Dokumentene det er tale om, vil uansett kunne unntas fra innsyn etter offentleglova § 14 første ledd, og organet kan i dag unngå offentlighet om opplysningene om de organinterne dokumentene ved å unnlate å journalføre dem eller å registrere dem i et register som muliggjør sammenstilling etter offentleglova § 9. Departementet vil også understreke at et organ fortsatt vil måtte vurdere merinnsyn på vanlig måte ved forespørsler om innsyn i journaler, lignende registre og sammenstillinger som inneholder journalinnføringer eller andre opplysninger som gjelder registrering av organinterne dokumenter.

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.

I lys av dette mener departementet at det er behov for et generelt unntak fra innsynsretten for journalinnføringer som gjelder organinterne dokumenter. Et unntak bør omfatte selve journalinnføringen og alle opplysninger som fremgår av denne, som journalføringsdatoen, saks- og dokumentnummer, navnet på avsender eller mottaker, opplysninger om saken, innholdet eller emnet og dateringen på dokumentet. Disse opplysningene vil samlet, men også hver for seg, kunne avdekke hvorvidt det foreligger intern diskusjon i en sak og omfanget av

diskusjonen, på en måte som kan være hemmende for den frie, interne meningsutvekslingen i organet.

Delvis unntak fra innsyn vil normalt gjøres ved å sladde de opplysningene som skal unntas. Sladding av innføringer om organinterne dokumenter i en journal eller et lignende register vil imidlertid kunne gi enkelte slike opplysninger om innføringene som unntaket er ment å omfatte, for eksempel antallet organinterne dokumenter i en sak og dateringen av dokumentet og journalinnføringen. Et unntak for journalinnføringer og innføringer i lignende registre for organinterne dokumenter må derfor kunne gjøres ved at innføringen utelates fra den kopien av journalen eller annet register som det gis innsyn i, på samme måte som blir gjort når det gjøres unntak for innsyn i journalinnføringer etter offentligforskrifta § 9 fjerde til femte ledd i dag. Et slikt avslag på et innsynskrav må likevel begrunnes på vanlig måte, jf. offentliglova § 31. Departementet mener at unntaket både bør omfatte innføringer i journaler og lignende register. Lignende register kan for eksempel være en oversikt over dokumentene i en enkelt sak, og behovet for unntak gjelder tilsvarende for slike oversikter som for alminnelige journaler.

I tillegg mener departementet det er grunn til å innta en presisering i loven om at tilsvarende unntak gjelder for henvisninger til organinterne dokumenter som fremgår av sammenstillinger som produseres etter offentliglova § 9. Slike sammenstillinger vil kunne inneholde informasjon som kan røpe innholdet i eller eksistensen av organinterne dokumenter, på samme måte som journalinnføringer. Det er uavklart om slike henvisninger til organinterne dokumenter i en sammenstilling kan unntas fra innsyn i dag. For å klargjøre dette, foreslår derfor departementet at det presiseres i loven at slike henvisninger også kan unntas fra innsyn.

3.2 Plassering av nytt unntak i offentliglova

Etter departementets vurdering vil det være mest naturlig å plassere et unntak for innsyn i journalinnføringer og innføringer i lignende register for organinterne dokumenter i offentliglova § 14 første ledd sammen med unntaket for organinterne dokumenter, ettersom unntakene er begrunnet i samme hensyn.

Et annet alternativ som er vurdert, er at et nytt unntak for journalinnføringer for organinterne dokumenter kan fastsettes i forskrift. Etter offentliglova § 27 første ledd første punktum kan Kongen gi forskrift om at det kan gjøres unntak for journaler og saksdokumenter på saksområder der det kan eller skal gjøres unntak fra innsyn for «det alt vesentlige av dokumenta». Etter andre punktum kan det bare fastsettes en slik forskrift når «særleg tungtvegande grunnar» taler for det. Av merknadene til bestemmelsen fremgår det at vilkåret skal tolkes strengt, jf. Ot. prp. nr. 102 (2004-2005) side 150. Det understrekes her at det i vurderingen skal legges vekt på hvor arbeidskrevende det vil være å vurdere innsyn i hvert enkelt tilfelle på det aktuelle området, og i hvilken grad det er hensyn som taler for at allmennheten bør ha innsyn i de gjenstående opplysningene. I dag er forskriftshjemmelen i hovedsak anvendt for konkrete saksfelter hvor opplysningene som går frem av dokumenter og journalinnføringer, i all hovedsak er underlagt lovbestemt taushetsplikt, og hvor unntaket etter offentligforskrifta § 9 derfor delvis er begrunnet i arbeidsbelastningen ved innsynskrav og risikoen for at taushetsbelagte opplysninger offentliggjøres.

Det er på denne bakgrunn noe tvilsomt om bestemmelsen i offentleglova § 27 første ledd første punktum dag vil gi hjemmel til å gi forskrift med et generelt unntak for journalinnføringer som gjelder organinterne dokumenter. En mulig løsning, kunne da eventuelt være å innta en presisering i § 27 om at Kongen kan gi forskrift om unntak fra innsyn for journalinnføringer som gjelder organinterne dokumenter som er omfattet av unntaket i § 14 første ledd.

Departementet har falt ned på at den mest naturlige løsningen vil være å fastsette en hjemmel for unntak direkte i § 14 i offentleglova, men ber om høringsinstansenes syn på hvorvidt det kan være grunner som tilsier at et eventuelt unntak heller bør gis i forskrift, og om det i forbindelse med dette bør gjøres en presisering i forskriftshjemmelen i offentleglova § 27 første ledd.

3.3 Behovet for endringer i offentlegforskrifta og arkivforskrifta

Offentlegforskrifta § 6 tredje ledd første punktum fastsetter at journaler som publiseres på nettet, skal være i tråd med de kravene som følger av arkivforskrifta § 10 første ledd, som at den offentlige journalen skal gi opplysninger om journalføringsdato, saks- og dokumentnummer, avsender og mottaker osv. En slik plikt til å angi disse opplysningene i journalinnføringer for organinterne dokumenter i den versjonen av journalen som gjøres tilgjengelig på nettet, vil, dersom § 6 settes i kraft, føre til at unntaket som foreslås over, ikke får den ønskede virkningen. Trolig kunne dette også føre til at organer i enda større grad ville velge å ikke journalføre organinterne dokumenter.

Departementet har vurdert om det å utelate disse journalinnføringene fra den journalen som publiseres på nettet, vil kunne gi allmennheten dårligere forutsetninger for å be om innsyn i dokumentene, og på denne måten svekke allmennhetens informasjonstilgang. Etersom disse journalinnføringene etter gjeldende rett også kan utelates fra journalen som er publisert på nettet, ved at organet unngår å journalføre de organinterne dokumentene, kan departementet imidlertid ikke se at forslaget vil utgjøre en reell endring i allmennhetens informasjonstilgang.

På denne bakgrunn mener departementet at det er behov for å presisere i offentlegforskrifta § 6 at journalinnføringer som gjelder organinterne dokumenter, kan unntas fra den versjonen av journalen som publiseres på nettet. Dette skal etter forslaget både gjelde når publiseringen skjer på eInnsyn, og når journaler publiseres andre steder, for eksempel på et organs egen nettside.

Det vil i tillegg være behov for en endring i arkivforskrifta § 10 andre ledd andre punktum, slik at denne forskriften også åpner for at journalinnføringer av organinterne dokumenter kan utelates fra den versjonen av journalen som allmennheten kan kreve innsyn i.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til endring i offentleglova § 14 første ledd vil ikke føre til store endringer på innsynsfeltet, og det vil trolig i liten grad medføre økonomiske eller administrative konsekvenser. Et nytt unntak i offentleglova for journalinnføringer av organinterne dokumenter kan i seg selv tilsi noe redusert ressursbruk. Samtidig vil behandling av klager og krav om begrunnelse for avslag på innsyn trolig medføre noe økt ressursbruk, iallfall den første tiden.

Forslaget til endring i § 6 i offentlegforskrifta vil kunne medføre et behov for å gjøre endringer i publiseringsplattformen eInnsyn, noe som kan kreve visse ressurser. Samtidig vil forslaget kunne ha visse positive administrative konsekvenser ved at flere organer velger å journalføre og arkivere organinterne dokumenter, og dermed lettere kan dra nytte av kunnskap og erfaring som kan utledes av disse.

Forslaget til endring i arkivforskrifta § 10 andre ledd vil trolig ikke ha nevneverdige økonomiske konsekvenser, men behovet for tilpasninger til den nye bestemmelsen kan få mindre administrative konsekvenser inntil endringen er innarbeidet i rutiner og lignende.

5 Merknader til lovforslaget

Til offentleglova § 14 første ledd

Det foreslås å innta et unntak fra innsyn for journalinnføringer eller innføringer i lignende registre som gjelder organinterne dokumenter, som en del av § 14 *første ledd*. Forslaget medfører ikke endringer i dagens unntak for organinterne dokumenter etter første ledd.

Det foreslåtte unntaket omfatter innsyn i både alminnelige journaler og lignende registre, jf. offentleglova § 3. Journalinnføringer og innføringer i lignende register som fremgår av en sammenstilling etter offentleglova § 9, vil også kunne unntas offentlighet som følge av at innføringene kan unntas etter det foreslåtte unntaket.

Unntaket innebærer at alle opplysningene om et organinternt dokument som fremgår av en journalinnføring eller innføring i et lignende register, samt selve innføringen, kan unntas fra innsyn. Opplysninger som fremgår av en slik innføring, vil typisk være opplysninger som gjør det mulig å identifisere dokumentet, eksempelvis journalføringsdatoen, saks- og dokumentnummer, navnet på senderen og mottakeren, opplysninger om saken, innholdet eller emnet og dateringen på dokumentet, jf. arkivforskrifta § 10 første ledd.

Unntak for journalinnføringer eller innføringer i lignende registre kan skje ved at organet utelater innføringen fra den kopien av journalen eller et annet register som det gis innsyn i. Det kan ikke stilles krav om å få innsyn i journalen eller et annet register med de aktuelle innføringene sladdet. En sladdet versjon vil kunne gi opplysninger om de unntatte journalinnføringene, eksempelvis antallet organinterne dokumenter i en sak og dateringen. Organet kan like fullt velge å gjøre unntak gjennom sladding. Et avslag på innsyn skal ellers alltid begrunnes på vanlig måte, jf. offentleglova § 31

Merinnsyn for journalinnføringer og innføringer i lignende register skal vurderes på vanlig måte, jf. offentleglova § 11.

I *andre punktum* presiseres det at unntaket etter første punktum også omfatter henvisninger til organinterne dokumenter, og til journalinnføringer og innføringer i lignende registre som gjelder slike dokumenter, i sammenstillinger som nevnt i § 9.

6 Forslag til lov- og forskriftsendringer

Endringer i offentleglova

I

I lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd skal § 14 første ledd lyde:

Eit organ kan gjera unntak frå innsyn for dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing, og for journalinnføringar eller innføringar i liknande register som gjeld slike dokument. Unntaket etter første punktum omfattar òg tilvisingar til slike dokument og innføringar i ei samanstilling som nemnt i § 9.

II

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.

Endringer i offentlegforskrifta

I forskrift 17. oktober 2008 nr. 1119 til offentleglova skal § 6 tredje ledd andre og tredje punktum lyde:

Registreringar av organinterne dokument som organet sjølv avgjer om skal registrerast i journalen, kan likevel utelatast frå den versjonen av journalen som blir gjort tilgjengeleg på internett. Dette gjeld uavhengig av korleis journalen blir gjort tilgjengeleg på nettet.

Nåværende § 6 tredje ledd andre til fjerde punktum blir fjerde til nytt sjette punktum.

Endringer i arkivforskrifta

I forskrift 15. desember 2017 nr. 2105 om offentlege arkiv skal § 10 andre ledd andre punktum lyde:

Det kan berre gjerast unntak for ei heil journalregistrering når det er nødvendig for ikkje å røpe opplysningar som er omfatta av lovfesta teieplikt, *eller det er gjort unntak frå innsyn etter offentleglova § 14 første ledd.*

