

Justis- og beredskapsdepartementet  
Deres ref: 23/1743

Oslo, 05. juli 2023

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

Justis- og beredskapsdepartementet har lagt fram et forslag til endringer i lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova), forskrift til offentleglova (offentlegforskrifta) og forskrift om offentlege arkiv (arkivforskrifta). Forslaget innebærer at journalinnføringer som gjelder organinterne dokumenter, kan unntas fra offentlighet. Videre foreslås det 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. Det presiseres at det skal vurderes meroffentlighet når opplysningene unntas offentlighet, på samme måte som for unntak for organinterne dokumenter, jf. offentleglova § 11.

Norsk Arkivråd (NA) er kritiske til forslaget og oppfordrer regjeringen til ikke å gå videre med det. Vi vil samtidig oppfordre til å bruke ressurser på et krafttak for en helhetlig modernisering av offentlighetsloven, forvaltningsloven og arkivloven slik at disse bedre ivaretar de endringene og mulighetene som teknologiutviklingen og digitaliseringen medfører.

NA mener forslaget fremstår mangelfullt utredet og har en udemokratisk, svak og ensidig begrunnelse. Vi savner en utredning av hvilke konsekvenser forslaget vil ha for innbyggernes rett til innsyn i forvaltningens saksbehandling og den grunnlovfestede retten til informasjon. I tillegg savner NA et utredet underlag for påstander om at forslaget skal forbedre forvaltningens oppfyllelse av arkivplikten.

### Innbyggernes frie tilgang til informasjon

Offentlighetslovens bestemmelser om retten til innsyn i forvaltningens dokumenter og meroffentlighet er grunnleggende demokratiske verdier i Norge. Retten til informasjon er også stadfestet i Grunnlovens § 100 og den Europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) art. 10. Disse skal til sammen ivareta innbyggernes rett til fri tilgang til informasjon. Notatet som er utarbeidet beskriver og problematiserer noen eksempler på hvordan tilgang til deler av opplysninger om saksbehandlingen i forvaltningen kan skape mer interesse for noen saker eller skape ikke-opplyste oppfatninger eller forventninger til en sak.

NA er grunnleggende uenige i denne tolkningen av hvordan borgernes kjennskap til hvilke interne dokumenter og diskusjoner som foregår i forvaltningen vil virke. Vi er opptatt av at et lovverk som vektlegger åpenhet er viktig for hvordan samfunnet vårt virker og for tilliten mellom befolkningen og forvaltningen. Offentlighetsloven skal bidra til en opplyst og saklig debatt og støtte opp under målet om en gjennomslutlig forvaltning noe som igjen bygger tillit.

NA mener at forslaget vil svekke innbyggernes frie tilgang til informasjon. Endringen er beskrevet i notatet som at det «ikke vil føre til store endringer på innsynsfeltet». NA er uenige i denne påstanden da et generelt unntak av plikten til å journalføre interne dokumenter vil medføre at en stor del av forvaltningens dokumenter er usynlige for omverdenen. Behovet som beskrives i notatet er mangelfullt eksemplifisert og udokumentert. Samtidig er den negative virkningen for innbyggernes frie tilgang til informasjon og svekkelsen av Grunnlovens §100 og EMK art 10 ikke utredet.

## Teknologi som muliggjør

NA reagerer på begrunnelsen av forslaget som først beskriver at «*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.*» og følger opp med en påstand om at en konsekvens av dagens regler er at nyttig informasjon går tapt eller er vanskelig tilgjengelig. Disse påstandene er ikke utredet videre i notatet. NA er av den oppfatning at det er forvaltningens praksis slik den beskrives mer enn regelverket som gjør at arkivplikten jf Arkivlovens §6 ikke etterleves.

Behovet for endringen forklares videre med innføringen av nytt arkiv- og saksbehandlingssystem for departementene. Det beskrives at «*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 elInnsyn.*» (kapittel 1, avsnitt 4). Riksrevisjonens «Undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning» <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2021-2022/oppfolging-av-undersokelse-om-arkivering-og-apenhet-i-statlig-forvaltning/> og oppfølgingen i 2021 <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2021-2022/oppfolging-av-undersokelse-om-arkivering-og-apenhet-i-statlig-forvaltning/> peker på at systemer som gjør det enklere å oppfylle lovkrav om arkivering, journalføring og offentlighet er en del av løsningen på de avdekkede bruddene sammen med opplæring i lovverket. Slik sett hadde vi forventet at innføringen av det nye systemet i departementene skulle forbedre forholdene for både offentlighet og arkivering heller enn å ta vekk kravet om gjennomslutlighet i forvaltningen. At forvaltningen ser ut til å streve med å følge loven synes NA er en dårlig grunn til å lempe på kravene om åpenhet. Vi hadde derimot forventet at departementene benyttet denne anledningen med et nytt system til å integrere arkivering og journalføring i sine prosesser og slik sett utnyttet teknologiens rolle som muliggjør for etterlevelse. Forslaget er et eksempel på hvordan man i stedet for å bruke teknologi til effektivisering og økt samfunnsnytte forsøker å regulere seg vekk fra nye problemstillinger.

## Journalføring som metode for å sikre gjennomsiktighet

NA har tidligere, for eksempel i vårt hørings svar til NOU 2019: 9, argumentert faglig for at det er nødvendig å finne andre metoder for å ivareta åpenhet og gjennomsiktighet i forvaltningen enn offentlig journal og journalføring. Journalen og bruk av løsninger for publisering av offentlig journal på nett som for eksempel elnnsyn (det finnes flere løsninger for dette som ofte brukes av kommuner og fylkeskommuner) er i dagens modell sentral for å ivareta åpenhet i forvaltningen. Samtidig vet vi at den nåværende tilnærmingen ikke favner helheten av dokumentasjonen og sakene som forvaltningen jobber med fordi det for mange saksområder benyttes IT løsninger som ikke automatisk arkiverer og journalfører informasjonen i journalsystemet. Dette er gjennomgått blant annet i NOU 2019: 9 og Riksrevisjonens «Undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning» med oppfølgende debatter og rapporter. Det gjøres mye arbeid for å tilpasse prosesser og informasjon for å få denne over i journalsystemer, men det er likevel mye som er overlatt til både manuelt arbeid og den ansattes egne vurderinger og valg.

Vår argumentasjon for å finne andre metoder for åpenhet enn journalføring innebærer at det er nødvendig å styrke rettighetene til innsyn også i interne saker og å styrke prinsippet om meroffentlighet. Forvaltningen må ha et regelverk som ikke åpner opp for å unnta saker fordi de er vanskelige eller kan stille forvaltningen i et dårlig lys. En slik styrking kan skje gjennom at man for eksempel fortsetter arbeidet med innebygd arkivering og dokumentasjon samt gjennom en utvikling av elnnsyn til å kunne gi oversikt over informasjonen i flere systemer enn de som bygger på Noark datamodell. Norsk Arkivråd har spilt inn dette som et tiltak under Open Government Partnership (OGP) samarbeidets handlingsplan nr. 5 og mener tiltaket bør få ressurser til å gjennomføres så snart som mulig. <https://open.regjeringa.no/nyheter/innsjill-til-ogp-handlingsplan-5/>

Vennlig hilsen  
Anja Vestvold  
styreleder  
Norsk Arkivråd

### *Om Norsk Arkivråd*

*Norsk Arkivråd er landets største faglige interesseorganisasjon for informasjonsstyring, dokumentasjonsforvaltning og arkiv. Vi har ca. 950 medlemmer, og medlemsmassen består både av virksomheter og enkeltmedlemmer. Organisasjonen har medlemmer fra alle deler av landet, og fra bedrifter og organisasjoner fra offentlig og privat sektor. Norsk Arkivråd er spesielt opptatt av primærfunksjonen til dokumentasjon og arkiv. En god dokumentasjonsforvaltning er en forutsetning for at offentlige virksomheter ivaretar sitt samfunnsoppdrag, og for at bevaringsverdig dokumentasjon kan sikres for ettertiden.*