

Ytringsfrihetskommisjonen
NOU 2022:9 *En åpen og opplyst samtale*

**Dokumentasjonsforvaltningen mellom
barken og veden...? -**

Geir Walderhaug, pensjonist
Kursutvalget Norsk Arkivråd



1

Mange sier:

- «Biblioteket hadde vært helt greit hvis det ikke var for alle lånerne.»
- «Skolen hadde vært helt grei hvis det ikke var for alle elevene.»
- Urimeligheten i utsagnene sier nesten seg selv!



2

2

Men i arkivet?

- Utsagnet: «Arkivet hadde vært helt greit hvis det ikke var for alle innsynsforespørlene.»
- Dette er faktisk noe som folk mener! Det framsettes som en objektiv «sannhet».
- Men i ytringsfrihetens navn må vi endre disse holdninger!
- Hva er dokumentasjonsforvaltnings rolle som samfunnsaktør?



3

3

Tidsplan for møtet:

- 08.00 Velkommen
- 08.05 Innledning ved Geir Magnus Walderhaug
- 08.30 Pause, påfyll kaffe
- 08.40 Gruppediskusjon A
- 08.55 Plenum
- 09.05 Gruppediskusjon B
- 09.20 Plenum
- 09.30 Gruppediskusjon C
- 09.45 Plenum
- 10.10 Oppsummering



4

4

NOU 2022:9 En åpen og opplyst samtale - Ytringsfrihetskommisjonens rapport

Høring - NOU 2022:9 En åpen og opplyst offentlig samtale

Høring | Dato: 29.09.2022

Ytringsfrihetskommisjonen overleverte sin utredning til kultur- og likestillingsministeren 15. august 2022. Nå sendes utredningen på høring.

Status: På høring

Høringsfrist: 16.01.2023

Høringsbrev

Vår ref.: 22/4619

NOU 2022:9 En åpen og opplyst offentlig samtale - høring

[Høringsbrevet i PDF-format \(.pdf\)](#)

Kultur- og likestillingsdepartementet sender med dette NOU 2022:9 *En åpen og opplyst offentlig samtale – Ytringsfrihetskommisjonens utredning* på høring. Høringsfristen er 16. januar 2023.



5

5

Hva er de de undersøger?

- Definisjoner og avgrensninger av ytringsfrihet
- Hva som begrenser ytringsfrihet
- Hva kan fremme ytringsfrihet



6

6

Hvilke områder ser de på?

- Internett
- Media og journalistikk
- Kunstfeltet
- Arbeidslivet generelt
- Domstolene

- Og så offentlig forvaltning



7

7

Det som angår oss direkte:

- **Kapittel 11 Offentlighetsprinsippet og retten til informasjon**

- ∨ [Kapittel 11](#)
- ∨ [Offentlighetsprinsippet og retten til informasjon](#)
 - [11.1 Innledning](#)
 - > [11.2 Rettslig beskyttelse av offentlighetsprinsippet](#)
 - > [11.3 Inngrep i informasjonskravet](#)
 - > [11.4 Innsyn i offentlig forvaltning](#)
 - > [11.5 Rett til innsyn hos politi, domstol mv.](#)
 - > [11.6 Rett til innsyn hos private](#)
 - > [11.7 Kommisjonens vurderinger](#)
 - > [11.8 Kommisjonens anbefalinger](#)
 - [11.9 Anbefalinger til tiltak oppsummert](#)



8

8

Vi minner om artikkel og diskusjon i *digi.no*

Kjære kultur- og likestillingsminister Anette Trettebergstuen

- **Jeg er skuffet!**
- Du er den tredje ministeren jeg har håpet at skulle forstå at en *ny arkivlov* er en hastesak.
- I stedet må jeg konstatere at din *manglende kompetanse om hva arkiv er*, utgjør en trussel mot våre demokratiske rettigheter.
- Beste hilsen Anja Vestvold, leder i Norsk Arkivråd



9

9

Hvordan beskriver så denne NOUen vår verden?

- Fokuset er mulighet for innsyn og åpenhet mot offentlighet og aktører utenfor den virksomhet som utøver myndighet!
- Da er det viktig med journalføring eller andre måter å finne dokumentasjon
- Da er det viktig med gode rutiner for innsyn;
 - både når det gjelder identifisering av materiale
 - og skjønnsmessig bruk av hjemler for unntak for innsyn
- Teknologiske utfordringer drøftes også



10

10

Lover er grunnlaget

- Offentleglova er basis for innsyn
- Men også;
 - Arkivloven - journalføring
 - Forvaltningsloven – taushetsplikt
 - Personvernloven (GDPR) – personvern
 - Diverse andre lover nevnes

Tromsøkonvensjonen

- I 2020 trådte Europarådets konvensjon om innsyn i offentlige dokumenter («Tromsøkonvensjonen») i kraft, som den første bindende internasjonale konvensjonen som anerkjenner en allmenn rett til innsyn i offentlig virksomhet.
- Konvensjonen skal sikre en alminnelig rett til dokumentinnsyn hos myndighetene som utgangspunkt i alle slags saker.
- Unntak skal følge av loven og ivareta nærmere angitte hensyn.

Vurderinger

- Blitt bedre de siste tiår (flere lover, ytringsfrihet i Høyesterett, eInnsyn, møteoffentlighet også digitalt, etc)
- Men på tross av bedre lovgrunnlag så blir innsyn trenert og nedprioritert
 - Tross bedre digitale muligheter gir de også vansker
 - Selv om forvaltningen totalt sett leverer ut mye informasjon, viser undersøkelser fra Riksrevisjonen og Sivilombudet at bestemmelser som skal sikre åpenhet og bevaring av dokumenter jevnlig brytes.
 - Kommisjonen mener dette tyder på at det ikke er en tilstrekkelig innarbeidet kultur for åpenhet verken i sentral- eller lokalforvaltningen.
 - Sivilombudets praksis viser også at spørsmål om merinnsyn rutinemessig blir avslått uten noen konkret vurdering eller begrunnelse.
 - Riksrevisjonens undersøkelser de siste årene tyder på at utviklingen går i en negativ retning. Dette er urovekkende.



13

13

- Å behandle innsynskrav er et ledd i saksbehandlingen som ofte faller litt på siden av forvaltningens primære oppgave. Det kan oppfattes som en krevende tilleggsoppgave å holde offentligheten løpende orientert samtidig som krevende spørsmål skal utredes, beslutninger skal tas og vedtak skal settes ut i livet.
- I prioriteringen opp mot andre oppgaver, kan arkivering og tilgjengeliggjøring av dokumenter og behandling av innsynskrav lett falle lenger ned på lista. Dette forsterkes når det skjer andre alvorlige hendelser i samfunnet, som under covid-19 pandemien. Pandemien satte offentlighetsprinsippet på prøve og viste at dokumentasjonsplikten og behandlingen av innsynskrav er særlig utsatt i situasjoner der behovet for løpende innsyn er særlig stort. (Kap. 11.7.2)



14

14

Kommentar fra kollega

- "Det har vært en sterk økning i antall informasjonsansatte i forvaltningen de siste 20 årene.
- Dette har ført til en profesjonalisering av informasjonsflyten. På sitt beste bidrar dette til at innsynsretten fungerer etter sin hensikt ved rask tilrettelegging for informasjon og mer åpenhet" – *kap. 11.7.2*
- hvem tror de at de såkalte informasjonsansatte er?
- Først og fremst informasjonsavdelingene; de er opptatt av hva som bør ut og hva som skal holdes internt
- Vi vet at disse ofte ikke er dem som behandler innsyn (?)



15

15

Arkivering

- De vil ikke kommentere lovutkastene spesielt siden de er til behandling
- Men det haster med å løse problemet med digitalisering
- Problemet med at man ikke vet hvordan forskrifter skal bli i framtid
- *«Som arkivlovutvalget påpeker, kan samspillet mellom arkivlov og offentleglova begrense tilgangen til informasjon. Kommisjonen støtter arkivlovutvalgets anbefaling om at disse lovene bør ses på i sammenheng.» (kap 11.7.3)*



16

16

Frykten for feil (kap. 11.7.4)

- «at usikkerhet om regelverket hos dem som vurderer innsyn begrenser både innsyn og arkivering. Klagesaker viser at det ofte gjøres feil. Manglende kunnskap i forvaltningen om hvordan offentleglova og arkiv-lova skal praktiseres, har en nedkjølende effekt på tilgangen til informasjon»
- «Evalueringen av offentleglova, undersøkelser og klagesaker viser at det særlig er taushetspliktsbestemmelsene som er vanskelige å praktisere.»
- «Noen unntaksbestemmelser i offentleglova er dessuten så komplisert formulert at det kan være vanskelig å forstå hva de egentlig innebærer, som for eksempel unntaksbestemmelsene om interne dokumenter.»
- «Å gi ut taus-hetsbelagt informasjon, kan føre til bøter og fengsel for brudd på taushetsplikten. Til sammenligning har det ingen rettslige konsekvenser å holde tilbake opplysninger som skulle vært utlevert.»



17

17

Fra NOU 2022:9 kap 11.9 Anbefalinger til tiltak oppsummert

Anbefalinger rettet mot offentlige myndigheter:

- journalføring, og opplæring i hvordan de ulike reglene skal praktiseres.
 - Dette har jo vært et mantra for oss lenge, men vi ser at det er vanskelig!
- Ta inn krav om konkrete tiltak for å øke kunnskapsnivået om innsynsrettigheter og praktisering av offentleglova i statlige tildelingsbrev.
 - En interessant bruk av virkemiddel. Forutsetter at dept. har fokus på dette og en form for rapportering på innsyn slik at forbedringspotensial kan påpekes (?)



18

18

Lovendring ?

- Gjennomgå, forenkle og tydeliggjøre lovteksten i offentleglova.
 - «Kommissjonen mener tiden er overmoden for en helhetlig gjennomgang av loven.»
 - Se særlig på følgende:
 - Forholdet til Europeiske Meneskerettighetsdomstol (EMD) – andre prinsipper for innsyn
 - vanskelig å finne rette balansen mellom forenkling og tydeliggjøring på en ene siden, og detaljstyring på den andre.
 - en gjennomgang av de materielle reglene for innsyn sett opp mot internasjonale forpliktelser og rettsutviklingen på området.
 - sees i sammenheng med pågående arbeid med ny arkivlov og forvaltningslov. Kommissjonen mener at det er nødvendig med en helhetlig gjennomgang av loven,



19

19

Offentleglovas virkeområde

- Vurdere å utvide lovens virkeområde slik at virksomheter som utfører viktige samfunns-oppgaver omfattes av loven.
 - Det er grunn til å gjennomgå selskaper og stiftelser som i dag faller utenfor offentleglova, og se om flere bør omfattes av loven.
 - Det avgjørende for spørsmål om innsyn bør ikke være organisering, men samfunnets legitime krav på innsyn.
 - For eksempel kan det være gode grunner for å styrke innsynsretten i virksomheter som utfører viktige oppgaver i samfunnet, som helse-, sosial-, utdannings- og energitjenester, og virksomheter som mottar betydelig statsstøtte, som kultur- og idrettsinstitusjoner, samt den offisielle delen av det kongelige hoff.



20

20

Saksbehandlingstid

- Lovfeste tidskrav for behandling av innsynskrav.
 - Det finnes jo en lovparagraf i dag, men gir bare rett til å klage og ingen frist på klagebehandling.
 - Sivilombudet mente det ville ha en positiv virkning på forvaltningens saksbehandlingstid i innsynssaker hvis det presiseres i loven at innsynskrav som hovedregel skal avgjøres innen én til tre virkedager.

Merinnsyn

- Omgjøre offentleglovas merinnsynsregel i § 11 fra en kan-regel til en plikt-regel.
 - Et krav om dokumentinnsyn der merinnsyn ikke er gitt kan etter gjeldende rett prøves for domstolen med grunnlag i EMK artikkel 10.
 - Bakgrunnen for forslaget er at både Sivilombudet, Riksrevisjonen og evalueringen av offentleglova har påpekt mangler ved merinnsynsvurderinger, og stilt spørsmål ved om det foretas reelle merinnsynsvurderinger.
 - Praksis på området tyder på at merinnsynsvurderingene ikke fungerer etter sin hensikt, og at de ofte blir mer en formalitet.
 - Svakheten og risikoen ved dette forsterkes av de manglende mulighetene til å overprøve merinnsynsvurderingene for klageinstanser.

Forslag fra kommisjonen til ny § 11

- *Når det er adgang til å gjøre unntak fra innsyn, skal innsyn likevel gis dersom hensynene som taler for offentlighet, jf. § 1, veier tyngre enn hensynene som begrunner unntakshjemmelen. Ved vurderingen skal det legges vekt på formålet med innsyn, om informasjonen det søkes innsyn i har allmenn interesse, søkerens rolle og om informasjonen er tilgjengelig.*



23

23

Klageinstans

- Utrede en ny og uavhengig klageinstans for avslag på innsyn.
 - Kommisjonen mener derfor det bør utredes en ny klageordning over avslag på innsyn.
 - Denne bør organiseres på en måte som gjør innsynsretten mer effektiv og klagemuligheten mer uavhengig enn det som er tilfellet i dag.
 - En slik klageordning bør også vurderes i sammenheng med forslag fra arkivlovutvalget om å utrede et eget digitaliseringstilsyn for dokumentasjonsforvaltning og arkivering som skal føre tilsyn med etterlevelsen av arkivloven, forvaltningsloven og offentleglova.



24

24

«Skammekroken»

- Synliggjøre forvaltningens oppfølging av loven ved å lage og offentliggjøre lister over hvordan ulike etater følger den opp.
 - Det er i dag i realiteten ingen konsekvenser for å bryte offentleglova.
 - Undersøkelser viser at loven brytes jevnlig og ofte, og særlig i de mest kontroversielle sakene der innsyn kan ha avgjørende betydning for en opplyst debatt.
 - Det er behov for konkrete tiltak for å styrke etterlevelsen av loven.
 - Et mulig tiltak kan være å offentliggjøre årlige lister over virksomheter som bryter offentleglova og andre lover som skal sikre innsyn og åpenhet, som arkivloven.



25

25

Hvilken informasjon finnes

- • Lovfeste rett til innsyn i hvilke datasystemer som finnes, hvilke data som lagres der og hvilke tekniske verktøy det offentlige selv har tilgjengelig for å nyttiggjøre seg av dataene i systemet.
 - NA har argumentert for at digitalt skapt materiale i større grad må inn i lovverket.
 - Debatt i digi.no nå i høst
 - Noen sier at veileder «Orden i eget hus» (digdir.no) – men den er ikke lovpålagt!
 - Hvis man tar «dokumentbegrepet» i Offentleglova alvorlig kan dette være obligatorisk



26

26

En total journal for innsyn

- Fjerne kostnadene ved bruk av Einnsyn for kommuner og fylkeskommuner.
- Tja?!
- Mange vil hevde einnsyn er for dårlig
- Men det bør være et nasjonalt system uten kostnader

Taushetsplikt praktisering

- Gjøre en gjennomgang og sammenstilling av eksisterende lovbestemmelser om taushetsplikt og analysere disse opp mot den internasjonale rettsutviklingen på dette området.
 - Reglene er innfløkte og skaper usikkerhet om hvordan de skal praktiseres. Det kan igjen føre til at ansatte i forvaltningen blir mer tilbakeholdne med å utlevere informasjon enn det er grunn til.
 - Kommisjonen foreslår en gjennomgang og sammenstilling av eksisterende lovbestemmelser om taushetsplikt.
 - sammenstillingen bør analyseres opp mot den internasjonale rettsutviklingen på området for å kartlegge om bestemmelsene er i tråd med gjeldende rett, eller om det er behov for unntak eller justeringer.

Forvaltningsloven §13b

- Lovfeste unntak fra taushetsplikten i forvaltningsloven i tråd med allmennhetens informasjonskrav i en ny bestemmelse i forvaltningsloven § 13b.
 - som sier at taushetsplikten i forvaltningen «ikke er til hinder for at forvaltningsorganet deler opplysningene med andre så langt det er nødvendig for å unngå fare for liv eller helse».
 - Slik kommisjonen ser det, går ikke bestemmelsen langt nok i å dekke tilfellene hvor brudd på taushetsplikt kan forsvares i lys av informasjonskravet i EMK artikkel 10.
 - Varslings- og melde-plikten etter arbeidsmiljøloven er et eksempel på at taushetsplikten må vike. Det er imidlertid tvilsomt om offentlige tjenstepersoner tør å gjøre unntak som ikke følger direkte av forvaltningsloven.



29

29

Domstolene

- Styrke lovfestet rett til innsyn i straffesaksdokumenter ved å følge opp forslagene i utredningen om innsyn i straffesaksdokumenter fra 2021.
- Oppdatere reglene om fotoforbud i domstolsloven.
- Prioritere arbeidet med å sikre bedre teknisk utstyr i domstolene



30

30

Hva så med foredragets tittel?

- Problemet er at vi er usynlige.
- De drøfter ikke aktørene i innsynsprosessen. Virksomheten er en gruppering
- Vi er satt til å betjene virksomhetens behov og arkivlovens krav om journalføring
- Hvilken rolle har vi som dokumentasjonsforvaltning i Offentleglova?
 - Kravet om åpenhet og gjennomsiktighet?
 - Kravet om lojalitet til virksomheten?
 - Her er det vi er mellom barken og veden
 - Jfr. Kap. 15 – drøfting av lojalitetskonflikt



31

31

Tidsplan for møtet:

- 08.00 Velkommen
- 08.05 Innledning ved Geir Magnus Walderhaug
- 08.30 Pause, påfyll kaffe
- 08.40 Gruppediskusjon A
- 08.55 Plenum
- 09.05 Gruppediskusjon B
- 09.20 Plenum
- 09.30 Gruppediskusjon C
- 09.45 Plenum
- 10.10 Oppsummering



32

32

Gruppediskusjoner:

- A. Forslaget om bedre opplæring. Hva er vår rolle og hva er erfaringene?
- B. Forslagene om endringer av offentleglova. Støtter vi forslagene, og hvordan få fortgang i arbeidet med å endre loven?
- C. Ny og utvidet klageinstans for innsynssaker. Støtter vi forslaget? Bør klageinstansen også behandle brudd på arkivregelverket?