



# SIVILOMBUDET

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET  
Postboks 8005 Dep.  
0030 OSLO

Vår referanse  
2023/1630

Deres referanse

Vår saksbehandler  
Heidi Quamme Kittilsen

Dato  
20.06.2023

## Høringsvar - forslag til endringer i offentleglova m.m. - unntak fra innsyn i journalinnføringer som gjelder organinterne dokumenter m.m.

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev 31. mars 2023 om forslag til endringer i offentleglova m.m. – unntak fra innsyn i journalinnføringer som gjelder organinterne dokumenter m.m. Sivilombudet har enkelte merknader til forslaget.

Sivilombudet mottar rundt 300 klager som gjelder innsyn årlig, og har de siste tre årene kommet med ca. 80 uttalelser som gjelder innsyn. Sivilombudet vil særlig peke på følgende:

- **Klagemulighet:** Dersom forslaget blir vedtatt, vil allmennheten ikke vite om det foreligger organinterne dokumenter i en sak, og heller ikke hvilken sak eller tema dokumentet er knyttet til. Dette vil i praksis gjøre det vanskelig å klage over departementets vurdering av om et dokument er organinternt.
- **Merinnsyn:** Det er i høringsnotatet ikke drøftet hvordan klage og annen kontrollmulighet skal ivaretas for merinnsynsvurderingen. Det er fare for at lovens krav om å vurdere merinnsyn i mindre grad ivaretas når allmennheten ikke engang er kjent med at dokumentet eksisterer.
- **Begrunnelsesplikt:** Det er vanskelig å se hvordan forvaltningen vil kunne oppfylle plikten til å gi en begrunnelse for avslag på innsyn i interne dokumenter, dokumentlister eller andre registreringsopplysninger om slike dokumenter, dersom forslaget blir vedtatt. Spørsmålet er ikke berørt i høringsnotatet og ombudet etterlyser departementets vurdering.
- **Flere klager:** Dersom forslaget blir vedtatt, vil allmennheten antagelig i stedet be om innsyn i alle sakens dokumenter. Når det er ukjent om og hvor mange organinterne dokumenter som foreligger, vil innsynskrav i alle sakens dokumenter være nødvendig for å få vurdert merinnsyn, og også for å få overprøvd vurderingen av om dokumentene fyller vilkårene for å være et organinternt dokument. Forslaget vil trolig resultere i flere klager over avslag på innsyn, både til forvaltningen og ombudet, og samtidig gjelde langt flere dokumenter i den enkelte sak. Det er grunn til å tro at det for ombudet vil innebære vesentlig merarbeid.

## 1. Vurderingen av hensynene bak forslaget

Departementet har omtalt hensyn som i forarbeidene er trukket frem for å begrunne unntaket for organinterne dokumenter, (Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) punkt 6.4.1, med henvisning til St.meld. nr. 32 (1997-1998) side 61), og mener at disse hensynene gjør seg gjeldende også for journalopplysningene til slike organinterne dokumenter.

Etter ombudets syn gjelder ikke dette fullt ut. Ombudet etterlyser derfor en bredere drøftelse også av hensyn som taler for at allmennheten får kjennskap til eksistensen av interne dokumenter. Ombudet savner også en grundigere vurdering av om de momentene som forarbeidene pekte på var tungtveiende for hemmelighold av *innholdet* i interne dokumenter er overførbare på informasjon om selve eksistensen av dokumentene.

Sentrale hensyn for å unnta organinterne dokumenter fra innsyn, var å ikke skape tvil om hva som var forvaltningens avgjørelse og skape forventninger til et bestemt resultat. Behovet for fri meningsutveksling internt i organet fram mot et standpunkt, var også sentralt i begrunnelsen. Etter ombudets syn er det vanskelig å se at kunnskapen om eksistensen av en sak/saksdokumenter kan skape tvil om hva som er forvaltningsorganets beslutning eller forventning om et bestemt resultat. Det er også umiddelbart vanskelig å se at kunnskap om at det eksisterer organinterne dokumenter hindrer fri meningsutveksling internt. Departementet peker på at innsyn i at det eksisterer organinterne dokumenter, kan skape «oppmerksomhet og debatt». Dette synes å stå i motstrid til forarbeidenes anerkjennelse av at «[i]nnsyn i organinterne dokumenter vil ofte være aktuelt på et tidlig stadium i saksbehandlingsprosessen, og vil kunne legge til rette for offentlig debatt og sørge for verdifull saksopplysning og nyttige korrektiver til forvaltningens saksbehandling», men at disse måtte vike for mer tungtveiende hensyn som taler for å unnta organinterne dokumenter, se Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) kapittel 6.1.2. der det er vist til NOU 2003:30 side 112-113.

Som hovedregel vil det skape tillit til forvaltningens virksomhet at det er kjent at det er/har vært en intern prosess før beslutninger tas. Ofte vil det også være alminnelig kjent at det er en pågående prosess i forvaltningen i forkant av avgjørelsen.

Ombudet kan heller ikke se at departementet har pekt på konkrete eksempler der kjennskap til eksistensen av dokumenter kan føre til at det vil gå ut over den frie dialogen internt, eller der kjennskap til at dokumentene eksisterer i seg selv kan gi forventninger om et konkret resultat. Selv om det kan finnes slike eksempler i departementenes utveksling i forbindelse med politisk sensitive spørsmål, er det spørsmål om det behovet skal lede til et forslag om lovendring med konsekvenser langt utover det som synes å være det beskrevne behovet.

## 2. Manglende utredning av mindre vidtrekkende tiltak

Ombudet etterlyser også en utredning og vurdering av om andre tiltak enn den lovendringen som er foreslått, kan dekke det behovet departementet ønsker å løse. Dette kan for eksempel være unntak for fortløpende journalføring for interne dokumenter, slik at disse først blir synlig på journalen på et senere tidspunkt, unntak for enkelte journalopplysninger for interne dokumenter på journalen, og vurdering av muligheten for utsatt innsyn jf. offentleglova § 5.

### **3. Konsekvensene av departementets forslag - beskrivelsen i høringsnotatet**

Departementet legger i høringsnotatet til grunn at de foreslåtte endringene ikke vil svekke allmennhetens informasjonstilgang. Det vises til at organinterne dokumenter uansett kan unntas og at organet kan unngå offentlighet ved å unnlate å journalføre slike dokumenter.

Etter ombudets syn er denne beskrivelsen ikke fullt ut dekkende. Etter dagens regler vil den som ønsker innsyn kunne be om og ha rett til innsyn i dokumentlister eller annen oversikt over sakens dokumenter, eventuelt etablert ved en sammenstilling etter offentleglova § 9. I slike oversikter vil også organinterne dokumenter som ikke er journalført inngå. At det normalt er rett til, og i praksis ofte bes om innsyn i, eksisterende dokumentlister eller en sammenstilling av journalopplysninger for alle sakens dokumenter, er ikke tvilsomt. Dette er omtalt av departementet i høringsnotatet punkt 2.2, men er ikke satt i sammenheng i departementets beskrivelse av hvilke endringer forslaget medfører.

Ombudet har som kontrollorgan ikke synspunkter på de politiske avveininger som ligger bak forslaget, men påpeker at beskrivelsen av dagens situasjon bør være beskrevet slik at høringsinstansene gir innspill basert på riktig grunnlag, og slik at allmennheten får en forståelse for hva forslaget innebærer.

### **4. Klage over vurderingen av at et dokument er organinternt**

En følge av departementets forslag er, som også beskrevet i høringsnotatet, at allmennheten ikke vil vite om det foreligger organinterne dokumenter i en sak, og da selvfølgelig heller ikke hvilken sak eller tema dokumentet er knyttet til. Dette vil i praksis redusere muligheten for å klage over departementets vurdering av om et dokument er organinternt.

Ikke sjelden gjelder klagen til Sivilombudet spørsmålet om forvaltningen har rett i at dokumentet er et organinternt dokument og derfor kan unntas offentlighet med hjemmel i offentleglova § 14. I flere saker har Sivilombudet, etter å ha sett dokumentet, konstatert at det ikke er hjemmel i offentleglova § 14 for forvaltningens avslag. Eksempler på dette er sivilombudets uttalelser 21. desember 2020 (SOM-2020-2031) og 27. juni 2022 (SOM-2022-1340). Statsforvalteren overprøver på sin side kommunenes vurdering av om et dokument er organinternt.

Dersom forslaget høringen gjelder vedtas, vil konsekvensen være at allmennheten kun sitter igjen med alternativet om å be om innsyn i alle sakens dokumenter. Ved avslag og klage vil forvaltningsorganet som har avslått innsyn måtte oversende alle sakens dokumenter, eventuelt alle organinterne dokumenter, til klageorganet. Klageorganet, og deretter eventuelt Sivilombudet, vil måtte gå gjennom alle dokumentene for å avgjøre om vurderingen av at et dokument er organinternt, er korrekt.

En løsning som beskrevet vil være ressurskrevende, og ombudet registrerer at dette aspektet verken er konkret beskrevet eller drøftet. Sivilombudet ber departementet vurdere hvordan det er tenkt at retten til å klage eller på andre måter føre kontroll, skal ivaretas.

### **5. Klage over vurderingen av merinnsyn**

Ombudet behandler også klager over forvaltningens vurdering av om det bør gis merinnsyn. Merinnsyn skal vurderes konkret for det enkelte dokument, se SOM-2021-4205 og Justis- og beredskapsdepartementets rettleiar til offentleglova (G-2009-419) punkt 4.9.2: «[Ved

meirinnsynsvurderinga] vil ein kunne sjå på føremålsføresegna i § 1 og på dei konkrete omsyna som gjer seg gjeldande for det aktuelle dokumentet.» Også her er det ikke uvanlig at Sivilombudet finner grunn til å kritisere forvaltningen. Ofte gjelder kritikken at vurderingen ikke er gjort konkret for det enkelte dokument, og i tillegg at merinnsynsvurderingen er overflatisk eller at hensyn som tilsier at det skal gis innsyn i hele eller deler av dokumentet ikke er vektlagt.

Det er i høringsnotatet ikke drøftet hvordan klage og annen kontrollmulighet skal ivaretas for merinnsynsvurderingen. Det vises til det som er sagt ovenfor om klage og kontroll knyttet til vurderingen av om et dokument tilfredsstillers lovens krav til hva som er et organinternt dokument. For spørsmålet om merinnsyn er det også grunn til å drøfte faren for at lovens krav om å vurdere merinnsyn i mindre grad ivaretas når allmennheten ikke engang er kjent med at dokumentet eksisterer.

## 6. Kravet til begrunnelse

Departementet har ikke foreslått endringer knyttet til selve retten til innsyn i organinterne dokumenter. Det er i forslaget understreket at organene fortsatt skal vurdere innsyns krav og merinnsyn ved forespørslser om innsyn i journaler, lignende registre og sammenstillinger som inneholder journalinnføringer, eller andre opplysninger som gjelder registrering av organinterne dokumenter.

I offentleglova § 31 første ledd er det oppstilt krav til utformingen av et avslag på innsyn. Avslaget skal være skriftlig og det skal gis en presis henvisning til hjemmelsgrunlaget for avslaget. Det vil si at det skal vises til bestemmelse, ledd, bokstav eller nummer. Sivilombudet har uttalt at det følger av dette at det må gis en «begrunnelse som på en tilstrekkelig klar måte angir hvilke unntakshjemler som gjelder hvilke dokumenter», se sivilombudets uttalelser 16. februar 2022 (SOM-2021-3904) og 18. februar 2021 (SOM-2020-2508).

Den som får et avslag på sitt innsyns krav, kan kreve en utvidet begrunnelse og da skal forvaltningsorganet angi «hovudomsyna som har vore avgjerande for avslaget». Det er i forarbeidene påpekt at forvaltningsorganet ikke skal måtte gi en uttømmende eller omfattende begrunnelse og er heller ikke forpliktet til å røpe opplysninger som kan unntas fra innsyn, se merknaden til § 31 i Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) side 152. Det er i Justis- og beredskapsdepartementets rettleiar til offentleglova (G-2009-419) punkt 9.5.2 uttalt at en utvidet begrunnelse må omfatte hovedhensynene i merinnsynsvurderingen, noe også ombudet har lagt til grunn i sin praksis, se sivilombudets uttalelse 27. april 2011 (SOM-2010-2832). Videre har ombudet i flere uttalelser fremhevet at den utvidede begrunnelsen ikke kan være for generell og overordnet, men må være knyttet til det konkrete innholdet i de ulike dokumentene, se sivilombudets uttalelser 21. oktober 2021 (SOM-2021-3326 og SOM-2021-3052) og 19. november 2019 (SOM-2019-4043).

Om innholdet i klageinstansens begrunnelse har ombudet uttalt at kravet til begrunnelsen ikke kan være mindre enn det som fremgår som krav til den utvidede begrunnelsen og at «begrunnelsen må gi uttrykk for at de viktigste konkrete hensyn som taler for innsyn i saken, har vært vurdert», se ombudets uttalelse 20. oktober 2020 (SOM-2020-1262).

Etter ombudets syn vil konsekvensen av forslaget til endringen i offentleglova bli at forvaltningen ikke vil kunne oppfylle plikten til å gi en begrunnelse for avslag på innsyn i interne dokumenter, dokumentlister eller andre registreringsopplysninger om slike dokumenter, i tråd med kravene som stilles til dette i offentleglova § 31.

Gode begrunnelser ved avslag på innsyn er viktige av flere grunner. For det første vil en begrunnelse gjøre det mulig for den som har fått avslaget å forstå avgjørelsen, og vurdere om en klage er aktuelt. For det andre kan begrunnelsesplikten virke bevisstgjørende for forvaltningsorganet som avslår innsynskravet, og dermed kunne bidra til riktige avgjørelser. I tillegg kan gode begrunnelser bidra til enhetlig og konsekvent praksis.

Ombudet etterlyser departementets vurdering av forslagets betydning for begrunnelsesplikten.

## 7. Sammenstillinger

Departementet viser i høringsnotatet til at sammenstillinger som produseres etter offentleglova § 9 vil kunne inneholde informasjon som kan røpe innholdet i eller eksistensen av organinterne dokumenter, og at det er «uavklart om slike henvisninger til organinterne dokumenter i en sammenstilling kan unntas fra innsyn i dag». Departementet vil derfor foreslå en presisering i offentleglova om «at slike henvisninger også kan unntas fra innsyn», se høringsnotatet punkt 3.1. siste avsnitt side 8. Ombudet finner grunn til å påpeke at det etter gjeldende rett alltid skal gå frem hvilke deler av et dokument det er gjort unntak fra innsyn for og hvor store disse delene er. Det er ikke adgang til å redigere dokumentet på en slik måte at dokumentet fremstår som fullstendig, se Justis- og beredskapsdepartementets rettleiar til offentleglova (G-2009-419) punkt 9.4.5 og ombudets uttalelse 20. april 2023 (SOM-2022-5907). Også der det er produsert et dokument gjennom en sammenstilling, vil oppføringer som gjelder organinterne dokumenter måtte sladdes og ikke redigeres bort.

Videre skriver departementet i høringsnotatets kapittel 2.3 siste avsnitt at «[d]ersom 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». Departementet viser til forarbeidene, Ot.prp.nr. 102 (2004–2005) side 127 første spalte tredje avsnitt, og skriver så: «Dette kan for eksempel være aktuelt dersom hele grunnlaget for sammenstillingen er organinterne dokumenter».

Ombudet vil henvise til at det i Justis- og beredskapsdepartementets rettleiar til offentleglova (G-2009-419) punkt 4.4.3 står følgende:

«Blir resultatet av samanstillinga eit dokument som fell inn under eit av unntaka i lova, vil det på vanlegvis kunne nektast innsyn i dokumentet på det grunnlaget. Dette vil organet normalt ikkje kunne sjå før samanstillinga er gjennomført, og det kan dermed ikkje nekte å gjennomføre ei samanstilling med tilvising til at resultatet vil kunne haldast utanom innsyn. Dette gjeld jamvel om alle eller nokre av opplysningane som skal inngå i samanstillinga isolert sett skal eller vil kunne haldast utanom innsyn, av di det av den grunn ikkje utan vidare er slik at heile resultatet av ei slik samanstilling vil kunne haldast utanom innsyn.»

Dersom sammenstillingen inneholder opplysninger som «kan» holdes tilbake fra innsyn, for eksempel fordi opplysningene fremgår av interne dokumenter, vil ombudet minne om at forvaltningen har en plikt til å vurdere om det skal gis merinnsyn, jf. offentleglova § 11. I uttalelsen 11. februar 2015 (SOM-2014-2291) uttalte ombudet at det er vanskelig å se at det kan foretas en konkret merinnsynsvurdering uten først å ha etablert sammenstillingen. Se også ombudets uttalelser 30. januar 2020 (SOM-2019-3486) og 28. juni 2022 (SOM-2022-1485).

#### **8. Plassering av unntaksbestemmelsen**

Departementet har uttrykkelig bedt om tilbakemelding på plasseringen av et eventuelt unntak. Ombudet nøyer seg med å peke på at det er gitt enkelte unntak fra journaloppføringer i forskrift om offentlege arkiv § 10 annet ledd og for dokumenter og journaler i offentlegforskrifta § 9 med hjemmel i offentleglova § 27. Det er mest nærliggende at departementet som forslagsstiller vurderer om det er lovteknisk best å samle unntakene og vurdere om forslaget skal sees i sammenheng med forslag til ny arkivlov med forskrift som er under behandling i Kulturdepartementet. Ombudet har ikke vurdert om det må gjøres en endring av forskriftshjemmelen i offentleglova § 27 første ledd.

#### **9. Administrative konsekvenser**

Ombudet legger til grunn at journalister og allmennheten for øvrig fortsatt vil be om innsyn i organinterne dokumenter og registreringsopplysninger til disse, og at det er grunn til å tro at slike innsynskrav vil bli mindre målrettet som følge av den foreslåtte endringen. Det er også grunn til å tro at jo mindre konkret en begrunnelse er, jo større vil behovet for å påklage et avslag oppleves, og desto viktigere blir kontrollen av avgjørelsen, både knyttet til spørsmålet om det faktisk er et organinternt dokument, men også merinnsynsvurderingen.

Ombudet minner om at i klagesaker som bringes inn for ombudet, vil ombudet få oversendt de opplysninger og dokumenter som det er gitt avslag på innsyn i, jf. sivilombudsloven § 20 første ledd. Som nevnt over er det grunn til å tro at endringen vil føre til merarbeid for ombudet som følge av at klager vil omfatte alle sakens dokumenter og slik at Sivilombudet av den grunn må gjennomgå langt flere dokumenter enn det som normalt er tilfelle i dag.

Hanne Harlem  
sivilombud

*Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.*