

Arkivforbundets høringsvar om endringer i Offentleglova m.m.

Justis- og beredskapsdepartementet har sendt på høring et forslag til endringer i Offentleglova og Arkivforskriften. Forslaget til endring i Offentleglova går i korthet ut på at journalopplysninger som gjelder de organinterne dokumentene, kan unntas fra offentlighet. Forslaget er fulgt opp med forslag til endring iblant annet i Arkivforskriften med at organer kan journalføre organinterne dokumenter uten at opplysninger om disse dokumentene publiseres i den offentlige journalen

Departementet begrunner forslaget med at unntakshjemmel for interne dokumenter og journalopplysninger om slike dokumenter i dagens regelverk, må ses i sammenheng. Departementet ønsker å unngå at det blant annet skapes forventninger om innhold og resultat i sak, samt redusere risiko for at den frie interne meningsutvekslingen i organet begrenses. Forslaget er dessuten basert på erfaringer fra departementene som ikke uttaler seg fritt i saken og at det velges å ta i bruk muntlige kommunikasjonsformer i stedet for skriftlige. Et generelt unntak for slike journalinnføringer og innføringer i lignende registre vil etter departementets vurdering bidra til at et større antall organinterne dokumenter journalføres og arkiveres enn i dag.

Oppsummering – Arkivforbundets standpunkter til endringsforslaget

Arkivforbundet er sterkt kritisk til endringsforslaget og mener det bør trekkes:

1. Endringsforslaget vil vesentlig redusere journalen sin funksjon som redskap for utøvelse av offentlighetsprinsippet og dermed gi redusert åpenhet og etterprøvbarehet i hele offentlig forvaltning
2. Endringsforslaget legger til grunn at begrenset innsynsrett i journalene vil gi økt journalføring/arkivering, mens det som faktisk fører til både redusert journalføring og arkivering er hovedregel om valgfrihet for journalføring av interne dokumenter i arkivforskriften
3. Høringsnotatet gjør ikke en tilstrekkelig og balansert drøfting av fare for at skade reduseres og eventuelt oppstår når interne dokumenter i sin helhet skal utelates fra offentlig journal
4. Høringsnotatet gir ikke veiledning for hvordan meroffentlighet for slike journalopplysninger skal håndteres

Innledning

Arkivforbundet er en interesseorganisasjon for arkivsektoren og har 120 institusjonsmedlemmer over hele landet. Medlemsinstitusjonene er byarkiv, interkommunale arkiv, private arkivinstitusjoner, museer, bibliotek og historielag. Arkivforbundet har som en av sine formål å arbeide for satsing og utvikling for arkiv og dokumentasjonsforvaltning på vegne av sine medlemmer. Vi legger for øvrig merke til at Justis- og beredskapsdepartementet verken hadde oss i Arkivforbundet eller organisasjonen Norsk Arkivråd på listen over høringsinstanser, noe som er pussig når det foreslås endringer i lovverket rundt journalføring.

Arkivforbundets vurdering av endringsforslaget

Journalføring har lang tradisjon i norsk offentlig forvaltning. Det utgår fra en flere hundre år

gammel praksis der journalen har vært en fortegnelse over all korrespondanse i offentlige organer. I nyere tid er praksis lovpålagt og med digitaliseringen har journalen fått flere formål og funksjoner. En viktig funksjon er at journalen er et viktig redskap for allmennhetens utøvelse av offentlighetsprinsippet i offentlig forvaltning.

Offentlighetsprinsippet legger til grunn at det som hovedregel skal gis innsyn i saksdokumenter og journaler. Offentlighetsprinsippet er nedfelt i grunnlovens §100 som fastsetter allmennhetens rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og dette er fastsatt med hovedregelen i Offentleglova. I veileder til offentlighetsloven framgår det at «Tilgang til journalane i forvaltninga er ein viktig føresetnad for at innsynsretten skal kunne gjennomførast og verke etter sitt føremål. Dette gjeld særleg fordi det i utgangspunktet er eit krav etter offentleglova § 28 andre ledd fyrste punktum at den som vil ha innsyn kan identifisere saka eller sakene vedkomande ynskjer å sjå».

Arkivforbundet er sterkt kritisk til departementets sitt endringsforslag, fordi dette vil vesentlig redusere journalen sin funksjon som redskap for utøvelse av offentlighetsprinsippet. Arkivforbundet stiller seg helt uforstående til departementet sin påstand om at et unntak fra innsyn for journalinnføringer om organinterne dokumenter ikke vil svekke allmennhetens informasjonstilgang. Arkivforbundet mener at lovforslaget i ytterste konsekvens kan føre til samtlige interne dokumenter som kan unntas offentlighet i sin helhet ikke vil vises på offentlig postjournal, fordi dette i de fleste av våre medlemmers arkivmiljøer og deres systemer er den enkleste måten å praktisere dette regelverket på. Når dokumenter ikke framgår av journalen har allmenheten heller ikke grunnlag for å be om innsyn. Vi minner også om Hurdalsplattformen under overskrift: «Teknologi, åpenhet og offentlighet» med følgende kulepunkt «Regjeringen vil sikre at offentlighetsloven og prinsippet om meroffentlighet praktiseres i alle offentlige virksomheter». Vår oppfatning er at forslaget til endringer vil gå i motsatt retning av den plattformen som er utarbeidet av regjeringspartiene.

Arkivforbundet er sterkt kritisk til at departementet i høringsnotatet lager en kobling mellom offentlighetsprinsippet og etterlevelse av arkiveringsplikten, på den måten at det antas at begrenset innsynsrett vil gi økt journalføring/arkivering. Arkivforbundet mener for det første at departementet da ser bort fra det faktum at det eksisterer et juridisk misforhold ved at plikten til journalføring er mindre omfattende enn arkiveringsplikten, med bestemmelsen om valgfrihet for disse dokumentene. Arkivforbundet mener at departementet heller kan justere dette misforholdet for eksempel knyttet til arbeidet med ny arkivlov som nå pågår, heller enn å foreslå begrensninger i innsynsretten. For det andre vil vi minne departementet om, at alle våre medlemmer forholder seg til et sett av [yrkesetiske retningslinjer](#) der det å arbeide for mest mulig tilgjengelighet til arkivene innenfor rammene av relevant lovverk er nedfelt. I lys av dette er det derfor uheldig at departementet antyder at det er frykten for offentlighet som resulterer i mulig manglende journalføring i offentlige organer. Arkivforbundet oppfordrer også i lys av dette departementet til å utarbeide regelverk som i større grad er i samsvar med det overordnede formålet med arkivhold om etterprøvbarehet og åpenhet i offentligforvaltning.

Arkivforbundet mener videre at departementet i lovforslaget ikke har tatt hensyn til det grunnleggende prinsippet i Offentleglova at det bare skal gis unntak fra innsyn når innsyn kan føre til skade eller fare for skade. Det er vanskelig å forstå skadepotensialet for den frie interne meningsutveksling i offentlig organ eller publikums forventninger til utfall i saker når det allerede finnes unntakshjemler §§13-26 for interne dokumenter som ivaretar den opprinnelige begrunnelsen. I tillegg er det også mulighet for utsatt innsyn i medhold av §5 første ledd, dersom det er slik som det påstås i høringsnotatet at det er prosessen i seg selv mellom for eksempel departementene som kan være sensitiv. Arkivforbundet er av den oppfatning at skadepotensialet ved økt journalføring av interne dokumenter, må dokumenteres og veies opp mot skadelige virkninger av redusert innsynsrett, redusert åpenhet og manglende etterprøvbarehet. Høringsnotat bygger på premisset om at endringsforslaget ikke vil gi redusert innsynsrett, og det framstår på denne måten slik at departementet på denne måten unndrar seg tilstrekkelig og balansert drøfting av disse forholdene.

Arkivforbundet vil også peke på at en eventuell skade ved at kunnskap om at dokumenter finnes og at det oppstår fortolkninger av dette, er noe alle som korresponderer med det offentlige må forholde seg til, også i tilfeller der det er grunnlag for å unnta dokumenter offentlighet. Det er bare i tilfeller med lovpålagt taushetsplikt at det er anledning til å unnta hele journalopplysninger.

Departementet har ikke drøftet hvordan meroffentlighet skal håndteres i høringsdokumentet, bortsett fra at meroffentlighet skal vurderes når opplysningene unntas offentlighet på samme måte som for unntak for organinterne dokumenter. Arkivforbundet mener det er behov for en grundigere vurdering siden meroffentlighet skal vurderes i tilfeller der alle journalopplysningene er unntatt. Det finnes opprinnelig ikke veiledning for dette, siden unntak for hele journaloppføringer bare er brukt for taushetspliktige dokumentopplysninger der det ikke skal vurderes meroffentlighet. Arkivforbundet mener også departementet må redegjøre for hvordan publikum skal forholde seg for å få utøvd meroffentlighet, når det ikke finnes journalopplysninger å forholde seg til.

Det er også svært sannsynlig at dersom høringsforslaget blir gjort gjeldende vil det bli vesentlig merarbeid med økt antall innsynsbegjæringer med vurdering av meroffentlighet både for journaler og interne dokumenter.