



Justisdepartementet  
Pb 8005 Dep  
0030 Oslo

Vår dato 29.06.2023  
Deres dato 31.03.23  
Vår referanse  
Deres referanse 23/1743-IHG

## Høring – forslag til endringer i offentleglova mm

Vi viser til Justisdepartementets høringsbrev av 31. mars d.å. om forslag til endringer i offentleglova mm.

Mediebedriftenes Landsforening (MBL) skal bidra til å styrke og verne ytringsfriheten, pressefriheten og informasjonsfriheten, som grunnleggende verdier i et demokratisk og åpent samfunn. MBL skal styrke og verne de publisistiske verdier som representeres av redaktørplakaten og Vær Varsom-plakaten.

MBL skal bidra til at et mangfold av økonomisk sunne medier kan fungere som det åpne samfunns arena for fri informasjon, samfunnskritikk og debatt.

MBL representerer 325 medlemsbedrifter med ca. 10.000 ansatte: 205 mediehus, herunder 185 aviser hvorav 150 er lokalaviser. Andre mediehus er kommersiell allmennkringkasting, magasiner og lokal-tv. MBL representerer også virksomheter tilknyttet mediehusene, bl.a. avistrykkerier og distribusjonsselskaper.

- Forslaget er ikke tilfredsstillende utredet.
- Forslaget er for vidtrekkende sett opp mot det som beskrives som begrunnelsen for forslaget.
- Forslaget vil vesentlig svekke medienes mulighet til å utføre sin sentrale demokratiske rolle.
- Forslaget vil føre til mindre offentlighet og mindre åpen debatt, og vil kunne svekke publikums tillit til forvaltningen.

### Innledning

Innsynsretten er, som Sivilombudet skriver i sin innsynsguide, en av de viktigste grunnsteinene i demokratiet:

*"Innsynsretten er en av de viktigste grunnsteinene for demokratiet. Den er nedfelt i Grunnlovens kapittel om menneskerettigheter. I Grunnloven § 100 om ytringsfrihet står det i femte ledd:*

*«Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.»*

*Retten til innsyn i saksdokumenter og til å delta i debatt kalles offentlighetsprinsippet. Innsynsretten skal bidra til at borgerne får tilstrekkelig, relevant og god informasjon om saker som behandles og avgjøres av myndighetene.*

*Informasjon og åpenhet er nødvendig for å engasjere og aktivisere borgerne. Innsynsretten gir også borgerne mulighet til å gjøre sitt syn gjeldende overfor myndighetene på et informert grunnlag. Innsynsretten er viktig for tilliten borgerne har til forvaltningsorganene og avgjørelsene de tar. Den bidrar til at saker blir tilstrekkelig opplyst, at avgjørelser er i tråd med gjeldende regelverk og til å hindre usaklig forskjellsbehandling. Korrupsjon, kritikkverdige forhold og systemmangler kan avdekkes og forhindres gjennom innsyn. Innsynsretten er derfor også et viktig verktøy for journalister og folk generelt for å kontrollere myndighetsutøvelsen og forvaltningens virksomhet.*

*Gjennom behandlingen av innsynskrav skal offentlige ansatte ivareta disse hensynene. Det ligger i begrepet «den offentlige forvaltningen» at den skal ivareta, bruke og administrere felles verdier. Forvaltningen skal følge regler bestemt av alle gjennom representasjon i Stortinget. Dette innebærer at all offentlig forvaltning skjer på vegne av borgerne og derfor angår oss alle.*

*Pressen og allmennheten for øvrig har behov for og interesse av å vite hva som skjer. Innsynskrav må derfor ikke oppfattes som sand i maskineriet, men som en viktig rett og forutsetning for vårt demokrati."*

*Dette kommer også klart frem i Offentleglovas formålsparagraf der det heter at "Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon."*

Høringsforslaget vil medføre en sterk innsnevring av innsyn, mulighet for kontroll fra allmennheten og demokratisk deltagelse som vi på det kraftigste vil advare mot.

#### **Departementets begrunnelse for forslaget**

I høringsnotatet vises det til at de samme hensyn som gjør seg gjeldende for unntaket for organinterne dokumenter også kan gjøre seg gjeldende for journalinnføringer av organinterne dokumenter uten at dette begrunnes nærmere. Vi kan vanskelig se at det er tilfelle, og det fremgår i alle fall ikke av høringsnotatet.

*Departementet peker på at "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"*

For det første kan vi vanskelig se at oppmerksomhet og offentlig debatt er negativt og må motarbeides. Tvert imot er det noe av begrunnelsen for merinnsyn i organinterne dokumenter. Det vises i den forbindelse til Ot.prp.nr.102(2004-05) kapittel 6.1.2 og NOU 2003:30 side 112-113 hvor det fremgår at innsyn i organinterne dokumenter vil kunne legge til rette for offentlig debatt og sørge for verdifull saksopplysning og nyttige korrektiver til forvaltningens saksbehandling.

Videre er det vanskelig å se for seg at offentlighet rundt en sak generelt sett vil være en risiko for den frie, interne meningsutvekslingen. Departementet har ikke vist til eksempler på dette. Om det skulle være tilfelle i enkelte konkrete tilfeller er etter vårt syn lovforslagets omfang og vidtgående konsekvenser ikke riktig måte å løse dette på. Det vises i den forbindelse til Grunnloven § 100 femte ledd der det fremgår at unntak fra offentlig innsyn kun kan begrenses i lov der det foreligger tungtveiende hensyn. Vi kan ikke se at det foreligger slike tungtveiende hensyn, og heller ikke at forholdet til grunnloven er vurdert av departementet. Departementet har heller ikke vurdert om det er mindre inngripende tiltak som kan ivareta de forhold man ønsker å løse gjennom lovforslaget.

### **Mangelfull konsekvensutredning**

Med unntak av en kort vurdering av de praktisk-administrative konsekvensene for forvaltningen inneholder høringsnotatet ingen utredning av konsekvensene av forslaget. Vi viser til utredningsinstruksen der det fremgår at utredningen også skal omfatte virkninger for enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet mv.

Som nevnt over savner vi en vurdering av forslagene opp mot Grunnloven § 100 og EMK art. 10. Videre er det ingen reell vurdering av virkningene for mediene og offentligheten, eller av hvordan økt hemmelighet vil virke på grunnleggende hjørnesteiner i demokratiet som den offentlige samtale og tilliten til forvaltningen.

Etter vårt syn er forslaget så mangelfullt begrunnet og utredet at departementet må foreta en reell konsekvensutredning av forslaget og gjennomføre en ny høring dersom man skulle ønske å gå videre med hele eller deler av forslaget.

### **Kort om enkelte sider ved forslaget**

#### **Organinterne dokumenter**

Så lenge mediene og allmenheten ikke vet at det foreligger organinterne dokumenter kan man heller ikke klage over departementets vurdering av om et dokument er organinternt. Som både Sivilombudet og Norsk Presseforbund viser til i sine høringsuttalelser er det ikke sjelden at klager over dette fører til omgjørelse fordi dokumentet ikke faller inn under lovens § 14. Når denne klagemuligheten i praksis blir illusorisk vil det både føre til at allmenheten ikke får tilgang til dokumenter de har krav på, men også at forvaltningen ikke får korrektiver på sin måte å tolke unntaket på. Det kan føre til uheldig og lovstridig praksis, som ikke blir oppdaget eller korrigert.

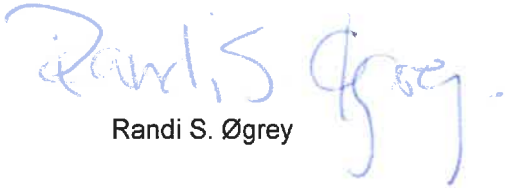
#### **Meroffentlighet**

Etter lovens § 11 skal forvaltningen vurdere merinnsyn der det foreligger hjemmel for å unnta dokumentet fra innsyn. Kontroll med om og hvordan slike vurderinger gjøres er viktig for at praksis i forvaltningen skal være i tråd med loven og intensjonene. I dag er det klagebehandling hos Sivilombudet og statsforvalterne som i stor grad korrigerer uheldig og ulovlig praksis. Hvordan ulovlig praksis vil bli oppdaget og korrigert når allmenheten ikke kjenner til at dokumentene finnes fremgår ikke av høringsutkastet. Det er etter vår vurdering også en fare for at forvaltningens merinnsynsvurderinger ikke blir ivaretatt tilfredsstillende når risikoen for innsynsbegjæring er minimal.

MBL viser for øvrig til høringssvarene fra de andre presseorganisasjonene og støtter disse. Se særlig Norsk Presseforbunds, Norsk Journalistlags og Norsk Redaktørforenings beskrivelser av de negative konsekvensene forslaget vil få for redaksjonelle medier og utøvelsen av deres demokratiske samfunnsfunksjon. MBL er enige med disse i at forslaget bør legges til side.

Alternativt bør det sees i sammenheng med oppfølgingen av evalueringen av offentleglova som var på høring i 2016, og som senere ikke har blitt fulgt opp.

Vennlig hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Randi S. Øgrey". The signature is written in a cursive, flowing style.

Randi S. Øgrey