



Justis- og beredskapsdepartementet
Inngitt digitalt via regjeringen.no

Deres referanse: 23/1743
Vår referanse: 2023/84
Dato: 28.06.2023
Publikasjonsnr.: NIM-H-2023-026

Høringsuttalelse – forslag til endringer i offentleglova m.m. – innsyn i journalinnføringer m.m. som gjelder organinterne dokumenter

1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev datert 31. mars 2023, med frist for høringsuttalelser 05. juli 2023.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. Vi skal bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene, særlig ved å gi råd og fremme anbefalinger til Stortinget, regjeringen, Sametinget og andre.¹ Høringsuttalelser om hvordan oppfyllelsen av menneskerettighetene kan sikres i praksis gjennom ulike virkemidler, slik som presis og klar lovregulering som på en god måte reflekterer menneskerettslige krav, er et sentralt virkemiddel i dette arbeidet.

Det aktuelle forslaget må sies å ha betydning for ytringsfriheten, særlig det aspektet av ytringsfriheten som kalles «informasjonskrav»; retten til å skaffe seg informasjon. Den foreslåtte reguleringen faller inn under anvendelsesområdet til Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Generelt kan det hevdes at ytringsfriheten bedre ivaretas om også organinterne dokumenter journalføres, enn om det ikke skjer. Samtidig kan det være grunner til å unnlate journalføring, slik det anføres i høringsnotatet. Det må altså skje en avveining. Etter NIMs oppfatning må det foreligge en meget god begrunnelse for å velge løsninger som ikke ivaretar ytringsfriheten på beste måte. Høringsnotatet inneholder etter NIMs syn ikke en tilstrekkelig analyse av de virkningene den foreslåtte ordningen vil ha.

NIM har ingen holdepunkter for å anta at den foreslåtte ordningen generelt vil innebære *brudd* på ytringsfriheten. Siktemålet med høringsuttalelsen er særlig å peke på noen konsekvenser av forslaget som etter NIMs syn ikke er tydeliggjort, slik at disse kan bli tatt i betraktning. NIM vil fremheve at disse konsekvensene kan inntre på flere områder, det er ikke bare tale om et forvaltningsrettslig spørsmål. Manglende journalføring kan

¹ Se NIM-loven §§ 1 og 3 første ledd.

også ha betydning for mediernes arbeid, for parters mulighet til bevisførsel i domstolene og for øvrig kontrollvirksomhet.

2. Forslaget og begrunnelsen

Forslaget oppgir som sin bakgrunn at et nytt arkiv- og saksbehandlingssystem skal innføres gradvis, og at med dette systemet vil departementene i større grad enn før journalføre organinterne dokumenter.

Dagens regelverk er forholdsvis uoversiktlig. Det kan diskuteres om forslaget innebærer en innstramming i forhold til eksisterende regelverk, all den tid en rettsanvender i dag via henvisninger i regelverket ledes til arkivforskriften § 9. Her heter det at organinterne dokumenter skal registreres «så langt organet finn det teneleg». Offentlegforskrifta § 6 om tilgjengeliggjøring av journaler på Internett har ikke trådt i kraft.

NIM går ikke inn på denne bakgrunnen, men tar utgangspunkt i at høringsnotatet uansett drøfter om det bør være en plikt til journalføring, eller ikke. Generelt vil vi likevel peke på at hensynet til ytringsfriheten er tjent med et karest mulig regelverk, og at rett til innsyn ikke knyttes til skjønsmessige uttrykk. Det vil være en fordel om reguleringen i størst mulig grad fremgår av offentleglova eller offentlegforskrifta.

Forslaget innebærer at innføring i journal som gjelder organinterne dokumenter kan unntas fra offentlighet, og at - eventuell - journalføring av organinterne dokumenter kan utelates fra den offentlige versjonen av journalen. For enkelhets skyld omtaler vi dette som et spørsmål om plikt til journalføring, underforstått i en offentlig journal.

Departementets begrunnelse for at det ikke bør være plikt til journalføring, er forholdsvis knapp. I hovedsak synes begrunnelsen å være at når selve dokumentet er unntatt offentlighet, så kan og bør også journalføring av dokumentet unnlates.

I høringsnotatets pkt. 1 heter det at:

De samme hensynene kan gjøre seg gjeldende for opplysninger som fremgår av journalinnføringer som gjelder de organinterne dokumentene.

Høringsnotatet går gjennom lovforarbeider, regelverk og hensyn som særlig gjelder organinterne dokumenter. Under pkt. 3.1 i notatet uttales:

Departementet mener at hensynene bak unntaket for organinterne dokumenter gjør seg gjeldende også for journalopplysninger om slike dokumenter, og at unntaksbehovet for henholdsvis interne dokumenter og journalopplysninger om slike dokumenter må ses i sammenheng.

NIM mener at dette ikke er helt treffende. Et dokument og en journalføring er bærere av forskjellig informasjon. Unnlatt journalføring kan ha konsekvenser som ikke synes hensyntatt. Høringsnotatet synes nærmest basert på at unnlatt journalføring ikke har nevneverdige konsekvenser, fordi det dreier seg om dokumenter man uansett ikke har

krav på å se. Som vi peker på nedenfor finnes det imidlertid aktører som har krav på tilgang til interne dokumenter, eller som i hvert fall med rimelighet kan hevde å ha det. Som vi også påpeker er det videre stor forskjell på å vite at et dokument eksisterer og å ikke kjenne til dokumentets eksistens.

Det er også klart at journalføring kan medføre ulemper, men disse må vel generelt antas å være mindre enn de ulempene som gjelder offentliggjøring av selve dokumentene.

3. Nærmere om enkelte virkninger av unnlatt journalføring

3.1. Informasjonsinnhold

Innholdet i en journalføring og innholdet i et dokument er i utgangspunktet vesensforskjellig. Mens et dokument har et eller annet materielt innhold, gir journalføringen notoritet omkring dokumentets eksistens og visse tilleggsopplysninger. Det innebærer at formålet for de to formene for dokumentasjon er ganske forskjellig. Journalføring gir informasjon om hvilke dokumenter som foreligger, og i liten grad om innholdet i dem.

3.2. Uenighet om dokumentet kan unntas offentlighet

Det er på det rene at forvaltningen i en del tilfeller tar feil i sin vurdering av offentlighet. Det må antas at antall dokumenter hvor det kan være saklig grunn til uenighet om offentlighet, er høyt.

Dersom det ikke gis opplysninger om at et dokument eksisterer, kan borgerne gå glipp av en mulighet til å be om innsyn, og miste muligheten til klage. Vi har merket oss at Sivilombudet påpeker dette i sin høringsuttalelse til forslaget, datert 20.06.2023. Det opplyses der at Sivilombudet mottar rundt 300 klager årlig.

3.3. Partsinnsyn etter forvaltningsloven

Etter forvaltningsloven kan parter ha krav på innsyn, ut over offentleglovas begrensninger. For eksempel har parter etter forvaltningsloven § 18 c rett til innsyn i de de faktiske opplysningene som er nedtegnet i interne dokumenter.

Unnlatt journalføring kan medføre at partene ikke får foranledning til å etterspørre dette, eller klage.

3.4. Forholdet til allmennhet og medier

Vi antar at medieorganisasjonene vil utdype journalenes betydning for journalistisk virksomhet. Herfra vil vi nøye oss med å påpeke at slik virksomhet kommer rettstaten og menneskerettighetene til gode. Et illustrerende eksempel kan hentes fra en annen verserende høringssak, om [Varslerutvalgets rapport](#) – Fra varsel til læring og forbedring. I denne rapporten om varselordningene til Statens helsetilsyn og Statens

undersøkelseskommissjon beskrives i pkt. 4.4.7 hvordan mediens systematiske arbeid er en bakgrunn:

Media som kilde til informasjon om risiko for pasientsikkerhet

Media omtales ofte som den fjerde statsmakt, med henvisning til medias rolle som samfunnsobservatør. Media har gjennom dekning av personlige pasienthistorier og omfattende og systematiske gjennomganger av ulike områder innenfor helse- og omsorgstjenesten bidratt til å rette oppmerksomheten mot uønskede hendelser innenfor helse og omsorgstjenesten. Mediens dekning av helsesaker påvirker både enkeltsaker og systemet.

3.5. Forholdet til domstolene

Etter prosesslovgivningen har parter plikt til å legge frem alle dokumenter som har bevisverdi. Dette gjelder også når offentlige myndigheter, som staten, er part. Det er ikke avgjørende om dokumentet er internt, alle dokumenter av betydning kan kreves fremlagt. Dette misforstås nok av og til, men prinsippet er slått fast av Høyesteretts ankeutvalg i blant annet HR-2018-709-U, som i avsnitt 10 uttaler:

Pasientskadenemnda har også anført at det foreligger bevisforbud etter tvisteloven § 22-3, ettersom departementet tidligere har besluttet at det ikke skal gis samtykke til fremleggelse av vedtakene, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, jf. offentleglova § 13 første ledd og § 27, jf. forskriften til offentleglova § 9 fjerde ledd. Ankeutvalget peker på at det følger av Rt-2010-1404 avsnitt 21 at tvistelovens regler om bevis kommer til anvendelse også i en slik situasjon. Departementets vedtak om å nekte dokumentinnsyn etter offentleglova og forvaltningsloven, er ikke avgjørende for spørsmålet om bevisstilling.

Det samme er slått fast for påtalemyndighetens interne dokumenter, jf. HR-2018-931-U, avsnitt 25:

I straffeprosessloven § 449 andre ledd tredje punktum heter det – helt generelt – at erstatningssaken «behandles etter reglene i tvisteloven», uten noen reserver for så vidt gjelder retten til innsyn i interne dokumenter. Forarbeidene til denne bestemmelsen gir ikke holdepunkter for at det likevel skulle gjelde en slik begrensning, se Ot.prp.nr.77 (2001-2002) side 69-70.

Manglende journalføring av organinterne dokumenter kan altså ha som resultat at motparten ikke får vite om dokumenter som kan kreves fremlagt og som kan tenkes å ha betydning for sakens utfall.

3.6. Annen kontrollvirksomhet

Det er også naturlig å nevne at Stortingets egen kontrollvirksomhet innebærer at interne dokumenter kan kreves fremlagt. Etter Grunnloven § 75 f omfatter det «alle offentlige innberetninger og papir». Vi tar ikke her stilling til omfanget av uttrykket «offentlige», men peker på at Sivilombudet etter sivilombudsloven § 20 kan be om «ethvert dokument». Det samme gjelder Riksrevisjonen etter lov om riksrevisjonen § 12.

I de ovennevnte tilfellene kan journalføring tjene en funksjon, enten fordi det finnes en aktør som har krav på fremleggelse eller som med rimelighet kan hevde å ha det.

NIM stiller seg gjerne til disposisjon for nærmere diskusjoner om yrings- og informasjonsfrihetens betydning for journalføring av organinterne dokumenter.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad

Direktør

Vidar Strømme

Fagdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.