

# Innhold

<b>Forord: Innsyn handler om makt</b> .....	5
Slik bruker du denne boken .....	8
Språk og kildehenvisninger .....	9
<b>Kapittel 1</b>	
<b>Et verktøy for et bedre samfunn</b> .....	17
De første innsynslovene .....	18
Forankring i menneskerettighetene .....	20
Flere former for innsyn .....	21
Innsyn møter personvernet .....	21
En rettighet for alle .....	25
Betyr det noe hvem som spør? .....	26
Viktig kontrollfunksjon .....	28
For mye innsyn? .....	29
<b>Kapittel 2</b>	
<b>Innsyn i det offentlige</b> .....	31
Offentleglova – journalistens beste venn .....	31
Offentleglovas formål .....	33
Lovens virkeområde .....	34
Hovedregelen er JA! .....	35
Hva er et dokument? .....	36
Hva er privat, og hva er saksdokument? .....	37
Dokumentformat er viktig .....	38
106 kilo papir eller en minnepinne .....	39
Utsatt innsyn .....	40
Forbudt å forskjellsbehandle .....	41
Kan du bruke offentlig informasjon til hva du vil? .....	43
Hva koster det å be om innsyn? .....	44

## INNHOLD

Innsyn i en sammenstilling av informasjon fra offentlige databaser .....	45
Plikten til å føre journal .....	47
Prinsippet om merinnsyn .....	48
Unntak for resten av dokumentet .....	49
Avslag og klageprosesser .....	50
Taushetsplikten .....	52
«Kan-paragrafer» og klagemuligheter .....	55
Avslag angående ulike typer interne dokumenter .....	57
Er rettssaksdokumenter alltid unntatt? .....	59
Utenriksfeltet og forsvarshemmeligheter .....	60
«Unntak av omsyn til det offentlige sin forhandlingsposisjon m.m.» ...	63
Innsyn i personalspørsmål og ansettelse .....	63
Opplysninger om kontroll saker og lovbrudd .....	65
Andre unntakshjemler .....	66
Hvor mye jus må man beherske? .....	68
Innsyn via domstolene .....	69
I retten: Innsyn i lydopptak fra spionsak .....	69
I retten: NRK-saken om videomateriale fra legevakten .....	70
I arbeidsretten for å få innsyn i lønn .....	71
Andre innsynsregler hos det offentlige .....	71
Prinsippet om møteoffentlighet .....	72
Prinsippet om åpne rettsmøter .....	74
Prinsippet om usladdede dommer .....	75
Åpne berammingslister og innsyn i bevis .....	76
Partsrettigheter ved vurdering av lukkede dører i retten .....	76
Innsyn hos Stortinget .....	77
Innsyn hos Riksrevisjonen .....	78
Innsyn etter pasient- og brukerrettighetsloven .....	79
<b>Kapittel 3</b>	
<b>Innsyn hos private</b> .....	81
Århuskonvensjonen og miljøinformasjonsloven .....	81
Prinsippene i miljøinformasjonsloven .....	83
Veiledningsplikt og avgrensning .....	84
Avslag etter miljøinformasjonsloven .....	85
Klagemuligheten etter miljøinformasjonsloven .....	86
Miljøinformasjonsloven brukt i sak om interne offentlige dokumenter ...	87
Å spille «Svarteper» med miljøinformasjonsloven .....	87
Pålegger næringslivet åpenhet om miljøinformasjon .....	90

NRK Brennpunkt vs. Equinor .....	93
Hva er skismøringen laget av? .....	94
Dagbladet-avsløringene i 2019 .....	95
Personopplysningsloven og GDPR .....	96
Å få sjokk av egen handlevogn .....	98
Innsyn i Jehovas vitners domsutvalg .....	101

#### **Kapittel 4**

<b>Innsyn på tvers av landegrenser</b> .....	104
Maoister i Nepal og kystovervåking i Nord-Afrika .....	105
Innsynslover i ulike land .....	105
Forskjellige innsynsregler i Norden .....	107
Over grensa etter dokumenter .....	108
En gjeng i Oslo og en narkotikasak på Sørlandet .....	109
Over dammen når ingen i Norge kan svare .....	110
Innsyn i Europa .....	111

#### **Kapittel 5**

<b>Fra postjournaler i ringperm til innsyn freestyle – et verktøy i endring</b> ...	115
Postjournaler og preparerte skiløyper .....	117
Innsyn i SKUPs pionértid .....	117
Tre faser .....	118
Serbia-saken i 1993 .....	119
De første eksperimentene med søkbare postjournaler .....	119
Søkbart for alle .....	120
Å skrive om hemmeligholdet .....	121
Innsyn i gammelt og nytt .....	122
En ny type verktøy .....	123
«Nigeriabåtene» .....	124
Bygde sin egen løypemaskin .....	125
Innsyn blir mainstream .....	125
En tydelig trend .....	126
Utenfor skisporet .....	127
Psykiatriavsløringen til VG .....	128
Flere bygger egne datasett .....	129
Postjournalen dør. Leve arkivet! .....	130

**Kapittel 6**

**Slik får du innsyn i praksis** ..... 132

    Innsyn i videofil til faktasjekking ..... 133

    Innsyn i bilder til illustrasjon ..... 134

    Å finne tid til innsynsarbeid ..... 135

Slik bruker du en postjournal ..... 136

    Kvaliteten på journalene varierer ..... 138

    Hvor finner du journalene? ..... 139

    Arkivets tilgangskoder kan gi verdifull informasjon ..... 140

    Finn frem og hold oversikten ..... 143

    Tips: Test noen gode søkeord ..... 143

    Tips: Finn det første dokumentet ..... 145

    Noen andre trylleformularer til bruk i elnnsyn ..... 146

    Tips: Lag et system for å holde oversikt ..... 147

Innsyn i offentlige dokumenter som ikke står i journalen ..... 148

    Tips: «Fullstendig saksomslag» og problemet med «nulldokumenter» ... 148

    Tips: Forsøk åpne innsynsbegjæringer ..... 152

    Åpne innsynsbegjæringer i kultursektoren ..... 152

    Nådeløs åpenhet i idretten ..... 153

    Aftenposten og reiseregningene på Stortinget ..... 154

Innsyn i datasett ..... 154

    Kampen om aksjonærregisteret ..... 155

Innsyn i dokument som er avlevert til arkivinstitusjon ..... 157

    Innsyn og klausuleringer i arkivet ..... 158

    Finne arkivmateriale og be om tilgang ..... 159

Innsyn i eiendomsinformasjon ..... 160

    Hyttesakene på Tjøme ..... 161

    Arkivsøk beriker hendelsesjournalistikken ..... 162

    En korrupsjonssak i Drammen ..... 163

    Gnr./bnr. og de politiske partienes penger ..... 164

Innsyn i foretak og stiftelser ..... 167

    Offentlige innkjøp ..... 168

    Boligbyggsaken ..... 169

Innsyn i saker om lønn og personalspørsmål ..... 171

    Vidunderlig PAI ..... 172

    Innsyn i lønn hos offentlig eide foretak ..... 173

    Innsyn i varslingssaker ..... 173

Innsyn i helsesektoren ..... 176

    Kan du få svar når noe er taushetsbelagt? ..... 179

En fullmakt og en amputert penis .....	179
Når du ikke vet hvem pasienten er .....	181
Innsyn i avviksmeldinger .....	182
Barnevernet, UDI, Nav og skatteetaten – når det meste er taushetsbelagt ...	185
Stavanger Aftenblads arbeid med «Glassjenta» .....	186
NRK Brennpunkts Nav-saker .....	188
Nav-skandalen i 2019 .....	189
Hos skatteetaten: Et innsynskrav med enorme konsekvenser .....	190
Innsyn på asylfeltet .....	192
Innsyn i asylintervju – papir og lydlogg .....	193
Statistikk om grupper av asylsøkere .....	193
Innsynsarbeid for krimjournalister .....	195
Innsyn i dokumenter i straffesaker .....	196
BT-avsløringene «Fengslenes fengsel» .....	197
VGs våpenavsløringer .....	198
Advokatavsløringen .....	199
Innsyn i dommer hos Arkivverket .....	200
Kan man få lese en eldre incest-dom? .....	201
Prøv selv: Bli en innsynsjeger steg for steg .....	204
<b>Takk</b> .....	207
<b>Litteratur</b> .....	208
<b>Nyttige nettsider</b> .....	220
<b>Sentrale lover og regler</b> .....	223
<b>Vedlegg</b> .....	224



# Et verktøy for et bedre samfunn

Det finnes ikke lys uten mørket, heter det. Det hjelper å jobbe med kontrastene når vi skal få frem et poeng. På samme måte finnes det ingen kamp for mer åpenhet og innsyn, hvis det ikke finnes hemmeligheter. Journalister forsøker å avsløre hemmelighetene – vi skal bringe ukjente forhold frem i lyset. Men vi jobber i blinde hvis vi ikke forstår den andre siden. Hva er årsakene til at informasjon holdes unna oss, og unna offentligheten?

Hemmeligholdet er der alltid for å beskytte noe eller noen. Det kan være aktverdige grunner til det, som sårbare enkeltpersoner eller informasjon om kommunikasjon mellom lege og pasient. Det kan være planene og oppskriftene til en bedrift som kjemper for å overleve, og det kan være detaljer om beredskap som myndighetene vil holde for seg selv for å beskytte samfunnet mot terror. Men motivene for hemmelighold har mange fasetter, og inkluderer også beslutningstakere som vil dekke over egne feil og mangler. Hemmelighold skyldes i noen tilfeller at ansvarlige vil dekke over korrupsjon, feil behandling av sårbare mennesker, eller simpelthen dårlige holdninger og manglende forståelse av lovverket.

De som argumenterer mot innsyn, mener gjerne at åpenhet vil kunne være til skade for enkeltpersoner eller for gode beslutningsprosesser. Jeg har ofte diskutert med personer som mener det er utidig at journalister skriver om eksempelvis en lederjobb de har søkt i det offentlige, eller et hytteprosjekt de forsøker å oppføre i strandsonen. De gir uttrykk for at journalistene trår dem for nær, at vi invaderer privatlivet deres. Jeg tar argumentet på alvor, og mener vi skal være forsiktige med å nærme oss den helt private sfæren til folk. Men skal vi ha en meningsfull samtale om slike ting som offentlige styringsprinsipper eller pressens samfunnsoppdrag, må

vi ha klart for oss hva som er privat og hva som er offentlig. Ungdomstidens kjærlighetsbrev er private. Familiealbumet ditt og barnas strektegninger er private ting. Brevet der du søker jobb som rådmann eller havnesjef er av offentlig interesse. Tegningene som viser hvordan en ny hytte i strandsonen på 200 kvadratmeter med 30 meter privat brygge skal se ut, er dokumenter som inngår i offentlig saksgang.

Innsyn i ting som har offentlighetens interesse er med på å gjøre samfunnet vårt bedre. Vi har prinsippet om åpenhet i rettspleien nettopp for å verne tiltalte mot maktmisbruk og redusere sjansen for justisfeil. Vi har regler om innsyn i anbudsprosesser for offentlige innkjøp for å styrke rettighetene til bedriftene som deltar i konkurransen, og for å beskytte samfunnet mot korrupsjon. Vi har åpne byggesaksarkiver i kommunene, slik at tilliten til beslutningsprosessene skal styrkes og følelsen av likebehandling skal øke. Slik blir det også lettere for publikum å varsle om feil. Når feil rettes, blir tilliten i samfunnet styrket ytterligere. Alle samfunn trenger beskyttelsesmekanismer. Noe skal være hemmelig. Det er ingen motsetning mellom å anerkjenne det, og å mene at høy grad av åpenhet og innsyn bidrar til et bedre samfunn.

Jeg som skriver dette, er ikke bare en innbygger som er opptatt av demokratiske prinsipper. Jeg er også en journalist som ønsker å få gjort jobben min på en god måte. Innsyn er journalistens Swiss Army Knife, et multiverktøy til bruk i de aller fleste typer saker. Så ja, det er en egeninteresse her. Men innsynsretten er viktig for langt flere enn oss i pressen. Den brukes av entreprenører som vil forstå anbudskonkurranser, av fagforeninger og frivillige organisasjoner som vil forstå politiske prosesser og av nabolagsaktivister som vil følge med på byutviklingen. Ideen om at folk skal ha innsyn i hvordan beslutninger blir fattet, er gammel her i Norden. Tradisjonen med åpne møter i folkevalgte organ kan spores tilbake til de gamle tingsamlingene i vikingtiden.

## De første innsynslovene

Sverige og Finland var først ute i verden med å lage lovverk som sikret informasjonsfrihet. *Tryckfrihetsförordningen* av 1766 gir rett til å ytre seg, og i tillegg rett til innsyn i «allmänna handlingar», altså offentlige dokumenter.



Pådrivere for lovforslaget var spesielt tre personer knyttet til «Mösspartiet»<sup>3</sup>, et liberalt parti som reagerte mot sensur og hemmelighold i den svenske statsforvaltningen. Den gangen var Finland en del av Sverige. Det var en liberal og prinsipiell tanke allerede den gangen at man skulle verne om retten til trykkefrihet, og at tilgang til å få vite hvordan beslutninger har blitt fattet er en naturlig del av det å kunne ha en fri diskusjon.

Innsynslover har alltid vært kontroversielle. Verdens første lov om innsyn i offentlige dokumenter hadde i første omgang en levetid på kun åtte år. I 1772 tok Kong Gustav II makten i landet, og han avskaffet *Tryckfrihetsförordningen*. Da den ble gjeninnført i 1809, hadde Finland i mellomtiden blitt innlemmet i Russland. Finnene fikk ingen ny innsynslov før i 1951.

Det tredje landet i verden som vedtok en innsynslov var USA. Landet vedtok sin *Freedom of Information Act* (FOIA) i 1966, altså to hundre år etter svenskene. President Lyndon B. Johnson uttrykte at han var stolt over at USA var et samfunn der folks rett til kunnskap ble verdsatt. Professor dr.jur. Johan Greger Aulstad skriver i boken *Innsynsrett* om hvordan bildet av loven var helt annerledes i offentligheten enn på bakrommet. Bill Moyers, som var pressesjef for presidenten, skrev i sine memoarer om hvordan Johnson hadde strittet imot og truet med å nedlegge veto mot den nye loven. Da FOIA endelig ble vedtatt, fulgte ikke Justisdepartementet opp sine forpliktelser. I mellomtiden hadde Richard Nixon blitt president. Kongressen uttrykte sterk misnøye med implementeringen i 1972. Samme år inntraff Watergate-skandalen. Først i 1974, under president Gerald Ford, fikk den amerikanske innsynsloven på plass gode saksbehandlingsrutiner med innføringen av *The Privacy Act Amendments*, og man innskrenket samtidig muligheten til å avslå innsynsbegjæringer.<sup>4</sup>

Danmark ble det fjerde landet til å innføre innsynslovgivning. Norge fulgte etter som det femte landet, syv dager etter danskene. I 1970 ble prinsippet om dokumentinnsyn nedfelt i en egen norsk lov, *lov om rett til innsyn i offentlige dokumenter (offentlighetsloven)*. Det var store diskusjoner om den norske loven før den ble vedtatt. Og i nyere tid var det også mye kon-

3 Aulstad 2018: 39. Her nevnes særlig Anders Nordencrantz, Johan Arkenholtz og Anders Chydenius som arkitekter bak Tryckfrihetsförordningen. Den finsksvenske presten Chydenius trekkes frem av Aulstad og flere som den som førte i pennen forslaget om dokumentinnsyn.

4 Aulstad 2018: 40–42

trovers da Storbritannia, under statsminister Tony Blairs ledelse, innførte sin nye *Freedom of Information Act* i år 2000. Bare ti år senere skrev Blair om saken i sine memoarer og ga tydelig uttrykk for anger:

Freedom of Information. Three harmless words. I look at those words as I write them, and feel like shaking my head till it drops off my shoulders. You idiot. You naive, foolish, irresponsible nincompoop. There is really no description of stupidity, no matter how vivid, that is adequate. I quake at the imbecility of it.<sup>5</sup>

Blair utdypet selvpiskingen i et intervju med *The Guardian* hvor han argumenterte for nødvendigheten av at en del diskusjoner foregår i lukkede rom, uten at deltakerne legger bånd på seg fordi innholdet i diskusjonene vil bli kjent etterpå.<sup>6</sup>

## Forankring i menneskerettighetene

12. desember 1966, samme år som USA vedtok *Freedom of Information Act*, vedtok FNs generalforsamling *Konvensjon om sivile og politiske rettigheter*. Denne sentrale menneskerettighetskonvensjonen definerer ytringsfriheten nærmere i sin artikkel 19, hvor det heter (i norsk oversettelse):

1. Enhver skal ha rett til meningsfrihet uten inngrep.
2. Enhver skal ha rett til ytringsfrihet; denne rett omfatter frihet til å søke, motta og meddele opplysninger og tanker av alle slag, uten hensyn til landegrenser, enten i muntlig, skriftlig eller trykt form, eller ved kunstneriske eller andre uttrykksmidler etter eget valg.

En utdypende publikasjon med kommentarer fra FNs menneskerettighetskomité<sup>7</sup> går videre og skriver eksplisitt om retten alle individer har til å søke offentlig informasjon, og plikten myndigheter har til å proaktivt publisere informasjon som er i innbyggernes interesse. Til tross for at innsynsretten

5 Blair 2010: 516

6 Kettle 2010

7 UN Human Rights Committee 2011

ble forankret i menneskerettighetene først hos FN, og siden i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10, gikk det sakte med innføring av innsynslover i verden. Etter Norge og Danmark, var det kun ni nye land som vedtok innsynslover i hele perioden frem til 1990. I FNs bærekraftsmål blir retten til informasjonstilgang igjen eksplisitt koblet til ytringsfriheten. Vi kaller det med et samlingsbegrep for *informasjonsfrihet*.

## Flere former for innsyn

Informasjonsfriheten FN setter på dagsorden kobler altså retten til å skaffe seg kunnskap sammen med retten til å ytre seg. Kunnskapen om offentlige beslutningsprosesser finnes ikke bare i dokumenter, men også i møter der beslutninger fattes. Derfor er innsyn i møter i folkevalgte organer en av de viktigste formene for innsyn. Dessuten har ytringsfriheten liten verdi hvis man ikke samtidig har tilgang til opplysninger om sakene man skal mene noe om.

Prinsippet om åpne møter har lange tradisjoner. Det går tilbake til tingsamlingene i vikingtiden, der ustraffede, frie menn hadde rett til å møte når saker ble diskutert. I nyere tid har Stortinget hatt åpne møter siden 1814, og norske kommuner har praktisert møteoffentlighet siden innføringen av formannskapslovene i 1837. Det finnes unntak. Regjeringens orienteringer for Stortinget i den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé foregår for lukkede dører. Kommunestyre og kontrollutvalg rundt omkring i landet må av og til lukke dørene for å behandle saker der taushetsbelagte opplysninger blir omtalt. Men som hovedprinsipp fungerer møteoffentligheten i Norge, og den er et kraftfullt verktøy for både innbyggerdemokrati og journalistikk.

Innsyn i dokumenter kom som hovedprinsipp med offentlighetsloven i 1970, og har siden blitt utvidet kraftig med en mer uttømmende definisjon av hva som er omfattet av dokumentbegrepet. Innsyn i databaser og registre utvider også begrepet fra enkeltdokumenter.

## Innsyn møter personvernet

I offentlighetslovens tidlige år, på 1970- og 80-tallet, fantes det postjournaler som journalister kunne bla i ved oppmøte på institusjonens adresser. Dette systemet var i bruk, men det var tidkrevende. I 1993 startet et prøveprosjekt

med å ta i bruk datateknologi for å gjøre postjournalene mer tilgjengelige. Prøveprosjektet fikk navnet Elektronisk postjournal (EPJ). I første omgang var kun fire departementer, ett direktorat og fem redaksjoner fra distriktene omfattet av prosjektet, for å høste erfaringer. Meningen var å ha en ordning som gjorde det lettere for norske journalister å benytte seg av postjournalene, og som ikke krevde fysisk oppmøte. Søkefunksjonalitet var også viktig.<sup>8</sup>

I 2000 kom personopplysningsloven, og vi fikk styrket enkeltmenneskers personvern. Det er ikke fritt frem for å overvåke og registrere informasjon om andre mennesker. Prinsippet i personopplysningsloven og GDPR,<sup>9</sup> som ble innført i EU/EØS-området i 2018, er at du i stor grad har mulighet til å bestemme over egne personopplysninger. Du skal kunne få fjernet feil informasjon om deg selv som kommer opp når andre folk googler navnet ditt. Du kan kreve å bli slettet i kunderegisteret til en tjeneste du ikke lenger abonnerer på, og slippe å stå på ringelisten til telefonselgere hvis du ikke ønsker å være der. Loven har blitt revidert etter GDPR. Prinsippene er mye de samme som før, men bøtenivået var betydelig hevet. Med trussel om bøter på titalls millioner euro, var det mange selskaper som fikk øynene åpnet.

Det er fristende å ty til følgende beskrivelse: I et autoritært samfunn beskytter myndighetene informasjonen sin, men krever utstrakt innsyn i livet til alle innbyggerne. I et liberalt demokrati har innbyggerne utstrakt innsyn i hvordan myndighetene bruker penger og tar beslutninger, mens privatlivet deres nyter stor grad av beskyttelse. Men hvordan skal man innrette seg for å oppnå det siste idealet? Hvis man beskytter for mye av informasjonen om enkeltpersoner, blir det umulig å følge med på offentlige beslutninger som gjelder innbyggerne. Da mister innbyggerne og pressen muligheten til å følge med på om like saker behandles ulikt. I utformingen av søkeverktøy for innsyn har slike dilemma kommet opp i diskusjonen flere ganger.

Informasjonsteknologien har gitt enhver muligheten til å søke opp informasjon lettere enn før, til glede for blant annet journalister som gjør research til saker. Den lette tilgangen til informasjon har imidlertid vært

---

8 Risan 2004

9 GDPR står for *General Data Protection Regulation* og er en forordning som styrker og harmoniserer personvernet ved behandling av personopplysninger i EU/EØS-området.

en utfordring for personvernet. Spørsmålet om forholdet mellom innsyn og personvern har kommet mange ganger, blant annet i diskusjonen om utformingen av verktøy for innsyn. Daværende statsråd i arbeids- og administrasjonsdepartementet, Victor D. Norman, ga i en pressemelding i 2002 klarsignal for å videreføre EPJ i en ny, permanent løsning. Han uttalte da at: «Journalisters mulighet til å avsløre kritikkverdige forhold er en garanti for demokratiet og bidrar til den enkeltes rettssikkerhet».<sup>10</sup> Pressen ble invitert til en dialog om det nye systemet.

EPJ hadde allerede da vokst til en stor database. De ulike etatene som bidro med journaler til EPJ hadde litt ulik praksis med føring av personopplysninger i journalene. I de påfølgende årene diskuterte man spørsmål knyttet til hvordan en database med offentlige journaler bør se ut, om den skal være åpen, slik at alle kan søke i den. EPJ var et verktøy med innlogging, som kun var til bruk for pressen. Det var nødvendig å diskutere sider ved personvernet når man utformet en åpen database som alle kan benytte, også brukere som ikke er forpliktet av pressens etiske regelverk.

Lars Risan ved Senter for teknologi, innovasjon og kultur på UiO skrev en rapport der han diskuterte forholdet mellom åpenhet og personvern da EPJ skulle videreføres. Han observerte blant annet at «Datatilsynet – er bekymret for personvernet og vil legge begrensninger på søkemulighetene i EPJ. Andre – spesielt pressen – hevder at personvernproblemene er overdrevet, og dessuten at de foreslåtte midlene som skal sikre personvernet utgjør et alvorlig problem for åpenheten.»<sup>11</sup>

I arbeidet med rapporten fikk Risan tilgang til EPJ, og viste hvordan han ved å søke på stikkord som «melding om tilbakekall» i Helsetilsynet lett kunne lage lister over navngitt helsepersonell som har mistet autorisasjonen sin. Man kan bli fristet til å spørre: Er det et problem, eller en fordel? Helsetilsynet mente det var viktig å kunne publisere konklusjonen i slike saker. Presseorganisasjonen mente det var et godt og viktig verktøy å kunne søke på navn. Datatilsynet ønsket begrensninger. Det ble foreslått en funksjon som fjernet muligheten til å søke på personnavn etter 12 måneder i det som til slutt fikk navnet Offentlig elektronisk postjournal. Risan

10 Frey 2002

11 Risan 2004: 7

argumenterte i sin rapport for at den enkelte etat burde la være å skrive inn personnavn i journalen i utgangspunktet, i saker der man eventuelt ikke ønsker at det skal utarbeides lister for ettertiden.

Nå, mange år senere, er det innført en begrensning som fjerner personnavn etter 12 måneder i eInnsyn, som har videreført og erstattet OEP. Problemet med postjournaler som viser for mye personsensitiv informasjon har imidlertid vedvart. Helseforetakene har ikke blitt med i eInnsyn, og har fortsatt med å publisere journaler på egne nettsider. Våren 2020 laget NRK en rekke nyhetsinnslag om hvordan norske helseforetak hadde vært slepphendte med sensitive personopplysninger ved utforming av offentlige postjournaler.<sup>12</sup>

I pressen har vi hatt et nokså dobbelt forhold til disse spørsmålene. På den ene siden har presseorganisasjonene argumentert prinsipielt for at innsynsløsningene ikke bør være forholdt pressen, men åpne for alle. Presseorganisasjonene har også ønsket å beholde søk på navn på saksbehandlere og enkeltpersoner som er omtalt i journalene. Samtidig mener pressen det er verdt skandaleoppslag når det viser seg at det er mulig å finne ut mye informasjon om enkeltmennesker i offentlige postjournaler.

Medieforsker Audgunn Olteidal har skrevet godt om disse utfordringene. Hun beskriver på den ene siden journalistens samfunnsoppdrag. Journalisten må vite mest mulig, for å kunne utføre oppdraget som vaktbikkje overfor makten og verne enkeltmennesker mot overgrep. «Vite. Vakte og verne. Ville. Journalisten kan forstå og formulere sine grunnleggende krav til yrket gjennom disse fire v-ar» skriver hun i et kapittel i antologien *Innsyn – Slik kikker du byråkrater og politikere i kortene*.<sup>13</sup> Der beskriver hun spennet mellom retten til innsyn og retten til personvern, som også henter sin autoritet fra menneskerettskonvensjonene.

«Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse»<sup>14</sup> er en tydelig påminnelse om dette. Men la meg oppklare med en gang: Dette gjelder ikke all korrespondanse. Selv om du har rett til å verne din ungdoms kjærlighetsbrev, så er en søknad som sendes til kommunen om å få bygge nytt hus i strandsonen ikke vernet av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Vi må gå konkret til verks hvis vi skal

<sup>12</sup> Darrud & Schwenke 2020

<sup>13</sup> Olteidal 2012: 242

<sup>14</sup> Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), art 8, første ledd

rydde i forholdet mellom hva som er privat og hva som er offentlig. Da blir det kanskje også tydeligere hva som er journalistens rolle i dette, og hvilke hensyn det offentlige må ta.

Det må kanskje være en spenning mellom innsynsretten og vernet om privatlivet. Men det er mulig å dempe problemene som oppstår. Vi kan styrke opplæringen og bemanningen på offentlige arkiver. Samfunnet kan gi et løft til den yrkesgruppen som skal kvalitetssikre informasjonen som gjøres søkbar i databaser som eInnsyn. I en del sammenhenger bør privatpersoners navn fjernes fra åpne, søkbare verktøy av forståelige personvern hensyn. Likevel kan det være riktig å ha andre deler av innholdet i journalpostene tilgjengelig. Å treffe riktig i utformingen her, krever at arkivmedarbeiderne har nok opplæring og nok tid til å gjøre jobben sin. Tid er kanskje den viktigste faktoren.

## En rettighet for alle

Innsynsretten er et helt sentralt journalistisk verktøy. Men det later til å ha vært en utbredt oppfatning i samfunnet at innsyn er noe som nærmest er forbeholdt journalister. Kanskje er dette i endring nå, med økt kunnskapsnivå og nye digitale verktøy som senker terskelen for å ta innsynsretten i bruk. I Nils E. Øys *Kommentarbok til offentleglova* (2015) skriver han:

Loven er mest brukt av medier, og først og fremst av journalister. At det ville bli slik, ble antatt allerede da myndighetene laget de første utredninger om dokumentinnsyn, kort tid etter 2. verdenskrig. Ordningen med Offentlig elektronisk postjournal (OEP), og lignende ordninger med journaler på nett i kommunene, har de senere årene ført til mye bredere kunnskap både om offentleglova og andre innsynsmuligheter, og dermed til økt bruk.<sup>15</sup>

Retten til innsyn gjelder enhver i samfunnet. Mens det første gode, digitale verktøyet Elektronisk postjournal (EPJ) var forbeholdt brukere i pressen som et prøveprosjekt, var OEP fra 2010 et åpent verktøy for hele samfunnet. Også etterfølgeren eInnsyn er åpen for alle. Og kanskje er det sånn at med lett tilgjengelige, åpne verktøy tar gradvis flere grupper i samfunnet innsynsretten i bruk.

15 Øy 2015: 31

Hva vet vi om hvordan bruken har utviklet seg? Jeg kjenner ikke norsk forskning som går spesifikt på dette. Men etaten som den gangen het DIFI (nå: Digitaliseringsdirektoratet) gjennomførte en brukerundersøkelse i 2011, da OEP hadde vært åpen for bruk i et år. Den viste at halvparten av brukerne er journalister.<sup>16</sup> Interessant nok var den nest største brukergruppen ansatte i privat næringsliv. Offentlig ansatte og forskere brukte også tjenesten. Noen brukte den i privat sammenheng, ikke primært til arbeid.

En litt enklere brukerundersøkelse ble gjennomført som pop-up-vindu for brukere på eInnsyn i 2020. Av 238 respondenter oppga denne gangen kun 29 % at de var journalister. I denne undersøkelsen var den største brukergruppen «innbygger/privatperson» med 33 %.<sup>17</sup>

I årene 2013–2019 drev avisen Fædrelandsvennen prosjektet Innsyn.no. Avisen tilbød på nettsiden en blogg om innsynsarbeid og en gratis, åpen database hvor journalister og andre kunne søke i postjournaler de ikke fant på OEP/eInnsyn. Avisen fikk en del henvendelser fra brukerne, som var både journalister og privatpersoner.<sup>18</sup> En del av brukerne var fra næringslivet. Det er mye som tyder på at det er økende bevissthet om innsynretten også utenfor mediebransjen.

## Betyr det noe hvem som spør?

I utgangspunktet gjelder offentleglova likt for enhver som ber om innsyn. Kan det likevel være slik at det spiller en rolle hvem som ber om informasjon? Vi har noen eksempler på at pressen får informasjonstilgang som andre innbyggere ikke får på samme måte. Det gis tilgang til et stort datamateriale fra skattemyndighetene i forbindelse med skatteoppgjøret hvert år. Og det er en egen pressetilgang hos domstolsadministrasjonene. En av årsakene til dette er GDPR og personopplysningsloven. I en lovkommentar til offentleglova skriver fire eksperter på offentlig rett:

<sup>16</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT 2012: 11

<sup>17</sup> Are Kvistad i Digitaliseringsdirektoratet (personlig kommunikasjon med forfatteren den 11.08.2020) informerer om resultatet fra brukerundersøkelsen (gjennomført ved hjelp av pop-up-vindu hos aktive brukere av eInnsyn)

<sup>18</sup> Forfatteren av denne boken var ansvarlig for dette prosjektet i Fædrelandsvennen. Det er slik forfatteren har kjennskap til brukerhenvendelsene til Innsyn.no i den aktuelle perioden.



I mange tilfeller har forvaltningen en unntaksadgang etter en av bestemmelsene i offentleglova § 14 – 26. I så fall foreligger det ingen lovbestemt rett til innsyn, bare en adgang for forvaltningen til å gi det. Der forvaltningen etter offentleglova har hjemmel for unntak, gjelder reglene i personopplysningsloven.

Etter personopplysningsloven må man ha et grunnlag for å «behandle» personopplysninger. Å gi innsyn vil anses som «behandling» av personopplysning i personopplysningslovens forstand. For å kunne gi innsyn når man har unntaksadgang, må man altså finne et behandlingsgrunnlag.<sup>19</sup>

Det er skrevet flere lovkommentarer til offentleglova. Denne, som kom i 2018, tolker loven innskrenkende på flere punkter. Det er også den eneste fylldige lovkommentaren som er skrevet etter at den nye personopplysningsloven og GDPR trådte i kraft. Men ikke mist motet av den grunn, om du nå tenker at personopplysningsloven ødelegger mulighetene for journalistikk. Pressen har unntak fra vesentlige deler av personopplysningsloven,<sup>20</sup> noe som gir rett til å behandle personopplysninger som del av journalistisk arbeidsprosess. For øvrige deler av virksomheten i pressen, som abonnementsarkiver, kundelister og informasjonskapsler på nettsider, gjelder loven likevel fullt ut.

Unntaket fra kravet til «behandlingsgrunnlag» er begrunnet i hensynet til ytrings- og informasjonsfriheten. Men det krever at journalistene bruker personopplysningene til journalistikk og ingenting annet, og at personopplysningene som er samlet blir oppbevart trygt. Det er ikke så dumt. Det passer godt med noe alle journalister bør lære seg, nemlig gode rutiner for å beskytte kildematerialet sitt.

Oppstår det tvil om mediene misbruker personopplysninger, kan rettsapparatet tas i bruk. Sakene mot to finske medier som ble behandlet i EU-domstolen og Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har vakt oppsikt, og kan bidra til å legge føringer for datastøttet journalistikk

<sup>19</sup> Brandt et al. 2018: 69

<sup>20</sup> Personopplysningsloven § 7 gjør unntak fra blant annet kravet til behandlingsgrunnlag, når behandling av personopplysninger skjer «utelukkende for [...] journalistiske formål».

fremover.<sup>21</sup> Det var nettstedene til Satakunnan Markkinaporssi Oy og Satamedia Oy som hadde publisert skatteopplysninger med stor detaljeringsgrad om 1,2 millioner borgere, med mulighet for å bestille enda mer informasjon gjennom en betalingstjeneste per SMS. Mediebedriftene tapte saken først i EU-domstolen, og de tapte også ankesaken hos EMD da de anførte at den første dommen krenket publiseringsfriheten. Kort oppsummert mente EMD at denne formen for massepublisering av opplysninger ikke utgjorde tilstrekkelig journalistisk bearbeiding av personopplysningene det var gitt innsyn i, til at unntaket om journalistiske formål kunne gjøres gjeldende.

## Viktig kontrollfunksjon

Historie er interessant, men hvordan står det til med nåtiden? Spiller innsyn en rolle for å gjøre samfunnet bedre i dag? Denne boken er skrevet mens verden, og det norske samfunnet, var rammet av covid-19-pandemien. Det ble innført mange restriksjoner som rammet reisevirksomhet og arbeidsliv, og en periode var skoler og barnehager stengt. Ikke bare sykdommen, men også tiltakene for å bekjempe den, gikk hardt ut over næringslivet. Derfor innførte regjeringen en rekke støtteordninger hvor næringslivet kunne søke kontante tilskudd. Det ble ansett for å være fare for misbruk av ordningen og svindel med de såkalte «korona-midlene». Og hva gjorde regjeringen for å møte dette problemet? De gjorde det klart at det måtte være åpenhet og innsyn i fordelingen og bruken av pengene.

Interesserte journalister satt med datasett som viste hvilke bedrifter som hadde fått hvor mange penger til hva slags tiltak. Med sin lokalkunnskap og mulighet til å sjekke hva som har skjedd i virkeligheten, har norsk presse brukt tallene og avdekket flere tilfeller av juks. Det fikk skatteetaten til å gjøre noe så sjeldent som å sende ut en egen pressemelding for å skryte av innsatsen til norsk presse:

---

21 Saken den finske staten anla mot Satakunnan Markkinaporssi Oy og Satamedia Oy ble behandlet av EU-domstolen i 2008, sak C-73/07: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-73/07> og til slutt hos EMD i juni 2017 i storkammer, sak 931/13: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-175121> (begge sider lastet 12.08.2020)

– Åpenhet om hvem som mottar tilskudd har gitt journalister muligheten til å følge med på pengestrømmen kontinuerlig siden ordningen åpnet i april – og den muligheten har mediene benyttet seg av. Til tross for at utbredelsen av koronaviruset har rammet mediene hardt økonomisk, har både store og mindre redaksjoner vært i stand til å lage kritisk og undersøkende journalistikk på flere områder, også om kompensasjonsordningen. Det synes jeg er imponerende, sier konstituert skattedirektør Eve Vangsnes Bergli.<sup>22</sup>

## For mye innsyn?

Kan vi komme dit at det blir for mange innsynskrav? Hvis man mener det er et grunnleggende gode at folk har anledning til å sette seg inn i myndighetenes dokumenter, burde det ikke være noe stort problem. Men hva er egentlig et rimelig antall? Jeg deltok i en diskusjon om innsynsløsninger med journalister i fra andre europeiske land på en konferanse i Belgia. En tysk og en fransk gravejournalist fortalte at det foregående året hadde landene hatt henholdsvis 9000 og 16 000 innsynsbegjæringer på statlig nivå. Begge mente dette var litt lite, og de håpte at økt interesse hos media kunne øke antallet med noen tusen til. Tyskland har over 80 millioner innbyggere, og Frankrike har over 60 millioner. De to fikk sjokk da jeg fortalte at Norge nærmer seg 300 000 innsynskrav gjennom den ene statlige innsynsportalen, og at norske medier i tillegg har bygget en ekstra innsynsportal.

Norge er et land hvor befolkningen har stor tillit til myndighetene. Og vi er et land hvor det er enklere å be om innsyn og undersøke originaldokumentene i en sak vi er nysgjerrige på, enn hva som er tilfelle de fleste andre steder. Så skal vi huske på at det er andre ting enn postjournal-løsningen og lovverket som spiller inn på hvordan lovverket blir brukt. Det lages rangeringer av kvaliteten på innsynslover, og den norske kommer langt ifra best ut. Vi er innom dette temaet igjen i kapittel 4. Journalister og andre må ikke bare ha rett til å be om innsyn. De skal også føle seg trygge når de bruker innsynsretten. Hvis du har rett til å spørre hva borgermesteren din tjener, men risikerer å bli drept etterpå, vil det ha en såkalt avkjølende effekt på bruken.

22 Skatteetaten 2020

I 2017 slet mange norske myndigheter med et fenomen som så ut til å være automatiserte innsynskrav, eller i alle fall masse-innsynskrav. Det ble sendt mange titalls tusen innsynskrav mer enn normalt gjennom verktøyet Offentlig elektronisk postjournal (OEP) i tillegg til et ukjent antall innsynskrav gjennom andre postjournal-verktøy. NRK intervjuet med en mann som sa han sto bak 75 000 innsynskrav alene.<sup>23</sup>

Saken aktualiserte diskusjonen om hvordan neste generasjons innsynsløsning etter OEP burde bli, og var nok en av årsakene til at det ble lagt inn sperrer mot automatisert lesning og nedlasting, såkalt «webscraping», i grensesnittet for nye eInnsyn. Men myndighetene møtte ikke utfordringen kun ved å bygge inn flere begrensninger. Et av formålene med eInnsyn var å legge til rette for fulltekstpublisering av saksdokumenter. Systemet fases inn etter hvert som de ulike virksomhetene er klare for det, og det vil være noen typer dokumenter som er mer egnet enn andre. Det krevet at man vurderer om noe er personsensitivt, konkurransesensitivt eller av andre årsaker må skjermes i forkant av publisering. Tanken er at de etatene som tar i bruk fulltekstpublisering, vil spare en del tid. Man vil ikke behøve å ta stilling til en innsynsbegjæring hvis noen vil lese det. Også journalisten sparer tid. Disse dokumentene er markert med et dokumentikon i stedet for en knapp for å sende innsynsbegjæring. En av måtene å møte utfordringen med masseinnsynskrav på, er rett og slett enda mer åpenhet.

---

23 Strand & Zondag 2017