

Tarjei Leer-Salvesen

Innsyn i praksis

CAPPELEN DAMM AKADEMISK

© CAPPELEN DAMM AS, Oslo, 2021

ISBN: 978-82-02-72105-3

1. utgave, 1. versjon

E-utgaven baserer seg på 1. trykte utgave, Cappelen Damm AS, 2021

Elektronisk tilrettelegging: [Bøk Oslo AS](#)

Omslagsdesign: Gisle Vagstein – de Turia Design

Sats/design: [Bøk Oslo AS](#)

Illustrasjoner: Mike Tombs

Boken er utgitt med støtte fra Biblioteksvederlagsfondet

– Pressens Faglitteraturfond og Stiftelsen Fritt Ord.

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med forlaget er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

www.cda.no

akademisk@cappelendamm.no

Cappelen Damm AS er sertifisert iht. FSC®, PEFC og Miljøfyrtårn.



Symbol for bærekraftig skogbruk



Forord:

Innsyn handler om makt

Gode journalister har gode kilder. Det er folk man snakker fortrolig med, som kan gi verdifull bakgrunnsinformasjon og hete tips, folk som hjelper med å forstå hva som er en god sak og hva som ikke er det. Mange journalister får også dokumenter av kildene sine. Dokumentene er skriftlige kilder, og vi elsker å sitere fra dokumenter i sakene vi skriver.

Men hva skjer egentlig når de muntlige kildene får innflytelse over hvilke skriftlige kilder journalistene bruker? Det medfører nok mye bra. Journalistene sparer tid på å komme raskt frem til viktige skriftlige spor i saken de jobber med. Likevel er det fare for at kildene skal få for mye makt over arbeidsprosessene i redaksjonen. I boken *Når kildene byr opp til dans* skriver Sigurd Allern om «subsidiert informasjonssinnhenting».¹ Påvirkning fra kilder kan ta mange former, fra sponning til press, eller rett og slett tilrettelegging av informasjon. Det man må være bevisst på som journalist, er at det har skjedd en silingsprosess før kilden gir fra seg dokumenter. Journalisten får de dokumentene kilden ønsker skal bli lest. Det betyr ikke at informasjonen er feil, men at kilden gjør dette som en investering for å oppnå noe. Mange journalister vil nok oppleve at dokumenter som vektlegger andre detaljer eller forteller en annen historie, er utelatt. Det er makt i alle typer relasjoner. Om journalister er for avhengige av de muntlige kildene sine, får de for mye innflytelse over jobben vi gjør.

Det er mulig å gjøre noe med dette. Vi kan forsøke å rette litt på maktforholdet mellom en profesjonell kilde og en journalist som ofte har manglende dybdekunnskap på saksfeltet, i tillegg til høyt produksjonspress

1 Allern 1997: 140

i jobben. Lærer man seg å bruke innsynsverktøy, kan man jobbe både i bredden og i dybden på en bedre måte enn dersom man lener seg for mye på kildenettverket sitt. Min erfaring er at dette ikke svekker, men snarere styrker forholdet til de muntlige kildene. Kildene får ofte respekt for journalister som møter forberedt til en samtale. Redaktørene har også større grunn til å føle seg trygge på arbeidet som leveres hvis journalisten selv har valgt hvilke dokumenter som var relevante, og hva som ble bestilt og lest. Kontroll over informasjon gir makt. Journalister som jobber godt med innsyn, blir rett og slett mer uavhengige. Når redaksjonen føler seg tryggere på kildegrunnlaget, kan den lage bedre saker.

Oluf Jørgensen ved Danmarks Medie- og Journalisthøjskole oppsummerte prinsippet slik: «Offentlighetsregler kræver, at myndigheder og andre offentlige organer ikke blot informerer, som de selv finner passende, men skal give acces til autentiske dokumenter og data ...».² Han mener autenticitetskravet er selve eksistensberettigelsen til disse reglene. Det passer godt med pressens samfunnsoppdrag. Journalistenes jobb er å finne ut hva som er riktig i en sak, og informere publikum om det. Da er det nærliggende å tenke at vi må skaffe oss gode verktøy for å få tak i informasjonen.

Ofte refererer man til det denne boken handler om med ord som *åpenhet* og *offentlighet*. Det heter for eksempel *offentleglova* og *Pressens offentlighetsutvalg*. Stort sett foretrekker jeg ordet *innsyn*. *Offentlighet* er et begrep som henviser til hva slags samfunn vi ønsker oss, med en god og opplyst offentlig samtale. Ja takk! Men jeg mener *innsyn* er det beste norske begrepet for det man på engelsk kaller *transparency*. På samfunnsnivå handler dette om hvordan vi kan skape et åpnere samfunn. Åpenhet og en bedre opplyst samtale er gode mål i seg selv. Det er samtidig viktige midler for å bekjempe korrupsjon og urimelig forskjellsbehandling, og i det hele tatt styrke demokratiet. Men ordet *innsyn* fanger opp en ekstra nyanse. Hvis noen skal få innsyn, må nemlig noe skje før vi kan oppnå disse målene. Noen har behov for tilgang til informasjon, og noen må gi dem denne tilgangen. Det er på en måte mer handling i begrepet innsyn.

Jeg håper denne boken kan ha nytteverdi også for folk utenfor pressen. Innsynsretten kan vi alle ha nytte av på ulike områder i livet, og mange har

² Jørgensen 2014: baksidetekst

også god bruk for den i jobbsammenheng. Offentlig ansatte som håndterer innsynskrav kan ha en viss nytte av å lese om hvordan pressen jobber med dette. Hovedmålgruppen er likevel mine kolleger i journalistyrket. Ønsket har vært å bidra til økt forståelse av *innsynsverktøy*.

Vi kan dele innsynsverktøy inn i flere kategorier:

- Lover, forskrifter og andre regler som gir rett til innsyn
- Avgjørelser i klagesaker og rettsavgjørelser som skaper presedens i innsynssaker
- Nettsteder som hjelper deg å finne dokumenter du ønsker å ha innsyn i

I tillegg til å presentere verktøyene, skal vi ta for oss ulike metoder. Metodene norske journalister tar i bruk på dette området er svært varierte og tidvis veldig kreative. Det har vært inspirerende å sette seg bedre inn i. Jeg håper lesere som allerede kan bruke postjournaler vil lære seg å bruke dem smartere enn de gjør allerede. Et viktig tema er å forstå innsyn som rettighet og hvilke muligheter, men også begrensninger, som ligger i det. Når man er uenig i et avslag på et innsynskrav, kan man klage. Vi skal innom hvordan den prosessen foregår. Vi skal dessuten innom nyttige begreper som saksomslag og arkivkoder, og vi må forstå forskjellen på hva som finnes i arkivet og hva vi kan se spor av i journalen.

Dessuten finnes det mye annet lovverket med innsynsrettigheter enn offentliglova. Den handler tross alt bare om dokumenter hos offentlige etater. Hva med innsyn hos private virksomheter? Og hva med innsyn på møter, såkalt møteoffentlighet? Før vi er ferdige skal vi dessuten forsøke å forstå hvorfor en britisk *science fiction*-romanserie av eldre merke kan være relevant for å forstå behovet for å lære seg innsyn på tvers av landegrenser.

Jeg elsker jobben som journalist, og jeg forsøker gjennom kursvirksomhet og undervisning å smitte andre med den samme gleden. I denne boken deler jeg de beste triksene mine, som jeg har lært gjennom over 20 år i yrket. Denne boken har et «vi», og det er journalister som bruker innsynsretten. I tillegg til egne erfaringer, har jeg gått bakover i tid og sett på metoderapporter fra arkivet til Stiftelsen for en kritisk undersøkende presse (SKUP), og deler de beste innsynstriksene også fra andre journalis-

ters arbeid. Litt geografisk skjevhet må leseren være forberedt på. Det blir en større andel av eksempler fra Kristiansand og avisen Fædrelandsvennen enn hva byens og avisens størrelse normalt skulle tilsi. Det skyldes dels min egen jobbtilknytning, men også at avisens redaktører har vist engasjement og interesse for innsyn, og aktivt har promotert dette arbeidet som en del av avisens samfunnsoppdrag. Jeg har ikke hatt som ambisjon å gi noen komplett fremstilling av alt godt og viktig innsynsarbeid som er gjort i norske medier. Hensikten har vært å lete frem gode eksempler på metodebruken som denne boken handler om. Dermed vil nok noen lesere kjenne andre eksempler som også burde vært omtalt. Del gjerne disse med meg til senere bruk.

Vi journalister har ikke vondt av teori. Men de fleste av oss lærer best gjennom praksis. Oppbygningen av boken har tatt hensyn til dette. Vi starter med en helt nødvendig del om lover og regler, slik en lærling på et verksted må starte med å bli kjent med verktøyene. Etterpå skal vi se på hvordan vi kan ta alt sammen i bruk. Hver temadel i den praktisk rettede delen av boken lister opp aktuelle innsynsverktøy. Helt til slutt har jeg samlet 20 øvelser du kan forsøke å gjøre. Jeg tror man lærer best når man setter kunnskapen ut i praksis.

Målet er hele veien å vise en sammenheng mellom de teoretiske mulighetene og hvordan jeg og andre aktive journalister har forsøkt å gjøre nytte av disse. Det er også grunnen til at teksten av og til slår over i jeg-form. Når jeg skildrer praksis, forsøker jeg å gjøre tydelig hvem som har benyttet metodene, og synliggjøre hva som kom ut av dette i form av journalistikk. En del av eksemplene er fra eget arbeid, og jeg forsøker å bruke denne vekslingen til å gi noen vurderinger av hvordan metodene fungerer. Det er kanskje litt uvant for dem som er vant til å lese lærebøker. Denne måten å skrive på er mer fortellende. Men det er nå en gang det vi driver med i dette faget. Vi lager fortellinger av den informasjonen vi innhenter.

Slik bruker du denne boken

Denne boken har fire deler. Først er det en kort innføring om hva innsyn er for noe, og hvorfor det er viktig både for samfunnet generelt og for arbeidet som journalist spesielt. Deretter kommer tre kapitler som forsøker å

forklare de viktigste delene av lovverket som er nyttig å kjenne til hvis du vil bruke innsyn som arbeidsmetode.

Kapittel 5 gir et lite overblikk over hvordan innsyn som metode har utviklet seg i norsk journalistikk de siste tiårene. Deretter følger den praktiske delen av boken i kapittel 6. Først i denne praktiske delen går vi gjennom bruken av postjournaler og hvordan man jobber opp mot arkivene også på andre måter. Deretter tar vi for oss praktisk innsynsarbeid på utvalgte fagfelt. Det kommer noen eksempler på bruken av innsyn i norske redaksjoner i de første kapitlene, men langt flere i den praktiske delen. Bakerst i boken er det noen øvelser du kan gjøre selv for å få mer erfaring med innsynsarbeid. Kunnskap fester seg best når teori kombineres med egen erfaring. De første 10 øvelsene mener jeg alle journalister bør beherske, og de kan passe for bachelorstudenter. De siste øvelsene er kanskje mest aktuelle for aktive journalister som vil lære noe nytt.

Denne boken hadde ikke vært mulig å skrive uten den delekulturen som lever rundt SKUP og Pressens offentlighetsutvalg. Her er holdningen at vi skal konkurrere om sakene, men dele metoden. Hvis du oppdager en ny god måte å gjøre ting på, er min oppfordring at du deler erfaringen i en metoderapport til SKUP, eller finner en annen måte å formidle det videre til kollegene dine.

Språk og kildehenvisninger

Det ville vært mulig å skrive *offentlighetsloven* gjennomgående i denne teksten. Jeg skriver likevel *offentleglova*, for å skille gjeldende lov fra offentlighetsloven av 1970. Jeg skriver *veilederen* når jeg henviser til dokumentet *Rettleiar til offentleglova* fordi dette dokumentet omtales slik i dagligtalen og i annen litteratur på feltet. Og jeg skriver *offentlegforskrifta* når jeg mener forskriften til dagens innsynslov.

Når jeg siterer lovtekster og andres publikasjoner, har jeg i denne boken gjengitt språket sitatet er gitt på. Derfor vil det forekomme mange eksempler på nynorsk, og enkelte forekomster av dansk, svensk og engelsk i sitatene i teksten.

Det finnes en litteraturliste bakerst i boken, og underveis angis kilder etter beste evne i fotnoter på hver side. Skriftlige henvisninger til nettsteder

er en hodepine for alle som skriver, ettersom nettstedet endrer struktur, server-adresser endres og materiale kan bli avpublisert. Det er stor fare for at lenkene det henvises til i en bok har sluttet å fungere hvis en leser forsøker å finne den igjen etter noen år. Jeg angir derfor dato for når den aktuelle nettsiden ble lastet av meg. Jeg har gjort det til en vane å lagre nettsidene med samme datostempel på www.archive.org, slik at det skal være mulig for leseren å finne igjen kilden slik jeg leste den.

Innhold

Forord: Innsyn handler om makt	5
Slik bruker du denne boken	8
Språk og kildehenvisninger	9
 Kapittel 1	
Et verktøy for et bedre samfunn	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
 Kapittel 2	
Innsyn i det offentlige	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

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
Tushetsplikten	52
«Kan-paragrafer» og klagemuligheter	55
Avslag angående ulike typer interne dokumenter	57
Er rettsaksdokumenter alltid unntatt?	59
Utenriksfeltet og forsvarshemmeligheter	60
«Unntak av omsyn til det offentlige sin forhandlingsposisjon m.m.» ...	63
Innsyn i personalspørsmål og ansettelser	63
Opplysninger om kontrollsaker 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

Kapittel 3

Innsyn hos private	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

Innsyn på tvers av landegrenser	104
Maoister i Nepal og kystovervåkning 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

Fra postjournaler i ringperm til innsyn freestyle – et verktøy i endring ...	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
Psykatriavsløringen 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 varslingsaker	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
Takk	207
Litteratur	208
Nyttige nettsider	219
Sentrale lover og regler	222
Vedlegg	223

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 anbudprosesser 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»³, 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.⁴

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 Nordenkrantz, 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.⁵

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.⁶

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 menneskerettighetskomité⁷ 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 tingssamlingene 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 forsvarskomite 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.⁸

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,⁹ 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».¹⁰ 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.»¹¹

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