



**Justis- og beredskapsdepartementet**

Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

**NATIONAL POLICE DIRECTORATE**

Deres referanse:  
18/3391

Vår referanse:  
201803155-2 008

Sted, Dato  
Oslo, 3.9.2018

## **HØRING - ENDRINGER I OFFENTLEGLOVA - POLITIDIREKTORATETS MERKNADER**

Det vises til brev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 4. juli 2018 vedrørende forslag til endringer i offentleglova og noen andre regelverk. Forslagene går ut på innføre en generell adgang til unntak fra innsyn for innføringer i elektroniske kalendre, å lovfeste at Sivilombudsmannen sin rett til informasjon ikke omfatter regjeringsdokument og enkelte tilknyttede dokumenter og at regjeringsdokument er omfattet av unntaket fra innsyn i offentleglova for organinterne dokumenter, og å fastsette en bestemmelse i offentleglova § 5 om utsatt innsyn for dokument som gjelder saker for EOS-utvalget.

Politidirektoratet har merknader til forslaget om unntak fra innsyn for innføringer i elektroniske kalendre.

### **1. Innsyn i elektroniske kalendre**

Slik departementet beskriver i høringsnotatet, kan innføringer i elektroniske kalendere oppstå på flere måter. For det første kan en person selv gå inn i kalenderdelen av Outlook-systemet e.l., finne frem til datoen og det tidsrommet en ønsker, og skrive inn et planlagt gjøremål. For det andre oppstår innføringer som følge av møteinnkallinger fra andre, enten interne eller eksterne. Disse innføringene er automatisk genererte av innkomne e-poster med møteinnkallinger. En slik møteinnkalling vil først legge seg i innboksen som en innkommet e-post. Samtidig genereres en foreløpig innføring i kalenderen. Dersom man godtar møteinnkallingen legger e-posten med møteinnkallingen seg under mappen med slettede elementer. Svaret på innkallingen legger seg under sendte elementer. Samtidig vil den foreløpige møteinnkallingen i kalenderdelen i Outlook bli endelig lagret. Om en avslår invitasjonen, blir det ingen innføring i kalenderen, men innkallingen og svaret legger seg i de nevnte e-postmappene.

Ettersom e-postene med innkallinger og svar vil kunne gjenfinnes i henholdsvis mappene innboks, slettede elementer og sendte elementer, og samtidig som innføringer i den elektroniske kalenderen, vil informasjonen i dokumentene kunne finnes to steder. Informasjonen vil være lagret både i e-poster og i kalenderinnføringer. Kalenderinnføringene som en person selv har opprettet, vil derimot ikke finnes andre steder enn i kalenderen.

### **Politidirektoratet**

Departementet foreslår en generell unntaksadgang for innføringer i elektroniske kalendre. Det foreslås at alle innføringer i elektroniske kalendere, både de en selv har opprettet og de som oppstår etter innkallinger fra andre, kan unntas fra innsyn. Vi forstår forslaget slik at unntaksadgangen kun vil gjelde selve innføringene i kalenderen. *E-postene med møteinnkallinger og svar* er ikke omfattet av forslaget. Innsyn i disse dokumentene vil dermed måtte vurderes etter eventuelle andre unntaksbestemmelser i offentleglova. Når det gjelder egenopprettede innføringer, vil disse ikke være lagret på e-post eller andre steder. Med departementets forslag vil det dermed alltid være adgang til å unnta disse ettersom de i utgangspunktet ikke finnes andre steder. Det blir da ikke aktuelt å vurdere innsyn i denne informasjonen etter andre bestemmelser.

Videre vil det kunne være plikt til å journalføre innkomne møteinnkallinger og svar, jf. arkivforskriften § 9. På denne måten vil man kunne be om innsyn i e-postene med møteinnkallinger og eventuelle vedlegg gjennom organets journal. Dette vil gjelde uavhengig av om det er rett til innsyn også i de kalenderinnføringene som oppstår som følge av innkallingen og svaret. Det foreligger likevel ikke plikt til å journalføre organinterne dokumenter. Gjennom journalen er det i praksis først og fremst aktuelt å kreve innsyn i *eksterne* møteinnkallinger, ettersom interne møteinnkallinger ofte ikke vil være oppført der. E-postene med *interne* innkallinger *samt svarene* finnes imidlertid likevel i e-postmappene. Det vil dermed kunne kreves innsyn i disse, uavhengig av journal, så fremt innsynskravet gjelder "en bestemt sak eller i rimelig utstrekning saker av en bestemt art", jf. offentleglova § 28 annet ledd. Hvorvidt e-postene fortsatt finnes i e-postmappene eller er slettet er en annen sak.

Politidirektoratet stiller spørsmål ved hvorvidt behovet for et generelt unntak er større for kalenderinnføringer enn for andre dokumenttyper, som e-post og sms. Vi mener også at mye kan tale for at behovene for unntak kan ivaretas gjennom allerede eksisterende lovgivning. Vi mener at dette, herunder betydningen av offentleglova § 28 annet ledd, i større grad burde vært drøftet i høringsnotatet. Videre er vi usikre på merverdien av det foreslåtte unntaket når en likevel vil måtte vurdere innsynskrav i e-postene med interne og eksterne møteinnkallinger. Vi vil utdype dette nærmere i det følgende.

Vi er for øvrig enig i departementets vurderinger knyttet til hvorvidt kalenderinnføringer utgjør dokumenter og saksdokumenter etter offentleglova § 4.

## **2. Til punkt 2.3.1 Særskilte problemstillinger**

Departementet viser flere steder i høringsnotatet til at organet vil måtte gjøre et omfattende arbeid for å gå igjennom de aktuelle kalenderinnføringene det er krevd innsyn i. Slik det blir fremholdt i punkt 2.3.1 i høringsnotatet, oppstår visse problemstillinger ved vurdering av innsyn i kalenderinnføringer. Det må vurderes konkret om hver enkelt kalenderinnføring inneholder en logisk avgrenset informasjonsmengde og utgjør et "dokument". Videre må det tas stilling til om dokumentet også utgjør et "saksdokument". Her er det særlig relevant å se hen til i hvilken grad innføringen inneholder opplysninger om private gjøremål. Dersom innføringen er et "saksdokument", men inneholder private opplysninger, må disse opplysningene sladdes. Det samme gjelder eventuelle partipolitiske gjøremål. Politidirektoratet er usikker på i hvilken grad disse problemstillingene gjør seg mer gjeldende for kalenderinnføringer enn for andre dokumenttyper. Dette er konkrete problemstillinger som ofte vil måtte vurderes for det enkelte dokument som omfattes av innsynskravet, for eksempel i e-poster eller sms-er.

Høringsnotatet tar også opp flere problemstillinger som fremstår å være av mer generell karakter. Under punkt 2.3.2 viser departementet til at kalenderinnføringer ofte ikke vil vise den reelle situasjonen. Politidirektoratet antar at dette er en problemstilling som gjelder generelt for alle kalenderinnføringer.

Politidirektoratet mener at det er mange dokumenter en kan få innsyn i etter offentleglova som ikke nødvendigvis gjenspeiler den reelle situasjonen for organet. Ett eksempel er dokumenter i varslingssaker, som inneholder påstander om virksomheten eller enkeltpersoner. Eller, hvis man ber om innsyn i tidligere arbeidskontrakter vil man kunne få innsyn i arbeidsvilkår som ikke lenger er reelle. Det vil imidlertid kunne være av interesse hvilke arbeidsvilkår som gjaldt på det aktuelle tidspunktet. På samme måte vil det at det ble innkalt til et møte også kunne ha offentlig interesse, selv om innkallingen ikke materialiserte seg i et møte.

Et grunnleggende prinsipp etter offentleglova er at alle kan kreve innsyn i organets saksdokumenter. Det avgjørende er hvilke dokumenter organet har liggende hos seg. Vi kan ikke se at argumentet om at dokumenter det gis innsyn i må gjenspeile den reelle situasjonen hos organet er tungt vektlagt i dagens regelverk om offentlig innsyn. Det er derfor etter vårt syn ikke åpenbart at dette argumentet bør veie så tungt at det bør innføres et generelt unntak fra innsyn for innføringer i elektroniske kalendre.

### **3. Til punkt 2.3.2 Behovet for unntak fra innsyn for kalenderinnføringer**

Kalenderinnføringer som en selv eller andre personer i organet har opprettet vil ofte være interne dokumenter som er omfattet av offentleglova § 14 første ledd. Departementet fremholder at dette kan stille seg annerledes for eksterne møteinnkallinger mv. Dersom slike innkallinger kommer fra eller også blir sendt til andre personer utenfor organet, er et særskilt spørsmål om kalenderinnføringer som oppstår som en direkte følge av innkallingene, kan regnes som organinterne dokumenter. Departementet mener at mye kan tilsi at innføringer som oppstår etter innkallinger fra eksterne kan regnes som organinterne dokumenter, men påpeker at svaret på spørsmålet likevel er noe usikkert, jf. høringsnotatet punkt 2.3.2.

Departementet fremholder at dette viser at innsynskrav i elektroniske kalendre skaper en til dels svært vanskelig situasjon, siden en da må gå gjennom hver enkelt innføring i hele perioden for å finne ut hva som faller utenfor innsynsretten etter offentleglova, hva som er organinternt, og hva som eventuelt må vurderes etter andre unntak. Når det gjelder de konkrete vurderingene av om hver enkelt innføring utgjør henholdsvis et "dokument" og "saksdokument", slik at de er omfattet av innsynsretten etter offentleglova, viser Politidirektoratet til våre synspunkter under punkt 1.1 om at slike problemstillinger også oppstår for andre dokumenttyper. Når det gjelder problemstillingen om innføringer som oppstår etter innkallinger fra eksterne er å regne som organinterne etter § 14, antar Politidirektoratet at dette er et generelt spørsmål som kan besvares prinsipielt for alle slike innføringer. Vi er derfor usikre på om behovet for avklaring av dette prinsipielle spørsmålet bør begrunne et generelt unntak fra innsyn for innføringer i elektroniske kalendre.

Videre viser departementet til at innføringene i elektroniske kalendre ofte vil ha et sterkt preg av å være interne dokumenter. Politidirektoratet er enig i at *selve innføringen* i kalenderen har til formål å lette den interne planleggingen, og at *måten dokumentet har oppstått på* dermed har et internt preg. Innholdet i innføringene kan også ha internt preg, men behøver etter vårt syn ikke å ha det. Innholdet i innføringene er en kopi av innholdet i e-postene i henholdsvis innboks, sendte elementer eller slettede elementer, jf. ovenfor. Dette er informasjon som for

e-postene må vurderes etter de vanlige unntakshjemlene i offentleglova. Bestemmelsene i §§ 14 og 15 vil her kunne være aktuelle. Innholdet i e-postene vil imidlertid ikke alltid oppfylle vilkårene i disse bestemmelsene. Det antas også at det i visse tilfeller kan bli aktuelt å vurdere andre unntakshjemler.

Det kan etter vårt syn stilles spørsmål ved hensiktsmessigheten av å gjøre unntak for en dokumenttype generelt, uten vilkår som knytter seg til innholdet i dokumentet. Dersom dokumenttyper kan unntas uavhengig av innhold, kan dette for øvrig åpne for omgåelser av loven, jf. også Sivilombudsmannens syn på side 6 i høringsnotatet. I praksis vil omgåelsesmuligheten likevel kun gjelde innføringer som inneholder informasjon som ikke finnes lagret andre steder. For innføringene man oppretter selv, som ikke (også) finnes lagret i e-poster, er det derfor mulig å legge inn informasjon som man ikke ønsker at offentligheten skal få kjennskap til.

Departementet viser til at innholdet i kalenderinnføringene kan være ufullstendig, uten at dette er noe problem for de som er adressatene for innføringen. Departementet skriver at det er grunn til å verne om at kalenderinnføringer har internt preg. Politidirektoratet bemerker at innholdet i innføringene likevel er det samme som innholdet i de likelydende e-postene, som så vidt vi forstår ikke er omfattet av departementets forslag til unntak. Politidirektoratet er derfor noe usikre på hvordan dette perspektivet (at kalenderinnføringer er ment til intern planlegging) vil bli vernet med det foreslåtte unntaket, når innholdet i e-postene likevel vil måtte vurderes på vanlig måte etter øvrige unntaksbestemmelser i offentleglova. Slik vi ser det, vil det altså langt på vei være anledning til få innsyn i det samme innholdet etter gjeldende regler i offentleglova, selv om det foreslåtte unntaket blir vedtatt. Vi stiller spørsmål om hvilken praktisk betydning det vil ha at organet lettere enn i dag kan unnta *selve innføringen/måten dokumentet har oppstått på*.

Riktignok vil innføringer en selv har opprettet, i motsetning til øvrige innføringer, ofte ikke finnes lagret andre steder, for eksempel i e-post. Med departementets forslag vil det alltid være adgang til å unnta slike innføringer etter nytt siste ledd i offentleglova § 26. Etter gjeldende rett må det likevel antas at det ofte er anledning til å unnta disse innføringene som interne dokumenter etter § 14 første ledd. Det kan videre argumenteres for at innføringer en selv har opprettet ofte ikke vil oppfylle vilkårene i offentleglova § 28 annet ledd om at innsynskravet må gjelde "en bestemt sak eller i rimelig utstrekning saker av en bestemt art". Når slike innføringer ofte ikke vil være omfattet av innsynskravet, og de – i den grad de er omfattet – som regel kan unntas etter § 14 første ledd, kan det også på dette punktet stilles spørsmål ved merverdien av det foreslåtte unntaket. Vi vil komme nærmere tilbake til dette i punkt 5 under.

#### **4. Til punkt 2.3.3 Informasjonstilgang for allmennheten**

Departementet skriver i høringsnotatet punkt 2.3.3 at det man først og fremst kan oppnå gjennom innsyn i kalenderinnføringer, er en samlet oversikt over gjøremål og aktiviteter som har offentlig interesse. Vi har over gått ut ifra at man langt på vei kunne få samme oversikten når det kan kreves innsyn i de likelydende e-postene. Ved krav om innsyn i aktiviteter og gjøremål legger vi til grunn at organet vil ha plikt til å vurdere innsyn både i kalenderinnføringene og de likelydende e-postene (enten de er journalført eller ev. finnes i e-postboksen). Dersom *formuleringen av innsynskravet* knytter seg til *kalenderinnføringer*, antar vi at forvaltningens veiledningsplikt tilsier at organet bør gjøre oppmerksom på at det også kan kreves innsyn i *e-postene* med møteinnkallinger og svar. Vi antar at man derfor langt på vei vil kunne få samme oversikten over gjøremål og aktiviteter, selv med departementets forslag.

## 5. Kan behovene ivaretas gjennom gjeldende regelverk?

Så vidt Politidirektoratet forstår, mener departementet at det særlig er behov for et generelt unntak for innføringer i elektroniske kalendre fordi innsynskrav i slike dokumenter krever omfattende arbeid, herunder generelle og konkrete vurderinger. Departementet skriver i høringsnotatet punkt 2.3.3 at det ikke kan se at informasjonstilgangen for allmennheten blir svekket i særlig grad gjennom et unntak fra innsyn for innføringer i elektroniske kalendre. Dette tyder på at det foreslåtte unntaket materielt sett ikke rekker særlig lenger enn de unntaksbestemmelsene loven allerede gir.

Departementet viser i begrunnelsen for forslaget til at innføringene ofte vil kunne unntas etter andre bestemmelser i offentleglova, og at de gjennomgående har et internt preg. Politidirektoratet ser at det i prinsippet kan være praktisk å lage et unntak for dokumenter som ofte kan unntas etter diverse andre bestemmelser, og disse krever vanskelige vurderinger. På den annen side kan det argumenteres for at det nettopp ikke er behov for et eget unntak når hensynene som begrunner unntak allerede er ivaretatt gjennom andre bestemmelser i offentleglova.

Videre medfører offentleglova § 28 annet ledd etter vårt syn viktige begrensninger i omfanget av kalenderinnføringer man kan kreve innsyn i. Bestemmelsen stiller krav om at innsynskravet må gjelde "en bestemt sak eller i rimelig utstrekning saker av en bestemt art". Når det gjelder det første alternativet – "en bestemt sak" – legger vi til grunn at dette ikke er aktuelt med mindre den aktuelle kalenderinnføring er identifisert i innsynskravet, for eksempel med referanse til dato, parter og lignende, jf. også veilederen til offentleglova punkt 9.1 side 162.

Videre ligger det etter vårt syn vesentlige begrensninger i det andre alternativet – "i rimelig utstrekning saker av en bestemt art" – både når det gjelder hvilket innhold og hvilken mengde dokumenter det kreves innsyn i. Det fremgår ikke direkte av lovens forarbeider eller departementets veileder til loven hva som menes med "saker av en bestemt art". Ut fra omtalen av det første alternative vilkåret i § 28 annet ledd – "en bestemt sak" – synes imidlertid departementet å mene at saker om utslippstillatelse hos Statens forurensningstilsyn er et eksempel på "saker av en bestemt art". Slik vi forstår loven, innebærer vilkåret om at kravet må gjelde "saker av en bestemt art" at det ikke er anledning til å kreve innsyn i for eksempel *alle* e-poster, sms-er eller kalenderinnføringer. Dette er dokumenttyper og ikke sakstyper. En dokumenttype vil etter vårt syn være måten informasjonen er lagret på, mens hva som er en sakstype vil bestemmes ut fra dokumentets innhold. Lovens vilkår om at innsynskravet må gjelde "saker av en bestemt art" er derfor til hinder for at det kan kreves innsyn i f.eks. alle e-poster. Vi mener at det ikke kan stilles seg annerledes for "alle kalenderinnføringer", selv om innsynskravet er begrenset til en tidsperiode. Kalenderinnføringer er ikke en sakstype, like lite som e-poster i "sendte elementer".

I tråd med denne forståelsen, legger vi for øvrig også til grunn at *møteinnkallinger i seg selv* ikke utgjør "saker av en bestemt art". For å oppfylle vilkåret, må møteinnkallingen(e) det kreves innsyn i gjelde bestemte sakstyper.

I tillegg til at innsynskrav i for eksempel e-poster, sms-er eller kalenderinnføringer må gjelde bestemte sakstyper, må innsynskravet ikke gå ut over hva som med "rimelig utstrekning" kan kreves. Vilket om "rimelig utstrekning" tar sikte på den arbeidsbyrden forvaltningsorganet får når det skal behandle kravet. Dersom organet ikke har teknologi til å finne frem i sakene automatisk, men må gjøre dette manuelt, vil en ikke kunne kreve at et innsynskrav som

gjelder innsyn i saker av en bestemt art blir tatt til behandling, jf. veilederen til offentleglova punkt 9.1. Slik vi forstår det, innebærer dette at forvaltningsorganet, ved krav om innsyn i saker av en bestemt art, i utgangspunktet må kunne finne frem til de aktuelle dokumentene automatisk. Både e-postdelen og kalenderdelen i Outlook har søkefunksjon. Den som krever innsyn i e-poster eller kalenderinnføringer om en bestemt sakstype, kan dermed kreve at organet gjør undersøkelser ved bruk av søkefunksjonen eller annen tilgjengelig teknologi for å finne frem til sakene. Vedkommende kan derimot i utgangspunktet ikke kreve at organet gjennomgår e-postene eller kalenderinnføringene (over en lengre periode) manuelt for å identifisere disse.

Samlet vil vilkårene om at innsynskravet "i rimelig utstrekning" må gjelde "saker av en bestemt art" medføre at det ikke er mulighet til å be om innsyn i *alle kalenderinnføringer eller e-poster* over en periode. Politidirektoratet er imidlertid usikker på om departementet legger dette utgangspunkt til grunn. For eksempel sier departementet i høringsnotatet under punkt 2.3.2 på side 11 at "innsynskrav i elektroniske kalendre skaper en til dels svært vanskelig situasjon, siden en da må gå gjennom hver enkelt innføring i hele den aktuelle perioden (...)" (vår kursivering). Vi kan ikke se at offentleglova § 28 annet ledd er nevnt i høringsnotatet. Vi stiller spørsmål ved hvilken betydning departementet mener at bestemmelsen har for adgangen til å be om innsyn i kalenderinnføringer eller andre dokumenttyper, og i hvilken grad bestemmelsen kan ivareta behovene for unntak som er omtalt i høringsnotatet, herunder behovet for å hindre omfattende arbeid for organet.

Vi mener at begrensningene i offentleglova § 28 annet ledd bør ses i sammenheng med at kalenderinnføringer allerede etter gjeldende rett ofte kan unntas etter §§ 14, 15 eller andre bestemmelser. Videre bør det ses hen til at innsyn i det samme innholdet i e-postene likevel langt på vei skal vurderes etter allerede eksisterende hjemler, og uten det foreslåtte unntaket. Politidirektoratet er på denne bakgrunn usikker på den praktiske betydningen av departementets forslag og om behovene som er omtalt i høringsnotatet langt på vei kan ivaretas gjennom gjeldende regelverk.

Med hilsen

**Kristine Langkaas**  
seksjonssjef

**Kristine Wigmostad Blikom**  
rådgiver

*Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.*

Saksbehandler  
Kristine Wigmostad Blikom