

Hallstein Vinje

## Åpenhet og Tilgang

Hvordan har synet på begrepene åpenhet og tilgang endret seg i det Norske samfunnet etter 1950?

Bacheloroppgave i Arkiv og Samlingsforvaltning

Veileder: Lars Christian Jensen

Mai 2022



Hallstein Vinje

## **Åpenhet og Tilgang**

Hvordan har synet på begrepene åpenhet og tilgang endret seg i det Norske samfunnet etter 1950?

Bacheloroppgave i Arkiv og Samlingsforvaltning  
Veileder: Lars Christian Jenssen  
Mai 2022

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap  
Institutt for lærerutdanning



Kunnskap for en bedre verden



## **Forord**

Jeg vil gjerne takke Lars Christian Jenssen for god hjelp underveis i skrivingen.

Videre vil jeg takke min «samboer» for livlig diskusjoner opp igjennom studietida, ikke alltid like relevant til studiene.

Vil takke min søster for veldig god hjelp opp igjennom årene her.

## Sammendrag

Denne bacheloroppgaven tar en titt på hvordan synet begrepene åpenhet og tilgang de siste 10-årene har forandret seg. Jeg prøver i denne oppgaven å lete meg frem til hvordan åpenhet og tilgang har endret seg fra 1958 frem til 1990-tallet. Hovedelementene av det jeg presenterer i min utredning er av ulike innstillinger, NOU, St.meld. og den offentlige diskusjonen. Hvor ofte begreper som demokrati, rettsikkerhet og borgere dukker stadig opp. Dette gjør også offentlighetsprinsippet, noe som går igjen i nesten hele oppgaven. Offentlighetsprinsippet fikk en del medbør i starten, men fram til 90-tallet er det lite negativt. Det kommer ut av det har blitt en bred forståelse av prinsippet, samt utvikling. Jeg gjør et forsøk å belyse disse begrepene gjennom teksten ettersom de kan som oftest forbindes med offentlighet. Det er også en arkiv del også som omhandler funksjonen den har og skal oppnå, hvor jeg presenterer disse begrepene opp mot dette.

## Innholdsfortegnelse

Kap. 1. Innledning.....	5
1.1 Hva som gjør problemstillingen relevant? Endre litt på problemstillingen og endre en del. ....	6
1.2 Metode- Studie av lovtekster, litteratur og offentlige meldinger- Utvide og skrive om. ....	7
1.3 Definisjoner .....	7
Demokrati.....	7
Demokrati som deltagelse.....	8
Åpenhet .....	8
Rettsikkerhet .....	9
Offentlighet .....	9
Tilgang i det offentlige.....	9
Kap.2 Toeori .....	10
2.1 Forslag til innføring av offentlighetsprinsippet .....	10
2.3 Komiteens forslag om offentlighetsprinsippet.....	11
2.3 Debatten rundt offentlighetsprinsippet.....	12

2.4 Arbeidet fra SKAR utvalget 1967 om innføring av offentlighetsprinsippet.....	13
2.5 Diskusjonen innbrakt fra SKAR .....	14
2.6 SKAR- Utvalgets konklusjon.....	15
2.7 Forvaltningskomiteen sine gjennomslag.....	15
2.8 Lov utviklingen i offentlighetslova etter 1971.....	16
2.9 Meroffentlighet .....	16
2.10 Veien til ny offentlighetslov .....	17
2.11 Åpenhet og offentlighetsprinsippet .....	18
Kap. 3 Forarbeid til arkivlov og behov.....	19
3.1 Bevare arkiver og samfunnets hukommelse .....	20
3.2 Tilgang og tilgjengelighet.....	20
Kap. 4 Hvordan har det forandret seg? .....	21
4.1 Åpenhet og tilgang .....	23
Kap. 5 Konkulsjon – Har synet på åpenhet og tilgang endret seg? .....	24
Litteratur og kilder Apa7 .....	24



## Kap. 1. Innledning

I 1951 ble det satt ned en kommisjon som skulle vurdere behovet for en forvaltningslov. Ut av dette forslaget som kom ut i 1958, blei det satt i gang en stor diskusjon om offentlighet i det offentlige. Her får vi en smakebit av hva som ble omtalt fra den tiden frem til 1990-tallet. I min problemstilling lyder som følge: **Hvordan har synet på begrepene åpenhet og tilgang endret seg i det Norske samfunnet etter 1950?**

Jeg kommer til å ta for meg hvorfor jeg ønsker å ta en titt nærmere her, ettersom jeg personlig fatter stor interesse rundt åpenhet og tilgang. Ettersom omfanget til denne problemstillingen kan inneholde mye, har jeg tatt valget å sette søkelyset på de viktigste elementene siden 1958 frem til slutten av 1990-tallet. Dette gjøres ettersom oppgaven må begrenses. Etter jeg har lagt frem mitt grunnlag for problemstillingen legger jeg frem begreper som går ofte igjen i teksten, hvor jeg etterpå legger frem hvilken metode oppgaven anvender.

Jeg starter som sakt i 1958, hvor jeg tar for meg hovedelementene rettet mot offentlighet i forvaltningen, hvor offentlighetsprinsippet blir lagt frem av 1958-komiteen. Etter presentasjonen av offentlighetsprinsippet, startet det en stor offentlig diskusjon. Det var flere ulike fagmiljøer som kastet seg inn i denne debatten, hvor flere var i tvil om dette var noe Norge trengte ettersom flere mente forvaltningen fungerte helt fint uten at noen store endringer måtte forekomme. Jeg tar med denne diskusjonen hvor jeg presenterer poengene til de ulike sidene. Når jeg går videre tar vi med oss hva som skjer i tidsrommet fra 1958 frem til offentlighetslova i 1971. Her gjør jeg et lite hopp frem til 80-tallet, for å ta for meg vurderingen av offentlighetslova, med endringer. Deretter går vi frem til 90-tallet hvor det ble diskutert om behovet for en ny lov. Samt kommer behovet for en arkivlov. Etter dette er lagt frem går jeg så videre til en diskusjon, hvor jeg diskuterer mine funn hvor jeg helt til slutt legger frem min konklusjon og svar til problemstillingen.

## 1.1 Hva som gjør problemstillingen relevant? Endre litt på problemstillingen og endre en del.

Problemstillingen i min oppgave lyder følgende: **Hvordan har synet på begrepene åpenhet og tilgang/tilgjengelighet endret seg i det norske arkivet etter 1950?**

*Jeg har valgt å ta denne retningen ettersom* åpenhet og tilgang er uhyre viktig for demokratiet og for folkets rett til informasjon. Her i Norge har vi egne lover for innsyn i dokumenter i den offentlige forvaltningen. I offentlighetsloven er det en rekke bestemmelser om rett til innsyn, her er det ganske klart hva selve formålet er. Som i § 1. *Formålet med offentleglova er å legge til rette for offentlige virksomheter skal klare å være åpne og gjennomsiktige, hvor de bruker informasjons- og ytringsfridommen skal styrkes, det medborgere skal kunne delta i demokratiet, at enkeltpersoner kan føle seg trygge og til slutt stoler på det offentlige organet.* (Offentliglova 2006)

Dette er selve formålet med loven. Riktignok finnes det unntak på hva som kan gis innsyn i, dette omhandler som oftest personopplysninger. Et eksempel er at man som privatperson ikke har hjemmel for å få innsyn i for eksempel en sak en annen privatperson har vært innblandet i. Det finnes mange tilfeller der mediene kan be om innsyn i saker for å belyse misbruk av makt eller penger. NRK tok nylig for seg en sak om Bodø pensjonskasse.

Her ba NRK om innsyn i dokumenter, reiseregninger og lignende etter de har mottatt et tips om at de som kontrollerte fondet brukte pengene til dyre middager og «party-møter». Ifølge loven skal det gis innsyn i dokumenter der over 50% av de som sitter i styret er offentlige personer. Bodø pensjonskasse er kontrollert av de folkevalgte i kommunen, dette var de frem til saken fra NRK kom frem. Her ble NRK nektet innsyn i dokumenter og publiserte en mediasak på dette.. Bodø- pensjonskasse skiftet da ut medlemmer, slik de gikk under 50%-grensen for offentlige ansatte. Slik mente de å kunne unngå krav om innsyn. Men ettersom

NRKs forespørsel innsyn var før den tid, skal innsyn gis. Saken er nå oppe for retten. (Venli, 2021) Denne saken er et godt eksempel på hvorfor tilgang og åpenhet er viktig. Man får en følelse av at det er noe som ikke helt stemmer. Om ryktene medfører sannhet, har kommunen brutt klare regler, Hvorfor ellers nekter de å gi tilgang? Denne saken viser hvorfor åpenhet og tilgjengelighet/tilgang er så viktig. Også derfor jeg ønsker å ta for meg denne problemstillingen.

## **1.2 Metode- Studie av lovtekster, litteratur og offentlige meldinger- Utvide og skrive om.**

Denne Bacheloroppgaven tar utgangspunkt i offentlige publikasjoner om offentlighet, tilgang, åpenhet, demokrati, offentlighetsprinsippet og rettsikkerhet. Disse begrepene går ofte igjen i samtlige offentlige dokumenter som utredninger, innstillinger, offentlige diskusjon og forarbeid til lovverk. Det finnes omfattende litteratur om alt dette, men i denne oppgaven ser jeg på den type publikasjoner som nevnt over.

Jeg valgte kvalitative metode, for å samle inn empiri har jeg gjort en dokumentanalyse, hvor jeg har lest gjennom flere utredninger som tar for seg offentlige spørsmål som tilknyttes samtlige av begrepene over. Jeg tok i bruk dette for å studere endringer i begrepene åpenhet og tilgang, ettersom dette skaffer meg mye empiri innenfor et lite område. Jeg var ikke ute etter et konkret svar eller på noen måte etter en type fasit. Ved å ta i bruk dette, gjorde dette seg mye lettere for å studere de endringene som har skjedd gjennom de siste 10-årene. 1958 ble offentlighetsprinsippet forklart og lagt frem, noe som gav en pekepinn på hva jeg skulle se etter, og hvordan «språket» rundt akkurat dette ble endret i lys av åpenhet og tilgang, noe som igjen lar meg besvare oppgavens gitte problemstilling.

## **1.3 Definisjoner**

*I oppgaven kommer det flere begreper frem ofte. Her er listen av de jeg mener er viktig å oppheve i henhold til oppgaven.*

### **Demokrati**

Demokrati i en politisk styringsform har visse fundamentale retninger, både sivile og politiske rettigheter blir styrt av borgerne i et samfunn. En diskusjon av en sak i det offentlige skal vise

til alle sider av en sak. Hensikten med dette er at saken blir belyst fra alle sider som gjør at man kan ta en kunnskapsbasert avgjørelse. Det er viktig at de som er i denne diskusjonen i offentlige rom får sagt sine meninger og synspunkt på saken uten at dette skal føre til straff eller miste retten til å snakke. I monarkiets epoke var dette ingen selvfølge, heller ikke i et totalitært regime, som Nazi-Tyskland. I et demokratisk styre er medborgere eller samfunnsborgeres ytringsfrihet beskyttet. Dette medfører også at informasjonen er tilgjengelig, så lenge det omhandler saken som blir diskutert i det offentlige rom.

Hvilke planer et statsapparat har og hvordan de skal gjennomføres, skal også være tilgjengelig informasjon for offentligheten. Informasjonsfrihet er viktig ettersom en sak eller diskusjon skal presentere synspunktene med så mye kunnskap som mulig. Det er også viktig at enkeltpersoner er selvstendige, kommer med sine egne meninger uten at de er affektert av andre. For å oppsummere: En medborger trenger informasjonsfrihet, muligheten til å undersøke og bli gitt den riktige informasjonen de måtte trenge for å presentere sin sak/side. (Gripsrud 2017, s. 29-34)

### **Demokrati som deltagelse**

Ifølge Strømsnes er det hvor mange, hvem som bidrar eller deltar i politikken avgjørende for et demokrati og hvor godt dette demokratiet er. Politisk deltagelse står alltid sentralt i diskusjoner om demokrati og gjerne at borgere skal ha interesse, engasjement, samt være kunnskapsrike og aktive i et demokrati. Demokrati kommer i ulike debatter, hva som er sentralt i et demokrati er ikke det alltid enighet om. Strømsnes skiller disse i ulike kategorier. Demokrati forstått som representasjon, som deltagelse, som diskusjon og som fellesskap. Jeg skal se nærmere på demokrati som deltagelse. (Strømsnes, 2003, s. 22)

### **Åpenhet**

«Av grunnleggende betydning for offentligheten er utformingen av lover og regler som regulerer informasjons- og ytringsfriheten». (Gripsrud, 2017, s. 41) Det vil riktignok ikke være uten begrensninger. Ofte er slike begrensninger knyttet opp mot sikkerhet, personvern, beskyttelse av minoriteter mot diskriminering og hets. Det oppstår riktignok diskusjoner om hvor denne grensen skal gå og dette kommer til å oppstå hyppigere, i hvert fall med tanke på personvern.

«Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd». (Offentliglova 2006) kommer også i søkelyset, særlig når det kommer til media og medias tilgang til offentlige dokumenter. Media trenger dette innsynet når de skal framheve en sak, se etter dårlige dokumentasjonsføring eller innsyn til dokumenter som er tilordnet det offentlige, uansett om det er kommunalt eller stat. Dette gjør de for at borgere skal bli opplyst om saker som gjerne ikke har blitt gjort på en skikkelig måte.

### **Rettsikkerhet**

Retten til innsyn i dokumenter fra kommune og stat er retten for medborgere, samt rettsmøter og folkeutvalgte. Myndighetene, altså staten skal legge til rette for en opplyst og offentlig samtale. Man har altså retten til å opplyse seg selv og ytre sine meninger med bruk av offentlige dokumenter. I 2006 ble det en endring gjort i §100 i Grunnloven, og selve formålet med dette var for å legge til rette for at offentlige virksomheter skulle være åpne og transparent «for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga og rettstryggleiken for den enkelte». (NOU 2019:9 s. 88) Ved en transparent og åpen virksomhet kan man altså sikre seg rettsikkerheten for den enkle, noe som er viktig for et demokrati. (NOU 2019:9 s. 89)

### **Offentlighet**

Begrepet offentlighet bindes opp imot åpenhet og innsyn. «I fagtermologien spaltes begrepet offentlighet gjerne opp i undergrupper som uttrykker karakteristiske sider ved de ulike bestemmelser om offentlighet» (Brandt et al., 2018, s. 24)

Her kommer begrepene dokumentoffentlighet, som er allmennheten sin rett til innsyn i dokumenter. Møteoffentlighet, allmennheten har mulighet til å delta i møter og møte hvor avgjørelser blir tatt. Allmennoffentlighet er en felles betydning for varierende former av innsynsrett som alle kan se.

### **Tilgang i det offentlige**

Når man snakker om tilgang, bruker jeg arkiv som kontekst. «Arkivinstitusjoner vil jevnt over ha en rettslig forpliktelse etter arkivloven § 2 og øvrige bestemmelser til å innhente, bevare,

ur- dere, organisere, beskrive, kommunisere, fremme, spre og gi tilgang til fortegnelser av varig verdi i allmennhetens interesse» (NOU 2019:9 s. 269)

## **Kap.2 Toeori**

Jeg skal starte vår reise i 1958, med utredningen for behov for en forvaltningslov. Komitéen fikk oppgaven til å utrede mer betryggende former for den offentlige forvaltningen. Dette arbeidet startet 1951, 9. november. (NUT 1958: 3, s. 15)

### **2.1 Forslag til innføring av offentlighetsprinsippet**

Komiteen tar for seg offentlighetsprinsippet, hvor det diskuteres for hvorfor akkurat dette er viktig i sammenhengen av utredningen av forvaltningsloven. De bruker Sverige og Finland som eksempel, som de eneste landene i verden som har innført offentlighetsprinsippet. ((NUT 1958: 3, s. 181) Hvor de går inn og ser på hva betydning dette begrepet har gjort for deres lovverk. Vi skal ikke gå inn på mye detaljer hvordan disse statene «tenker».

Komiteen tar for seg offentlige forhandlingsmøter, som for eksempel kommunestyre møte hvor en sak diskuteres. Her må saksbehandlingen være offentlig, slik at et individ kan lese seg opp på saken, så lenge det er i en offentlig sammenheng. «Å gjennomføre offentlighetsprinsippet i forvaltningen vil derfor si å innføre dokumentoffentlighet.» (NUT 1958: 3, s. 199) Videre påpekes det at offentlighetsprinsippet ikke skal trekkes inn i en individuell sak, hvor det er fare for å skade privatpersoner. (NUT 1958: 3, s. 199)

Selve oppgaven til offentlighetsprinsippet er at den skal være med på å underbygge offentligheten sin rett til å bli kjent med forvaltningens saksdokumenter mye likt som det offentlige kan følge med på rettspleien med tanke på hvilken innsynsrett de har på rettsmøter. Komiteen mener videre at offentlighetsprinsippet uten tvil medfører til en bedre rettssikkerhet for det offentlige, dette gjelder også for den enkelte. Komiteen trekker også inn pressen som et element i det å sikre en bredere forståelse. Ved full tilgang kan pressen vise forvaltningen, slik at offentligheten kan følge med på forvaltningssaker, noe som kan være med på å «samme måte som i rettspleien virke ansporende, styrke sakligheten og objektivitet og øke tillitten til forvaltningens vedtak» (NUT 1958: 3, s. 180) Videre påpeker de at dette vil være med å påvirke en individuell sak, påvirke dette på en positiv måte ettersom når dem ser

hvordan saker blir behandlet på like linje som andre saker. «fremmer likhet i avgjørelsene, motvirker og vanskeliggjør vilkårlighet og korrupsjon.» (NUT 1958: 3, s. 180)

I 1958 var hovedregelen i Norsk forvaltning er ikke forvaltningens saksbehandling automatisk var offentlig, med mindre det er gitt i loven. Dette gjaldt både kommune og på stats nivå. Har ikke en enkelt person eller pressen ikke rett til innsyn, med mindre man er direkte involvert i saken. Det skal nevnes at selv om det er ingen som har krav for innsyn i hva forvaltningen gjør, vises praksisen deretter at forvaltningen ønsker å imøtekomme den offentlighetens interesse. Slik at de kan følge med på hva som blir gjort, det nevnes også at forvaltningen tjener på dette. Så lenge det ikke er noe hemmelighold eller andre taushetsplikter ønsker forvaltningen å bidra med hjelp for presse og offentligheten så lenge det ikke er til skade for andre. Uansett om forvaltningen ønsker å gi fra seg informasjon er det helt opp til selve forvaltningen hva de gir fra seg og hva de holder «hemmelig». (NUT 1958: 3, s. 188)

Altså på den ene siden ønsker forvaltningen å dele opplysninger og ha god kontakt til pressen. På den andre siden vil nok ikke den samme forvaltningen opplyse om feil eller opplysninger som kan bli oppfattet negativt av offentligheten slik at det kan for eksempel hindre arbeidet til forvaltningen. Så kommer det an på om det er privat informasjon som kan komme til skade for individer. På grunn av sistnevnte kan ikke forvaltningen uten videre avgjøre hva som kan deles til offentligheten. (NUT 1958: 3, s. 188)

### **2.3 Komiteens forslag om offentlighetsprinsippet.**

Det var flertall for å innføre offentlighetsprinsippet inn i Norsk forvaltning, hvor det var noen motstemmer i komiteen. De hevder det var til stor fordel ved å innføre offentlighetsprinsippet ettersom dette ville uten tvil styrke rettsikkerheten for borgere. De kommer også fram det er noen som vil si offentligprinsippet vil ha motsatt effekt, dette sier flertall seg enig i. Men, «Det må i og for seg være en fordel at uttalelser og erklæringer avgis under en følelse av ansvar, og i seg, selv er dette mer betryggende enn når avgjørelsene bygges på uttalelser som avgiverne ikke er beredt til fullt ut å vedkjenne seg.» (NUT 1958: 3, s. 191) De understreker også at dokumenter som er taushetsbelagt, vi ikke offentlighetsprinsippet komme i veien for å opprettholde dette.

De tar for seg behovet for å ta inn offentligprinsippet i norsk forvaltning, der de trekker igjen frem hemmeligholdte dokumenter skal holdes hemmelig om det ettergis i loven uten at offentligprinsippet skal stå i veien for dette. De understreker dette, hemmeligholdte dokumenter skal forbli så, selv om prinsippet blir innført skal daværende lov gjelde som før. Altså innføringen bør skje med begrensinger, slik at man opprettholder rettsikkerheten til borgere og ikke kommer til skade for andre. (NUT 1958: 3, s. 192)

### **2.3 Debatten rundt offentlighetsprinsippet**

Det oppstår en offentlig debatt om innføringen av offentlighetsprinsippet rundt om i norske aviser, tidsskrifter og konferanser. Det ses til å være stor uenighet om for så vidt prinsippet skulle bli innført eller ei. Som nevnt flere ganger stiller komiteen seg bak at det er ingen grunn til å frykte for rettsikkerheten, men det er ikke alle som deler denne meningen. Dosent Thomas Chr. Wyller skrev en kronikk hvor han stilte seg kritisk i det komiteen la frem. Han beskriver til tider fargefult hva pressen kommer til å gjøre om de får denne friheten. «..vil selge både sin førstefødselsrett og redaktørens svigermor for ikke å snakke om en fremmed persons navn og rykte hvis gevinsten kan bli en nyhet som aviser kan pådytte leseren» (Wyller. 1959) Wyller mener pressen kan misbruke dette til å skape et narrativ de ønsker om en sak. Komiteen har som sagt tidligere nevnt at man skal ha tillit til pressen, at de ikke vil misbruke dette og at privatpersoner vil bli beskyttet av lover. Wyller deler ikke denne tillitten for pressen, dette kommer tydelig frem i hans kronikk. Han bringer også frem ordet «almenhetens kikkermentalitet» (Wyller. 1959) Når det kommer til kommunale saker, hvor han mener naboer vil komme til å kikke inn i saker som blir til «bygdesladder». Etter Wyller sin mening må det enten settes ned en ny komite som skal utforske ulike synsvinkler, så bredt som mulig eller heller legge den død. (Wyller. 1959)

Sosialrådmann Helge Rognlien svarer kronikken til Wyller i sitt eget innlegg. Han stiller seg bak komiteen, og trekker frem allment dokumentoffentlighetsprinsipp vil være bra for rettsikkerheten. Han mener det er mangler i rettsikkerheten «Det er hull i rettsikkerheten når administrasjonen etter eget forgodtbefinnende kan offentliggjøre eller holde tilbake opplysninger ettersom den finner det opportunt. Det kan føre til ulik behandling av sakene og til unfair bruk av opplysninger i den enkelte sak: Bare dokumenter som trekker i en bestemt retning blir offentliggjort.» (Rognlien. 1959)



Rognlien tar også opp et problem med offentlighetsprinsippet, og dens innførelse kan bidra til vanskeligere og merarbeid for forvaltningen. Som er negativt. (Rognlien. 1959)

Forskningsstipendiat Ingeborg Wilberg mener også at problemene må undersøkes grundigere, det samme som Wyller. Hun er positiv til offentlighetsprinsippet, men hun også tar frem pressen som en begrunnelse for en dypere undersøkelse og mener komiteen tar for lett på saken. Hun påpeker at «For den som krymper seg ved tanken på at hans forhold kan bli utlevert til den grådige nysgjerrige

almenhet, er det til liten trøst eller hjelp om pressen stort sett måtte holde et forsvarlig etisk nivå. For en litt ømskinnet person er bevisstheten om at de mindre nøyeregnende presseorganer også eksisterer, tilstrekkelig til at han vil kvie seg for i det hele tatt å legge en sak frem for myndighetene. Slik vil offentlighetsprinsippet kunne lede til direkte rettsfornektelse» (Wilberg. 1959) Etter hennes mening vil ikke pressen fungere på samme måte i forvaltningen som det gjør i rettsprosessen. (Wilberg. 1959)

Det er flere som kaster seg inn i denne debatten, hvor det oftest deles bekymringer til innførelsen av prinsippet ettersom det er mangel på utbredelse for konsekvenser. Det er klart noen som stiller seg positivt til dette. Norsk Presseforbund avholdt et diskusjonsmøte i 1964 hvor Alfred Bexelius holdt foredrag, hvor Bexelius poengterte om hvorfor offentlighetsprinsippet vil ha en positiv funksjon for forvaltningen. Om man bringer frem offentlige tjenestemenn, vil dette være med på å styrke saklighet, grundigere gjennomgang av saker, parter som er involvert vil gir mindre usanne opplysninger ettersom det ikke er bare myndighetene som vet om saken. Riktignok mente Bexelius at det var noen farer ved innføringen av begrepet. Faren for at det kan bli misbrukt blir trukket frem, men mente det var flere positive sider enn dårlige. (NUT 1967: 1, s. 90)

Det kommer flere gode poenger ut fra ulike ståsteder, hvor det kommer tydelig frem at de fleste ønsker bedre offentlighet. Ettersom dette kan være med på å forhindre uetiske aktører i forvaltningen. Riktignok ønsker de ikke offentligprinsippet slik det blir presentert ettersom det har for store mangler, fare for private borgere, fare for hørere kostnader og fare for en lengre saksbehandling prosess.

#### **2.4 Arbeidet fra SKAR utvalget 1967 om innføring av offentlighetsprinsippet**

Utvalget fikk i oppgave følgende «å vurdere om og i tilfelle i hvilken utstrekning offentlighetsprinsippet bør innføres i forvaltningen». (NUT 1967: 1, s. 24) De la frem forslaget til forvaltningskomiteen om offentlighetsprinsippet at dette ikke burde tilføres, samtidig som de har bygget videre på lovutkastet en del for de lovene Forvaltningskomiteen la frem i sitt utkast, hvor de har tonet ned innfallet til offentlighetsprinsippet. ((NUT 1967: 1, s. 27) Utvalget tok for seg den offentlige debatten som pågikk i årene etter forvaltningskomiteen la frem utkastet, som nevnt over. De har tatt med denne debatten i sin vurdering. Videre har de sett til Sverige, Finland, Danmark og USA, og prøvd å sett etter hvordan utviklingen har vært i praksis, spesielt Sverige og Finland. (NUT 1967: 1)

I sin undersøkelse i Norge kommer de frem til det er fastsatt enkelte lover når det kommer til dokumentoffentlighet. De poengtere at det kan ses ut til de som har skapt reglene har skapt dem etter spesielle behov og ikke tatt i betraktning for noe utvikling av generelle offentlighetsbegreper. (NUT 1967: 1, s. 63) Her finner man noe interessant, for de reglene som er satt i forvaltningen er satt opp som særregler. Når det er mangel på disse reglene har ikke borgere rett til å få innsyn samt som det heller ikke er noe som forbud mot innsyn. De understreker også regler om hemmelighetshold og lignende er godt representert i forvaltningen når det kommer til hensyn av private saker, hemmelighetshold, fare for sikkerheten eller forettingshemmeligheter. De finner det samme som forvaltningskomiteen, at det er opp til forvaltningen å velge hva som blir delt med mindre de er under lov eller andre bestemmelser er gitt. (NUT 1967: 1, s. 63)

## **2.5 Diskusjonen innbrakt fra SKAR**

I diskusjonen rundt innstillingen av offentlighetsprinsippet tar Utvalget frem punkter fra ulike organisasjoner og administrere etater. Norsk Presseforbund stiller seg bak forslaget og poengtere med «... offentlighet vil bidra til å styrke sakligheten og motvirke vilkårlighet i forvaltningsbehandlingen.» (NUT 1967: 1, s. 83) Samt etter deres mening vil ikke det endre så mye i forholdet mellom pressen og forvaltningen slik som det var den gang. Johan Hjort og Chr. Stray poengterte følgende «...et vesentlig fremskritt, at forvaltningen åpens overfor offentligheten». (NUT 1967: 1, s. 84) Skal ikke nevne alle som var for, men dette er da noen av disse.

Motstemmer fantes det også, En mengde direktorater og andre forvaltningstjenester stiller seg heller kritisk til en slik innførelse, ettersom det er ukjente konsekvenser, mener det kommer til å bli misbrukt, kan påvirke forvaltningen, kostnader og merarbeid. (NUT 1967: 1)

## **2.6 SKAR- Utvalgets konklusjon**

Utvalget tok så til rette for anbefaling av det materialet e har undersøkt. «Utvalgets mening av vesentlig betydning å få brakt på det rene om det er behov for en slik reform. Den omstendighet at offentlighetsprinsippet er gjennomført i Sverige og Finland – og der stort sett har virket tilfredsstillende – er i og for seg ikke tilstrekkelig grunn til å foreslå det innført også hos oss.» (NUT 1967: 1, s. 92) Videre tar de for seg uttalelsen «Dersom almenheten gjennom pressen kan følge med i forvaltningens arbeid, vil dette på samme måte som i rettspleien virke ansporende, styrke saklighet og objektivitet og øke tilliten til forvaltningens vedtak. I den individuelle sak vil den enkeltes rettsstilling trygges derved at kjennskapet til andre sakers behandling fremmer likhet i avgjørelsene, motvirker og vanskeliggjør vilkårlighet og korrupsjon.» (NUT 1967: 1, s. 92) Mener utvalget det er ikke noe som tilsier at man skal gjøre om på forvaltningen og allmenheten som blir presentert av pressen og mener det må heller vurderes om hvilket hensyn til borgers rettsikkerhet i forvaltningen for å innføre et offentlighetsprinsipp. (NUT 1967: 1)

## **2.7 Forvaltningskomiteen sine gjennomslag**

I 1962 ble forvaltningskomiteens første innstilling godtatt, dette var ved innførelsen av sivilombudsmannordningen. Forvaltningskomiteen la frem lovforslag til behandling i forvaltningen, som ble lagt frem til forslag om lov i 1965 som fulgte det meste i forvaltningskomiteen sitt utkast, jfr. Ot.prp.nr.38 (1964-1965). Lovutkastet ble lite endret foruten offentlighetsprinsippet som ikke ble med videre. Riktignok kom det lov om tilgang til dokumenter for partens side. I Stortinget ble dette vedtatt og tredde i raft 10. februar 1967. Også kaldt forvaltningsloven.

Lov 10 juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen, også kaldt offentlighetsloven trådte i 1971 i kraft i Norge. Norge fikk sin første lovfestet rett til innsyn i saksdokumentene til forvaltningen. Justisdepartementet i 1969 fremmer lovforslag om offentlighet i forvaltningen. De tok i bruk både forvaltningskomiteen og Skar-utvalget sine poeng hvor de ser både det positive og farene som hadde blitt presentert av dem. Justisdepartementet var usikker om det

var årsak til å lovfeste et generelt offentlighetsprinsipp, hvor de samtidig heller ikke syns de negative konsekvensene var avgjørende for å unngå å innføre offentlighetsprinsippet. Justisdepartementet stilte seg bak både forvaltningskomiteen og Skar-utvalget «nemlig at i vårt demokrati har landets borgere prinsipielt et berettiget krav på å bli kjent med hva forvaltningen steller med og hvorledes tjenestemennene gjennomfører sine oppgaver» (Brandt et al., 2018, s. 28) Justisdepartementet understreker at det var flere farer, «innføringen av et generelt offentlighetsprinsipp i forvaltningen uttrykk for en prinsipiell målsetting som i seg selv var av verdi». (Brandt et al., 2018, s. 28) De kom frem til at det burde innføres et offentlighetsprinsipp. Og dette ble som sakt gjort i 1970. (Brandt et al., 2018, s. 27-28)

## **2.8 Lov utviklingen i offentlighetslova etter 1971**

Det var ikke før i 1982 det kom store endringer i offentlighetsloven fra 1971. Det ble lagt frem en proporsjon om endringer i offentlighetsloven, dette var «planlagt» ettersom man skulle se hvordan offentlighetsloven fungerte i praksis og det skulle gå 10 år slik man kunne se om lovene som hadde blitt satt hadde fungert som de skal eller ei. Justisdepartementet konkluderte med var at offentlighetsloven de siste 10 årene «virket i det store og hele gode» (Prop. 4(1981-1982), s. 4) De farene som det var stor bekymring over, som merarbeid og ulempe for forvaltningen, konstaterte Justisdepartementet at loven ikke hadde medført til noe av dette. Hvorav de understreker at det var diskutabelt om loven hadde blitt et hjelpemiddel man hadde håpt på for borgere og presse for å styrke åpenhet og demokrati. Her kommer de også med en tydelig beskjed. «Det er ihvertfall klart at det ikke nå kan komme på tale å gå tilbake på offentlighetsprinsippet» (Prop. 4(1981-1982), s. 5) Det som kom frem var at lovene hadde et behov for å bli klarere og tydeligere. Det blei gjort store endringer i loven, som et mål å bringe frem mer offentlighet samtidig som de skulle begrense unntakene. (Prop. 4(1981-1982), s. 4-5)

## **2.9 Meroffentlighet**

Departementet tok for seg meroffentlighet og la fram forslag for dette i Prop 1981-82. Etter det de hadde sett i §5 og §6, altså lovene som unntatt offentlighet er, hadde det vært

tolkningen at alt som faller under dette blir det forbud mot. Dette mente de ikke var riktig og ønsket derfor å legge til at selv om det er lover om unntak i offentligheten skal ikke det automatisk bli forbud, slik at det er mulig å gi tilgang til dokumentet. Ut fra høringen var det ingen som satte seg imot dette, noe som er viktig å ta seg med. Begrunnelsen for å ta med seg inn i lovverket er fordi dem ønsket at offentlighetsloven gjorde det mulig for å gi så mye tilgang som mulig, at det kan vurderes. Er ikke snakk om bare hele dokumenter heller, det er også om deler av et dokument som et avsnitt eller andre opplysninger. Om det lar seg gjøre, så skal det gis tilgang. Riktignok understreker de at det ikke skal gis tilgang i taushetsbelagte dokumenter uten videre, det skal gjøres vurdering om hvor og om i det hele tatt skal gis tilgang til og selv om det gis tilgang, vil det ikke automatisk si at et annet dokument skal gis tilgang til. (Prop. 4(1981-1982), s. 13-14)

Meroffentlighet og vurderingen av meroffentlighet fikk endring i 1993. Etter Justisdepartementet la frem et forslag som endret loven fra å vurdere mertilsyn når forvaltningen ble bedt om det til at forvaltningen skal vurdere innsyn uansett. Eneste uttaket var informasjon som var taushetsbelagt. (Brandt et al., 2018, s. 27-28)

Departementet understreker i proporsjonen at det var gode grunner for å innføre endringer ettersom det er folkets rett til å følge med på hva forvaltningen gjør, slik at de som borgere kan være med på å bidra til debatt ettersom dette er en nødvendighet i et demokrati. (Prop. 100(1991-1992), s 8)

## **2.10 Veien til ny offentlighetslov**

I 1995 ba stortinget om at regjeringen «legge frem en stortingsmelding som grunnlag for en bred drøfting av offentlighetsprinsippet og behovet for større åpenhet og innsyn i forvaltningen.» (Meld. St. 32 (1997-1998) s. 7) I 1998 la de frem St. meld. Nr. 32 (1997-1998) Som omhandlet offentlighetsprinsippet i forvaltningen. Her presenterer de flere undergrupper til begrepet offentlighet. Dokumentoffentlighet, møteoffentlighet og allmennoffentlighet for å nevne noen. Samtlige begreper omhandler innsyn.

«Offentlighetsprinsippet forbindes først og fremst med allmennhetens rett til å gjøre seg kjent med opplysninger som kommer frem ved *statlige og kommunale myndigheters saksbehandling.*» (Meld. St. 32 (1997-1998) s. 13)

Statsmeldingen tar for seg rettsikkerheten i dag, altså 1990-tallet. Hvor de legger vekt på allmennhetens rett til dokumentinnsyn, og dens rolle for å sikre rettsikkerhet. De legger frem

at parter i forvaltningssaker har en rett til å få innsyn i andre saker forvaltningen har foretatt seg, dette er for å se hvordan forvaltningen gjør arbeidet samt for å se om lignende saker har fått en annen vurdering. (Meld. St. 32 (1997-1998)) De tar opp et poeng hvor forvaltningen kan føle press fra dette, «..., men et kritisk søkelys fra media eller organisasjoner kan utvilsomt bidra til å sikre respekten for legalitetsprinsippet og fastsatte prosedyrer og forhindre myndighetsmisbruk, både generelt og i den enkelte sak.» (Meld. St. 32 (1997-1998) s. 18) Hvor de videre understreker «Informasjon er en forutsetning for at borgere skal kunne påvirke forvaltningen gjennom offentlig debatt, og tilgang til informasjon vil kunne anspore stadig flere til å engasjere seg i saker av felles interesse.» (Meld. St. 32 (1997-1998) s. 19)

## **2.11 Åpenhet og offentlighetsprinsippet**

Statsmeldingen tar også for seg åpenhet og innsyn i forvaltningen, at åpenhet i forvaltningen skjer vil tilsi at det blir demokratisk kontroll hvor spesielt pressen og media som utførere denne kontrollen mest. Det at det er åpenhet, kan være med på å styrke forvaltningen, når feil og svikt skjer vil dette bli rapportert, noe som kan gjøre det mer betryggende for framtidens saker blir gjort riktig. Her understreker de at offentlighetsprinsippet har følgende funksjon. «... offentlighetsprinsippet altså med på å motvirke korrupsjon eller ulike former for myndighetsmisbruk.» (Meld. St. 32 (1997-1998) s. 19) Et annet poeng de legger frem med offentlighetsprinsippet og åpenhet i forvaltningen er det dannes en kontakt mellom borgere og forvaltningen, man øker tillitten til forvaltningen. «Slik tillit vil også bidra til å legitimere forvaltningsorganenes virksomhet og funksjoner i et demokratisk samfunn og derved sikre oppslutning om deres virksomhet.» (Meld. St. 32 (1997-1998) s. 19)

Det blir lagt frem at regjeringen ville vurdere å sette ned et lovutvalg for å gjennomgå offentlighetsloven. Dette støttet av stortingets komite i i Innst. S. nr. 21 (1998-1999) «... komiteen har ingen innvendinger til en slik fremgangsmåte dersom Regjeringen mener dette er hensiktsmessig» (St.meld nr 22 (1998-1999) s. 20) Riktignok så lenge arbeidet starter snarest. Komiteen er videre enig med Regjeringen om endringer i offentlighetsloven, så lenge dette medfører til et åpnere samfunn. Videre tar de også for seg prinsippet offentlighet i forvaltningen er helt essensielt for et demokratisk samfunn. Også at «Prinsippet styrker rettsikkerheten og skaper mulighet for kontroll med at lover og annet regelverk følges under utøvelse av offentlig myndighet.» (St.meld nr 22 (1998-1999) s. 2)

### **Kap. 3 Forarbeid til arkivlov og behov.**

I 1986 27. februar satte Kultur- og Vitenskapsdepartementet ned en gruppe som skulle vurdere «Arkivverkets pressende oppgaver» ((NOU 1987: 35, s. 1) Bakgrunnen for å opprette denne gruppa var for å undersøke hvilke oppgaver det offentlige Arkivverket kom til å få i fremtiden.

«Det offentlege Arkivverket skal ivareta tre sentrale mål. Nummer en: Effektivisera arbeidet i offentlig forvaltning. Nummer to: Sikra private og offentlege rettslege interesser. Nummer tre: Ta vare på arkivmateriale for kulturhistorisk dokumentasjons og vitenskapleg gransking» (NOU 1987: 35, s. 5)

Noen av forslagene fra arbeidsgruppen ut fra de ser, ønsker de å redefinere målsettingen til Arkivverket ved at Arkivverket får et «overordnet kulturansvar for samfunnets arkiver, både de offentlige og de private» (NOU 1987: 35, s.7) Samt om å få inn lov som sikrer bedre beskyttelse av arkiver for forskning og kulturhistorisk dokumentasjon. Videre foreslår de arbeidet med å tilgjengeliggjøre blir mer effektivisert og bli tydeligere på ansvaret om offentlighet. Den viktigste for denne oppgaven arbeidsgruppen legger frem er «at allmenheten får en sterkere rett til innsyn i og tilgjengelighet til arkivseriene som oppbevares i Arkivverket» (NOU 1987: 35, s.7) Arbeidergruppa understreker at arkivmateriale står sentralt i samfunnets hukommelse ettersom det er kilder til forskning og historiske dokumenter om kultur, for nåtid og ettertid. Det er akkurat dette som gjør arkiver så viktig for utviklingen av et samfunn. Det største problemet arbeidsgruppen sto ovenfor var budsjettet for å nå målet om tilstrekkelig utvalg og gjøre dette tilgjengelig for forskning og kulturhistorisk dokumentasjon. (NOU 1987: 35, s.7-8)

Arbeidsutvalget tar også opp hva hovedfokuset(arbeidet) til Arkivverket skal være under ledelsen av Riksarkivaren, er som før å sikre arkivmateriale, samtidig prioritere arbeidet med å tilgjengeliggjøre arkivmaterialer. Derav skal de ikke ha noe særlig fokus på å utvikle forvaltningen sine arkivrutiner og arkivadministrasjon, samtidig som de understreker at dette ikke skal føre til brudd i tilsynet Riksarkivaren har i de offentlige arkivene. (NOU 1987: 35, s.7-8)

Et av arbeidsgruppen sine mål er å heve arkivene, og dette med å anskaffe egen arkivlov som uten tvil vil være med på dette. For med en arkivlov vil det medføre at dagens forvaltning får klarere regler på hva som skal gjøres ettersom det er forskrifter og regler som motsier hverandre. Samtidig vil det holde arkiv til et høyere «nivå». (NOU 1987: 35, s.8)

### **3.1 Bevare arkiver og samfunnets hukommelse**

«Hovedmålsetningen for arbeidet med å bevare arkiver må være å sikre samfunnet et best mulig utvalg av arkiver som kan være kildegrunnlag for samtidens og ettertidens forståelse av samfunnets utvikling.» (NOU 1987: 35, s.16)

I arbeidsgruppa sin utredning kommer det tydelig frem hvorfor man skal bevare arkiver og ikke minst hvorfor dette er viktig. De maler et bilde av hvordan dokumenter skiller seg ut fra bøker og aviser. De beskriver et dokument som et lang kjede som henger sammen med andre dokumenter, for det er sjeldent at et dokument har noe å si for allmenheten. Heller en samling av flere dokumenter som utgir fyldig informasjon om en sak. ((NOU 1987: 35, s. 10)

«Arkivene har hatt en nær tilknytning til utviklingen av forvaltningsapparatet» (NOU 1987: 35, s. 10) I statlige arkiver har man tatt vare på de offentlige arkiver. «For å sikre et fullgodt dokumentasjonsgrunnlag for samtid og ettertid, vil viktige arkiver etter private arkivskapere også måtte bli bevart og gjort tilgjengelig.» (NOU 1987: 35, s. 10-11) Arbeidsgruppen legger frem dette, ettersom de mener at det ikke er bare offentlige arkiver som skal tas vare på, for det er gjerne arkiver til for eksempel politiske partier som er private, men har en kontekst sammen med det offentlige arkivet. For å gi et godt kildegrunnlag for forskning er dette viktig for å «.. er det nødvendig for å gi best mulig innsikt i samfunnets utvikling.» (NOU 1987: 35, s. 11) De understreker at både private og offentlige arkiver må bevares for å se på utviklingen i samfunnet.

### **3.2 Tilgang og tilgjengelighet**

En av oppgavene Arkivverket hadde var «ta vare på og gjøre tilgjengelig arkivmateriale for vitenskapelig forskning og kulturhistorisk dokumentasjon.» (NOU 1987: 35, s. 19)

Arbeidsgruppen tar også for seg hva målene i framtiden skal være, her maler de frem et bilde at Arkivverket skal være en slus for informasjon de samler inn, både private og offentlige arkiver som skal gjøres tilgjengelig «for dem som har behov for eller interesse av arkivene.» (NOU 1987: 35, s. 20)



For å nå målet om tilgjengelighet understreker arbeidsgruppen at det må forekomme få begrensinger for arkivene når det kommer til bruken av informasjonen. For økende begrensinger vil gjøre arbeidet til Arkivverket vanskeligere. Det er også forstått at det er visse elementer som private opplysninger skal beskyttes fra å bli offentliggjort. (NOU 1987: 35)

Arbeidsgruppen tar for seg innsynsrett i dokumenter som er avlevert, hvor de viser til forståelsen for taushetsbelagte dokumenter ikke uten videre blir gitt innsyn til. Arkivverket kan ganske greit nekte innsyn, men mener dette «, er lite tilfredsstillende sett fra allmennhetens side.» (NOU 1987: 35, s.65) Arbeidsgruppen foreslår derfor det skal gis innsyn i dokumenter som er avlevert til arkivet, uansett hvor gammelt dette dokumentet måtte være. Dette er riktignok bare om det er gjort god nok registrering og er ordnet godt, også at dokumentet er konservert godt. De legger også vekt på taushetsbelagte dokumenter som er avlevert skal respekteres. (NOU 1987: 35)

## **Kap. 4 Hvordan har det forandret seg?**

I følgende kapittel skal jeg diskutere funne jeg har gjort i hoveddelen, kap. 2 og 3.

Offentlighetsprinsippet ble ganske aktivt diskutert etter 1958-kommensjonen la frem sitt forslag til forbedringer i forvaltningen. Det var ikke før i 1967 og utover disse forslagene ble gjort til ulike lovverk som sivilombudsmannloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven. Når det kommer til offentlighetsprinsippet var det uten tvil store uenigheter og store frykter for hva som kunne skje i forvaltningen. Hvorfor var det egentlig en så stor diskusjon rundt offentlighetsprinsippet?

En faktor for en innlemmelse av offentlighetsprinsippet er gjerne pressen som spesielt sto fram som sterke forkjempere for at det skulle innføres et offentlighetsprinsipp ettersom det uten tvil ville ha en positiv effekt på demokratiet og samfunnet generelt. Ettersom den «fjerde» statsmakt, altså pressen kunne på et vis føre kontroll på forvaltningen, og kunne se etter at samme type saker fikk samme behandling, samt forebygge korrupsjon. Dette var noen av grunnene deres, det var også et behov for pressen å ha tilgang til stoff. Slik at ulike medier

kunne rapportere om det samme samtidig, slik at ikke det var bare en for eksempel avis som kunne ha tilgang til materiale. Akkurat dette argumentet om forbedring av demokratiet og samfunnet var det flere av motstandere som sa seg enig i, at dette kunne være bra for Norge sitt demokrati. Riktignok var de ikke enig i forslaget om hvordan det skulle bli tatt inn.

«Motstandere» var det flere av, det ble gjort innlegg av flere om stilte seg heller kritisk til forslaget satt av forvaltningskomiteen i 1958. Wyller tok som sakt for seg pressen, og malte de i et heller dårlig lys. Han hadde lite tiltro til dem og fryktet i stor grad at de vil kunne komme til å påvirke samfunnet, forvaltningen og henge ut personer. Det var også andre som var kritiske til offentlighetsprinsippet, riktignok var det noen som Wilberg som var positiv til en type offentlighetsprinsipp, men av det forslaget som ble lagt frem ikke var tilstrekkelig nok.

Departementene i Norge var også veldig kritisk til innførelse av begrepet, hvor de la vekt på rettsikkerheten til enkelte personer i saker, den faren media ville påvirke saksbehandlingen. De fryktet også merarbeid. De ønsket heller å bli værende slik som det var. På grunn av frykten av hva et offentlighetsprinsipp ville ha, ble det diskutert over lengre tid, det ble også satt inn egen komiteen som skulle vurdere tydeligere om det skulle bli satt inn i lovverk. De mente det ikke var noe hensikt i å innføre en lov om alminnelig dokumentoffentlighet. Likevel la de frem et lovutkast, også dette var ikke godt tatt imot. Justisdepartementet tar også for seg dette og legger frem noen gode poenger jeg ønsker å ta med også her. De mener det burde så langt som mulig at offentlighet skal uføres i statlig og kommunal forvaltning. «... i vårt demokrati har landets borgere prinsipielt et berettiget krav på å bli kjent med hva forvaltningen steller med ...» (Brandt et al., 2018, s. 27)

I diskusjonen syns jeg det kommer frem noe interessant, det var motstand ja. Men samtidig så var det også ganske velkommen med mer offentlighet selv fra de som ikke syns noe om forslagene som ble lagt frem. Så hva kan være grunner til dette? Det kan jeg bare spekulere om, men det kan virke som det var flere som slet med å se poenget til en bredere offentlighet, sammen med det ukjente som ville komme med dette.

Så hva ble det til egentlig? Ble det som fryktet, ble det bedre for demokratiet og samfunnet generelt? For i 1971 kom loven, hvor det ble en innførelse av et offentlighetsprinsipp. Selv om det vare stor motstand til dette, ble det likevel innført. Riktignok med en hel del endringer

som først ble lagt frem. Så 10 år etterpå, gikk man igjennom hvordan loven hadde vært. De kommer frem til at det var ikke snakk om å fjerne offentlighetsprinsippet, for det hadde fungert godt i forvaltningen. Samt hadde det heller ikke ført til merarbeid for forvaltningen. Akkurat her svarer jo det spørsmålet, det har i bunn og grunn hatt en positiv effekt for Norsk forvaltning. Det som heller var noe usikkerhet rundt var om det hadde hjulpet at pressen hadde hatt tilgang,

Her kan man se til meroffentlighet, og innførelse av dette på 80 og 90 -tallet hvor dette ble først innført. Det startet med at meroffentlighet skulle vurderes om det ble bedt etter innsyn i dokumenter, hvor det ble endret til det skulles vurderes om det skulle gis innsyn i en sak uansett. Dette viser til at offentlighet tar ytterlige steg, hvor man prøver å strekke seg så langt så mulig for å gi innsyn, gjerne opplysninger i dokumenter som er unntatt fra offentligheten.

#### **4.1 Åpenhet og tilgang**

Av det som er presentert i hoveddelen i min oppgave ser man stadig endringer, det er ikke lengre snakk om å begrense innsyn. Det er heller snakk om hvordan man kan yte mer innsyn og mer åpenhet, det er ønskelig at borgere får tillitt til forvaltningen. Hvorfor er dette ønskelig? «Slik tillit vil også bidra til å legitimere forvaltningsorganenes virksomhet og funksjoner i et demokratisk samfunn og derved sikre oppslutning om deres virksomhet.» (Meld. St. 32 (1997-1998) s. 19) Noe som også er interessant fra hoveddelen er at man finner «likt» språk, 1958 kommisjonen tar opp dette med at borgere og pressen kan følge med på forvaltningens arbeid vil «fremmer likhet i avgjørelsene, motvirker og vanskeliggjør vilkårlighet og korrupsjon.» (NUT 1958: 3, s. 180) Det samme ser vi i St. Meld 32. «... offentlighetsprinsippet altså med på å motvirke korrupsjon eller ulike former for myndighetsmisbruk.» (Meld. St. 32 (1997-1998) s. 19) Det ser ut til å virke som at offentlighet er for å bli, hvor de samme verdier som var da, fortsatt er der 30 år etterpå. Spesielt finner vi i St. Meld 32 hvor det vises bred forståelse for offentlighetsprinsippet og hvilke ulike funksjoner dette begrepet har i Norsk lov og forvaltning. Åpenhet og tilgang blir nesten alltid nevnt sammen med prinsippet, at man ønsker å strekke seg så overhodet mulig for å oppnå en liten barriere mellom borgere og stat. Dette er noe jeg føler går igjen, med en bredere forståelse hver gang det blir forslått endringer eller blir gjort endringer, samt at Norge får en egen arkivlov. Hvor et av målene er å gjøre flere dokumenter tilgjengelig for både

forskning og enkelt mennesker, også innlemmelse av ulike privatarkiver som gjerne har en kontekst til offentlige arkiver.

## **Kap. 5 Konkulsjon – Har synet på åpenhet og tilgang endret seg?**

Man kan si det kort, ja. Det har endret seg over tid, fra 1958 da forslaget om offentlighetsprinsipp skulle innlemmes i norsk lov. Hvorfor sier jeg ja sånn uten videre? Jo ettersom det virket å være mer motstand av å åpne opp av ulike grunnlag, kanskje spesielt at pressen fikk mer tilgang var årsaken for dette. Det var også flere faktorer som kostnader, merarbeid og fare for personvern som talte for å unnlate et offentlighetsprinsipp. Noen så veldig mørkt på det hele.

Det var noen stemmer som var for innlemmes, som ønsket et mer åpent samfunn, disse stemmene ble nokså tydelig overført over de neste 10-årne som kom. Med tanke på meroffentlighet som kom på 80-tallet og igjen endringer på 90-tallet. Samme er lyden i de ulike tekstene som er lagt frem i oppgaven på 80 og 90-tallet. Når de snakker om åpenhet og tilgang er de alltid positivt ladet, man ønsker å strekke seg lengre for å gi tilgang. Om det er for mannen i gate, eller for å bevare integriteten til statsmaktene, vite at forvaltningen gjør jobben sin godt, og riktig. Ja, alle samtidig er ønskelig. Og hvorfor ønsker de dette? Jo dette ønsker de fordi, de har som et mål å danne et bedre samfunn, et bedre demokrati og en bedre rettstat. Hvor borgere kan stole på hvordan forvaltningen og statsmaktene gjør jobben sin og hvordan de behandler borgere, at borgere ikke føler seg misbrukt. Det skal presiseres at dette får jeg ut fra språket i tekstene jeg har gått igjennom og presentert. Så med dette vil jeg konkludere oppgaven min. Åpenhet og tilgang har blitt bedre og bredere ved tiden, synet har endret seg i en positiv retning, hvor forståelsen er stor for viktigheten ved disse begrepene ettersom de binder seg opp mot demokrati og rettsikkerhet.

### **Litteratur og kilder Apa7**

Strømsnes, K., 2003. *Folkets makt: Medborgerskap, demokrati, deltakelse*. 1. red. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Venli, V. (2021, 2. mai) Nekter NRK innsyn i gaver, vin og middagsutgifter- går til sak mot staten. *NRK*. <https://www.nrk.no/norge/bodo-pensjonskasse-gar-til-sak-mot-staten-for-slippe-unna-innsynskrav-fra-nrk-1.15271693>

Valderhaug, G., 2011. *Fotnote eller tekst? Arkiv og arkivarar i det 21. hundreåret*, Oslo: ABM-Media AS

Gripsrud, J., 2017. Idealer, realiteter, og tilfeller i Norge. I: J. Gripsrud, red. *Allmenningen: Historien om norsk offentlighet*. Oslo: Universitetsforlaget, pp. 14-51.

Offentleglova (2006) Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksamd. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16> (Hentet 20. mai 2022)

NOU 2019:9 (2019) *Fra kalveskinn til datasjø: Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver*. Kulturdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/d4091c3f6abc4eacae1ae527a4cef30b/nn-no/pdfs/nou201920190009000dddpdfs.pdf>

NUT 1958:3 (1958) *Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning*. Justis- og politidepartementet, JD Forvaltningskomiteen.

<https://lovdata.no/pro/download/?type=document&id=NOU/forarbeid/nut-1958-3&addDocumentText=true&addIndex=true&addSummary=true&partType=COMPLETE&filetype=pdf> \* se stjerne under

\*Grunn til valg av referanse stil, samme som

NOU(<https://twitter.com/skogest/status/930691520688254976>)

Wyller, T. C. (1959, 19. februar). Fare for privatlivets fred. *Dagbladet*. <https://www.e-pages.dk/dagbladet/9302/3/>

Rognlien, H. (1959, 5. mars) Offentlighetsprinsippet og rettssikkerheten. *Dagbladet*. <https://www.e-pages.dk/dagbladet/9314/3/>

Wilberg, I. (1959, 3. mars) Offentlighet – rettssikkerhet? *Aftenposten*.

<https://eavis.aftenposten.no/aftenposten/69195/2/?gatoken=dXNlcl9pZD03MjM0OTg2JnVzZlXJfaWRfdHlwZT1jdXN0b20%3D&query=Wilberg+Ingeborg>

NUT 1967:1 (1967) *Innstilling om offentlighetsprinsippet i forvaltningen*. Justis- og politidepartementet, Offentlighetsutvalget.

[https://lovdata.no/pro/download/?type=document&id=NOU/forarbeid/nut-1967-](https://lovdata.no/pro/download/?type=document&id=NOU/forarbeid/nut-1967-1)

[1&partType=KAPITTEL&addIndex=true&addDetailedIndex=true&key=111&makeFootnotes=true&addSummary=true&addNotes=true&personalNotes=true&groupNotes=false&companyNotes=false&notesForAll=false&addDocumentText=true&addComments=true&filetype=pdf](#)

Brandt, K., Ejfestad, J. S., Harlem, H., Selman, C. (2018) Offentleglova – Lovkommentar (utg.1) Universitetsforlaget

Prop. 4 (1981-1982) *Om lov om endringer i lov 19 juni 1970 nr 69 om offentlighet i forvaltningen m m.* Justis- og politidepartementet.

<https://lovdata.no/pro/download/?type=document&id=PROP/forarbeid/otprp-4-198182&partType=KAPITTEL&addIndex=true&addDetailedIndex=false&key=534&makeFootnotes=true&addSummary=true&addNotes=false&personalNotes=false&groupNotes=false&companyNotes=false&notesForAll=false&addDocumentText=true&addComments=true&filetype=pdf>

Prop. 100 (1991-1992) *Om lov om endringer i lov om offentlighet i forvaltningen.* Justis- og politidepartementet. <https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-100-199192?from=LTI/lov/1993-01-22-26/>

Meld. St. 32 (1997-1998) *Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen.* Justis- og politidepartementet

[https://www.stortinget.no/web/templates/pages/digipages/digipdfpage.aspx?p=1997-98&paid=3&wid=b&psid=DIVL931&pgid=b\\_0897\\_b\\_0899-1019&s=DET\\_KONGELIGE\\_JUSTIS-OG\\_POLITIDEPARTEMENT\\_St\\_meld\\_nr\\_32\\_\(1997%25e2%2580%259498\)\\_Om\\_offentlighetsprinsippet\\_i](https://www.stortinget.no/web/templates/pages/digipages/digipdfpage.aspx?p=1997-98&paid=3&wid=b&psid=DIVL931&pgid=b_0897_b_0899-1019&s=DET_KONGELIGE_JUSTIS-OG_POLITIDEPARTEMENT_St_meld_nr_32_(1997%25e2%2580%259498)_Om_offentlighetsprinsippet_i)

St.meld nr. 22 (1998-1999) *Innstilling fra justiskomiteen om offentlighetsprinsippet i forvaltningen.* [Justiskomiteen.](#)

<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/1998-1999/inns-199899-021.pdf>

NOU 1987: 35. (1987). *Samtidens arkiver – fremtidens kildegrunnlag*. Kultur- og vitenskapsdepartementet. [https://www.nb.no/statsmaktene/content/pdf?urn=URN:NBN:no-nb\\_digibok\\_2012062606031&mode=range&pg=&resolutionlevel=4](https://www.nb.no/statsmaktene/content/pdf?urn=URN:NBN:no-nb_digibok_2012062606031&mode=range&pg=&resolutionlevel=4)

