

Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 Oslo

23.06.2009
Deres referanse: 200700609-/TED
Vår referanse: 09-274

Statens kommunikasjonspolitikk - høring

Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere og frilansere som har journalistikk som hovedyrke. NJ arbeider for å styrke ytringsfriheten, og ønsker rammebetingelser som sikrer våre medlemmer gode arbeidsmuligheter blant annet gjennom god kommunikasjonspolitikk for offentlige virksomheter.

Vi viser til Fornyings- og administrasjonsdepartementets høringsutkast av 31. mars d.å., og er positive til at myndighetene tar initiativ til en modernisering av statens kommunikasjonspolitikk med bakgrunn i den teknologiske utviklingen, nye medievaner, økt informasjonsmengde og nye forventninger blant publikum.

Utkastet blir likevel etter vår mening alt for diffust og skjønnsmessig, og våre kommentarer knytter seg til hvilke tiltak som etter vår mening kan gjennomføres for å gjøre kommunikasjonspolitikken både bedre og mer konkret. Vi vil spesielt ta opp forholdet mellom statlig ansatte og våre medlemmer, og dermed den profesjonelle journalistikkens arbeidsvilkår her i landet.

1. Lovhjemle statens kommunikasjonspolitikk

NJ mener det er svært uheldig av departementet å ikke nevne med ett ord i høringsutkastet at tidligere utredninger på området har forelått å ta inn en lovbestemmelse om statens aktive informasjonsplikt. Vi mener tiden er overmoden for en slik regulering, og henviser i denne sammenheng til forslaget som ble fremmet i NOU 1992:21 "*Ikke bare ord ... Statlig informasjon mot år 2000*". Etter vår mening blir nettopp departementets forslag "bare ord", når en drøftelse av en slik lovhemmel fullstendig er utelatt.

I dag kjenner de færreste, selv ikke tjenestemennene selv, til gjeldende retningslinjer om informasjonspolitikken til statlige virksomheter. Med en egen lovhjemmel som generelt pålegger staten en plikt til å sette i verk de nødvendige kommunikasjonsiltak, mener vi dette vil gi en sterkere signaleffekt. I tillegg vil bestemmelsen kunne få rettslige konsekvenser dersom prinsippene brytes. At vi i dag også har kommuneloven § 4, som lovfester prinsippet om at kommuner og fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet, gjør det etter vår oppfatning enda mer aktuelt med en tilsvarende bestemmelse også for staten.

NJ foreslår følgende lovbestemmelsene i forvaltningsloven:

”Statlige virksomheter skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i statlige virksomheter. Informasjonen skal være korrekt, fullstendig, aktuell og gjøres lett tilgjengelig.

Kongen kan gi forskrifter om utstrekningen av denne informasjonsplikten, og om den måte den skal ytes og organiseres på.”

2. Prinsippene for statens kommunikasjonsvirksomhet

I høringsutkastet understreker departementet at statlige virksomheter i all sin kommunikasjonsvirksomhet skal være åpen, tilgjengelig, aktiv og helhetlig. Norsk Journalistlag mener at disse begrepene er relevante og positive, men at de uten en nærmere presisering og drøfting lett blir innholdsløse i hverdagen.

Det er etter vår mening en svakhet at utkastet mangler drøfting av en del nye, kontroversielle tendenser i statlig kommunikasjonspolitikk, først og fremst knyttet til fremveksten av et profesjonelt informasjonsapparat og dets rolle i forhold til politisk ledelse og fagstab. NJ har en rekke ganger tatt opp disse problemstillingene med departementet, og vi etterlyser fortsatt en grundigere utredning av ytrings-frihetsproblemene i kjølvannet av profesjonaliseringen av medienes kilder innenfor blant annet politikk og forvaltning.

I Danmark førte fremveksten av informasjonsrådgivere knyttet til regjeringsapparatet på begynnelsen av 2000-tallet til offentlig debatt og en offentlig utredning om deres rettslige status og rolle. NJ etterlyser liknende utredning også her i landet.

Her er noen av de sentrale problemstillingene som har vært drøftet blant journalister de senere årene, og som ikke er tatt opp i høringen:

- Informasjonsstabene i politisk grenseland (se punkt 4)
- Oppstyking av informasjon (”slicing”) (se punkt 5)
- Ulik adgang til kildene (se punkt 6)
- Sentralisering av kilder (se punkt 7).

3. Infostabene i politisk grenseland

Veksten i informasjonsstabene gjør det nødvendig å diskutere grensene for "faglig" og "politisk" informasjon. Fra utlandet er debatten om såkalte "Spin doctors" og politiserte informasjonsrådgivere, vel kjent. Det er hevdet at statlige informasjonsstaber er, eller står i konstant fare for å bli, en brikke og et redskap i politikernes hender. Ønsket om å vinne sympati og oppslutning om den politiske ledelsen går foran faglige krav til saklighet, og fører til press for å få frem "gode" saker og skjule "dårlige" saker.

Det er etter vår oppfatning behov for å drøfte informasjonsstabenes rolle, og hvordan de skal manøvrere mellom tidvis motstridende interesser mellom den politiske ledelsen og offentligheten i form av borgere, brukere, opposisjon etc.

4. Oppstykking av informasjon ("slicing")

Såkalt "slicing" vil si oppstykking av en informasjonshelhet i mindre biter som selges inn til ulike medier. Problemet her kan være at kun godbitene fordeles, slik at ingen har mulighet for å gi en helhetlig, balansert fremstilling av for eksempel statsbudsjettet.

En slik informasjonsstrategi kan også ha betenkelige demokratiske sider, ved at den gir partier i posisjon en klar fordel i forhold til opposisjonen, som fortløpende stilles overfor nye bruddstykker uten mulighet for å vurdere helheten.

I høringsutkastets punkt 3.5 om tillit og omdømme heter det at: "*Kommunikasjonen skal være pålitelig og etisk forsvarlig.*" Men det gis ingen drøfting av om for eksempel den bevisste bruken av positive lekkasjer fra statsbudsjettet, stortingsmeldinger etc til bestemte medier, er "etisk forsvarlig". Norsk Journalistlag etterlyser en slik drøfting.

5. Ulik adgang til kildene

En viktig del av infostabens arbeid er å prioritere køen av journalister som etterspør en statsråd eller annen kilde. Det mest ideelle, nøytrale kriteriet vil være "første kvinne til mølla", det vi si at køen rangeres i henhold til når forespørselen registreres. I praksis vil rådgiverne i stor grad ta hensyn til mediets størrelse og gjennomslagskraft, spesielt i det som er definert som målgruppen. Det er også kjent at selv statsråder har inngått eksklusive avtaler med ett medium uten at egen informasjonsstab var orientert. En slik praksis åpner for vilkårlig forskjellsbehandling som særlig kan ramme mindre og/eller kritiske medier.

Norsk Journalistlag er enig i at mediene skal ha lik rett til innsyn, slik det foreslås i høringsutkastets punkt 3.6 om mediekontakt, men opplever dessverre at unntaket om å henvende seg til bestemte medier i virkeligheten ofte er hovedregelen. Det er derfor grunn til å drøfte nærmere kriteriene for å forlate hovedprinsippet. Eksklusivitet bør kun tilbys med forbehold om at informasjonen også vil bli gitt andre medier som på eget initiativ henvender seg og ber om informasjon om samme tema.

Vi minner her om at den nye offentleglova § 6 allerede oppstiller et forbud mot forskjellbehandling som går mye lenger enn hva departementet foreslår i utkastet til ny kommunikasjonspolitikk. Denne bestemmelsen bygger på EUs direktiv 2003/98/EF om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor, og NJ etterlyser derfor et kommunikasjonsprinsipp som i sterkere grad gjenspeiler dette grunnprinsippet på området.

6. Sentralisering av kilder

Et sentralt trekk i offentlig virksomhet de senere årene er den sterke sentraliseringen av kilder. Det skjer dels ved at alle henvendelser fra mediene til departement, direktorat, tilsyn etc automatisk sluses til informasjonsstaben. Denne avgjør så om og i tilfelle hvem som skal uttale seg offentlig.

Denne praksis svekker etter vår mening journalistenes mulighet for å utføre samfunnsoppdraget som "vaktbikkje" ("public watchdog"), og er i strid med departementets egen utdypning av prinsippet om åpenhet. Dette forsterkes ytterligere ved at arkivforskriften § 2-7 ikke hjemler noen plikt til å oppgi hvem som er saksbehandler på saken.

Situasjonen i dag er:

- Man får ikke direkte kontakt med primærkilder.
- Det går ofte lang tid fra journalistens henvendelse til etaten har skaffet en kilde med fullmakt til å uttale seg.
- Denne kilden er ofte en fra kommunikasjonsstaben. Hvis det dreier seg om tekniske, kompliserte faglige spørsmål, er inforrådgiveren ofte ikke i stand til å svare på oppfølgingsspørsmål. Journalisten må da enten avslutte intervjuet uten tilfredsstillende svar, eller vente til rådgiveren igjen har fått kontakt med primærkilden, satt seg inn i problemstillingen etc.
- Det er vanskelig og ofte umulig å få innsyn i eventuelle faglige konflikter av stor, allmenn interesse, som for eksempel sikkerhets- og helsespørsmåls knyttet til forurensing, smitte og lignende.

Vi støtter målsettingen i høringsutkastets punkt 3.6 om mediekontakt, men finner dessverre at praksis i en rekke statlige institusjoner er i direkte strid med formuleringene. Myndighetene bør løse opp dagens strenge praksis og gi fagstaben og de enkelte saksbehandlerne økt adgang til å uttale seg offentlig innenfor sitt ansvarsområde.

Med vennlig hilsen
for Norsk Journalistlag



Thomas Spence
nestleder

Ine Lindahl
Ina Lindahl
advokat