



Justis- og beredskapsdepartementet

lovavdelingen@jd.dep.no

Oslo, 25.05.2016

Høyring om offentleglova

Deres ref: 16/1243 EO OKL/bj

Noen innledende synspunkter

TV 2 er medlem av både Mediebedriftenes Landsforening og Norsk Presseforbund. TV 2 har også medlemmer både i Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag. TV 2 vil imidlertid også gi noen egne synspunkter til høringen.

Selv om en evaluering av den nye loven i seg selv er positivt fremstår faktagrunnlaget i den rapporten som er sendt ut som relativt tynt. Gjennomgående vises det til «begrenset antall», «stor variasjon», «enkelteksempler», «kan ikke si noe om omfanget», «noen få enkeltstående eksempler» osv.

Det noteres også at man bygger en vesentlig del av omtalen på «informanter» og spøringer rettet mot eller besvart av ganske få personer, og de er ikke tydelig angitt eller identifisert.

I en slik kontekst skal man være varsomme med å trekke for bastante konklusjoner med hensyn til de enkelte deler av vurderingen. Vi oppfatter at man finner at loven kanskje fungerer ulikt, både i forhold til forskjellige virksomheter/virksomhetstyper og også innad i de enkelte virksomhetene når de har noen størrelse.

Vi oppfatter også at etterspørsel etter innsyn er et felles trekk for de virksomheter hvor loven fungerer best. Lav etterspørsel (og liten trening i å håndtere innsynsbegjæringer) medfører tilsynelatende at lovens formål oppfylles i mindre grad. Dette – bortsett fra at mediernes viktige oppgave her dokumenteres – reiser spørsmål om hvordan man kan sikre samme effekter gjennom å markere de potensielle muligheter for at det vil bli bedt om innsyn og tilrettelegge mer generelt for innsyn selv hvor dette ikke konkret etterspørres.

Både øket fokus på journalføring og styrking av plikten til løpende publisering av dokumenter hos virksomhetene, er virkemidler som bør vurderes nærmere. Slike enkle tiltak vil redusere antallet enkeltsaker og dermed lette inntrykket av at det både er kompliserte rettslige og vurderingsmessige problemer ved lovens praktisering.

Offentlighetsprinsippet har en vesentlig side til de digitale arkiverings, saksbehandlings- og forvaltningssystemene som er eller blir tatt i bruk. TV 2s oppfatning er at disse systematisk bør tilpasses offentlighetsprinsippet og tilrettelegge for meroffentlighet. Mye av innvendingene synes å hefte på at de eksisterende systemene ikke er tilrettelagt godt nok (endog i seg selv påvirker resultatet) og plikten til tilpasning/kravene til systemene bør fremgå av reguleringene.

Totaliteten i dokumentasjonen er vesentlig. Dersom økt offentlighet og dermed formålene om rettstrygghet og tillit til det offentlige skal oppnås, må journalene i større grad

gjenspeile også de organinterne dokumentene. De eventuelle motforestillinger som skulle foreligge her vil – etter TV 2s oppfatning – allerede være dekket av dagens unntaksreguleringer.

Selv om TV 2 representerer pressen/mediene er det i et slikt lys viktig å se på hvorledes forskningens behov for tilgang, som ofte kommer på et tidspunkt hvor nyhetselementet ikke foreligger, også kan ivaretas bedre. Vi ser at det i enkelte miljøer argumenteres for å unnta fra innsyn fordi saken «bare» har «historisk interesse» og at eventuelle feil eller kritiserbare forhold tilbake i tid må gi grunnlag for å la saken bli «liggende». TV 2 er grunnleggende uenig i en slik tilnærming.

For TV 2 er det sentrale, uansett, å fastholde nødvendigheten av - og det positive i - at det er reell mulighet til innsyn både i den løpende prosessen og for etterfølgende kontroll på samfunnsviktige felter. Offentleglova og supplerende/likeartede innsyns-/åpenhetsregler på andre felter, gir anvisning på transparens. Dette er en nødvendighet for god forvaltningsskikk og et grunnleggende hinder mot negative forhold som usaklig forskjellsbehandling, korrupsjon og lignende tilstander.

Medienes tilstedeværelse er helt sentral i så måte, men i en situasjon hvor medienes finansiering svikter må systemene ikke lene seg utelukkende på en svekket aktør, men tilrettelegge for at borgerne generelt gis både direkte tilgang til relevant informasjon og innsyn etter forespørsel, også uten mediene som mellommenn. Likevel mener TV 2 at det også må tydeliggjøres direkte i reguleringene at dersom pressen (eller et organ/en publikasjon med likeartet funksjon) ber om innsyn, må det foreligge særlig tungtveiende mothensyn for å nekte innsyn, jfr praksis fra EMD og Høyesteretts avgjørelser i «Treholtopptak-saken» og «Legevakt-saken».

TV 2 registrerer at det tidvis i diskusjonene rundt loven, reises spørsmål ved om innsynskrav fortsatt skal kunne fremmes anonymt. TV 2 mener det er viktig å videreføre retten til å gjøre undersøkelser og be om innsyn i Offentleglovas område uten at man må identifisere seg. Generelle endringer her er det vanskelig å se behov for. Dersom det for enkelte saksområder skulle være et tema og ta opp, må det skje konkret, og ikke reises som en prinsipiell problemstilling. Anonymitetsretten og for så vidt også kildevern som vi oppfatter at innsynsbestemmelsene grenser opp mot, er vesentlige verdier i et demokratisk samfunn. Anonymitet når man ber om innsyn har også en side til varslervern og ytringsfrihet.

TV 2 ser behov for en styrking av meroffentlighetsprinsippet. Offentleglova oppstiller nå en plikt til å foreta en vurdering, men utløser ikke en plikt til å gi innsyn dersom de hensyn som taler for innsyn veier tyngre enn de hensyn som taler mot, jfr lovens formulering om at det da "bør" gis innsyn. Behovet forsterkes ved at Sivilombudsmannen bare foretar en begrenset overprøving av mer-offentlighetsvurderingen. Den skjønsmessige vurderingen rundt meroffentlighet kan heller ikke domstolprøves.

Meroffentlighetsvurderingen vil også kunne ha sammenheng med reglene om taushetsplikt. I veilederen til offentliglova fremgår at for å avgjøre om opplysninger er taushetsbelagte kan det i noen tilfeller legges vekt på opplysningenes allmenne interesse. Bestemmelser rundt om i lovgivningen som fastslår at en rekke opplysninger er taushetsbelagte, har imidlertid ikke noen henvisning til en slik mer konkret vurdering - eksempelvis politiregisterloven som bestemmer at nærmest enhver opplysning knyttet til en person er taushetsbelagt (også opplysninger som etter forvaltningsloven ikke er taushetsbelagte). TV 2 mener at det også for disse opplysningene, bør foretas en interesseavveining opp mot sakens/opplysningens allmenne interesse. Dette vil også

være i harmoni med den avveiningen som skal foretas etter EMK artikkel 10 annet ledd (nødvendighetsvurderingen). I tillegg til denne prøvingen oppfordrer TV 2 til at man gjennomgår og samler taushetspliktsbestemmelsene som i dag finnes i en rekke forskjellige lover, slik at man kan få en enhetlig utforming, en forutsigbar og lik taushetspliktavveining i den enkelte sak og en gjennomgående interesseavveining som nevnt over.

TV 2 mener også at rapportens fokus på at det er tidkrevende å vurdere hva som er forretningshemmeligheter, overdriver omfanget av slike problemer. Dette lar seg i de fleste saker raskt avklare i samspill med den som har gitt informasjonen.

Likeledes er det et poeng å understreke at rapportens begrepsbruk kan bidra til å forsterke den vanlige misforståelsen om at alle personopplysninger, et begrep som normalt tar utgangspunkt i Personopplysningslovens bestemmelser, er taushetspliktbelagt.

Felles/likeartet regulering på tvers av tradisjonelle sektorer

TV 2 merker en viss forvirring og oppgitthet hos brukerne, knyttet til reguleringer i særlovgivning opp mot den generelle offentleglova. Et eksempel er sikkerhetsgraderinger og behandlingen av avgraderingssaker.

I så måte er det også et poeng for TV 2 å peke på den rettsliggjøringen av samfunnet som mange mener å se. Under en slik synsvinkel er behovet også for merinnsyn i domstolenes behandling, av stor viktighet. Man må etter TV 2s oppfatning, se disse systemene mer i sammenheng. Behovet for å særregulere innsyn i domstolenes og øvrige deler av justisvesenets/politiets saker og saksbehandling, er stadig vanskelig å begrunne. Enkeltvedtak som treffes av forvaltningen og de formål offentlighetsprinsippet skal ivareta, avviker prinsipielt ikke fra avgjørelser hvor domstolene står for den praktiske behandlingen. Det forsterkes ved at reaksjoner på overtredelser og avgjørelser i tvister i økende grad treffes av administrasjoner, utvalg eller organer utenfor de regulære domstolene. I så stor grad som mulig bør reguleringene være like – og også likt formulert – på de to områdene. Det skal ikke – om ikke vektige hensyn tilsier det – være nødvendig med særlig eller annen juridisk ekspertise for å følge en sak og få innsyn innenfor justis-/domstolsektoren hvis man kjenner innsynsreguleringene i det regulære forvaltningssystemet.

En tilsvarende side knytter seg til at det kan være relevante reguleringer utenfor offentlighetsloven. Et eksempel er reglene knyttet til Matrikkelloven og tilhørende regelsett, et annet er arkivlov og –forskrift. TV 2 noterer en bekymring i denne sammenheng over hva som ikke journalføres, og også tidspunktet journalføring skjer. Et tema her er naturligvis også manglende journalføring av organinterne dokumenter og dekkende journalføring av vedlegg. For den som ser det første gang, fremstår også for eksempel arkivforskriftens § 2-6 3. ledd som vanskelig å begrunne. («Dokument i saker om innsyn er ikkje omfatta av journalføringsplikta, med mindre dokumenta gjeld eller inneheld ei nærmare grunngjeving, ein klage, eit krav om betaling for innsyn eller eit spørsmål om korleis innsyn skal givast»).

For TV 2 synes også begrunnelsen for unntak i tradisjonelle lukkede organisasjoner som utenriktjenesten, forsvaret og domstolene ofte dårlig begrunnet.

TV 2 vil i denne sammenheng foreslå å samle de relevante informasjonsbehandlingsreguleringene i en fulldekkende lov om offentlig informasjon. I et slikt arbeid ville det

også være mulig å vurdere sektorvis eller konkrete unntak på nytt, og i en bredere synsvinkel. (Se ellers forslag om å etablere en bredere klageinstans senere i våre kommentarer). Her bør man også lovfeste grunnleggende retningslinjer for offentlig informasjonsvirksomhet som sikrer allmennheten tilgang på informasjon uten at man hver gang må be om innsyn.

For helhetens skyld nevner vi at vi ikke ser grunn til å redusere innsyn i kommunalt eller på andre vis offentlig eide bedrifter. Dette er virksomheter som gjennom utskillelse og samarbeidsprosjekter ofte ivaretar tradisjonelle samfunnsoppgaver (energisekskaper, avfallsselskaper, havner, brann- og redningsbedrifter, vann og avløp, arkiv, helse og rehabilitering, museer, krisesentre m.fl.). Slike virksomheter vil også der det drives i konkurranse med andre selskaper, stå i en konkurransemessig særstilling fordi de ofte leverer til egne eiere. Dette taler naturligvis for offentlighet og transparens rundt virksomheten. Det må gjelde selv om virksomheten, av grunner som eierne ofte styrer, har få eller ingen ansatte.

Tidsbruk og andre hindringer

TV 2 registrerer som nevnt over at journalføring som jo er hovedinngangen til offentlig informasjon, kan ta lang tid.

Dette sammen med uklare beskrivelser av dokumenter eller at vedlegg ikke føres slik at de kan vurderes konkret, begrenser offentlighetens innsynsmulighet og medvirker til å redusere transparensen i forvaltningen.

Vi noterer at man refererer journalister som ser det som utfordrende å identifisere - og be om innsyn i - dokumenter som i utgangspunktet ikke er journalført (eller fremtrer klart), når journalistene vet at dokumentene finnes, og kanskje også kjenner innholdet i dem. TV 2 peker nedenfor i høringsuttalelsen på det viktige i at allmennheten og mediene følger behandlingen av saker fra et tidlig tidspunkt i behandlingen og ikke alene omtaler problemstillinger eller prosesser når de er ferdig behandlet eller endelig avgjort.

Hvorvidt disse manglene i journalføringen er utløst med hensikt å skjule eller forsinke vil TV 2 ikke gi synspunkter på. Derimot tilsier dette at både de tekniske systemer som anvendes, de reguleringer som skal følges og ressursbruken, vurderes for å styre både skjønsmarginer/-mulighet og øke effektivitet i selve systemet.

Vi ser at det i rapporten vises til at det fra mediene tas grep som direkte henvendelser til saksbehandlere fordi man «gjennomskuer prosessene» som hindrer offentlighet. Det er naturligvis sentralt poeng at systemets funksjon ikke skal være avhengig av enkeltjournalisters særlige kvalifikasjoner eller deres personlige håndtering av eller kompetanse om konkrete virksomheter, avdelinger eller personer. At en slags «kildepleie» skal være avgjørende for innsyn eller merinnsyn er også prinsipielt vanskelig å akseptere. At slike omveier (eller snarveier) kanskje medvirker til å dekke over systemsvakheter kan man ikke benytte som begrunnelse for ikke å effektivisere eller utbedre systemet.

TV 2 ser at man i svært mange sammenhenger fremlegger spørsmål om innsyn for den saksbehandler som har hatt ansvar for behandlingen av saken og at avgjørelser reelt blir tatt der. Dersom innsyn begrunnes i ønsket om en åpen forvaltning med mulighet for offentlig kontroll vil en slik løsning bety at den som skal kontrolleres faktisk i vesentlig grad påvirker hva kontrollen skal gå ut på, og kanskje også hvem som skal stå for den.

I utredningen (side 132) uttales det også at politikere benytter seg av lovgivningen i liten grad. I følge kildene er det øyensynlig vanligere å henvende seg muntlig til saksbehandlere med spørsmål, fremfor å be om innsyn. Dette kan jo ha effekter både for politikernes oppfatning av lovgivningen, men kanskje også for innsynssakens og den konkrete sakens behandling, herunder hensynet til likebehandling.

Generelt bemerkes at en optelling av hvor mange saker det er gitt innsyn i av de begjæringene som er fremmet, kanskje blir av liten verdi når de aller viktigste eller kanskje mest kontroversielle sakene journalføres sent og/eller ufullstendig.

TV 2 vil også trekke frem problemene med selvstendige rettssubjekter «uten egen administrasjon». Her bør man skjerpe reglene. Slike rettssubjekter vil normalt fungere gjennom styrebehandlinger og det er nødvendig å rette offentlighetsprinsippet og oppfyllelsen av dette mot dette leddet, og eventuelt de virksomheter som forestår det nødvendige praktiske arbeidet for slike virksomheter.

Kostnadene ved offentlighetsprinsippet

TV 2 registrerer at man flere steder er innom dette absolutt relevante temaet. For TV 2 er det imidlertid et poeng at kostnader også påløper hos den som ber om innsyn. Både til gjennomgang av lister/journaler, de dokumenter man får tilgang til og for kvalitetssikring av den informasjon man får innsyn i.

Vi noterer også at det sies å være frustrasjon over at enkelte innsynskrav ikke gir søker noen merverdi. Slike innsynskrav kan – etter TV 2s erfaring – være grunnet i at de opplysninger som foreligger ikke i seg selv er tjenlige; at de er uklare eller at man i mangel av annet må gå bredere enn man kanskje strengt tatt hadde hatt behov for. Dette er forhold som taler for meroffentlighet i form av løpende søkbare publiserte informasjoner og bedre tilrettelegging forut for innsynskravet.

TV 2s erfaring tilsier at de som følger prinsippet om at det skal tas utgangspunkt i en generell uspesifisert vurdering av om det foreligger et reelt og saklig behov for unntak før konkret unntakshjemmel vurderes, både har en enklere og mer kostnadseffektiv behandling. Det kunne med fordel fremheves sterkere og vi viser til Veilederen på dette punkt. *(“Ein slik framgangsmåte vil sikre at det blir lagt vekt på dei omsyna som ligg til grunn for regelen om meirinnsyn, og vil samstundes ofte vere enklare å praktisere for forvaltninga, sidan det berre blir naudsynt å vurdere om det er heimel for å nekte innsyn i dei tilfella der organet etter ei førebels vurdering kjem til at det ligg føre eit reelt og sakleg behov for å gjere unntak for dokumentet.”)*

Flere steder pekes det på at mediene er hoved- eller storbrukere av innsynsmulighetene. I en situasjon hvor medienes økonomiske grunnlag svikter og redaksjonene settes under hardt press blir det – hvis man mener at medienes virksomhet er av verdi for samfunnet – enda viktigere å tilrettelegge innsynsprosesser og gi direkte søkbar tilgang. Et element her er at alle virksomhetene bør benytte høyeffektive og like(artede) it-systemer så langt som mulig.

Vi noterer at man i evalueringen peker på at «en rekke kommuner og fylkeskommuner har gått langt i å legge til rette for offentlighet gjennom å legge ut dokumenter i fulltekst på internett. Det opplyses at slike kommuner mottar få eller ingen innsynsbegjæringene. Vi ser også at OEP er mindre ressurskrevende enn tidligere løsninger. Dette gir viktige signaler for fremtiden. Å bruke ressursene på rutinemessig å tilgjengeliggjøre og vurdere hvilke deler av dokumenter/informasjonsamlinger som kan være tilgjengelige fra de

kommer inn, fremfor å behandle enkeltvis – kanskje litt ufokuserte - henvendelser om innsyn, synes å være en hensiktsmessig ressursutnyttelse.

Et sideelement ved dette er også observasjonen av at det er få innsynssaker i små kommuner. Slike små kommuner har ofte mediebedrifter med få ressurser (om de i det hele tatt har egne mediebedrifter som fokuserer på disse kommunenes arbeid). Ved en øket standardisering som sikrer direkte innsyn – ikke via konkretiserte søknader – kan man oppnå positiv effekt også i mindre enheter.

TV 2s erfaring er også at virksomheter som har innsynsbehandling i egne enheter, adskilt fra de aktuelle fagenheter, synes å ha en mer rettslig basert – nøytral - vurdering og begrunnelse. Dette sikrer en mer akseptabel og forutsigbar behandling i førsteinstans. Det reduserer antall klager eller klagetemaer som det ofte er tidkrevende og kostbart å håndtere, fra begge sider.

For TV 2 er det et vesentlig poeng å registrere at grunnlaget for kostnadsberegninger synes både tynt og usikkert. Likeledes synes kostnadene i sin helhet å fremtre som en slags merkostnader. Man kan naturligvis ikke se bort fra at enhver seriøs offentlig forvaltning må, og skal, ha både journaler, arkivsystemer og kvalitetssikring av disse prosessene. Disse dokument- og informasjonsbehandlingssystemene må fungere, ikke minst for virksomhetenes egen interne virksomhet, og er ikke en kostnad (alene) knyttet til offentleglova.

Som mediebedrift er det også TV 2s oppfatning at henvendelser, spesielt tidlig i prosessene medvirker til at selve avslutningen eller beslutningen blir bedre forankret/utredet og dermed møter mindre motstand/mer effektivitet i gjennomføringsfasen. Vi ser ikke at denne samlede effekten av at offentlighet er en regulær side ved saksbehandling frem mot beslutning, er forsøkt kartlagt.

De ovennevnte forhold kommer i tillegg til den usikkerhet som knytter seg til registreringen av dokumenter, vedlegg og andre klassifiseringsproblemer. Vi stiller også spørsmål ved de beregninger som er gjort rundt merkostnader ved OEP opp mot EPJ. Fremstillingen av årsakssammenhengene her kan fremstå noe for enkle. Det er antageligvis ikke merkostnader ved innsyn og klagebehandling med OEP (alene) som er årsak, men en økning av aktivitet i de relevante deler av offentlig sektor, sammen med at OEP er tatt i bruk av flere virksomheter. Da fremstår det som noe upresist å snakke om merkostnader av EOP. Spesielt gjelder dette når den kartlagte økningen av for eksempel tidsbruk har økt i samsvar med økningen i antall innsynsbegjæringer. Det er vanskelig å akseptere at kvalitetssikring og publisering av journalposter som vel må anses som hele formålet med ethvert journalsystem, oppfattes som kostnader ved å oppfylle ny offentleglov.

TV 2 deler oppfatningen av at den nye loven ikke i seg selv har gitt vesentlige utslag i økt åpenhet i sentralforvaltningen. TV 2 mener imidlertid å kunne observere at høyere kompetanse gir en mer effektiv behandling og også reduserer behovet for å klage ved avslag.

«Enkle fremgangsmåter»

Som utrederne ser også TV 2 at det kan være nødvendig å ettergå regelen om sammenstillinger. Spesielt fortolkningen av «enkle fremgangsmåter» kan synes å ha ubegrunnede variasjoner, mer knyttet til virksomhetenes tekniske kompetanse og alminnelige ressurser, enn den rettslige gjennomgående norm som bestemmelsen angir.

TV 2 mener også at det bør stilles krav til offentlige registre, informasjons-behandlingsverktøy og lignende hjelpemidler slik at de ved endringer eller nyanskaffelser tilrettelegges for og reduserer belastning ved anmodning om innsyn i sammenstillinger. Å benytte mangel på IKT-ansatte med spesialekspertise som begrunnelse for avslag synes liten ønskelig og ganske vilkårlig. Det samme når det i enkelte virksomheter uttales at «våre databaser gjør det ikke teknisk mulig å hente ut anonymisert informasjon på en enkel måte.» Dette gjelder kanskje i særlig grad virksomheter som eier og drifter mer omfattende registre.

TV 2 oppfordrer også til utvikling av gjennomgående søker- og sammenstillingstjenester med et grensesnitt som gjør det lett for brukere å finne informasjon. Generelt er det TV 2s inntrykk at de offentlige netjtjenester, også departementenes, kan fremtre som vanskelig tilgjengelige for den som bare sporadisk benytter dem. Også i et slikt lys er det viktig å tilrettelegge mer generelt.

Et element som TV 2 registrerer og vil påpeke interesse for, er de interne «presedensregistre» som er bygget opp enten i virksomhetene eller hos sentrale saksbehandlere.

Innsyn i faktaopplysninger og faglige grunnlag.

Flere steder i vurderingen berøres unntakene fra innsyn og forholdene rundt merinnsynsvurderingene. Et viktig felt her er øyensynlig de organinterne dokumentene, spesielt i forholdet mellom (et økende antall) politikere/politisk ansatte og de virksomheter de er satt til å styre.

TV 2 peker på at den viktige faglige faktiske kunnskap som samles - i eller inn av - de offentlige systemer og prosesser, betalt av borgerne, må kunne ettergås og videreutnyttes. Likeledes må det være fullt ut akseptabelt dersom det foreligger faglig uenighet på et felt, å synliggjøre dette. Politikere kan naturligvis være, eller si seg, uenig med fagpersonell eller eksperter på et felt, men at det i slike tilfeller skal gjøres innskrenkninger i offentlighetsprinsippet eller meroffentlighetsvurderingen er vanskelig å forstå. Vekten av faglig grunnlag og faglige råd i en sak er absolutt best tjent med åpenhet og faglig debatt som alle kan se inn i.

Det er også viktig å påpeke at unntak fra offentlighet eller redusert meroffentlighet ikke bør grunnes på at det kan medføre ubehag dersom det gis innsyn. Det må kreves en kvalifisert skadeeffekt av å gi offentlighet før man kan begrense innsyn.

Gitt de mer generelle problemene knyttet til behandlingen av de organinterne dokumentene ville en generell åpenhet mht det som må anses å være mindre omstridte faktaopplysninger og rent faglig grunnlag der, løse deler av problemene i praksis.

Disse vurderingene har også sammenheng med tidspunktet for når man skal gi innsyn. Her synes det å være to grunnleggende forskjellige synspunkter;

- det første at forvaltningen skal ha arbeidsro frem til saken er ferdig behandlet, deretter kan man åpne for offentlig innsyn,
- det andre at man - såfremt det ikke er særlig grunnlag for annet - forbereder og utreder sakene i et samspill med offentligheten.

TV 2s oppfatning er at den siste løsningen er å foretrekke. Allmennheten bør og skal ha innsyn i faglige/fagkyndige vurderinger fra det tidspunkt hvor disse avgis og spilles inn i behandlingen av en sak. Vår oppfatning er at dette vil sikre kvaliteten, gi andre fagmiljøer

mulighet til å kommentere/korrigere og også hindre at politikk og verdivurderinger kamufleres som faktisk dokumentert kunnskap.

Klageordningen

TV 2s erfaring med klageordning og –behandling er nok preget at de virksomheter TV 2 normalt orienterer seg mot er av en viss størrelse og dermed fremtrer profesjonelle. På tross av denne interaksjonen med kompetente saksbehandlere deler TV 2 oppfatningen av at selve lovgrunnlaget er vanskelig, komplisert og uklart. Det skal også bemerkes at lovens samspill både med forvaltningslov og særlovgivning gjør sakene mindre forutsigbare, med et større antall – kanskje dårligere utformede - klager som konsekvens. Et tilleggselement er at en særskilt begrunnelse for ikke å gi innsyn ofte ikke gis før man etterspør begrunnelsen. TV 2 mener at en slik tottrinnsbehandling øker belastningen og utløser klager. Begrunnelse bør gis umiddelbart.

Vi noterer at det stilles spørsmål ved både uavhengighet og reell etterprøvbarehet i utredningen (s. 123). TV 2 vil konkret peke på to sider ved dette.

- Først at det ved avgjørelsen av om offentlighet eller meroffentlighet skal praktiseres, synes å være en viss forutgående kommunikasjon mellom under- og overordnet virksomhet i «vanskelige saker». I en slik situasjon vil jo en klagesak være forhåndsavgjort. Formålet med klageordningen må naturligvis være en reell toinstanssprøving, og dette synes å svikte i dagens praktisering. (Det er betegnende at 60 % av sakene som realitetsbehandles av Sivilombudsmannen ender med kritikk av forvaltningen - s 120). Det er derfor vanskelig å slutte seg til at «klageordningen fungerer, men har noen klare svakheter». I de tilfelle det ikke finnes reell uavhengighet og etterprøvbarehet i klageordningen kan man vanskelig si at ordningen fungerer. Det er også de vanskelige (kanskje også politisk ukomfortable) sakene som er målestokken systemet må prøves opp mot.

- Derneft vil vi peke på nødvendigheten av en reell kontradiksjon i saksbehandlingen. Når enkelte av lovreguleringene kan fremtre som uklare eller vanskelige kan man oppleve at virksomheten, etter at avslag er gitt og klage innkommet, endrer hjemmel for å avslå innsyn eller trekker frem nye begrunnelser.

Hvor dette skjer bør god saksbehandling presiseres slik at førsteinstansen informerer klageren som så gis mulighet til å kommentere de nye delene, eventuelt til å trekke klagen såfremt de reguleringer og synspunkter som fremmes etter klagen er akseptable. Hvor det ikke fremgår at dette er gjort i førsteinstansens vurdering ved oversendelsen bør klageinstansen avklare dette, eventuelt selv innhente synspunkter fra klageren før avgjørelse treffes.

Vi noterer at det i evalueringen stilles spørsmål ved klageordningen, dette er også skjedd i andre sammenhenger. TV 2 er kjent med at Norsk Journalistlag har tatt opp om det skal etableres en uavhengig klageinstans som samler og styrker fagkunnskap og effektiviserer behandlingen av slike klager. TV 2 mener at tiden er moden for å vurdere en slik løsning.

Avgradering

Når det gjelder dokumenter som er gradert etter Sikkerhetsloven uttaler redaksjonene at de ofte opplever situasjonen som «helt umulig». Et eksempel er en sak om innsyn i Forsvarssjefens årsrapport hvor Sivilombudsmannen ga TV 2s redaksjon medhold i en klage på gradering. Selv om redaksjonen vant frem tok hele behandlingen så lang tid at

saken i seg selv var «utdatert». Redaksjonens inntrykk er at det i slike saker hersker en «berøringsvegning», noe som kanskje også grunner seg på manglende kompetanse. Problemet er også her (i likhet med at det er saksbehandler som behandler innsynsbegjæringer) at den som har satt graderingen også er den som skal vurdere om graderingen er korrekt. Det sier seg selv at det aldri vil bli en reell ny vurdering. Som eksempel på en mer tjenlig løsning viser vi for eksempel til den «instruction» rundt informasjonssikkerhet og beskyttelse av sensitiv informasjon som USAs Department of Defense har publisert (http://fas.org/irp/doddir/dod/i5200_01.pdf).

Offentlighetsprinsippet som et næringspolitisk virkemiddel

I utredningen pekes det som underpunkt 4 i begrunnelsen for loven, på forvaltningen som en informasjonsbank. TV 2 er en virksomhet som også utvikler nye informasjonstjenester, og i så måte vil vi peke på nødvendigheten av at all faktainformasjon som bygges opp av offentlige virksomheter eller finansieres av fellesskapet – ikke bare forvaltningssakene men all innsamlet informasjon - også gjøres tilgjengelig for allmennheten på ikke eksklusiv basis og til selvkost. Dette er en del av den samlede norske kulturarven og det bør kunne utnyttes i nye kommersielle tjenester og dermed medvirke til nyskaping og nyetablering av norsk virksomhet/arbeidsplasser, basert i en norsk virkelighet.

Avsluttende merknader

TV 2 ser, som mediebransjen generelt, offentlighetsprinsippet og transparens/meroffentlighetsvurderingen i alle de samfunnsviktige prosessene, som vesentlige elementer av det norske demokratiet.

En vurdering av dagens system bør sees i en bredere synsvinkel hvor alle lover som gir innsyn eller pålegger plikt til publisering eller til å informere, må sees i sammenheng og sammenstilles med de regelsett som begrenser dette (taushetsplikt, forretningshemmeligheter ol).

Vurderingen bør inkludere justissektoren. TV 2 noterer at offentlighetsprinsippet er under press i denne viktige delen av samfunnslivet, senest fra Advokatlovutvalget i NOU 2015:3 som Norsk Redaktørforening har avgitt en kritisk høringsuttalelse til. Dette er kritikk og en uttalt bekymring som TV 2 deler.

Innsyn/offentlighet er også en teknisk/praktisk utfordring. Det er viktig at samfunnet fokuserer mer på de alminnelige tekniske løsninger og hvordan man kan tilrettelegge for innsyn/offentlighet, på en for brukerne effektiv måte.

Generelt er det også for allmennheten viktigst å ha søkbar tilgang til informasjon som er løpende tilgjengelig og oppdatert, enn det sekundære som ligger i at man må identifisere en sak eller endog et konkret dokument og så gjennom en egen prosess begjære innsyn eller merinnsyn. Det fremstår gjennom utredningen som klart at virksomheter som løpende og i stor grad publiserer offentlige dokumenter får færre spørsmål om innsyn og færre klagesaker. Å åpne opp – med styringer som hindrer «strategisk åpenhet» - gir således også økonomiske og effektivitetsmessige gevinster.

Det også viktig å fokusere på ny teknologi og tilrettelegging for registrering av informasjon som dokumenteres eller kommuniseres gjennom nye kommunikasjonsformer. Slike kan være både flyktige og kryptert. Hvis det ikke kan skje dekkende fiksering, journalføring eller publisering/innsyn bør man vurdere å sikre at slike systemer ikke benyttes i saksbehandlingen.

Den fremlagte utredning, er på tross av at grunnlagsmaterialet kan være usikkert, preget av at man søker å dokumentere faktiske handlinger og deres kostnader. Et kjernepunkt ved vurderingen av disse regler er imidlertid, om de oppfyller det grunnleggende ønsket om å sikre habil behandling på faglige fundamenter og i tråd med de reguleringer som gjelder.

En kartlegging av om det man gjerne kan kalle habil og god forvaltningsskikk, understøttes eller sikres alene ved å øke «risikoen» for at allmennheten kan be om innsyn, er ikke gjort.

TV 2 mener at formålet og effekten av reguleringene ville bli forsterket dersom lovens prinsipp ble fremhevet enda sterkere og da slik at alle unntak fra offentlighet ble markert som tidsbegrensede, evt. med mulighet for en begrenset forlengelse etter konkret vurdering. På et tidspunkt – før eller siden – bør tilgang for allmennheten åpnes. De som arbeider innenfor eller leverer inn til de relevante sektorene, skal vite dette når de utøver virksomheten i det daglige, selv om mediene, forskerne eller andre deler av allmennheten kanskje ikke der og da har fulgt opp. Effekten er kanskje størst overfor de selvstendige rettssubjektene hvor innsynsbegjæringer synes svært sjeldne og for enheter uten egen administrasjon.

Til reglenes utforming vil vi gjerne henlede oppmerksomheten på den øvelsen som er gjort i NOU 2016:1 (Arbeidstidsutvalget) hvor Klarspråk har utformet et forenklet utkast til lovtekst. Dette er en øvelse flere regelsett, herunder Offentleglova og forskriftene til denne, kunne ha nytte av.

Med vennlig hilsen
For TV 2 AS



Theo Jordahl