

Justis- og beredskapsdepartementet
Lovavdelingen

25.05.2016
Vår referanse: 12-407

Høring - evaluering av offentleglova

1. Innledning

Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere som har journalistikk som yrke. Medlemmer i NJ arbeider på grunnlag av retten til fri informasjon og hensynet til faglig integritet i samsvar med presseetikken. Journalistlaget skal ivareta medlemmenes journalistfaglige interesser og blant annet verne om ytringsfriheten og den redaksjonelle uavhengighet.

Offentleglovas regler om dokumentinnsyn i forvaltningen er ett av de viktige arbeidsredskapene journalister har for å omtale saker av samfunnsmessig betydning. Det er også en presseetisk plikt å verne om offentlighetsprinsippet. NJ er derfor ikke overrasket over når Oxford Research bekrefter i evalueringsrapporten at journalister er den gruppen som har størst erfaring med faktisk bruk av loven. Men innsynsarbeidet blir vanskelig når våre medlemmer blir motarbeidet av de som utøver makten og sitter på informasjonen.

Hovedpoenget i vår uttalelse er at vi vil advare mot en ytterligere uthuling av offentleglovas innsynsrettigheter. Målet med evalueringsprosessen må være å styrke offentlighetsprinsippet, i tråd med lovens formålsbestemmelse.

I henhold til evalueringsarbeidets mandat har Oxford Research kun satt fokus på hvordan offentleglova virker i praksis. NJ mener evalueringen burde ha favnet bredere og også tatt for seg lovteksten. Vi vil i denne høringen derfor konsentrere oss om å fremme forslag til forbedringer i selve regelverket. NJ har følgende forslag:

- Loven må gjelde flere.
- Prinsippet om merinnsyn må styrkes.
- Taushetsplikten må gjennomgås.
- Retten til innsyn i organinterne dokumenter må styrkes.
- Innholdet på Offentlig Elektronisk Postjournal (OEP) må utvides.
- Forhåndsklassifisering må bli forbudt.
- Lovregulere den aktiv informasjonsplikten.
- Krav til saksbehandlingstid må inn i loven.
- En uavhengig klagenemnd må opprettes. Uansett kan klageordningen styrkes ved å gi Sivilombudsmannen større mandat i innsynssaker.
- Sanksjoner må vurderes.

NJ er blant grunnorganisasjonene i Norsk Presseforbund og representert i Pressens Offentlighetsutvalget. Vi støtter utvalgets merknader, vedlegg og forslag som framkommer i deres høringsuttalelse. Særlig gjelder dette forslag til endringer om selskaper uten fast ansatte i administrasjonen og lovens § 9 om sammenstillinger. Vi vil også vise til NRKs forslag om at politi- og påtalemyndighet bør omfattes av loven, samt deres påpekning om at det ved taushetsbelagte opplysninger i visse tilfeller skal foretas en interesseavveining.

2. Evalueringens metodebruk

NJs valg av fokusområde i denne høringen innebærer at vi ikke kommer til å kommentere evalueringsrapportens enkeltheter. På generelt grunnlag vil vi likevel uttrykke en viss skepsis til metodebruken Oxford Research har benyttet. Det gis lite bakgrunnskunnskap om hvor påstandene i rapporten er hentet, hvem som er intervjuobjektene, hvem spørreskjemaer er sendt til eller hva disse skjemaene inneholder av spørsmål. Vi kan heller ikke forstå den rettslige begrunnelsen for å anonymisere offentlige virksomheter som har besvart evalueringen. Vi vil også påpeke at vi ikke kan se at departementets konkrete evalueringstemaer i mandatets punkt 2 er ordentlig besvart. Alt i alt er derfor NJ noe usikker på hvilken verdi evalueringsrapporten vil kunne ha for framtidig bruk.

I så måte er vi vel så nysgjerrige på Riksrevisjonens pågående arbeid med en oversikt over arkiverings- og journalføringspraksis, innsyn og åpenhet i statsforvaltningen. Det samme gjelder Sivilombudsmannens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets, og i tillegg Forsvarsdepartementets, praktisering av loven. For vår del vil vi også hevde at Oluf Jørgensens rapport «Offentlighet i Norden» (NORDICOM Information nummer 3/2014) gir et mer samfunnsnyttig perspektiv på offentlighetslovgivningen. Vi vil da særlig framheve kapittel 8.4, der forskningssjefen ved Danmarks Medie- og Journalisthøjskole kommer med konkrete råd om forbedringer i de enkelte nordiske lands lovgivning. Han har her etter NJs syn gode forslag til forbedringer også i norsk lovgivning.

3. Evalueringens intensjon

Formålet med den nye offentleglova var som kjent å åpne opp for større innsyn i forvaltningen. Evalueringens hensikt var derfor for å finne ut «om intensjonene om mer innsyn har blitt oppfylt», jf. føringene som ble lagt av Justiskomiteen i Innst.O. nr. 41 (2005-2006) side 4. NJ er skuffet over at departementet likevel i sitt oversendelsesbrev åpner opp for at høringsinstansene på generelt grunnlag kan komme med innspill om eventuelle behov for lov- og forskriftsendringer på området. Signalene fra Stortinget til regjeringen om evalueringens hensikt kan etter vår mening ikke forstås på annen måte enn at det i denne høringsrunden kun er relevant å vurdere bestemmelser som vil gi *bedre* innsyn.

Offentleglova ble dessverre en lang og komplisert lov da den trådte i kraft 1. januar 2009. Dens 33 paragrafer og en forskrift med ytterligere 12, ble etter NJs syn lite brukervennlig. Men loven er etter hvert blitt et ytterligere lappeteppes av et lovverk. Vi har på den korte tiden offentleglova har vært gjeldende, sett en påfallende negativ tendens til at sterke krefter har fått innført *flere* begrensninger i den lovpålagte innsynsretten. Her kan blant annet nevnes endringslov av 16.12.2011 om lønnsopplysninger og fødselsnummer, endringslov av 19.12.2014 om kommunerevisjon og selskapskontroll, samt endringslov av 19.06.2015 om byrådsnotater. I sammenhenger der offentlighet blir diskutert, benytter ofte aktører i forvaltningen anledningen til å forsøke å innskrenke offentlighetsprinsippet. Slik høringsnotatet er formulert, innbys det til en omkamp om loven som etter vår mening ikke er i tråd med lovgivers intensjoner.

Særlig er departementets formulering i høringsnotatet uheldig i lys av den forpliktelsen som ligger i Grunnloven § 100 femte ledd annen setning. Denne grunnlovsbestemmelsen tilsier etter NJs syn at departementet i denne høringsrunden kun må fokusere på å styrke offentlighetsprinsippet.

4. EMK artikkel 10

NJ vil også minne om to ferske kjennelser i Høyesterett, Treholtinnsynsaken HR-2013-641-A og Fengslingsvideosaken HR-2015-02536-A, som begge omhandler journalisters tilgang til informasjon med hjemmel i EMK artikkel 10. Selv om disse rettsavgjørelsene ikke gjelder offentleglova, mener vi Høyesterett fastsetter noen grunnleggende prinsipper om offentlighet og innsyn som vil måtte gjelde på *alle* områder, og som også må etterfølges i arbeidet med å evaluere offentleglova. Her heter det i Treholtinnsynsaken avsnitt 44 (vist til i Fengslingsvideosaken avsnitt 51):

«De avgjørelsene som jeg har gått gjennom, viser at artikkel 10 i hvert fall er gitt anvendelse der pressen ber om innsyn i saker av legitim allmenn interesse, forutsatt at det er tale om innsyn i opplysninger som allerede foreligger.»

Videre i Treholtinnsynsaken avsnitt 49 (vist til i Fengslingsvideosaken avsnitt 52):

«Praksis gir imidlertid ikke holdepunkter for å trekke den slutning at slik «right to access» gjelder generelt. Derimot mener jeg at den i alle fall gir grunnlag for å konkludere med at pressens krav om innsyn i saker som har stor allmenn interesse, etter omstendighetene kan falle inn under artikkel 10 nr. 1.»

Til slutt vil vi trekke fram avsnitt 53 i Treholtinnsynsaken (vist til i Fengslingsvideosaken avsnitt 65):

«Jo større samfunnsinteresse det er knyttet til en sak, jo større behov er det for at forholdene legges til rette for at pressen gis mulighet til å fylle sin funksjon på tilfredsstillende måte. Spørsmålet må imidlertid vurderes konkret i den enkelte sak.»

Så lenge det er pressen som ber om innsyn i saker av allmenn interesse og opplysningene foreligger, må altså EMK artikkel 10 legges til grunn også ved journalisters rett til dokumentinnsyn etter offentleglova.

5. Lovens virkeområde

5.1 Private selskaper som utfører samfunnsviktige tjenester eller mottar offentlig støtte

I Europarådets «Convention on Access to Official Documents» (heretter Tromsøkonvensjonen), som Norge som kjent ratifiserte 18.06.2009, heter det i artikkel 1 nr. 2 ii 3 at «public authorities» som skal falle innenfor de nasjonale offentlighetslovene, som et minimum må omfatte:

«natural or legal persons insofar as they perform public functions or operate with public funds, according to national law».

For at den norske offentleglova skal være i samsvar med denne bindende bestemmelsen, må dette etter NJs syn innebære at lovens virkeområde må utvides til også å gjelde «rent private selvstendige rettssubjekter i den grad rettssubjektet yter samfunnsviktige tjenester eller mottar statsstøtte». Det sentrale må etter vår mening være hvilke funksjoner som har stor betydning for borgernes levkår eller hvilke virksomheter som mottar fellesskapets midler.

NJs forslag vil i praksis for eksempel kunne inkludere selskaper som utfører helse-, sosial-, utdannings- og energitjenester, som det offentlige har et lovpålagt ansvar for å tilby, sml. NOU 2003:30 side 66 flg. Vi ser et ekstra behov for en slik utvidelse, fordi journalister stadig oftere opplever at ansatte innenfor disse sentrale sektorene får munnekurv overfor media. Det samme gjelder kultur- og idrettsinstitusjoner som mottar statsstøtte. VGs fokus på pengebruken innen idretten denne våren tydeliggjør behovet.

I lovens ikraftsettingsresolusjon, kongelig resolusjon av 17. oktober 2008, ble det opplyst at det kom inn en rekke innspill i høringsrunden med forslag om åpning for andre selvstendige rettssubjekter. Det ble vist til lovens § 2 tredje ledd, som åpner opp for at man i forskriften kan utvide lovens virkeområde. Da opplyste departementet i punkt 3.1.4.2 at:

«etter departementets syn er det mykje som kan tale for at også ei rekkje andre rettssubjekt bør trekkjast innunder lova i medhald av denne heimelen. M.a. bør det vurderast å bruke heimelen på studentsamskipnadane og på visse sjølvstendige rettssubjekt som er oppretta med offentlege middel eller som i det vesentlege er finansiert av det offentlege utan at dei oppfyller vilkåra i loven.» (Vår understrekning.)

Departementet ønsket å komme tilbake til spørsmålet i forbindelse med evalueringen av loven. Den tid er nå kommet. Justisdepartementet har også i brev av 27. mars 2007 (deres referanse: 200700726 EO/KHR/JCN/ajf) gjentatt at hensynene som begrunner offentlighetsprinsippet tilsier at studentsamskipnadene, som forvalter betydelige offentlige midler og utfører et viktig samfunnsoppdrag, bør være omfattet av offentleglova.

I tillegg til studentsamskipnadene mener NJ at følgende selskaper må innlemmes i loven gjennom forskriften:

- Eneste regulerte verdipapirmarked i Norge; Oslo Børs ASA.
- Forvaltningen av bygdeallmenningene; allmenningsstyrene.
- Stiftelsen INTSOK, Norwegian Oil and Gas Partners, som består av Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Utenriksdepartementet, Norges Rederiforbund, Norsk industri, Oljeindustriens landsforening og Statoil.

5.2 Det Kongelige Hoff

Det er etter NJs oppfatning et demokratisk problem at kongefamiliens offisielle virke i Det kongelige hoff i all hovedsak ikke går inn under offentleglova. Dagbladets dekning av temaet denne våren illustrerer dette. Vi foreslo i 2004 å endre dette, men som Jan Fridthjof Bernt og Harald Hove i «Offentleglova – med kommentarer» (2009) skriver på side 164, konstaterte departementet «lakonisk» at det «kan ikkje sjå at det er grunn til å endra gjeldande rettstilstand på dette punktet» (Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 37.)

Kongefamiliens representerer norske interesser og er drevet av fellesskapets midler. Kongehuset mottok i 2015 227,6 millioner kroner over statsbudsjettet. Pengene går blant annet til ansettelser, eiendommer og forretningsdrift. Likevel har ikke allmennheten gode nok muligheter til å kontrollere pengestrømmen. NJ mener derfor at institusjonen bør omfattes av de samme åpenhets-reglene som andre deler av statens virksomhet. Naturligvis bør innsynsretten avgrenses mot private gjøremål, sml. Representantforslag 78 S (2015-2016).

6. Merinnsynsvurderingen

Offentleglova åpner etter NJs oppfatning for et altfor stort rom for skjønn. Dette gir, som evalueringsrapporten understreker, forvaltningen omfattende tolkningsmakt. Kombinert med Oxford Research sine funn av dårlig kompetanse om loven og store kulturforskjeller når det gjelder spørsmålet om åpenhet, er vi ikke overrasket over at det i rapporten stadfestes at forvaltningen opplever innsynsbestemmelsene som vanskelig å praktisere. Konsekvensen er at offentlighetsprinsippet er dårlig forankret i forvaltningen. Vi har for mange eksempler på saker der forvaltningen avslår innsyn uten korrekt lov-anvendelse. Oxford Research trekker med rette frem at det som regel er i de kontroversielle sakene at det er utfordrende for journalister å få innsyn.

Et tilbakevendende problem i denne sammenheng er forvaltningens slurvete og lettvinte praktisering av merinnsynsprinsippet. Som evalueringsrapporten understreker, fungerer merinnsyn bare delvis. Sivilombudsmannen har også i svært begrenset grad anledning til å overprøve merinnsynsvurderingen. NJ foreslår derfor at lovens § 11 endres, slik at det «skal» gis innsyn, dersom de hensyn som taler for innsyn veier tyngre enn mothensynene, sml. NOU 2003:30 side 105. En slik plikt til offentliggjøring ut fra en interesseavveining, vil etter vår oppfatning føre til at prinsippet blir tatt mer på alvor, og at det dermed vil bli praktisert mer i tråd med intensjonen. Spørsmålet om det skal gis merinnsyn, vil dermed ikke bare være underlagt forvaltningsskjønn, men vil kunne prøves rettslig. Dette bør kombineres med et krav om at ved avslag, skal det gis en kort begrunnelse for den merinnsynsvurdering som er gjort.

7. Taushetsplikten

NJ undersøker holder for tiden hvor mange taushetspliktbestemmelser vi har i lovverket vårt. Foreløpig har vi funnet over 150 forskjellige lover som fastsetter taushetsplikt. Innenfor hver av disse lovene kan det igjen være en rekke bestemmelser som pålegger forvaltningen en plikt til å tie. Det er for oss derfor ikke overraskende når Oxford Research konkluderer med at bestemmelser om taushetsplikt er en hyppig årsak til at dokumenter sladdes eller unntas offentlighet.

I tillegg til at antallet taushetspliktbestemmelser er så omfattende, blir de tolket langt ut over sitt formål. Moxnessaken Oslo tingrett 15.09.2015 illustrerer dette. En god læresetning å gjenta fra denne rettsavgjørelsen er at: «Å verne forvaltningen mot kritikk faller utenfor virkeområdet for forvaltningsloven § 13.» At praktiseringen av taushetspliktbestemmelsene uten klare retningslinjer oppfattes utfordrende for forvaltningen, bekreftes i evalueringsrapporten. Dette antar NJ kan ha sin bakgrunn i det Gjørv-kommisjonen etter 22. juli kalte en «forsiktighetskultur blant de ansatte» (NOU 2012:14 side 384). Sivilombudsmannen har i en rekke klagesaker også konkludert med at taushetsplikten ofte tolkes altfor vidt. Mottoet «Mer åpenhet, mer demokrati» er kanskje glemt?

NJ mener tiden er overmoden for å gjennomgå det store antall taushetspliktbestemmelser, sml. NOU 2003:30 side 48. Dette ble også anført av Advokat-foreningen i Kontroll- og konstitusjonskomitéens høring 3. mai 2004 i tilknytning til Ytringsfrihetskommisjonens påpekning av samme problemstilling, jf. NOU 1999:27 punkt 10.4.2.

8. Organinterne dokumenter

Evalueringsrapporten stadfester at forutsetningene for innsyn i organinterne dokumenter er dårlige så vel i sentralforvaltningen som i kommuner og fylkeskommuner. NJ viser til Innst.O. nr. 41 (2005-2006) side 10, der det heter: «Flertallet forutsetter at praktiseringen av unntaket knyttet til organinterne dokumenter blir viet særlig oppmerksomhet ved evalueringen av loven.»

Etter NJs oppfatning er det særlig fire forhold som er uheldige i praktiseringen av unntaket for de organinterne dokumentene: *Det første* er forvaltningens uriktige fortolkning av vilkårene i § 14 første ledd. Vår erfaring er at kravet om at det må være en fare for at den interne saksforberedelsen kan bli skadelidende ved innsyn, ofte utelates. Dette til tross for Stortingets klare krav i Innst.O. nr. 41 (2005-2006) side 8: «Flertallet mener at forvaltningen må ha vurdert om det foreligger en mulig skadefølge hvis den likevel ikke finner at meroffentlighet kan forsvares.» NJ mener problemet kun kan løses ved at skadekravet kommer direkte til uttrykk i bestemmelsens ordlyd, og viser i den sammenheng til den internasjonale utviklingen hvor krav til skadevirkninger («harm-test») har stått sentralt, sml. NOU 2003:30 side 134.

Det andre uheldige forholdet er den frivillige ordningen med journalføring av organinterne dokumenter i henhold til arkivforskriften § 2-6, som innebærer at den reelle innsynsretten i offentleglova § 14 første ledd uthules. Hvilken realitet får innsynsretten etter offentleglova sett i lys av arkivforskriftens bestemmelse? Hvordan skal en journalist kunne be om innsyn i organinterne dokumenter når de ikke finnes i journalen? Journalen spiller en helt avgjørende rolle ved identifisering av saker og dokumenter. For som Ytringsfrihetskommisjonen uttaler i NOU 1999:27 side 93-94: «Det regelverk som regjeringen har vedtatt som forskrift til arkivloven kan forstås dit hen at det enkelte forvaltningsorgan selv kan bestemme om man vil journalføre de såkalte «organinterne» saksdokumenter. Dette kan medføre at innsynsretten i praksis kan bli forskjellig i forskjellige forvaltningsorganer; forskjellige departementer, direktorater eller kommuner. Offentlighetsprinsippet står så sentralt som forutsetning for innsynsrett og ytringsfrihet at innbyggerne må ha samme rett til innsyn i alle deler av forvaltningen, særlig ettersom det er naturlig med dagens informasjonsbehandlingssystemer å gjennomføre slik identifisering av alle dokumenter i forvaltningen.» Denne inkonsekvente lovgivningen har også Sivilombudsmannen påpekt i vedtak nr. 342 av 09.05.2006. Etter NJs oppfatning må journalføringsplikten for organinterne dokumenter gjeninnføres, slik den var formulert i kgl.res. av 30.11.1984 punkt 5.4.1. Vi minner i den sammenheng om Innst.O. nr. 41 (2005-2006) s. 18, der et samlet Storting i 2006 uttalte: «Stortinget ber Regjeringen om å vurdere om arkivforskriften bør endres slik at forvaltningen får plikt til å journalføre såkalte organinterne dokumenter.»

Det *tredje* mener NJ det er uforståelig at offentleglova ikke inneholder noen klar innsynsrett når det gjelder faktiske opplysninger som ofte er avgjørende for vedtak fattet av forvaltningen. Et eksempel på dette kan være prognoser om trafikkutviklingen som utarbeides i forbindelse med at man planlegger å bygge en ny vei. Både Danmark og Island har innsynsrett i slike opplysninger. Dette kalles på dansk for ekstraheringsplikt. NJ foreslår at Norge også får en slik rett, sml. NOU 2003:30 side 134. Å gi innsyn i slik informasjon er etter vårt syn i samsvar med de hensynene loven bygger på.

For det *fjerde* kan ikke NJ forstå at det er korrekt lovforståelse at norske ambassader og andre utenriksstasjoner skal anses som en del av Utenriksdepartementet i saker der de opptrer som hjelpeorganer for departementet, og bare egne organer i saker der de treffer selvstendige vedtak. Sistnevnte for eksempel i saker om støtte til nordmenn i utlandet. Som det står i Jan Fridthjof Bernt og Harald Hoves kommentarutgave «Offentleglova» (Fagbokforlaget 2009) side 138:

«Det er ikke umiddelbart innlysende hvorfor så fjerne organer som utenriksstasjonene skal anses som deler av UD, og hvorfor ikke også utenriktjenesten vil kunne klare seg med de generelle unntaksreglene i offentlighetsloven.»

NJ mener dette må endres, slik at dagens praksis ikke videreføres. Norske ambassader og andre utenriksstasjoner bør alltid skal anses som selvstendige organer i offentlighetslovens forstand.

9. Offentlig Elektronisk Postjournal (OEP)

At Offentlig Elektronisk Postjournal (OEP) gjør det mulig å følge saker over tid og på tvers av forvaltningsorganer, gir unike muligheter til å orientere seg om forvaltningens virksomhet og finne dokumenter av interesse. Denne åpne publiseringstjenesten bør etter NJs oppfatning ikke bare være en plikt for større statlige og landsdekkende forvaltningsorganer. Siden en lang rekke andre virksomheter de senere årene også har tilgjengeliggjort sine postjournaler på nett, mener vi også fylkeskommuner og kommuner må omfattes av samme pålegg i offentlegforskrifta § 6 første ledd.

Det er i det daglige journalistiske arbeidet uheldig at det i henhold til forskriftens § 6 tredje ledd i OEP-basen kun skal opplyses om et «kontaktpunkt» for den enkelte sak hos det aktuelle organet. I praksis innebærer det at journalister blir henvist til sentralbordet eller en informasjonsmedarbeider som ikke kjenner saken. Det bør etter NJs syn opplyses om «saksbehandler», slik det var formulert i den tidligere arkivforskriften, sml. NOU 2003:30 s. 308. For journalister er det helt avgjørende å få kontakt med den som sitter med fagkompetansen. Som Ytringsfrihetskommisjonen uttalte (NOU 1999:27 side 129): «Særlig er det viktig å ha for øye at kvaliteten på den offentlige debatt forringes når de som jobber konkret med de aktuelle sakene ikke får eller vil delta i ordsiftet – ikke minst gjelder dette offentlig ansatte.»

Uheldig er også dagens ordning i forskriftens § 6 fjerde ledd i.f., der det foreskrives at OEP skal innrettes slik at det ikke skal være mulig å få treff på personnavn i journalinnføringer som er eldre enn ett år. At journalister ikke kan foreta konkrete og systematiske søk på fysiske navn også tilbake i tid, legger urimelige begrensninger i deres arbeidsmetoder. For å drive kritisk, undersøkende journalistikk, har for eksempel journaliser behov for å finne ut av sammenblandinger av roller eller historisk dokumentasjon.

10. Forhåndsklassifisering av dokumenter

Oxford Research definerer forhåndsklassifisering innledningsvis i evalueringsrapporten, men dessverre foreligger det ingen funn om dette. NJs erfaring er at slik klassifisering av dokumenter fører til at for mye informasjon unntas offentlighet. Skadevirkningene ved å gi innsyn kan bli svekket etter hvert som tiden går, og merinnsynsvurderingen kan derfor endre seg med tiden, jf. Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2007/1591. I henhold til lovens § 29 første ledd første setning skal innsynskravet vurderes konkret, og en eventuell forhåndsklassifisering vil lett kunne medføre en overdreven og uheldig bruk av unntaksbestemmelser der merinnsyn skal vurderes, sml. St.meld. nr. 32 (1997-98) side 92-93 og Dokument nr. 4:1 (1997-989) side 19. NJ foreslår derfor lovfesting av at med mindre dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger, skal organet ikke ha anledning til å forhåndsklassifisere, sml. Dokument 8:6 L (2012-2013).

11. Lovhjemle den aktive informasjonsplikten

Med fremveksten av et profesjonelt informasjonsapparat, den teknologiske utviklingen, nye medievaner, økt informasjonsmengde og nye forventninger blant publikum, er det etter NJs syn et stort behov for å gjøre den offentlige kommunikasjonspolitikken bedre og mer konkret. De færreste kjenner til dagens kommunikasjonspolitikk fastsatt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet 16.10.2009. Retningslinjene for den utadrettede kommunikasjonen er ikke rettslig bindende, og er i tillegg stikkordsmessige, diffuse og basert på skjønn.

Sivilombudsmannen har ut fra sin klagebehandling sett at det offentlige på ulike måter innskrenker de ansattes rett til å ytre seg offentlig. Dette skjer ifølge ombudsmannen blant annet gjennom interne etiske retningslinjer, mediereglementer eller ved tjenstlige tilrettevisninger og ordenstraff. «Det offentlige har i mange saker krevd for stor lojalitet fra de ansatte i strid med ytringsfriheten», uttaler Aage Thor Falkanger på ombudets hjemmeside. Bakgrunnen for utsagnet er en undersøkelse om offentlig ansattes ytringsfrihet av 22.12.2015 (sak 2015/940). Her konkluderes det med at «det er behov for konkrete tiltak for å styrke offentlig ansattes ytringsfrihet, og at dette mest hensiktsmessig kan skje gjennom en mer aktiv veiledning (....).»

I 2009 var NJ alene om å foreslå lovfesting av informasjonspolitikken. Vi viste den gang til forslaget i NOU 1992:21 «Ikke bare ord.... Statlig informasjon mot år 2000». Vi hevdet at dagens retningslinjer om den offentlige kommunikasjonspolitikken nettopp «blir bare ord». Vi gjenopptar nå forslaget og viser i tillegg til at finsk lovgivning i mellomtiden har fått på plass en liknende bestemmelse i sin offentlighetslov. Med egne lovbestemmelser om hvordan forholdene skal legges til rette for offentlig kommunikasjon med innbyggerne, vil dette etter vår mening ikke bare gi en sterkere signaleffekt, men i tillegg medføre rettslige konsekvenser dersom prinsippene brytes.

12. Saksbehandlingstiden

Til tross for klare retningslinjer i Justisdepartementets «Rettleiar til offentleglova» om at innsynskrav bør avgjøres «same dag som dei er mottekne, eller i alle fall innan éin til tre verkedager» (side 164), og entydig praksis fra Sivilombudsmannen, er vår erfaring at innsynskrav altfor ofte tar mye lengre tid å behandle. Oxford Research bekrefter at sakene fra Sivilombudsmannen og innspill fra pressen, «tyder på at det er utfordringer med ulik praktisering og en del saker hvor saksbehandlingstiden er for lang.» Mange i forvaltningen kjenner ikke til de nevnte kravene. På bakgrunn av dette mener NJ kravet til saksbehandlingstid bør inntas uttrykkelig i loven, slik det blant annet er gjennomført i miljøinformasjonsloven.

13. Klageordningen

NJ viser til Innst. O. nr. 41 (2005-2006) side 23, der det heter: «Komitéen viser til komitéens forslag om at loven skal evalueres og forutsetter at det i den sammenheng blir grundig vurdert om eksisterende klageordninger fungerer formålstjenlig.» Vi merker oss derfor at det, etter Oxford Researchs vurdering, er grunn til å stille spørsmål ved om dagens klagesystem er egnet til å avklare uklare rettslige spørsmål i offentleglova.

Problemene med dagens klageordning er etter vårt syn godt beskrevet av Sivilombudsmannen i årsrapporten for 2011, side 48: «Arbeidet med disse spørsmålene har vist at det noen ganger er vanskelig å finne ut hvem som er klageorgan eller hva som er klageordningen på det aktuelle saksfeltet. Hovedregelen etter forvaltningsloven § 28 er at klageorganet er det forvaltningsorganet som er nærmest overordnet det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket. Det er ikke alltid på det rene hvilket organ som er nærmest overordnet, og det er ikke alltid opplyst i førsteinstansvedtaket hvem som er klageorgan, selv om det står i forvaltningsloven § 27 tredje ledd at det skal gis slik informasjon i vedtaket.»

I takt med endringer i organiseringer av offentlig virksomhet, og deretter utvidelser av offentleglovas virkeområde, foruten mer komplisert lovgivning generelt, oppstår stadig nye problemer. Noen av dem er forsøkt løst gjennom offentlegforskrifta § 11, med det resultat at forskriftsteksten alene blir vesentlig lengre enn hele lovteksten om klageordningen. For ikke å snakke om merknaden til forskriftens § 11, som er mange ganger så lang. Antall klager til Sivilombudsmannen øker, i 2015 mottok ombudet ifølge deres egen statistikk 229 slike klager, og det påvises mangler og feil ved saksbehandlingen i ulike klageinstanser. Tall fra ombudet selv viser at forvaltningen får kritikk for uriktig saksbehandling i mer enn hvert fjerde innsynskrav som klages til Sivilombudsmannen. Oxford Research har også funnet indikasjoner på at det «en del ganger» er for lang saksbehandlingstid i klagesaker. Særlig gir klage til Kongen i statsråd et godt bilde på behovet for forbedringer av klageordningen. Førsteinstansavgjørelsen og klagebehandlingen er her uklar, all den tid det er vedkommende fagdepartement som forbereder saken for Kongen i statsråd.

Norge har antakelig den minst uavhengige klageordningen på dokumentinnsyn i Norden. I Danmark, som har lovgivning som ligner mest på vår, går klagen direkte til øverste forvaltningsorgan på området. På Island har en egen klagenemnd vært virksom i en årrekke.

Ut fra et rettssikkerhetsperspektiv foreslår derfor NJ at for behandling av klager etter offentleglova, bør det her til lands opprettes en uavhengig klageinstans, som supplement til ordningen med forvaltningsklage. Dette vil etter vårt syn samle og styrke den fagkunnskapen som er ønskelig for å avgjøre offentlighetsspørsmål. Vi viser i den sammenheng til Tromsøkonvensjonen artikkel 8 nr. 1, der det heter:

«An applicant whose request for an official document has been denied, expressly or impliedly, whether in part or in full, shall have access to a review procedure before a court or another independent and impartial body established by law.»

Også Ytringsfrihetskommisjonen (NOU 1999:27 punkt 5.4.3.1) foreslo en liknende klageordning, blant annet med bakgrunn i regjeringens egen misnøye med kontrollen av lovens gjennomføring, uttalt i St. meld. nr. 32 (1997-98) punkt 6.3. Vi viser dessuten til mindretallsforslaget i NOU 2003:30 side 242.

Uansett kan klageordningen styrkes ved å gi Sivilombudsmannen større mandat i innsynssaker. Ombudet bør gis full kompetanse til å overprøve forvaltningens skjønnsmessige avgjørelser. NJ ser i den sammenheng det som positivt at ombudsmannen nå etablerer en egen utredningsavdeling for å ta opp saker av eget tiltak og foreta systematiske undersøkelser.

14. Sanksjoner

Det heter seg at offentleglova, kanskje med unntak av vegtrafikkloven, er den mest brutte lov i landet. Forvaltningen er dermed landets største lovbrøyer. Vi merker oss at det i evalueringsrapporten framkommer at i de klareste omgåelsessakene Oxford Research har observert, har aktørene vært klar over at de ikke har handlet i tråd med loven. Dette må departementet ta på alvor.

NJ ser det derfor som viktig at det kan føres effektiv og god kontroll med forvaltningens praktisering av loven. Straffereaksjonen med bøter eller tvangsmulkt må vurderes som en mulig sanksjonsform for å sikre etterlevelse av loven. Dersom det er slått fast at det har skjedd brudd på loven, og forvaltningen ikke retter seg etter dette, mener NJ det bør utredes om det kan være aktuelt å ilegge forvaltningen eller vedkommende person innen organet bøter. Både for å få slutt på et vedvarende lovbrudd og for å reagere mot et avsluttet. Alternativt kan løpende tvangsmulkt, typisk et kronebeløp pr. dag for å framtinge etterlevelse av loven, være aktuelt, sml. NOU 2003:30 side 247. Sistnevnte ordning kjenner forvaltningen godt til fra andre rettsområder.

Med vennlig hilsen
for Norsk Journalistlag

Ina Lindahl Nyrud

Ina Lindahl Nyrud
advokat