

CIVITA-rapport:

Forvaltning i de lukkede rom

Hans Christian Erlandsen



FORUTSETNING FOR DEBATT

Åpenhet i forvaltningen er en forutsetning for like spilleregler i samfunnsdebatten. Maktfordelingen i demokratiske samfunn må bygge på at dem som styrer ikke unødvendig kan stenge seg inne i lukkede rom når avgjørelser tas.

Reell mulighet til innsyn fra den enkelte borger, fra berørte parter og ikke minst fra media, skal sikre alle rett og mulighet til å påvirke beslutningsprosessen. Uten denne adgangen til å følge saksgangen, vil aktørene i det offentlige ordskiftet ikke være likeverdige.

I denne rapporten pekes det på at kampen om økt offentlighet i Norge har vært lang, kronglete og at forvaltning og det politiske miljø sterkt har ønsket å beskytte sine privilegier. Det stilles også spørsmål ved om media har vært pågående nok i sitt arbeid for større åpenhet.

En av CIVITAs kjerneverdier er åpenhet. Vi vil med vår deltagelse i samfunnsdebatten, øke interessen for de vesentlige spørsmål. Også derfor mener vi det er interessant å lese denne rapporten av Hans Chr. Erlandsen.

Erlandsen er cand. mag fra Universitetet i Oslo, med fagkretsen statsvitenskap, historie og offentlig rett. Han var journalist i Aftenposten i perioden 1976 – 1988, først tilknyttet Næringslivsredaksjonen og deretter Politisk avdeling. Erlandsen hadde permisjon 1981 – 1985, da han var politisk rådgiver for utenriksminister Sverre Strøm. Hans Christian Erlandsen har siden 2000 vært redaktør av tidsskriftet Stat & Styring. Han har skrevet mer enn 10 bøker og større utredninger, blant annet om norsk oljevirkosomhet, norsk våpenindustri, miljøvern, pengesedler og Norges forhold til EU. erlandsen@navigator.no

Oslo, oktober 2005

Terje Svabø
Daglig leder
CIVITA

ISBN 82-92581-10-3

CIVITA AS
Akersgt. 36
0180 OSLO
www.civita.no

Innsyn i forvaltningens virksomhet er en forutsetning for demokratiet. Dagens offentlighetslov fungerer ikke etter hensikten, og det forslaget til ny lov som regjeringen Bondevik II fremla i sommer løser ikke problemet. I denne Civita-rapporten slås det til lyd for at langt større grad av offentlighet både er viktig og riktig, ikke minst for å styrke forvaltningens troverdighet. Det bør etableres et uavhengig klageorgan med beslutningsmyndighet i klagesaker som angår offentlighetsloven. Offentlighetslovens skjebne ligger nå på Stortingets bord, dersom regjeringen Stoltenberg velger ikke å trekke proposisjonen og fremme et bedre forslag.

Offentlighetsloven ble for 35 år siden trædd ned over hodene på en særdeles motvillig forvaltning. Motvilligheten er der fremdeles, og fører til at loven ikke fungerer etter hensikten. Nå er det fremmet et utkast til en ny offentlighetslov. Den vil ikke føre til en åpenhetskultur i forvaltningen. Offentlighet skal være et virkemiddel for å sikre innsyn og kontroll med en forvaltning som angår oss alle. Den skal også gi et faktagrunnlag for den politiske debatt. Loven er altså et viktig demokratisk verktøy, men både den gjeldende loven og lovforslaget er dårlig egnet for oppgaven. Om ikke de politiske partiene manner seg opp, vil arbeidet med en ny offentlighetslov i beste fall bare være et kort skritt i riktig retning. Fra de politiske partier har det gjennom årene vært slik at opposisjonen alltid kraftfullt krever åpenhet, mens de som besitter regjeringskontorene har vist en lunken holdning. Intet tyder derfor på at det spiller en rolle for økt offentlighet hvem folket stemte på i september. Dessverre kan det føre til at Norge ender opp med en av de mer lukkede forvaltninger i den vestlige verden. Spesielt gjelder dette sentralforvaltningen.

Lang historie

Offentlighetsloven har en mer enn 40 år lang historie som til tider er ganske underholdende. Historien om offentlighet i forvaltningen kan imidlertid strekkes helt tilbake til 1700-tallet, og da blir det riktig så fargerikt (Se tekst 1. s.16).

Den såkalte Forvaltningskomiteen fremmet i 1958 et forslag om en felles lov som i hovedsak svarer til det som i dag er to lover: forvaltningsloven og offentlighetsloven. Forslaget om en felles lov ble ikke fulgt opp i det videre arbeidet, og det ble i stedet nedsatt et lovutvalg som vurderte spørsmålet om offentlighet for allmennheten. Dette offentlighetsutvalget avga i 1967 en innstilling hvor man gikk imot at offentlighetsprinsippet skulle innføres i norsk forvaltning. Subsidiært utarbeidet imidlertid utvalget en tekst til en offentlighetslov.

Ekspertutvalget speilet åpenbart en generell holdning blant embetsmenn. Ingen skulle kikke dem i kortene, men her ble de politisk overkjørt. Lovteksten ble altså skrevet av motstandere av offentlighet. Ikke rart loven er uklar i formen og med et vell av muligheter for unntak.

Offentlighetsloven ble vedtatt i 1970 og trådte i kraft 1. juli 1971. I 1982 ble det foretatt en revisjon av loven. Da kom prinsippet om *meroffentlighet* inn. Det betyr at forvaltningen i tilfeller hvor det egentlig er adgang til å unnta et dokument, likevel skal vurdere om dokumentet kan offentliggjøres, helt eller delvis. Revisjonen innførte en plikt for forvaltningen til å vurdere meroffentlighet dersom noen ba om det. I 1993 ble plikten til å vurdere meroffentlighet utvidet til å gjelde uansett om det var ønsket eller ikke.

I 2000 ble offentlighetsloven endret på enkelte punkter, med bakgrunn i behandlingen av en offentlighetsmelding regjeringen Bondevik I hadde lagt frem. Endringene omfattet en utvidelse av begrepet ”dokument” til å omfatte for eksempel videobånd og lydbånd. Alle organer som er omfattet av offentlighetsloven fikk plikt til å føre journaler og innstillinger fra administrasjonen til politiske organer i kommuner og fylker ble offentlige. En innsnevring var blant annet at søkere til offentlige stillinger kunne frabe seg å bli navngitt på søkerlistene, som i prinsippet er offentlige.

Så kom det i 2004 en endring som Riksrevisjonen lenge hadde arbeidet for. Den går ut på at saksdokumenter som er utarbeidet av eller til Riksrevisjonen i saker den vurderer å legge frem for Stortinget – og det kan jo være de fleste – først skal offentliggjøres etter at saken er mottatt i Stortinget. Det var åpenbart ikke ønskelig at media fanget opp kritiske spørsmål som Riksrevisjonen stilte mens de arbeidet med et saksområde. Siden dette var noe Riksrevisjonen oppnådde gjennom direkte påvirkning av Stortinget, kan dette tilbakeskrittet for offentlighetstanken ikke lastes regjeringen Bondevik.’

Brevsaken

Men la oss gå tilbake til 1995. Dagens forslag til ny offentlighetslov startet med et offentlig rabalder knyttet til at daværende statssekretær Svein Roald Hansen (for Gro Harlem Brundtland) engasjerte departementsapparatet til å levere innspill til Arbeiderpartiets kommunevalgkamp. Hansen hadde fått en henvendelse om dette fra Arbeiderpartiets partisekretær og sendte deretter brevet videre til departementene med anmodning om at de svarte partisekretæren direkte.

Etter at brevet lekket ut, ble det en krisestemning i Stortinget som gikk under navnet ”brevsaken”. Venstre fremmet så et forslag som Stortinget vedtok den 19. juni samme år:

”1. Stortinget ber Regjeringen innskjerpe overfor departementenes politiske ledelse og embetsverk

- at god forvaltningsskikk fordrer at det trekkes en klar grense mellom forvaltning og partipolitisk virksomhet, og at embetsverket således ikke skal involveres i partienes politiske kampanjer.
- at offentlighetslovens bestemmelser og intensjoner blir etterlevd og departementenes journalføring praktisert på en måte som sikrer offentlig innsyn i forvaltningen.

2. Stortinget ber Regjeringen sørge for at det aktuelle regelverk blir gjennomgått med sikte på å etablere en praksis som sikrer en uavhengig forvaltning og en klar grensedragnings mellom forvaltning og partipolitisk virksomhet.

3. Stortinget ber Regjeringen legge fram en stortingsmelding som grunnlag for en bred drøfting av offentlighetsprinsippet og behovet for større åpenhet og innsyn i forvaltningen.”

Stortingsmelding og et lovutvalg

Resultatet av brevaksen ble St.meld. nr. 32 (1997-98) ”Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen”, fremlagt av regjeringen Bondevik I. Den var i arbeid både under regjeringen Brundtland og regjeringen Jagland. Meldingen og debatten førte som nevnt til enkelte endringer i loven, samt at man i desember 1999 nedsatte et offentlig utvalg, Offentlighetslovutvalget.

Odd Einar Dørum var på dette tidspunktet i gang med sin første runde som justisminister. Han ba sin partifelle fra Venstre Torstein Slungård om å lede utvalget. Senere ble Slungård skiftet ut med en annen partifelle av Dørum, Harald Hove. Utvalget fikk med seg ytterligere en politiker, den i denne sammenheng kjente Svein Roald Hansen. De øvrige deltakere var med to unntak tilknyttet forvaltningen. Den ene av disse to var Nils E. Øy, generalsekretær i Norsk Redaktørforening. Den andre var Beate Jacobsen, ansatt ved Universitetet i Oslo. Siden Øy representerte en interesseorganisasjon, var Jacobsen den som kom nærmest å være uavhengig.

Arbeidet i utvalget ble langt mer omfattende enn planlagt. Hove-utvalget fremla etter ganske nøyaktig fire år en offentlig utredning på 308 sider. Da hadde man hatt 88 møtedager. Det speilet seg ikke i innstillingen, som var full av dissenser. Det er skiftende allianser blant

medlemmene. Begrepet ”mindretallet” er nevnt ikke mindre enn 159 ganger. Grovt sett var forvaltningens representanter i utvalget de som var mest tilbakeholdne når det gjaldt å foreslå endringer i offentlighetsloven. De hevdet dessuten at de møtte med et bundet mandat, idet de ikke kunne gå lenger enn regjeringen hadde antydnet i stortingsmeldingen. Den som ville gå lengst i å foreslå endringer var Nils E. Øy, som utgjorde et mindretall, ofte sammen med Harald Hove.

Fordi han litt ufrivillig var en årsak til at utredningen ble satt i gang, merker en seg at Svein Roald Hansen var blant de mest tilbakeholdne i utvalget når det gjaldt økt offentlighet.

Vi vet lite om praktiseringen

Et problem for både utvalget og oss andre er at man vet svært lite om hvordan offentlighetsloven fungerer i praksis. Det er bare gjort noen få undersøkelser av hvordan den har vært praktisert gjennom mer enn 30 år. Loven har aldri vært gjenstand for en domstolsbehandling. Vi vet at departementene hvert år får krav fra journalister om å utlevere ca 40 000 dokumenter. Knappe 20 prosent av kravene blir avvist. Hva og hvor mye journalistene bestiller fra kommuner og fylkeskommuner vet vi mindre om, ei heller hva de får avslag på. Hva den enkelte samfunnsborger ber om innsyn i – og hva han eller hun får avslag på – vet vi enda mindre om.

Men av det lille vi vet kan vi konkludere at det er et omfattende hemmelighold, langt ut over det som er meningen.

Den mest pinlige undersøkelsen var nok Sivilombudsmannens gjennomgang av Justisdepartementet, som jo ”eier” offentlighetsloven. Det var i 1995 og 1996 at ombudsmannen gjorde en vurdering av bestillinger som journalister hadde levert inn i løpet av tre tilfeldig valgte måneder. Blant avslagene (174 av 510 dokumenter) gjennomgikk han spesielt 35 saker. Alle hadde den formelle feilen at det ikke var opplyst om klagefrist og klagerett. I 32 tilfeller fant han grunn til å kritisere departementets avslag. I 22 tilfeller var det ikke hjemmel for hemmelighold, mens det i 13 saker ikke var praktisert meroffentlighet. Videre var det foretatt omfattende blendinger i den offentlige journalen, slik at dokumenter ikke kunne gjenfinnes. I klartekst betyr dette at dokumenter departementet ønsket å holde for seg selv fikk en intetsigende eller feilaktig oppføring i journalen, slik at de ikke vekket nysgjerrigheten hos en utenforstående leser.

Ombudsmannen konkluderte med at hans undersøkelse viste at Justisdepartementets praktisering av offentlighetsloven ikke var tilfredsstillende, og at departementet hadde et betydelig potensial for forbedring. Dette var altså 25 år etter at loven var vedtatt og etter at departementet hadde begynt arbeidet med stortingsmeldingen om offentlighet. I Stortingets debatt om Sivilombudsmannens undersøkelse var det tverrpolitisk enighet om at forvaltningen åpenbart manglet en kultur for åpenhet, og at noe måtte gjøres.

I 1999 undersøkte forskerne Marit Skivenes og Rannveig N. Myklebust blant annet hvorfor Miljøverndepartementet og det daværende Sosial- og helsedepartementet hadde nektet innsyn i 24 konkrete saker. Bakgrunnen for forskningsprosjektet var at Stortinget i forbindelse med behandlingen av offentlighetsmeldingen (St.meld. nr. 32 (1997–98), se ovenfor) hadde bedt om flere utredninger av hvordan forvaltningen praktiserte offentlighetsloven.

Helse- og miljøsektoren ble valgt, ikke minst ut fra de spesielle kravene til taushetsplikt og personvern knyttet til helsespørsmål og fordi miljø er et anliggende politikere mener vi alle skal ha innsikt i. Hensikten var altså å få frem kontrastene på to områder som begge er aktuelle og allment interessante. Som forventet viste undersøkelsen at miljøsektoren var mindre restriktiv enn helsesektoren.

Da forskerne begynte arbeidet, ga departementene spontant uttrykk for at man hadde tatt feil i tre av sakene, mens situasjonen for en fjerde var uklar. For de resterende 20 sakene mente Skivenes og Myklebust etter en grundig vurdering av begrunnelsene at det var grunnlag for hel eller delvis offentliggjøring i ytterligere 15 saker. Dermed var det bare i seks av de 24 sakene at det etter deres oppfatning var rimelig med et unntak fra offentlighet.

Lignende resultater fremkommer i undersøkelser som er gjort i et mindre antall kommuner. Det står altså fast at det lille vi vet, er at forvaltningen alltid er mer restriktiv enn den behøver. Dokumenter blir urettmessig tilbakeholdt, både av statlige eller kommunale institusjoner. Jeg kjenner ingen eksempler på at bruk av offentlighetsloven har ført til offentliggjøring av dokumenter som burde vært tilbakeholdt.

En ukultur i forvaltningen

Undersøkelser, slik de er referert ovenfor, viser dessuten at argumentene forvaltningen hadde for hemmelighold i hovedsak var av pragmatisk karakter og tuftet på usikre premisser. I dagens lov er det imidlertid ikke vanskelig å finne en formell hjemmel for hemmelighold. Det er også tvilsomt hvor reelt det er at det foretas en vurdering etter meroffentlighetsprinsippet. I ett departement var det gitt generelle instruksjoner som avskar meroffentlighet, i et annet var det satt opp lister over de saker hvor det vanligvis skulle gjøres unntak fra offentlighet. Dette streid mot prinsippet om at hvert enkelt krav om innsyn skal vurderes for seg.

Feilpraktisering av offentlighetsloven skyldtes altså bevisste, strategiske handlinger. Aktørene var klar over at deres atferd avvek fra de formelle retningslinjene. Det var en hensikt bak å handle annerledes enn prosedyrene tilsa. Dette ble som oftest begrunnet med hensynet til forvaltningens behov for arbeidsro. Mange trodde det var viktig å skjule kamper mellom interne grupper som sto for ulike syn, for å verne om forvaltningens legitimitet. Mye tyder på at det er utviklet egne organisasjonskulturer for hva som anses passende å offentliggjøre.

Nesten 10 år etter at Stortinget ba om tiltak som kan gjøre noe med et uberettiget hemmelighold har vi ingen holdepunkter for å tro at forvaltningskulturen er endret i den retningen de folkevalgte hadde ønsket.

Yes, minister

”Yes, Minister”, TV-serien fra britiske statsforvaltning, vil mange huske med glede. I en av de første episodene fastslår Sir Arnold Robinson overfor Sir Humphrey at offentlighet og styre er motsetninger. ”Du kan ha offentlighet, eller du kan ha en forvaltning” (You can be open, or you can have government).

Politikernes unnfalleshhet

I offentlighetsloven er det et begrep som heter ”organinterne dokumenter”. Det er nemlig slik at det har betydning for offentlighet om et dokument er sendt i posten til en forvaltningsenhet, eller om det bare har sirkulert internt med husposten. I det første tilfellet er det – med unntak – sannsynlig med offentlighet, mens det i det andre tilfellet ikke er det.

Begrunnelsen for at såkalte organinterne dokumenter skal unntas er at disse er utarbeidet for den interne saksforberedelse og derfor må unntas fra offentlighet. Det samme gjelder dokumenter i den interne saksbehandlingen som er utarbeidet av et underordnet organ, av særlige rådgivere eller sakkyndige eller av et departement til bruk i et annet departement. Så her hjelper det altså ikke at dokumentet er formidlet i konvolutt med frimerke.

Politikere har ikke ønsket å gjøre noe med de organinterne dokumentene. I posisjon gjelder ryggmargsrefleksjonen om at de ikke ønsker innsyn i prosessen bak et politisk vedtak, verken mens den pågår eller etterpå. Det er lett å forstå at man som politiker ikke ønsker innsyn i eventuell intern uenighet og debatt før man fatter et vedtak. Men hvorfor er det så farlig å være åpen, etter at beslutningen er fattet eller et forslag er fremmet overfor et kommunestyre eller til Stortinget?

Etter en intern strid i utvalget, ba Offentlighetslovutvalget Justisministeren om å foreta en presisering av utvalgets mandat på dette punkt. I mandatet fremgikk det at prinsippet om å unnta organinterne dokumenter (av typen huspost) ikke skulle vurderes, men at man skulle vurdere økt offentlighet for dokumenter (de som blir sendt i frankerte konvolutter). Da brevet kom til departementet hadde Arbeiderpartiets Hanne Harlem overtatt for Odd Einar Dørum, men hun åpnet i sitt svar ikke for at utvalget kunne vurdere organinterne dokumenter.

Slik blir tonnevis av dokumenter automatisk unntatt offentlighet som en følge av hvor de ble til og ikke som en følge av hva de inneholder. Riktignok skal prinsippet om meroffentlighet bøte på dette, men som det fremgår ovenfor er det i forvaltningen ikke en kultur for åpenhet. Det er også slik at man ifølge loven ikke kan klage til Kongen over manglende meroffentlighet. På dette viktige punktet har politikere rett og slett abdisert: Ingen politikere, inkludert Kongen i statsråd (regjeringen) vil noen gang få seg forelagt en klage om meroffentlighet. Det eneste regjeringen eventuelt må vurdere gjennom en klage til Kongen i statsråd, er om det er grunnlag for å bruke unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven. (I all rettferdighet: Lovutkastet fra Regjeringen Bondevik åpner for at Kongen i statsråd også skal kunne behandle en klage om manglende meroffentlighet.)

Abdiseringen er dobbel: Politikere avskar alt på slutten av 1990-tallet å ta opp spørsmålet om offentlighet for organinterne dokumenter gjennom å utelukke problemstillingen fra lovutvalgets mandat.

Det er videre slik at det (nå ifølge arkivloven) ikke en gang er en plikt til å journalføre organinterne dokumenter. Halvparten av departementene gjør da heller ikke dette, med den konsekvens at media eller publikum ellers ikke vet om en mengde dokumenter man kan søke om meroffentlighet for. Samferdselsminister Torild Skogsholm (V) ble på et presseseminar spurt om hvorfor hennes departement ikke journalførte organinterne dokumenter. Hennes kontante svar var at hun ville ha seg frabedt at noen kikket henne i kortene.

Det er klart at det først er når den politiske og administrative ledelsen i en forvaltningsenhet fokuserer på åpenhet at man får den signaleffekten som kan medføre en endret og mer positiv holdning. Det må da være et tankekors at det er avgjørende hvor et dokument er skrevet og hvor det sendes, ikke hva det inneholder?

Regjeringsnotatene

Som kjent er en norsk regjeringskonferanse, som finner sted to ganger ukentlig, et uformelt møte. Her fattes ingen rettslig bindende beslutninger, for dette er ikke et konstitusjonelt, forfatningsmessig organ. De formelle beslutningene treffes av Kongen i statsråd eller i det enkelte departement. Før siste verdenskrig ble det ikke en gang ført referater fra møtene, det var noe man begynte med under Londonregjeringen. Statsminister Johan Nygaardsvold førte dem selv i pennen. I dag er det en embetskvinne fra Statsministerens kontor som fører referatene.

Til hver sak i regjeringskonferansen er det utarbeidet et regjeringsnotat ("r-notat"). Notatene regnes som den enkelte statsråds dokumenter, og beskyttes med stor omhu både av forvaltningen og av regjeringsmedlemmene. Et godt eksempel er Statsministerens kontor og Finansdepartementet, som ikke engang er med på prosjektet elektronisk postjournal (se egen ramme) fordi man frykter det er mulig å koble informasjon fra journalene og slik få innsikt i hva regjeringsnotater inneholder.

Selvfølgelig kunne allmennheten vært svært interessert i å vite hva som sto i de notater som er grunnlaget for noe så sentralt som regjeringens beslutninger.

Sivilombudsmannen har indirekte påpekt (sak 1999-0017) at det i regjeringskontorene egentlig hersker uenighet om hvilken status disse notatene har. Statsministernes kontor har overfor ham påpekt at dokumentene er den enkelte statsråds eie, mens det i St. meld. nr. 32 (1997-98) fremgår at r-notatene må betraktes som "forvaltningens dokumenter", men at de unntas offentlighet fordi de er interne. (Dette fremgår også av Ot.prp.nr.102 "Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)").

Dette er mer enn juridisk flisespikkeri, fordi dersom de formelt er forvaltningsdokumenter er de omfattet av meroffentlighetsprinsippet – men unntas fordi de er interne. I sivilombudsmannens konklusjon heter det at han ikke trekker i tvil det rettslige grunnlaget for gjeldende innsynspraksis. Han fortsetter imidlertid med å fremholde at "spørsmålet om det bør holdes fast ved denne praksis, er et utpreget politisk spørsmål som det hører under Stortinget og regjeringen å vurdere".

I utkastet til ny offentlighetslov blir regjeringsnotatene summarisk nevnt et eneste sted. Der slås det fast at disse, og alle innspill knyttet til dem, er unntatt offentlighet. Det samme gjelder ifølge proposisjonen all dokumentasjon knyttet til statssekretærutvalg og andre regjeringsutvalg. Slike utvalg finnes det faktisk til enhver tid et hundretalls stykker av.

Stortinget bør nå på eget initiativ ta opp dette spørsmålet til bred vurdering. Som et minimum burde all grunnlagsinformasjon som er utarbeidet forut for et politisk vedtak gjøres tilgjengelig etter at beslutningen er fattet. Da kan alle etter god demokratisk tradisjon gjennomgå argumentene og danne seg egne meninger.

Yes, minister

I en annen episode i "Yes, minister" har statsråden, Jim Hacker, fått en irriterende forespørsel fra media om å utlevere dokumenter. Sir Humphrey er som vanlig redningen. Han leverer en bunke papirer i et saksomslag til Hacker.

– Dette er hva vi vanligvis gjør i saker som denne, sier Sir Humphrey.

Statsråden leser fra omslaget at her er en kompelett samling dokumenter i saken, unntatt de som er hemmelige, samt de som er i aktivt arbeid eller som gikk tapt under flommen i 1967.

– Var 1967 en spesielt dårlig vinter, spør Hacker overrasket.

– No, it was a marvellous winter, vi mistet svært mange ubehagelige dokumenter, svarer embetsmannen.

Politikere kan ha stor glede av muligheter for å unnta dokumenter fra innsyn.

Pressens unnfalighet

Media bruker offentlighetsloven mest og er følgelig de som oftest hindres av den. Med noen hederlige unntak er det imidlertid slik at pressen synes lite interessert i loven, hvordan den brukes og hvordan den utvikles. Et tegn på dette er følgende: Da justisminister Odd Einar Dørum fremla regjeringens forslag til ny offentlighetslov på en pressekonferanse, hadde bare NRK Radio, Bergens Tidende og Dagens Næringsliv møtt frem. Dagsrevyen var forut for pressekonferansen tilbudt en lekkasje fra den nye loven, men fant at det var uinteressant.

Under hele den lange prosessen med Offentlighetslovutvalget og dens innstilling var det knapt interesse fra pressen, og etter fremleggelsen intet engasjement for å sette søkelys på de forskjellige oppfatningene i utvalget eller i høringsrunden. Og sjeldent har den manglende utviklingen når det gjelder en felles elektronisk postjournal for departementene og direktoratene (se tekst 2 side 17) engasjert til oppslag og debatt.

Det er slik at man kan undres på om pressen ikke er interessert i de journalistiske mulighetene som åpner seg med en mer åpen forvaltning. Kanskje er det slik at mange i pressen foretrekker dagens situasjon, der de kan dramatisere at de ut av forvaltningen har "lurt" et dokument eller en opplysning? Kanskje er det slik at lekkasjer fra "deep throats" a la Watergate er mer spennende enn å referere fra et dokument som er åpent for alle?

Et signal på at svaret kan være ja har vi i den senere tid vært vitne til i Storbritannia. Her har journalistene reagert med sinne over at informasjon enkelte får ut med grunnlag i den nye offentlighetsloven blir tilgjengelig for alle. Det var Financial Times som hadde bedt om å få anslagsvis 300 dokumenter skrevet i dagene forut for "Black Wednesday" 16. september 1992, den dagen britene mistet valutareserver til en verdi av 27 milliarder pund og ble presset ut av EUs daværende system for valutastabilitet. Men fremfor å gi journalistene i finansavisen et scoop, valgte myndighetene etter mye frem og tilbake å offentliggjøre dokumentene slik at de samtidig ble tilgjengelig for alle.

En annen unnfalighet fra pressens side er dens dalende interesse for å dekke det som skjer i norsk forvaltning. Dette er en antagelse som ikke er målt og belagt med tall, men de fleste vil nok si seg enig. Daglig håndterer forvaltningen spørsmål av bred allmenn interesse, uten at

media interesserer seg. Det aller meste av dette vil være saker som bekrefter at vi i Norge har en oppegående og kompetent forvaltning. Det er min påstand at forvaltningen selv vil ha fordel av å bygge tillit gjennom å utvise en større grad av åpenhet og innsyn.

Medias dalende interesse kan dels være en frykt i redaksjonene for at dette er stoff som ikke selger i en tid hvor kjendiser vurderes som godt stoff. Interessen kan også være forårsaket av ressursmangelen i media, som i økende grad er pålagt krav til produktivitet. Økt offentlighet og enklere tilgang til informasjon om forvaltningens virksomhet burde være i partenes felles interesse.

Forbrytelse og straff

Ingen norske embetsmenn kan straffes for å overtre offentlighetsloven. I Sverige risikerer en embetsmann som vegrer seg mot å ta stilling til offentlighet at ombudsmannen reiser tiltale ved en domstol. Og motsatt, om embetsmennene er spesielt åpne er de godt beskyttet: Som hovedregel kan svenske embetsmenn uten straff gi videre opplysninger de blir kjent med i sitt arbeid, den såkalte "meddelarfrihet". Det er eventuelt de medier som offentliggjør opplysningene som trekkes til ansvar. Svenske embetsmenn kan ikke avskjediges, forflyttes eller lignende dersom de informerer offentligheten. Dette er en rett de har. Slik beskyttelse har ikke norske embetsmenn.

Det er overordnet organ som er rette instans dersom noen vil klage på et avslag. Sannsynligvis fører slike klager sjeldent frem, men det vet man igjen lite om. Sivilombudsmannen kan gi uttalelser, men de har jo form av oppfordringer og blir ikke alltid fulgt.

De embetsmenn som skulle bryte offentlighetsloven og urettmessig tilbakeholde dokumenter kan i prinsippet dømmes etter straffeloven om forseelser i offentlig tjeneste, og om de forsettelig kasserer arkivmateriale etter arkivforskriften kan de bøtelegges. Tjenestemannsloven kan brukes til å gi disiplinærsanksjoner. Videre kan vedtak kjennes ugyldig dersom informasjon urettmessig er holdt tilbake og den som er rammet kan kreve erstatning. Aldri har slike sanksjoner som nevnt ovenfor blitt ilagt, selv om vi altså klart kan ane at urettmessig tilbakeholdelse skjer hyppig.

Et eget klageorgan

I forbindelse med den nye loven hadde det vært naturlig at det ble vedtatt å opprette et eget og uavhengig klageorgan, som også kunne følge med og føre statistikk. Opprettelsen av et slikt organ ligger ikke i lovforslaget.

I Storbritannia ble klagehåndteringen i forbindelse med landenes nye offentlighetslov lagt til Information Commissioner's Office. Han har ansvaret for overholdelsen av *the Data Protection Act*, *the Freedom of Information Act* og *the Environmental Information Regulations*. Slik sett er han britenes Georg Apenes og leder et Datatilsyn kombinert med et tilsyn for offentlighetsloven.

The Information Commissioner kan i enhver klagesak be om all dokumentasjon fra det organ som ikke ønsker å innvilge et krav om innsyn. Om han finner at dokumentene ikke kan unntas offentlighet, pålegger han organet hva som må gjøres samt setter opp en tidsplan. Han avgjør

altså spørsmålet om offentlighet. Kommisjonæren melder direkte til Parlamentet. Klager på hans avgjørelser vil i siste instans bli avgjort av en høyesterett.

Professor Erik M. Boe ved Institutt for offentlig rett ved Universitetet i Oslo stiller i et intervju med tidsskriftet Stat & Styring spørsmålet er om det er grunn til å tro at det er en mer positiv holdning til offentlighet i et overordnet organ enn i et underordnet, som vil være klageinstans.

– Så hvorfor ikke etablere en sentral klageinstans som står utenfor, og som kan påse at loven blir håndhevet ordentlig? Å bruke en egen avdeling under Sivilombudsmannen er ikke engang vurdert (i arbeidet med ny offentlighetslov, red. anm.), ut fra en merkelig tanke om at statsforfatningsrettslige rammer er til hinder for at ombudsmannen skal kunne være en klageinstans med avgjørelsesmyndighet for hva som finner sted i kommunale og statlige organer. Dette mener jeg ikke stemmer, for det er ikke noe i veien for at Stortinget i loven oppretter en enhet hos ombudsmannen som ikke bare kan kritisere, men også avgjøre saken. Her er det verken statsrettslige eller konstitusjonelle hindre. En slik ordning ville vært effektiv, for vi vet at om noen har prøvd å holde prinsippet om offentlighet høyt, så er det ombudsmannen, sier Erik M. Boe i intervjuet med Stat & Styring.

En ny offentlighetslov må medføre at vi i Norge oppretter et eget klageorgan. Ansvaret kan enten legges til Sivilombudsmannen eller knyttes til et data- og offentlighetstilsyn. Uansett hva man velger må klageorganet ha beslutningsmyndighet. En fordel med en kobling til et datatilsyn er at personvern hensynet ofte kan stå i motsetning til et offentlighetshensyn, og at et tilsyn som håndterer begge spørsmål kan gjøre en nødvendig avveining.

En viktig lov

En vidtgående offentlighetslov er viktig av mange årsaker. Forvaltningen vil kanskje føle den som en unødvendig tvangstrøye, som et uttrykk av mistillit og noe som pålegger dem en ekstra arbeidsbyrde.

Lovens viktigste funksjon er imidlertid å fremme en kritisk, informert og opplyst debatt om politiske saker helst *før* beslutninger fattes. Dernest er innsyn i forvaltningen en viktig måte å trygge tilliten til at vårt styringssystem fungerer, både overfor våre folkevalgte og overfor byråkratiet. Vi har en forvaltning som dedikert og godt arbeider med sine oppgaver. Nettopp derfor er det viktig for tilliten at det er mulig å følge med i hva den foretar seg. Muligheten for innsyn kan både hindre overtramp og avsløre det dersom noen setter seg ut over sine fullmakter.

Det er mange positive elementer i det lovforslaget som foreligger, spesielt ved at man trekker inn en rekke virksomheter på kommunalt og fylkeskommunalt plan som i dag ikke omfattes av offentlighetsloven. Også internt i hver kommuneadministrasjon vil det, om loven blir vedtatt, bli større åpenhet.

Det står likevel fast at lovforslaget som foreligger gir for mange unntaksmuligheter og på mange punkter er uklart. Dertil er det slik at håndteringen av mange viktige spørsmål ved loven først blir avgjort gjennom forskrifter som ennå ikke foreligger. Det kan bli lenge til en neste revisjon, så det er nå Stortinget har muligheten.

Storbritannia og Canada

Utviklingen i Storbritannia har vist hvor viktig det er å ha fått en kraftfull offentlighetslov, selv om den bare har virket siden nyttår 2005. En rekke for allmennheten svært interessante dokumenter er kommet frem. Blant annet et oppsiktsvekkende dokument som viser at britiske myndigheter godkjente bestikkelser for å sikre våpensalg til andre land. En embetsmann med litterær kunnskap understreket poenget i et internt notat, da han siterte fra Bernard Shaws skuespill Pygmalion:

- Have you no morals, man?
- Can't afford them, governor.

Andre dokumenter som er frigitt forteller at mediamogulen Rupert Murdoch utøvde en omfattende lobbyvirksomhet overfor Tony Blairs regjering og fikk gjennomslag for sine synspunkter i en for Murdoch viktig lovprosess.

Det betyr ikke at arkivskuffene nå står vid åpne i de britiske regjeringskontorene (Whitehall) og ellers. I en første rapport, etter at offentlighetsloven hadde virket i tre måneder, fremgår det at motstanden er stor, spesielt i Whitehall. Halvparten av innsynskravene ble avvist mens svarfristen på 20 dager ble overskredet i en tredjedel av henvendelsene. Dette er langt høyere tall enn for den øvrige forvaltning. Verstingen er Innenriksdepartementet (Home Office). The Information Commissioner, Maurice Frankel, slår fast at mange departementer gjør det så dårlig at regjeringen i enhver annen sammenheng hadde sendt inn en "hit squad" for å overta arbeidet, siden de som er der åpenbart ikke er i stand til å gjøre jobben. Om Innenriksdepartementet sier han at de ikke kan ha oppdaget at loven eksisterer: "They are living in a time warp".

Forvaltning og politikere i posisjon ikke bare sloss mot offentliggjøring, men tar også i bruk strategier for informasjonshåndtering. Dette ser vi i Storbritannia, men er også illustrert av utviklingen i Canada.

Canada fikk i 1983 en vidtrekkende offentlighetslov. Etter å ha vunnet frem med et krav om innsyn fikk en kanadisk journalist, Ann Rees fra Toronto Star, tilgang til et reglement for håndtering av vanskelige innsynskrav i "departementet for statsborgerskap og innvandring". Tilsvarende prosedyrer finnes også ellers i den kanadiske statsforvaltningen. I spesielt kilne saker involveres også statsministerens kontor. Prosedyren Rees fikk innsyn i kalles "gult lys" (amber light). Når et innsynskrav kommer inn, spesielt fra journalister, politikere eller interessegrupperinger, vurderes dette av en risikovurderingsrådgiver. Han eller hun merker saker som kan kreve "proactive issues management", altså en beredskap for å håndtere en forventet pågang. Så mange som hver femte sak blir merket med gult lys. Dette medfører at alle involverte instanser umiddelbart blir orientert. Om det vurderes som nødvendig blir det før kravet besvares utarbeidet en strategi for å håndtere situasjonen som måtte oppstå når dokumentenes innhold blir kjent. Beredskapen kan være en fordeling av ansvar når det gjelder å besvare pressehenvendelser, lister med ferdige svaralternativer – som kalles "house cards" dersom det er en sak hvor parlamentet kan engasjere seg eller "media lines" hvis media er målgruppen.

I datasystemene for journalføring er det muligheter for å merke dokumenter med ”gult lys” eller tilsvarende. Saker av helt sentral karakter blir kalt ”red files”. Situasjonen for de merkede sakene, uansett om de er gule eller røde eller har andre farger, blir ukentlig gjennomgått i møter for departementenes informasjonssekretærer.

Også i Storbritannia har man etter at den nye offentlighetsloven trådte i kraft sett slående eksempler på at informasjonssekretærene forsøker å legge strategier for å dempe skadene mest mulig når de ikke kan unngå at dokumentasjon blir offentlig.

Vi kan le av dette, men i Norge behøver man ikke farger eller strategier fordi dokumentene i utgangspunktet vil være unntatt offentlighet. Poenget er at en vidtgående offentlighetslov er en forutsetning for å bevege forvaltningen til handling og tvinge frem den åpenhetskulturen som bør være en selvfølge i et moderne samfunn.

Posisjon og opposisjon

Den danske professor Tim Knudsen påpeker i sin bok ”Offentlighed i det offentlige. Om historiens magt” at når danske partier er i regjeringsposisjon er de mer tilbakeholdne med å gå inn for offentlighet enn opposisjonen. For eksempel har den til enhver tid sittende justisminister og hans parti vært av dem som sterkest gikk imot journalføring (postlister). I Danmark er det fremdeles slik at de som søker innsyn presist må angi hvilket dokument de ber om innsikt i. Men når ingen journal er tilgjengelig blir jo det litt vanskelig. Dog er det ikke et uttrykkelig krav at journalnummeret skal oppgis, men den enkelte er i så fall avhengig av imøtekommenhet og hjelpsomhet. Journalinnsikt eksisterer fremdeles ikke, slik at dansk forvaltning ikke har plikt til å informere om hvilke brev og dokumenter de sitter inne med, i motsetning til i Sverige. Som kjent er de norske arkivjournalene offentlige, men det er etter arkivforskriften ikke plikt til å journalføre organinterne dokumenter.

Prinsippet om meroffentlighet gjelder altså i Danmark, men ifølge Knudsen mener den danske sivilombudsmannen at dette ikke er gått opp for dansk forvaltning. Nå er nettopp sivilombudsmann Hans Gammeltoft-Hansen fått i oppgave å lede den ”offentlighedskommission” som den danske regjeringen oppnevnte i 2002. Den har med en rekke mediarepresentanter som medlemmer og dermed en langt bredere sammensetning enn den norske, som var forvaltningsdominert. Ifølge en pressemelding kan kommisjonen vurdere ethvert spørsmål knyttet til offentlighet i Danmark.

Forbikjørt av EU

EU har tatt stormskritt mot åpenhet. I EUs charter om grunnleggende rettigheter er retten til saksinnsikt innskrevet. EU-institusjonene vil etter dette ikke kunne unngå å svare på en anmodning om innsikt. Et annet EU-påbud er at alle EU-dokumenter skal være elektronisk tilgjengelig i et eget register. Utviklingen i EU er et svar på den kritikk som for noen år tilbake ble rettet mot det demokratiske underskudd i fellesskapet.

Utviklingen mer generelt i den vestlige verden siden 1989 peker ifølge Tim Knudsen i retning av en felles doktrine om dokumentoffentlighet. En lang rekke land har fått bestemmelser om offentlighet og ganske mange har innskrevet disse i forfatningen: Sverige, Finland,

Nederland, Belgia, Spania, Portugal, Albania, Bulgaria, Estland, Latvia, Litauen, Moldavia, Polen, Romania, Ungarn. De som ikke har det er Danmark og Hellas.

I Norge heter det i Grunnloven etter en nylig vedtatt endring at ”enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer”. Imidlertid er neste setning: ”Det kan i Lov fastsættes Begrænsninger i denne Ret ud fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde.” Det må kunne hevdes at det foreliggende forslag til ny offentlighetslov går videre enn det dette åpner for. Spesielt når setningen deretter er ”Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale”.

En slik grunnlovsparagraf er et sterkt symbol. Likevel kan Norge tross en ny offentlighetslov ende opp med å være et av de mest bakstrevsreke land i Europa når det gjelder offentlighet.

Full dokumentoffentlighet er en uutnyttet kontrollmulighet med det offentlige og en forvaltning som på våre vegne håndterer et årlig budsjett på vel 650 milliarder kroner. Ved ikke å utnytte denne kontrollmuligheten løper vi en risiko for ubegrunnet, naiv tillit til forvaltningen og det politiske liv, så vel som faren for ubegrunnet mistillit til det offentlige. Det er innlysende at spørsmålet om offentlighet i forvaltningen har store konsekvenser for maktfordelingen i forbindelse med viktige politiske beslutninger. Den som kan monopolisere viten har makt. I et demokrati skal makt spres.

Yes, minister

Sir Arnold fremholdt overfor Sir Humphrey loven om invers relevans: The less you intend to do about something, the more you have to keep talking about it.

Tekst 1.

Den fargerike historien

Det vakte oppmerksomhet rundt om i Europa da den franske filosofen Voltaire i 1771 skrev et hyldningsdikt til kong Christian VII i anledning av at Danmark (og Norge) hadde innført trykkefrihet. Men alt var ikke hva det syntes å være. Alt i 1773 ble trykkefriheten innskrenket og ytterligere begrenset i 1799.

Det var slik at kong Christian VII av Danmark-Norge var sinnsyk og den reelle makten – fra 1770 til 1772 – var overtatt av hans tyske livlege, Johann Friedrich Struensee. Pikant nok hadde legen dronning Caroline Mathilde som elskerinne.

Preget av opplysningstidens tanker sendte Struensee på mindre enn halvannet år ut omkring 2000 kabinetsordrer: Offentlige ansettelser skulle utelukkende skje etter kvalifikasjoner, statens byråkrati skulle forenkles og godseierne innflytelse minskes, i tillegg til pressefrihet, avskaffelse av tortur innen rettsvesenet, fjerning av privilegier osv.

Men selv gode reformer kan komme for brått på, og misnøyen bredte seg ikke minst i adelen og det militære, som begge så sin makt forvitret. Struensees motstandere brukte ironisk nok den nyvunne trykkefriheten til å spre sitt budskap. Kronprins Fredrik og hans bestemor, enkedronning Juliane Marie, sto i spissen for en palassrevolusjon. Under et ball i januar 1772 ble Struensee og hans nærmeste medarbeidere samt dronningen arrestert. Dronningen ble sendt i utlendighet mens Struensee ble dømt til døden blant annet for majestetfornærmelse (han skal ha banket opp kongen), for maktmisbruk samt sitt forhold til dronningen. Vel tre måneder senere ble Struensee henrettet. Her fulgte man Danske Lovs § 6.4.1, mens tusener av københavnere bivånet det hele: Først ble hans høyre hånd hugget av, før hodet ble skilt fra kroppen som igjen ble partert i fire deler. Kroppsdelene ble lagt på steile og hjul, mens hånden og hodet ble satt på en stak. ”Jeg skulle gjerne ha reddet ham”, skrev den syke kongen, som hadde undertegnet både arrestordren og dødsdommen, men ”det var alene dronningens og prins Frederiks vilje”.

Derfor hadde det nok vært riktigere av Voltaire å skrive et hyldningsdikt til Sverige. Her vedtok Riksdagen alt i 1766 å avskaffe sensuren og innføre trykkefrihet, inkludert offentlighet for forvaltningen. I et internasjonalt perspektiv var dette ganske spesielt. Bakgrunnen for å innføre trykkefrihet var at to partier, nattluene (mössorna) og hattepartiet, sto mot hverandre. Generelt var det i Sverige på denne tiden en avsmak for å ha en eneveldig konge, men ”hattene” var representant for de mest etablerte klasser og var også de mest kongevennlige. Forordningen for trykkefrihet skulle være en motvekt mot hemmelighetskremmeriet til hattepartiet, ifølge nattluene. Begrunnelsen var også at offentliggjørelse av statens sakspapirer ville øke lovligheten, fordi borgerne ville forstå hvorfor lovene ble innført. En fri, offentlig debatt skulle dessuten ha en pedagogisk oppdragende funksjon.

Offentlighet i forvaltningen var bare en (mindre) del av den mer omfattende debatten om ytringsfriheten. Sverige er det første land i verden med en lov om offentlighet i forvaltningen.

Som kontrast var det danske monarkiet eneveldig og hadde absolutt intet behov for å skape offentlighet i forvaltningen. Når det gjelder Sverige må vi legge til at svenskekongene etter

1766 slo tilbake, øket sin makt og reduserte både trykkefrihet og offentlighet i forvaltningen. Men prinsippet sto fast.

Den forskjellige historiske bakgrunn i Danmark/Norge og Sverige kan forklare mye av dagens forskjeller mellom de to landene, fordi de har ført dem inn på institusjonelle "stier" det har vært vanskelig å komme vekk fra. Denne historisk betingede tregheten har fastholdt hemmelighetsprinsippet i Danmark og Norge frem til at begge fikk en offentlighetslov i 1970. Enevoldstiden legger selv etter dette sin skygge over forvaltningene. I Danmark er det fremdeles ingen grunnlovsfestet dokumentoffentlighet.

I vår egen historie kan vi likevel spore et og annet spenstig initiativ for offentlighet. Så tidlig som i 1845 ble det i Stortinget foreslått å gjennomføre ved lov en alminnelig dokumentoffentlighet i norsk forvaltning. Forslagets intensjon var "at betrygge private interesser" og i bidra til en "utvidet og gavnlige Brug af Pressen". Forslaget ble selvfølgelig aldri vedtatt.

Tekst 2.

Elektronisk postjournal

I vår elektroniske verden burde forvaltningens journaler og dokumenter egne seg spesielt godt for formidling per Internett. Og ganske riktig, om man går inn på departementenes felles internettside Odin vil man kunne finne tusenvis av artikler, rapporter, stortingsmeldinger og proposisjoner i fulltekst samt brev av mer offisiell karakter. Vel og bra. Men hva med alle de andre dokumentene?

Så tidlig som i 1994 ble det som et prøveprosjekt etablert en elektronisk postjournal. I første omgang skulle fem distriktsaviser over nett få tilgang til postjournalene fra fire departementer og et direktorat. Ordningen ble kort tid etter utvidet både med flere aviser og departementer. I dag deltar alle departementene unntatt Finansdepartementet og Statsministerens kontor, mens 200 aviser og andre medieorganisasjoner er brukere.

Slik sett er dette et vellykket prøveprosjekt, men tross politiske lovnader om at tilbudet skal bli allment tilgjengelig halter prosjektet som følge av pengemangel og departemental vanskjøtsel.

At verken Statsministerens kontor eller Finansdepartementet deltar i ordningen svekker selvfølgelig den elektroniske postjournalen. De to mener at det kan være mulig å krysskoble informasjon på en slik måte at opplysninger som skulle vært holdt skjult likevel kommer ut. En forsker ved Universitetet i Oslo har undersøkt påstanden, men konkluderer med at frykten er overdrevet. Ifølge forskeren, Lars Chr. Risan, er det i praksis vanskelig å krysskoble den elektroniske postjournalens data på en systematisk måte.

Det er åpenbart at om allmennheten skal få tilgang til forvaltningens dokumenter, må elektronisk postjournal gjøres tilgjengelig for alle, ikke bare media.

Lars Chr. Risan påpeker at elektronisk postjournal (EPJ) antakelig er det siste tiårets viktigste enkelttiltak for å bedre tilgangen til den norske statsadministrasjonen.

– I det store og det hele virker det som om passiv motstand er bedre enn aktiv dialog når det man forsvarer, er lukkethet og ikke-kommunikasjon overfor moralsk høyverdige og politisk korrekte argumenter for åpenhet i forvaltningen, sier forskeren.

Ifølge ham er prøveprosjektet elektronisk postjournal et ganske bemerkelsesverdig statlig IT-prosjekt. Sluttbrukerne synes det er en ubetinget suksess. Som prøveprosjekt er det gjennomprøvd. Samtidig finnes det en stor mulighet for empiriske undersøkelser som ikke er blitt nyttiggjort. Den elektroniske postjournalen gir muligheter for å analysere hvem som etterspurte dokumenter fra hvem og i hvilken grad kravene ble innvilget eller avslått. Den siste analysen ble gjennomført for 2002. Siden den gang har Moderniseringsdepartementet stanset dette arbeidet, med henvisning til at det vil komme en ny offentlighetslov (!).

Generelt vil Internett kunne gi muligheter både for å finne og laste ned forvaltningens dokumenter. I mange kommuner er det alt innført systemer som gir anledning til å finne og lese vedtak og referater. Her ligger departementene milevis etter.

Kilder

Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

Norges offentlige utredninger 2003:30 Ny offentlighetslov. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 10. desember 1999. Avgitt til Justis- og politidepartementet 3. desember 2003.

St melding nr 32 (1997-98) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen og Innst S nr 21 (1998-99) samt i stortingsbehandlingen av denne.

Intervju med professor Erik Magnus Boe i Stat & Styring nr 4, 2005.

Intervju med forsker Marit Skivenes i Stat & Styring nr 2, 2004.

Tim Knudsen: Offentlighed i det offentlige – Om historiens magt. Aarhus Universitetsforlag, ISBN 87 7934 068 7

Lars Risan: Prøveprosjektet Elektronisk postjournal – Statlige manøvrer mellom åpenhet og personvern. Senter for teknologi , innovasjon og kultur, Universitetet i Oslo. Arbeidsnotat nr. 33/2004

Alasdair S. Roberts: Spin control and freedom of information: Lessons for the United Kingdom from Canada. Public Administration Vol. 83 No. 1, 2005.

På www.offentlighet.no, som er et samarbeid mellom Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, Norsk Journalistlag og Institutt for Journalistikkutarbeides finnes en rekke verktøy og oversikter som offentlighetsspørsmål.