



## PRESSENS OFFENTLIGHETSUTVALG

Deres ref:16/1243 EO OKL/bj

Oslo 25.5.2016

### INNSPILL TIL HØRING AV EVALUERING AV OFFENTLEGLOVA

Pressens offentlighetsutvalg er oppnevnt av Norsk Presseforbunds styre, og består av journalister, redaktører og representanter fra medieorganisasjonene. Utvalget jobber for å sikre og styrke offentlighetsprinsippet og tilgangen til informasjon i samfunnet.

Vårt innspill bygger på tett og jevnlig dialog med journalister og redaksjoner i hele landet. Vi bidrar gjerne for nærmere dialog om vårt innspill som del av høringsrunden og den videre prosessen.

Utvalget vil med dette kommentere evalueringen av offentleglova (del 1). Ettersom departementet også ber om innspill på behov for eventuelle lovendringer, vil utvalget også fremme noen forslag (del 2). Utvalget har behov for å understreke at våre innspill til behov for lovendringer ikke er en uttømmende liste.

#### **Generelt:**

Pressens offentlighetsutvalg har ved flere anledningen etterlyst oppfølging av Stortingets vedtak om å evaluere offentleglova, og er fornøyde med at dette nå er gjennomført. Når det er sagt har utvalget også ved flere anledninger etterlyst bedre statistikk på bruken av offentleglova, ettersom målet om mest mulig åpenhet er vanskelig å etterprøve uten skikkelig statistikk. At dette ikke er på plass anser vi som en gjennomgående svakhet med evalueringen.

Mange av konklusjonene i evalueringen bygger på kvalitativ metode med relativt få og ukjente kilder, og dette gir ikke et komplett bilde av status.

Det er også temaer som ikke er svart opp i evalueringen, enten fordi det ikke var en del av mandatet, eller at evaluator ikke har besvart alt. Dette kommer vi tilbake til under de temaene der dette er relevant.

Fra offentleglova trådte i kraft har vi også fått flere endringer som begrenser retten til innsyn, som endringslov av 16.12.2011 om lønns-opplysninger og fødselsnummer, endringslov av 19.12.2014 om kommunerevisjon og selskapskontroll, samt endringslov av 19.06.2015 om byrådsnotater.

Samtidig har vi flere nyere avgjørelser fra den Europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) og norsk Høyesterett, som stadfester at retten til innsyn er en del av vår ytringsfrihet, forankret i EMK art 10, som er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven, og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19. Vi viser særlig til saken om tilgang til overvåkingsopptak fra legevakten i Oslo, sak nr. 2015/1490, der et flertall i Høyesterett konkluderte med at det var et inngrep i mediernes ytringsfrihet (EMK art. 10) å nekte å gi ut opptakene, og la vekt på mediernes samfunnsrolle, opptakenes betydning for kontroll av myndighetsutøvelse og sakens alvor. Det samme kom Høyesterett fram til i Treholt-saken Rt-2013-374: Å nekte mediene tilgang til lydopptak fra avhørene innebar et inngrep i retten til ytrings- og informasjonsfrihet etter EMK artikkel 10 nr. 1. Sentralt for Høyesterett og for EMD er at det er pressen som spør, at dokumentene er av allmenn interesse og at opplysningene foreligger («ready and available»). Når disse vilkårene er tilstede, er retten til innsyn vernet av ytringsfriheten, EMK art. 10. Denne rettstilstanden, sammen med grunnloven § 100 bør gjenspeiles i merinnsynsvurderingen. Her viser vi til NRKs høringsuttalelse, og støtter de synspunkter som fremmes der om dette.

### **Kommentarer til evalueringsoppdraget (kap 2) og departementets høringsbrev:**

Offentleglova skal bidra til mer innsyn. Det er også det som skal måles når man nå – 10 år etter loven ble vedtatt på Stortinget – følger opp Stortingets krav i Innst. O. nr. 41 (2005-2006) side 23.

I tillegg til det som er gjengitt fra Innstillingen på s. 22 i evalueringen, vil utvalget vise til forslaget fra komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre, i samme innstilling:

"Stortinget ber Regjeringen foreta en bred evaluering av offentleglova ikke senere enn fem år etter at loven er vedtatt iverksatt. Temaer som må evalueres er blant annet lovens virkeområde, formålsparagrafen, lovens unntaksbestemmelser, praksis for klage, praktiseringen av meroffentlighetsprinsippet og hvordan loven praktiseres med sikte på eventuelle nødvendige korreksjoner for å oppfylle lovgivers intensjon.»

Stortingets bestilling var altså en evaluering av om loven er effektiv – om den bidrar til mer innsyn.

Vi finner særlig grunn til å kommentere dette pga følgende formulering i høringsbrevet:

«Høyringsinstansane kan samstundes koma med innspel om eventuelle behov for lov- og forskriftsendringar på området, uavhengig av om dei konkrete områda er omtala i evalueringsrapporten eller ikkje. Slike innspel bør innehalde ei grunngeving og ei mest mogleg konkret formulering til dei endringane ein meiner det er behov for.»

Med en så klar bestilling fra Stortinget er utvalget kritiske til at man i høringsbrevet åpner opp for forslag som også kan begrense retten til innsyn. Etter utvalgets syn faller dette langt utenfor det som var formålet med evalueringen.

**Uansett går vi ut i fra at eventuelle forslag til endringer som kommer inn her sendes på ny høring og ikke blir behandlet som en del av evalueringen.**

## **Kapittel 1 Sammendrag og konklusjoner**

### **1.2: Datainnsamling**

Utvalget ber departementet merke seg evaluators påpekning av at det har vært begrensninger på datatilgangen når det gjelder om det har blitt mer innsyn under den nye offentleglova, og at dette har begrenset evaluerbarheten til noen av problemstillingene. Dette har utvilsomt påvirket kvaliteten på resultatet av evalueringen, særlig når det kommer til selve praktiseringen av loven – fra forvaltningen mottar et innsynskrav.

Presseorganisasjonene og Pressens offentlighetsutvalg har ved flere anledninger påpekt det samme. Dersom man har et reelt ønske om at denne loven skal fungere optimalt, trenger vi bedre og mer systematisk statistikk fra alle virksomheter som er omfattet av loven. Dette bør prioriteres som en del av oppfølgingen av denne evalueringen.

Utvalget kommer tilbake til kommentarer til metoden underveis der det er relevant.

### **1.3 Hovedkonklusjoner**

Merinnsyn/skjønnsvurderinger:

Evalueringen viser at offentleglova er utfordrende når forvaltningen skal ta stilling til noen av unntaksreglene som har skjønnsmessige vurderingstemaer. Stort rom for skjønn gir stor tolkningsmakt, som igjen øker risiko for at intensjonen om økt innsyn ikke oppfylles fullt ut, konkluderes det i rapporten

Utvalget kjenner seg igjen i disse konklusjonene, og vil legge til at dette er ekstra uheldig kombinert med at Sivilombudsmannen i liten grad overprøver forvaltningens skjønnsmessige vurderinger. Dermed får vi en svakere kontroll av hva som unntas. Det er dessuten svært mange av unntaksbestemmelsene som bygger på skjønnsvurderinger, både når forvaltningen skal ta stilling til vilkår som ”påkrevd” og ”forsvarlig”, og når forvaltningen skal vurdere merinnsyn etter § 11.

Vi vil også fremheve evalueringens identifisering av «enkelteksempler på omgåelse av offentleglova», og at disse eksemplene har involvert toppledere. Bevisst omgåelse av norsk lov er alvorlig, og det er et problem at dette skjer uten at vi har noen form for sanksjonsmuligheter eller andre forebyggende tiltak. Utvalget mener dette må tas på alvor og at departementet isom en oppfølging av den evalueringen må se på hvordan man kan kontrollere og følge opp denne type lovbrudd i fremtiden. Utvalget viser her til forslaget i del 2 om sanksjoner for brudd på offentleglova.

### **1.4 Endringer i offentlighet og innsyn i forvaltningen**

Organinterne dokumenter:

Hovedbildet fra intervjuene med ansatte i sentralforvaltningen er at det relativt ofte ikke gis innsyn i organinterne dokumenter i departementer og direktorater. Dette er også utvalgets

inntrykk. I disse tilfellene vil det være særlig nyttig med en begrunnelsesplikt som utvalget foreslår i del 2 nummer 3.

Manglende innsyn, at det er frivillig å journalføre interne dokumenter og at skjønnsvurderingen i liten grad overprøves, gjør organinterne dokumenter til et område med mye hemmelighold. Dette står i sterk kontrast til målet om innsyn i bakgrunnen for vedtak og avgjørelser slik at folk skal kunne engasjere seg på best mulig faktisk grunnlag på et tidlig tidspunkt i prosessen og når saken er aktuell, jf lovens § 1.

## **Kap 4 Endringer i offentlighet og innsyn i forvaltningen**

### **4.2 Sammenstillinger - § 9.**

Her konkluderer Oxford Research (OR) med varierende kunnskap om reglens nærmere innhold, og at mange av informantene ikke er klar over at regelen finnes. Noen av informantene synes etter ORs vurdering heller ikke å ha den nødvendige kompetansen for å bruke reglen riktig (s. 39-40).

Dette stemmer overens med hva som er utvalgets erfaring med denne paragrafen. I likhet med evaluator opplever utvalget at det er svært ulik forståelse i forvaltningen om hva som er «enkle framgangsmåter», både i form av oppfatning av hvor lang tid som aksepteres og hva som er enkelt å gjøre. For noen oppfattes en enkel SQL-spørring som uoverkommelig fordi de mangler teknisk kompetanse, mens andre ser at dette kan gjøres enkelt.

Pressens offentlighetsutvalg mener videre det er uheldig at lagringsformen skal avgjøre tilgjengeligheten og graden av innsyn i offentlige opplysninger. Forvaltningen har plikt til å tilrettelegge for et mest mulig effektivt innsyn. Dette følger også av grunnloven § 100 (6): «Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale». Utvalget viser også til Sivilombudsmannens uttalelse (Sak 2007/345), som understreker at dårlig orden i forvaltningens sakspapirer, ikke kan begrunne avslag:

"Det er ikke grunn til å betvile at gjennomgang av dokumentene ville vært arbeidskrevende. Av bilder vegmyndighetene har fremlagt fremgår det at det dreier seg om et stort antall ringpermer og arkivbokser. Jeg har likevel vanskelig for å se at dette i seg selv kan begrunne avslag. Dette er i første rekke et spørsmål om hvordan dokumentene i sin tid ble arkivert og journalført. Ut fra beskrivelser og bilder kan det se ut til at dokumentene er oppbevart nokså usystematisk i permer og kasser på en måte som synes lite forenlig med hensynene bak arkiv- og offentlighetslovgivningen. Dersom dokumentene hadde vært systematisert på en mer oversiktlig måte, hadde det vært enklere å skille mellom bl.a. «byggtekniske og andre faglige vurderinger, kostnadsoverslag og kalkyler, tegninger, møtereferater, anbudspapirer og kontrakter» (departementets brev hit). Forvaltningens saksdokumenter må oppbevares slik at innsynsretten blir mest mulig effektiv."

Dette gjelder fysiske dokumenter. Når det kommer til elektronisk lagret opplysninger er det nettopp denne holdningen man møter – at systemet avgjør hva man får ut. Dette står i sterk kontrast med hva som var hensikten med § 9 - å motvirke at teknologien løper fra innsynet, jf. NOU 2003:30. Med vilkåret om at sammenstillinger fra databaser bare må utføres dersom dette kan utføres «med enkle framgangsmåter» innebærer nettopp at opplysninger bare skal være tilgjengelige for innsyn dersom databasen inneholder enkle brukergrensesnitt som gjør

det enkelt å hente ut opplysninger. I motsatt fall låses opplysningene inn og er utilgjengelige for allmennheten.

Skatteetatens aksjonærregister et illustrerende eksempel: I én uttalelse har Sivilombudsmannen uttalt og lagt grunn at opplysninger ikke kan hentes ut fra registeret innenfor rammene av «med enkle fremgangsmåter» (Sak 2013/2480). Men i en annen uttalelse (sak 2015/905) har ombudsmannen lagt til grunn at registerets opplysninger om aksjeeiere i sin karakter er å anse som offentlige opplysninger. Når Skatteetaten i dag trekker ut opplysninger fra registeret skjer det med andre ord etter ikke etter en rett du har etter §9, men etter en merinnsynsvurdering.

Pressens offentlighetsutvalg mener det er problematisk at det eksisterer en ulik rett til innsyn i opplysninger avhengig av lagringsform. Opplysninger som i sin karakter er å anse som offentlige bør ikke kunne hemmeligholdes i en database fordi organet som eier databasen mangler kompetanse til å hente dem ut. Ifølge Store Norske leksikon er en database «(...) et arkiv der data lagres på elektroniske medier og gjøres enkelt tilgjengelig for autoriserte brukere gjennom særskilte programmer (databaseapplikasjoner)». Ut fra denne definisjonen finner pressen at vilkåret om at sammenstillinger må være enkelt å utføre som en selvmotsigelse. **Vi viser til vårt forslag i del 2 nr. 9.**

Det fremgår av rapporten at flere av intervjuobjektene uttrykker bekymring for tidsbruken i fremtiden og mener sammenstillinger kan true personvernet pga. koblingsfare (s. 41). Utvalget mener denne type bekymringer må løses med bedre opplæring og systemer. Når det kommer til koblingsfaren så konstaterer utvalget at det verken lagt fram eksempler eller dokumentasjon på hvordan dette kan true personvernet.

#### **4.3 Merinnsyn, delvis innsyn og skadevilkår:**

##### *Merinnsyn:*

Evalueringen konkluderer med at ”det er sannsynlig at merinnsyn ikke alltid vurderes grundig, men at det heller gjennomføres som en pliktøvelse. Saksbehandler kan nekte innsyn og krysse av for at merinnsyn er vurdert, uten at den konkrete vurdering med argumenter er formalisert eller dokumentert”. Videre står det i rapporten (s.44): «Når vi intervjuene har diskutert hva som gjøres konkret i merinnsynsvurderingen, har det vært utfordrene å få utdypende og konkrete svar. Vi har i noen grad avdekket indikasjoner på manglende forståelse av hva meroffentlighetsvurderingen innebærer. Flere informanter i departementene og direktoratene som har en kvaitetssikringsfunksjon forteller at de ser noen tilfeller av merinnsynsvurderinger som er misforstått eller der det i realiteten ikke er gjort noen merinnsynsvurdering».

Dette er en beskrivelse utvalget kjenner igjen. Utvalget opplever også at forvaltningen huker av på at det er vurdert merinnsyn når avslaget begrunnes med taushetsplikt, noe som både kan tyde på at det går en viss automatikk i dette, og manglende kunnskaper om praktisering av offentleglova og merinnsynsvurderingen.

##### *Unntak fra opplysninger:*

Når det kommer til delvis innsyn konkluderer evalueringen med at informantene i hovedsak er kjent med dette og at denne praktiseres i kommunal og statlig forvaltning. Dette er ikke utvalgets inntrykk. Det finnes mange eksempler på at første instans unntar hele dokumentet

med hjemmel i en bestemmelse som kun gir rett til å unnta opplysninger, og at man først får delvis innsyn etter å ha klaget.

At også respondentene ved arkiv- eller dokumentsentrene er bekymret for lav kunnskap om at det er opplysninger og ikke hele dokumenter som skal unntas (s. 13), støtter utvalgets oppfatning. Dersom det gis delvis innsyn, er det også utvalgets opplevelse at man unntar mye mer enn det det er hjemmel for i loven.

**Her vil vi særlig vise til NRKs høringsuttalelse og til forslaget i del 2 nr. 6.**

#### **4.4. Hva unntas fra offentlighet?**

*Taushetsplikt:*

Rapporten konkluderer med at taushetsplikt og unntak for opplysninger i tilbud og protokoller (§§ 13 og 23 (3)) er de to viktigste unntakene for forvaltningen.

Utvalget er kritiske til grunnlaget for denne konklusjonen. Utvalgets inntrykk er at interne dokumenter er minst like mye – om ikke mer – brukt som grunnlag for å unnta dokumenter. Men det oppleves kanskje ikke som like problematisk å praktisere fordi den i stor grad bygger på skjønnsutøvelse som i begrenset grad kan overprøves. Derfor er det også vanskeligere å oppdage det når man unntar mer enn hva lovbestemmelsen gir adgang til.

Utvalget vil uansett advare mot å trekke den konklusjonen at taushetsplikten er den viktigste begrunnelsen for unntak i forvaltningen, basert på et så svakt empirisk grunnlag som det vi står overfor her.

*Innsyn i anbud:*

Et viktig mål med gjeldende offentleglov var å bidra til mer innsyn i anbudprosesser, jf. Innst. O. nr 41 Innst. O. nr. 41 (2005-2006):

"Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, har merket seg at det foreslås en vesentlig styrking av retten til innsyn i saker om offentlige innkjøp som følger regelverket om offentlige anskaffelser.

Flertallet mener at dagens regelverk gir for stort rom for å gjøre unntak for dokumenter som gjelder offentlige anskaffelser og er tilfreds med den vesentlige utvidelse av innsynsretten som forslaget legger opp til. Flertallet viser til at offentlige anskaffelser i dagens Norge utgjør over 200 mrd. kroner årlig, og at økt innsyn kan bidra til å sikre kontroll med at disse midlene blir effektivt brukt. Flertallet peker på at Klagenemnden for offentlige anskaffelser, som behandler klager over brudd på selve anbudsregelverket, har mottatt ca. 850 klager siden den kom i drift 1. januar 2003, og at klager har fått medhold i tre av fire saker. Dette indikerer at det skjer mange brudd på regelverket og at det dermed er behov for den økte kontroll som utvidet innsyn vil innebære.

Flertallet ser det som særlig viktig at økt offentlighet vil kunne være et effektivt virkemiddel til å bekjempe korrupsjon og annen økonomisk kriminalitet i forbindelse med offentlige anskaffelser. Erfaringene bl.a. fra den såkalte vannverksaken i Akershus viser etter flertallets syn at det er behov for slik utvidet kontroll som økt innsyn kan gi."

Til tross for en så klar bestilling fra Stortinget, utgjør innsyn i anbud en liten del av evalueringen: «Etter Oxford Researchs oppfatning er det sannsynlig at det i en del tilfeller unntas for mye i tilbud. Vi kan imidlertid ikke si dette sikkert, siden vi ikke har gjort en større undersøkelse av saken», skriver evaluators på s. 48.

Når det er sagt er det ikke vanskelig å stille seg bak Ors vurdering av situasjonen for anbudsdokumenter. Utvalget har mange avgjørelser som bekrefter denne oppfatningen, jf. for eksempel Fylkesmannen i Oslo og Akershus sin avgjørelse i sak 2010/24674 der Fylkesmannen opphevet avslag fra Oslo kommune pga. alt for omfattende hemmelighold:

«Fylkesmannen finner at det fremstår som åpenbart at det i de innsendte tilbudene er sladdet i større utstrekning enn det loven gir adgang til. (...) Det vises til at kommunen ikke uten nærmere vurdering kan legge den enkelte tilbyders egne vurdering til grunn, men må foreta en selvstendig vurdering av hvilke opplysninger som eventuelt kan unntas fra offentlighet.»

Tilsvarende konkluderte Fylkesmannen i sak 2012/6261 også mot Oslo kommune:

«Gjennomgang av klagesaken etterlater et inntrykk av at bydelen i denne saken ikke har foretatt selvstendige vurderinger av de angjeldende dokumenter. Fylkesmannen bemerker at kommunen ikke uten nærmere vurdering kan legge den enkelte tilbyders egne vurderinger til grunn, men må foreta en selvstendig vurdering av hvilke opplysninger som eventuelt kan/skal unntas fra offentlighet.»

Dette er bare to av flere eksempler som bekrefter en praksis der tilbyder får styre hva som skal anses som forretningshemmeligheter og dermed holdes hemmelig. Denne praksisen er både lovstridig og går helt imot Stortingets mål om mer åpenhet. **Utvalget vil oppfordre departementet til å se nærmere på dette for å få en skikkelig evaluering av hvordan anbudsreglene fungerer.** Dette henger også sammen med vårt forslag om gjennomgang av taushetspliktreglene og praktiseringen av dem, jf. del 2 nr. 4.

## **Kap 5 Forutsetninger for offentlighet i forvaltningen**

Her konkluderer rapporten med at e-post, SMS og muntlige samtaler ofte som uformelle i kommunene, og derfor sjelden journalføres selv om innholdet er relevant i saksbehandling.

Dette er også utvalgets oppfatning. Videre er det utvalgets klare inntrykk basert på egne erfaringer og journalister som tar kontakt, at sms og muntlige samtaler sjelden journalføres. Ettersom stadig mer av kommunikasjonen foregår per e-post og etterhvert også andre plattformer (sms, facebook o.l) er det helt nødvendig at dette følges opp. Konsekvensene av denne praksisen er at viktig informasjon og dokumentasjon forsvinner. Det er alvorlig både fordi man går glipp av viktig aktuell informasjon, og man mister historisk dokumentasjon på saksbehandlingen.

Utvalget vil fremheve følgende fra evalueringen: ”Ingen forvaltningsorganer i vår undersøkelse har saksbehandlingssystemer som automatisk journalfører og inkluderer SMS-er og andre ikke-tradisjonelle dokumenter. Det er Oxford Researchs vurdering at bedre tekniske løsninger for journalføring er nødvendig for å sikre at «nye» dokumenttyper blir journalført på en tilfredsstillende måte.”

Utvalget er enig med evaluatoren i at det er et behov for bedre tekniske løsninger for journalføringer av «nye» dokumenttyper. I tillegg vil utvalget understreke at mange ikke er klar over at man driver saksbehandling når man sender sms eller skriver på facebook. Derfor må bedre tekniske løsninger kombineres med bedre opplæring og fokus på hva som er saksbehandling og når opplysninger skal journalføres. Utvalget viser her til forslaget i del 2 nr. 8.

## **Kap 6 Praktisering av offentlighet i selvstendige rettssubjekter**

Kapittel 6 gjelder praktisering av offentlighet i selvstendige rettssubjekter. Dessverre er det utvalgets inntrykk at de undersøkelser som skal være gjort ikke gir særlig ny kunnskap om hvordan utvidelsen av lovens virkeområde har fungert. Verken rapporten eller ytterligere spørsmål til Oxford Research har kunnet klargjøre hvor representativt utvalget av selvstendige rettssubjekter er. Det er opplyst at 21 virksomheter svarte på et spørreskjema og hos 14 av disse ble en kontaktperson intervjuet. Verken spørreskjema eller intervjuguide er gjengitt i rapporten. I tillegg til at dette synes å være tynt grunnlag for å undersøke så mange ulike offentlige foretak, som aksjeselskap, interkommunale selskap, stiftelser og særlovsselskap, er de anslag og estimater som er gitt i rapporten ikke spesielt tillitvekkende. Dette er nærmere behandlet i vedlegg 1.

Hovedfunnene som rapporten rapporterer om, er det likevel liten grunn til å tvile på: Kunnskapen om offentlighetsloven hos de selvstendige rettssubjektene er lav, og dette utgjør et hinder for praktisering av loven. Rapporten viser til at det er lite offentlig søkelys på majoriteten av de selvstendige rettssubjektene, og evaluators vurdering er dermed at «betydelige kollektive midler brukes i kommune-Norge i dag uten at virksomheten utsettes for offentlighet».

### *Selskaper uten administrativt ansatte:*

Av særlig interesse burde det være å se nærmere på de kanskje omkring 1000 selskaper som faller utenfor lovens virkeområde, fordi de ikke har administrativt ansatte, samtidig som de rår over adskillige milliarder kroner i omsetning eller egenkapital. Sporveien Media omsetter for over 100 millioner kroner årlig, men omfattes ikke av loven på grunn av mangel på fast ansatte. Flere nøkkelpersoner fra konsernledelsen er representert i styret, blant annet er konsernsjef i morselskapet Sporeveiene, Cato Hellesjø, styrets leder. Dersom salget av reklame skjedde gjennom morselskapet ville samtlige av selskapets kontrakter vært underlagt offentlighetslovens hovedregel – men fordi de har organisert driften i et selskap som mangler ansatte, vil ikke selskapet besvare innsynskrav. 112 av selskapene på listen over offentlig eide selskap uten ansatte driver med eiendom, og av disse er flere rene kommunale selskaper som eier kommunens eiendomsportefølje. Eksempelvis «Askøy kommunale eiendomsselskap», «Kristiansand kino eiendom AS» eller «Namsos kulturhus eiendom AS». Dette er selskaper hvis virksomhet er helt ordinær i kommunal sektor og som i andre kommuner dels skjer direkte under kommuneadministrasjonen eller dels i kommunale foretak – og som følgeleilig vanlig måte er underlagt krav om offentlighet.

Dette misforholdet mener vi burde vært nærmere undersøkt, for å få bedre kunnskap om fenomenet. **Utvalget viser her til forslag i del 2 nr. 5.**



### *Selskaper som har formuesforvaltning:*

Enhver har i dag rett til innsyn i formuesforvaltningen til norske kommuner. Dersom en kommune for eksempel inngår avtale med en finansforvalter om Terra-lignende porteføljer, eller en som krever 8 prosent i inngangshonorar (For hver 100 kroner som skal investeres, kreves 8 kr), er dette åpent for innsyn. Det vil ikke være tilfelle dersom kommunen oppretter et 100% eid datterselskap med formuesforvaltning som hovedformål.

Mens en kommunes investeringer i en omstridt aksjeportefølje vil være åpent for innsyn og debatt, vil en kommunalt eid pensjonskasse kunne unnta det samme dokumentet fra offentlighet, fordi den har formuesforvaltning som formål.

For øvrig forutsetter vi at departementet foretar en kritisk ny vurdering av de ti rettssubjektene som per dato er direkte unntatt fra virkeområdet, gjennom forskriftens § 1 første ledd, særlig i lys av den kritikk som er fremkommet mot flere av unntakene. **Se nærmere om dette i vedlegg 1.**

## **Kap 7 Ressursbruk i praktisering av offentleglova**

Utvalget stiller spørsmål ved at man i en evaluering om offentleglova har bidratt til mer åpenhet, ser på kostnadssiden uten å ta med nyttesiden med mer åpenhet. Dette gir et ensidig fokus på prisen for den infrastrukturen som kreves for å tilrettelegge for demokratisk medvirkning, uten at det her, i så mye som en eneste setning, er veid opp mot hva nytteverdien faktisk er.

Dersom forvaltningen hadde utvist den åpenheten lovgiver ønsker i forkant av visse fregattsalg, jagerfly-kontrakter, billettsystem-innkjøp, ulykkesrapporter, sykehussammenslåinger eller it-investeringer - hadde samfunnet muligens fått mulighet til å spare inn disse «kostnadene». Ser man slik på det kan OEP allerede i dag ha spart storsamfunnet for store utgifter i form av avvergede feilinvesteringer, korrupsjon, kameraderi og politiske dekkoperasjoner.

Utvalget reagerer også på at man i evalueringen lar en kvalitativ undersøkelse munne ut i en kvantitativ fremstilling. Bakgrunnen for tabellene med kroneberegninger er intervjuer av et forholdsvis begrenset antall respondenter, som får lov til å komme med ytterst subjektive oppfatninger av den tidsbruken som medgår til innsynsbejæringer. Vår erfaring er at denne tidsbruken ofte består i å bekjempe innsyns, snarere enn å tilrettelegge for det.

Videre reagerer utvalget på beregninger i rapporten. For eksempel regner de seg frem til at EPJ i 2008 må ha hatt 1 009 000 publiserte dokumenter, ut i fra en omregning basert på andelen innsynskrav i den nye og åpne OEP. Tallet er basert på at det var den samme andelen innsynskrav i OEP som i EPJ, enda EPJ var en lukket tjeneste for journalister. I følge rådataene fra EPJ var det 673.023 poster i 2008 - sannsynligvis er det noen flere - men neppe over en million.

På denne bakgrunn mener utvalget det blir feil å legge til grunn de beregningene OR har lagt til grunn for sin vurdering av ressursbruken på innsynskrav.

Utvalget vil også minne om at det var et sentralt mål med den nye loven at det skulle bli *flere innsynskrav*. Når rapporten konkluderer med at et har skjedd, er dette en indikasjon på at loven har nådd deler av sitt mål, uavhengig av om dette også har ført til mer å gjøre for forvaltningen. Når evalueringen kobles opp mot regjeringens arbeid med prosjektet «tidstyv» og når Direktoratet for utviklingssamarbeid foreslår at følge opp dette med å «Gjennomgå erfaringene med Offentleglova for å vurdere om denne er hensiktsmessig, herunder: \* om den har ført til (økte) brudd på arkivloven \*virksomhetenes tidsbruk på innsynssaker sammenlignet med før loven trådte i kraft \*bruk av utsatt offentlighet \*konsekvenser for effektivt samarbeid mellom statlige virksomheter \*forholdet til behov for effektiv og nødvendig informasjonsdeling mellom under- og overordnet virksomhet» (TIF2014-846; <http://tidstyv.difi.no/tidstyv/846>), mener vi man beveger seg langt vekk fra det som var bestillingen fra Stortinget.

Utvalget finner det som en stor selvmotsigelse at Stortingets mål med den nye loven var økt innsyn, mens forvaltningen knytter innsynsbegjæringer til ”tidstyv”-problematikk. Vi har en godt begrunnet offentlighetslov, da er det en del av forvaltningens oppgave å følge den opp. At denne delen av forvaltningens lovpålagte oppgaver i enkelte tilfelle kan oppleves som tidkrevende, må søkes løst på annen måte enn å stemple den som uvedkommende (tidstyv)– for eksempel med bedre teknologi, bedre rutiner (profesjonalisering) eller forhåndspublisering av fulltekstdokumenter.

## **Kapittel 8 Klageordningen**

Vi noterer med beklagelse at Oxford Research på de aller fleste punkter som omhandler omfang, behandlingstid og resultater av klagesaker må konstatere at det ikke finnes, eller finnes svært få, statistiske data, enten fordi det ikke er ført statistikk eller fordi det bare er ført for enkelte år. Uten lengre tidsserier er det vanskelig se noen tendenser som kan gi grunnlag for nærmere undersøkelser, og uten statistikk som er mer presis mht unntakshjemmel, sakstype eller forvaltningsorgan er det heller ikke her særlig mye informasjon å hente.

Dette er særlig beklagelig på bakgrunn av at medieorganisasjonene ved flere anledninger – første gang allerede 8. april 2008 – har sendt brev til Justisdepartementet og påpekt behovet for at arbeid med statistikk for innsynspraksis med ny lov måtte settes i gang straks. Det ble understreket at dette var særlig viktig i og med Stortingets forutsetning om at loven skulle evalueres, opprinnelig innen Stortingets oppløsning i 2013. Resultatet av at lite eller ingen ting ble gjort med dette, ser vi nå.

Oxford Research mener imidlertid å kunne trekke noen konklusjoner basert på analyser av hvorvidt klageordning og klageregler fungerer. Det er satt opp tre hoveddimensjoner for disse analysene: a) Forutsetning for rettssikkerhet, b) Forsvarlig saksbehandling og effektivitet, og c) Utfallet av klagesaksbehandlingen.

Konklusjonene tyder på at forutsetningene er rimelig gode for klagesaker som behandles i departementer og direktorat, men at kompetansen om offentlighetsloven er meget avhengig av konkret erfaring med de aktuelle bestemmelser. «En viktig forutsetning for forsvarlig og riktig praktisering er å behandle et tilstrekkelig antall klagesaker i året», heter det i rapporten side 105. Det pekes også på at det er «en del variasjon når det gjelder syn på offentlighet og de nærmere konkrete vurderingene som må gjøres.» Lignende vurderinger av forutsetninger for

god behandling hos fylkesmenn eller Sivilombudsmannen finner vi ikke i rapporten, men rapporten nevner generelt kompetanseproblemet i punkt 8.4.6.

Derimot har Oxford Research bygd ut sine vurderinger av klageordningens kvalitet med hensyn til rettssikkerhet og effektivitet i tredje avsnitt i pkt 4. Konklusjon på side 121. Her heter det blant annet at det er funnet «indikasjoner på at flere brukere og virksomheter opplever at klageorganene ikke har lik praksis, og at dette gjelder også for samme type klagesaker hos fylkesmannen. «Dette i seg selv er egnet til å svekke tilliten og effektiviteten til klagesystemet,» heter det. Rapporten peker også på informantenes påpekning av problemer med at unntaksreglene har vurderingstemaer med betydelig grad av skjønn, som etter Oxford Resarchs vurdering forsterker den institusjonelle svakheten i klagesystemet.

Oxford Research avslutter dette avsnittet slik: «Etter Oxford Researchs vurdering er det grunn til å stille spørsmål om dagens klagesystem er egnet til å avklare uklare rettslige spørsmål i offentleglova. Vi har argumentert for at offentleglova er en lov med flere kompliserte skjønnsmessige vurderingstemaer. Flere av disse er reelt vanskelige også for forvaltningsansatte med god juridisk kompetanse. På denne bakgrunn kan en viktig funksjon for klageorganene være å etablere en klar praksis og avklare uklare rettslige spørsmål. På noen områder finnes neppe en klar praksis hos fylkesmennene. Sivilombudsmannen er i utgangspunktet egnet til å avklare uklare spørsmål, men får et begrenset antall klagesaker.»

Helt til sist i kapittel 8 om klageordningen heter det: «Når det gjelder klageordningen for øvrig er det særlig graden av uavhengighet og reell etterprøvbarhet som pressen og forvaltningsansatte selv mener kan være problematisk. Klagesystemet på avslag i departementene oppleves som særlig utfordrende i et rettsikkerhetsperspektiv.»

## **Se forslag fra utvalget om klageordning, del 2 nr. 1.**

### **Kapittel 9: Brukere av offentleglova**

Også her samsvarer ORs konklusjoner i stor grad med hva utvalget opplever.

OR konkluderer med at allmenheten i liten grad benytter loven/ber om innsyn er et problem som må tas på alvor. Det henger sterkt sammen med tilgjengelighet (OEP øker bruken, fulltekstdokumenter i kommuner øker trolig bruken). Men det henger også sammen med informasjonsnivået hos potensielle brukere og forvaltningens vilje til å informere og tilrettelegge.

Spørreundersøkelsen viser at de som har direkte erfaring med innsyn oppfatter forvaltningen som mer lukket, enn de som ikke har det. Dette mener utvalget er et dårlig tegn.

Tilstedeværelsen av presse har naturlig nok betydning for antall innsynsbegjæringer, og etter vår erfaring også med hvor åpne etater/kommuner i realiteten er. I stor grad er det en aktiv presse som ”oppdrar” etater til å være åpne. Mange innsynsbegjæringer gir naturligvis mer erfaring med loven. Samtidig er det viktig at departementene føler ansvar for å ”oppdra” sine underliggende etater i åpenhet og innsyn. POU vil sterkt betone det som oppleves problematisk i forvaltningen praktisering av loven, nemlig:

- Hemmelighold i kontroversielle saker. Vi vet et skjer og vi det det brukes som politisk redskap – ref både våre egne erfaringer og spørreundersøkelsen som viser at ledere

tidvis bevisst omgår loven i visse saker. Her er det særlig viktig at forvaltningen sikrer notoritet, dvs korrekt og rask journalføring, og håndterer innsynsbegjæringer raskt og profesjonelt. Forvaltningen må være bevisst på problemer med manipulering i kontroversielle saker og sikre rutiner som skal hindre at loven omgås på denne måten, her viser vi til Offentlighetsutvalgets rapport «[13 uheldige eksempler på hemmelighold i forvaltningen](#)».

- Forvaltningen må også ta tak i problemet med manglende journalføring, forsinket journalføring og bruken av kryptiske titler – jf kap 5.
- Utvalget minner videre om at praktiseringen av offentlighet av søkerlister er svært mangelfull, noe Sivilombudsmannen har påpekt i flere uttalelser.)

## Del 2: FORSLAG TIL LOVENDRINGER/OPPFØLGING

### 1. Felles klageinstans

Utvalget foreslår en felles klageinstans for brudd på offentleglova.

Begrunnelse: Medieorganisasjonene er samstemte i kravet om at offentlighetsloven må få en uavhengig klageinstans. Under følger en oppsummering av utvalgets viktigste argumenter:

- Frittstående klageinstans sikrer uavhengighet, sammenlignet med forvaltningsklage
- En felles klageinstans fjerner tvil om hvem som avgjør klagen
- En felles klageinstans løser problem overfor selvstendige rettssubjekter m.v.
- En uavhengig instans løser problemer med fylkesmann som klageinstans i enhetsfylke
- En felles instans vil sikre bedre kompetanse, effektiv og raskere saksbehandling
- En felles instans kan bidra til likebehandling og rettsenhet.
- At loven ikke har uavhengig klageorgan er i strid med Tromsø-konvensjonen (art. 8)
- Loven tilfredsstillende heller ikke kriteriene til Global Right to Information Rating<sup>[1]</sup>
- Frittstående instans vil bedre kunne bekjempe trenering m.v.
- Ett klageorgan generer erfaring og statistikk, samlet på ett sted
- Klageorganet kan også arbeide generelt med og for åpenhet i samfunnet
- Kan initiere nødvendig forskning på området

### Se eget vedlegg, nr. 2.

#### 1. Utvalget foreslår sanksjoner ved grove overtredelser.

Begrunnelse: Pressens Offentlighetsutvalg går etter lang tids drøftelse inn for å innføre sanksjoner for brudd på offentlighetsloven, både på grunn av gjentatte tilfeller av sanering og boikott av klagebehandling og for manglende oppfølgelse av avgjørelser om å gi innsyn. I og med Stortingets vedtak fra 18. mai i år om å innføre nye regler om administrative sanksjoner og tvangsmulkt i forvaltningsloven (nye kapitler IX og X), mener vi at det ligger vel til rette for å gjennomføre tilstrekkelig enkel og effektiv sanksjonering overfor brudd på offentlighetsloven.

### Se eget vedlegg, nr. 3.

#### 3. Plikt til å avgi utvidet begrunnelse.

Utvalget foreslår plikt til å gi en utvidet begrunnelse ved avslag, ikke bare en rettighet som må påberopes, slik vi har i dag.

Begrunnelse: Retten til å kreve utvidet begrunnelse bør gjøres til en plikt som alltid følger med avslag, i stedet for noe man må kreve, slik det er i dag etter offentleglova § 31 (2). En slik plikt vil kunne tvinge fram en bedre praksis enn det vi har i dag fordi forvaltningen faktisk må foreta den avveiningen de i dag huker av på at de har gjort. Dessuten kjenner svært få brukere av offentleglova til denne rettigheten, og da blir den også lite brukt.

#### **4. Gjennomgang av taushetspliktbestemmelsene**

Her viser utvalget til høringsuttalelsen fra Norsk Journalistlag, punkt 7 og kravet om en gjennomgang av samtlige taushetspliktsbestemmelser i norsk lovverk. Utvalget mener tiden er overmoden for en slik gjennomgang.

#### **5. Se på/endre forskriftens bestemmelser om unntak fra lovens virkeområde for visse type selskaper:**

##### **5.1: Selskaper uten fast ansatte:**

Utvalget mener forskriften § 1 andre ledd, bokstavpunkt a, bør oppheves eller avgrenses til de virkelig små foretak. Det kan eksempelvis gjennom tas for omsetning eller egenkapital.

##### **5.2 Selskaper som har formuesforvaltning som hovedmål**

Utvalget mener unntaket i forskriftens § 1 tredje ledd, bokstavpunkt b, om «dokument knyttet til formuesforvaltning hos rettssubjekt som har slik forvaltning som formål» bør utredes nærmere, for å klarlegge det reelle behov for unntak.

#### **6. Styrket merinnsyn**

Begrunnelse: Utvalget mener merinnsynsvurderingen i lovens § 11 og skjønnsvurderingene som ligger i loven, må vurderes i tråd med Grunnloven § 100, EMK art 10 og EMD og Høyesteretts praksis som er nevnt over. Det må fremgå av offentleglova at mediene har et særlig krav på innsyn. **Utvalget viser her i sin helhet til NRKs høringsuttalelse, punkt 2 og 4.**

#### **7. Plikt til å journalføre interne dokumenter.**

Begrunnelse: Journalføring skal sikre at vi vet hva som holdes tilbake. Når ikke det er plikt til å journalføre interne dokumenter er det i realiteten mange opplysninger som holdes hemmelig uten at samfunnet en gang er klar over det. I tillegg vil det bidra til å redusere handlingsrommet for ”politisk spill”, i strid med offentleglova, med dokumenter.

#### **8. Tydeliggjøring i lovverket om hva som skal journalføres.**

Begrunnelse: OR avdekker en svært ulik og ubevisst praksis for journalføring/arkivering av sms, e-post, muntlige konferanser m.v. Dette stemmer overens med utvalgets erfaringer. Det er også grunnlag for å anta at en del saksbehandling tas muntlig eller over sms, i den tro at man omgår kravet om arkivering/journalføring. Departementet bør se på muligheten for å tydeliggjøre loven slik at det fremgår tydelig hva som skal journalføres og at man unngår omgåelser av loven.

**9. Styrket rett til sammenstillinger av elektroniske opplysninger, § 9.** Prinsipalt: Utvalget mener vilkåret om «enkle framgangsmåter» bør tas helt ut av loven.

Subsidiær mener utvalget de objektive vilkårene bak begrepet «enkle framgangsmåter» bør avklares nærmere.

Videre mener utvalget man må ha krav på å få vite hva slags databaser/systemer forvaltningen har slik at man har en reell mulighet til å imøtegå om vilkåret om «enkle framgangsmåter» er oppfylt. Dette har de for eksempel krav på etter offentlighetsloven i Danmark.

Begrunnelse:

Pressens offentlighetsutvalg kan som sagt i kommentarene til punkt .. i evalueringen bekrefte at vi kjenner igjen den tolkningstvil som Oxford Research beskriver at hersker i forvaltningen når det kommer til § 9. Det bør knyttes klare objektive kriterier til bestemmelsen som ethvert avslag må begrunnes opp mot. Et organ som ønsker å avslå et krav om sammenstillinger bør kunne avkreves operasjonelle beskrivelser som tilsier at sammenstillingen ikke kan utføres «med enkle framgangsmåter». I forlengelsen av dette mener utvalget det bør utdypes at klageinstansene etter offentlighetsloven må ha kompetanse til å overprøve de operasjonelle/tekniske redegjørelsene fra underinstansene, for at klageretten skal være reell.

## **10. Offentlighet må følge pengene**

Gjennomføre prinsippet om at offentlighet skal følge pengene. Knytte alt innsyn til pengestrømmer fremfor virksomhet slik at samfunnet har reell innsyn og mulighet til å drive kontroll med pengestrømmen fra det offentlige.

Begrunnelse: I vinter har det vært en samfunnsdebatt om innsyn i idretten og kongehuset – begge med grunnlag i at de forvalter store verdier på vegne av samfunnet. Samfunnet har en klar forventning om at pengestøtte skal forfølges av innsyn. Det må også gjelde private virksomheter som utøver viktige samfunnsoppgaver på vegne av det offentlige. Derfor mener utvalget man må så på muligheten for å innlemme den delen av virksomheten som mottar offentlig støtte, under de samme innsynsreglene som offentleglova.

Med hilsen  
leder for pressens offentlighetsutvalg



Siri Gedde-Dahl

Vedlegg: 3

[1] Kriterier utarbeidet av Access Info Europe i Spania og Centre for Law and Democracy (CLD) i Canada, som arbeider med å registrere og sammenligne innsynslover i alle land. Se <http://www.rti-rating.org/>