Norsk Redaktørforening

Nils E. Øy

Arne Jensen

Høring, Justiskomiteen i Stortinget tirsdag 12. mai 2015,

om Dokument 8:85 L (2014-2015)

**Lovprosessen**

Norsk Redaktørforening (NR) reagerer sterkt på at det legges opp til en lovprosess, hvor et forslag som berører sentrale demokratiske prinsipper skal vedtas utenom alle regler og rutiner for denne typen vedtak. Det er ikke første gang Stortinget på den måten bryter med fastlagte spilleregler. Fremgangsmåten gir imidlertid grunn til ekstra bekymring når den, som i dette tilfellet, benyttes på lovforslag som omhandler det vi kan kalle selve nervesystemet i demokratiet; retten til innsyn og informasjon i politiske prosesser.

Vi vil i denne sammenheng minne om regjeringens utredningsinstruks, som skal *«sikre god forberedelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak»*, altså nettopp det vi her snakker om. I følge utredningsinstruksen skal saker utredes med tanke på blant annet økonomiske og administrative konsekvenser, i tillegg til de rent faglige konsekvensene. Når saken er ferdig utredet skal den sendes på alminnelig høring. Kravet om høring kan kun fravikes når det a) ikke er praktisk gjennomførbart, b) vil vanskeliggjøre tiltaket eller c) ansees unødvendig.

Dette gjelder altså regjeringens utredninger til Stortinget. Stortinget selv bør ikke da – etter vårt syn – sette til side de samme prinsippene fordi det er mest bekvemt. Det må foreligge tungtveiende grunner for at Stortinget selv skal fravike de saksbehandlingsreglene som ellers følger forslag om endringer av norsk lov. Vi er dypt bekymret over at forslagsstillerne synes å ta så lett på denne dimensjonen ved forslaget.

Forslagsstillerne har argumentert med behovet for uformelle drøftelser og hensynet til saksforberedelsen. La oss da minne om hva stortingsrepresentant Olav Totland fra Arbeiderpartiet, en av den første offentlighetslovens fedre, sa i Odelstinget, da loven ble vedtatt i Stortinget i 1970:

*”Størst mulig offentlighet på tidligst mulig trinn i saksbehandling så vel i stat som i fylke og kommune vil medvirke effektivt til at den brede allmennhet kjenner seg engasjert og gjerne også medansvarlig i hverdagens demokrati”*

I tillegg til dette vil vi påpeke at forslaget er problematisk med hensyn til tre forhold:

* Grunnlovens krav om «tungtveiende grunner»
* Spørsmålet om særlige krav til parlamentariske kommuner
* Spørsmålet om unntak for dokumenter uten hensyn til innholdet

**Spørsmål om grunnlovsstrid**

I Bergens Tidende tirsdag 12. mai har advokat Pål Lorentzen et innlegg der han peker på at Dokument 8-forslaget kan være i strid med Grunnloven § 100. Det er et synspunkt vi deler og vi håper at også Justiskomiteen vil gjøre det, etter å ha lest innlegget. Det følger som vedlegg A til dette manus.

Når Stortinget nå skal behandle et Dokument 8-forslag, som ikke har gått den vanlige vei om forarbeider, så er det Justiskomiteen som er det organ som særlig må vurdere lovforslaget opp mot Grunnloven. Vi mener at komiteen i det minst må sende forslaget over til Regjeringen for å få utredet de grunnlovsmessige forhold. I den vurderingen må også inngå en vurdering opp mot sjette ledd i Grunnloven § 100, om pålegget til ”statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale”. Det er et sentralt spørsmål om ikke lovforslaget snarere legger til rette for det motsatte.

**Forslaget om grunnlovfesting**

Ytringsfrihetskommisjonen ble ”invitert” i sitt mandat til å drøfte eventuell grunnlovfesting av offentlighetsprinsippet. Kommisjonen fremmet forslag om dette i sin innstilling i NOU 1999:27 «Ytringsfrihed bør finde Sted». Innstillingen ble avgitt 22. september 1999 og kommisjonen uttalte side 348 blant annet:

”Kommisjonen foreslår en grunnlovfesting av offentlighetsprinsippet. I vår behandling av offentlighetsprinsippet etterlyser kommisjonen en forvaltningskultur som tar offentligheten på alvor og ikke ser på forespørsler om innsyn som en unødig forstyrrelse i det daglige arbeidet.”

**Ikke bare symbolsk markering**

Regjeringen avga egen melding datert 19. mars 2003 (St. meld. nr. 26 [2003-2004] ”Om endring av Grunnloven § 100”),etter omfattende høring. På side 143 understrekes det at bestemmelsen bør sette reelle skranker for nærmere lovgivning på offentlighetsområdet:

”Departementet mener at en grunnlovsfesting av offentlighets­prinsippet bør være mer enn en symbolsk markering. Prinsippet bør sette reelle skranker for lovgivernes myndighet, og grunnlovs­bestemmelsen bør kunne håndheves av domstolene.”

**Kontroll- og konstitusjonskomiteen fulgte opp**

En samlet kontroll- og konstitusjonskomité sluttet seg til forslaget om grunnlovfesting, og understreket betydningen av dette i sin innstilling av 18. juni 2004 (Innst. S. nr. 270 (2003-2004), pkt 3.2, side 60 første spalte):

«Komiteen er enig med departementet i at en grunnlovsfesting av offentlighetsprinsippet bør være mer enn en symbolsk markering. Prinsippet bør sette reelle skranker for lovgivernes myndighet, og grunnlovsbestemmelsen bør kunne håndheves av domstolene. (..)»

**Høyre, SV og Kr. F: ”kreves svært sterke grunner”**

Flertallet i komiteen, representantene fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, gikk ikke inn for den strengeste begrensning for adgang til unntak, men i premissene uttalte disse representantene likevel at det burde kreves ”svært sterke grunner for unntak av andre grunner enn personvern”.

«Etter flertallets oppfatning bør det imidlertid kreves svært sterke grunner for å unnta et dokument fra offentlighet av andre grunner enn personvernhensyn. Flertallet forutsetter derfor at Regjeringen i proposisjonen om ny offentlighetslov vil foreslå innstramminger av adgangen til å unnta dokumenter fra offentlighetsprinsippet.»

**Ap og Frp: ”særlig tungtveiende grunner”**

Også mindretallet i komiteen (Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet) var enig i at adgang til å gjøre unntak fra offentlighetsprinsippet ble innskrenket. Disse representantene stemte dessuten for at andre setning i grunnlovs­bestemmelsen skulle stille krav om ”særlig tungtveiende grunner”.

Det er vanskelig, for ikke å si umulig, å si at de grunner som forslagsstillerne har fremført kan betraktes som «tungtveiende», langt mindre «særlig tungtveiende».

**Grunnlovsvedtak 30. september 2004**

Vedtak om den nye § 100, i gammel språkdrakt, ble gjort 30. september 2004, og modernisert ved vedtak under grunnlovsfeiringen i fjor, 27. mai 2014:

Grunnloven § 100, femte og sjette ledd:

«Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.

Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.»

**”en skranke for lovgiver”**

Daværende justiskomité i Stortinget arrangerte 9. februar 2006 et seminar om forslaget til ny offentleglov. Blant foredragsholderne var Arne Fliflet, daværende Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Han pekte på Grunnloven § 100 femte ledd, og sa at ”som det på det rene at den setter reelle skranker for lovgiver”. Han la til:

”Hvorvidt Grunnloven § 100 femte ledd også setter en skranke for forvaltningens praktisering av offentlighetsloven, må etter dette bero på hvor snevert unntaket i loven er formulert og hvor tungtveiende hensynene bak bestemmelsen generelt er. Slik lovforslaget er formulert, ser jeg ikke bort i fra at Grunnloven § 100 femte ledd og hensynene bak denne bestemmelsen kan komme inn som en begrensende faktor også for rettsanvenderen i meroffentlighetsvurderingen, som et krav om at det må kreves tungtveiende grunner i den konkrete sak for å unnta dokumentet/opplysingen fra offentlighet. *Særlig vil dette kunne gjelde de bestemmelser som knytter unntaksadgangen til dokumentet og ikke til opplysningene i dokumentet.* Der unntaksadgangen er knyttet til opplysninger, vil begrunnelsen for unntaket normalt fremgå av opplysningenes karakter. Dokumentets form sier imidlertid ikke nødvendigvis noe om innholdet i dokumentet eller behovet for å unnta det. Jeg antar derfor at det er særlig for denne type unntak at grunnlovens vilkår om at det må kreves tungtveiende grunner kan få betydning. Et eksempel er unntaket for såkalte organinterne dokumenter, som jeg kommer nærmere tilbake til.”

Fliflet kom nærmere tilbake til dette unntaket i pkt 6 i sitt innlegg, der han uttalte at departementet ikke gjorde vesentlige endringer i reglene om dokumenter utarbeidet av organet selv for organets egen saksforberedelse. ”De unntakene som er gjort for bestemte typer dokumenter er i all hovedsak bare en kodifisering av gjeldende rett, eller en presisering av unntaket om en vil.”

**Stortingets nye ansvar…**

Til sist vil vi peke på det særlige ansvar Stortinget har gitt seg selv, gjennom utvidet og modernisert grunnlov. I en artikkel i Lov og Rett nr 3 – 2015, skriver Fliflet at vanligvis er det Regjeringen som har et konstitusjonelt ansvar for å ha bringe klarhet i om lovforslag som fremmes, ligger innenfor Grunnlovens grenser. Den nye situasjonen er at representantene selv må blir mer aktsomme. Fliflet skriver blant annet:

”Det vil også bety at stortingsrepresentantene må bli mer oppmerksomme på hva de skal vedta. Det vil i mange saker måtte vurdere om de gjennom den planlagte lovreform ivaretar borgernes rettigheter på en tilfredsstillende måte. Det vil også bety at representantene må ta et ansvar for å utrede og gjennomgå lovforslag med sikte på å klarlegge forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene.”

Fliflets artikkel i Lov og Rett følger som vedlegg B.

**Ny offentleglov, forslag fremmet 10. juni 2005**

På grunnlag av forslag utarbeidet av eget lovutvalg (NOU 2003:20 ”Ny offentlighetslov”), ble det fremmet lovproposisjon på forsommeren 2005. I denne proposisjonen understreket departementet at det ikke var behov for særlige unntak for parlamentarisk styrte kommuner.

”Departementet foreslår derimot ikkje noko unntak for saksførebuande korrespondanse mellom kommunerådsavdelingar i kommunar som har innført kommunal parlamentarisme tilsvarande det som gjeld mellom departementa. Alt etter gjeldande rett er det slik at saksforslag frå den enkelte kommuneråden til kommunerådet følgjer regelen om at saksforslag ikkje er omfatta av unntakshøvet for organinterne dokument. Etter departementet sitt syn har ikkje erfaringane med denne ordninga vist at det er behov for å innføre særlege unntak for parlamentarisk styrte kommunar. Forslaget vil i høve til kommunar som har innført parlamentarisme innebere at korrespondanse mellom kommunerådsavdelingane ikkje vil vere omfatta av unntaket for organinterne dokument innanfor område der det enkelte rådsmedlem har fått tildelt avgjerdsrett. På område der det enkelte rådsmedlem ikkje har fått tildelt avgjerdsrett vil derimot unntaket for organinterne dokument gjelde.” (*Ot.prp.nr.102 (2004-2005), side 61.)*

Det er altså ikke korrekt, slik forslagsstillerne synes å mene, at den gjeldende rettstilstanden skyldes en forglemmelse eller misforståelse, og dermed enkelt bør kunne rettes opp. Tvert imot har Stortinget vært tydelige i sin anvisning av hvilke regler som bør gjelde, og hva begrunnelsen for dette er – i motsetning til hva som gjelder for det endringsforslaget som nå er fremmet.

**Sakslister og møtekart**

Hva gjelder sakslister, som forslagsstillerne urolig nok også ønsker å unnta, kan vi vise til hva kommunelovkomiteen sa i 1991, og som Stortinget fulgte opp:

”Departementet mener at de beste grunner taler for at møtekartet til *alle* folkevalgte organer bør være offentlige. (..). I det hele tatt foreligger det neppe særlige behov for å utelukke møtekartet for enkelte folkevalgte organer fra offentlighet.”

**Skepsis til unntak knyttet til dokumentform**

I innlegget referert til ovenfor kom Arne Fliflet også med kritikk av en unntaksordning som knyttes kun til dokumentets form, og dermed uansett form.

”Som tidligere nevnt, mener jeg at offentlighetsprinsippet best sikres ved at unntaksadgangen knyttes til *dokumentets innhold* og ikke til dokumentets form. Departementets forslag innebærer at unntaket for organinterne dokumenter fortsatt skal være knyttet til dokumentets form.”

**Konklusjon**

Ut fra det som er anført ovenfor ber vi om at komiteen ikke anbefaler at forslaget vedtas, men at det primært avvises, subsidiært at forslaget oversendes regjeringen for utredning og høring på vanlige premisser for lovendringsforslag.

**VEDLEGG A**

Ingen bagatell

OFFENTLIGHETSLOVEN ○ Politikere kan ikke uten videre vedta å begrense allmennhetens rett til innsyn. Det er illojalt og et svik mot velgeren.

*Av advokat Pål Lorentzen, i Bergens Tidende tysdag 12. mai 2015*

Et tverrpolitisk initiativ, med utspring i Stortinget, ønsker gjennom en lovendring å begrense vårt innsyn i saker som forberedes i kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styresett, i praksis Oslo, Bergen og Tromsø.

En rekke politikere fra partiene som har fremmet forslaget, har argumentert offentlig for sitt standpunkt. I Bergen har vi blant annet merket oss innlegget til Marita Moltu, Julie Andersland, Tor Voldseth, Harald Schjelderup og Martin Smith-Sivertsen i BT 15. april. Her vises til behovet for å "klargjøre og rydde opp i regelverket", "gjøre rettstilstanden lik for parlamentarisk styrte og andre kommuner" og "sikre byrådet grundige drøftelser om innholdet i en sak som byrådet er ansvarlig for å utrede".

Behovet det her redegjøres for, er utløst av Sivilombudsmannens to uttalelser av 7. september 2012, der den ene gjelder Bergen kommunes ulovlige praksis. Sivilombudsmannen fastslår det i og for seg åpenbare, nemlig at allmennheten ifølge offentlighetsloven nettopp har rett til innsyn i saker og sakslister på det forberedende stadiet i byrådet.

Retten til innsyn vil forslagsstyrerne ha en slutt på. Det de imidlertid har oversett, er at lovforslaget som fremmes også har konstitusjonelle sider. Begrensninger i allmennhetens rett til innsyn er ikke noe man kan vedta uten videre. Slike begrensninger representerer inngrep i ytringsfriheten, som har retten til å bli informert som meget viktig bestanddel. Grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 10 er sentrale ytringsfrihetsbestemmelser, og Grunnloven § 100 femte ledd fastslår eksplisitt retten til innsyn i kommunal saksbehandling.

Alle med en viss kjennskap til politiske prosesser vet at det gjerne er på de tidlige stadiene, der oppfatninger og standpunkt formes og modnes, at det kan være viktig for det enkelte samfunnsmedlem å nå frem til beslutningstakerne med sine erfaringer og synspunkter. Å ha denne muligheten er vital for oss alle. Som enkeltindivider er vi belagt med egne gjøremål i hverdagen, uten full oversikt over hvilke saker som til enhver tid måtte være under politisk drøftelse, forberedelse og/eller behandling. Noen av disse berører oss, direkte eller indirekte. I andre tilfeller kan vi ha sterke synspunkter på prioriteringer og verdisyn. Dette er på mange måter kjernen i lokaldemokratiet, der vi som utgjør demokratiets grunnfjell – det tenkende enkeltindivid – både har rettigheter og ansvar i forhold til avgjørelsene som tas.

At vår innblanding i politiske prosesser kan oppleves som besværlig og forstyrrende, bestrides ikke. Personkritikk og kritiske spørsmål overfor politikere kan være mer eller mindre saklig, og av og til kan vi ha medfølelse med politikere som kommer i skuddlinjen. Men det er dette som er demokratiet!

Når forhandlingene i byrådet er avsluttet og saken fremmes for bystyret, vil saken i et parlamentarisk system langt på vei være avgjort. Innspill og krav fra grasroten blir ikke lyttet til. Det er selvsagt bekvemt for politikerne å kunne skjerme seg bak forhandlingsløsninger og vedtak som påregnes å få flertall. Men demokratisk er det ikke.

Forslaget som nå foreligger, kan forstås i lys av en utvikling vi har registrert gjennom de senere år: Politikken på riksplan og i kommunene tas i økende grad hånd om av heldagspolitikere, godt betalt over skatteseddelen. Lojaliteten deres til partiet er mye sterkere enn lojaliteten til oss velgere – tross alle forsikringer om det motsatte. De fremstår ikke lenger som ombud for folket, men mer som partipolitikere der det er partiets strategiske interesser som veier tyngst. Vi ser mange eksempler på at denne politikertypen tar seg til rette. Den foreliggende saken er et eksempel på det. Det provoserer!

Inngrepet som lovforslaget representerer, må etter Grunnloven § 100 femte ledd ha "tungtveiende grunner". Tilløpene til begrunnelser vi så langt har sett, må nærmest karakteriseres som svada. Politisk bekvemmelighet kan ikke begrunne denne form for begrensning av ytringsfriheten og inngrep i lokaldemokratiets kjerneområde. Begrunnelsen holder ikke. Skulle forslaget bli lov, vil loven kunne angripes for domstolene som grunnlovsstridig. Hastverket som hittil har preget saksbehandlingen i Stortinget, uten forsvarlige utredninger, vil kunne straffe seg.

Men én ting er resultatet domstolene en gang måtte komme til hvis grunnlovsmessigheten blir prøvd. Lenge før den tid bør det være aktuelt å kalle på partiers og enkeltpolitikeres ansvar. Feil kan vi alle gjøre i livets små og store spørsmål. Her har navngitte partier og politikere valgt aktivt å motarbeide sin egentlige oppdragsgiver, velgeren, og det demokratiske grunnfjellet. Det er ingen bagatell. Det er illojalt og et svik mot velgeren. Det bør vi la initiativtakerne bak lovforslaget få merke.



