



NORSK
PRESSEFORBUND



NORSK
REDAKTØRFORENING



NORSK
JOURNALISTLAG

Stortinget
krhn@stortinget.no

Deres referanse: 2019/3740

7. desember 2020

Høring – forslag til lov om Stortingets ombud for forvaltningen (sivilombudsloven)

1. Innledning

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere, som har journalistikk som yrke. Alle tre organisasjoner skal blant annet verne om ytringsfriheten og den redaksjonelle uavhengigheten.

Åpenhet anses som et grunnleggende rettssikkerhetsprinsipp og en forutsetning for et reelt demokrati. Regler om offentlighet og innsyn er ett av de viktigste arbeidsredskapene mediene har for å omtale saker av samfunnsmessig betydning. Det er også en presseetisk plikt å verne om offentlighetsprinsippet. Men innsynsarbeidet blir vanskelig når journalister og redaktører blir motarbeidet av de som utøver makten og sitter på informasjonen. Sivilombudet har i den sammenheng spilt en helt sentral rolle som klageinstans, og hatt stor betydning for å tydeliggjøre offentlighetsprinsippet og gi mediene muligheten til å følge med og kontrollere forvaltningens virksomhet. Kanskje særlig har ombudets rolle blitt viktig, all den tid det i mediebransjen er vanlig at avslag på innsyn fra et departement aldri klages inn for Kongen i statsråd, men i stedet blir klaget direkte til Sivilombudet. Årsaken til dette er at det knapt finnes noen eksempler på at man får medhold i en klage mot et departement når klagen avgjøres i statsråd.

At ombudet har sikret åpenhet som en sentral demokratisk verdi, har blant annet vært viktig for å gi befolkningen kunnskap om maktstrukturene i samfunnet. Et eksempel er ombudets uttalelser om innsyn i opplysninger i det til enhver tid sist oppdaterte aksjonærregisteret til Skatteetaten, som også skal fremgå av selskapenes offentlige aksjeeiebøker eller aksjeeierregister. Ved å presisere at slike opplysninger ikke anses som taushetsbelagte, har dette gitt muligheten for viktige redaksjonelle avsløringer om norsk nærings- og finansliv. Lokalstyret er særlig viktig for lokalpressen, og ombudet har også vært en god medhjelper for denne delen av mediebransjen i klagesaker som gjelder større åpenhet i Kommune-Norge. Flere uttalelser om kommunal møteoffentlighet har gitt befolkningen styrket rettssikkerhet, vernet allmennheten mot uheldige og uriktige avgjørelser, samt gjort forvaltningens avgjørelser best mulig ut fra bredere samfunnsbetraktninger.

Selv om ombudsvervet har vært en betydningsfull instans for journalistikkens arbeidsvilkår, ser vi at det er sider ved ordningen som har sine svakheter. Dette vil vi utdype i punktene under.

2. Ombudet må gis større mandat i innsynssaker

Offentleglovas innsynsrettigheter gir et stort rom for skjønnsutøvelse. Dette gir forvaltningen omfattende tolkningsmakt. Kombinert med saksbehandleres svake kompetanse om lovens krav og store kulturforskjeller når det gjelder spørsmålet om åpenhet, er dessverre et tilbakevendende problem at forvaltningen har en overfladisk praktisering av lovens unntaksbestemmelser og ikke minst merinnsynsprinsippet. Informasjon som borgerne kan ha et rettskrav på innsyn i, blir ikke utlevert på grunn av feilaktige vurderinger av unntaksbestemmelsene i loven. Når slike avslag ikke gis mulighet for overprøving av Sivilombudet av hensyn til forvaltningens frie skjønn, er resultatet at offentliglova ikke fungerer etter sin intensjon.

Når formålet med ombudets virksomhet primært er å foreta undersøkelser og uttale sin mening overfor forvaltningen om forhold som har betydning for den enkeltes rettsstilling (lovforslagets § 1), er det uheldig at nåværende ombud i svært begrenset grad overprøver forvaltningens merinnsynsvurderinger. Det er her de viktigste stridene normalt står for pressen i innsynssaker. Tre ferske eksempler er SOM-2020-1262, SOM-2020-1828 og brev til NRK angående sladding av dokumenter fra Koronakommisjonen (SOM-2020-3698), som ombudet avviste å behandle. I innsynssaker vil denne konkrete vurderingen kunne være helt avgjørende for om innsyn innvilges eller ei. Gjeldende lære synes ifølge høringsnotatet å være at «det ikke er tilstrekkelig at ombudet er uenig i forvaltningens skjønnsutøvelse.» Det må foreligge «en kvalifisert grad av urimelighet» for at ombudet skal ta stilling til kravet (notatet side 144). Dette ønskes dessverre videreført i ny sivilombudslov.

Omtalte lære kan utfordres. Vi viser for det første til Justis- og politidepartementets «Rettleiar til offentliglova» side 178. Her heter det: «I praksis vil Ombudsmannen prøve alle sider av saka, òg om det skulle vore gitt meirinnsyn.» Det følger for det andre av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10 om ytringsfrihet og praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), at det må foretas en interesseavveining for å avgjøre om det er nødvendig i et demokratisk samfunn å begrense innsynsretten. I den konkrete vurderingen må det legges vekt på sakens allmenne interesse opp mot de hensyn som i den konkrete saken taler mot innsyn, jf. blant annet storkammeravgjørelsen EMD Magyar mot Ungarn 2016 (særlig avsnitt 162) og EMD Centre for Democracy and The Rule of Law mot Ukraina 2020 (særlig avsnitt 85). Statens skjønnsmargin er begrenset i slike saker, og omtalte nødvendighetsvurdering vil også ha relevans i merinnsynsvurderingen. For det tredje vil vi vise til Europarådets konvensjon om innsyn i offentlige dokumenter ETS 205 2009 (Tromsøkonvensjonen), som endelig trådte i kraft 1. desember i år, og som Norge ratifiserte allerede i 2009. I henhold til artikkel 3 vil en liknende nødvendighetsvurdering måtte foretas, der «overordnede allmenne hensyn» for offentlighet må vektlegges. Dette er etter vår mening tre sentrale rettskilder som tilsier at ombudet er mer pliktig til å ta stilling til en innklaget merinnsynsvurdering, enn hva høringsnotatets lære legger opp til.

Uansett mener vi tiden er moden for at ombudet i ny sivilombudslov gis større mandat i innsynssaker, og får *full kompetanse* til å prøve forvaltningens merinnsynsvurdering etter offentleglova § 11.

Ombudets begrensede mandat i slike type saker skaper ikke bare en noe forvirrende fastsettelse av grensedragningen i praksis, men etter vår mening gir det generelt lite mening å klassifisere innsynsvurderinger som «rimelige» eller «urimelige». I saker av allmenn interesse vil det alltid være et rettslig behov for at forholdene legges til rette for at pressen gis mulighet til å fylle sin funksjon på tilfredsstillende måte. Skal offentlighetsloven ha noen realitet for borgerne, er det viktig å ha en effektiv, utenforstående og uavhengig instans som folk kan gå til med sine klager på urettmessig maktutøvelse – og som fullt ut kan ettergå et avslag på innsyn. Loven har som formål å gi borgerne mulighet til å kontrollere forvaltningen (lovforslagets § 1). Da kan det ikke være opp til den frie skjønnsutøvelsen til organet å avgjøre om forvaltningen skal la seg kontrollere av allmennheten og mediene.

Også ombudet selv har i sin tid kritisert mandatets avgrensning, og anført at instansen bør få samme rett som alle andre til å si sin mening om skjønnsbruken, jf. Sivilombudsmannens årsmelding for 2007 (Dokument nr. 4 (2007-2008) side 9). Dette ble blant annet begrunnet med at avgrensningen av mandatet skapte «unødvendige og uheldige» konsekvenser. Det ble vist til at Danmark aldri har hatt denne avgrensningen, og at en slik begrensning svekker den preventive effekten ombudsordningen har. Denne argumentasjonen gir vi vår fulle støtte til, - og ny sivilombudslov bør gi ombudet større kompetanse i innsynssaker.

3. Ombudet har en for stor grad av prioriteringsfrihet

Selv om enhver har rett til å klage til ombudet, har som kjent ikke klageren rettskrav på at den realitetsbehandles, selv om vilkårene for dette er oppfylt. At Sivilombudet *kan* undersøke og uttale sin mening, innebærer at ombudet er gitt en skjønsmessig kompetanse til å avvise klager eller til å ta opp saker av eget tiltak.

Vi innser at dette har sammenheng med ombudetsvervets uavhengige utøvelse, men selvstendigheten forringes ikke ved at det settes noen tydeligere krav til denne omfattende prioriteringsfriheten. Vi har forståelse for at når ombudet mottar langt flere klager enn hva instansen har kapasitet og ressurser til å undersøke, må sakene prioriteres. Men vi mener den diskresjonære kompetansen må kunne utfordres, når den i høringsnotatet begrunnes med effektivitetshensyn (side 40), og den i praksis nå innebærer standardiserte avvisningsbrev fra ombudet med en begrenset grad av begrunnelse.

Det er en kjensgjerning at aktuelle saker som reiser prinsipielle sider, og som mediebransjen gjerne vil at ombudet skal ta stilling til på grunn av kritisk og undersøkende journalistikk om politisk betente spørsmål, vil ta lengre tid å saksbehandle enn et banalt innsynskrav der åpenhet vil få lite konsekvenser. Vi tør derfor påstå at det i dag ligger flere underliggende hensyn bak et avvisningsvedtak enn det som fremkommer av brevet som klager mottar, - og som Stortinget dermed aksepterer at ingen kan overprøve.

Et eksempel som kan belyse denne problemstillingen, er to ferske klagesaker som dagens setteombud har avvist å behandle. I SOM-2020-2709 og SOM-2020-2759 anfører setteombudet at brudd på god forvaltningsskikk og lang saksbehandlingstid, ikke er forhold som er like prinsipielle å behandle som en ren innsynsnekt. Dette er noe vi bestrider, men her gir gjeldende system ingen mulighet for oss til å få dette ettergått. Vi blir dermed helt prisgitt den til enhver tid sittende ombuds personlige standpunkt til en problemstilling (se nåværende instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 9).

Et annet eksempel er hvordan ombudet skal forstå lovforslagets § 8 tredje ledd (nåværende instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 5 første ledd). Her åpnes det opp for at saker kan behandles straks, hvis det er «særlige grunner» til det. Tidligere ombudsmenn har for eksempel tolket dette dithen at medienes klagesaker mot lukking av kommunale dører, er blitt behandlet direkte av ombudet. I nyere tid har ikke engang det prinsipielle spørsmålet om utlevering av fødselsnumre, blitt behandlet direkte av ombudet (SOM-2017-2001).

Det siste eksemplet vi kan vise til er lovforslagets § 15 (videreføring av instruksens § 8), som gir ombudet mulighet til å ta opp saker av eget tiltak. Det kan gjelde systematiske forhold eller en bestemt praksis i forvaltningen, eller mer generelle lovtolkningsspørsmål. Her registrerer vi at tidligere ombudsmenn har iverksatt flere undersøkelser om manglende offentlighet og innsyn, enn hva vi har sett i nyere tid.

For å sette tydeligere krav til ombudets omfattende prioriteringsfrihet, foreslår vi at det innføres en *begrunnelsesplikt* ved avvisinger. Slike begrunnelser bør inneholde noen forhåndsdefinerte krav, slik at ombudet i større grad enn i dag kan kontrolleres.

4. For lang saksbehandlingstid

For mediebransjen er det problematisk at saksbehandlingstiden hos ombudet er så lang. Dessverre registrerer vi at dette blant annet skyldes ren trenering fra innklagede instans. For eksempel i SOM-2011-2826 gikk det hele syv måneder for Fylkesmannen i Oslo og Akershus oversendte dokumentasjonen som ombudet trengte for å ta stilling til saken. I SOM-2014-1596 om aksjonærregisteret, var Finansdepartementets behandlingstid «kritikkverdige», men dette fikk ingen følger for selve saksbehandlingstiden. En slik uthaling av tid kan benyttes som et bevisst virkemiddel for at innklagede sak mister journalistisk aktualitet og nyhetsverdi, og innebærer i realiteten at ombudets funksjon forvitrer.

Manglende kritikk av lang saksbehandlingstid i forvaltningen er også problematisk. Et eksempel er brev til Bergens Tidende (2018/979) hvor ombudet ikke gjorde annet enn å «merke oss den lange saksbehandlingstiden», fordi både Luftfartstilsynet og Samferdselsdepartementet hadde beklaget den lange saksbehandlingstiden i saken. En kort, selvfølgelig beklagelse forhindret dermed at ombudet gikk inn i saken. Sivilombudsmannen kritiserte i sak 2020-1603 en samlet saksbehandlingstid på over ett år, men fant ikke tilstrekkelig grunn til å undersøke Fylkesmannens oppfølging av den aktuelle saken, eller om lovens ordning reelt sett sikrer at den som krever innsyn får saken behandlet «utan ugrunna opphald».

Uforholdsmessig lang saksbehandlingstid er et stort problem for pressen – å må slå hardere ned på fra ombudets side. Vi ser det som viktig at det kan føres effektiv og god kontroll med forvaltningens praktisering av offentlighetsloven. Ut fra et rettssikkerhetsperspektiv foreslår vi derfor at ombudet tilføres mer ressurser, og at det *lovfestes klare tidsfrister for tilsvar* i klageprosessen. Likeledes mener vi at *straffereaksjonen med bøter eller tvangsmulkt må vurderes som en mulig sanksjonsform for å sikre klagebehandlingen*. Dersom det er slått fast at det har skjedd brudd på loven, og forvaltningen ikke retter seg etter dette, mener vi det bør utredes om det kan være aktuelt å ilegge bøter eller tvangsmulkt, sml. NOU 2003:30 side 247. Sistnevnte ordning kjenner forvaltningen godt til fra andre rettsområder, og Arkivlovutvalget (NOU 2019:9) har i utkast til ny arkivlov § 43 foreslått bøter ved forsettlig og grovt uaktsomme brudd på loven.

Også ombudet selv har i sin tid tatt opp denne muligheten for sanksjonering. I Sivilombudsmannens årsmelding for 2007 (Dokument nr. 4 (2007-2008) side 10) skriver daværende ombudsmann: «Borgarane blir bøtelagde for å køyre for fort og for andre brot på trafikkreglane. Offentlege styresmakter kan bryte saksbehandlingsreglane, men økonomiske konsekvensar får slike feil berre når dei rettslege vilkåra for erstatning eller oppreising er oppfylte. Klage til overordna styresmakt kan i visse tilfelle vere eit middel, men å melde saka til politi og påtalemakt kan berre føre fram dersom vilkåra for straff er oppfylte. Bør det halde fram slik? Ein tanke kunne vere å opne for at ombodsmannen kan rå til at styresmaktene som har brote forvaltningsreglane, må betale den krenkte borgaren ei erstatning eller oppreising av rettferdsgrunnar, ikkje berre når vilkåra for erstatnings- eller oppreisingsansvar må seiast å vere oppfylte. Ei slik tilråding frå ombodsmannen må i tilfelle gje forvaltninga ein rett til å betale den fornærma utan å bli kritisert av riksrevisjonen eller kommunerevisjonen. Eit slikt verkemiddel kan oppdra forvaltninga til å respektere forvaltningslova, offentleglova og prinsippa for god forvaltningsskikk. Ordninga kan òg føre til at det offentlege viser borgarane større respekt når det blir gjort urett og feil. Det vil i så fall vere med og styrkje tilliten til forvaltninga og gjere ombodsmannskontrollen meir effektiv.» Dette sitatet mener vi gir en god bakgrunn for behovet for at ombudet skal kunne anbefale kompensasjon for den som blir utsatt for klare brudd på saksbehandlingsreglene.

5. Ombudets tilgang til regjeringsdokumenter som ledd i sin kontrollvirksomhet

Siden ombudsordningen ble etablert, har det vært diskusjon om rekkevidden av ombudets tilgang til opplysninger fra forvaltningen, og da særlig regjeringsnotater. Vi er derfor lettet over at høringsnotatet viser til at «det prinsipielt riktige utgangspunktet er at ombudet har uinnskrenket tilgang på opplysninger fra forvaltningen, i den grad disse er relevante og nødvendige for at ombudet skal kunne ivareta sitt mandat og sine oppgaver etter loven. Det innebærer regjeringsdokumenter og relaterte dokumenter.»

Dette vil innebære en liknende ordning som i Danmark. Uten selve dokumentasjonen blir ombudet i en konkret klagesak prisgitt forvaltningens utvelgelse av relevant informasjon, der omgåelser av ombudets søkelys er mulig, og dermed svekkes grunnlaget for klagebehandlingen. Ombudet vil uansett ha omfattende taushetsplikt etter lovforslagets § 22.

6. Dokumentoffentlighet

Siden ombudet faller utenfor offentlighetslovens virkeområde, mener vi det er viktig at det i forslaget til ny lov § 26 kommer inn regler om dokumentoffentlighet. Vi mener imidlertid at utkastet er alt for vidt og upresist, når det foreslås at «Ombudet avgjør om et dokument helt eller delvis skal unntas offentlighet». Vi mener at setningen i høringsnotatets side 98, om at det må foreligge «tungtveiende grunner, begrunnet i en klagers forhold, ombudets kontroll eller internasjonalt samarbeid», må inn i lovens ordlyd. Etter vår mening er det kun disse hensynene som kan tilsi unntak fra ombudets plikt til dokumentoffentlighet.

Ombudets postjournal gir mulighet til å orientere seg om etatens virksomhet og finne dokumenter av interesse. Siden en lang rekke offentlige virksomheter de senere årene har tilgjengeliggjort sine postjournaler på nett, mener vi også ombudet må omfattes av et pålegg om alminnelige postjournaler. I dag er dette en plikt for større statlige og landsdekkende forvaltningsorganer, og da holder det ikke etter vår mening at utkastet legger opp til en frivillig ordning. Praksis i dag er at journalen kun ligger ute i 10 dager. Dette er uholdbart for journalister som ønsker å følge ombudets virksomhet, og større åpenhet om ombudets aktivitet bør kunne etableres i tiden fremover.

Med vennlig hilsen
for Norsk Presseforbund


generalsekretær

Norsk Redaktørforening


generalsekretær

Norsk Journalistlag


advokat

Vedlegg: Brev til NRK angående sladding av dokumenter fra Koronakommisjonen (SOM-2020-3698).

Purring på begjæring om innsyn i alle dokumenter som Justisdepartementet har sendt til Koronakommisjonen fram til nå

Justis- og beredskapsdepartementet viser til din innsynsbegjæring av 31. august 2020 og din etterlysning på svar i denne samt din utvidede innsynsbegjæring på dokumenter oversendt etter 31. august 2020.

Justis- og beredskapsdepartementet har full forståelse for mediernes innsynsbehov når det gjelder saker om Covid-19.

Departementet viser til vårt foreløpige svar på innsynsbegjæringen 3. september 2020, hvor det ble opplyst om at *«Materialet Justis- og beredskapsdepartementet har oversendt Koronakommisjonen er svært stort og omfatter om lag 900 dokumenter. Det vil derfor ta noe tid å behandle din innsynsbegjæring.»*.

Til orientering har det blitt oversendt dokumenter i flere omganger til kommisjonen etter 31. august. Departementets saksnummer på oversendelsene til kommisjonen er 20/2926.

Innsynsbegjæringer som er gjort på dokumenter i denne saken som omhandler de samme dokumentene som innsynsbegjæringen datert 31. august er derfor i praksis samme innsynsbegjæring.

Når det gjelder din utvidede innsynsbegjæring, dvs. at *«... vår innsynsbegjæring nå skal forstås å gjelde materialet avgitt til kommisjonen helt frem til departementets svardato, og altså også for perioden etter vår første begjæring ble sendt 31.08.»*, så er dette etter departementets syn å anse som en ny innsynsbegjæring etter offentleglova. 2/3

Det følger av offentleglova § 29 første ledd andre punktum at innsynskrav skal avgjøres «uten ugrunna opphold». Det er gitt veiledning om dette i pkt. 9.3 i «Rettleiar til offentleglova» ved Justisdepartementet, se https://www.regjeringen.no/contentassets/3a11886db3604e9d9a049e872564467d/rettleiar_of_fentleglova.pdf.

Hva som skal regnes som «grunna opphold», må vurderes konkret ut fra om innsynskravet reiser vanskelige spørsmål, hvilket omfang kravet har og hvilken arbeidsmengde organet har ellers. Og, videre at dette innebærer at kravet skal avgjøres så snart det er praktisk mulig. Vanlige krav bør avgjøres samme dag som de er mottatt, eller i alle fall innen en til tre virkedager.

Dersom det derimot må gjøres undersøkelser, kravet reiser vanskelige og tvilsomme spørsmål, eller det gjelder store eller mange dokument, og saken derfor medfører mye arbeid, kan det brukes mer tid til saksbehandlingen, men kravet må like fullt avgjøres så snart det er praktisk mulig.

Dersom innsynskravet er ekstraordinært stort, for eksempel der saken omfatter flere hundre dokumenter og flere av dokumentene inneholder opplysninger som er omfattet av taushetsplikt, må det godtas at behandlingen av kravet tar lang tid. Det vil være et «grunnet opphold» at organet sørger for en forsvarlig behandling, samtidig som dette ikke i urimelig grad fortrenger andre gjøremål.

Vi har som nevnt stor forståelse for mediernes innsynsbehov når det gjelder saker om Covid-19. Samtidig har departementet som nevnt, en ekstraordinær stor sakstilgang nettopp som følge av Covid-19.

Offentleglova åpner for en viss fleksibilitet når det gjelder saksbehandlingstid ved innsynsbegjæringer ved at saker skal behandles «uten ugrunna opphold», jf. offentleglova § 29 første ledd andre punktum. Dette er altså gjenstand for en skjønsmessig vurdering i det konkrete tilfellet. I situasjonen vi har nå med ekstraordinær stor arbeidsbelastning og samlet sakstilgang, er det derfor påregnelig at det vil ta lenger tid å behandle innsynskrav.

Med hilsen

Martin Kjellsen (e.f.)

avdelingsdirektør

Hans Petter Kirkhus

seniorrådgiver 3/3