

Justisdepartementet  
Lovavdelingen  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo  
[Postmottak@jd.dep.no](mailto:Postmottak@jd.dep.no)

Deres ref  
200903639

Vår ref  
2009-136

Dato  
2009-09-17

## **NOU 2009: 9 Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner**

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier (trykt presse, radio, tv og internettpublikasjoner) i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende forening for redaktører i alle former for nyhets- og aktualitetsmedier i Norge (dagspresse, ukepresse, magasiner, fjernsyn, radio og internett).

Vi viser til høringsbrev av 26.06.2009 med oversendelse av NOU 2009:9 Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner. Norsk Redaktørforening og Norsk Presseforbund vil med dette avgi en felles høringsuttalelse. Våre merknader begrenses til den delen av forslaget som går på offentlighet og innsyn.

### **Kapittel 24: Undersøkelseskommisjonenes utredningsarbeid**

#### **Punkt 24.6.2 Møteoffentlighet**

Lovutvalget foreslår å lovfeste at møtene i undersøkelseskommisjonen skal være hemmelige, med mindre kommisjonen selv finner grunn til noe annet. Det vises i denne forbindelse til at en slik begrensning er nedfelt i Justisdepartementets rundskriv G-48/75.

Rundskrivet utvalget viser til er fra 1975, mao. snart 35 år gammelt. I løpet av denne perioden har vi blant annet fått et grunnlovsfestet møteoffentlighetsprinsipp som bygger på et grunnleggende prinsipp om åpenhet som en nødvendig forutsetning for et velfungerende demokrati.

Selv om grunnlovsbestemmelsen går direkte på politiske møter og rettsmøter, mener vi denne, sammen med uttalelser fra forarbeidene, må tillegges vekt i all lovgivning som går ut på å begrense offentlighetsprinsippet. Vi viser til følgende utdrag fra St. meld 26 (2003-2004),

punkt 6.4 – 6.6 s. 137 flg:

*”Åpenhet er en forutsetning for kontroll. Med bakgrunn i «Maastricht-prosessen» i EU viser kommisjonen til at det i det lengre perspektiv ikke er noen «motsetning mellom en effektiv forvaltning og åpenhet, idet effektiv forvaltning er avhengig av tillit hos dem det skaltes og forvaltes med.» Kommisjonen advarer også mot den skepsis overfor medienes formidlingskompetanse (eller -vilje) som preget Offentlighetsutvalgets innstilling fra 1967.(...)*

*Etter kommisjonens forslag må det foreligge «særligt tungtveiende Hensyn» som gjør unntak nødvendig. Dette vilkåret, som angir terskelen for når det kan gjøres unntak fra offentlighetsprinsippet, er trolig det som har størst betydning for hvor langt en kan gå i å verne andre interesser. Formuleringen viser at de relevante hensynene må ha en helt særlig styrke for at inngrepet er grunnlovsmessig. Kommisjonen understreker at kravet om «særligt tungtveiende Hensyn» er et strengt krav. Kravet skjerpes ytterligere ved det fjerde vilkåret om at unntaket må være «nødvendigt», jf. NOU 1999: 27 s. 249. Bestemmelsen skiller seg fra annet ledd ved at den fokuserer på de hensynene som taler for unntak, og ikke på ytringsfrihetens begrunnelser.(...)*

*”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. (...) Departementet vil likevel understreke at en grunnlovsfesting av offentlighetsprinsippet, sammen med en grunnlovsfesting av infrastrukturkravet, bør stå som en permanent oppfordring om å arbeide for en størst mulig grad av åpenhet i den lovgivningen som til enhver tid gjelder.*

I tillegg har vi regler i domstoloven, Stortingets forretningsorden og kommuneloven, som alle har sitt utspring i prinsippet om møteoffentlighet.

På bakgrunn av dette mener vi lovutvalgets forslag om å innføre en hovedregel om stengte dører, er å gå tilbake i tid. I tillegg mener vi den er svakt begrunnet både rettskildemessig og faktisk. Vi kan heller ikke se at behovet for møteoffentlighet er *”tilfredsstillende ivarettatt gjennom regelen om offentlighet og innsyn samt kommisjonens forhold til mediene for øvrig”*, slik utvalget skriver. Tvert imot foreslår utvalget flere begrensninger i offentlighetsprinsippet, enn tiltak for tilrettelegging for offentlighet, noe vi vil komme tilbake til.

Ser man dette i sammenheng med at lovutvalget også har foreslått at det kun skal nedsettes granskningskommisjoner i saker av *”allmennviktige betydning”* (lovutkastet § 1(1)), blir det for oss særlig motstridende at man samtidig lovfester en hovedregel om saksbehandling bak lukkede dører.

Vi går derfor imot forslaget om at hovedregelen skal være stengte dører (lovutkastet § 5(2)) og foreslår heller at hovedregelen skal være åpenhet, med adgang til å lukke dørene på gitte vilkår. Subsidiært må prinsippet snus slik at hovedregelen blir åpenhet, og at det er kommisjonen og ikke loven som bestemmer om dørene skal lukkes (alternativ 2). Begge disse forslagene bygger på samme modell som politiske møter i kommunene. Etter vårt syn er det en naturlig konsekvens av møteoffentlighetsprinsippet og offentlighetsprinsippet at alle inngrep må være unntak, og ikke hovedregler. Alternativ 1 vil sikre en reell vurdering av om

det foreligger tilstrekkelig grunnlag for å lukke dørene, og derfor klart det beste. Begge alternativene ivaretar de situasjoner der det foreligger et reelt og saklig behov som gjør det nødvendig og forsvarlig å lukke dørene.

### **Konkret fremmer vi følgende 2 forslag til ny § 5 (2):**

Alternativ 1:

*Kommisjonens møter er åpne med mindre kommisjonen bestemmer noe annet etter reglene i annet ledd.*

*I saker hvor hensynet til opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt gjør det nødvendig, skal kommisjonens møter foregå bak lukkede dører. Kommisjonen kan også, når det er nødvendig av hensyn til personvern eller andre tungtveiende private og/eller offentlige interesser, bestemme at et møte skal være lukket. Som tungtveiende offentlige interesser kan regnes hensynet til rikets sikkerhet, hensynet til det offentliges økonomiske interesser, hensynet til sakens opplysning og hensynet til vern av kommisjonens kilder. Som tungtveiende private interesser, kan regnes personvern hensyn som ikke er vernet av taushetsplikten.*

Alternativ 2:

*Kommisjonens møter er åpne med mindre kommisjonen bestemmer noe annet.*

### **24.6.3 Forholdet til mediene:**

Vi har mange eksempler på at kritisk og gravende journalistikk har bidratt til å avdekke forhold av vesentlig samfunnsmessig betydning. Lovutvalgets understreking av mediernes betydning for granskningskommisjonenes arbeid, er derfor en viktig påminnelse.

Når det gjelder lovutvalgets drøfting av hvordan kontakten med mediene skal håndteres, vil vi advare mot å innføre så mye styring at den betydningen utvalget selv fremhever, undergraves. Vår erfaring er at mye informasjonsstyring fører til svekket informasjonsformidling fordi all kommunikasjon skal gå via et mellomledd som verken har faglig ansvar eller innblikk i det vi søker kunnskap om.

Vi er derfor kritisk til forslagene om å ansette egne medieansvarlige for kommisjonene og at det utarbeides egne retningslinjer for mediekontakt. For ordens skyld minner vi om at statens informasjonspolitikk, som fremdeles er under revisjon hos FAD etter høringsfristen gikk ut 1. juli, også vil gjelde for granskningskommisjonene. Etter vårt syn er det ikke grunnlag for ytterligere reguleringer på dette området.

### **Kapittel 29: Offentlighet og innsyn**

Vi merker oss positivt at lovutvalget anerkjenner betydningen av åpenhet, både når det gjelder å styrke tillitten til en granskningsprosess og kommisjonens arbeid, som bidrag til sakens opplysning og som forbygging mot lekkasjer. Når det er sagt, er vi svært kritisk til at utvalget samtidig foreslår begrensninger utover de unntaksbestemmelser som følger av offentleglova

med henvisning til *"kommisjonens behov for arbeidsro"* og *"kommisjonens egenart – herunder den store graden av muntlighet i saksbehandlingen.* (s. 117, annen spalte)".

Som Justisdepartementet er godt kjent med, inneholder offentleglova flere unntaksbestemmelser som ivaretar de tilfeller der det er et legitimt behov for unntak. Som også Stortinget påpekte under behandlingen av offentleglova, bygger denne loven nettopp på *"en riktig og fornuftig balansepunkt mellom muligheten for innsyn i beslutningsprosesser i offentlig forvaltning på den ene siden, og behovet for å kunne skjerme sensitive opplysninger på den annen* (jf. Innst.O. nr. 41 (2005-2006) s. 3.

Behovet for arbeidsro kan på ingen måte være tungtveiende nok til så omfattende inngrep som utvalget anbefaler. De tilfeller der hensynet til saksbehandlingen kan begrunne unntak, er tilstrekkelig ivaretatt gjennom de unntakene vi har i dag, ikke minst gjennom § 14 om interne dokumenter.

Når det gjelder *"kommisjonens egenart, herunder muntlig saksbehandling"*, følger vi ikke logikken i at dette er et relevant hensyn for ytterligere begrensninger i offentlighetsprinsippet. Tvert imot mener vi dette, sammen med utvalgets forslag om å lovfeste en hovedregel om at dørene skal være lukket, taler for at det bør være *mer* innsyn i saksbehandlingen.

Vi kan heller ikke se at hensynet til forsvarlig saksbehandling tilsier økt hemmelighold, ettersom vi har unntakene i offentleglova som nettopp er utformet med sikte på forsvarlig saksbehandling. Et slikt argument står dessuten klart i strid med de fordeler lovutvalget selv har fremhevet ved en åpen saksbehandling, og de intensjoner Stortinget vektla i behandlingen av offentleglova.

Til slutt er vi kritiske til at utvalget legger såpass mye vekt på gamle rettskilder, som Eckhoff utredningen fra 1968 og Justisdepartementets rundskriv fra 1975, på et område der vi har hatt en klar utvikling både gjennom forvaltningspraksis og gjennom lovregulering i motsatt retning enn de nevnte rettskilder tas til inntekt for. Vi viser her til våre merknader til kapittel 24. Etter vårt syn svekker det kvaliteten på arbeidet og forslaget rettskildemessige forankring.

Vårt standpunkt om at det ikke skal gjelde særregler for granskningskommisjoner, har dessuten støtte i en langt nyere rettskilde, nemlig uttalelsen fra Sivilombudsmannen om innsyn i dokumenter tilknyttet granskningen av rasulykken i Hanekleivtunellen, jf. følgende utdrag fra sak 2007/345:

*"Saken gir videre grunn til å minne om at et viktig formål med reglene om dokumentoffentlighet er at allmennheten skal kunne etterse det offentliges handlemåte - uavhengig av om det er nedsatt en egen undersøkelsesgruppe eller ikke."*

**I lys av dette finner vi verken rettskildemessig eller faktisk grunnlag for å innføre ytterligere begrensninger i adgangen til hemmelighold enn de som allerede følger av offentleglova, slik det foreslås i lovutkastet § 9.** Videre mener vi de begrensningene som er foreslått er så generelle og omfattende, at det kan stilles spørsmål ved om forslaget strider mot det grunnlovfestede offentlighetsprinsippet. Under enhver omstendighet strider det mot de klare føringer som ble gitt fra Stortinget under behandlingen av ny offentleglov (i Innst.O nr. 41 (2005-2006) om et samfunn med mer åpenhet: *"F l e r t a l l e t legger til grunn at forvaltningen har en plikt til å vurdere meroffentlighet. Det må i denne sammenheng tas*



*hensyn til lovgivers intensjon om åpenhet som hovedregel (jf. Innst.O. nr. 41 (2005-2006) s. 8)”.*

**Punkt 29.2** Til lovutvalgets 4 momenter har vi følgende kommentarer:

#### 1. Behandlingen av innsynskrav

Som lovutvalget også understreker, vil en granskningskommisjon regnes som et forvaltningsorgan og følgelig være underlagt offentleglova (s. 117, første spalte). En konsekvens av dette er plikt til å sette seg inn i gjeldende regelverk på alle områder som er relevante for granskningen, også offentleglova. Kommisjoner som ikke har kompetanse på dette området, må derfor tilegne seg dette. Manglende kunnskaper om offentleglova er ikke et relevant argument mot innsyn.

Vi er dessuten svært kritisk til lovutvalgets ensidige fokus på faren for å frigi opplysninger som skulle vært holdt tilbake, jf. følgende sitat på s. 118, første spalte: *”For avsenderorganer innebærer oversendelsen dermed en risiko for at undersøkelseskommisjonen vurderer unntakshjemlene i strid med gjeldende regler og praksis, slik at informasjon som skulle vært unntatt offentlighet, frigis.”*

Etter vårt syn vitner dette om et manglende fokus på betydningen av å praktisere offentleglova rett der man totalt overser det faktum at hemmelighold i strid med offentleglova også er et inngrep i samfunnets grunnlovfestede rett til innsyn. Det er en svakhet med utredningen at dette ikke har større fokus, ikke minst fordi det kan bidra til misforståelser når loven skal praktiseres. At forvaltningen unntar opplysninger i frykt for å gjøre feil, er et problem også Sivilombudsmannen har påpekt, jf følgende oppslag i Aftenposten: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article2519310.ece>, og uttalelser i årsmeldingen for 2008, kap. V.

Det samme gjelder utvalgets merknad om at granskningsutvalg *”i praksis [nok vil forespørre] avsenderorganet”*, ettersom dette kan etterlate et inntrykk om at granskningskommisjonen verken trenger eller vil være ansvarlig for å foreta en selvstendig vurdering av innkomne innsynskrav – noe som er klart i strid med kravet i offentleglova, jf. § 29 (1).

På bakgrunn av dette mener vi det er viktig at man i det videre lovarbeidet også fokuserer på betydningen av og alvoret i å unnta opplysninger som skulle ha vært offentlige.

#### 2,3,4. Interne dokumenter (jf. også punkt 10.3)

Til lovutvalgets utredning og problematisering om dokumenter som oversendes granskningskommisjoner er *”interne dokumenter”* etter offentleglova, mener vi det er viktig å ha fokus på offentleglovas grunnprinsipp - at hemmelighold ikke skal skje dersom det ikke foreligger et reelt og saklig behov, og at det bør gis innsyn dersom hensynet til offentlighetens krav på innsyn veier tyngre enn behovet for å unnta (§ 11). Det at et dokument utgjør en del av dokumentene til en granskningskommisjon, er i seg selv et hensyn som taler for åpenhet – et hensyn som ikke var relevant da dokumentet befant seg hos avsenderorganet. Dette kan tilsi at utfallet av en merinnsynsvurdering vil bli annerledes når dokumentet befinner seg hos en undersøkelseskommisjon. Det er derfor viktig å understreke undersøkelseskommisjonens plikt til å foreta en selvstendig vurdering av om det er grunnlag for å unnta opplysninger som

framgår i dokumenter de har i sin besittelse, uavhengig av om de kan defineres som interne dokumenter eller ikke.

Vi vil samtidig advare mot å innføre egne regler for ulike type dokumenter – slik det foreslås i § 9 (2) - der møtereferat, nedskrivning av intervjuer og lignende kan unntas offentlighet. Spørsmål om innsyn må vurderes ut i fra en konkret vurdering av de aktuelle opplysningene, og ikke ut i fra hvor eller hvordan de er nedtegnet/oppbevart.

### **31.3: Undersøkelseskommisjonens medlemmers arbeid etter rapportavgivelse**

Her anbefaler utvalget klare begrensninger i kommisjonsmedlemmenes uttalerett, jf. første avsnitt: "(...) kommisjonsmedlemmene bør ikke delta i en etterfølgende offentlig debatt omkring innholdet i rapporten".

Videre anbefales noe mer uklare retningslinjer for adgangen til å spre kunnskap og erfaringer medlemmene tilegner seg gjennom kommisjonsarbeidet:

*"Også her må det påses at kommisjonens medlemmer og bistandsyttere ikke deltar i offentlige diskusjoner omkring detaljer i undersøkelsesrapporten. Medlemmer og bistandsyttere må imidlertid som et utgangspunkt på samme måte som enhver annen kunne nyttiggjøre seg den informasjon som fremgår av undersøkelsesrapporten og alminnelig tilgjengelig underlagsmateriale. Eventuelle foredrag eller vitenskapelige arbeider om kommisjonsarbeidet må da baseres på informasjon som er tilgjengelig for enhver, og det må vises tilbakeholdenhet med å trekke slutninger som ikke fremgår av undersøkelsesrapporten."*

Å innføre et totalforbud mot at medlemmer av en granskningskommisjon får uttale seg etter avgitt granskningsrapport, er etter vårt syn en ulovlig begrensning i den grunnlovsfestede og EMK-forankrede ytringsfriheten. Begrensningene går mye lenger enn det som følger av taushetsplikten, og er dessuten svært vidt formulert. Vi kan ikke se at de argumenter som framføres i annet avsnitt, punkt 31.3 kan forsvare et så inngripende forslag.

Selv om medlemmene ikke er "ansatte" i tradisjonell forstand, mener vi det er relevant å knytte dette opp mot problematikken ansattes ytringsfrihet. Sivilombudsmannen har i flere av sine uttalelser tatt opp ulovlige begrensninger i ansattes ytringsfrihet, jf. følgende utdrag fra årsmeldingen for 2006, s. 24-35 (våre uthevninger i fet skrift):

*"Meningsytring i det offentlige rom er en grunnleggende forutsetning for et velfungerende demokrati. I Norge er ytringsfriheten konstitusjonelt vernet gjennom Grunnloven § 100, sist endret ved Stortingets grunnlovsvedtak 30. september 2004. **Det fremgår av forarbeidene at ytringsfriheten for ansatte ble styrket ved grunnlovsendringen.** I sin alminnelighet må Grunnloven § 100 antas å gi et sterkere vern om ansattes ytringsfrihet enn det som følger av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10. Utgangspunktet er at ansatte har ytringsfrihet på lik linje med alle andre. Det er begrensningene i ytringsfriheten som må begrunnes – ikke den ansattes ytringsfrihet.*

***Min erfaring gjennom kontakt med borgerne og arbeidet med klagesakene er at offentlige arbeidsgivere i praksis søker å legge bånd på offentlig ansattes ytringsfrihet, i strid med grunnlovsvernet.** Dette gjelder ikke bare politiske og faglige ytringer om oppgaveløsning i den offentlige forvaltning, men også ytringer om kritikkverdige forhold i forvaltningen (såkalt varsling). Det kan synes som Grunnlovens styrkede vern om ytringsfriheten ennå ikke har fått*

*det tiltenkte gjennomslag i praksis, og at flere offentlige arbeidsgivere fortsatt praktiserer et foreldet syn på ansattes yringsfrihet og rett til varsling. Dette reiser spørsmål om det bør iverksettes tiltak med sikte på informasjon og holdningsendring blant ledere i den offentlige forvaltning. (...)*

*"Debatten om ansattes yringsfrihet er gjennomgående lenket til spørsmål om den ansattes lojalitetsplikt, der fokus er arbeidstakers plikter overfor sin arbeidsgiver. Offentlig ansatte må fremfor alt ha lojalitet til befolkningen og det samfunnet som den offentlige forvaltning skal tjene."*

På bakgrunn av dette kan vi ikke gi vår tilslutning til merknadene i punkt 31.3. Vi vil samtidig understreke betydningen av at medlemmene oppfordres til å dele av sin kunnskap, med de begrensinger som følger av lovbestemt taushetsplikt. En slik oppfordring vil være i tråd med grunnloven og EMK og Sivilombudsmannens anbefalinger. Følger man derimot anbefalingene fra lovutvalget på dette punkt, kan dette legge til rette for en praksis som strider mot både Grunnloven og EMK.

#### **31.4: Bruk av informasjon innhentet fra undersøkelseskommissjonen i senere prosesser**

Vi merker oss utvalgets standpunkt om at bruk av overskuddsinformasjon "ikke er problematisk"; og forstår dermed utvalget slik at dette er informasjon som også de mener er omfattet av innsynsretten. Dette mener vi må være opplagt, ettersom dette også vil være "saksdokument for organet", og dermed omfattet etter offl. § 3(1)."

Vi vil også understreke at innsyn i denne type dokumenter og opplysninger er helt nødvendig for muligheten til å kontrollere hva som *ikke* ble vurdert i granskningen, mao. en nødvendig forutsetning for å kunne drive en uavhengig kontroll av både saken som er gransket, og kommisjonens arbeid. Vi har eksempler på at tilgang til denne type dokumenter har vist seg å være helt avgjørende for enkeltmenneskers rettsikkerhet, som eks. Fritz Moen-saken. Det er derfor viktig at man ikke innfører begrensninger utover de som følger av gjeldende lovregler.

#### **KONKLUSJONER:**

- 1) Vi støtter ikke forslaget om å ansette egne medieansvarlige og innføre egne retningslinjer for mediekontakt.
- 2) vi støtter ikke forslaget inntatt i § 9, og mener denne må helt ut av lovtkastet.
- 3) Vi er også imot forslagene som framgår av utkastets § 8. Første ledd som en naturlig konsekvens av at vi er i mot at det innføres egne unntakshjemler. Annet, tredje og fjerde ledd fordi disse framgår av offentleglova, og derfor blir overflødige. Når det gjelder tredje ledd, som skal være en påminnelse om prinsippet om merinnsyn, er det også nødvendig å påpeke at denne fraviker fra ordlyden i offentleglova § 11, ettersom følgende setning er tatt ut:

*"Organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentlig innsyn veg tyngre enn behovet for unntak."*

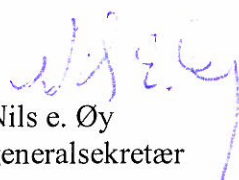
Etter vårt syn er dette nok en faktor som tyder på at man i arbeidet med denne loven er mer opptatt av begrensninger enn å tilrettelegge for et velfungerende offentlighetsprinsipp.

3) Vi støtter forslaget inntatt i § 14 om en lovfesting at plikten til å føre arkiv, ettersom vi vet av erfaring at dette er et spørsmål som ofte dukker opp for virksomheter som ikke er "tradisjonelle forvaltningsorganer" (som selskaper, stiftelser og lignende). Selv om det er rettslig ubestridt at arkivplikten gjelder, vil en lovfesting forhindre misforståelser og unødvendige klagerunder.

4) Vi støtter også forslaget inntatt i utkastet § 12 (2) om å lovfeste at sluttrapporten skal være offentlig, selv om dette vil være en nødvendig følge av offentleglova.

Med vennlig hilsen

for Norsk Redaktørforening

  
Nils e. Øy  
generalsekretær

for Norsk Presseforbund

  
Per Edgar Kokkvold  
generalsekretær