



postmottak@fin.dep.no

Deres ref
11/2575

Vår ref
032-2013

Dato
08.07.2013

Open Government Partnership (OGP)

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for alle norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) organiserer rundt 750 norske redaktører fra alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere og frilansere som har journalistikk som hovedyrke. Alle foreningene har blant annet som formål å verne om ytrings- og informasjonsfrihet.

1. Innledning

Organisasjonene viser til møte avholdt hos TI Norge den 8. mai 2013, der Norsk Presseforbund deltok med muntlig innspill til norsk handlingsplan. Vi takker for muligheten til å komme med skriftlig innspill til den nye norske handlingsplanen.

Våre kommentarer dreier seg hovedsakelig om åpenhet (transparens) og demokrati/deltakelse.

Som Norsk Presseforbund ga uttrykk for under møtet den 8. mai, mener vi handlingsplanen fra 2011 er lite konkret og ambisiøs. Den mangler klare, målbare krav som forplikter utover eksisterende lovverk og praksis. Vi minner om at handlingsplanen skal inneholde konkrete forpliktelser, jf. høringsbrevet datert 18.04.2012. Dette er også en forutsetning for at det skal være mulig å gjøre en effektiv evaluering av planen i ettertid, som man er forpliktet til å gjøre.

I handlingsplanens fra 2011 punkt 5 understrekes det at den nye offentleglova av 2009 er fundamental i Norge. Etter vår oppfatning er offentlighetsprinsippet fremdeles dårlig forankret i forvaltningens skjønn. Loven etterleves dessverre ei heller nå etter sin intensjon, og vi mener derfor departementet bør ha en langt mer offensiv holdning til OGP-prosjektet gjennom de norske tiltakene.

For å gjøre handlingsplanen mer konkret, ambisiøs og offensiv, **foreslår vi følgende seks nye tiltak:**

- Tiltak 1: Aktiv dokumentoffentlighet**
- Tiltak 2: Offentliggjøring av Stortingets besøksregister**
- Tiltak 3: Styrket varslervern/utvidet kildevern**
- Tiltak 4: Innsyn i offentlig eide selskaper uten fast ansatte**
- Tiltak 5: Mer åpenhet på dagsorden i norske selskaper**
- Tiltak 6: Gjenbruk av offentlig informasjon**

2. Utdyping av tiltakene

Tiltak 1: Aktiv dokumentoffentlighet

Vi er positive til å ta inn et tiltak om "aktiv dokumentoffentlighet", som departementet nevner i høringsbrevet av 18.04.2013. Tiltaket har imidlertid ingen verdi hvis man ikke definerer hva som ligger i det. Vi har følgende forslag til innhold:

1.1. Konkret plan om gjennomføring av anbefalingene fra DIFI om utlegg av fulltekstdokumenter

I en rapport fra 2012 anbefaler DIFI en løsning for fulltekstpublisering av dokumenter i OEP. I rapporten "Enkelt og greit - 45 tiltak som vil gjøre hverdagen enklere for deg og meg", er enklere tilgang til fulltekstdokumenter ett av tiltakene¹. Å gjennomføre dette bør også inn som et hovedtiltak under aktiv dokumentoffentlighet. Som DIFI også understreker i sin rapport har en automatisert løsning for fulltekstpublisering en viktig offentlighetsgevinst ved at det forenkler tilgjengeligheten for dokumenter av allmenn interesse. Dette er helt i tråd med kravet i Stortingsmelding nr. 19 (2008-2009) om at OEP skal effektivisere gjennomføringen av offentlighetsprinsippet i forvaltningen.

Skal planen for utlegg av fulltekstdokumenter gjennomføres, må man også ha en plan for å sikre at innholdsleverandørene faktisk tar det i bruk. Vår erfaring viser at det ikke er nok at løsningen ligger der. Planen må innebære krav om opplæring av alle innholdsleverandørene. Videre må gjennomføring inn som et rapporteringskrav som følges opp for eksempel på det årlige etatstyringsmøtet med institusjonene.

1.2. Konkret plan om bedre journalføringssystem i kommunene

Selv om alle kommuner er pliktige til å ha en postjournal, opplever vi store forskjeller i kvaliteten. Norsk Presseforbunds Offentlighetsutvalg gjennomførte i 2011 en kommuneundersøkelse² som blant annet avdekket at 56 prosent av kommunene ikke har søkefunksjon i sine postlister. Undersøkelsen avdekket også store variasjoner i kvaliteten på kommunale nettjournaler, tidsbruk for når en sak eller et dokument ble journalført, hva som ble journalført og hvordan. Bare få systemer lever opp til samme kvalitet som OEP. At tilgangen til offentlig informasjon skal variere etter hva slags kommune en bor i, er svært uheldig i et demokrati- og rettssikkerhetsperspektiv. Journalen er dessuten et av våre viktigste verktøy i kampen for å avdekke kritikkverdige forhold i kommunene. Det er derfor i samfunnets interesse at samtlige kommuner har gode, informative og søkbare journaler. Målet bør derfor være at alle kommuner skal ha søkbare journaler som er minst like gode som OEP. Det enkleste her er kanskje å ta inn et krav om at alle kommuner skal inn i en løsning tilsvarende OEP.

1.3 Innføre plikt til å journalføre interne dokumenter

At det i dag i henhold til arkivforskriften § 2-6 er frivillig å journalføre interne dokumenter, fører til at mange opplysninger unntas offentlighet fordi vi ikke vet at de eksisterer. De problematiske sidene ved dette, både i et demokratisk perspektiv og ut i fra hensynet til sakens opplysning, er opplagte. Den reelle innsynsretten etter offentleglova § 14 første ledd uthules. Vi mener dette er uforenelig med målet om "open public sector og "best possible basis for making public policy decisions", som er angitt som hovedmål i handlingsplanen i 2011.

¹ Utgitt av FAD, 20.06.2013, tiltak nr. 43.

² Få opp døra! Åpenhetsindeks for norske kommuner, Norsk Presseforbunds Offentlighetsutvalg, 2011: <http://www.offentlighet.no/Skjulte/AApenhetsindeksen>

Ettersom det må en forskriftsendring til for å innføre en slik plikt, kan handlingsplanen inneholde et mål om at alle interne dokumenter også skal journalføres, jf. NOU 1999:27 punkt 5.4.3.1, NOU 2003:30 side 86 og Innst. O. nr. 41 (2005–2006) side 18. Vi merker oss at også Transparency Norge nevner journalføring av interne dokumenter som ett av flere tiltak for å styrke gjennomsiktigheten hos offentlige myndigheter og forvaltning.

Tiltak 2: Offentliggjøring av Stortingets besøksregister

En viktig del av gjennomsiktighet og samfunnsdeltagelse er åpenhet og innsyn i politiske *prosesser* og i forvaltningen. I kapittel 4 i handlingsplanen fra 2011 står det mye om betydningen av at eksperter og berørte får uttale seg før vedtak fattes og beslutninger tas, men ingenting om betydningen av åpenhet rundt *hvem* som har blitt hørt/kommet med innspill. Vi mener dette er en side som absolutt hører hjemme i OGP.

Venstre har i dag, som eneste politiske parti, åpnet partiets besøksbok på Stortinget. Å innføre lovfestet krav om dette har vært behandlet tidligere, og en av hovedbegrunnelsene da forslaget ble forkastet i 2010 var foruten ressurs hensyn, at man var redd for at lobbyister ville kvie seg for å besøke partiene på Stortinget, og at møter i større grad ville flyttes ut av Stortinget, jf. *Innst. 179 S (2009–2010): "Presidentskapets flertall, alle unntatt medlemmet Akhtar Chaudhry, viser til Innst. S. nr. 21 (2008–2009) fra kommunal- og forvaltningskomiteen vedrørende Dokument nr. 8:32 (2007–2008). Flertallet i komiteen peker på at en registreringsordning som foreslått, vil være ressurskrevende, skape en høyere terskel for henvendelser til beslutningstakere og at den kan føre til at møter i større grad flyttes ut av departementene og Stortinget."*

Ifølge en undersøkelse Norske Informasjonsrådgivere (Nir) har gjennomført blant norske PR- og kommunikasjonsbyråer, sier to av tre PR-byråer ja til et lobbyregister i Stortinget. Venstre opplyser at de ikke har opplevd at lobbyister trekker seg på grunn av registreringen, og de opplever ikke at prosesser flyttes ut av tinget. Når ett politisk parti gjør det uten problemer, kan vi ikke se at det skal være noe i veien for at de andre partiene følger etter.

Hvis regjeringen virkelig har en ambisjon om mer åpenhet i politiske prosesser, vil et mål om åpent lobbyregister være et viktig tiltak.

Tiltak 3: Styrket varslervern/utvidet kildevern

En viktig del av transparency-tanken er åpenhet om kritikkverdige forhold. Dette som tiltak både for demokrati/ deltakelse og antikorrupsjon/plassering av ansvar, som er to av fire hovedmål nevnt i FADs høringsbrev av 18.04.2 En undersøkelse som ble gjort i forbindelse med en Fafo-rapport fra 2010³ viser at 47 prosent av arbeidstakere i privat sektor og 34 prosent fra offentlig sektor ikke var kjent med varslerbestemmelsene i arbeidsmiljøloven. I den samme undersøkelsen kom det fram at nesten halvparten (47 prosent) unnlot å varsle om kritikkverdige forhold.

³ <http://www.fafo.no/pub/rapp/20162/20162.pdf> s. 45

Vi mener en viktig del av et åpent samfunn, er en velfungerende varslerinstitusjon. I likhet med Transparency International⁴ vil vi understreke betydningen av et sterkt varslervern i et korrupsjonsforebyggende perspektiv. Varslerbestemmelsene i arbeidsmiljøloven har fått kritikk fra flere hold, og den nevnte Fafo-undersøkelsen bekrefter svakheter både når det gjelder kunnskap om lovverk og effekten av det. Det må være et mål at alle som har kunnskaper om kritikkverdige forhold ved egen bedrift går videre med disse. Vi støtter derfor Transparency International Norge⁵ som mener varslervernet kan styrkes ved å fjerne kravet om forsvarlighet. Vårt hovedanliggende i denne forbindelse er likevel at det i handlingsplanen bør jobbes for bedre balanse mellom reglene om taushetsplikt og reglene for vern av varslere.

Vårt forslag er her at den svenske ordningen med «meddelarskydd» også innføres i Norge. Journalister og redaktører vil dermed som hovedregel ha taushetsplikt om anonyme kilders identitet. «Meddelarskyddet» inkluderer også et etterforskningsforbud, som innebærer at domstolen eller andre offentlige myndigheter som hovedregel ikke har rett til å foreta undersøkelser for å finne en anonym kilde, forfatter eller opphavsmann. Etterforskningsforbudet er straffesanksjonert. Vernet går altså lenger enn vi er kjent med fra norsk rett, hvor kildevernet kun er formulert som en rett for pressefolk til å nekte å oppgi sin kilde, og ikke en plikt. Målet bør være å styrke varslervernet og i større grad enn i dag tilrettelegge for at kritikkverdige forhold kommer fram gjennom varsling.

Tiltak 4: Innsyn i offentlig eide selskaper uten fast ansatte

Vi mener det er en stor svakhet med offentleglova § 1 annet ledd bokstav a) at selskaper uten fast ansatte i administrativ stilling, ikke er underlagt offentlighetsloven. En undersøkelse gjennomført av Kommunal Rapport⁶ i 2012 viste at dette kan gjelde mer enn 1500 selskaper i privat og offentlig sektor⁷. (artikkelen omtaler kun de kommunale, men det innhentede tallmaterialet inneholdt også de statlige selskapene). Dette er selskaper som forvalter milliardbeløp på vegne av det offentlige, men som vi likevel ikke har rett til innsyn i på grunn av en formalitet. Nedre Romerike Vannverk AS, som var omfattet av den tidligere offentlighetsloven og som resulterte i at Aftenposten avslørte grov korrupsjon og økonomisk utroskap i selskaper, er ett som etter den nye loven faller utenfor åpenhetsprinsippet. Foruten de som faller utenfor i dag, åpner det opp for at flere organiserer sin virksomhet med selskaper uten fast ansatte, nettopp for å unngå offentlig innsyn.

Behovet for innsyn i et selskap kan være like stort selv om ikke selskapet har fast ansatte. Vi mener det er problematisk at måten selskapet er organisert på, skal styre retten til innsyn. Ikke minst er det alvorlig når det åpner for en omgåelse av regelverket. Et tiltak bør derfor være at man jobber for fullt innsyn i alle selskaper med offentlig eierskap der det er et reelt behov, og at organisering alene ikke skal få avgjørende betydning for innsynsretten.

⁴ Høringsuttalelse til FAD med innspill til Norsk Handlingsplan for OGP datert 27.06.2013 s. 3.

⁵ Høringsuttalelse til FAD med innspill til Norsk Handlingsplan for OGP datert 27.06.2013 s. 3.

⁶ Basert på tall innhentet fra utgangspunkt i tall fra Forsikringssselskaperenes offentlige regnskaps- og tilsynsrapportering (FORT), februar 2012.

⁷ "FORT" inneholder ifølge SSB en oversikt over samtlige selskaper der det offentlige eier mer enn 50 prosent av aksjene, gjennom direkte eller indirekte eierskap. Inneholder kun oversikt over selskaper uten noen ansatte, dvs. det kan også være snakk om flere selskaper ettersom unntaksbestemmelsen gjelder hvis man kun har ansatte som ikke er administrativt ansatte.

Tiltak 5. Åpenhet på dagsorden i norske selskaper

Vi mener et krav om å sette åpenhet på dagsorden i alle norske selskaper med statlig/kommunalt eierskap, bør inn i handlingsplanen. Mediene opplever stadig at det er vanskelig å få informasjon om selskaper der stat og kommune er tungt inne på eiersiden. Det kan være uvilje eller uvitenhet, konsekvensene er at samfunnet ikke får den informasjonen de har krav på.

Siden det i handlingsplanen fra 2011 særlig er satt fokus på åpenhet i olje- og gassnæringen, vil vi her nevne to eksempler på selskaper som må bli mer åpne i forhold til mediene. Det første er Innovasjon Norge, som blant annet har større innovasjons- og utviklingsprosjekter på petroleumsfeltet. Vi viser her til vedlagt kommentar fra ansvarlig redaktør Per Valebrokk⁸, som blant annet beskriver prosessen med å skaffe informasjon fra selskaper på følgende måte: *“Innovasjon Norges informasjonshåndtering preges av omtrentligheter, sendrektighet, feil og tilsynelatende motvilje.”* Det andre er stiftelsen INTSOK, Norwegian Oil and Gas Partners, som består av Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Utenriksdepartementet, Norges Rederiforbund, Norsk industri, Oljeindustriens landsforening og Statoil. I relasjonen til pressen dekker stiftelsen seg bak at de ikke er omfattet av offentleglova, og deres arbeidsområde er lite gjennomskiktig.

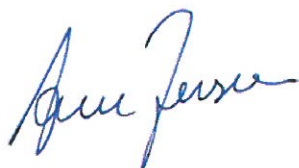
Et uttalt mål om dette i handlingsplanen, kombinert med konkrete tiltak og rapporteringsplikt på dette området, kan kanskje bidra til mer åpenhet og ikke minst offentlig innsyn i et felt som forvalter og ivaretar store ressurser på vegne av samfunnet.

Tiltak 6. Gjenbruk av offentlig informasjon

Avslutningsvis vil vi kort nevne at vi mener departementets retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data av 30.11.2012, er lite offentlig kjent. Når det i OGP-arbeidet er satt fokus på viderebruk av offentlig informasjon, og dette nettopp ligger under FAD, mener vi det bør være nærliggende at det i handlingsplanen settes som mål å gjøre disse retningslinjene bedre kjent.

Med hilsen

For Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
ass. generalsekretær

For Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud
advokat

For Norsk Presseforbund



Kristine Foss
juridisk rådgiver

⁸ <http://e24.no/kommentarer/e24-kommentarer/innovasjon-ubesvart/20940066>