

Innst. S. nr. 23

(1999-2000)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om forslag fra Lars Sponheim til ny § 100 a i Grunnloven (Offentlighetsprinsippet)

Forslag 9 i Dokument nr. 12 (1995-1996)

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Ovennevnte grunnlovsforslag, som er fremmet av representanten Lars Sponheim innebærer at offentlighetsprinsippet grunnlovfestes.

Forslagsstilleren viser til at offentlighetsloven gjennom snart 30 år gitt den hovedregel at forvaltningens dokumenter er offentlige. Prinsippet om offentlighet er blitt en grunnleggende verdi i forholdet mellom borger og samfunn. Det understreker at den enkelte borger har rett til å kunne gjøre seg kjent med forvaltningens virksomhet, og er slik sett med på å underbygge borgernes deltakelse i demokratiet.

Det vises til at prinsippet om offentlighet for forvaltningens dokumenter er verdifullt i forhold til kravet om en informert samfunnsdebatt. Det skaper mer likeverdige forhold mellom de som er innenfor den offentlige forvaltning og den enkelte borger utenfor forvaltningen.

Prinsippet om offentlighet for forvaltningens dokumenter gir også mulighet til kontroll av forvaltningen. Dette gjelder både kontroll av den informasjon som gis fra forvaltningens side, men også til å kontrollere den virksomhet som foregår der.

Hovedprinsippet i offentlighetsloven om at alle dokumenter som utgangspunkt er offentlige, fortjener etter forslagsstillerens oppfatning å grunnlovfestes. Det vises til at det med jevne mellomrom blir avslørt at forvaltningen har problemer med å etterleve grunnholdningen i offentlighetsloven. En grunnlovfesting kan ifølge forslagsstilleren få som praktisk betydning at forvaltningen i mindre grad enn i dag vil benytte seg av unntaksbestemmelsene. Grunnlovfesting av prinsippet vil styrke hovedregelen, og understreke at reglene om adgang til unntak fra prinsippet skal tolkes så snevert som mulig.

Forslagsstilleren viser til at grunnlovfesting av prinsippet også vil styrke de norske reglene om dokumentoffentlighet i relasjon til press fra andre land og internasjonale organisasjoner om å unnta dokumenter knyttet til forhandlinger med andre land og organisasjoner fra offentlighet. Med den utstrakte betydning

Norges arbeid i slike organisasjoner har, er dette en viktig side av spørsmålet.

Det vises for øvrig til at prinsippet om offentlighet er grunnlovfestet i den svenske grunnloven.

Spørsmål om grunnlovfesting av prinsippet om dokumentoffentlighet inngår i mandatet til Ytringsfrihetskommisjonen. Forslagsstilleren kan se grunner for å avvente kommisjonens arbeid før forslag fremsettes. Det er likevel forslagsstillerens vurdering at en grunnlovfesting av dette prinsippet er viktig, og forslag basert på arbeidet til Ytringsfrihetskommisjonen kan tidligst vedtas i år 2002. Et fremsatt grunnlovsforslag kan dermed inngå som en premiss for kommisjonens vurderinger.

Rent systematisk kan en regel om offentlighet for forvaltningens dokumenter plasseres på ulike steder i Grunnloven. Forslagsstilleren vil foreslå den som en ny § 100 a, da det er nær sammenheng mellom dokumentoffentlighet og ytringsfrihet. Regelen blir dermed også plassert sammen med andre regler som ivaretar borgernes rettigheter og plikter i forhold til staten.

Forslagsstilleren setter fram forslag i to alternativer og viser til at begge forslagene bygger på den forutsetning at det vil måtte gis unntak fra hovedregelen gjennom lovregler. Sentralt vil her stå hensynet til personvern i form av taushetsplikt, men også enkelte andre hensyn må ha vekt. Det anføres at vedtagelse av dette grunnlovsforslaget ikke i seg selv vil nødvendiggjøre endringer i offentlighetsloven, men vil kunne ha betydning for tolkningen av unntaksreglene. En vedtagelse av forslaget vil også understreke den verdimesige forankring av offentlighetsprinsippet, og slik over tid kunne påvirke lovgivningen.

Alternativ 1 er, ifølge forslagsstilleren, det mest omfattende, og framhever den grunnleggende verdi knyttet til offentlighetsprinsippet, samt at det skal tungtveiende grunnes til for å gjøre unntak fra hovedprinsippet. Alternativ 2 er slik sett mer nøytralt i for-

men. Forslagsstilleren setter med dette fram følgende forslag til ny § 100 a i Grunnloven:

Alternativ 1

Ny § 100 a skal lyde:

"For at frømme fri Meningsutveksling og Kontrol af den udøvende Magt har enhver Borger Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Dokumenter.

Det kan i lov fastsættes Begrænsninger i denne Ret ud fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunder."

Alternativ 2

Ny § 100 a skal lyde:

"Enhver Borger har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Dokumenter med de Begrænsninger som fastsættes ved Lov."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Inger Lise Husøy, Laila Kaland, lederen Jørgen Kosmo og Gunnar Skaug, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Kari Økland, fra Høyre, Svein Ludvigsen og fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen, vil understreke betydningen av offentlighetsprinsippet, og at det er viktig at prinsippet følges opp i forvaltningens daglige arbeid.

Flertallet viser til at Ytringsfrietskommisjonen nettopp har avgitt sin utredning. Kommisjonen foreslår omfattede endringer av Grunnloven § 100, herunder også å grunnlovsfeste offentlighetsprinsippet. Flertallet har merket seg at Ytringsfrietskommisjonens grunnlovsforslag og forslagsstillerens grunnlovsforslag ikke har samme ordlyd. Flertallet har merket seg at ønsket om og behovet for kontroll er økende fra ulikt hold i samfunnsdebatten. Ytringsfrietskommisjonen legger vekt på en stadig økende kompleksitet i samfunnet og veksten i den offentlige forvaltning som begrunnelse for å grunnlovsfeste offentlighetsprinsippet. Flertallet ser positivt på en slik tilnærming for en eventuell grunnlovsfesting av viktige prinsipper og grunnleggende verdier i et moderne demokrati.

Flertallet viser videre til at Stortinget har avgitt en innstilling om offentlighetsprinsippet, jf. Innst. S. nr. 21 (1998-1999) og St.meld. nr. 32 (1997-1998) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen. Flertallet viser til at det nå er satt i gang et arbeid med å følge opp både denne meldingen og Ytringsfrietskommisjonens utredning.

Medlemmene fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Vidar Kleppe, er enig med forslagsstilleren i at hovedprinsippet i offentlighetsloven om at alle dokumenter som utgangspunkt er offentlige, fortjener å grunnlovsfestes.

Disse medlemmer har merket seg at det blir med jevne mellomrom avslørt at forvaltningen har problemer med å etterleve grunnholdningene i offentlighetsloven.

Disse medlemmer mener at det må gis unntak fra hovedregelen gjennom lovregler. Sentralt vil her stå hensynet til personvern i form av taushetsplikt, men også andre hensyn.

Disse medlemmer viser til Ytringsfrietskommisjonen som ble nedsatt av Regjeringen ved kongelig resolusjon 23. august 1996. Det vises til kommisjonens mandat under pkt. 4:

"Kommisjonen skal herunder vurdere å slå fast i grunnlovs form prinsippet om at allmenheten skal sikres innsyn i forvaltningens saksdokumenter (offentlighetsprinsippet)."

Disse medlemmer viser til at Ytringsfrietskommisjonen i NOU 1999:27 går inn for omfattende endring av Grunnloven § 100, der kommisjonen presiserer at:

Innsynsretten er avgrenset til "acter" og ikke "dokumenter" som i offentlighetsloven – derved framkommer at innsynsretten er medianøytral. Det vil si at innsyn kan kreves i elektronisk lagret informasjon i samme utstrekning som i papirlagret. Film og lydband er også omfattet i "acter".

Disse medlemmer viser til at grunnlovsforslaget til ny § 100 a - har ordlyden "dokumenter" og ikke "acter" som ligger i forslaget til Ytringsfrietskommisjonen. Disse medlemmer mener at ordlyden "dokumenter" er dekkende for innsyn også i elektronisk lagret informasjon, film og bånd m.m.

Disse medlemmer mener alternativ 1 i grunnlovsforslaget er det mest omfattende, og framhever den grunnleggende verdi knyttet til offentlighetsprinsippet, samt at det skal tungtveiende grunnet til for å gjøre unntak fra hovedprinsippet.

Disse medlemmer viser til Ytringsfrietskommisjonens forslag om endring av Grunnloven § 100 tidligst kan vedtas i år 2002.

Disse medlemmer mener at det er viktig å få grunnlovsfestet offentlighetsprinsippet allerede i stortingsperioden 1997-2001.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn tilrå at alternativ 1 vedtas – og at alternativ 2 forkastes.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 9 i Dokument nr. 12 (1995-1996) til ny § 100 a i Grunnloven alternativ 1 - bifalles.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og det som står foran og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Forslag 9 i Dokument nr. 12 (1995-1996) til ny § 100 a i Grunnloven alternativ 1 – bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 16. november 1999

Jørgen Kosmo
leder

Carl I. Hagen
ordfører

Svein Ludvigsen
sekretær