



STORTINGET

Representantforslag 169 S

(2021–2022)

fra stortingsrepresentantene Guri Melby og Ingvild Wettrhus Thorsvik

Dokument 8:169 S (2021–2022)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Guri Melby og Ingvild Wettrhus Thorsvik om klagemulighet etter avslag på innsyn etter offentlighetsloven

Til Stortinget

Bakgrunn

Det heter seg at offentlighetsloven, kanskje med unntak av vegtrafikkloven, er den mest brutte loven i landet. Derfor er det viktig at det kan føres bedre kontroll med praktiseringen av den.

Offentlighetsloven er en bunnplanke i et åpent og fritt samfunn hvor ytrings- og informasjonsfrihet står sterkt, og hvor makt og myndigheter kan kikkles i kortene. Prinsippet er at saksdokumenter hos kommune, fylkeskommune, statlige organer og mange offentlig eide selskaper – med flere – som hovedregel skal være fritt tilgjengelige for hvem som helst.

Loven er særlig viktig for pressen i deres arbeid med å undersøke, belyse og kritisere maktprosesser og -strukturer. Dette er også grunnleggende for folkets tilitt til det offentlige.

Det er avgjørende at avslag på innsyn bare gis i de tilfellene hvor det er hjemmel for det, og ikke hvor det er beleilig. Derfor mener forslagsstillerne det er viktig at pressen og privatpersoner har reelle klagemuligheter i innsynssaker.

I dag er det slik at klagemuligheten forsvinner dersom ett mediehus klager på departementets vedtak i stedet for å sende en klage til Sivilombudet. Dette er et

smutthull i loven som må fjernes. I verste fall kan smutthullet brukes bevisst for å hindre pressen i å få innsyn i dokumenter av allmenn interesse.

Sikre reell klagemulighet

Det fremgår av sivilombudsloven at Sivilombudets arbeidsområde ikke omfatter avgjørelser truffet i statsråd. Avgjørelser etter offentlighetsloven kan påklages til det forvaltningsorganet som er nærmeste overordnede til det forvaltningsorganet som har gjort vedtaket.

Statsforvalteren er klageinstans for vedtak i kommunalt eller fylkeskommunalt organ, og Kongen kan gi forskrift om hvilket organ som skal være klageinstans for avgjørelser tatt av statlige organer. Når det blir klaget på en avgjørelse fra et departement, skal departementet opplyse klageren om at retten til å klage til Sivilombudet ikke gjelder for avgjørelser tatt av Kongen i statsråd.

Forslagsstillerne viser til at en klageadgang til Kongen i statsråd bare innebærer en teoretisk mulighet for å vinne frem med sin klage. Av saker som gjelder offentlighetsloven som er klaget til Kongen i statsråd, er ingen av klagen per dags dato tatt til følge. En klage på et departement vil i tillegg sette en stopper for klagemulighetene til Sivilombudet. Dermed står klageren igjen uten en reell klagemulighet til et overordnet organ, dette i motsetning til klager over vedtak i kommunale eller fylkeskommunale organer, som kan fremsettes for statsforvalteren.

Ifølge Global RTI Rating scorer Norge bare midt på treet i Norden når det gjelder uavhengige klageordninger. Landet scorer kun høyere enn Island og Danmark på ratingen. Særlig tjener klage til Kongen i statsråd som et godt eksempel på behovet for forbedringer av klageordningen. Det er uklart om klagebehandlingen hos

Kongen i statsråd er en reell overprøving av departementets vedtak, all den tid det er departementet selv som forbereder saken for Kongen i statsråd.

Forslagsstillerne ser derfor et behov for et unntak fra sivilombudsloven § 4 annet ledd bokstav b.

Forslagsstillerne foreslår at Stortinget ber regjeringen komme tilbake med en lovproposisjon som sørger for at klager på avslag på innsynsbegjæringer, rettet til departementer, ikke skal blokkere for at en tilsvarende klage fra andre også kan behandles av Sivilombudet.

Etablering av et uavhengig klageorgan

I desember 2021 leverte Riksrevisjonen en rapport som slår fast at gjennomsnittlig journalføringstid i staten har økt, og at intetsigende og like titler gjør det vanskelig å finne dokumenter. I tillegg har praksisen med forhåndsunntak økt, selv om dette bare skal brukes unntaksvis. Riksrevisjonen fant også at Justis- og beredskapsdepartementet i liten grad har fulgt opp anbefalingene fra den tilsvarende rapporten fra 2017.

Forslagsstillerne påpeker at selv om journalplikten består, vil store deler av saksbehandlingen og brukerdialogen i tiden fremover automatiseres. Med dette vil behovet for tilsyn og kontroll bare øke, og behovet for et uavhengig klageorgan likeså.

Norsk Presseforbund og Pressens offentlighetsutvalg har tidligere fremholdt at det er nødvendig med et uavhengig klageorgan. De ser behov for at det gjøres en uavhengig vurdering av om det er snakk om saksdokumenter det kan være knyttet innsynsrett til eller ikke, uhindret av hvilket offentlig organ som har fattet vedtaket det klages over.

Det finnes flere eksempler på saker hvor innsyn etter offentlighetsloven har stått helt sentralt i pressens arbeid, og som illustrerer at pressen spiller en sentral rolle som en «vaktbikkje» som kontrollerer offentlige instanser. To eksempler er VGs kartlegging av omfattende tvangsbruk i psykiatrien og VGs reportasjer om konsekvensene for de mest sårbare i samfunnet under pandemis første måneder.

Forslagsstillerne mener at det ikke nødvendigvis må være slik at klageadgangen er forbeholdt mediene. Det viktigste er å få utredet, og deretter etablert, en ny klageordning.

Om en skulle ønske en avgrensning av klageadgangen, kan en naturlig avgrensning være krav om «saklig grunn» hos klager. Alternativt kan en definere klagerett for personer og grupper som har en «public watchdog»-funksjon, slik Den europeiske menneskerettighetsdomstolen definerte det i storkammerdommen Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn.

Forslagsstillerne viser til Europarådets konvensjon om innsyn i offentlige dokumenter (Tromsø-konvensjonen), som trådte i kraft 1. desember 2020. Konvensjo-

nens artikkel 2 gir rett til innsyn i offentlige dokumenter. Her står det at det med «offentlige myndigheter» menes offentlig styre og forvaltning på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Dette inkluderer lovgivende forsamlinger og dømmende myndigheter, i tillegg til andre fysiske eller juridiske personer som utøver forvaltningsmyndighet.

I konvensjonens artikkel 8 om klageadgang heter det:

- «1. Den som har begjært offentlig innsyn i et dokument, og som helt eller delvis, uttrykkelig eller underforstått, har fått avslag på sin begjæring, skal ha adgang til overprøving ved en domstol eller et annet uavhengig og upartisk organ etablert ved lov.
2. Den som har begjært innsyn, skal alltid ha tilgang til en rask overprøvningsprosedyre uten store kostnader, som innebærer enten fornyet vurdering av en offentlig myndighet, eller overprøving i samsvar med nr. 1.»

Forslagsstillerne viser også til at Johan Greger Aulstad, professor ved juridisk fakultet ved Universitetet i Tromsø, i boken «Innsynsrett» påpeker at sivilombudsordningen ikke oppfyller kravet om at klager skal få sin sak behandlet, fordi ombudet fritt kan la være å behandle klagen. Forslagsstillerne påpeker at ombudet heller ikke har kompetanse til å avgjøre spørsmål med bindende virkning for forvaltningen.

Forslagsstillerne ønsker allikevel å understreke at Sivilombudet spiller en helt sentral rolle som klageinstans. Ombudet har hatt stor betydning for å tydeliggjøre prinsipielle sider av offentlighetsprinsippet og for å gi journalister muligheten til å følge med på og kontrollere forvaltningens virksomhet. Antallet klager øker imidlertid stadig i omfang, og saksbehandlingstiden er for lang. Forslagsstillerne mener at en uavhengig klageordning kan supplere ombudet og slik sikre «tilgang til en rask overprøvningsprosedyre», slik det stilles krav om i Tromsø-konvensjonen.

I Tromsø-konvensjonen stilles det krav om adgang til overprøving ved en domstol eller et annet uavhengig organ. I dag er det en formell adgang til å ta ut søksmål i innsynssaker, men terskelen for dette er så høy at pressen ikke har gjort det i moderne tid. Altså er den formelle adgangen til å ta ut søksmål i innsynssaker ikke god nok til å oppfylle Tromsø-konvensjonens krav om en reell overprøvningsadgang.

Forslagsstillerne fremmer derfor forslag om å be regjeringen utrede et eget uavhengig klageorgan for innsynsbegjæringer under offentlighetsloven.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

1. Stortinget ber regjeringen fremme en lovproposisjon som sørger for at dersom noen klager til et departement på et avslag på en innsynsbegjæring, skal det ikke blokkere for at en tilsvarende klage fra en annen part også kan behandles av Sivilombudet.
2. Stortinget ber regjeringen utrede et eget uavhengig klageorgan for innsynsbegjæringer under offentlighetsloven.

29. mars 2022

Guri Melby

Ingvild Wetrhus Thorsvik

