

*Nils E. Øy: Kommentarbok til offentleglova. Cappelen Damm Akademisk/IJ-forlaget. Oslo, 2015. 413 sider.*

De nordiske offentlighetslovene gir allmennheten en vid adgang til innsyn. Den norske, gjeldende offentleglova trådte i kraft i 2009 og erstattet vår første offentlighetslov av 1970. Forvaltningen har således hatt god tid på seg til å venne seg til at hovedregelen er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige. Den gjeldende offentleglova er begrunnet i at en åpen og gjennomiktig forvaltning kan «styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta» (§ 1).

Offentleglova brukes nok mest av journalister, men kan påberopes av enhver. Den kan f.eks. brukes av forskere som vil ha oversikt over praksis på et felt. Bl.a. kan man få innsyn i presedensregistre m.m. hvis de ikke gir uttrykk for «organinterne vurderingar» (§ 14).

Siden 2004 er offentlighetsprinsippet grunnlovfestet som et utslag av det alminnelige prinsippet om ytrings- og informasjonsfrihet (Grunnloven § 100). Som Nils E. Øy beskriver det i bokens forord (s. 5): «Retten til å få vite er en fundamental rett i et demokratisk samfunn og står sentralt i det vi kaller informasjonsfrihet. Innsynsretten er forutsetningen for at ytringsfriheten skal fungere, slik at ytringene kan få best mulig dokumentasjon og saklig grunnlag, også for meningsytringene».

For en forvaltningstjenesteperson som får seg forelagt en begjæring om innsyn, burde det altså være en anledning til å feire at man ved å foreta en samvittighetsfull vurdering av innsynsspørsmålet kan bidra til å oppfylle en viktig del av forvaltningens samfunnsoppdrag. Men ser man på de praktiske erfaringer som forfatteren refererer, samt eksempler fra den norske pressens eget offentlighetsutvalg, er det grunn til å anta at praktiseringen av offentleglova fortsatt kan forbedres.

Dette er neppe et kontroversielt standpunkt: Så sent som i juni 2015 ba Stortinget regjeringen «ta initiativ til at offentlige institusjoner og etater gjennomgår reglement og retningslinjer med sikte på å bedre åpenhet og innsyn i offentlig virksomhet».

Nå er det vel gjerne slik at manglende kunnskap om regelverket – og de grunnleggende prinsippene – kan gjøre oppgaven mindre lystbetont for forvaltningens ansatte enn det egentlig er grunn til. Det er derfor grunn til å ønske velkommen en bok om loven som gjør det lettere å sette seg inn i reglene.

Til den gamle offentlighetsloven kunne man finne mye informasjon i Arvid Frihagens kommentarverk i to bind. Til den nye loven fikk vi allerede i 2009 Jan Fr. Bernts og Harald Hoves kommentarutgave. Øys bok supplerer denne boken på viktige punkter.

Forfatteren begynner boken med å plassere offentleglova i den større sammenheng om åpenhet i et demokratisk samfunn. Deretter gir han en oversikt over formen og strukturen i loven før han gir en grundig gjennomgang av lovens bestemmelser. Sentrale regler i annen lovgivning og i offentlegforskrifta gjengis og kommenteres i tilknytning til de aktuelle paragrafene i offentleglova. Bakerst i boken er inntatt fullstendig tekst til

offentleglova og offentlegforskrifta, samt utdrag av arkivforskrifta og forvaltningsloven. Selv om disse bestemmelsene finnes tilgjengelige på Lovdatas åpne sider, er det praktisk å ha reglene samlet.

Ingen offentlighetslov kan være uten unntaksregler, men det er viktig at de er noenlunde presise, og praktiseres mot bakgrunnen av at innsyn er hovedregelen. For opplysninger som ikke er taushetsbelagt, gjelder det et prinsipp om meroffentlighet (§ 11). Forvaltningen skal altså ikke unnta opplysninger bare fordi den har hjemmel til det, men gi innsyn dersom behovet for innsyn veier tyngre enn behovet for unntak.

Da kommer man ikke utenom at både allmennheten og forvaltningens saksbehandlere trenger kunnskap. Denne boken er et bidrag til det. Som forfatteren selv fremhever, vil journalister som klager over avslag på innsynsbegjæringer, både selv lære mer om loven, og kunne bidra til at forvaltningen lærer mer. «Det er nemlig ikke slik at alle offentlige virksomheter kan innsynsrettene og unntakene ut og inn» (s. 36).

Boken er pedagogisk bygget opp og lett å sette seg inn i.

Hver paragraf i loven gjennomgås først ved noen oversiktskommentarer som gir god hjelp til forståelsen av bestemmelsen. Deretter går forfatteren grundigere gjennom en rekke spørsmål i den enkelte paragrafen. Disposisjonen er god; her kan leseren velge om han eller hun bare skal skaffe seg en oversikt, eller også gå dypere i bestemmelsen.

Generelt bruker forfatteren mange eksempler fra retts- og forvaltningspraksis. Disse eksemplene er nyttige. Det kan likevel bemerkes at et vedtak fra en fylkesmann i en konkret sak ikke nødvendigvis har den samme overbevisningskraft overfor andre forvaltningsorganer som uttalelser fra Sivilombudsmannen eller Justisdepartementets lovavdeling. Naturlig nok vil heller ikke avgjørelser av tingretten og lagmannsretten ha samme vekt som avgjørelser av Høyesterett. Det mener nok ikke forfatteren heller. Men det kunne vært nyttig med et kort metodekapittel slik at leseren lettere kunne se forskjellen på praksis som brukes som eksempler og praksis som gjengis fordi den har bærekraft utenfor den aktuelle saken.

Gjennomgangen av taushetspliktreglene er grundig. Jeg stusser likevel når forfatteren fremholder (s. 154): «Normalt er heller ikke opplysninger om at en person er ... NAV-klient underlagt taushetsplikt». Det er i og for seg riktig at NAV (arbeids- og velferdsforvaltningen) forvalter en del ytelser som de fleste av oss mottar i deler av livet uten å anse det som sensitivt - f.eks. barnetrygd eller alderstrygd. Men NAV forvalter også arbeidsmarkedstiltak og en rekke ytelser som knytter seg til mer sensitive forhold. I slike tilfeller vil klientforholdet lett anses som en personlig opplysning som er omfattet av taushetsplikten. Det er nok oftere slike behovsprøvede ytelser folk tenker på når man bruker uttrykket «NAV-klient».

Forfatteren gjennomgår også de såkalte *kundelistesakene*, der to tidligere medarbeidere i kommunikasjonsfirmaer tiltrådte som henholdsvis statsråd og statssekretær i Regjeringen Solberg høsten 2013. Spørsmålet var om listene over disses tidligere kunder var taushetsbelagt, noe som langt på vei ble funnet å være tilfelle (unntatt for kunder

som var offentlige organer). Gjennomgangen illustrerer at boken inneholder en rekke aktuelle eksempler som drøftes grundig.

På s. 169 nevner forfatteren at taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 faller bort når behovet for beskyttelse er ivaretatt ved at opplysningene blir anonymisert, men at dette ikke hjelper når identiteten til den som opplysningen angår, er kjent på forhånd. Forfatteren nevner noen eksempler. Det må her vurderes konkret hva som ellers er kjent om saken. I tillegg til de eksemplene forfatteren trekker fram, nevner jeg at det neppe kan være nok at noen få personer kan gjette en persons identitet.

De fleste vil ha noen rundt seg som vil kjenne til at de er involvert i en bestemt type sak, slik at et anonymisert presseoppslag kan gi dem nye, i utgangspunktet taushetsbelagte, opplysninger om vedkommende. Et eksempel kan være om pressen ber om innsyn i en studentsak ved et universitet eller en høyskole. Om man gir innsyn i anonymiserte opplysninger, og bare noen få vet hvem studenten er, kan det neppe være brudd på taushetsplikt selv om disse får vite mer om studenten enn de visste fra før. Men helseopplysninger eller opplysninger om studentens nærstående bør man i et slikt tilfelle neppe gå ut med selv om studenten er anonymisert.

Et særlig spørsmål er omfanget av taushetsplikten der vedkommende som er vernet av taushetsplikten er død, men de etterlatte gir samtykke til fritak fra taushetsplikt for den som begjærer innsyn. Forfatteren kritiserer en avgjørelse av Fylkesmannen i Buskerud våren 2014, der en avis ville ha innsyn i dokumenter knyttet til en avdød persons tidligere kontakt med et kritesenter. De nærmeste pårørende hadde gitt tillatelse til at journalisten skulle få innsyn. Fylkesmannen avsto innsynsbegjæringen fordi det ikke kunne legges til grunn at avdøde ville ønsket at media og offentligheten skulle få innsyn i hennes personlige forhold. (Referatet her bygger på gjengivelsen i boken.) Forfatteren er uenig i at «innsyn gitt til en journalist er ensbetydende med publisering for offentligheten», ut fra «den rettslige og etiske ansvarlighet som hovedsakelig er vist av norske medier gjennom flere år» (s. 21).

Det er imidlertid ikke gitt at de etterlatte her i det hele tatt har krav på innsyn i personlige opplysninger om avdøde. Ved vurderingen av hva som måtte være avdødes formodede vilje, må det også være relevant at det er en mediebedrift, ikke de pårørende selv, som vil få opplysningene. Det at pressen som oftest viser ansvarlighet, kan ikke suspendere forvaltningens taushetsplikt. Som nevnt ovenfor, kan også anonymiserte opplysninger som gjengis i pressen, gi en del av allmennheten tilgang til nye personlige opplysninger om den taushetsplikten gjelder. Her ville det gjelde alle som gjennom presseoppslag kunne kjenne til hvem avdøde var. – Forfatteren anfører at det er viktig for samfunnet «å få klarlagt om den unge mor søkte forgiveves etter hjelp». Etter kritesenterloven § 9 kan imidlertid fylkesmannen utøve statlig tilsyn for å avdekke om det er foregått noe kritikkverdige.

I 2012 behandlet Sivilombudsmannen to saker om innsyn i dokumenter fremlagt for byrådet i kommuner der det er vedtatt parlamentarisk styreform. Som forfatteren opplyser (s. 210), kom ombudsmannen til at det ikke var grunnlag for å gjøre unntak for dokumenter fra en byråd til det samlede byrådet selv om det ikke skulle fattes vedtak

eller gjøres innstilling. Etter at boken ble utgitt, vedtok Stortinget å innføre en slik unntaksadgang i offentleglova § 16 første ledd (lov 19. juni 2015 nr. 64).

Rett til innsyn i offentlige dokumenter er – som forfatteren redegjør for – også konvensjonsfestet i Europarådets *Convention on Access to Official Documents*, utferdiget i Tromsø 18. juni 2009. (I skrivende stund, august 2015, er konvensjonen ikke trådt i kraft. Det kreves ratifikasjon av ti stater, og foreløpig er det bare syv som har ratifisert den. Det er imidlertid syv stater til som har undertegnet konvensjonen og foreløpig ikke ratifisert den.) – Etter offentleglova § 17 kan det gjøres unntak for visse dokumenter som gjelder Det Kongelige Hoff. Forfatteren opplyser at Norge har tatt forbehold for «visse dokumenter knyttet til Kongehuset» (s. 218), og hevder at det ikke er adgang til å ta forbehold med en slik begrunnelse. Det er det imidlertid; konvensjonens artikkel 3 nr. 1 siste setning gir adgang til å ta forbehold for «communication with the reigning Family and its Household».

Ved *tilsettingsaker* er hovedregelen at søkerlisten er offentlig, men søkere kan anmode om at deres navn skal utelates fra den allment tilgjengelige søkerlisten (offentleglova § 25 annet ledd). I 2014 valgte forvaltningen for første gang å godta at flere søkere til embete som dommer i Høyesterett kunne slippe å få sine navn oppført på søkerlisten. Bakgrunnen var at man antok at en del privatpraktiserende advokater unnlot å søke seg til Høyesterett fordi det var belastende å stå på søkerlisten dersom man ikke ble utnevnt. Man har særlig vært redd for at advokater skal oppleve det problematisk overfor klienter om det blir kjent at man søker seg vekk fra advokatgjerningen. Som forfatteren fremholder (s. 269), har det imidlertid ikke vært noen mangel på advokater som søkere til Høyesterett i de senere år – nær halvparten av søkerne fra 2000 til 2012.

Det er for øvrig slik at innstillingen fra Innstillingsrådet for dommere er offentlig også vedrørende søkere som har fått unntak fra å stå på søkerlisten. Denne listen vil normalt inneholde flere søkere enn det er ledige embeter til. Den som innstilles, men ikke når opp, får dermed offentliggjort at han eller hun ikke ville stå på søkerlisten, men vurderer å skifte stilling. (Ved tilsettingsrunden våren 2014 ble det utnevnt to dommere. Tre av de fire søkerne som ble innstilt, var advokater som hadde bedt om og fått unntak fra å stå på søkerlisten.) Det oppfattes kanskje som bedre å stå på innstillingslisten (noe som forutsetter at man er blitt funnet kvalifisert for embetet) enn «bare» på søkerlisten. Men et unntak fra søkerlisten gir altså ikke noen garanti mot at klienter blir informert om at man vurderer å skifte stilling.

Forfatteren opplyser (s. 269) at unntakene fra offentlighet ble brakt inn for Sivilombudsmannen. Etter at boken gikk i trykken, har ombudsmannen behandlet saken og kommet til at det var grunn til å uttrykke tvil om det var riktig å la tre av søkerne holde navnene sine unna søkerlisten (SOM-2014-1882).

Boken gir en god oversikt over offentleglova og prinsippene bak den, og mange praktiske tips om hvordan man kan bruke loven best mulig. Den er et verdifullt tilskudd til litteraturen, og et viktig hjelpemiddel til å få folk til å bruke offentleglova mer.

Morten Holmboe