

norsk arkivråd

Hvorfor offentlighet?

(Offentlighet og innsyn – loven er evaluert – hva nå?)

Seminar om evalueringen av offentleglova

Thon Vika Atrium i Oslo,

torsdag 10. mars 2016

Geir Magnus Walderhaug

rådgiver ved Universitetet i Oslo og styremedlem i Norsk Arkivråd region Øst



Oppdraget:

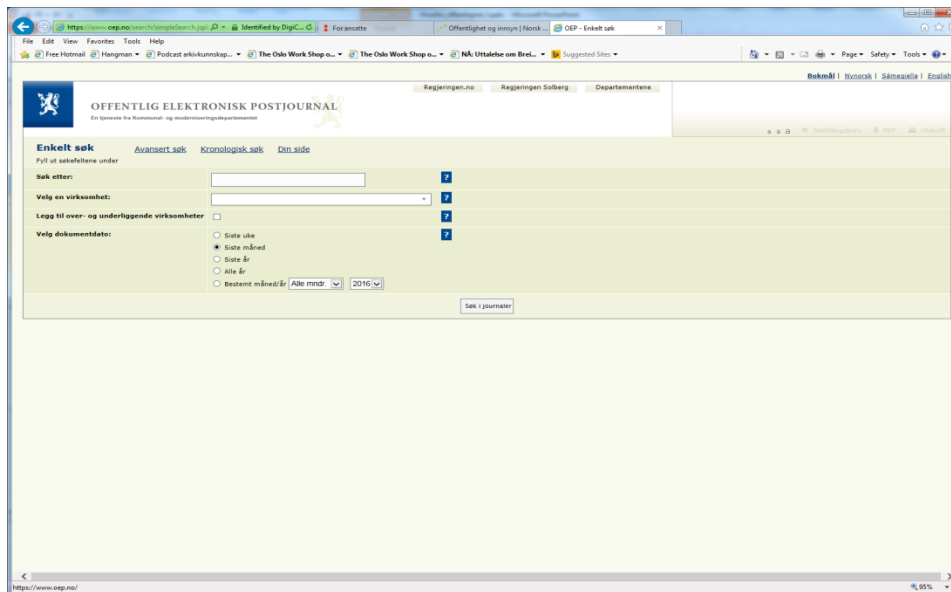
- 09.00-09.30
Offentlighet og innsyn - loven er evaluert – hva nå?
- Offentleglova i internasjonalt perspektiv og
- kort tilbakeblikk på lovens betydning i Norge.
- Hva blir viktig i den kommende høringen av evalueringen av loven?
- *v/Geir Magnus Walderhaug, rådgiver ved Universitetet i Oslo og medlem av Norsk Arkivråds region Øst*

Open Government Initiative

- Norge er med i denne «bevegelsen»
- Norge utarbeider planer for hvordan forholdene skal forbedres hos oss.
- Plan nr 2 – 2013-15
 - OEP
 - Offentleglova
 - Arkivloven
- Ny plan for 2016-18 under utarbeidelse

OEP som verktøy

- Offentlig elektronisk postjournal er presentert som verktøy internasjonalt. De fleste er meget imponert.
- Norge sier de er villig til å hjelpe andre å få i gang dette som verktøy i andre land.



Kanskje vi er Norgesmester, men er vi også verdensmester?



I et internasjonalt perspektiv...

- Vi var ikke først!
- Riktignok er Norden tidlig!
- Resten av verden kommer etter
- Ca. 70 land så langt (*Wikipedia*)

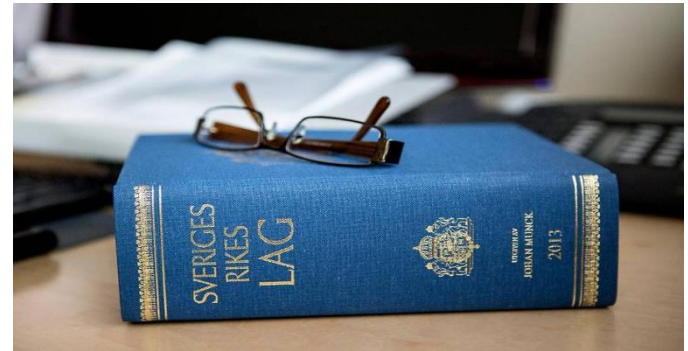
Sverige

- 1766! Tryckfrihet!
- Därefter följs offentlighetsprincipen ... fram till 1856, då tryckfrihetsförordningens ställning som grundlaghotades genom Oscar lagförslag.

Kungssång-ens författare C. V. A. Strandberg hade då skaldat:

*Därför ve den hand, som skär av tungan
På ett folk, som en gång haft en röst!
Ve den, som med vilja sårar lungan
I offentlighetens breda bröst.*

- En vesentlig forskjell:
”**almänna handlingar**”



- Petter Forsskål uttryckte det i sin "Ur tankar om den borgerliga friheten", 1759, typiskt för frihetstidens språk med orden:

”Skrivfrihet uppdriver vetenskaperna till sin höjd, röjer alla skadeliga författningar, tyglar alla ämbetsmäns orättvisa och är regeringen tryggaste försvar i ett fritt rike. Det gör menigheten kär i ett sådant regeringsätt.”

United Kingdom *(Great Britain)*

- Freedom of Information Act (FOI) - 2000 !
- Trinnvis innført fram til 2005
- Mer generelle forespørsler
- Kan ikke være anonym
- Må ikke være «ondsinnnet» (*vexatious*)
- Kompliserte unntakskriterier
- Innsyn kan utløse betaling
- Sentralt klageorgan «Information Commisioner»
- Meget omdiskutert



Land med innsynsrett

Ifølge Wikipedia har disse land en FOI

- Legislation by country
- 2.1 Albania
- 2.2 Armenia
- 2.3 Australia
- 2.4 Azerbaijan
- 2.5 Bangladesh
- 2.6 Belgium
- 2.7 Belize
- 2.8 Bosnia and Herzegovina
- 2.9 Brazil
- 2.10 Bulgaria
- 2.11 Canada
- 2.12 Cayman Islands
- 2.13 Chile
- 2.14 People's Republic of China
- 2.15 Colombia
- 2.16 Cook Islands
- 2.17 Croatia
- 2.18 Czech Republic
- 2.19 Denmark
- 2.20 Dominican Republic
- 2.21 Ecuador
- 2.22 Estonia
- 2.23 Europe
- 2.23.1 Council of Europe
- 2.23.2 European Union
- 2.24 Finland
- 2.25 France
- 2.26 Georgia
- 2.27 Germany
- 2.28 Greece
- 2.29 Hong Kong
- 2.30 Hungary
- 2.31 Iceland
- 2.32 India
- 2.33 Ireland
- 2.34 Israel
- 2.35 Italy
- 2.36 Jamaica
- 2.37 Japan
- 2.38 Latvia
- 2.39 Malta
- 2.40 Liberia
- 2.41 Macedonia
- 2.42 Malaysia
- 2.43 Maldives
- 2.44 Mexico
- 2.45 Montenegro
- 2.46 Netherlands
- 2.47 New Zealand
- 2.48 Nigeria
- 2.49 Norway
- 2.50 Pakistan
- 2.51 Paraguay
- 2.52 Poland
- 2.53 Republic of Moldova
- 2.54 Romania
- 2.55 Rwanda
- 2.56 Serbia
- 2.57 Slovakia
- 2.58 Slovenia
- 2.59 South Africa
- 2.60 South Korea
- 2.61 Sweden
- 2.62 Switzerland
- 2.63 Taiwan (Republic of China)
- 2.64 Thailand
- 2.65 Trinidad and Tobago
- 2.66 Turkey
- 2.67 Uganda
- 2.68 Ukraine
- 2.69 United Kingdom
- 2.70 United States
- 2.71 Uruguay
- 2.72 Zimbabwe

Når begynte prosessen med lov?

- Professor Johs. Andenæs på Det nordiske juristmøte 1951.

«en reform i retning av større offentlighet ville utvilsomt bli hilst med glede av pressen, formodentlig også av Stortinget, men ville nok bli mottatt med blandede følelser av administrasjonens folk»

(Johs Andenæs, Garantier for rettsikkerheten ved administrative avgjørelser, Referat til Det nordiske juristmøte 1951, www.juraportalen.dk/njm)

Forvaltningsloven...

- Innsynrett var foreslått som et kapittel III i forvaltningsloven
- Eneste punkt hvor det var dissens i utvalget
- Det fører da også til at hele emnet om offentlig innsyn ikke blir fremmet i lovforslaget
- Det blir så nedsatt et utval somer skeptisk til ordningen men likevel hadde som mandat å utvikle en lov
- Til slutt fremmet for stortinget i 1969
- Fra femtitallet til loven ble vedtatt skiftet fokus fra rettsikkerheten til å fremme demokratiet

Noe historikk

- Opphav i administrative behov – det danske rentekammersystemet ca. 1740
- Postjournal + kopibok = journalsystemet → grunnlag også i dagens Noark-systemer.
- Journalen har beveget seg fra å være;
 - et administrativt framfinningsverktøy (som den fortsatt er i mange tilfeller)
 - til å bli et innsynsverktøy
- og dermed et av de fremste redskapene vi har for å sikre borgernes demokratiske samfunnsdeltakelse.

Formål

- Hva vil Norge med sitt prinsipp om offentlig innsyn?
 - Demokrati
 - Åpenhet
 - Kontroll
 - Diskusjon
 - Ordskifte
 - Tilitt

Andre lover som regulerer offentlighet

- Grunnloven
- Forvaltningsloven
- Personopplysningsloven
- Bokføringsloven
- Miljøinformasjonsloven
- Sikkerhetsloven
- Riksrevisjonsloven
- og mange flere særlover...

Formål – § 1

"Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. [...]."

Grunnloven § 100 - nynorsk

- Alle har rett til innsyn i dokumenta til staten og kommunane og til å følgje forhandlingane i rettsmøte og folkevalde organ. Det kan i lov setjast grenser for denne retten av omsyn til personvern og av andre tungtvegande grunnar.
- Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for eit ope og opplyst offentleg ordskifte.

Offentlighet som begrep

- Som middel for å løse felles problemer gjennom språklige virkemiddel (samtaleten) forutsettes det et sosialt rom som er åpent for mange, det kaller vi «offentligheten»
- Diktaturet har og sin «offentlighet», men det er enetalen og påbudet som dominerer. En mildere variant er «makteliten» som ensidig proklamerer sitt program.
- Demokrati forutsetter en «offentlighet» som er åpen for alle og som gjør dem til deltakere i et felles prosjekt.

Den borgerlige offentlighet

Jürgen Habermas 1962, på norsk 1972.

- Den dialogiske praksis, kunst, kultur, rett og lignende
- Samtalen øver vår vurdering og et felles grunnlag
- Idealet er den åpne dialogiske samtalen, fri fra alle hinder og undertrykkelse.
- Det deliberative er at forslag stilles opp mot hverandre i en undersøkende granskning og at alle er lydhør for argumenter før man kommer til enighet
- Offentligheten debatterer
- Reføydalisering den dagen vi slutter å diskutere

Borgerlig offentlighets fall (?)

- Så kommer massedemokratiet og da er ikke den politiske diskurs noe mennesker gjør ansikt til ansikt.
- De politiske spørsmål er vanskelig å skille fra hverandre
- Kritisk dialog viker rom for massemedienes monologiske apeller
- Deltagernes ansvar forsvinner fra samtalen, det overlates til en elitegruppe av profesjonelle politikere og profesjonelle journalister (?)
- Er dette prosessen med reføydalisering?
- Mange synspunkt på dette

Offentlig innsyn og demokrati

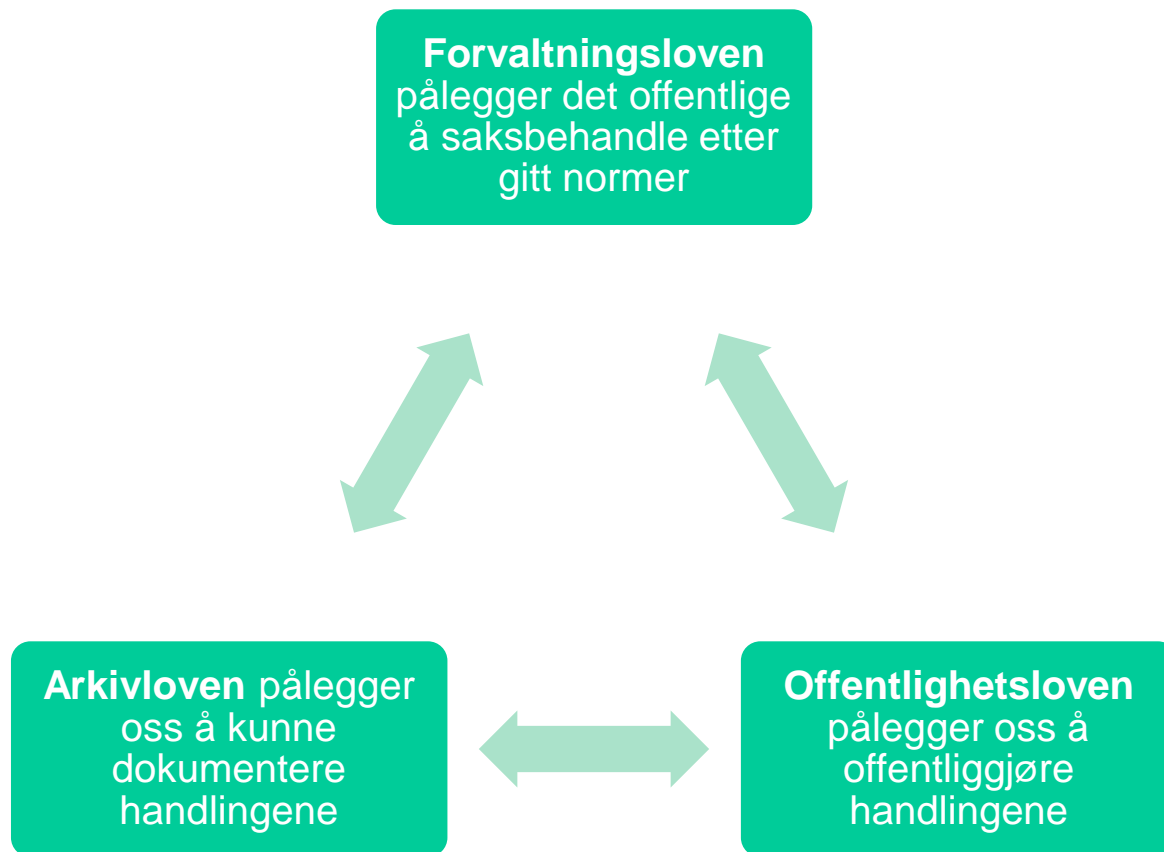
- «Offentleglova» av 2006 kan være et instrument for å oppnå den «offentlige samtale» eller «offentlighet»
- Eller ihvertfall sørge for at samtalen er «opplyst»
- Innsynet gjør at mange kan vite hva som foregår, ikke bare det som aktørene selv velger å framføre i offentligheten
- Men innsynet er ikke «offentligheten» som sådan

Innsynsrett eller offentlighet?

- «Ja takk, begge deler.»
- Innsyn eller offentlighet?
- «Ja takk, men jeg trenger ikke så mye samtale.»
- (*Ole Brumm... han blir spurt om han vil ha honning eller melk til brødet, hvorpå han svarer "Both, please, but don't bother about the bread".*)



De tre lovenes samspill, en treenighet?



Tolkning og praksis



Forvaltningspraksis som rettsgrunnlag

- «Law in books» eller «law in action»?
- Fra et brukerperspektiv:
 - Hva er «fungerende rett»?
 - Hvilken rettsforståelse vil jeg bli møtt med i offentlige kontorer?
 - En dårlig advokat som bare slår opp i læreboken eller lovforarbeider, uten å sjekke hva som faktisk praktiseres
- Fra et beslutningstakerperspektiv:
 - Hva vil min sjef mene om dette?
 - Hva mener departementet om dette?
- Er «fungerende rett» også «riktig rett»?

Fraværet av effektiv kontroll med forvaltningens rettsanvendelse

- Domstolene – av marginal betydning på de fleste områder
- Statlige tilsyn:
 - Av varierende kvalitet, integritet og gjennomslagskraft
 - Påtrykk der betydelige økonomiske konsekvenser
 - Statsrådets intervensjon i kvikksølv-sakene for Trygderetten
 - Signaler til fylkesmennene om å vise tilbakeholdenhet i kontroll med nivå på sosialhjelpstønning og hjelpenivå
- Sivilombudsmannen:
 - Begrenset kapasitet, varsomhet ved tolking av spesiallover, ingen tvangskraft

Forvaltningens rettsanvendelse- Hva kan gjøres?

- Klarere skille mellom juridiske og forvaltningsmessige vurderinger i forvaltningen
 - Saksbehandler vurderer klage over lovlighet av eget vedtak
 - Innsynskrav avgjøres av vedkommende saksbehandler
- Behov for en uavhengig nasjonal forvaltningsdomstol
 - Slik at ikke borgernes rettssikkerhet stopper i departementet
 - Slik at ikke kommuner og fagetater blir overstyrt i fagjuridiske spørsmål
- Behov for et system med sanksjoner – i form av foretaksstraff – ved klare lovbrudd

Journalføring og innsyn

- Dagens innsynsordning bygger på journalføring
- Dagens problem:
 - Dokumentfangst
 - e-post
 - Sms
 - Sosiale medier
 - Flyktig driftsinformasjon (?)
 - Langsiktige dokumenter
 - Forskningsdokumenter
 - Fagsystemer
 - Jpournalføring som begrep!

Journalføringens framtid?

- HVA SKAL TIL FOR Å LYKKES?
- Forankre informasjonsforvaltning strategisk i organisasjonen
- Forstå virksomhetsprosessene og styrke automatisering og digitalisering
- Sikre effektiv og tilpasningsdyktig verktøystøtte

Dokumentasjonsforvaltning

- Nå den formelle oversettelsen av «Records Management»
- ISO 30300 serien - styringsverktøy for dokumentasjonssystemer
- Må bygge på prosessanalyser av dokumentasjon i organisasjonen

TA STYRING!

Arbeide med å få hele organisasjonen til å forstå at:

Informasjonsledelse er mer enn ledelse av enhet med arkivpersonale og arkivløsninger

Forretningsprosesser er mer enn generell saksbehandling og dokumentflyt

Verktøystøtte for arkivfunksjoner er mer enn en eller flere Noark-«godkjente» arkivløsninger



Høring:

- **Høyring - Evalueringen av offentleglova**
- Høring | Dato: 25.02.2016
- Oxford Research AS har i perioden desember 2014 til desember 2015 gjennomført ei evaluering av offentleglova etter oppdrag frå Justis- og beredskapsdepartementet. Evalueringa har bakgrunn i vedtak frå Stortinget i 2006. Evalueringsrapporten vart oversendt til departementet ved årsskiftet 2015/16. Endeleg versjon av rapporten ligg ved her.
- **Status:** På høring
- **Høringsfrist:** 25.05.2016

Hva bør vi diskutere i høringen?

- Hvordan skal arkivenes utvikling og digitalisering avspeile seg i revisjon av offentlighetstenkningen?
- Ikke minst må journalføringsbegreppet og dokumentfangst tematiseres meget nøye!
- Bør loven inneholde straff for brudd på loven?
- Hvordan institusjonalisere kontroll med forvaltningens anvendelse av loven?
- Hva skal dokumentasjonsforvaltningens rolle som aktør i den offentlige samtale være?

EKSTRA LYSARK

Hva gjør vi med arkivene?

- **Open Government Initiative – plan 2013-15**
- **COMMITMENT DESCRIPTION**
- *Automated and specialized case management systems used by public bodies will include archive functions that link to documents and associated metadata, and store these in accordance with approved standards. These functions will ensure preservation of digital documentation in the short and long term as well as transparency and freedom of information.*
- *Consideration will also be given to establishing joint solutions for preserving and making available digital documentation as soon as it is no longer in active administrative use. This will ensure both continued transparency and public confidence that such documentation is retained in its authentic form.*
- **Tiltaket er å revidere arkivloven med forskrifter!**