

Jan Fridthjof Bernt:

«Ikke still spørsmål
du ikke er sikker du
vil like svaret på»

Innlegg på Evalueringskonferansen 2014

Juridisk fakultet, Bergen

19. September 2015

Oppdraget fra Stortinget og departementets forståelse av det

- Flertallet (alle unntatt dagens regjeringspartier):
 - «Stortinget ber Regjeringen om å foreta en *evaluering* av offentleglova i løpet av neste stortingsperiode med hovedfokus på om intensjonene om *mer innsyn* har blitt oppfylt.»
- Justisdepartementet:
 - «ynskjer tilbod på ei forskingsbasert evaluering som skal *frambringe fakta* om korleis offentleglova verkar»
- Et litt underlig forhold mellom fakta og vurdering
 - Vurderingen skal «frambringe fakta»
 - Det motsatte er vel det eneste logiske; vurderinger skal *bygge på* fakta
- En kvantitativ tilnærming:
 - «Evalueringa skal såleis klarleggje kva for nokre føresegner i lova som eventuelt har ført til endringar i mengda innsyn som blir gjeve. Det er særleg viktig at evalueringa kartlegg *omfanget* av innsyn i organinterne dokument og i dokument innhenta utanfrå for intern bruk.»
 - «Evalueringa skal klarleggje den *faktiske situasjonen* med omsyn til korleis lova fungerer, og nærare vurderingar må vere nært knytte til denne faktiske kartlegginga.»

Ramme og tema for evalueringen

- «Det skal i evalueringa ikkje takast stilling til om gjeldande reguleringar er føremålstenlege, og forskarane skal ikkje ta stilling til kva for endringar som eventuelt bør gjerast.»
- Høyre og Fremskrittspartiet i Stortinget: Breder undersøkelsesobjekt
 - «blant annet lovens virkeområde, formålsparagrafen, lovens unntaksbestemmelser, praksis for klage, praktiseringen av meroffentlighetsprinsippet og hvordan loven praktiseres»
- Og vesentlig mindre engstelig vurderingstema:
 - «med sikte på *eventuelle nødvendige korreksjoner* for å oppfylle lovgivers intensjon»
- Øredøvende taushet om denne dissensen etter regjeringsskiftet
 - Én ting er å be andre rydde på loftet, noe annet er å skulle gjøre det selv
- Ett av flere eksempler på at politisk opposisjon konverteres til institusjonell lojalitet når man selv kommer til makten

Evalueringsstema. Hvor *mye* får vi innsyn i?

- «Blir det gjeve meir innsyn under gjeldande offentleglov enn under tidlegare lov?»
 - «I kva grad blir retten til å be om innsyn i samanstillingar nytta? I kva grad blir det utarbeidd og gjeve innsyn i slike samanstillingar?»
 - «I kva grad medfører skadevilkåra at det blir gjeve innsyn der det har vore vurdert å gjere unntak?»
 - «I kva grad blir det gjeve innsyn på grunnlag av merinnsynsføresegna i offentleglova § 11, der tilfellet elles blir vurdert å falle innanfor ei unntaksføresegn?»
- «Korleis fungerer klageordninga etter offentleglova?»
 - «I kva grad blir retten til å krevje ei nærare grunngjeving for eit avslag nytta?»
 - «I kva grad blir det klaga i saker der det fyrst blir gjeve ei nærare grunngjeving for avslaget?»
 - «I kva grad blir det gjeve innsyn i dokument eller opplysningar som det skulle eller burde vore gjort unntak for?»

19.09.2014

Jan Fridthjof Bernt:
Ikke still spørsmål du ikke er sikker du vil like svaret på

Hva har man *ikke* spurt om

- **Etterleves reglene om journalføring av dokumenter?**
 - Mht. *hva* som journalføres – herunder e-post og SMS?
 - Mht. *når* det journalføres?
 - Mht. *hvordan* det journalføres – hvor mye som sladdes eller gjøres intetsigende?
- **Hvor mange avslag gis det?**
- **Hvilken begrunnelse gis for avslagene?**
- **Hva er de vanligste feilene ved ulovlige avslag?**
- **Hvor ofte benyttes forhåndsklassifisering av dokumenter?**
- **Hvem foretar vurderingen i tvilstilfelle**
 - **Saksbehandler selv eller en kompetent jurist?**
- **Hvor lang er saksbehandlingstiden ved innsynsbegjæringer – og ved klage over avslag?**
 - **Bare:** «Korleis blir tidsfristane for behandling av innsynskrav opplevd og praktisert?»
- **Reageres det tjenestemessig på gjentatt alvorlige feil ved lovanvendelsen?**

I stedet: Hva *koster* innsynsretten?

- «Kor mykje ressursar går med til å oppfylle krava i lova for dei organa som lova gjeld for, og har dette endra seg samanlikna med den tidlegare lova?»
- «Påverkar innsynsretten og offentleglova saksbehandlinga i det offentlege og kvaliteten på denne? I så fall på kva måte?»
- «I kva grad blir det gjeve innsyn i organinterne dokument?»
 - «I kva omfang blir det kravd innsyn i organinterne dokument?»
 - «I kva omfang blir det gjeve slikt innsyn?»
 - «Kva for typar organinterne dokument blir det kravd innsyn i? Kva for typar blir det gjeve eller nekta innsyn i?»
 - «I kva grad blir slike dokument journalførde?»
- «Kor mykje ressursar går med til å oppfylle krava i lova for dei organa som lova gjeld for, og har dette endra seg samanlikna med den tidlegare lova?»
- Men ikke: Hvor store ressurser – private og offentlige – brukes på å femsette krav og treffe avgjørelser knyttet til uklare eller vanskelig tilgjengelig unntakshjemler?
- Regelforenkling er *ikke* et tema

Fullstendig fravær av kritiske spørsmål om nytten av ulike unntakshjemler

- Det spørres om hvor mange og hva slags selvstendige rettssubjekter som faller utenfor loven, men ikke om hvor stor og hvilken type belastning det *er* å gå inn under loven
 - Bare: «Påverkar innsynsretten og offentleglova konkurransesituasjonar mellom føretak? Korleis skjer eventuelt dette, og kva er konsekvensane?»
- Det reises spørsmål om
 - «Kva for utfordringar ligg i tolkinga og praktiseringa av offentleglova § 23 tredje ledd», men ikke om:
 - Behovet for å utsette innsynsretten helt frem til tildeling er foretatt, og ikke om det egentlige problemet:
 - Fraværet av presise regler om hvilken type opplysninger som skal være underlagt taushetsplikt
- Det stilles spørsmål om
 - «Er lova grei å forstå for brukerne? Finn dei fram til rettane sine?»
 - Men ikke om *forvaltningen selv* mestrer reglene, og om hvilke omkostninger det kompliserte regelverket påfører det offentlige

Mulige inntak til kvalitativ vurdering

- Om innsyn i organinterne dokument:
 - «Korleis blir retten til innsyn i kommunale ... saksdokument praktisert?»
 - «Er det særskilte utfordringer knytte til offentleglova § 16 ...?»
- Om begrunnelsesplikten ved avslag på innsynskrav:
 - «I kva grad tek grunngjevinga for seg skadevilkåret når avslag er grunngjeve i ei unntaksføresegn som inneheld eit skadevilkår?»
- Om gjennomføringen av kravet om vurdering av merinnsyn:
 - «I kva grad blir det klaga der avslag skuldast at det ikkje blir gjeve meirinnsyn, medan det er klarlagt at tilfellet er omfatta av ei aktuell unntaksføresegn?»
 - «I kva grad overprøver klageinstansane meirinnsynsvurderinga ...?»
- Om effektiviteten av klageordningen:
 - «I kva grad overprøver klageinstansane ... om det ligg føre teieplikt?»
- Om innsynsretten som kvalitetssikring:
 - «Påverkar innsynsretten og offentleglova saksbehandlinga i det offentlege og kvaliteten på denne? I så fall på kva måte?»

Men: Ikke fortell meg hvordan jeg skal styre trikken!

- «Det ligg *klart utanfor* mandatet for evalueringa å gå inn på korleis dei ulike reglane bør utformast, eller å kome med konkrete framlegg til endringar eller presiseringar i lova eller forskrifta. Slike spørsmål og vurderingar vil bli teke opp i departementet si eiga oppfølging av evalueringsrapporten som forskarane legg fram.»
- Man spør etter *synspunkter* på det store spørsmålet:
 - «Opplever nokon behov for strukturendringar, at lova sitt system for innsyn bør endrast? På kva måte?
- Men så føyes det til:
 - «Det skal ikkje takast stilling til eventuelle synspunkt som kjem fram her.»
- Dette kan man kalle effektiv «oppholdende strid»

Evaluering eller datainnsamling?

- «Kritikk er farlig det!»
- Hadde det ikke vært bedre for departementet om det kunne ta utgangspunkt for sin egen evaluering i kritiske synspunkter fra uavhengige eksperter i stedet for frå et embetsverk som klart har sin egen agenda?
- Den eneste politiker som klarte å frigjøre seg fra sir Humphreys sofistikerte styringsteknikker, var Per Borten
 - Han tvang igjennom at vi fikk Offentlighetsloven av 1970
 - Men måtte akseptere at den ble basert på et utkast skrevet av noen som primært mente vi ikke burde ha en slik lov
- Hvor er det politiske lederskapet?
- Har løven i kontrollkomiteen i Stortinget nå blitt båndhund i Justisdepartementet?