

Fornyings- og administrasjonsdepartementet  
[Postmottak@fad.dep.no](mailto:Postmottak@fad.dep.no)

Deres ref  
200700609

Vår ref  
2009-052

Dato  
24.6.2009

### **Statens kommunikasjonspolitikk – høring**

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier (trykt presse, radio, tv og internettpublikasjoner) i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende forening for redaktører i alle former for nyhets- og aktualitetsmedier i Norge (dagspresse, ukepresse, magasiner, fjernsyn, radio og internett).

Vi viser til høringsbrev av 31.3.2009 med utkast til ny statlig kommunikasjonspolitikk. Norsk Redaktørforening og Norsk Presseforbund vil med dette avgi en felles høringsuttalelse:

Vi vil innledningsvis kreditere FAD for en god dialog rundt fastsettelsen av ny kommunikasjonspolitikk, både gjennom høringskonferanser, og ved å tilrettelegge for bruk av elektroniske verktøy, som coveritlive og twitter, samt tv-overføring fra siste konferanse. Dette har medført at langt flere har kunnet følge debatten rundt de nye retningslinjene, og har dermed ført til en langt mer demokratisk prosess enn vanlig.

Vi vil samtidig oppfordre FAD til å ta med de innspill som har kommet også gjennom disse kanalene i det videre arbeidet, slik at ikke det blir formen på innspillene som avgjør hva som blir vektlagt i det endelige utkastet. Vi viser her spesielt til det som ligger ute på livebloggen fra sist konferanse (som det også er lenket til fra FADs hjemmeside), og debatten på twitter merket "#statkompol".

**Vår høringsuttalelse er lagt opp på følgende måte: Innspill og begrunnelser i punkt 1-3, og forslag til endringer i punkt 4.**

#### **1. Kommunikasjonspolitikkens rettslige forankring**

En hovedsvakheter med utkastet er en gjennomgående mangel på rettighetstenkning. Slik det står i utkastet, kan man få inntrykk av at staten har et *mål* om å nå flest mulig, et *mål* om mer åpenhet og et *mål* om mer deltagelse, uten at det understrekes at dette er noe vi har krav på gjennom grunnleggende menneskerettigheter forankret først og fremst i EMK art 10, grunnloven § 100, offentleglova og miljøinformasjonsloven. En tydeligere henvisning til nevnte rettskilder vil bevisstgjøre både forvaltningen og den enkelte samfunnsborger om at

dette er noe vi kan *kreve* i kraft av disse, noe som igjen vil kunne gjøre politikken mer effektiv og gjennomførbar, og styrke dens rettskildemessige status. Det er etter vårt syn ikke tilstrekkelig at denne type henvisninger tas med i forordet, det må inn i selve retningslinjene og i samtlige punkter der dette er relevant. Sistnevnte er viktig ettersom kommunikasjonspolitikken er et oppslagsverk som sjelden kommer til å bli lest sammenhengende. Vi viser til forslagene i punkt 4.

## 2) Forholdet mellom offentleglova og statlig kommunikasjonspolitikk

Ett av hovedformålene med den nye offentleglova som trådte i kraft 1.1.2009, er å korrigere praksis i en retning som er forenelig med lovens innhold, herunder de kravene som følger av grunnlovens § 100(5). Sivilombudsmannen har gjentatte ganger påpekt at innsynsretten praktiseres feil, og at dette i stor grad skyldes en manglende bevissthet og grunnholdninger i forvaltningen rundt åpenhet og innsyn. Dette ble senest understreket i årsmeldingen for 2008, kap V:

*"Jeg har tidligere, blant annet i min høringsuttalelse til den nye offentleglova, fremholdt at den holdningsendringen i forvaltningen som offentlighetsloven tok sikte på, ennå ikke har fått fullt gjennomslag. Mange av de klagesakene jeg behandler, bærer preg av at grunnholdningen i forvaltningen ikke alltid er i samsvar med formålet bak offentlighetsprinsippet. Også regjeringen har i St.meld. nr. 32 (1997 - 1998) s. 91 og 106 - 108, pekt på at en mangelfull praktisering av lovens intensjoner bl.a. skyldes forvaltningens holdninger".*

Tilsvarende følger av ombudsmannens høringsuttalelse til den nye offentleglova (tatt inn i årsmeldingen for 2004, dokument nr 4 2004-2005, s. 20) og oppslag i Aftenposten 3.7.08: (<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article2519310.ece> )

Ettersom kommunikasjonspolitikken er et tillegg til de lover og regler vi allerede har, bør den også fungere som et redskap til at disse lover og regler praktiseres rett. Det er dessuten sagt eksplisitt i forordet fra statsråd Heidi Grande Røys at politikken skal bidra til å styre praksis, jf. følgende utdrag: *"Politikken i seg sjelv utløyer ikkje krav til nye tiltak i verksemdene, men skal påverke praksis og prioriteringar i kommunikasjonsarbeidet framover".*

Offentleglova og dens forarbeider gir klare føringer for praktiseringen av flere sider av offentlighetsprinsippet. Vi viser her spesielt til plikten til å utøve meirinnsyn (§11) og plikten til å ta i bruk de muligheter som ny teknologi gir. I Innst. O. nr 41 (2005-2006) uttaler Stortinget blant annet følgende:

*"F l e r t a l l e t viser til at utlegging av journaler på Internett vil lette tilgjengeligheten til journalene og dermed styrke offentlighetsprinsippet. F l e r t a l l e t mener at de muligheter den teknologiske utviklingen her gir til større åpenhet bør utnyttes."*

På bakgrunn av dette mener vi det er en stor svakhet med utkastet at det ikke inneholder konkrete henvisninger til offentleglova og de regler og prinsipper som følger av denne. Foruten å svekke kommunikasjonspolitikken rettslige forankring, er dette en dårlig utnyttelse av de muligheter man her står overfor til å følge opp klare føringer fra Sivilombudsmannen og Stortinget om å skjerpe praksis på dette området. Vi viser til forslagene i punkt 4.

### 3) Merknader til enkeltpunkter i forslaget

#### Del 1 og 2: Helhetsprinsippet

Vi stiller spørsmål ved betydningen av dette prinsippet. Det fremgår av utdypingen i del 2 at man i dette mener at "statlige virksomheter skal samordne sin informasjon [...] slik at informasjonen framstår helhetlig for mottakeren."

En stor del av informasjonen i det offentlige er usammenhengende og motstridende. Dette er en konsekvens av at vi skal ha bredest mulig tilgang til forvaltningens kildemateriale. Offentleglova gir rett til innsyn i grunnlagsdokumenter, også i saker som ikke er ferdigstilte. Dette skal nettopp sikre muligheten for en uavhengig kontroll av at saker er tilstrekkelig utredet, og skal bidra til å styrke tillitten til forvaltningen. Det er viktig at vi ikke får et prinsipp som setter helhet framfor mangfold, og som tilrettelegger for en praksis der motstridende informasjon holdes tilbake for ikke å "forvirre" mottakeren.

Primært mener vi derfor dette prinsippet slik det er foreslått, ikke hører hjemme i informasjonspolitikken. Prinsippet om deling av informasjon er etter vårt syn tilstrekkelig ivaretatt i prinsippene om å "nå alle" og "aktiv".

Hvis skal beholde et prinsipp om helhet, må det i hvert fall i utdypingen presiseres at det er viktig at ulike syn kommer fram, og at prinsipp om samordning ikke er til hinder for at ulike syn kommer fram, selv om de kommer fra ett og samme organ. Vi viser til forslaget i punkt 4.

#### Del 3, punkt 3.6: Mediekontakt

##### Ansattes ytringsfrihet

Vi registrerer at innholdet i grunnlovens § 100 og EMK art. 10 om ytringsfrihet er tatt inn i punkt 3.6, tredje avsnitt i retningslinjene, og mener dette er en viktig påminnelse som hører hjemme i den statlige kommunikasjonspolitikken. Samtidig mener vi det er viktig å ta inn en henvisning til hvor dette er forankret (grl. § 100, EMK art 10), jf. det vi har sagt i punkt 1 om betydningen av å forankre kommunikasjonspolitikken rettslig.

Vi frykter imidlertid at formuleringene om ytringsfrihet og lojalitetsplikt, inntatt i fjerde avsnitt, andre og tredje setning, kan misforstås og i verste fall påvirke praksis i feil retning. I motsetning til hva en kunne få inntrykk av på høringsmøtet den 11.juni, der flere representanter fra kommunikasjonsenhetene i staten uttrykte bekymring for hvordan det skal gå hvis alle ansatte begynner å uttale seg på statens vegne, er problemet i virkeligheten en utbredt misforståelse rundt ansattes rett til å uttale seg vs. lojalitetsplikten.

Denne påstanden har klar og entydig støtte fra Sivilombudsmannen, som tok opp dette temaet særskilt i sin årsmelding for 2006. Vi tillater oss å gjengi følgende fra årsmeldingen, s. 24-35 (våre uthevninger i fet skrift):

*"Meningsytring i det offentlige rom er en grunnleggende forutsetning for et velfungerende demokrati. I Norge er ytringsfriheten konstitusjonelt vernet gjennom Grunnloven § 100, sist endret ved Stortingets grunnlovsvedtak 30. september 2004. **Det fremgår av forarbeidene at ytringsfriheten for ansatte ble styrket ved grunnlovsendringen.** I sin alminnelighet må Grunnloven § 100 antas å gi et sterkere vern om ansattes ytringsfrihet enn det som følger av*

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10. Utgangspunktet er at ansatte har ytringsfrihet på lik linje med alle andre. Det er begrensningene i ytringsfriheten som må begrunnes – ikke den ansattes ytringsfrihet.

Jeg har i flere saker de senere årene understreket betydningen av å respektere offentlig ansattes ytringsfrihet.(...)

**Min erfaring gjennom kontakt med borgerne og arbeidet med klagesakene er at offentlige arbeidsgivere i praksis søker å legge bånd på offentlig ansattes ytringsfrihet, i strid med grunnlovsvernet.** Dette gjelder ikke bare politiske og faglige ytringer om oppgaveløsning i den offentlige forvaltning, men også ytringer om kritikkverdige forhold i forvaltningen (såkalt varsling). Det kan synes som Grunnlovens styrkede vern om ytringsfriheten ennå ikke har fått det tiltenkte gjennomslag i praksis, og at flere offentlige arbeidsgivere fortsatt praktiserer et foreldet syn på ansattes ytringsfrihet og rett til varsling. **Dette reiser spørsmål om det bør iverksettes tiltak med sikte på informasjon og holdningsendring blant ledere i den offentlige forvaltning. (...)**

Hensynet til åpen informasjon og debatt i et demokrati tilsier at også arbeidsgivere må leve med uenighet og kritikk av forhold på arbeidsplassen. (...). I St.meld.nr. 26 om endring av Grunnloven § 100 er det klart gitt uttrykk for at «arbeidsgivere må tåle et visst nivå av offentlig kritikk fra egne ansatte» og at «arbeidsgivere må lære seg toleranse for uenighet og kritikk ... og lære seg å bruke motinnlegg og korrigerende ytringer som viktigste virkemiddel, fremfor arbeidsrettslige tiltak mot den ansatte». Jeg slutter meg til dette synet.

Det er i samfunnets interesse at kritikkverdige forhold i den offentlige forvaltning blir kjent, slik at de ansvarlige gis anledning til å rydde opp. Også ansatte som sitter med kunnskap om kritikkverdige forhold på egen arbeidsplass må derfor ikke bare ha rettslig adgang, men også gis faktisk mulighet, til å gå videre med opplysningene.

”Debatten om ansattes ytringsfrihet er gjennomgående lenket til spørsmål om den ansattes lojalitetsplikt, der fokus er arbeidstakers plikter overfor sin arbeidsgiver. **Offentlig ansatte må fremfor alt ha lojalitet til befolkningen og det samfunnet som den offentlige forvaltning skal tjene.** Dette er et grunnleggende hensyn bak all offentlig forvaltning, som etter mitt syn fortjener større oppmerksomhet både i den offentlige debatt og ved avgjørelsen av de rettslige spørsmål som oppstår i saker om såkalt «varsling».”

Også i den senere tiden har Sivilombudsmannen i flere av sine uttalelser kommet med kritikk av forvaltningens manglende vern av ytringsfriheten, se feks. Sak 2007/ 544 og sak 2006/1632. I begge disse uttalelsene understreker Sivilombudsmannen at offentlig ansatte har et bredt spillerom for egne meninger, også om forhold på egen arbeidsplass. Vi viser til følgende utdrag:

”(..)Forholdet mellom ansattes ytringsfrihet og lojalitetsplikt beror i dag på en bredt sammensatt vurdering av en rekke kryssende hensyn, med Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 som grunnlag, rettesnor og ramme. Som utgangspunkt gjelder ytringsfriheten også forhold som hører inn under arbeidsområdet og som berører forholdet til arbeidsgiveren. Offentlig ansatte har et vidt spillerom – både i form og innhold – for offentlig å gi uttrykk for sin mening, også om forhold på eget arbeidsområde og endog på egen arbeidsplass. (sak 2006/1632)”

I sak 2007/544 kommer ombudsmannen spesielt inn på utforming av retningslinjer for kommunikasjon:

*"Som nevnt ovenfor er det eksplisitt nevnt i NOU 1999: 27 at **hensynet til allmennheten nettopp tilsier at fagpersoner får delta i ordskiftet**. Videre er det i St.meld. nr. 26 (2003-2004) på side 109-110 påpekt at «arbeidsgivere må tåle et visst nivå av offentlig kritikk fra egne ansatte» og «lære seg toleranse for uenighet og kritikk». Jeg påpeker at det også kan være av det gode for kommunen. På side 108 i stortingsmeldingen pekes det bl.a. på at uttalelser fra underordnede undertiden kan bidra til at viktige fakta kommer på bordet, og sågar til at ledelsen får «relevant styringsinformasjon» som ellers ikke ville komme frem. Særlig i saker som har stor allmenn interesse kan underordnede derfor ha rettslig adgang til å gå imot kommunens syn i media - også på egne fagområder. Sitatene ovenfor fra presse- og arbeidsreglementene etterlater tvil om de ansatte i Y kommune har tilstrekkelig frihet i så måte. En passus om at ytringsfriheten må avveies mot lojalitetsplikten gir imidlertid ikke grunn til merknader fra min side. **Reglementene må videre ikke formuleres slik at de kan gi inntrykk av at de ansatte kun kan uttale seg som privatpersoner, og ikke som arbeidstakere, jf. det jeg har sagt under punkt 2.**"*

Departementet har med andre ord fått svært klare signaler fra Sivilombudsmannen om at det er behov for en tydeliggjøring og presisering av offentlig ansattes ytringsfrihet. Det vil derfor være i tråd både Sivilombudsmannen og Stortingets vilje, å ta tak i dette i forbindelse med ny statlig kommunikasjonspolitikk. Motsatt vil det være svært uheldig om den nye politikken uformers på en måte som bidrar til en forverring av den situasjonen Sivilombudsmannen beskriver.

Våre medlemmers erfaringer er dessuten at offentlig ansatte deltar langt mindre i den offentlige debatt enn det de har adgang til. Dette underbygges blant annet av leder i fagråd for offentlige kommunikasjon, Astrid Mjærum, som under høringsmøtet den 11. juni i år uttalte at det er vanskelig å få ansatte til å uttale seg offentlig om faglige spørsmål, selv når de blir oppfordret til det av ledelsen.

Endelig mener vi formuleringene i forslaget går lenger i å begrense ansattes ytringsfrihet enn det etiske retningslinjer for statstjenestemenn, punkt 3.3. m. kommentarer, gjør. I så fall står vi overfor en motstrid mellom to typer regelverk av samme trinnhøyde. Det er enkelt å løse dette ved å, i stedet for å gå inn på avveiningen mellom lojalitet/ytringsfrihet slik man har gjort i forslaget, ta inn en henvisning til de etiske retningslinjene, punkt 3.3. Vi viser til forslaget i punkt 4.

De nye retningslinjene for kommunikasjon kan bidra til å rydde opp i en praksis som strider med grunnleggende rettigheter i et demokrati. En god politikk på dette område kan ikke minst være med å skape en kultur der offentlig ansatte ikke er redde for å si sin mening innenfor sitt fagområde, noe som igjen bidrar positivt til informasjonsfriheten og den offentlige debatten. FAD bør benytte denne muligheten. Vi viser til forslagene i punkt 4.

### **Punkt 3.6, femte avsnitt: Eksklusivitet**

Vi viser til følgende utdrag fra forslaget: *”Mediene skal ha lik rett til innsyn. Alle medier skal behandles med respekt og imøtekommenhet når de etterspør informasjon. Som hovedregel bør informasjonen gjøres tilgjengelig for alle medier samtidig. Statlige virksomheter kan henvende seg til bestemte medier først, hvis det gjør at flest mulig i målgruppen får informasjonen.”*

Vi mener sistnevnte setning kan misforstås som et klarsignal til å inngå eksklusive avtaler så lenge det er nødvendig for å få bredest mulig dekning. Under høringsmøtet den 11. juni bekreftet direktør i IMDI Osmund Kaldheim at det er grunnlag for en slik forståelse da han uttalte at denne ga grunnlag for en praksis der ”alt er lov, så lenge målet er godt nok”.

Også andre representanter fra forvaltningen har gitt uttrykk for en forståelse om at utkastet ikke utelukker avtaler om eksklusivitet, så lenge det er eneste måten å få omtale av en viktig sak.

En slik tolkning vil være i strid med offentleglova § 6 som oppstiller et klart forbud mot forskjellsbehandling:

*”Ved behandling av saker etter lova her eller i andre tilfelle der det blir gitt tilgang til informasjon, er det ikkje høve til noka slags forskjellsbehandling mellom samanliknbare tilfelle eller til å avtale at nokon skal ha einerett på tilgang til informasjon.”*

På bakgrunn av ovenstående er det vår syn at det er en reell fare for at formuleringen i punkt 3.6, femte avsnitt i forslaget tilrettelegger og gir klarsignal for en praksis som vil være i strid med offentleglova. Og da er det verken betryggende eller tilstrekkelig at ordlyden er kvalitetssikret av lovavdelingen, slik Wenke Lyngholm presiserte på høringsmøtet 11. juni.

I lys av dette mener vi denne formuleringen må tas ut av kommunikasjonspolitikken, og heller erstattes med en henvisning til offentleglovas forbud mot eksklusivitet. Vi viser til forslaget i punkt 4.

## **4) FORSLAG TIL ENDRINGER (våre forslag til endringer står i kursiv):**

### **Del 1: mål og prinsipper**

#### Målene

I tillegg til de tre målsettinger som er foreslått, foreslår vi et nytt, fjerde punkt:

- *Sikre offentlighetsprinsippet i grunnlovens § 100 og EMK art 10, samt en effektiv og korrekt praktisering av offentleglova, miljøinformasjonsloven og andre lover som skal sikre innsyn.*

#### Prinsippene:

Som nevnt mener vi prinsippene må forankres til relevante rettskilder. På de punkter vi foreslår å ta inn denne type henvisninger i del 1, foreslår vi å ta inn tilsvarende henvisning i

utdypingen av prinsippene i del 2, jf. det vi tidligere har sagt om at kommunikasjonspolitikken vil fungere som et oppslagsverk og ikke et helhetlig dokument.

Til prinsippet om ”**Åpenhet**” foreslår vi å endre at staten skal ”*fremstå*” som åpen, til at den skal ”*være*” åpen. Å skrive at staten skal fremstå som åpen, kan tyde på at det er omdømmebygging som er målet. Et godt og åpent omdømme skal være en konsekvens av åpenhet, og ikke et mål i seg selv. Dette synspunktet ble også fremmet under høringsmøtet den 11. juni fra leder i fagråd for offentlige kommunikasjon; Astrid Mjælrum. En slik endring er også i tråd med ordlyden i offentleglova, der det heter at ”*..offentleg verksemd er open og gjennomsiktig.*”

I tillegg mener vi det bør tas inn en henvisning til offentleglova § 1, ettersom denne gir rettslig forankring for et slikt mål.

**Forslag:** ”I sin kommunikasjon med innbyggerene skal staten *være* åpen, tydelig og tilgjengelig, jf. offentleglova § 1 ”*Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiktig, for slik å styrkje informasjons- og yringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå älmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon.*”

Til prinsippet om å ”**nå alle**”, foreslår vi å ta inn en henvisning til forbudet mot eksklusivitet i offentleglova:

**Forslag:** ”Nå alle. Staten skal sørge for at relevant informasjon når fram til alle berørte på samme tid. Det er forbudt å inngå avtaler om at noen skal ha enerett på offentlig informasjon, jf. offl. § 6.”

Til prinsippet om ”**helhet**” mener vi dette skal tas helt ut, jf. begrunnelsen over i punkt 3. Dersom en likevel beholder prinsippet, må det presiseres at dette ikke er til hinder for at ulike syn og motstridene opplysninger kommer fram.

**Forslag:**

Primært: Ta ut prinsippet om helhet

Subsidiært: Helhet: Med helhetsprinsippet menes at statlige virksomheter skal samordne sin informasjon og informasjonsvirksomhet *slik at det er enkelt å finne den informasjonen man søker.* Prinsippet om helhet griper ikke inn i retten etter offentleglova om tilgang til dokumenter, selv om disse inneholder motstridende opplysninger.

## **Del 2 Utdyping av prinsippene:**

### Åpenhet:

I siste avsnitt under punkt om åpenhet, foreslår vi å endre ordlyden fra ”samspill” til ”dialog”. Uttrykket ”samspill” kan tyde på et ikke uavhengig samarbeid mellom medier og forvaltning, noe som vi være klart i strid med grunnleggende demokratiske verdier, Vær Varsom-plakaten, og Redaktørplakaten. Ved å bruke begrepet ”dialog” tydeliggjør man at dette kun går på informasjonsutveksling, og ikke innholdet i det som publiseres.

Videre foreslår vi å ta inn en henvisning til relevante rettskilder, herunder en presisering av hva som ligger i prinsippet om merinnsyn.

**Forslag:** ” Staten må legge vekt på en *god dialog* med mediene og sikre dem og innbyggerene innsyn i sin virksomhet, slik som er kravet etter grunnloven § 100, offentleglova, jf. spesielt formålsbestemmelsen i § 1 og prinsippet om merinnsyn i § 11 og miljøinformasjonsloven.

*Det er et grunnleggende prinsipp i offentleglova at alle opplysninger som skal unntas fra offentlighet, må veies opp mot samfunnets interesse i å få tilgang til opplysningene. Det følger av merinnsynsprinsippet (§11) at man bør gi innsyn i de tilfeller der den offentlige interessen veier tyngre enn behovet for innsyn.*

*Alle statlige virksomheter skal sørge for at alle ansatte har god kjennskap til gjeldende regelverk som skal sikre innsyn og hvordan dette skal praktiseres”.*

#### Medvirkning:

I tredje avsnitt bør det tas inn en henvisning til kravet fra Stortinget om å ta i bruk elektroniske hjelpemidler, jf. det som tidligere er sagt om dette i punkt 2.

**Forslag:** For å skape gode arenaer for medvirkning og involvering, må statlige virksomheter aktivt dele sin informasjon med andre, og bruke ulike kanaler og virkemidler for å nå de aktuelle gruppene. *Statlige virksomheter skal benytte de muligheter som ligger i ny teknologi, og holde seg oppdatert på nye løsninger, ettersom dette styrker demokratiet, jf. I Innst. O. nr 41 (2005-2006): ”F l e r t a l l e t mener at de muligheter den teknologiske utviklingen her gir til større åpenhet bør utnyttes.”*

I avsnittet nederst på s. 5, foreslår vi å ta inn en henvisning til at den alminnelig høringsfristen er 3 måneder. Under rundbordskonferansen den 29. oktober 2007 ble det spilt inn at det var et demokratisk problem at høringsfrister ofte ble satt kortere enn hovedregelen, i strid med høringsinstruksen, jf. innspill fra Naturvernforbundet ved leder Lars Haltbrekken. Flere representanter fra Advokatforeningen kom også med kritikk av dette i Juristkontakt 8.11.2008: <http://www.juristkontakt.no/Nyheter/Svart-korte-horingsfrister/>

En slik praksis gjør det spesielt vanskelig for organisasjoner som ofte har begrensede ressurser å sette seg inn i kompliserte saker, og gi uttalelser som ivaretar sakens opplysning på en tilfredsstillende måte. Dette fører til dårligere utredninger før viktige beslutninger tas, og utgjør dermed både et demokratisk problem, og en svekkelse av kvaliteten på de beslutningene som tas.

**Forslag:** ”De som har gitt innspill, må få tilbakemelding om den endelige beslutningen. Ved offentlige høringer må alle berørte grupper få anledning til å delta og gis tilstrekkelig tid til å svare, jf. kravet om 3 måneders høringsfrist som følger av høringsinstruksen ”

#### Nå alle

Her foreslår vi å ta inn henvisning til forbudet mot eksklusivitet i offentleglova § 6, som et nytt fjerde avsnitt (etter avsnittet ”I noen sammenhenger..”):



**Forslag:** Staten skal sørge for at relevant informasjon når fram til alle berørte på samme tid. Det er forbudt å inngå avtaler om at noen skal ha enerett på offentlig informasjon, jf. offl. § 6. ”

Aktiv:

Her foreslår vi å ta inn en henvisning til offentleglova i sin helhet, og spesielt §§ 3 (retten til innsyn), 6 (forbud mot eksklusivitet) 7 (fri gjenbruk) og 8 (gratis innsyn). Dette er spesielt viktig når man nevner spesifikt lovregler som begrenser innsyn og bruk, jf. henvisninger til personvern og opphavsrett. Dette bør tas inn som et nytt annet avsnitt:

**Forslag:** ”Offentleglova gir klare føringer for innsyn og deling av offentlig informasjon. Vi minner her spesielt om hovedregelen om rett til innsyn i offentlige dokumenter (§3), forbudet mot eksklusivitet (§6), hovedregelen om fri gjenbruk (§7) og hovedregelen om gratis innsyn (§8). ”

### **Del 3 Utdyping av politikken på utvalgte områder:**

#### **3.1. Lederansvar:**

I tredje avsnitt foreslår vi å ta inn en henvisning til relevante rettskilder:

**Forslag:** ”Kommunikasjon er et virkemiddel på lik linje med andre virkemidler for at staten skal nå ønskede resultater, og må integreres i arbeidsprosessene. Kommunikasjon skal bidra til at staten oppfyller de forpliktelser som følger av det grunnlovsfestede offentlighetsprinsippet, offentleglova, miljøinformasjonsloven og andre regler som skal sikre innsyn i forvaltningen.

Videre foreslår vi et nytt avsnitt etter femte avsnitt:

**Forslag:** ”Det er spesielt viktig at ledere på alle nivåer har god kjennskap til offentleglova og de prinsipper som følger av offentlighetsprinsippet, herunder prinsippet om merinnsyn som framgår av offentleglova § 11. Her har ledere et særlig ansvar. ”

#### **3.2. Informasjon om rettigheter og plikter:**

Øverst på s. 9 foreslår vi et nytt tredje avsnitt:

**Forslag:** ”Innsynsretten etter offentleglova skal sikre innsyn i grunnlagsdokumenter for de beslutninger som tas. Det er derfor viktig at det utøves åpenhet i denne type dokumenter, i tråd med kravet om merinnsyn i offl. § 11 ”

#### **Punkt 3.3 Elektronisk informasjon:**

Som i punkt 2 foreslår vi å ta inn en henvisning til til kravet fra Stortinget om å ta i bruk elektroniske hjelpemidler. Dette foreslås inn i tredje avsnitt, ny annen setning:

**Forslag:** ”Statlige virksomheter skal benytte de muligheter som ligger i ny teknologi, og holde seg oppdatert på nye løsninger, ettersom dette styrker demokratiet, jf. I Innst. O. nr 41

(2005-2006): "Flertallet mener at de muligheter den teknologiske utviklingen her gir til større åpenhet bør utnyttes."

### Punkt 3.6 Mediekontakt:

Vi viser til tredje avsnitt i utkastet:

"En ansatt i statlig virksomhet har full rett og anledning til å delta i samfunnsdebatten, både som fagperson og som privatperson. Det er spesielt verdifullt at fagfolk deltar i den offentlige samfunnsdebatten på sine egne fagområder."

Her foreslår vi å fremheve ansattes ytringsfrihet i tråd med Sivilombudsmannens uttalelser, jf. det vi har sagt over om dette i punkt 1 og 2.

**Forslag ny siste setning, tredje avsnitt:** "Det er derfor nødvendig og i tråd med offentlighetsprinsippet at det tilrettelegges for enkel og rask tilgang til fagfolk i forvaltningen.

Vi foreslår å ta vekk fjerde avsnitt, og heller skrive følgende:

**Forslag nytt fjerde avsnitt:** Den alminnelige ytringsfriheten er rettslig beskyttet i Grunnloven §100 og EMK artikkel 10. Ansattes ytringsfrihet er omfattet av dette alminnelige vernet om ytringsfriheten, og utgangspunktet er at ansatte har ytringsfrihet på lik linje med alle andre, se Ytringsfrihetskommissjonen i NOU 1999:27 kap. 6.2.4.1. Å nekte en offentlig ansatt å si meningen sin innen eget fagfelt, vil være et ulovlig inngrep i ytringsfriheten. Når en statsansatt deltar i samfunnsdebatten, skal det gå klart fram om hun eller han uttaler seg som privatperson eller på vegne av virksomheten, jf. "Etliske retningslinjer for statstjenesten, punkt 3.3" og Justisdepartementets merknad til Grunnloven §100 annet ledd:

«Bestemmelsen gir ingen rett til å uttale seg på vegne av andre. Dersom en ansatt nektes å uttale seg på vegne av sin arbeidsgiver, er dette ikke en innskrenkning i ytringsfriheten etter annet ledd.» (St.meld. nr. 26 (2003-2004) side 182).

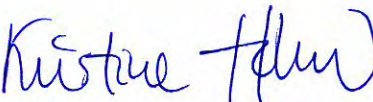
Vi har ingen øvrige merknader til forslaget. Dersom noe er uklart, eller departementet har spørsmål til vår høringsuttalelse, setter vi pris på å bli kontaktet på 22 40 50 45 / [kristine.holm@presse.no/](mailto:kristine.holm@presse.no/).

Med vennlig hilsen  
Norsk Redaktørforening



Nils Øy  
Generalsekretær

Med vennlig hilsen  
Norsk Presseforbund



Kristine Holm  
Juridisk rådgiver