

Informasjonsfrihetsidealet

Frihet og rett til å søke informasjon
Rett til informasjonstilgang i lovgivningen

Forelesning i DRI2010, 2. september 2009
Herbjørn Andresen, stipendiat AFIN

Ytringsfrihet - informasjonsfrihet



Alltid aktuelt...

- Flere saker om avveiningen mellom ytringsfrihet og personvern, etter endret Grl. § 100
 - Rt. 2007 s. 687, "Big Brother"
(medhold til tidligere par, fordi de ikke lenger var i offentlighetens søkelys)
 - Rt. 2008 s. 489, "Plata"
(NRK frikjent for å vise bilder som identifiserte narkotikakjøpers stedatter)
(Men: Rettskraftig dom i tingretten mot politimesteren 23.4.2007 om samme saksforhold, privat søksmål)
 - Rt. 2008 s. 1089 Bryllupsbilder, Stenberg/Sæther
(Medhold til Se og Hør: 3 mot 2 i Høyesterett. Enige om rettslig grunnlag, uenige om avveiningen personvern/ytringsfrihet)
 - Rt. 2009 s. 265
Bilde av person som demonstrerte mot Muhammed-karikaturer, "blikkfang" i artikkel om innvandring, uten å klargjøre sammenhengen bildet sto i)

Om pensumlitteraturen til denne forelesningen

- To utdrag fra Norges offentlige utredninger
 - NOU 1999:27, "Ytringsfrihet bør finde sted"
 - NOU 2003:30, "Ny offentlighetslov"
- Mer krevende å lese, og å bruke, enn annet stoff i pensum
 - Utdragene er autentiske tekster fra lovgivningsprosesser i nær fortid
 - Til forskjell fra lærebøker; dere må sette stoffet inn i sammenhengen til dette kurset selv – ikke skrevet av en pedagogisk forfatter som "forstår studenten"

Om NOU-ers plass i lovgivningsprosesser

(tenk kildebruk og kildekritikk...)

- Tidlig fase – bred deltakelse
 - Lovgivningen skal baseres på grundige kunnskaper, og på at relevante interessenter har blitt hørt
 - Ofte deltar folk som representere:
 - Spesiell **faglig kunnskap** om området
 - Berørte **Interesseorganisasjoner** ("pressgrupper" o.l.)
 - Organ/myndighet som skal **håndheve** regelverket
 - Kan ofte være **dissenser** (utvalgsmedlemmer har ulikt syn)
 - Liten grad av partipolitisk innflytelse i utvalgene, men
 - Kan være noe politisk påvirkning gjennom **mandatet**, og gjennom valg av **medlemmer** som sitter i utvalget
- NB! Ikke alle NOU-er inngår i en lovgivningsprosess (eks. "UDI-granskningen", NOU 2006:14)

De neste leddene i lovgivningsprosessen

- Oftest går NOU-en ut på offentlig *høring*
- Regjeringen, ved ansvarlig departement, fremmer en *proposisjon*
 - Oppsummerer høringssvarene
 - Mer politisk preget
 - Tar stilling til veivalg (det står ofte "departementet mener...")
 - Entydig anbefaling, ikke dissenser
- Relevant stortingskomité fremmer en *innstilling*
- Stortinget vedtar
- NOU, proposisjon, innstilling er alle "forarbeider", som kan ha vekt som *rettskilde* i konkrete saker
 - Den siden av lovgivningsprosessen er lite relevant i dette kurset

Om pensumtekstene: Her er "fasiten" kjent

- Ytringsfrihetskommisjonen, har munnet ut i endret § 100 i Grunnloven (i 2004)
- Offentlighetslovutvalget, har munnet ut i ny offentlighetslov
 - (vedtatt av Stortinget i 19. mai 2006, i kraft fra 1. januar 2009)

Grunnlovens "nye" § 100

- Ytringsfrihetens begrunnelser (NOU-en kap. 2)
 - Sandhedssøgen,
 - Demokrati
 - Individets frie Meningsdannelse
- Informasjonsfriheten (NOU-en kap. 5.4)
 - Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter
 - [Ret til] at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer
- Klarere angitte grenser for ytringsfriheten
 - Personvern, beskytte barn (primært filmsensur)
 - Ellers kreves konkret lovhjemmel når ytringsfriheten skal begrenses

NOU 2003:30, ny offentlighetslov

- Kapittel 17: Innsynsprosessen
 - Gjennomgang av *saksbehandlingsreglene* for innsyn
 - Grunnleggende påstand/hypotese: "Selv om saksbehandlingsreglene i seg selv ikke skal utvide eller innsnevre innsynsretten ..., vil de rent faktisk kunne ha en slik virkning"
- Kapittel 18: Nye former for åpenhet – ...
 - Drøfting av et konkret detaljpunkt i mandatet, om det bør være plikt til å gjøre tilgjengelig på Internett:
 1. Elektroniske postjournaler
 2. "Selve dokumentene" i elektronisk form

Om innsynsprosessen:

- Teknologinøytrale regler er ønsket
- Beslutning om innsyn ikke enkeltvedtak (etter forvaltningsloven)
- "Mildt krav" til å identifisere det du vil ha innsyn i
- Organet må selv vurdere om innsyn skal gis (uavhengig av andre organers tidligere vurderinger)
- Ikke mer presist angitte tidsfrister for å gi innsyn
- Fortsatt papirkopi som hovedregel (også åpent for elektronisk kopi og for muntlig orientering)
- Hovedregelen er fortsatt gratis innsyn (unntak må forskriftsfestes, fortrinnsvis for "bearbeidet" informasjon)
- Avslag må henvise til hjemmel, begrunnelse kan kreves

Om elektronisk tilgjengeliggjøring

- Effektivisering kan oppnås
- Mer innsyn kan oppnås
- Vanskeligere å ivareta personvern (unntak fra offentlighet gjelder opplysninger underlagt taushetsplikt, men ikke dermed nødvendigvis alle personopplysninger)
 - Mengdeproblem, lett å søke
 - "Puslespilledoktrinen" (sette sammen personprofiler)
- Utvalget ønsket en viss begrenset plikt til å tilgjengeliggjøre elektronisk journal
- Mulighet for, men ikke plikt til, å tilgjengeliggjøre selve dokumentene elektronisk

Elektronisk offentliggjøring, slik loven ble...

- I utgangspunktet er det *arkivloven* som pålegger plikt til å føre journal
 - *Journal* er saksinformasjon; saksnummer, sakstype ("arkivkode"), brevoverskrift, avsender, mottaker, dato
- Offentleglova § 10:
 - Offentlig journal *kan føres* elektronisk
 - *Hvis* den er elektronisk, så *skal* den gjøres tilgjengelig
 - Hvis også de underliggende dokumentene er elektroniske, så *kan* de gjøres tilgjengelige på nett
 - Unntak ("forbud" mot tilgjengeliggjøring på nett) kan gis ved forskrift

Forskriftens utdypinger av § 10

- Forskriftens § 6: Tilgjengeliggjering av journal
 - *Hvilke organer* som skal tilgjengeliggjøre på nett
 - "Tvilstilfeller" (avgjøres av overordnet departement)
 - Hvilke organer som *ikke* har en slik plikt
- Forskriftens § 7: Tilgjengeliggjering av dokument
 - Restriksjoner som angir *hva slags opplysninger* som ikke må fremgå av de dokumentene som legges ut på nett
 - Lovbestemt taushetsplikt, lovbestemte unntak fra offentlighet, sensitive personopplysninger etc.

Reglene i ny offentlighetslov

- § 7: "Bruk av offentlig informasjon"
 - Private virksomheter kan bruke offentlig informasjon i kommersielt øyemed
 - Hvis ikke lovbestemt taushetsplikt e.l. hindrer det
 - Implementerer "gjenbruksdirektivet" (2003/98/EF)
- § 8: "Hovudregel om gratis innsyn"
 - Detaljerte regler om betaling i forskriftens § 4
- § 9: "Rett til å krevje innsyn i ei samanstilling frå databasar"
 - Jf. § 7, om å kunne bruke offentlig informasjon
 - Forbehold: Dersom det kan gjøres "med enkle midler"
 - Kanskje en litt "lite helhjertet" implementering?

Fra "meroffentlighet" til "meirinnsyn"

- "Navneskiftet" kom med den nye offentlighetsloven, § 11
- Endringer signaliserer at det ikke bare gjelder hele dokumenter, men også enkeltopplysninger i et dokument
 - Hele dokumentet kan likevel unntas hvis det må til for å unngå et misvisende inntrykk av innholdet (§ 12)
- Dette er en *plikt* for forvaltningsorganet til å vurdere om de *likevel* skal kunne gi innsyn, selv om de "etter kriteriene" kan unnta opplysningene fra offentlighet
- Reglene om merinnsyn har også blitt tatt inn i forvaltningslovens regler om parters innsynsrett
 - nytt annet ledd i lovens § 18
 - i kraft samtidig med den nye offentlighetsloven, 1.1.2009

Hva kan du kreve innsyn i? – noen utgangspunkter

- Innsynsrettighetene er sterkest innenfor det offentlige fordi det her gjelder et *offentlighetsprinsipp*
- Vikige lover som gir innsynsrett
 - Grunnloven § 100 femte ledd:
"Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer. Det kan i Lov fastsættes Begrænsninger i denne Ret ud fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde."
 - Offentleglova (innsyn for alle, uavhengig av forhold til saken)

Hva kan du kreve innsyn i? – noen utgangspunkter

- Noen flere lover som gir innsynsrett...
 - Personopplysningsloven (innsyn for alle, og for registrerte personer)
 - Forvaltningsloven (innsyn for parter i forvaltningssaker)
 - Miljøinformasjonsloven (innsyn for alle, i miljøinformasjon)
 - Kommuneleven (innsyn for alle i sakslister og adgang for alle til møter)
- Innsynsrett *overfor private* eksisterer innen spesifikt angitte områder; viktigst er innsynet etter personopplysningsloven

Innsynsrett vs. plikt til å gjøre informasjon tilgjengelig

NB! Flere innsynsrettigheter kan gjelde samtidig for samme opplysning eller dokument

	Tilgjengelig for "alle"	Tilgjengelig for <i>berørte</i> personer/organisasjoner
Tilgjengeliggjøring uten forutgående forespørsel	Publiseringsplikter "Publicatio legis"-prinsippet, Grunnloven. § 84, Lov om Norsk Lovtidend Kommuneleven § 4 Fvl § 37 (høring og varsling)	Opplysningsplikter Forelegge saksopplysninger, forvaltningsloven § 17 Informasjon om behandlinger av personopplysninger, personopplysningsloven §§ 19-21
Tilgjengeliggjøring etter forespørsel	Offentlighetsprinsippet Offentlighetsloven, - Innsynsrett for "enhver" - Visse unntak - Plikt til å vurdere meroffentlighet/merinnsyn	(Individuell) innsynsrett Partsinnsyn (i saken), fvl § 18 Innsyn i registrerte opplysninger, personopplysningsloven § 18 Innsyn i "regelinnholdet" til grunn for helautomatiske beslutninger, personopplysningsloven § 22

Innsynsretten etter personopplysningsloven § 18

- Alle har rett til å vite hvilke typer behandling av personopplysninger som skjer i offentlige og private virksomheter (kan også være hos personer)
- Alle har rett til å få bestemte opplysninger som beskriver hvorledes personopplysninger blir behandlet
- Alle har rett til å spørre om det blir behandlet opplysninger om dem, og i tilfellet få innsyn i opplysninger om egen person
- Enkelte unntak gjelder, se § 23.

Rettslig regulering av Internett – noen utgangspunkter

- I hovedsak: Forhold vedrørende Internett reguleres av "den vanlige lovgivningen"
 - Eks.: De samme reglene om taushetsplikt gjelder uansett
- Enkelte regler for spesielt å regulere IKT-basert informasjonsbehandling, herunder Internett-relaterte spørsmål
 - Eks.: Det er vedtatt særlige regler om e-forvaltning, noen særlige strafferegler, og regler om beskyttelse av åndsverk

Rettslig regulering av Internett – noen utgangspunkter

- Internett kan gjøre det krevende å ta stilling til hvilket lands lov som gjelder, og hvem som skal avgjøre rettsspørsmålene
 - Eks.: Det er ikke alltid at innsynsreglene etter personopplysningsloven gjelder selv om behandlingen av opplysningene skjer i Norge
- Internett kan gjøre det vanskelig å etterforske ulovlige handlinger (ytringer mv)

Personvern og Internett

- Personopplysninger kan inngå i Internettbruk på 3 måter:
 - Publisere personopplysninger (f.eks. på nettsider)
 - Åpent samle inn opplysninger (f.eks. via nettsider)
 - Logge aktiviteter på nettet (f.eks. logger som viser informasjonssøk)
- Samme gjelder for Internett som ellers:
 - Personopplysningsloven legger begrensninger på behandling av personopplysninger
 - Og gir regler om hvordan behandlingen skal foregå (internkontroll, sikkerhetsstyring etc.)

Personvern og Internett

- Vær spesielt oppmerksom på:
 - Det gjelder unntak fra store deler av loven for kunstneriske, litterære, journalistiske og opinionsdannende formål (§ 7)
 - Behandling av personopplysninger må alltid ha *rettslig grunnlag* (§§ 8 og 9)
 - Det stilles krav til fastsettelse av *formål* (§ 11)
 - Det stilles krav til opplysningskvalitet (§ 11 og § 27)
 - Det gis omfattende rettigheter til *innsyn* og *informasjon*
 - Det kan være plikt til å *melde* til Datatilsynet
 - I noen tilfeller gjelder også *konsesjonsplikt* (krav til å innhente *forhåndstillatelse*)

Opphavsrett og Internett

- Opphavsrett (til tekst, bilde, lyd, funksjoner, formgivning mv)
 - Krav til verkshøyde
 - Økonomisk opphavsrett
 - Ideell opphavsrett
- Tre aktuelle problemstillinger:
 - Er det materialet du skaffer deg tilgang til opphavsrettslig beskyttet?
 - Er det materialet du selv utarbeider og/eller gjør tilgjengelig på nettet opphavsrettslig beskyttet?
 - Hvem har opphavsretten?

Opphavsrett og Internett

- Materiale som fritt kan brukes
 - Når opphavsmannen har gitt sin tillatelse
 - Materiale som har “falt i det fri” (70 år etter opphavsmannens død)
 - Offentlige saksdokumenter, lover, dommer mv
 - Det er lov å sitere
- Tekniske beskyttelsesmekanismer
 - Skal respekteres (vernes av *omgåelsesforbud*)
 - Passer ikke nødvendigvis like godt inn med rettsreglene i alle land der bruken foregår
 - Ikke “heldekkende”: Opphavsrett gjelder like fullt selv om verket ikke har noen slik “mekanisme”