

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep.
0030 Oslo

ARBEIDSTILSYNETS KOMMENTARER TIL HØRING VEDRØRENDE EVALUERING AV OFFENTLEGLOVA

Direktoratet for arbeidstilsynet viser til Justis- og beredskapsdepartementets høring vedrørende evaluering av offentleglova. Det bes om høringsinstansenes innspill og kommentarer til evalueringsrapporten, samt eventuelle innspill til behov for lov- og forskriftsendringer på området.

Det er stor offentlig interesse knyttet til Arbeidstilsynets saker, noe som fordrer en stor mengde innsynssaker. Arbeidstilsynet er en av de etatene i Norge som hvert år mottar flest innsynsbegjæringer. Arbeidstilsynet toppet i 2012 Difis statistikk over etater med flest innsynsbegjæringer med 11.608 innsynsbegjæringer via Offentlig elektronisk postjournal (OEP). At Arbeidstilsynet var relativt tidlig ute med bruk av OEP (i 2010), kan også forklare hvorfor vi har hatt og fortsatt mottar mange innsynssaker. Økning i antall innsynsbegjæringer medførte behov for å se på organiseringen av dette arbeidet internt. Tradisjonell organisering av behandlingen av innsynsbegjæringer der hver saksbehandler ved regionskontorene behandlet innsynsbegjæringer knyttet til egne saker, tok mye ressurser fra regionens utadrettede aktivitet. Av denne grunn ble det gjort en organisatorisk endring, slik at Arbeidstilsynet i april 2013 sentraliserte alle regionenes innsynsbegjæringer til den allerede etablerte enhet Svartjenesten for Arbeidstilsynet. Det presiseres at det kun er innsynsbegjæringer i regionenes dokumenter som behandles av Svartjenesten, og at direktoratet som tidligere behandler innsynsbegjæringer i direktoratets dokumenter.

Siden sentraliseringen av innsynsbegjæringene har Svartjenesten behandlet til sammen 46.100 innsynsbegjæringer. Første tertial i år ble det behandlet 6000 innsynskrav. Antall innsynskrav har økt ytterligere hvert år siden Svartjenesten overtok ansvaret. I 2013 var det stipulert mellom 8.000 - 10.000 begjæringer, men det ble mottatt 12.000. I 2014 behandlet Svartjenesten 14.000 innsynsbegjæringer, og i 2015 ble det behandlet omtrent 17.000 innsynskrav. De fleste krav kommer i OEP, men det er en økende tendens til at mange krav sendes inn via www.innsyn.no. Hittil i år har direktoratet som klageinstans for avslag på innsynsbegjæringer behandlet 5 klager vedrørende avslag på innsyn, hvorav 2 saker er omgjort. I 2015 ble det behandlet 23 saker, hvorav 9 saker ble omgjort, mens det i 2014 ble behandlet 20 saker hvorav 7 saker ble omgjort. Antallet klagesaker for direktoratet har økt etter at Arbeidstilsynet sentraliserte arbeidet med innsynsbegjæringer.

Formålet med sentraliseringen har vært å sikre enhetlighet og oppnå en mer hensiktsmessig og effektiv håndtering av innsynsakene. Arbeidstilsynet erfarer at sentraliseringen har bidratt til at vår etat i dag er à jour med behandlingen av innsynskrav. Etablering av en sentralisert enhet for



behandling av innsynsbegjæringer sikrer også større grad av enhetlighet i vurderingen av meroffentlighet, noe som er vanskeligere å sikre ved mer spredt og sporadisk saksbehandling. En bekymring i spørsmålet ved etablering av sentralisert saksbehandling utenfor sakens saksbehandler, var om det kunne være nyanser og dypere forståelse for saken som kan gå tapt. Dette vil også kunne gjøre det vanskeligere å vurdere hvorvidt det i den konkrete saken gjør seg gjeldende et vernebehov som gir grunn til å unnta et dokument. Så vidt Arbeidstilsynet har bragt på det rene, har dette ikke vist seg som et problem. Det er godt samarbeid og kontakt mellom opprinnelig saksbehandler og Svartjenesten i tvilstilfeller.

I evalueringsrapporten pekes det på at offentleglova i hovedsak praktiseres etter intensjonene, men at loven kan være utfordrende å praktisere når forvaltningen skal ta stilling til noen av unntaksreglene som har skjønnsmessige vurderingstemaer. Loven innehar et stort rom for skjønn som gir forvaltningen stor tolkningsrom. Dette kan medføre en risiko for at intensjonene om økt merinnsyn ikke oppfylles. Arbeidstilsynet har på noen områder erfart at de skjønnsmessige kriteriene i lovens bestemmelser kan by på tolkningsutfordringer. Dette vil belyses i det følgende.

Offentleglova § 5

Offl. § 5 trekkes i evalueringen frem som en forholdsvis utfordrende bestemmelse å praktisere for forvaltningen, og da i særlig grad den omfattende skjønnsutøvelsen som det her legges opp til. I henhold til offl. § 5 har forvaltningen anledning til å bestemme på nærmere vilkår at innsyn først skal skje fra et senere tidspunkt. Det fremgår av «Rettleiar til offentleglova» at vilkårene for å utsette innsynstidspunktet etter denne bestemmelsen er svært strenge. Det skal således mye til for at vilkårene i bestemmelsen kan anses oppfylt. Arbeidstilsynet har erfart i noen enkeltsaker at det kan være svært uheldig at opplysninger gis ut på et for tidlig tidspunkt. Dette kan spesielt gjelde ved tilsyn der virksomheter bes om å sende inn dokumenter som belyser saken. Fra virksomhetens ståsted kan det oppleves som et tillitsbrudd at interne opplysninger som er betrodd Arbeidstilsynet som tilsynsmyndighet tilflyter offentligheten. Arbeidstilsynet anser at det er viktig å ivareta muligheten for å gi utsatt innsyn, gis ytterligere anledning til å praktisere utsatt innsyn.

Offentleglova § 9:

Bestemmelsen gir rett til å kreve innsyn i en sammenstilling fra databaser. Av evalueringsrapporten fremgår det at flere av journalistene som har vært intervjuet, mener at § 9 er en «sovende bestemmelse», da deres oppfatning er at krav om slik sammenstilling oftest ikke fører frem. Arbeidstilsynet har ved noen tilfeller erfart at bestemmelsens rekkevidde kan være vanskelig å forstå både for de som begjærer innsyn, og for saksbehandlere som vurderer krav om innsyn. Spesielt før Arbeidstilsynet opprettet den sentraliserte enheten for behandling av innsynskrav ble denne bestemmelsen opplevd som både tid- og ressurskrevende. Et sentralt spørsmål som reiste seg var hva det ville si å etablere en sammenstilling av opplysninger med enkle fremgangsmåter. I følge «rettleiar til offentleglova» betyr dette at organet kun har en slik plikt dersom organet har dataverktøy som kan etablere sammenstillingen. Saksbehandlerne kunne i varierende grad ha kjennskap til hvilke teknologiske muligheter som finnes i etaten, og hvor tidkrevende det er å bruke dem. Enkelte saksbehandlere kunne da mene at opplysningene kunne fremskaffes på en enkel måte, mens andre ikke kjente til den samme muligheten. For å sikre offentlighetens rett til informasjon kan det derfor være hensiktsmessig med en presisering og tydeliggjøring av bestemmelsen.

Offentleglova § 11:



Det fremgår av offentleglova § 11 at ved vurderingen av meroffentlighet skal hensynet til offentlig innsyn vurderes opp mot behovet for unntak. På side 65 i veilederen står det i andre avsnitt at det i merinnsynsvurderingen er sentralt å vurdere i hvilken grad de hensyn som ligger til grunn for den aktuelle unntaksbestemmelsen gjør seg gjeldende for det aktuelle dokumentet, og i hvilken grad innsyn i dokumentet vil skade de interessene som er vernet av bestemmelsen. Arbeidstilsynet antar det kunne lette praktiseringen om det hadde fremgått tydeligere av Justisdepartementets veileder hva som er hensynet bak den enkelte unntaksbestemmelse. Som eksempel så fremgår det ikke klart av veilederen hva som er hensynet bak unntaksbestemmelsen i § 14 om organinterne dokumenter. I henhold til Ot.prp. nr. 102, punkt 6.4.1, så er hensynet bak bestemmelsen at interne vurderinger og meningsbrytninger i saksbehandlingen på veien mot et standpunkt bør kunne unntas for å unngå tvil om hva som er forvaltningsorganets beslutning eller synspunkt. I tillegg er hensynet at man vil unngå at offentlighet skaper forventninger om et bestemt resultat, noe som kan innskrenke beslutningsfriheten og føre til at muntlig kommunikasjon velges i stedet for skriftlig. Dersom det kom klart fram i veilederen hva som er hensynet bak den enkelte unntaksbestemmelse, ville dette gjøre det lettere å praktisere bestemmelsen i § 11.

Offentleglova § 12:

Organet kan etter § 12 gjøre unntak fra innsyn for resten dokumentet når det gjøres unntak fra innsyn for deler av dokumentet. I henhold til § 12 bokstav a kan det gjøres unntak for resten av dokumentet dersom de gjenstående delene klart gir et misvisende inntrykk av innholdet. Arbeidstilsynet ser at avslag på krav om innsyn begrunnet i § 12 bokstav a fordrer en del klagesaker, og at det ofte er media som klager på avslag i disse sakene. Et argument som går igjen er at mottaker av informasjonen er nærmere til eller bedre i stand til å ta stilling til hvorvidt de gjenstående opplysningene gir et misvisende inntrykk.

Offentleglova § 13 jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1:

Det fremgår av Justisdepartementets veileder til offentleglova på side 79 tredje avsnitt at det i vurderingen av om opplysninger er omfattet av taushetsplikt etter bestemmelsen om personlige forhold blant annet må legges vekt på *hvilken interesse allmennheten har i å gjøre seg kjent med opplysningene*. Kriteriene i dette avsnittet antas å være hentet fra forarbeidene til offentleglova ved NOU 2003:30 side 229. Her står det at ved den nærmere vurderingen av om en opplysning må regnes som et personlig forhold, må det blant annet legges vekt på *«i hvilken grad allmennheten har en berettiget interesse i å gjøre seg kjent med opplysningene»*. Arbeidstilsynet antar det kunne vært nyttig om uttrykket *«berettiget (interesse)»* blir tatt inn i Justisdepartementets veileder. Dette ordet gir etter vårt syn en god veiledning, særlig hvor man er i tvil ved vurderingen av om opplysninger er undergitt taushetsplikt etter denne bestemmelsen. Det vises til at det kan foreligge saker hvor offentligheten har en interesse i å gjøre seg kjent med innholdet i et dokument, men hvor denne interessen ikke kan sies å være *berettiget*. Sivilombudsmannen har også i flere saker trukket fram at dersom man er i tvil om et forhold er underlagt taushetsplikt, må det ses hen til *de beskyttelsesverdige interesser som taler for innsyn*, f.eks. sak nr. 2008/1154. Arbeidstilsynet oppfattet dette som en tilsvarende formulering av ordet *berettiget* interesse.

Offentleglova § 13 jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2

Arbeidstilsynet erfarer at det kan by på utfordringer å vurdere hvorvidt konkrete opplysninger om tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold er av konkurransemessig betydning for den aktuelle virksomhet å hemmeligholde. Dette fordi spørsmålet om hva som er konkurransesensitivt til dels kan være et teknisk spørsmål som forutsetter spesialkompetanse. Og også fordi det kan være vanskelig for Arbeidstilsynet og



forvaltningen forøvrig å ta stilling til hvilke opplysninger som er av en slik art at offentliggjøring av dem kan føre til økonomisk tap eller redusert gevinst for den aktuelle virksomhet.

Offl. § 14

Bestemmelsen gir et organ mulighet til å gjøre unntak for dokument som organet har utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse. Arbeidstilsynet erfarer at denne bestemmelsen kan være problematisk å praktisere i de tilfeller det kreves innsyn i dokumenter som regionkontorene har sendt til direktoratet. Slike dokument vil vanskelig kunne anses som et internt dokument etter offl. § 14 fordi region og direktorat etter forvaltningsloven og offentligloven må anses som to ulike organer. Offl. § 15 vil ofte heller ikke passe å anvende på slike dokumenter. Eksempelvis vil det i saker der det rapporteres om utført aktivitet innen arbeidslivskriminalitet være vanskelig å finne en adekvat unntakshjemmel samtidig som det kan være et reelt og saklig behov for å ikke offentliggjøre slike opplysninger.

Offl. § 24 første ledd

Bestemmelsen gir etter Sivilombudsmannens retningslinjer adgang til å unnta blant annet «*opplysninger om satsning/ intensivering eller planlagte kontroller på et område som ved offentlighet kan føre til at illojale skattytere unngår kontrollen. Kontrollmyndighetens strategier og metoder for å avdekke ulovlig virksomhet må også antas å omfattes*», jf.

Sivilombudsmannens sak 2010/3227. Ved regionenes rapportering om utført aktivitet, herunder hva som er oppnådd innenfor en konkret satsning, vil det ofte inngå flere opplysninger enn det som kan henføres under dette, men hvor det likevel er et behov for å unnta opplysningene fra innsyn. Dette bør etter Arbeidstilsynets syn presiseres i Justisdepartementets veileder.

Offl. § 24, 2. ledd

Flere informanter til evalueringen har oppgitt at § 24 er komplisert å praktisere. Arbeidstilsynet har erfart at § 24 annet ledd andre punktum ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å gjøre unntak i saker som politiet forelegger for Arbeidstilsynet for uttalelse. Bestemmelsen gir kun hjemmel for unntak «inntil saka er avgjort», men Arbeidstilsynets erfaringer tilsier at det også er behov for å unnta dokumenter etter at saken er avgjort. Dette kan f.eks. gjelde når politiet har oversendt politidokumenter til Arbeidstilsynet for uttalelse/vurdering og der det er mottatt innsynsbegjæring i politidokumentene før disse er returnert politiet. For privatpersoner og mindre virksomheter vil det kunne være svært belastende og skadelig dersom en opplysning om at man har vært gjenstand for etterforskning av politiet kommer ut, og i alle fall vil det kunne være uheldig at disse opplysningene gis ut av Arbeidstilsynet. Dette gjelder selv om saken er blitt henlagt.

Arbeidstilsynet har mottatt en henstilling fra politiet om å være tilbakeholden med å gi innsyn i dokumenter i ulykkessaker som Arbeidstilsynet registrerer. Dette begrunnes med at innsyn vil kunne ødelegge etterforskningen. Det kan være vanskelig for Arbeidstilsynet å vurdere hvilke dokumenter dette kan være, siden Arbeidstilsynet ikke har innsikt i hvilke saker politiet vil kunne komme til å ta videre i rettssystemet. For å kunne praktisere dette på en hensiktsmessig måte har Arbeidstilsynet kommet til at alle dokumenter i ulykkessaker unntas fra innsyn, bortsett fra opplysninger som allmennheten kan ha en berettiget interesse av å få innsyn i. Opplysninger som allmennheten kan ha en berettiget interesse i, er hvordan en ulykke på et mer generelt/overordnet plan har skjedd, inkludert hva som var årsak til ulykken, f.eks. at en person ble skadet eller omkom ved en klemskade. Slike opplysninger vurderes ikke som «noens personlige forhold», da det legges vekt på allmennhetens sterke behov for/berettigede krav på innsyn i hvordan arbeidsulykker skjer. Opplysningene vil da bli utgitt, men uten at



vedkommendes identitet oppgis (navn m.v. sladdes). Imidlertid vil detaljer om hvordan døden inntrådte kunne unntas som noens personlige forhold. Hensynet til vern av de pårørende vil da veie tyngst, samtidig som at allmennheten ikke kan sies å ha en berettiget eller beskyttelsesverdig interesse i innsyn. På grunn av risikoen for at disse opplysningene kan bli koblet med allerede frigitte opplysninger om en ulykke fra annet hold, sladdes slike opplysninger helt.

Vedrørende Justisdepartementets veileder til offentleglova

Arbeidstilsynet mener at veilederen innholdsmessig er et nyttig verktøy i forvaltningen av offentleglova, spesielt for jurister. Imidlertid kunne det kanskje vurderes en bedre struktur for å øke tilgjengeligheten for ikke-jurister og legfolk. Arbeidstilsynet ser av de klagesaker som mottas, at klager enten ikke finner frem i veilederen, eller at det klages med begrunnelser som ikke henger sammen med bestemmelsene som er brukt for å holde opplysningene tilbake.

Forsvarlig saksbehandling og effektivitet

I evalueringen fremheves betydningen av rask saksbehandling. Det følger av selve formålet med offentleglova at innsynsbegjæringer må behandles raskt. Dersom saksbehandlingstiden blir for lang, vil ofte innsynsbegjæringen miste mye av sin aktualitet og interesse. Lovens krav er «utan ugrunna opphald», jf. §§ 29 og 30 for hhv. innsynskrav og klage. Arbeidstilsynet har i henhold til sine retningslinjer som mål å behandle alle innsynsbegjæringer, både innsynskrav i første instans og klage på avslag om innsyn, innen tre dager. Arbeidstilsynet ser imidlertid at noen saker krever lengre behandlingstid, både på grunn av sakens vanskelighetsgrad og kravets omfang, dvs. mengden og lengden av dokumentene det begjæres innsyn i. I disse sakene må hensynet til en forsvarlig saksbehandling veies opp mot hensynet til effektiv behandling av innsynsbegjæringene. Saksbehandlingen må ikke bli preget av hastverk med fare for å bryte taushetsplikten og dermed gå på bekostning av rettsikkerheten. Det er etter vårt syn et viktig element ved rettssikkerhet, herunder vern av personer, tipsere og virksomheter, at det ikke legges opp til en så rask saksbehandling at det oppstår risiko for å gi ut opplysninger undergitt taushetsplikt eller opplysninger hvor det er behov for unntak ut fra andre interesser.

Med hilsen
Direktoratet for arbeidstilsynet

Gry Singsaas
avdelingsdirektør, Lov og regelverk
(sign.)

Tonje Kummeneje Vangen
rådgiver, Lov og regelverk
(sign.)

Dette brevet er godkjent elektronisk i Arbeidstilsynet og har derfor ingen signatur.

NHO arbeider som nevnt med et lovforslag og tilhørende konsekvensutredning, og vi kommer tilbake til dette om relativt kort tid.

Med vennlig hilsen
NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON
Område Næringspolitikk



Ingebjørg Harto
direktør



Andreas Pihlstrøm
advokat