

Justis- og beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Innspill til høring - Evaluering av offentleglova

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets (JD) høring om evaluering av offentleglova. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) ønsker å knytte noen kommentarer til evalueringsrapporten. Videre har vi noen innspill til behov for lovendringer og/eller behov for tydeligere presiseringer i veilederen til offentleglova.

Kommentarer til evalueringsrapporten

Innledningsvis vil vi nevne at vi kjenner oss godt igjen i hovedfunnene fremhevet i evalueringen. Spesielt vil vi fremheve den høye graden av skjønnsvurderinger som loven legger opp til sammen med den forhøyede grad av ressursbruk som innsynsbegjæringer medfører for forvaltningen. Begge forhold kan fungere som hindre for meroffentlighet. Vi støtter også evalueringens bemerkninger rundt behov for høyere kompetanse i forvaltningen om loven og praktiseringen av den, samt mer ensartet praktisering av loven. Det er generelt ønskelig at flere skjønsmessige begreper i loven, for eksempel "enkel framgangsmåte" i § 9, "veier tyngre" i § 11, "særlig tungtveiende utenrikspolitiske interesser" i § 20 og "uten ugrunnet opphold" i § 29, kan presiseres nærmere i veiledningen til loven.

DSB kjenner seg igjen i at det er to typer unntak som er de viktigste og også de mest utfordrende å håndtere, dvs. personopplysninger og forretningshemmeligheter. Det kan videre være vanskelig å beskytte skjermingsverdig informasjon ut fra hensynet til trygghetshensyn eller offentlige kontroll- og reguleringstiltak, for eksempel §§ 21 og 24. Unntakskravene er strenge og det er ofte tale om enkeltopplysninger som i seg selv ikke er så alvorlige om de kommer ut, men som inngår i en sammenheng som sammen med andre opplysninger kan skape et bilde som kan sette vitale beredskapstiltak i fare, om opplysningene kommer i gale hender.

I tillegg ser vi at det er betydelige utfordringer med hvordan digitale løsninger i dag er utviklet og forvaltet med tanke på å understøtte meroffentlighet. Flere forvaltningsorgan har utdaterte digitale løsninger som vanskeliggjør sammenstilling, og i tillegg utvikles og forvaltes digitale løsninger med svakt fokus på tilgjengeliggjøring.

DSB har hatt en økning i antall innsynsbegjæringer fra ca. 2200 i 2013 til drøye 2750 i 2015. Vi avslår svært få innsynsbegjæringer, og avslagsandelen har vært stabil i samme periode.

En problemstilling vi ikke kan se at adresseres i tilstrekkelig grad i evalueringsrapporten eller i loven, er forholdet til opplysninger som er innhentet som en del av en undersøkelse eller analyse. I henhold til vitenskapelige prinsipper/kutyme skal slike opplysninger, som kan knyttes til enkeltrespondenter, kun offentliggjøres dersom respondenten selv har blitt opplyst om dette ved innhenting og/eller har samtykket til slik offentliggjøring. I mange tilfeller vurderes det i tillegg dit hen at respondentenes ærlige og åpne tilbakemeldinger forutsetter at opplysningene behandles anonymt og at disse ikke blir offentliggjort. Det vurderes også slik at desto mer ærlige og åpne tilbakemeldinger man får, desto bedre

blir grunnlaget for å trekke konklusjoner om avvik, anmerkninger, tiltak og læringspunkter. Det er etter DSBs vurdering et behov for tydeligere retningslinjer for hvordan man skal forholde seg til slike forhold i et meroffentlighetsperspektiv.

Det fremgår av evalueringen at det er identifisert enkeltteksempler på omgåelser av loven hvor også toppledere er involvert. DSB ønsker i den forbindelse å reise spørsmålet om omgåelser, for eksempel muntlighet eller manglende arkivering, er et resultat av utilstrekkelige unntakshjemler i offentliglova eller kun et kulturproblem i enkelte organisasjoner.

Behov for lovendringer og presiseringer

§ 9 – Rett til å kreve innsyn i en sammenstilling fra databaser

DSB stiller spørsmål ved om denne bestemmelsen i tilstrekkelig grad ivaretar personvern hensyn og hensynet til at kommersielle aktører ønsker å rette henvendelser til personer/bedrifter i register. Dette bør vurderes med henblikk på reservasjonsregisteret i Brønnøysund, samt andre personvern hensyn. Private har ofte en plikt til å gi opplysninger om seg selv til det offentlige, mens myndighetene som følge av § 9 ikke har tilsvarende mulighet til å unnta informasjonen fra offentlighet. Det kan foreligge forhold vi ikke er kjent med og som medfører et problem for den private om det kommer ut, selv om opplysningen som sådan er "offentlig". Vi har for eksempel ikke nødvendigvis oppdatert kunnskap om at noen av våre tjenestepliktige i Sivilforsvaret har beskyttet adresse. Vi har hatt henvendelser hvor noen ønsker komplette lister over våre tjenestepliktige og innsyn i oversikt over private eiere av tilfluktsrom.

§ 13 – Opplysninger underlagt taushetsplikt

Vi har hatt oppe en problemstilling om informasjon gitt i RAPEX-meldinger (EØS-meldinger om farlige produkter) er unntatt offentlighet. I 2010 uttalte Nærings- og fiskeridepartementet at opplysninger meldt via RAPEX ikke var offentlige under henvisning til RAPEX-retningslinjer og offentliglova § 20. I en RAPEX-melding fremgår for eksempel opplysninger om produsent, testrapporter, informasjon om risiko og korrigerende tiltak, distribusjonslister, mv. Vi bruker som oftest produktkontrollovens taushetsbestemmelse i disse sakene (§ 11), jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 for å unnta opplysninger som kan anses som såkalte "forretningshemmeligheter" (hensynet bak bestemmelsen er å beskytte produsenter, importører og andre mot at drift- og forretningshemmeligheter som de har måttet gi eller vært pliktig til å gi myndighetene innsikt i, blir misbrukt). Det er imidlertid en utfordring for DSB å vurdere hva som må unntas i det enkelte tilfellet da vi forholder oss til så mange ulike bransjer. Det vil kunne variere hva som kan anses som en forretningshemmelighet som kan skade de ulike aktørene i en bransje, og det at informasjonen i en RAPEX-melding også gjelder utenlandske markedsaktører gjør det vanskeligere å vurdere hva som faller inn under bestemmelsen. En ytterligere presisering av hva som skal regnes som forretningshemmeligheter hadde derfor vært ønskelig.

§ 14 - Dokumenter utarbeidet for egen saksforberedelse (organinterne dokument)

DSB ønsker å stille spørsmål ved om dagens unntaksbestemmelse i § 14 om organinterne dokumenter er vid nok, eller om det er nødvendig med en ytterligere unntaksbestemmelse knyttet til innsyn, dersom konsekvensene av offentliglova får uheldige innvirkning på statens organisering av tverretatlige prosjekter.

Offentliglova slik den er i dagens form *kan* medføre at fremtidige statlige prosjekter må organiseres som "ett organ" i lovens forstand for å ivareta behovet for fortrolige diskusjoner og åpen kommunikasjon mellom aktørene. Denne åpenheten og fortroligheten er innenfor kjernen av § 14 som skal sikre interne avgjørelsesprosesser i forvaltningen.

Offentliglovas innvirkning på prosjektorganisering kan bedre forklares med et konkret eksempel, og det vises her til Nødnett Programmet. Etter § 14 første ledd kan et organ gjøre unntak fra innsyn for dokument som organet har utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse. Et grunnleggende spørsmål i

denne sammenhengen er hva som er å anse som ett og samme organ, slik at unntakshjemmelen kan komme til anvendelse i den aktuelle saken. Det generelle utgangspunktet er at en organisasjon som fremstår som en selvstendig enhet regnes som ett organ. Det er imidlertid slik at også arbeidsgrupper, utvalg og lignende kan anses som ett organ i lovens forstand, jf. JDs veileder pkt. 7.2.2.3. Ved tvilstilfelle vil spørsmålet måtte avgjøres etter en helhetlig vurdering, der man blant annet legger vekt på hjemmelsgrunnlaget for oppnevningen av utvalget, hvor lenge arbeidet varer, i hvilken grad utvalget har egen organisasjon, mandatet og sammensetningen, jf. pkt. 7.2.2.3.

I Nødnett Trinn 2 (NT2) Programmet er det et forum, kalt Direktoratsrådet, for informasjonsutveksling mellom programledelsen i Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) og prosjektledere fra DNK, DSB, Helsedirektoratet og Politidirektoratet. I møtene har DNK gitt status om utbyggingsprosjektet og statusrapport fra etatenes egne innføringsprosjekter. Hensikten med rådet er å koordinere aktiviteter og sikre smidig innføring av Nødnett i nødetatene. Direktoratsrådet er opprettet med grunnlag i felles "Nødnett Trinn 2"-program. Grunnlaget for rådet er det overordnede styringsdokumentet "Nødnettprosjektet – fullføring av utbygging av Nødnett i hele fastlands-Norge" (trinn 2) som finnes tilgjengelig blant annet på DNKs hjemmesider.

JD har uttalt at Direktoratsrådet ikke er "ett organ" i henhold til § 14, også tatt i betraktning veiledningens utvidede forståelse knyttet til arbeidsgrupper, utvalg og lignende. Rådet bærer mer preg av å være et forum for samarbeid enn et selvstendig organ.

Når § 14 ikke gir anledning til unntak fra innsyn, er det relevant å stille spørsmål ved om NT2 Programmet burde vært organisert annerledes. Eksempelvis at nødetatene hadde avgitt personer for en midlertidig ansettelse hos DNK, for slik å ivareta forsvarlige prosesser internt i organet samtidig som medbestemmelse hos etatene hadde blitt ivaretatt. Dette ville ikke gitt en optimal organisering slik DSB ser saken. At fortrolige diskusjoner og åpen kommunikasjon mellom etater som samarbeider på tvers ikke kan unntas, anses som en uheldig effekt av offentleglova.

Det kan da være at loven i dagens form ikke er tilstrekkelig dekkende for behovet. Rådet skal bidra til en smidig innføring av Nødnett, og hvor det er behov for fortrolige diskusjoner og åpen kommunikasjon mellom aktørene. DSB anser disse hensynene for å være innenfor kjernen av § 14 som skal sikre gode interne avgjørelsesprosesser i forvaltningen.

§ 15 – Dokumenter innhentet utenfra for den interne saksforberedelse

Bestemmelsen tar etter DSBs syn ikke i tilstrekkelig grad høyde for moderne kommunikasjon og samarbeid mellom offentlige etater. Den omfatter for eksempel ikke tilfeller der et underordnet organ søker råd og vil avklare en sak i en intern prosess med overordnet organ.

Tilsvarende gjelder når det settes ned prosjekter/ arbeidsgrupper fra ulike direktorater og aktører sideveis. Disse skal samarbeide på tvers i ulike prosjekter. Det vanskeliggjør den frie dialogen mellom etatene, dvs. medarbeiderne i prosjektet, inntil beslutning om retningsvalg er tatt. Nåværende lov legger opp til at alt skal gå via departementene, noe som ikke er tilfellet eller ønskelig fra deres side. Resultatet kan bli at forhold ikke dokumenteres i ønskelig grad fordi referater for eksempel ikke føres.

§ 24 første ledd – Unntak for kontroll- og reguleringsbehov, dokument om lovbrudd

En annen utfordring er opplysninger som innhentes for eksempel som ledd i en undersøkelse/oppfølging av et uhell. På området transport av farlig gods har vi opplevd at virksomheter er skeptiske til å sende oss sine interne rapporter utarbeidet i forbindelse med uhell, pga. redselen for at opplysningene vil bli offentliggjort. I disse sakene er vi helt avhengige av virksomhetenes utfyllende og ærlige tilbakemelding om alle forhold som kan ha medvirket til uhellet. Dette for at vi skal ha et tilstrekkelig grunnlag for oppfølging og vurdering av tiltak. Noen av opplysningene faller i kategoriene sensitive

personopplysninger eller forretningshemmeligheter, og skal unntas av den grunn. Men utover dette gis det ofte opplysninger av sensitiv art for virksomhetene og som kan være utfordrende å vurdere etter offentleglova. Vi har bl.a. fått tilbakemeldinger fra virksomheter som sier de i fremtiden ikke vil gi oss utfyllende opplysninger om vi velger å offentliggjøre noen av opplysningene. Dersom virksomhetene av denne grunn bevisst velger å holde tilbake opplysninger, er dette er forhold som vil vanskeliggjøre kontroll- og tilsynsoppgavene våre.

Etter § 24 første ledd kan det gjøres unntak for opplysninger "når det er påkravd fordi innsyn ville motverke offentlege kontroll- eller regulerings tiltak eller andre pålegg eller forbod, eller føre til fare for at dei ikkje kan gjennomførast".

I veilederen pkt. 8.9 står det følgende: "Om innsyn kan motverke tiltaket, må vurderast konkret for det aktuelle tilfellet, At innsyn kan gjere det vanskelegare å gjennomføre seinare kontroll- eller regulerings tiltak, til dømes av di personar blir meir tilbakehaldne med å uttale seg, gir ikkje høve til å gjere unntak". Veilederen er ikke rettslig bindende, men gir retningslinjer for hvorledes offentleglova skal tolkes. Vi ber om en vurdering av om § 24 første ledd likevel kan anvendes i situasjoner som beskrevet over.

Med hilsen

Cecilie Daae
Direktør

Kari-Ann Thon Kristiansen
Seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk.