

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Deres ref.:

16/1243

Vår ref.:

2016/857-4/FD V 3/MAY

Dato:

31.05.2016

Høring - evalueringen av offentleglova

1. Innledning

Vi viser til høring 25. februar 2016 fra Justis- og beredskapsdepartementet om evalueringen av offentleglova. Forsvarsdepartementet har forelagt høringen for underliggende etater, og fått tilbakemelding fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Forsvarsbygg. Deres innspill til høringen følger vedlagt, og departementet kan i det vesentlige slutte seg til deres merknader.

Behandling av innsynssaker har stor oppmerksomhet i Forsvarsdepartementet. Vårt mål er å utvise mest mulig åpenhet og innsyn i egen saksbehandling. Internt hos oss er det derfor tatt initiativ til og gitt føringer om økt meroffentlighet, kompetanseheving og rutinegjennomgang. Sivilombudsmannen rapport av 22. mars 2016 om Forsvarsdepartementets behandling av innsynssaker er et viktig innspill i departementets videre arbeid.

Evalueringen av offentleglova gir innsikt i hvordan loven fungerer i praksis. Forsvarsdepartementet opplever at det er behov for kompetanseheving, oppdatering av veilederen til offentleglova, og økt erfaringsutveksling blant departementene. I tillegg bør det sees nærmere på behandling av innsynsbegjæringer i dokumenter som inneholder taushetsbelagt informasjon, sammenstilling av data og saksbehandlingsfristene for innsynsbegjæringer og klagesaker.

2. Kompetanseheving

Av veileder til offentleglova s. 163 fremgår: «Ved den interne organiseringa av kven som skal ta stilling til innsynskrav må det sikrast at det blir lagt opp til rutinar og sakshandsaming som gjer at desse sakene blir forsvarleg handsama, jf. prinsippet i forvaltningslova § 17.» Hvem som avgjør spørsmålet innenfor et forvaltningsorgan avhenger av den interne organiseringen i organet. I evalueringsrapporten kommer det frem at det i all hovedsak er saksbehandlerne selv som er de sentrale aktørene i statsforvaltningen. Det er den enkelte saksbehandler som mottar og behandler innsynskravet. Hovedvekten av statsansatte i departementene er ikke-jurister. Det er også tilfellet i Forsvarsdepartementet. Innsynsbegjæringer behandles av saksbehandler som er ansvarlig for dokumentet det bes om innsyn i. Det betyr at det er viktig å sikre en lik forståelse av offentleglova og praktisering av meroffentlighet. Vårt inntrykk er at loven oppleves som tung og vanskelig, særlig offentleglovas unntaksregler. Det kan skape usikkerhet hos den enkelte saksbehandler i de skjønsmessige vurderinger som skal foretas.

Postadresse:
Postboks 8126 Dep.
0032 Oslo

Kontoradresse:
Glacisgata 1
Oslo

Telefon:
23 09 80 00

Saksbehandler:
rådgiver Maryam Iqbal Tahir
Seksjon for fellesjuridiske tjenester

E-postadresse:
postmottak@fd.dep.no

Webadresse:
www.regjeringen.no/fd

Org.nr.:
972 417 823

Slik usikkerhet kan bidra til at den enkelte unntar mer fra innsyn enn det er grunnlag for, fordi man er redd får å trå feil.

Forsvarsdepartementet mener derfor det er behov for felles kompetanseheving på området. Det bør i større grad tilbys kurs, som f.eks. er rettet mot nyansatte og ikke-jurister, workshops med konkrete eksempler på innsynsbegjæringer og hvordan de skal løses, fagseminarer, mm. Et praktisk orientert kurs som blir tilbudt hele statsadministrasjonen der en kan diskutere felles utfordringer knyttet til praktiseringen av loven, bør holdes jevnlig. Etter vår vurdering vil økt kunnskaps- og kompetansenivå føre til riktigere avgjørelser og redusert saksbehandlingstid.

3. Erfaringsutveksling

Det følger av offentleglova § 3 andre punktum at det kan kreves innsyn «hos vedkomande organ». Dette innebærer at man kan kreve innsyn hos alle forvaltningsorgan som har det aktuelle dokumentet hos seg, dvs. både hos organet som har sendt et dokument og hos et forvaltningsorgan som har mottatt det, jf. veileder til offentleglova punkt 4.3. Et av hovedkonklusjonene til Oxford Research er: *«Forvaltningen opplever loven som vanskelig å praktisere. Det er et stort rom for skjønn, som gir forvaltningen stor tolkningsmakt. Dette gir en risiko for at intensjonene om økt innsyn ikke oppfylles fullt ut.»* De ulike organene kan vurdere innsynsspørsmålet ulikt. I slike tilfeller vil det være god forvaltningsskikk om den første som mottar innsynsbegjæringen, koordinerer svaret med de øvrige, slik at de er klar over hvordan tidligere innsynsbegjæring i samme dokument er vurdert. Det kan også være hensiktsmessig å sende kopi av svaret på innsynsbegjæringen til de øvrige organene som også har dokumentet registrert hos seg. Det kan være tidsbesparende i den forstand at alle ikke behøver å bruke tid på å behandle samme dokument når de er enige om innsynsspørsmålet. Hvis det ikke er gode rutiner for koordinering, kan det få uheldige konsekvenser. Man kan f.eks. stå overfor en situasjon der ett departement sladder navn og gir innsyn i resten av dokumentet, mens et annet departement gir innsyn i navn men unntar de taushetsbelagte opplysningene fra innsyn.

Noe av årsaken til at behandlingen av innsynsforespørsler kan oppleves som en tidstyv er at man i dag ikke har tilstrekkelig gode tekniske løsninger. Det ville vært tidsbesparende med en felles innsynsmodul for departementene som ga saksbehandler oversikt over hvilke andre offentlige organer som sitter på samme dokument, hvem som er ansvarlig saksbehandler der, kontakthinformatjon til vedkommende, og hvordan tidligere innsynsbegjæringer er vurdert. Selv om saksbehandlingen har blitt elektronisk, sladdes dokumenter fortsatt for hånd. Forsvarsdepartementet mener det bør sees nærmere på hvordan arbeidet med innsynsbegjæringer og -klager kan forenkles.

Forsvarsdepartementet mener det bør være større grad av erfaringsutveksling mellom departementene, slik at vi kan lære av hverandre og ha en mer ensartet praksis på området. Det er uklart om det i dag er offentlighetskoordinatorer i hvert departement og hvem disse eventuelt er. Det bør være økt kontakt mellom fagmiljøene i departementene, eksempelvis gjennom årlige møter mellom offentlighetskoordinatorene hvor man redegjør for egen statistikk og saker. Offentlighetskoordinator kan også ha den koordinerende rollen. Veilederen til offentleglova angir at det kan være god forvaltningsskikk å holde hverandre orientert dersom man får innsynsbegjæring i dokumenter som angår andre forvaltningsorganer. Vi mener imidlertid at det kan være hensiktsmessig å ha nærmere rutiner på området. Større grad av samarbeid kan effektivisere arbeidet og bidra til mer koordinert praksis. Det kan også være tidsbesparende å ha noen kontaktpunkter i hvert departement, som man kan ringe til for å få finne ut hvem ansvarlig saksbehandler i en bestemt sak er istedenfor å henvende seg til sentralbordet. Det bør også utarbeides standard svar og standardskjemaer for foreløpig svar, klageadgang og lignende som letter arbeidet.

Når det arrangeres kurs eller seminarer internt i et departement, kan man også vurdere om andre departementer kan ha interesse av arrangementet, og sende ut en invitasjon.

Forsvarsdepartementet hadde et seminar om åpenhet, ytringsklima og innsyn i januar i år, der blant annet Sivilombudsmannen og en SKUP-prisvinner delte sine erfaringer. Vi ser i ettertid at vi med fordel kunne invitert interesserte fra andre departementer til å delta på arrangementet.

4. Oppdatere veilederen i offentleglova

Flere regler i offentleglova krever skjønnsmessige vurderinger der interesser og hensyn veies opp mot hverandre, noe som kan være utfordrende. Det finnes ulike støtteverktøy for praktiseringen av loven, blant annet en veileder til loven utgitt av Justis- og beredskapsdepartementet og et e-læringsmagasin utarbeidet av Direktoratet for forvaltning og IKT. Veilederen til offentleglova gir god veiledning i hvordan regelverket skal tolkes. Imidlertid kan den med fordel oppdateres og gjøres mer pedagogisk. En brukervennlig veileder bør blant annet inneholde:

- En praktisk rutinebeskrivelse for behandling av innsynsbegjæringer.
- Eksempler på svar på innsynsbegjæringer som knytter seg til de mest brukte unntakshjemlene i offentleglova.
- Eksempler på hvordan meroffentlighet vurderes.
- Eksempler på foreløpige svar, og angivelse av når foreløpige svar skal gis.
- En oversikt over dokumenter i innsynssaker som bør journalføres etter arkivforskriften § 2-6
- En sjekkliste for vurdering av innsynsbegjæringer.

Veilederen bør videre gjøres mer tilgjengelig for ikke-jurister, og gi en enklere oppskrift på hvordan spørsmål skal løses. I den forbindelse kan det også vurderes om veilederen bør gjøres tilgjengelig på begge målformer. Forenklingsarbeidet kan f.eks. være ledd i «Klart språk»-arbeidet.

5. Innsyn i dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger

Ved krav om innsyn i gradert informasjon skal det vurderes om informasjonen kan avgraderes, se forskrift om informasjonssikkerhet § 2-13, jf. § 2-10. Er det en annen virksomhet enn utsteder som får henvendelsen om innsyn skal virksomheten som får henvendelsen uten ugrunnet opphold kontakte utsteder for vurdering av avgradering, jf. § 2-13 andre ledd. Utsteder skal uten ugrunnet opphold gi tilbakemelding om informasjonen kan avgraderes. Dersom utsteder avgraderer informasjonen, kan virksomheten som har fått henvendelsen om innsyn gi innsyn med mindre det likevel foreligger hjemmel for unntak fra innsyn i eller i medhold av offentleglova eller en annen lov. Bakgrunnen for det er at det er utsteder av dokumentet som står nærmest til å vurdere spørsmålet om avgradering.

Tilsvarende kan sies om opplysninger som er taushetsbelagte etter en annen lov enn sikkerhetsloven, f.eks. forvaltningsloven § 13 første ledd eller en annen lovbestemmelse. Her er det også den offentlige virksomheten som er utsteder av et dokument, som står nærmest til å vurdere om dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger og hvilke opplysninger som i tilfelle er taushetsbelagte. Videre er det utsteder av dokumentet som sitter med oversikten over hva annet av opplysninger i sakskomplekset som er offentlige, herunder hvilke opplysninger som sammenholdt med andre offentlig tilgjengelige opplysninger vil røpe taushetsbelagt informasjon. Når det gjelder taushetsbelagte opplysninger i dokumenter som virksomheten mottar fra private rettssubjekter, er dette også dokumenter som virksomheten i utgangspunktet selv står nærmest til å vurdere innsyn i.

I dag har man ingen plikt til å forelegge spørsmål om innsyn i dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger til utsteder av dokumentet (eller den virksomheten dokumentet opprinnelig er sendt til). Etter offentleglova § 29 første ledd første punktum skal et organ som mottar et innsynskrav selv vurdere kravet konkret og selvstendig. Organet må dermed på selvstendig grunnlag avgjøre om det skal eller kan og bør nekte innsyn i et dokument eller i opplysninger, både der organet selv har utarbeidet dokumentet og der organet har mottatt dokumentet utenfra, se veileder s. 162. Det kan være god forvaltningsskikk å forelegge spørsmålet for utsteder av dokumentet, men ansvaret for å behandle innsynsbegjæringen ligger til syvende og sist hos den som mottar innsynsbegjæringen. Det betyr at utsteder av dokumentet i realiteten ikke trenger å ta stilling til spørsmålet, med mindre innsynsbegjæringen blir fremmet til utsteder.

For de tilfeller spørsmålet om innsyn forelegges for utsteder, kan det for øvrig oppstå uenighet mellom for eksempel to departementer om og eventuelt hva som er taushetsbelagt informasjon. I slike tilfeller skal det en del til før departementet som har ansvar for innsynsbegjæringen overprøver vurderingen til departementet som er utsteder av dokumentet. Det gjelder for eksempel der taushetsplikten er hjemlet i en lov som det andre departementet har fagansvar for.

Etter vår vurdering bør det også ved krav om innsyn i taushetsbelagte opplysninger tas kontakt med utsteder av dokumentet for en vurdering av om og eventuelt hva som er taushetsbelagt informasjon i dokumentet. Forsvarsdepartementet ber Justis- og beredskapsdepartementet vurdere om det bør innføres en regel som sier at innsyn i dokumenter med taushetsbelagte opplysninger alltid skal forelegges utsteder.

Når det gjelder dokumenter som inneholder forretningshemmeligheter, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2, kan det være særskilt utfordrende å ta stilling til hvilke opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Konkret gjelder dette der en må avgjøre hvilke tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- og forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å holde hemmelig av hensyn til den som opplysningene vedkommer. Dette er svært ofte tidskrevende og krever forretningsforståelse og kompetanse om hvilken konkurransesituasjon foretaket er i, i det kommersielle markedet. Forvaltningen har ofte ikke denne kompetansen. Det bør derfor vurderes om offentleglova bør ha en egen bestemmelse om at avsender (foretaket) eller den opplysninger gjelder, plikter å komme med en uttalelse om hva slags konkurransesituasjon vedkommende er i, og hvilke tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig interesse å holde hemmelig av hensyn til den som opplysninger angår. En slik bestemmelse vil i større grad flytte ansvaret over på avsender av dokumentet. I denne sammenhengen må det vurderes om det skal gjelde unntak for opplysninger eller dokumentet, om det fra forvaltningen sin side skal settes opp krav til bedriften sin begrunnelse, eventuelt om det skal kreves dokumentasjon og svarfrist. Videre må betydningen av ikke å få et svar vurderes, og om et manglende svar vil kunne bli oppfattet som et samtykke til innsyn. I tillegg må det vurderes om forvaltningen vil kunne overprøve mottatte svar og på hvilke vilkår.

6. Sammenstilling av data

Forsvarsdepartementet ser også utfordringer med praktiseringen av offentleglova § 9 om sammenstilling av data. Her bør det avklares nærmere hva som ligger i uttrykket «rimeleg tidsbruk» for forvaltningen til å gjennomføre en slik sammenstilling. Det finnes også en del praksis på området fra Sivilombudsmannen. Forsvarsdepartementet mener veilederen bør oppdateres på dette punktet.

7. Saksbehandlingstid

Av evalueringsrapporten fremgår det at det samlet sett «er krevende å sikre at taushetsplikten blir overholdt. Det er tidkrevende. Feil kan få store konsekvenser. I en del saker er det også en del skjønn hva som skal anses som taushetsbelagt».

Forsvarsdepartementet deler denne beskrivelsen. Vi har det siste halvannet året hatt flere eksempler på innsynsbegjæringer i større sakskomplekser som inneholder taushetsbelagte opplysninger. Det har vært begjært innsyn i en stor mengde dokumenter hos Forsvarsdepartementet og underliggende etater som omhandler det samme temaet. Det krever større grad av samspill med underliggende etater, og koordinering av svar før innsynsbegjæringer ferdigbehandles. Noen innsynsbegjæringer krever også intern koordinering mellom ulike avdelinger i det enkelte organ, hvilket også kan være tidkrevende.

I de fleste saker er det uproblematisk å ta stilling til innsynsbegjæringer, og det blir gitt svar samme dag eller innen 1-3 dager. Innsyn i enkelte komplekse og omfattende saker kan imidlertid kreve mer arbeid. Dette er innsynsbegjæringene som ofte er lite spesifikke og krever omfattende ressurser for få avklart. Det typiske eksempelet er: «Jeg ber om innsyn i alt som har med X å gjøre.» Noe av saksbehandlingstiden går derfor ut på å kartlegge alle dokumenter i arkivet som har noe med innsynsbegjæringen å gjøre. Videre kan innsynskrav omfatte dokumenter som er gradert etter sikkerhetsloven. Saken kan forholde seg slik at det er korrekt fremgangsmåte å vurdere avgradering av dokumentet før det tas endelig stilling til innsynsbegjæringen. Vurdering av avgradering skal foretas av utsteder av dokumentet. Utsteder av dokumentet kan i noen tilfeller være land som Norge har et sikkerhetssamarbeid med eller NATO. Vurdering av avgradering bidrar til at saksbehandlingstiden blir lengre. For å kunne foreta en vurdering om avgradering av graderte dokumenter som tilhører underliggende etater, må vi kunne se de graderte dokumentene. Det er en prosedyre som i seg selv kan være tidkrevende.

I perioder med stor mengde omfattende og krevende innsynsbegjæringer, er vi sårbare, fordi antallet saksbehandlere er det samme selv om saksmengden øker. I april 2015 ble det eksempelvis bedt om innsyn i alle fotnotene til en rapport, som til sammen utgjorde 1000 sider. Det tar mer enn én til tre virkedager å finne frem alle dokumentene, lese gjennom dem, identifisere informasjon som kan være taushetsbelagt og vurdere om det er juridisk dekning for alt som unntas fra innsyn. I den forbindelse er det verdt å minne om at sladdingen gjøres manuelt. Videre mottok vi 563 innsynsbegjæringer i juli 2015, noe som er vanskelig å saksbehandle i tråd med tidskravet. Foruten innsynssaker, har saksbehandlere andre prioriterte saker til behandling. Det gjør at saksbehandlingstiden i noen innsynssaker blir lang. Samtidig er det viktig at vi har rutiner som gjør at innsynskrav og innsynsklager kan behandles så raskt som praktisk mulig, også i perioder med stort arbeidspress.

Om saksbehandlingstiden ved klagebehandling av innsynssaker har Sivilombudsmannen tidligere uttalt at en saksbehandlingstid på mellom to til tre uker vanskelig kan aksepteres. Forsvarsdepartementet vil påpeke at rask saksbehandlingstid er viktig av hensyn til allmennhetens tillit til forvaltningen, men minst like viktig er en forsvarlig saksbehandling. Rask saksbehandlingstid kan ikke gå på bekostning av en forsvarlig saksbehandling. Etter Forsvarsdepartementets syn er en saksbehandlingstid på tre uker, og i visse tilfeller lengre, helt nødvendig for å ha en forsvarlig saksbehandling i omfattende innsynsbegjæringer. Kravet til saksbehandlingstid bør derfor i større grad avstemmes mot begjæringens omfang og hensynet til forvaltningens øvrige oppgaver. Vi ber om at Justis- og beredskapsdepartementet ser nærmere på dette spørsmålet.

8. Sammenfatning

Forsvarsdepartementets mål er å utvise størst mulig grad av åpenhet og innsyn i egen saksbehandling. Evalueringen av offentleglova gir innsikt i hvordan loven fungerer i praksis. For å nå målsettingen om økt innsyn, opplever Forsvarsdepartementet at det er behov for

kompetanseheving, oppdatering av veilederen til offentleglova, og økt erfaringsutveksling blant departementene. I tillegg bør det sees nærmere på behandling av innsynsbegjæringer i dokumenter som inneholder taushetsbelagt informasjon, sammenstilling av data og realistiske saksbehandlingsfrister for omfattende innsynsbegjæringer og klagesaker.

Med hilsen

Kjersti C. Klæboe (e.f.)
ekspedisjonssjef

Severin Vikanes
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og signert, og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Vedlegg:

- 1 Høringssvar fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet
- 2 Høringssvar fra Forsvarsbygg 1
- 3 Høringssvar fra Forsvarsbygg 2