

Returadresse: Helsedirektoratet, Pb. 7000 St. Olavs plass, 0130 Oslo, Norway



Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:
Vår ref.: 16/6947-7
Saksbehandler: Per Haugum
Dato: 25.05.2016

Høring - evaluering av offentleglova

1. Innledning

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets brev av 25. februar 2016, der Oxford Research AS sin rapport fra evalueringen av offentleglova ble sendt på høring med frist for å komme med høringsuttalelse til 25. mai 2016.

Helsedirektoratet har følgende synspunkter på evalueringsrapporten:

2. Dokumentbegrepet – forholdet til arkivloven

Det er i evalueringsrapporten flere steder skrevet om problemstillinger relatert til hva slags dokumenter som skal journalføres i en sak (etter innholdet i dokumentet), samt hvordan dokumentet er produsert eller sendt/mottatt (brev, notater, e-post, SMS, publisert på lukkede sosiale medier (Facebook e.l.), lyd- og bildefiler, lydlogger, etc.).

Hvilke type dokumenter som skal journalføres i en sak er omhandlet i andre lover, som f.eks. arkivloven og forvaltningsloven.

Arkivlovens dokumentbegrep tar allerede høyde for at dokumentbegrepet er medienøytralt. Dette bør imidlertid også implementeres i arkivsystemene. Rapporten peker på at det må jobbes mer med dokumentfangst i systemene (blant annet nevnes dette på side 70 i evalueringsrapporten).

Dette innbefatter også spørsmålet om journalføring av organinterne dokumenter under arbeidet med en sak. Innsyn i saksforberedelsen gir allmennheten mulighet for kontroll før vedtak treffes (rapportens side 26). Det er også diskutert i evalueringen omgåelse av arkivlovens regler om hva som skal journalføres. Dette har særlig skjedd i rekrutterings- og styresaker, og i noen tilfelle ved muntlig saksbehandling uten dokumentasjon. Det bør vurderes bedre systemer for registrering av alle typer dokumenter idet de er produsert.

Det pekes i denne forbindelse på at offentleglova er uten sanksjoner, noe rapporten også nevner. Det kan være at dette senker terskelen for omgåelse av loven.

Helsedirektoratet

Avdeling bioteknologi og helserett
Per Haugum, tlf.: 24163170

Postboks 7000 St. Olavs plass, 0130 Oslo • Besøksadresse: Universitetsgata 2, Oslo • Tlf.: 810 20 050
Faks: 24 16 30 01 • Org.nr.: 983 544 622 • postmottak@helsedir.no • www.helsedirektoratet.no



3. Legge ut mer på åpne nettsider

I evalueringen er det vist til at noen kommuner legger ut det meste på åpne nettsider, slik at hvem som helst kan søke frem dokumentene og skrive dem ut selv. Da blir det færre innsynsbegjæringer.

For de fleste virksomheter vil dette kun fungere på en viss typedokumenter der unntak aldri vil være aktuelt, eller for dokumenter der innsyn allerede er innvilget.

Det vil imidlertid være utfordringer knyttet til forhåndsklassifisering av dokumenter som skal legges ut på nettet. Å forhåndsklassifisere alle dokumenter før de publiseres vil være ressurskrevende, samtidig som dokumentene over tid kan vurderes ulikt. Det kan også øke risikoen for at taushetsbelagt informasjon blir tilgjengelig for allmennheten.

4. Sammenstillinger

Det er i evalueringen diskutert retten til å få sammenstillinger etter offentleglovas § 9. Bestemmelsen er vanskelig å praktisere, og krever ofte ressurser organet ikke har, eller kan prioritere å bruke.

Spesielt er begrepet *enkle fremgangsmåter* vanskelig å definere. Forståelsen av hva som kan defineres som enkle fremgangsmåter vil variere ut fra utdannelse og kompetanse. Denne paragraf er ny i den nye offentleglova, og en tilbakemelding som rapporten viser til, er behovet for en klarere lovtekst med mindre skjønnsbruk.

Behovet for enkle metoder for sammenstilling av data etter offl §9 bør utgjøre et vurderingsmoment i digitale prosjekter som gjennomføres i staten.

Helsedirektoratet kjenner seg godt igjen i problemstillingen som beskrives i rapporten om tidsbruk for sammenstilling av opplysninger (tall og data) for å etterkomme innsynsbegjæringer og en forventning fra publikum om at det offentlige både har verktøy og kompetanse til å ekspedere kravene innen kort tid. Ofte vil imøtekommen av krav om sammenstilling av statistikk og andre type data kreve at en tilgjengelig og kompetent saksbehandler bruker noen timer på å få avklart konkret hva kravet egentlig omfatter slik at vi på vår side kan vurdere hvilke data vi har på dette, hvordan vi kan finne frem til dataene og hvordan de kan sammenstilles på en hensiktsmessig måte. I løpet av denne prosessen er det ikke sjelden at den som krever innsyn føyer til eller gjør endringer i sitt krav slik at tiden det tar å ekspedere innsynskravet kan trekke ut til 2-3 dager. Dette er en problemstilling vi antar er reell også hos andre instanser, og vi ser derfor at dette kunne vært drøftet i forbindelse med en eventuell gjennomgang av regelverket evt. i forbindelse med en evt. revidering av Veilederen til Offentleglova (Justis- og beredskapsdepartementet v/ lovavdelingen).

5. Organinterne dokumenter

De avslagene som knyttes til denne unntaksparagrafen (offl § 15) og dens lignende naboparagraf (offl § 16) er spesielt relevant for Helsedirektoratet. Både internt i direktoratet og



inn til Departementet forberedes det ofte faglige beslutningsgrunnlag. Iblant blir de som oversendes departementet (offl. §16) unntatt offentlighet, mens de interne beslutningsgrunnlagene ikke alltid journalføres. I likhet med sammenstillingsparagrafen ville det også her være nyttig med en avklaring rundt hvilke dokumenter et fagorgan forventes å gjøre offentlig, særlig med tanke på meroffentlighetsvurderingen. For eksempel kunne det lages en liste med eksempler over dokumenttyper som i utgangspunktet skal være offentlige. Det bør også avklares tydeligere i loven når et underordnet fagorgans innspill til overordnet organ skal unntas eller ikke unntas offentlighet.

6. Unntatt offentlighet

I evalueringen er det skrevet mye om unntakene fra offentlighet, særlig etter lovens § 13 om taushetsplikt, om personopplysninger, det offentliges forhandlingsposisjon og forretningshemmeligheter.

Dette er skal-regler, der konsekvensene av å gi ut for mye informasjon er større enn å la være å gjøre det. Prinsippet om personvern veier tyngst. Det oppleves som rapporten ikke skiller mellom skal-reglene og kan-reglene. Disse unntakene er også hjemlet i annet lovverk, jf. f.eks. forvaltningslovens § 13, helsepersonellovens § 21, mv.

Det kan videre være behov for klargjøring av begrepet forretningshemmeligheter. Det praktiseres ofte at dokumenter, når det kommer en innsynsbegjæring, først blir sendt til den aktuelle leverandøren/virksomheten som har sendt inn dokumentet, for sladding av det de mener er forretningshemmeligheter. Saksbehandler har ofte ikke nok bransjespesifikk kunnskap til å etterprøve beslutningen om hva som skal sladdes, samt at det er en tidskrevende prosess.

7. Merinnsyn

Evalueringen viser at bestemmelsen i lovens § 11 kan være vanskelig å praktisere, men at det gis mer merinnsyn enn tidligere.

I den sammenheng bør man kanskje få utarbeidet en mal til bruk i sentralforvaltningen for hvordan vurderingen skal gjøres.

8. Ressursbruk

I evalueringen diskuteres det ressursbruken til behandling av saker etter offentleglova, herunder ressurser til OEP (offentlig elektronisk postjournal).

Evalueringen ser kun på kostnadsbildet og gjør ingen kostnads-/nyttevurdering. Samtidig er det vanskelig å måle effekten av OEP i penger.

Å behandle innsyns krav kan være en skjult arbeidsmengde. Dette bør tas med i vurderingen når man kartlegger behov for medarbeidere, og eventuelt nevnes som arbeidsoppgave i stillingsutlysninger.

9. Kompetanse



I evalueringen diskuteres det hvilken kompetanse brukerne av loven har og bør ha. Dette gjelder både de offentlig ansatte, hos journalister og i befolkningen for øvrig-

Rapporten viser til at det er stor grad av variasjon når det kommer til kompetanse.

Ved å opplyse bedre om OEP til befolkningen for øvrig kan dette generere flere innsynsbegjæringer og potensielt sett øke kompetansen ved at man får økt arbeidserfaring på området.

10. Misbruk av ordningen

I evalueringen tas det opp noen eksempler på at innsynsretten misbrukes av noen ved at det begjæres innsyn i en stor mengde dokumenter og at dette stadig gjøres.

Helsedirektoratet har opplevet dette flere ganger. Da har det gått med betydelige ressurser på å besvare slike innsynsbegjæringen. Spørsmålet er hvordan man skal håndter store krav, eller krav som nærmest går på hele fagområder. Det bør vurderes forslag som kan redusere denne typen innsynsbegjæringer.

Vennlig hilsen

Johan Georg Røstad Torgersen e.f.
divisjonsdirektør

Gunhild J. Røstadsand
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk

00243748 000397 0004 0004 00 0 0