

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO
Norge

Dato
30. mai 2016

Vår ref.
16/01279-3

Deres ref.
16/1243 EO OKL/bj

Høring - Evaluering av offentleglova

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev 25. februar 2016, som inviterer til innspill og kommentarer til Oxford Research AS' evalueringsrapport "Innsyn i forvaltningen- Kompetanse, etterspørsel og makt". Tilsynsrådet beklager at høringssvaret avgis etter fristen.

Tilsynsrådet for advokatvirksomhet er et uavhengig statlig organ som fører tilsyn med landets praktiserende advokater og rettshjelpere, blant annet ved gjennomgang av deres regnskaper og behandling av betrodde midler. Som et av sine hovedmål skal Tilsynsrådet gjennom aktiv tilsynsvirksomhet søke å forebygge ansvarsskader. Tilsynsrådets mandat er angitt i domstolloven kapittel 11 og forskrift av 20. desember 1996 nr. 1161 til domstolloven kapittel 11 (Advokatforskriften). I advokatforskriften § 4-2 slås det fast at offentleglova gjelder for Tilsynsrådets virksomhet.

Tilsynsrådet ser positivt på at departementet har fått gjennomført en evaluering av offentleglova. Loven benyttes regelmessig og ofte i Tilsynsrådets saksbehandling og vi gjenkjenner flere av de problemstillinger rapporten tar opp. Tilsynsrådets posisjon, som uavhengig offentlig organ underlagt offentleglova, synes imidlertid i liten grad å være berørt i evalueringen som er foretatt. Vi ser derfor behov for å gi følgende innspill:

Tilsynsrådet erfarer at rettslige uklarheter hva gjelder rekkevidden av vår taushetsplikt etter forvaltningsloven smitter over på de vurderinger som skal foretas etter offentleglova. Ved offentliggjøring av dokumenter som inneholder konfidensiell informasjon er det i praksis blitt svært tidkrevende for Tilsynsrådet å gjennomgå et stort antall dokumenter for å vurdere hvilke opplysninger som er eller kan være underlagt taushetsplikt. Samtidig er det en stor risiko for at vi ikke unntar alle opplysninger fra innsyn som skulle vært unntatt. Vi erfarer også problemer med å foreta disse vurderingene i tilfeller der den som begjærer innsyn på forhånd besitter informasjon som innebærer at en delvis offentliggjøring fra vår side bidrar til at mottaker likevel får tilgang på taushetsbelagt informasjon (koblingsfare).

Vi erfarer også utfordringer når det gjelder krav om å sammenstille tilgjengelig informasjon. Tilsynsrådets avgjørelser danner grunnlag for argumenter om at like tilfeller skal behandles likt. Vi mottar regelmessig innsynsbegjæringer der avsender ber om kopi av alle avgjørelser som har behandlet tilsvarende saker. Det er svært ressurskrevende både å samle og deretter gjennomgå og ta ut enkelte opplysninger i gamle avgjørelser. Det ville vært nyttig med en evaluering av i hvilken grad et offentlig organ skal gjøre et slikt arbeid.

I enkelte tilfeller synes Sivilombudsmannen å legge en annen forståelse av regelverket til grunn enn det departementet gjør i sin veileder til offentleglova. Det vises i den forbindelse til Sivilombudsmannens uttalelse 3. oktober 2011 (Sak 2010/3137) om hva som skal regnes som "personlige forhold" dersom advokaten begår straffbare handlinger, sammenholdt med departementets "Rettleiar til offentleglova" pkt. 6.2.3. Uoverensstemmelsen aktualiseres når det for eksempel begjæres innsyn i navn på en advokat som har begått straffbare handlinger og mistet advokatbevillingen sin som følge av dette. Slike rettslige uklarheter vanskeliggjør en god og effektiv praktisering av offentleglova.

Som rapporten påpeker, erfarer også Tilsynsrådet at offentleglova er vanskelig å praktisere når det gjelder de skjønnsmessige unntaksreglene. Tilsynsrådet prøver å praktisere meroffentlighet i størst mulig grad, men erfarer at dette reiser utfordrende problemer i praksis. Våre avgjørelser er viktige for alle dem som vi fører tilsyn med, og pressen har på sin side interesse i å vurdere om vår saksbehandling skjer i tråd med regelverket. Meroffentlighetsvurderingen er i seg selv en svært krevende prosess. Det vises blant annet til at Sivilombudsmannen, i en tidligere uttalelse vedrørende Tilsynsrådets taushetsplikt, langt på vei har forutsatt at den advokat som opplysningen gjelder skal få anledning til å uttale seg før innsyn blir gitt til pressen i medhold av offentleglova (se SOMs uttalelse av 3. desember 2013, sak 2012/2950). Som det påpekes i evalueringen punkt 4.3 er det ingen plikt til å gi innsyn selv om en interesseavveining faller ut til fordel for åpenhet. Det ville vært nyttig om evalueringen kunne omtale tilsynsorganer som treffer avgjørelser av betydning for flere og i hvilken grad ressursbruk kan brukes som argument mot meroffentlighet.

Vi gjør oppmerksom på at Advokatlovutvalget i NOU 2015:3 *Advokaten i samfunnet* har foreslått endringer som antakelig vil vedrøre en rekke organers taushetsplikt og dermed også rekkevidden av offentleglova § 13. Dette ved at utvalget går inn for å la den taushetsplikten som påhviler advokaten hefte ved opplysningen som sådan. Enhver som behandler opplysninger som omfattes av advokatens taushetsplikt vil dermed selv være underlagt samme taushetsplikt som advokaten. Det vises til utvalgets forslag til ny § 28 tredje ledd, og som i følge utvalgets merknader til bestemmelsen vil gå foran forvaltningsloven §§ 13 til 13 f (NOU 2015:3 s. 439). Dersom forslaget gjennomføres, antar vi at endringen vil få store konsekvenser også for en rekke offentlige organers praktisering av reglene om innsyn etter offentleglova.

Vennlig hilsen
Tilsynsrådet for advokatvirksomhet


Hege Bjølseth
Direktør