



Statens vegvesen

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Behandlende enhet:	Saksbehandler/telefon:	Vår referanse:	Deres referanse:	Vår dato:
Vegdirektoratet	Christian Gjems Løitegaard / 22073551	16/30765-14	16/1243 EO OKL/bj	20.05.2016

Høringssvar offentleglova

Vi viser til brev fra Justisdepartementet av 25. februar 2016 hvor høringsinstansene inviteres til å komme med kommentarer og innspill til rapport hvor offentleglova har vært vurdert. Videre inviteres høringsinstansene til å komme med innspill om eventuelle lov- og forskriftsendringer på området uavhengig av om de er omtalt i rapporten eller ikke. I det følgende følger innspill fra Statens vegvesen.

1. KOMMENTARER TIL RAPPORT

1.1 Juridisk begrepsbruk

Rapporten bruker gjennomgående begrepet «personopplysning» i to hovedvarianter:

- a) «personopplysninger og andre taushetsbelagte opplysninger»
- b) «personopplysninger eller taushetsbelagt informasjon»

Hovedvariant a forekommer blant annet på sidene: 47 og 63.

Hovedvariant b forekommer blant annet på sidene: 14,17,46,48,49,57 og 62.

Versjon a innebærer at personopplysninger er underlagt taushetsplikt. Problemet er at personopplysning er et etablert juridisk begrep som er definert i personopplysningsloven § 2 første ledd som «*opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson*». Slike opplysninger er ikke automatisk underlagt taushetsplikt. Fvl. § 13 andre ledd første setning nevner eksempelvis 8 kategorier personopplysninger som normalt ikke er taushetspliktbelagt.

Rapporten nevner ikke begrepet «sensitive personopplysninger» som i hovedsak sammenfaller med begrepet «personlige forhold» etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr.1. Riktignok brukes uttrykket «personsensitive innsynskrav» på side 92, men det er også

upresist siden det normalt er det dokument man etterspør som inneholder sensitive opplysninger, ikke innsynsforespørselen.

Vårt inntrykk er at forfatterne bruker versjon a og b tilfeldig om hverandre, og at begrepsbruken i rapporten dermed er så upresis at man risikerer at den bidrar til å forsterke den vanlige misforståelsen om at personopplysninger er taushetspliktbelagt. Det er uheldig siden en slik rapport i høringsrunden og senere, har et bredt nedslagsfelt og kan oppfattes som «gjeldende rett».

På side 53 fremgår: «to av tre innsynsbegjæringer på organinterne, blir avvist og dermed unntatt offentlighet». Begrepet «avvisning» brukes i juridisk terminologi i prosessuell sammenheng om resultat i saker hvor vilkårene for å få en realitetsbehandling ikke er oppfylt. Altså er begrepsbruken på side 53 forvirrende. På side 99 under overskrift «Hva kan påklages» fremgår:

«Det en har rett til å klage over er «avgjerder etter denne loven». Dette inkluderer for eksempel avslag på krav om innsyn og avvisning av slikt krav.»

Ved første øyekast kan det se ut som om rapportskriveren forstår at resultatet etter en realitetsvurdering kan bli avslag. Siden «alle» etter offentleglova §3 har rett til å kreve innsyn, er avvisning av krav om innsyn lite praktisk. Mer praktisk kan være å avvise klage på avslag på dokumentinnsyn, eksempelvis fordi klagefristen er oversittet. Men rapporten benytter altså begrepet avvisning om krav om innsyn.

1.2 Uklart språk

På side 112 står: «Fylkesmannsembetene har svært få klagesaker i egne dokumenter». Betyr det at det er få klager på fylkesmannens vedtak om å nekte innsyn i dokumenter som er i fylkesmannens besittelse?

På side 101 står:

«Rettsikkerhetsbegrepet gir i seg selv imidlertid liten veiledning for å vurdere saksbehandlingsregler, klageordninger og klagerregler, men begrepet har ingen entydig definisjon og gir isolert liten veiledning.»

Siste del av setningen betyr den samme som den første og er unødvendig. Når siste del av setningen innledes med «men» forventes opplysninger som peker i motsatt retning. Dermed lurer leseren på hva forfatteren har utelatt med en glipp.

Under punkt 8.1.2 annet avsnitt er i tre kulepunkter definert «tre analytiske hoveddimensjoner» for blant annet å vurdere om klageordningen fungerer. I første kulepunkt er i parentes oppgitt: «at klageordningen fungerer».

For å vurdere om klageordningen fungerer skal man altså blant annet fokusere på den analytiske hovedutfordringen at klageordningen fungerer. Det er et sirkelresonnement.

På side 108 benyttes begrepet «*klage til kongelig statsråd*». Vanlig begrepsbruk i tråd med offentleglova § 32 første ledd er «Kongen i statsråd».

På side 109 er figur 27 gitt tittelen: «*Antall klager på innsyn til departementene fra underliggende virksomheter*».

Språklig sett betyr setningen hvor mange ganger underliggende virksomheter klager på at departementene gir innsyn. Det gir ingen mening. Det er heller ikke klagerett på et vedtak om innsyn.

Det som menes er trolig noe helt annet. Vi antar det menes: «Antall klager behandlet i departementene på vedtak om avslag på innsyn, truffet i underliggende virksomhet».

I siste avsnitt på side 109 fremgår: «*Tilsvarende har andelen hvor klagen frafaller, blir avvist eller tilbaketrukket, økt.*» Klagen frafaller ikke seg selv.

I venstre spalte litt under midten på side 113: «*Vi ser også at antallet klagesaker sakstilfanget varierer sterkt mellom*». Hva betyr det?

1.3 Muntlige samtaler.

På side 65 og 70 fremgår at muntlige samtaler oppfattes ofte som uformelle, og journalføres derfor sjelden selv om innholdet er relevant i saksbehandling.

Etter vårt syn burde det i rapporten fremgått en tydelig henvisning til tema i fvl. § 11 d annet ledd slik at leserne forstår når plikt til å lagre essensen i muntlige samtaler inntreffer. Plikten til å lagre muntlige samtaler er jo ikke hjemlet i offentleglova.

1.4 Frist til å behandle innsynsbegjæringer

På side 102 er dette riktig framstilt ved å vise til «utan ugrunna opphald» og at normaltiden er en til tre virkedager hvis det ikke foreligger spesielle årsaker.

På side 70 fremgår at for kommuner gjelder at: «*et lite mindretall av saker har tatt langt over 3 dager å behandle*». Videre fremgår for departementer og fylkesmannen at: «*hovedvekten ... besvares innen det har gått tre dager – altså til rett tid*». Videre: «*det er bekymringsverdig at virksomhet i statlig forvaltning fremdeles .. sliter med å behandle et innsynskrav i tide.*»

Man kan lure på om rapportens kritikk av sen saksbehandling tar høyde for at spesielle årsaker kan medføre at lengre saksbehandlingstid enn tre dager er lovlig.

1.5 Generelt inntrykk

Rapporten bærer preg av at det juridiske presisjonsnivået er lavt. For lesere uten juridisk fagkompetanse vil rapporten kanskje kunne bidra til forvirring.

Datagrunnlaget rapporten er basert på er svært tynt. Resultatene blir dermed så usikre og upresise at verdien blir redusert. Evalueringsfirmaets kjernekompetanse på samfunnsmessig analyse kommer derfor ikke til sin rett. Evalueringsfirmaet kan ikke klandres for at datagrunnlaget er tynt eller for at ikke alle etater har kunnet svare presist på de spørsmål firmaet har stilt.

Usikre nyanser de ulike forvaltningsorganer imellom i forhold til etterlevelse av offentleglova, er etter vårt syn ikke så interessante. Det interessante er, slik vi ser det, hvilke tiltak som kan gjøres for forbedringer. Men det er et spørsmål om utforming av mandatet.

Det mest overraskende i rapporten er at noen små kommuner knapt mottar innsynsbegjæringer og særlig at klager på helt eller delvis avslag på innsynsbegjæringer er svært lavt.

Rapporten gir imidlertid en del nyttig informasjon om praksis og dermed synliggjøres muligheter for forbedringer. I punkt 2 er gitt konkrete forslag om forbedringer. I forslagene er henvist til aktuelle sider i rapporten.

1.6 Hvem klassifiserer et dokument og når gjøres det – hvor er risikoen?

I rapporten side 62 fremgår vanlig praksis for hvem som klassifiserer et dokument i kommuner og fylkeskommuner. Utgangspunktet både i kommuner, fylkeskommuner og i staten er trolig vanligvis at saksbehandler har ansvaret for klassifisering og at et utgående brev ikke klassifiseres som unntatt offentlighet med mindre opplysninger i det klart omfattes av taushetsplikt.

Det er trolig inngående dokumenter som er mest utsatt for å bli eksponert i postlisten med OEPregistrerte og åpne opplysninger, som burde vært skjermet.

Hvis brevet kommer fra offentlig organ, er det likevel godt mulig at det kommer inn som uklassifisert selv om hele dokumentet burde vært unntatt eller dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger.

Brev fra andre enn offentlige organer er aldri klassifisert slik at postmottak eller arkivet ikke har noen veiledning.

Problemet er at et dokument som i seg selv er «nullsensitivt» kan bli sensitivt ved å bli registrert på en eksisterende sak. Eksempelvis kan et sensitivt tema i tidligere dokument i

saken være registrert som åpne opplysninger i OEP, fordi man har valgt å skjerme alle opplysninger som kan knytte det sensitive tema til en person.

Hvis det da registreres et nytt og i seg selv nullsensitivt dokument i saken hvor avsenders identitet derfor er åpen, kan taushetspliktige opplysninger i saken eksponeres ved at noen ser på saken som helhet i OEP.

Etter vårt syn er som nevnt risikoen for at opplysninger som burde vært skjermet likevel er tilgjengelig i OEP, størst for inngående dokumenter fordi disse vanligvis trolig journalføres i OEP før saksbehandler har vurdert saken.

1.7 Særlig om offentleglova § 9

Innsynsbegjæringer hos de offentlige organene som er registereiere, der opplysningene har stor offentlig interesse, er et punkt Statens vegvesen gjerne skulle sett vært evaluert i rapporten. Grunnen til dette er at vi tror dette er et av de feltene der organene ser størst pågang på innsynsbegjæringer i sammenstillinger etter offentleglova § 9.

Rapporten problematiserer riktignok en del av de viktigste tingene som forekommer ved innsynsbegjæringer av sammenstillinger etter § 9. Særlig problematiseringen av hva som ligger i uttrykket «enkle fremgangsmåter». Her oppleves det at det ikke finnes nok veiledning i forarbeider, loven eller andre relevante kilder. Vi oppfatter også at dette blir tolket svært forskjellig. Vi har sett en klar økning i antall innsynsbegjæringer etter § 9 etter innføring av ny lov. Spesielt har dette omhandlet større eller mindre uttrekk fra våre databaser.

Avgjørende for å gi innsyn i disse databasene er altså hvorvidt sammenstillingene må sies å kunne gjøres med enkle fremgangsmåter. For enkelte av sammenstillingene kreves det kompetanse som bare helt få IKT-ansatte har. Disse er gjerne ansatt for å håndtere andre oppgaver, som utvikling av IKT-løsninger med mer, og ikke for å saksbehandle innsynsbegjæringer. Spørsmålet er da om vi kan avslå en innsynsbegjæring fordi den krever slik særlig kompetanse, og derfor ikke kan sies å kunne gjøres med enkle fremgangsmåter, da den ikke kan håndteres av for eksempel saksbehandler med fagkompetanse (ikke spesiell IKT-kompetanse).

Videre er retten til å fremsette innsynsbegjæring som anonym noe som viser seg å være problematisk ved søknad om sammenstillinger fra Statens vegvesen sitt motorvognregister. Etter offentligforskrifta har offentlige organer mulighet for å ta betalt for sammenstilling av uttrekk i visse tilfeller. Det fremgår av offentleglova § 8 og etter offentligforskrifta § 4 fjerde ledd.

I de tilfellene innsynsbegjæringer framsatt etter § 9 krever mye arbeid har vi egne priser for slike uttrekk. Er innsynsbegjæringen framsatt av en anonym person, er dette ikke mulig å løse uten at personen må gi ut mer informasjon om seg selv. Vi har i de tilfellene sendt mail til vedkommende for å etterspørre fakturaadresse og navn. Det er flere privatpersoner som

da ikke lengre ønsker innsyn fordi de ikke vil opplyse om navn og adresse. Vi ser per i dag ingen god løsning på denne problemstillingen.

2 FORSLAG TIL LOV- OG FORSKRIFTSENDRINGER, ENDRING AV VEILEDER OG FORSLAG TIL ANBEFALT PRAKSIS

2.1 Generelt

Typisk for offentleglova er at majoriteten av alle offentlige ansatte bør ha kjennskap til den og kunne praktisere den. Reglene bør derfor være enkle og tydelige. Dette er også en av rapportens hovedbudskap.

Formålet med forslagene i det følgende er å gjøre praktiseringen av offentlighetsloven enklere og mer effektiv. I drøftelsen av forslagene er det gjort henvisninger til de steder i rapporten hvor problemstillingen er nevnt.

2.2 Dialog mellom forvaltningen og den som begjærer innsyn – «servicedialog»

I rapporten side 87 fremgår at fylkesmannens saksbehandlingstid på innsynsbegjæringer i enkle saker i snitt er 25 minutter, 3 timer for vanskelige saker og 11 timer for klagesaker. For klagesaker er total tidsbruk langt større hvis en regner inn både klageforberedelse i underinstans og behandling i klageinstans.

Uansett er det svært mye ressursbruk å spare på å veilede slik at klage unngås. I rapporten side 116 er «servicedialog» omtalt slik:

«I noen tilfeller ender potensielle klagesaker ved at saksbehandler tar kontakt med vedkommende som har begjært innsyn, som regel en journalist, og forklarer hvorfor kommunen ikke vil gi innsyn. Saken ender gjerne da, uten at det fremmes en formell klage mot kommunen, eller at kommunen gjennomfører en formell klagevurdering.»

I punktet «Uformell dialog istedenfor klagesak» på side 19 i rapporten, er slik dialog også nevnt. Der fremgår at fenomenet finnes både i kommuner, fylkeskommuner og i sentraladministrasjonen, og at det nevnes relativt hyppig blant informantene. Men man har ikke kunnet si noe mer om omfanget.

Behovet oppstår typisk hvis man mener delvis innsyn er riktig. I slike situasjoner kan man ringe journalisten og forklare hvorfor delvis innsyn er riktig og hjemmelen for delvis unntak. Journalister vil da ofte akseptere å justere innsynsbegjæringen. På den måten at innsynsbegjæringen ikke omfatter de delene vi ellers ville ha unntatt, eksempelvis et fødselsnummer.

Da kan en gi fullt innsyn i tråd med den reviderte innsynsbegjæringen. Dermed behøves ikke opplysninger om klagerett. Svar kan formuleres slik: «innsyn gitt i tråd med revidert innsynsbegjæring, jf. telefonsamtale den ...».

Journalister ønsker innsyn fort, og noen ønsker konkret begrunnelse raskt og ubyråkratisk, hvis vi ikke vil gi fullt innsyn. Ønske om å klage oppstår først hvis de får innsyn sent eller hvis de helt eller delvis nektes innsyn uten å få en forklaring de synes er akseptabel.

Standard prosedyre i Statens vegvesen sitt saksbehandlingssystem er at kontaktopplysninger som telefonnummer og e-postadresse er fjernet fra de opplysninger saksbehandler får se i saker om innsynsbegjæring. Saksbehandler er dermed avskåret fra effektiv og hurtig direktekontakt med journalist.

Journalisten vil i tråd med Statens vegvesen sitt saksbehandlingssystem bare få en paragrafhenviing som begrunnelse for delvis avslag på dokumentinnsyn. Hvis konkret begrunnelse ønskes, må journalisten innen tre uker selv ta initiativ og kreve det i tråd med offentleglova § 31 andre ledd.

Slikt krav utløser ytterligere saksbehandling.

Vårt inntrykk er at journalister er mye bedre tjent med en rask og oppklarende telefonsamtale hvor det som skal sendes ut sendes ut umiddelbart og begrunnelse samtidig gis for hva som holdes tilbake, enn en upersonlig og trinnvis byråkratisk prosess hvor det tar tid å få en begrunnelse. En slik fleksibel ordning vil antagelig styrke vårt omdømme.

For vår del som forvaltningsorgan er det mye ressurser spart på å ta en fem minutters telefonsamtale sammenlignet med å risikere en unødvendig forespørsel om skriftlig begrunnelse eller klagesak som kan generere unødvendig mye tidsbruk i systemet.

Etter vårt syn er gevinsten ved slik samtale underkommunisert. Den praksis knyttet til «servicedialog» som rapporten har funnet bør «legaliseres» og oppmuntres.

Forslag:

Forvaltningen bør oppfordres i JD sin veileder til offentleglova og andre fora, til hurtig «servicedialog» med journalister hvor det vurderes som hensiktsmessig.

Saksbehandlingssystemer bør tilrettelegge for dette og ikke hindre slik samtale ved å gjøre journalistens kontaktopplysninger i saker om innsynsbegjæring utilgjengelig for saksbehandler.

2.3 Endring i Justis- og politidepartementets veileder til offentleglova

I JD sin veileder nederst side 81 står:

Tradisjonelt har ein lagt til grunn at opplysningar om at ein person eller **ei verksemd har gjort seg skuldig i straffbare handlingar eller andre lovbrøt, er underlagde tieplikt.** Dette synet kan i mange tilfelle ikkje lenger stå ved lag. For lovbrøt som er skjedd i næringsverksemd har det vorte stadig meir vanleg at brøt på lover og forskrifter som blir oppdaga av offentlege kontrollinstansar, blir offentleggjorde. Dette gjeld til dømes Mattilsynet sine kontrollar av at restaurantar og serveringsstader følgjer næringsmiddelforskriftene. Opplysningar om at personar er mistenkte for økonomisk kriminalitet i næringsverksemd blir òg ofte offentleg kjende.

Poenget med avsnittet er å få belyst den utvikling som Mattilsynet har stått i bresjen for. Det er jo riktig. Gul setning er likevel upresis og kan misforstås av ukyndige hvis den leses løsrevet fra JD sin veileder punkt 6.2.3 og 6.2.4. På side 87 fremgår:

Som utgangspunkt vil teieplikta heller ikkje omfatte opplysningar om at ei verksemd har gjort seg skuldig i eit lovbrut, sjølv om opplysningane vil kunne skade konkurranseevna til verksemda.

Dette er akkurat det motsatte av det som er uthevet med gult. Tradisjonelt har det altså ikke vært lagt til grunn at opplysninger om virksomheters lovbrudd har vært underlagt taushetsplikt (fvl. § 13 første ledd nr 2 – forretningshemmelighet). Fordi hensynet ikke ansees som beskyttelsesverdig vern av bedriftens omdømme. Bare under den forutsetning at bedriften er så liten at bedriften lett identifiseres med en enkeltperson, kan det være aktuelt å unnta opplysninger om virksomhets lovbrudd som taushetspliktig opplysning om personlige forhold, jf fvl. § 13 første ledd nr. 2.

Forslag:

Setning markert med gult i JD sin veileder bør omformuleres slik at den ikke skaper forvirring når den sammenholdes med setning markert med grønt som tilsynelatende konkluderer motsatt. Det bør presiseres at minstekravet for at opplysninger om virksomheters lovbrudd er omfattet av taushetsplikt som «personlig forhold» er at opplysningene kan knyttes til en enkeltperson, siden fvl § 13 første ledd nr. 1 bare gjelder fysiske personer.

2.4 Lovbestemmelse om innsyn i vedlegg

I rapporten øverst side 85 fremgår:

«Dette er særlig aktuelt dersom et eller et eller flere dokumenter har vedlegg som vil måtte utleveres sammen med de andre dokumentene».

Vi forstår dette slik at man forutsetter at innsynsbegjæring i et dokument automatisk innebærer innsynsbegjæring i dokumentets registrerte vedlegg. Vi er enig i at dette vil være en riktig regel, selv om det neppe er helt opplagt at det er slik.

Det er ikke noe tvil om at vedlegg kan være et dokument etter offentleglova § 4 første ledd og dermed gjenstand for «selvstendig» innsynsbegjæring jf. Ot. Prp nr. 102 (2004–2005) s. 120. Innsynsbegjæringen vil i svært mange tilfeller omfatte vedleggene til dokumentet. Problemet er at forarbeidene synes å åpne for at dette beror på en konkret vurdering av hva man ber om innsyn i. Dette er etter vårt syn uheldig, da dette kan tolkes forskjellig av den enkelte saksbehandler.

Problemet kommer på spissen hvor selve dokumentet er et par sider, men at vedleggene kan være titalls eller hundrevis av sider. Slik at arbeidet med å innsynsvurdere vedleggene kan være det mangedobbelte av å innsynsvurdere det dokumentet vedleggene er knyttet til.

Dermed er det behov for et tydelig svar på spørsmålet. Vi har ikke funnet noe klart svar i juridisk teori.

Spørsmålet om innsynsbegjæring i «hoved» dokumentet automatisk også bør anses som en innsynsbegjæring i registrerte vedlegg kan løses ved å se på hva som er laveste nivå i OEP.

Det laveste nivået i OEP er dokumentnivå. Det er ikke mulig å be om separat innsyn i vedlegg. Formålet med OEP er åpenbart å tilrettelegge for enkelt innsyn i alle dokumenter (herunder vedlegg til dokumenter) som er registrert.

Den nærliggende tolkning er dermed at innsynsbegjæring i et dokument automatisk også ansees som innsynsbegjæring i de dokumenter som er registrert som vedlegg knyttet til «hoved» dokumentet. Hensynet til åpenhet i forvaltningen taler også for at dette bør være hovedregelen.

Men et vedlegg kan i noen tilfeller være et dokument som er produsert av avsenderorganet for den aktuelle sak, men i andre tilfeller kan det eksempelvis være tidligere dokumenter i samme sak. I sistnevnte tilfelle slik at dokument 10 i saken er vedlagt dok 1–9 i samme sak. Da har jo den som ønsker innsyn mulighet til å be om innsyn i dok 1–9 direkte etter OEP. Begrunnelsen for «smittende» innsynsbegjæringer er i dette tilfellet falt bort. Etter vårt syn vil en fornuftig regel være at innsynsbegjæringen i «hoved» dokumentet ikke «smitter» til vedlegg dersom vedleggene er registrert som egne dokumenter i samme sak.

Helt til bunns i problemet kommer man ikke uansett. Man kan tenke seg at registrerte vedlegg til hoveddokument kan være registrert med egne vedlegg. Eksempelvis slik at dokument 10 i en sak er vedlagt dok 9 og at dokument 9 er registrert med tre egne vedlegg osv. En slik kjede kan bli lang.

Av praktiske grunner bør en regel om at innsynsbegjæringen «smitter» fra hoveddokument til vedlegg derfor bare gjelde «førstegenerasjonsvedlegg». Altså vedlegg registrert som vedlegg til det hoveddokument innsynsbegjæringen eksplisitt gjelder.

Forslag:

Som nytt annet ledd i offentleglova § 3 foreslås:

«Krav om innsyn i eit dokument omfattar også registrerte vedlegg dersom disse ikkje er registrert som egne dokument i same sak.»

Eventuelt kan setningen tas inn som nytt siste ledd i offentleglova § 4.

2.5 Innsynsvurdering i dokumenter forfattet av andre offentlige organer

Utgangspunktet etter offentleglova § 3 er at alle kan kreve innsyn i saksdokument hos «vedkommande organ». Det oppfattes slik at alle offentlige organ som har dokumentet er

ansvarlig for å behandle eventuell innsynsvurdering i dokumentet uavhengig av hvilket organ som har forfattet dokumentet.

Av rapporten fremgår to ulike typetilfeller hvor forvaltningsorganer ofte ber om eksterne råd i innsynsvurderinger. Når innsynsbegjæring i anbud mottas spørres ofte anbyder for å få uttalelse om hva anbyder selv mener er forretningshemmeligheter.

Hvis Statens vegvesen som vedlegg til et dokument, mottar en rapport skrevet av fylkesmannens miljøvernaveidning, kan vi etter dagens lov ikke vise en innsynsbegjæring dit. Men vi kan ta kontakt med avsenderorganet.

Det synes å fremgå av rapporten s 61 at kontakten med avsenderorganet kan ha to formål. Der fremgår:

«Det er vanlig å orientere andre departementer og underliggende etater dersom begjæringen gjelder brev virksomhetene imellom.»

Poenget med slik varsling kan være å etablere en medieberedsskap i tilfelle innsynet medfører oppfølgingsspørsmålet til avsenderorganet.

Videre fremgår: *«Det hender vi blir bedt om innsyn i e-post og dokumenter utarbeidet av andre, da må vi også forhøre oss hvis vi vurderer å gi innsyn eller unnta .. Ofte påpeker de forhold som vi ikke ser like tydelig, og innvendinger mot at informasjonen gis ut».*

Praksis knyttet til departementers og direktoraters «avgiverorgankonsultasjon» er beskrevet i rapporten siste avsnitt side 84 hvor det særlig fokuseres på at tidsbruken øker slik at ytterligere tidsbruk genereres til purringer fra arkiv eller postmottak.

Ulempen med en slik selvpålagt kvalitetssikringsprosedyre er at den lett medfører for lang saksbehandlingstid til skade for den som venter på innsyn.

Den andre ulempen er at slik klarering med avgiverorganet medfører ekstra ressursbruk og byråkrati.

Av rapporten fremgår det paradoksale i at noen forvaltningsorganer har forstått at OEP effektivt tilrettelegger for «parallellbestilling» av det samme dokumentet hos flere organer som har det. Hvis 10 organer har fått kopi av et dokument og man begjærer innsyn alle steder øker sjansen for at ett organ utleverer mer enn det strengt tatt skulle.

Av rapporten fremgår at noen forvaltningsorganer derfor har begynt å praktisere en høyere innsynstærskel i slike tilfeller for å gardere seg mot å være «det svakeste ledd». En slik praksis er illojal mot lovens intensjoner.

I likhet med innsyn i anbud kan man hevde at avgiverorganet i noen tilfeller har best forutsetninger for å vurdere innsyn riktig.

Spørsmålet er hvorfor man skal belemre forvaltningen med tids- og ressursbruk til å konsultere avgiverorganet dersom den som begjærer innsyn helt enkelt via OEP kan begjære innsyn direkte hos avgiverorganet selv.

Man må forutsette at organet har samfunnsnyttig alternativ anvendelse for sin tids- og ressursbruk. Slik at «unødvendig» ressursbruk på «avgiverorgankonsultasjon» har en direkte skadevirkning på andre områder.

Et annet paradoks er at den som utnytter sin rettighet til fulle og begjærer innsyn i samme dokument hos ti forskjellige organer og får avslag hos alle, trolig har rettskrav på å få fullverdig klagebehandling i samtlige 10 organers overordnede organer hvis vedkommende insisterer på det. I den forbindelse er spørsmålet om aktualitetselementet i begrepet «rettslig klageinteresse» kan anføres også overfor de som er parter i saken.

En adgang til ressursløsende adgang til unødvendig «parallelinnsyn» kan neppe forankres i offentleglova sin formålsparagraf.

Etter vårt syn er bruk av OEP nå så utbredt og veletablert at det er tilrettelagt for og hensiktsmessig å begrense adgangen til unødvendig «parallelinnsyn».

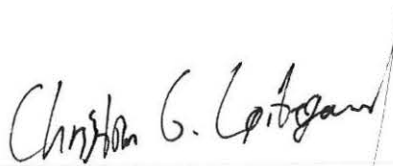
Forslag:

Som nytt annet ledd i offentleglova § 3 foreslås:

«Dersom dokumentet også er registrert i Offentlig elektronisk postjournal (OEP), kan organet henvise innsynsbegjæring til det offentlige organ som har forfattet dokumentet».

Juridisk seksjon
Med hilsen


Anton Ths. Lefn
avdelingsdirektør


Christian Gjems Løitegaard

Tekst for godkjenning settes inn ved ekspedering.