



Kultur- og likestillingsdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: 22/4619

Vår ref.: 23/694

Vår dato: 30.01.2023

Saksbehandler: Ane-Louise Svele // Juridisk
avdeling

Høringsvar fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)

Arbeids- og velferdsdirektoratet viser til Høring - NOU 2022: 9 En åpen og opplyst offentlig samtale. Takk for fristutsettelsen. Her er høringssvaret fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, som også har koordinert høringen i Arbeids- og velferdsdetaten (NAV). Våre innspill er hovedsakelig knyttet til kapitlene 10,11 og 15.

1. Innledning

NAV er velferdssamfunnets sikkerhetsnett. Vi forvalter en tredjedel av statsbudsjettet og har ansvaret for ytelser og tjenester som er svært viktige for innbyggerne. I NAVs samfunnsoppdrag heter det at vi skal fremme arbeid og aktivitet og bidra til økonomisk og sosial trygghet. Åpenhet og debatt om hvordan NAV utfører dette oppdraget er svært viktig.

Vi trenger den opplyste samtalen av flere grunner:

- For å opprettholde tilliten i velferdssamfunnet.

Norge er et samfunn der folk har høy tillit til myndighetene og hverandre. Da pandemien rammet landet så vi hvor viktig denne tilliten var for å håndtere krisen. Den førte til at befolkningen fulgte myndighetenes smittevernråd og takket ja til vaksinene. Forskere har konkludert med at myndighetenes åpenhet, både om det som var sikkert og det som var usikkert, bidro til å opprettholde tilliten. Pandemien har blitt avløst av en dyrtid som er krevende for mange og velferdssamfunnet står overfor flere utfordringer i årene som kommer. En åpen og opplyst samtale om det som er sikkert og det som er usikkert, er avgjørende for å kunne møte utfordringer og framtidige kriser, og opprettholde tilliten i det norske velferdssamfunnet.

- For å kontrollere og debattere bruken av fellesskapets midler.

NAV // ARBEIDS- OG VELFERDSDIREKTORATET // JURIDISK AVDELING

Postadresse: Postboks 354 // 8601 MO I RANA

E-post: arbeids.og.velferdsdirektoratet@nav.no

www.nav.no //

NAV forvalter en tredjedel av statsbudsjettet og har ansvaret for ytelser og tjenester til alle landets innbyggere. Hvordan vi forvalter disse midlene og dette ansvaret må og skal være gjenstand for kontroll og et offentlig ordskifte der politikere, representanter for ulike deler av samfunnet, NAVs brukere, ledere og ansatte kan ta del.

- For å synliggjøre og debattere vanskelige valg og krevende prioriteringer.

Vi blir flere eldre som har behov for omsorg og tjenester, og vi blir færre som kan yte tjenestene og betale det de koster. De offentlige budsjettene kommer til å bli strammere, og vi skal gjennom et grønt skifte som innebærer at vi må løse oppgaver på nye måter. Den teknologiske utviklingen byr på både muligheter og utfordringer. Arbeidstakere og arbeidsgivere må belage seg på raske omstillinger. Nye jobber oppstår og gamle forsvinner i et stadig raskere tempo. Disse utfordringene vil også treffe NAV og tjenestene NAV skal yte til befolkningen. En opplyst samtale om hva dette vil innebære og hvordan vi skal møte utfordringene og gjøre prioriteringene, er svært viktig. Både for å finne de beste løsningene og opprettholde tilliten til NAV og velferdssamfunnet.

2. Til kapittel 10 Straffbare ytringer, særlig om straffeloven § 185

Kommisjonen omtaler i punkt 10. 5 begrensinger i ytringsfriheten for at myndighetene skal kunne ivareta ulike offentlige oppgaver og interesser. Konkret vises det til straffeloven §§ 156 og 265. Blant eksemplene som brukes nevnes ikke ansatte i NAV.

Vi er enige med kommisjonen i at terskelen for inngrep i ytringsfriheten skal være høy. Samtidig vil vi påpeke at ukvemsord, verbale krenkelser, ulike grader av truende ord og handlinger, utskjellinger mv. er en belastning for mange ansatte i NAV. Det kan bidra til å skape et utrygt arbeidsmiljø og være en stor belastning for våre ansatte. Det gjelder både i konkrete enkeltepisoder, men også slitasje over tid. Situasjonen og fenomenet gir grunn til bekymring for våre ansattes helse, trivsel og arbeidsmiljø. Det kan påvirke deres ønske og mulighet til å arbeide hos oss, og kan virke dempende på rekrutteringen til NAV.

Vi tar ikke nødvendigvis til ordet for tydeligere begrensinger i ytringsfriheten på dette feltet, men ønsker å løfte opp problemstillingen. Vi antar den gjelder i flere velferdssektorer der de ansatte møter mennesker og brukere som kan ha det vanskelig.

Vi mener også at det er relevant å peke på sammenhengen til vold mot offentlig ansatte. I en dom fra Hordaland tingrett, der en person ble funnet skyldig i drap og forsøk på drap, ble det regnet som straffeskjerpene at den skadelidte og den avdøde var offentlige ansatte på arbeid. I dommen ble det også kommentert at det fysiske angrepet frarøvet NAV-ansatte deres trygghet på jobb. (Vi gjør oppmerksom på at dommen er anket.) Saken handler om svært alvorlige handlinger, men prinsippet – angrep på ansattes trygghet mens de er på jobb for å ivareta offentlige oppgaver og interesser – er det samme.

Vi har ikke innvendinger mot kommisjonens forslag om å fjerne ordet «skjellsord» i straffeloven § 156 og § 265, og legge terskelen for straff ved «grovt krenkende ordbruk eller atferd».

3. Til kapittel 11 Offentlighetsprinsippet og retten til informasjon

Vi slutter oss til kommisjonens bekymring for at det ikke er en tilstrekkelig innarbeidet kultur for åpenhet verken i sentral- eller lokalforvaltningen.

Dette gjelder nok også i NAV. Vi ser at det er en høy bevissthet om vår taushetsplikt om personlige forhold i enkeltbrukeres saker. Samtidig ser vi at for lav kunnskap eller usikkerhet om taushetspliktsreglene utgjør en risiko for at det kan bli delt taushetsbelagt informasjon, eller at det ikke blir delt der vi skal. Det siste kan f.eks. være i samarbeid med andre aktører med hensikt å hjelpe enkeltpersoner/brukere. Det er videre slik at på andre områder der det ikke er tale om taushetsplikt for personlige forhold eller personopplysninger, kan det være lavere kunnskap om reglene og en svakere kultur for åpenhet. Dette vil typisk være på administrativt nivå i våre styringsenheter og i direktoratet. Det kan blant annet handle om hvilken informasjon som arkiveres, men også vurderingen av innsynskrav og meroffentlighetsprinsippet. Vi er blant flere forvaltningsorganer som må fortsette å styrke våre ansattes kompetanse på feltet.

På generelt grunnlag støtter vi kommisjonens forslag om å sørge for bedre opplæring av offentlig ansatte i innsynsrettigheter, herunder arkivering og journalføring, og opplæring i hvordan de ulike reglene skal praktiseres. Vi støtter også forslaget om å gjennomgå, forenkle og tydeliggjøre lovteksten i offentleglova, men også taushetspliktsreglene i forvaltningsloven. Forvaltningen har mange ansatte, og at disse reglene er så enkle å forstå som mulig, mener vi er et viktig bidrag for å sikre at de gjennomføres rett i praksis.

En særlig problemstilling som kan være relevant i forbindelse med innsynskrav og rett til informasjon, er hvordan stadig mer av saksbehandlingen i offentlig forvaltning skjer i ulike ikt-løsninger som ikke er del av forvaltningsorganenes ordinære (og administrative) arkivsystemer. Dette gjør for det første at informasjonen der ikke nødvendigvis blir synlig i offentlig journal eller på e-Innsyn. Slike IKT-systemer utfordrer dessuten dokumentbegrepet i offentleglova, og opplysningene i systemene vil regelmessig være svært vanskelig for omverdenen å identifisere/konkretisere til et innsynskrav. Dette kan være problematisk med tanke på åpenhet og rett til innsyn. En annen utfordring kan være at selv der noen ber om innsyn i en konkret sakstype eller opplysningstype, kan IKT-systemene være laget slik at det vil være svært arbeidskrevende – om ikke nær umulig – å hente dem ut. Det kan kreve enorme antall (manuelle) oppslag og gjennomganger for å hente ut de relevante opplysningene/dokumentene/innholdet.

3.1. Behov for helhetlig gjennomgang av offentleglova (11.8.1)

Kommisjonen mener tiden er overmoden for en helhetlig gjennomgang av loven, og at det i tillegg er behov for en gjennomgang av de materielle reglene for innsyn sett opp mot

internasjonale forpliktelser og rettsutviklingen på området. Dette bør sees i sammenheng med pågående arbeid med ny arkivlov og forvaltningslov.

Vi er enig i forslaget. Offentleglova gjelder for et vidt spenn av offentlige virksomheter, og det oppstår mange vanskelige tolkningsspørsmål i praksis. Videre påvirker den økte digitaliseringen av forvaltningen hva som utgjør for eksempel saksdokumenter og hvordan disse håndteres. En helhetlig gjennomgang av det generelle regelverket som gjelder for offentlige virksomheter kan bidra til et regelverk som er enklere å praktisere riktig og likt. Hvis man får en tydelig lov, gir dette også informasjon og veiledning til de som krever innsyn, sånn at de vet hvilke rettigheter de har.

3.2. Bedre opplæring i innsynsrettighetene i forvaltningen (11.8.1)

Kommisjonen mener det er behov for flere konkrete tiltak i forvaltningen og blant offentlige myndighetsutøvere for å heve kunnskapsnivået om retten til innsyn. De anbefaler at konkrete tiltak for å øke kunnskapsnivået om innsynsrettigheter etter offentliglova skal inngå som krav i statlige tildelingsbrev.

Vi er enig i forslaget. God kunnskap om regelverket bidrar til å sikre at innsynskrav behandles effektivt og riktig. Hvilket i sin tur kan styrke tilliten til forvaltningen. Dersom opplæring i innsynsrettighetene tas inn i statlige tildelingsbrev, vil dette sikre at opplæring prioriteres.

3.3. Lovfeste tidskrav for behandling av innsynskrav (11.8.2.2).

I høringsnotatet foreslås det at det lovfestes et krav til saksbehandlingstid i innsynssaker.

Dette kan være et viktig grep for å sikre realiteten i innsynsrettighetene. Det er viktig at innsynskrav behandles raskt blant annet for å sikre borgernes og medias mulighet til å påvirke og følge det offentlige ordskiftet. Videre vil en lovbestemmelse som eksplisitt angir krav til saksbehandlingstid, være nyttig informasjon for den som krever innsyn. En slik bestemmelse vil være et supplement til bestemmelsen i offentliglova § 32 annet ledd om at dersom den som har krevd innsyn ikke har fått svar innen fem virkedager etter at organet mottok kravet, skal dette regnes som et avslag som kan påklages etter bestemmelsens første ledd.

Imidlertid ser vi behovet for at et slikt lovkrav utformes på en måte som gjør det enkelt å anvende og tolke i praksis. En bestemmelse om saksbehandlingstid kan for eksempel utformes som en hovedregel med lovfestede unntaksmuligheter for når det foreligger «grunnet» opphold i innsynsbehandlingen. Her vil det også være nyttig med god veiledning i for eksempel forarbeidene til bestemmelsen.

3.4. Omgjøre merinnsynsregelen fra en kan-regel til en plikt-regel (11.8.2.3).

Kommisjonen foreslår å endre bestemmelsen om merinnsyn offentliglova § 11 fra dagens kan-bestemmelse til å bli en plikt til å utøve merinnsyn når hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak.

Vi stiller seg positive til forslaget. Som det kommer frem av utredningen, vil en plikt til å utøve merinnsyn, tilrettelegge for grundigere vurderinger og at begrunnelser nedtegnes. Og videre at merinnsynsvurderingene kan overprøves av en eventuell uavhengig av klageinstans (utredningens punkt 11.8.2.4) og av domstolene. Per nå er det få rettsavgjørelser etter offentliglova. En økt grad av domstolskontroll og rettsavklaringer vil kunne bidra til likere og mer rettssikker bruk av innsynsregelverket.

3.5. Utrede en ny uavhengig klageinstans for avslag på innsyn (11.8.2.4).

I juridisk teori har det blitt stilt spørsmål ved om den norske klageordningen over avslag på innsyn oppfyller kravene i Tromsø-konvensjonen. Kommisjonen mener derfor det bør utredes en ny klageordning over avslag på innsyn.

Vi er positive til forslaget. En uavhengig klageinstans kan bidra til riktigere og mer «objektive» avgjørelser om innsyn og økt tillit til forvaltningen. Dette gjelder kanskje særlig for avslag på innsynskrav hjemlet i offentliglova §§ 14 og 15, som i hvert fall fra utsiden kan fremstå som å «sette bukken til å passe havresekken» når det er overordnet organ som står for klagebehandlingen.

3.6. Lovfeste rett til innsyn i hvilke datasystemer som finnes, hvilke data som lagres der, og hvilke tekniske verktøy det offentlige selv har tilgjengelig for å nyttiggjøre seg av dataene i systemet (11.8.2.6).

Kommisjonen mener det bør lovfestes en rett til innsyn i hvilke datasystemer som finnes, hvilke data som lagres der og hvilke tekniske verktøy det offentlige selv har tilgjengelig for å nyttiggjøre seg av dataene i systemene. Dette blant annet for å sikre at den faktiske muligheten for å få innsyn ikke avhenger av en enkelte ansattes dataferdigheter, slik tilstanden sannsynligvis er for någjeldende rett til innsyn i en sammenstilling etter offentliglova § 9.

Vi er positive også til dette forslaget. Innsyn i datasystemer som beskrevet, vil gi allmennheten muligheten til å følge med på hvordan utøving av offentlig myndighet skjer rent praktisk. Og dermed mulighet til å kontrollere at systemene er lovlige og stille kritiske spørsmål for eksempel til hvordan behandling av personopplysninger foregår. For at en slik bestemmelse skal være praktikabel, vil det imidlertid være av betydning at det gis klar anvisning på hvilke opplysninger det er plikt til å gi innsyn i. Og videre at det gis rom for sikkerhetsvurderinger med tanke på å unngå angrep på datasystemer.

3.7. Reaksjoner for brudd på offentleglova (11.8.2.5)

Det er i dag i realiteten ingen konsekvenser for å bryte offentleglova. Kommisjonen ønsker ikke å foreslå økonomiske sanksjoner, men peker på alternativer som etter kommisjonens oppfatning vil gi bedre effekt, for eksempel at det offentliggjøres en årlig liste over virksomheter som bryter offentleglova og andre lover som skal sikre innsyn, som arkivloven. Kommisjonen trekker også frem åpenhetsbarometeret som en inspirasjon.

Vi er positive til forslaget. Per i dag har manglende etterlevelse av offentleglova få konsekvenser, utover muligheten for kritikk fra Sivilombudet. Vi viser til at det er få saker etter offentleglova som tas inn for domstolene. En slik årlig liste som foreslått av kommisjonen, kan bidra til et ytterligere fokus på overholdelse av kravene i offentleglova.

3.8. Lovfeste unntak fra taushetsplikten i forvaltningsloven i tråd med allmennhetens informasjonskrav i en ny bestemmelse i forvaltningsloven § 13b (11.8.5, 15.6.1.3).

Kommisjonen foreslår en gjennomgang og sammenstilling av eksisterende lovbestemmelser om taushetsplikt. Videre foreslår Kommisjonen at unntakene fra taushetsplikten i forvaltningsloven presiseres i tråd med allmennhetens informasjonskrav ved å legge til følgende som et nytt unntakspunkt i § 13 b):

«Taushetsplikt er ikke til hinder for at opplysninger etter en forholdsmessighetsvurdering deles med medier eller andre som skal bruke opplysningene til å informere offentligheten om en sak av allmenn interesse. Deling kan nektes dersom bearbeiding av opplysningene vil medføre en uforholdsmessig arbeidsbelastning for forvaltningsorganet.»

Vi er enige i forslaget om at taushetspliktbestemmelsene bør gjennomgås med sikte på å gjøre dem mer oversiktlige og dermed lettere å anvende. Dagens taushetspliktbestemmelser oppfattes av mange som vanskelige. Dette resulterer sannsynligvis i at bestemmelsene ikke praktiseres som tiltenkt, men at flere opplysninger enn nødvendig unntas som taushetspliktige.

Vi er positive til forslaget om et nytt unntakspunkt i forvaltningsloven § 13b om unntak fra taushetsplikt når dette er i allmennhetens interesse. Vi merker oss at kommisjonen foreslår at unntaksadgangen skal bero på en forholdsmessighetsvurdering, slik at det ikke vil foreligge en plikt til å gjøre unntak. Vi antar at en slik unntaksbestemmelse for eksempel vil være viktig der en innsatt/pasient dør under opphold på en offentlig institusjon. Ettersom det kan være en vanskelig øvelse å avveie for eksempel individets behov for privatliv opp mot allmennhetens krav på informasjon, bør det gis god veiledning om bestemmelsen i for eksempel forarbeider.

Arbeids- og velferdsetaten har imidlertid en særlig streng taushetsplikt om opplysninger om noens personlige forhold, blant annet begrunnet i hensynet til å sikre tillit til etaten. Dersom det foreslåtte unntakspunktet tas inn i forvaltningsloven, må det gjøres en grundig vurdering av om unntaket skal gjelde for oss og i så fall i hvilken grad.

4. Til kapittel 15 Ytringsfrihet i arbeidslivet

I tillegg til å utvide ordlyden i forvaltningsloven (§ 13 b) med et unntak i tråd med allmennhetens informasjonskrav, foreslår kommisjonen en presisering i forvaltningsloven om at offentlig ansatte har rett til å varsle til mediene uten først å varsle internt. Det foreslås en supplerende av forvaltningslovens taushetspliktsbestemmelser med en egen bestemmelse som samsvarer med arbeidsmiljøloven § 2 A-2 (3) om retten til å varsle eksternt, for eksempel i form av en ny § 13 h. Dette vil ikke endre gjeldende rett, men vil tydeliggjøre at varsling utgjør et unntak fra taushetsplikten.

Bestemmelsen i arbeidsmiljøloven fastslår at arbeidstaker har rett til å varsle eksternt til media eller offentligheten på visse vilkår. Tanken bak forslaget om en ny § 13 h i forvaltningsloven er blant annet å styrke ytringsfriheten i arbeidslivet, ved at det vil tydeliggjøre for offentlig ansatte hvilke «lekkasjer» som er lovlige og verken vil bli etterforsket eller straffet.

Vi mener dette forslaget ikke vil endre gjeldende rett. Vi ser imidlertid at en ny § 13 h som foreslått vil kunne gi en bedre oversikt i regelverket og dermed styrke arbeidstakers ytringsfrihet. I likhet med forslaget om et nytt unntakspunkt i forvaltningsloven § 13b, vil dette forslaget fordre at Arbeids- og velferdsetaten foretar en vurdering i lys av NAV-loven § 7.

Avslutningsvis vil peke på at det skjer et verdifullt samarbeid i etatens medbestemmelsesapparat (MBA). I dette samarbeidet møtes den øverste ledelsen sammen med de tillitsvalgte og vernetjenesten i NAV, for blant annet å utvikle en god, åpen og løsningsorientert samarbeidskultur. Denne typen samarbeid skal være en arena for å arbeide videre for et godt samarbeid og kultur for åpenhet i NAV, både i den sentrale- og lokale forvaltningen av NAV.

Med vennlig hilsen

Haakon Hertzberg
avdelingsdirektør
Juridisk avdeling

Ane-Louise Svele
seniorrådgiver
Juridisk avdeling

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur