



Saksframlegg

Arkivsak-dok. 18/5486-2
Saksbehandler Hallvard Bjørgum

Utvalg	Møtedato
Formannskapet	23.08.2018

Høring - endringer i offentlighetsloven mm.

Rådmannens forslag til vedtak

Formannskapet slutter seg til departementets forslag til endring av offentlighetsloven om at det kan gjøres unntak fra innsyn i innføringer i den elektroniske kalenderen.

Vedlegg

Høringsbrev JD 4. juli 2018
Høringsnotat JD juli 2018

Sammendrag

Høringsforslaget gjelder endringer i offentlighetsloven mm slik at det åpnes opp for å unnta elektroniske kalendre fra offentlig innsyn. Rådmannen er enig i forslaget.

Fakta

Justis- og beredskapsdepartementet har i høringsbrev 4. juli 2018 sendt ut forslag til endringer i offentlighetsloven og annet regelverk. Det vises til vedlagte høringsnotat fra lovavdelinga utarbeidet i juli 2018 (snr.18/3391).

Forslaget går ut på å innføre et generelt unntak for innsyn i elektroniske kalendre. I tillegg er det foreslått å klarlegge hva slags innsynsrett som gjelder for regjeringsdokumenter. Videre er det foreslått en forskrift om utsatt innsyn i dokumenter for EOS-utvalget (Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste). Sistnevnte følger av Stortingets vedtak 13. juni 2017 (vedtak nr. 879).

På grunn av at **høringsfristen er satt til 3. september 2018** kommenteres kun den delen som influerer på kommunen direkte, dvs forslaget om unntak for innsyn i elektroniske kalendre.

De siste årene har det vært noen tilfeller med krav om innsyn i elektroniske kalendre til politikere eller offentlig ansatte. Innføringene i disse systemene skjer regelmessig ved at personen selv går inn på kalenderdelen og skriver inn den aktuelle avtalen/gjøremålet eller at det kommer inn en invitasjon/innkalling i Outlook fra noen utenfor eller innenfor organet. Elektroniske kalendre blir brukt på ulike måter, og kan for noen være rene interne planleggingsverktøy, mens for andre inneholder opplysninger om arbeidsrelaterte og private gjøremål.

Hensynene bak offentlighetsloven kan tilsi størst mulig grad av innsyn i elektroniske kalendre, mens andre sentrale interesser så som hensynet til personvernet kan tale for en begrensning av innsynsretten.

Gjeldende rett:

Offentlighetsloven (offl) gir rett til innsyn i «saksdokument» for organ som er omfattet av loven, jf offl § 3 første punktum og § 4 andre ledd. Begrepet «dokument» er definert i offl § 4 første ledd der det heter at dokument er «ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eir medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande», jf forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav f og arkivloven § 2 første ledd a. Informasjon som en ikke får noen mening ut av vil ikke være «logisk avgrensa», jf rettleder til offl side 34.

Sivilombudsmannen har i to saker kommet til at innføringer i elektroniske kalendre er å anse som et dokument etter offentlighetsloven (Outlook-kalenderen til hhv Nærings- og fiskeriministeren i sak 2016/2915 og statsministerens kalender i sak 2017/3029). Ombudsmannen uttalte bl.a. «Ut fra ordlyden i offentleglova § 4 første ledd og uttalelsene i forarbeidene kan det derfor ikke være tvilsomt at en lagret kalenderoppføring utgjør et «dokument» i offentleglovas forstand.»

Til spørsmålet om kalenderoppføringer er å anse som et «saksdokument» uttalte ombudsmannen bl.a.:

«Retten til innsyn gjelder som nevnt kun dokumenter som gjelder departementets ansvarsområde eller virksomhet, jf. § 4 annet ledd. Ifølge forarbeidene til bestemmelsen er det ikke noe krav at dokumentet gjelder en konkret sak. Det er tilstrekkelig at dokumentet knytter seg til ansvarsområdet til organet eller til virksomheten mer generelt. Det er ikke nødvendig at dokumentet har vært gjenstand for saksbehandling. Kalenderinformasjon om arbeidsrelaterte gjøremål må anses å gjelde departementets virksomhet, og er etter dette omfattet av bestemmelsen. Rent private kalenderoppføringer faller utenfor.

Kalenderoppføringene oppfyller etter dette de innholdsmessig vilkårene for å anses som saksdokumenter etter offentleglova § 4 annet ledd første setning.»

I forhold til spørsmålet om kalenderoppføringen er å anse som ferdigstilt uttalte ombudsmannen bl.a.: «Det følger av forarbeidene til bestemmelsen at et dokument anses ferdigstilt når det ikke lenger er aktuelt å gjøre endringer eller tilføyelser i det ... Denne vurderingen må knyttes til hvert enkelt dokument. Det er derfor ikke relevant at Outlook-kalenderen i helhet er et dynamisk planleggingsverktøy. Det avgjørende er når det ikke lenger vil være aktuelt å gjøre endringer eller tilføyelser i den enkelte kalenderoppføringen. ... Kalenderoppføringene må anses «ferdigstilt» etter offentleglova § 4 annet ledd senest når tidspunktet for den aktuelle aktiviteten har passert. Også tidsmessig oppfyller derfor de aktuelle kalenderoppføringene vilkårene for å anses som saksdokument, jf. offentleglova § 4 annet ledd siste setning.»

Statsministerens kontor (SMK) hadde argumentert mot at kalender-innføringer omfattes av saksdokumentbegrepet, men ombudsmannen var ikke enig. SMK har fastholdt at innføringer i elektroniske kalendre ikke er omfattet av innsynsretten, men legger Stortingets forutsetning til grunn om at forvaltninga retter seg etter ombudsmannens syn.

Departementets vurdering i høringsnotatet:

Når det gjelder behovet for unntak for kalenderinnsyn har departementet pekt på at det er flere særlige omstendigheter som gjør seg gjeldende. For det første må det gjøres en konkret vurdering av om innføringer utgjør et dokument. Dette vil være særlig problematisk dersom personen som foretok oppføringen ikke lenger er en del av organet. Videre peker departementet på at kalendre typisk vil inneholde en blanding av arbeidsrelaterte og private innføringer og at en sortering av opplysningene vil kunne være et ressurskrevende arbeid. Med det kortfattede innholdet i slike kalenderoppføringer vil det ofte gi lite mening å vurdere innsyn i det som står igjen når en tar bort opplysninger som gjelder private gjøremål. Dette vil regelmessig være enda mer komplisert ift politikere som har en blanding av kommunale, partipolitiske og private gjøremål. Departementet peker videre på at kalenderoppføringene ofte ikke vil vise den reelle situasjonen og at innsyn gir feil inntrykk av gjøremålene til personen.

På bakgrunn av dette mener departementet at det ofte vil være behov for unntak fra innsyn. Organinterne kalenderoppføringer er dokument som er omfattet av unntaket i offl § 14 første ledd, mens kalenderoppføringer som gjøres i etterkant av innkallinger utenfra nødvendigvis ikke er det. En viser til departementets detaljerte beskrivelse av dette i høringsnotatet punkt 2.3.3. Konsekvensen av innsynskrav kalendre skaper en til dels svært vanskelig situasjon siden en må

gå gjennom hver enkelt innføring for å finne ut hva som faller utenfor innsynsretten, hva som evt er organinternt, eventuelt vurdere andre unntak fra innsyn.

Departementet viser ellers til at elektroniske kalendre i alle tilfelle fungerer som interne planleggingsverktøy, og innføringene der vil ofte ha et sterkt preg av interne dokument slik at innholdet er stikkordsmessig og er ufullstendig. Dette perspektivet meiner departementet at det er grunn til å verne om.

De mange avgrensingssituasjonene med innsyn, medfører at det må gjøres et til dels svært omfattende arbeid. Trass i dette, vil innsynskrav i slike tilfeller neppe føre til at det i praksis blir gitt ut særlig mye informasjon.

Departementet kan ikke se at informasjonstilgangen for allmennheten blir svekket i særlig grad gjennom et unntak slik som foreslått og viser til at behovet for et eget unntak er relativt sterkt, mens hensynene som kan tale mot et slikt unntak, ikke veier like tungt.

Departementet understreker at det foreslåtte unntaket bare vil gjelde for selve innføringen i kalenderen. Dersom de samme dokumentene finnes andre steder, vil ikke unntaket gjelde for dokumentene der, f.eks. møteinnkallinger med vedlegg.

Merinnsyn skal vurderes på vanlig måte for kalenderinnføringer, men i praksis vil det være lite aktuelt med merinnsyn. På bakgrunn av dette tilrår departementet at følgende unntak kan tas inn som et nytt § 26 sjette ledd i offentleglova,:

«Det kan gjerast unntak frå innsyn for innføringar i elektroniske kalendrar.»

Departementet vurderer det slik at et tydelig unntak for innsyn trolig vil føre til mindre arbeid og således ha positive administrative konsekvenser.

Vurderinger:

Rådmannen finner grunn til å bemerke at tidspunktet for utsendelse av forslaget og høringsfristen i liten grad gir mulighet for å få til en god og reell høringsprosess. Dette gjør seg i særlig grad gjeldende ift politiske innspill hvor det er behov rimelig tid til administrativ forberedelse og deretter politisk behandling.

Den sentrale beveggrunnen for forslaget er i vesentlig grad av praktisk og ressursmessig art på den måten at det kan være meget ressurskrevende å håndtere krav om innsyn i elektronisk kalender. Problemstillingen er ikke ukjent i Grimstad kommune, men innsynskrav i elektroniske kalendre utgjør en veldig liten del av de totale innsynsforespørlene som kommunen får. En har ikke noen klar formening hva grunnen til dette kan være, men en antar at det kan ha sammenheng med at offentlighetslovens rekkevidde og dens dynamiske karakter i forhold til nye tekniske løsninger er lite kjent. Det er først etter at ombudsmannen har behandling to saker og medieomtalen av disse at problemstillingen er blitt kjent og at det har blitt fremmet slike innsynskrav.

De sakene en har erfaring fra i Grimstad gir etter rådmannens oppfatning grunnlag for å si at innsynsforespørslene som dette har avstedkommet et svært omfattende og ressurskrevende arbeid. Dette henger dels sammen med at en p.t. ikke er satt opp med tekniske løsninger som gjør håndteringen rasjonell og hurtig. Det er videre etter rådmannens vurdering ikke er lett å overbevises om at bærende og viktige hensyn bak offentlighetsloven (jf formålet i offl §1) i nevneverdig grad blir skadelidende ved departementets unntaksforslag.

Problemstillingen illustrer godt utviklingen med at nye tekniske løsninger gjør det vanskelig for forvaltningen å leve opp til lovgivers intensjon om at dokumentbegrepet i offentlighetsloven er teknologinøytralt (Ot.prop. nr. 56 (1999-2000) pkt 4.6). Det er således i stor grad et spørsmål om å ha tilgjengelige personellmessige ressurser og rasjonelle tekniske løsninger til å håndtere slike innsynskrav. Det kan derfor være behov for å foreta en balansering av ressursbruken i slike saker opp mot hva man oppnår med åpenhet ved kalenderinnsyn.

Rådmannen departements forslag er balansert og ikke går på bekostning av viktige hensyn bak offentlighetsloven.

Konklusjon

Grimstad kommune slutter seg til departementets forslag om at det kan gjøres unntak fra innsyn i innføringer i den elektroniske kalenderen.