UTLENDINGSNEMNDA
UNE

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse	Vår referanse	Dato
16/1243 EO OKL/bj	16/00166-2	10.05.2016

Høringsbrev - Evaluering av offentleglova

I. Innspill og kommentarer til rapporten

Vi viser til Lovavdelingens høringsbrev 25.02.2016 om evaluering av offentleglova. Oxford Research evaluering er på mange områder gjenkjennbar for oss. Likevel ser vi at variasjonsbredden i innsynskrav vi mottar er begrenset sammenlignet med organer som jobber med saker av mer generell karakter.

UNEs kjerneoppgave er å behandle klager over Utlendingsdirektoratets vedtak i saker etter utlendingsloven og statsborgerloven. Det betyr at våre dokumenter inneholder store mengder taushetsbelagt informasjon som ofte må unntas etter offentleglova (offl) § 13. Vi tilstreber likevel å gi merinnsyn der vi kan, men ofte kan vi kun gi delvis innsyn.

I UNE er det enheten for Arkiv og fellestjenester som har det overordnede ansvar for det administrative arbeidet knyttet til innsynsbegjæringer. I deres arbeid tilrettelegger og holder de oversikt over at rutiner og tidsfrister overholdes. Vurderingen av om det skal gis innsyn gjøres av den enkelte saksbehandler. Ved tvilstilfeller vil saken bli diskutert med nærmeste leder eller fagavdelingen. I 2015 mottok vi tilsammen 317 innsynsbegjæringer og fire klagesaker. Innsynskravene var i all hovedsak fra media og enkeltpersoner.

Ettersom vi har fått oversendt rapporten, og blitt invitert til å komme med kommentarer og innspill, vil vi gi noen generelle kommentarer til rapportens kapittel 4. Videre vil vi følge Lovavdelingens oppfordring om å peke på enkelte utfordringer ved anvendelsen av offentleglova.

II. Kommentarer til rapportens kapittel 4

1. § 9. «Rett til å krevje innsyn i ei samanstilling frå databasar»

I underpunkt 4.2 ser forskerne nærmere på offl § 9, og om bestemmelsen har medført økt innsyn etter at den ble innført i offentleglova.

På lik linje med en rekke andre instanser innenfor forvaltningen er offl § 9 en lite anvendbar bestemmelse for oss. Våre databaser gjør det ikke teknisk mulig å hente ut anonymisert informasjon på en enkel måte.

Dersom vi skal imøtekomme slike innsynsbegjæringer må vi foreta manuelle gjennomganger av saker, med dertil omfattende sletting av taushetsbelagt informasjon. Dette medfører at flertallet av slike innsynsbegjæringer vil bli avslått under henvisning til at dette ville bli for ressurskrevende.

Hensikten med bestemmelsen er god, men for organer som UNE, som i all hovedsak jobber med taushetsbelagt informasjon, vil det kreve en omfattende omlegging av våre datasystemer for at innsyn etter denne bestemmelsen skal la seg gjennomføre. UNE kan derfor ikke se at denne bestemmelsen har ført til økt innsyn i vårt arbeid.

2. § 11. «Meirinnsyn»

I underpunkt 4.3 ser forskerne nærmere på merinnsyn og de utfordringer dette medfører.

I våre saker vil lovpålagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 ofte medføre at merinnsyn må vike. Vi vurderer alltid om vi kan gi delvis innsyn, men unntakene i offl § 12 vil i mange tilfeller medføre at vi også må avslå delvis innsyn. Samtidig deler vi Oxford Research bekymring knyttet til synligheten av de avveiinger som tas i merinnsynsvurderingene. Siden vi ikke er pålagt å synliggjøre vår begrunnelse i merinnsynsvurderingene er det en fare for at forvaltningen har ulik praksis i anvendelsen av denne bestemmelsen.

På den andre siden ser vi at et krav om begrunnelse vil by på en del utfordringer. Det er ofte helt saksspesifikke opplysninger som gjør at vurderingen resulterer i avslag om innsyn. Dersom forvaltningen pålegges å begrunne hvilke sider ved et dokument som gjør at vi unntar det kan dette gå på akkord med vår taushetsplikt.

3. § 13. «Opplysningar som er underlagde teieplikt»

I underpunkt 4.4. ser forskerne nærmere på hva forvaltningen unntar for innsyn. Som nevnt vil reglene om taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 ofte utpeke seg som unntakshjemmelen i våre saker. Samtidig forsøker vi å ha en åpenhet knyttet til vår saksbehandling og praksis. Dette imøtekommer vi med å ha en anonymisert praksisbase på våre hjemmesider, samt at vi skriver offentlige notater og rapporter. Enkelte ganger gir vi også ut tall over hvor mange saker vi har behandlet innenfor et bestemt tema og utfall i sakene.

I utgangspunktet er det uproblematisk å gi ut slike oversikter. På den andre siden, dersom den aktuelle porteføljen er liten er det imidlertid viktig å vurdere om en person kan identifiseres til tross for anonymiseringen. Enkelte miljøer blant innvandrerne er små og gjennomsiktige. Dette medfører at risikoen for å avsløre en persons identitet er større. Når vi utgir praksisoversikter, anonymiserte vedtak mv. må vi derfor alltid sette innsynsbegjæringer inn i et større perspektiv.

III. Utfordringer ved anvendelse av offentleglova

1. § 2 fjerde ledd jf. § 18 «Lova gjeld ikkje for gjeremål som domstolane har etter rettsstellovene…»

Dersom vi får oversendt en rettsavgjørelse fra domstolen følger det av rettleiaren til offentleglova at offentleglova gjelder på vanlig måte for disse dokumentene.[1]

Det betyr at dersom en person henvender seg til oss og ber om innsyn i en dom, på bakgrunn av en oppføring i postjournalen, uten å kjenne vedkommende sin identitet, vurderer vi alltid om dommen må unntas innsyn etter offl § 18 jf. forvaltningsloven § 13.

I en rekke dommer fremgår det imidlertid at innholdet ikke er til hinder for offentlig gjengivelse. Samtidig inneholder dommene personsensitiv informasjon, og fra vår side stilles det derfor spørsmål ved om vår taushetsplikt tilsier at vi må utgi en sladdet versjon av dommen. I en merinnsynsvurdering ser vi at hensynet til offentlighet kan veie tyngre enn behovet for å unnta dokumenter i slike saker. Samtidig ønsker vi ikke å bryte vår taushetsplikt. Vi mener derfor at det vil være en fordel om at det tas inn en oppklaring/presisering i Rettleiaren på dette punktet.

1. § 5 tredje ledd «… eller hendinga der det skal offentleggjerast»:

Vilkårene for å gi utsatt innsyn er svært strenge. Det betyr at bestemmelsen benyttes kun i unntakstilfeller, og i all hovedsak er det kun tredje ledd som er anvendbar for oss.

Etter offl § 5 tredje ledd kan utsatt innsyn bare gjennomføres inntil *«hendinga der det skal offentliggjerast, har funne stad»*.

Etter vår forståelse av bestemmelsens ordlyd, lovens forarbeider[2] og rettleiaren til offentleglova[3] synes begrepet «hendinga» å stille som vilkår at det må skje en formell publisering/offentliggjøring. Dette kan for eksempel være en pressekonferanse eller nyhetsreportasje mv. Det å publisere en rapport på et organs hjemmeside synes ikke å være tilstrekkelig for å oppfylle dette vilkåret.

Etter vårt syn bør dette vilkåret lempes på. I dagens samfunn er bruken av internett stadig voksende. I mangfoldet av ulike nyhetssaker er det ikke gitt at det anses hensiktsmessig å ha en formell offentliggjøring av rapporten utover å publisere den på organets hjemmesider.

Noen vil kanskje si at det er større risiko for å misbruke denne bestemmelsen dersom det åpnes for at «hendinga» også omfatter publisering på organets hjemmesider. Etter vårt syn er det ikke grunnlag for å trekke en slik slutning. Ettersom bestemmelsen også stiller som vilkår at det må foreligge *«vesentlege private eller offentlege omsyn»* ligger det i sakens natur at bestemmelsen vil ha et snevert anvendelsesområde.

For å illustrere problemstillingen kan vi vise til et praktisk eksempel i utlendingsforvaltningen: Det forekommer ganske ofte at viktige rapporter skrives i samarbeid mellom flere etater innenfor utlendingsforvaltningen. Når rapporten er ferdig vil den bli lagt inn arkivsystemet og en felles publiseringsdato vil bli satt. I enkelte tilfeller vil slike rapporter innholdsmessig være av en slik art at *«vesentlege private eller offentlege omsyn»* tilsier at vi bør gi utsatt innsyn. I mangel av hjemmel for å gi utsatt innsyn forekommer det at etatene isteden legger rapporter inn i arkivsystem som er ikke er offentlig tilgjengelig, eller unntar dem offentlighet. Vi ser at denne utilsiktede omgåelsen av regelverket er uheldig. For å unngå en slik omgåelse bør vilkårene i denne bestemmelsen etter vårt syn endres /lempes på.

---

[1] Rettleiaren s. 26 mv. og 124 mv.
[2] Ot.prp.nr.102 (2004-2005) Om lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd) s. 122
3 Rettleiaren s. 43

Med hilsen
Live Rike Fossum
fungerende seksjonssjef

Katrine Kleiven Mentzoni
seniorrådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk i Utlendingsnemnda og har derfor ingen signatur.