

Oslo 08.09.2017

Innspill til bystyrets behandling av byrådssak 146/17

Byrådet foreslår å oppheve regler om offentlighet i Oslo kommune ettersom de er utdaterte og flere av dem strider med gjeldende rett. Videre anbefaler Byrådet at det ikke lages nye regler om offentlighet. Begrunnelsen er at kommunen allerede har tilstrekkelig regler for innsyn og åpenhet gjennom offentlighetsloven og arkivloven slik at eget regelverk derfor vil bli en dobbeltregulering som vil kunne bidra til uklarhet og tolkningstvil. Målet er altså å forenkle saksbehandlingen.

På vegne av organisasjonene Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening og Norsk Presseforbund vil vi legge fram et alternativt forslag.

I Byrådserklæringen s. 5 står det følgende:

«En forutsetning for et folkelig demokrati er åpenhet og at de politiske beslutningene ikke er for langt unna innbyggerne. Som hovedstad er Oslo vertsby for landets fremste demokratiske institusjoner, og de største nasjonale mediene. Samtidig er det et underskudd på lokal offentlighet om Oslo og det er for lite debatt om beslutningene som tas av bydelsutvalg og bystyre. For byrådet er det derfor viktig å styrke bydelene som politisk arena, gjøre informasjon om politiske prosesser mer åpent og allment tilgjengelig, og selv løfte politiske debatter ut til befolkningen.»

Man har altså et uttalt mål om at Oslo kommune – som «vertsby for landets fremste demokratiske institusjoner» - skal være mer åpen og allment tilgjengelig. Her ligger det føringer om at Oslo kommune skal være en foregangskommune når det kommer til åpenhet.

Oslo kommune ble evaluert av Kommunerevisjonen i rapport 14/2016. I sin oppsummering skrive de blant annet følgende:

«Ikke alle journalpliktige dokumenter ble journalført. På dette punktet var det få avvik blant de undersøkte dokumentene i byrådsavdelingene, men noen medarbeidere oppga at de journalførte et mindretall eller ingen e-poster som de vurderte som journalføringspliktige. Videre var en del av journalpostene ikke registrert i samsvar med kravet om løpende journalføring. Dokumenter var i stor grad forhåndsklassifisert unntatt offentlighet uten at det var hjemmel for unntak. Spørreundersøkelsen i de fire virksomhetene viser at til dels betydelige andeler av de ansatte opplevde at de ikke hadde tilstrekkelig kunnskap når det gjaldt hvilke dokumenter som skulle journalføres og forhåndsklassifiseres. Virksomhetene hadde også flere saker der innsyn var avslått helt eller delvis uten at det var hjemmel for

unntak. Undersøkelsen viste videre at i en rekke av innsynssakene var kravet til saksbehandlingstid ikke overholdt.»

Offentlighetsloven ble evaluert i 2015. I en oppsummering av funnene skriver Oxford Research følgende¹:

«Overordnet sett viser evalueringen at offentleglova i hovedsak praktiseres etter intensjonene når forvaltningen vurderer «vanlige» innsynsbegjæringer. Offentleglova er utfordrende å praktisere når forvaltningen skal ta stilling til noen av unntaksreglene som har skjønnsmessige vurderingstemaer. Dette gir en risiko for at intensjonene om økt innsyn ikke oppfylles fullt ut.

Det er også betydelige problemer med saksbehandlingstiden, lite effektive sanksjonsmuligheter i praksis, ulik praksis mellom forvaltningsorganene og forvaltningsansatte.»

Dette utdypes på s. 21 i rapporten:

«Overordnet finner vi at kompetanse og prosedyrer er meget viktig for riktig praktisering av offentleglova særlig for arkivansatte og saksbehandlere. Vi finner stor variasjon i kompetanse om loven. I deler av forvaltningen er kompetansen fortsatt lav. Dette kan medføre ulik praksis og i noen grad direkte feil praksis. Det er særlig i kommunene kompetanse er lav.»

Det er altså utfordringer generelt med praktiseringen av loven, og spesielt for Oslo kommune. Loven inneholder begreper og bestemmelser som legger opp til en betydelig skjønnsutøvelse. Selv om det ligger klare føringer for denne skjønnsutøvelsen i loven (§ 1) og lovens forarbeider, så viser det seg altså at dette ikke alltid følges i praksis. Foruten den nevnte evalueringen, bekreftes dette av at mange som får avslag på innsyn i kommunen, får medhold hos Fylkesmannen. Av 64 klagesaker i 2016 hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus ble 13 opphevet, 8 omgjort og 7 avsluttet/ videresendt.

Det er også vårt klare inntrykk, gjennom daglig kontakt med journalister som får avslag, at det er mye usikkerhet i forvaltningen om praktisering av loven. Det er derfor tvilsomt at man bidrar til forenkling gjennom at man bare viser til lov/forskrift. Samtidig støtter vi byrådet i at man ikke har behov for regler for hver enkelt lovregel, i mange tilfeller vil det være nok å vise til loven.

På enkelte punkter mener vi det er nødvendig med veiledning der man tydeliggjør lovens krav og dermed tilrettelegge for en korrekt praktisering. Det gjelder for eksempel journalføring, saksbehandlingstid og praktisering av merinnsyn, som er områder Kommunerevisjonen avdekket store svikt. I tillegg kan man legge føringer for en åpenhetspraksis som gir mer enn lovens minstekrav, i tråd med Byrådserklæringens mål om å bli en foregangskommune for åpenhet.

Byrådet skriver i sin innstilling (s. 2) at regler om postjournal (bla) ikke hører hjemme i reglement om offentlighet. Dette er vi uenige i. God journalføring er en forutsetning for reelt innsyn, derfor viser også offentlighetsloven til regler for journalføring i § 10 (1). Det er dessuten et område Oslo kommune har varierende praksis. Vi foreslår derfor å ta dette inn i nye regler om offentlighet.

¹ <http://www.oxfordresearch.no/publikasjoner/evaluering-av-offentleglova.aspx>

Vår anbefaling er derfor at kommunen vedtar nye regler for offentlighet i Oslo kommune. Her er vårt forslag:

Innledning:

Oslo kommunen skal være en foregangskommune for åpenhet. Bydelene er en viktig politisk arena, og informasjon om politiske prosesser skal være åpent og allment tilgjengelig. Å holde tilbake informasjon overfor innbyggerne er alvorlig, og krever gode grunner.

Offentlighetsloven og arkivloven med forskrifter gir regler for saksbehandlingen i Oslo kommune. Disse er utdypet i Justisdepartementet veileder til offentlighetsloven (G 2009-419). God journalføring er en forutsetning for reelt innsyn. Det er et lederansvar å sørge for at ansatte i kommunen er kjent med reglene og hvordan de skal praktiseres. Justisdepartementets veileder til loven skal være kjent for alle som skal behandle innsynskrav. I tillegg har kommunen følgende felles retningslinjer for behandling av innsynskrav:

1. Journalføring:

1.1 Journalføringstid

Dokumenter skal journalføres fortløpende, dvs. samme dag eller så fort som mulig. Journalpostene skal publiseres så raskt som teknisk mulig etter journalføring.

Vår merknad: Dette følger av forarbeidene til offentleglova og uttalelser fra Sivilombudsmannen, at dokumenter skal journalføres fortløpende. Vi viser her til St.meld. nr. 32 (1997-98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen, som understreker dette i punkt 5.3.2.4:

”Arkivinstruksen har ikke bestemmelser som uttrykkelig regulerer tidspunktet for når journalføring skal finne sted. I og med at journalen er hovedredskapet forvaltningen har til å holde orden i og kontroll med sine saker og saksavviklingen, må det imidlertid antas at journalføringen skal skje fortløpende. Også hensynet til offentlighetsprinsippet tilsier dette.”

Vi viser også til Sivilombudsmannens uttalelse, inntatt i årsmeldingen for 1995 s 84 (sak 94-2149):

”Sett ut fra de hensyn offentlighetsloven skal ivareta, er det åpenbart at normalkravet må være at journalføringen skjer fortløpende. Det er knyttet en vesentlig offentlig interesse til det å følge behandlingen av sakene, mens de behandles. Bare dersom offentligheten fortløpende blir orientert om forvaltningens arbeid – selvsagt med de begrensninger som følger av offentlighetsloven selv – vil offentligheten ha muligheter for å føre en debatt om og ha innflytelse på forvaltningens arbeid”.

1.2 e-post, SMS og sosiale medier

E-post, SMS og kommunikasjon på sosiale medier er også omfattet av journalføringsplikten. Journalføringen skal skje i tråd med kravene i punkt 1.1.

Vår merknad: loven er teknologinøytral, dvs. all informasjon som er en del av saksbehandlingen skal journalføres uavhengig av hvor det står. Derfor omfatter det også sms og kommunikasjon i «sosiale medier». Det følger av loven, men her gjøres det ofte feil i praksis, derfor er det viktig at dette står eksplisitt i reglementet. Kommunerevisjonen i 2016 avdekket også store svikt i journalføring av e-post.

1.3 Telefonsamtaler og muntlige konferanser

Innhold i telefonsamtaler og muntlige konferanser/samtaler skal nedskrives når det fremkommer opplysninger som er relevant for kommunens ansvarsområde eller virksomhet.

Vår merknad: Dette følger delvis av forvaltningsloven § 11d, annet ledd («Blir det ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler av en part gitt nye opplysninger eller anførsler av betydning for avgjørelsen av saken, skal de så vidt mulig nedtegnes eller protokolleres. Det samme gjelder iakttakelser tjenestemannen gjør ved befaring m.m.»), delvis av god forvaltningsskikk. En utvidelse til at det gjelder alle relevante opplysninger, ikke bare «nye opplysninger» av «betydning for saken», vil bidra til bedre notoritet om all kommunikasjon rundt en sak og tilrettelegge for bedre lokaldemokrati. Det vil også hindre at man omgår krav om åpenhet ved å arrangere møter med informasjonsutveksling/saksbehandling.

1.4 Krav til journalføring

Postjournalene skal være opplysende og føres etter kravene i arkivforskriften § 2-7. Alle titler skal gi en så korrekt beskrivelse som mulig av hva saken gjelder, så langt det er mulig uten å gi ut taushetsbelagte opplysninger.

Vår merknad: Dette følger av arkivforskriften, men bør presiseres her fordi det ofte gjøres feil og fordi journalføring er selve nøkkelen til offentlig innsyn.

1.5 Publisering på nett

Det er et mål at så mange dokumenter som mulig skal ligge fritt tilgjengelig på våre nettsider, også fulltekstdokumenter.

Vår merknad: Dette bør være en naturlig følge av at man ønsker at folk skal bli mer politisk aktive og delta på lokalt nivå i viktige debatter. En forutsetning for dette er at man har tilgang på dokumenter som gir et godt og fullstendig bilde av bakgrunnen for en sak. Oslo kommune deltar også i eInnsyn-prosjektet der dette er et klart mål.

1.6 Organinterne dokumenter

Organinterne dokumenter skal også føres inn i den offentlige journalen.

Vår merknad: Dette er i dag frivillig etter loven, jf arkivforskriften § 2-6 (1) 3 pkt, men mange offentlige etater velger å gjøre dem tilgjengelig i journalen. Dette er særlig viktig i kommunen, dersom man ønsker å løfte politiske debatter ut i befolkningen.

2. Innsynskrav:

2.1. Krav til god kjennskap til offentlighetsloven

Det er et lederansvar å sørge for at ansatte kjenner offentlighetsloven og er trygg på praktiseringen av den.

Vår merknad: Som også Oxford Research (evalueringen av offentlighetsloven) konkluderte med, så er det betydelig usikkerhet blant offentlig ansatte om hvordan loven skal praktiseres. Dette fører til at mange dokumenter holdes feilaktig tilbake. Å sørge for skikkelig opplæring er et viktig tiltak for å tilrettelegge for en korrekt praktisering av loven.

2.2. Forhåndsklassifisering

Med mindre dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger, skal Oslo kommune ikke forhåndsklassifisere dokumenter i postjournalen.

Vår merknad: I henhold til offentleglova § 29 første ledd første setning skal innsynskravet vurderes konkret. En eventuell forhåndsklassifisering vil lett kunne medføre en overdreven og uheldig bruk av unntaksbestemmelser der merinnsyn skal vurderes.

2.3 Avslag på innsyn

Alle avslag på innsyn skal gå via ledelsen.

Vår merknad: Avslag via ledelsen vil tilrettelegge for at avslag er tilstrekkelig gjennomtenkt og gi et signal om alvorligheten bak å nekte innsyn.

2.4 Saksbehandlingstid

Innsynskrav skal behandles så fort som mulig, helst samme dag, og senest innen tre dager. Hvis det tar lenger tid må det være på grunn av forhold ved innsynskravet (at det er særlig omfattende eller krever vanskelige vurderinger). Forsinket behandling skal varsles sammen med en forventet svar dato til den som krever innsyn.

Klager over avslag skal behandles raskt, og senest innen fem-sju virkedager. Tar det lenger tid må det være på grunn av forhold ved kravet (at det er særlig omfattende eller krever vanskelige vurderinger). Dette må i så fall varsles sammen med en forventet svar dato.

Ressursproblemer hos etaten kan ikke alene føre til utsatt behandling.

Vår merknad: Loven bruker begrepet «uten ugrunnet opphold». Både Sivilombudsmannen og forarbeidene til loven har angitt at dette tolkes i tråd med de føringene som gis over, jf. for eksempel uttalelse SOM-2016-1515:

Utgangspunktet er at en innsynsbegjæring «skal avgjerast utan ugrunna opphald», jf. offentleglova § 29 første ledd annen setning. Hva som ligger i begrepet uten ugrunnet opphold, er nærmere presisert i lovforarbeidene. I Ot.prp.nr.102 (2004-2005) på side 151 heter det:

«Første ledd andre punktum slår fast at kravet skal avgjerast utan ugrunna opphald. Dette vil seie så snart som praktisk mogleg. Dei fleste innsynskrav er såpass enkle at dei bør avgjerast same dag som dei er mottekne. Dersom det må gjerast undersøkingar, kravet reiser vanskelege spørsmål, eller det er arbeidskrevjande fordi det gjeld ei stor mengde dokument, kan organet bruke meir tid, men jamvel i slike tilfelle må organet behandle kravet så snart det er praktisk mogleg.»

Ombudsmannen har i en rekke tidligere uttalelser lagt til grunn at de fleste innsynsbegjæringar bør kunne behandles innen en til tre arbeidsdager, men at det i enkelte tilfeller kan ta lengre tid. Dette synspunktet har fått tilslutning i forarbeidene til offentleglova, jf. NOU 2003:30 på side 119–220, der det også gis uttrykk for at en saksbehandlingstid på over åtte dager «vil normalt måtte regnes som uakseptabelt lang». Nærmere vurderinger om saksbehandlingstiden finnes også i Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova på side 164:

«Dersom det derimot må gjerast undersøkingar, kravet reiser vanskelege og tvilsame spørsmål, eller gjeld store eller mange dokument, og saka difor medfører mykje arbeid, kan det brukast meir tid til sakshandsaminga, men kravet må like fullt avgjerast så snart som praktisk mogleg.»

At ressursproblemer ikke alene kan utsette behandling av innsynskrav er i tråd med samme uttalelse fra Sivilombudsmannen, jf. følgende utdrag:

«Det er forståelig at enkelte innsynsbegjæringer krever ressurser som skaper utfordringer for forvaltningen. På den annen side kan ikke ressursproblemer alene være avgjørende for saksbehandlingstiden hos et forvaltningsorgan. Dette er tidligere drøftet i en uttalelse i ombudsmannens årsmelding for 2008 på side 59 (SOMB-2008-7):

«På samme måten som at ressursproblemer som skyldes variasjoner i antall ansatte ikke uten videre er tilstrekkelig til at behandlingstiden av innsynssakene kan forlenges utover lovens utgangspunkt, kan heller ikke ressursproblemer som skyldes økt saksantall generelt gi grunnlag for å godta lenger behandlingstid enn lovens krav. Selv om det er forståelig at en økning i saksmengden kan skape problemer med hensyn til overholdelse av kravet til saksbehandlingstid i en periode, har forvaltningsorganet plikt til å sørge for at lovens krav oppfylles, uavhengig av årsaken til ressursproblemene i organet. Som nevnt er det først og fremst egenskaper ved innsynssaken eller de dokumenter det kreves innsyn i, som kan begrunne en behandlingstid utover lovens utgangspunkt. Det ligger i dette at det skal mye til for at forhold ved forvaltningsorganet skal kunne gjøre et opphold i behandlingen grunnet.»

2.5 Merinnsyn

Selv om man kan nekte innsyn, skal det alltid vurderes å likevel gi innsyn. Oslo kommune praktiserer meroffentlighet, dvs. at det skal gis innsyn hvis hensynet til innsyn veier tyngre enn behovet for hemmelighet (meroffentlighet).

Vår merknad: Dette er en presisering av hva som står i lovens § 11, noe forsterket med at det står «skal» og ikke «bør». Dette signaliserer at Oslo kommune tar åpenheten på alvor og en naturlig konsekvens av Byrådsersklæringens intensjon om å styrke lokaldemokratiet.

3. Gjenbruk av offentlig data

Oslo kommune ønsker at våre data skal gjenbrukes og gjerne danne grunnlag for nye målinger og sammenligninger. Kommunen skal være behjelpelig med uttrekk av elektroniske data slik loven krever, jf. § 9. Dette gjelder også når det innebærer at en ekstern aktør må foreta uttrekket.

Vår merknad: Uttrekk av offentlige data er en viktig kilde for å kunne gjøre målinger og sammenligninger av samfunnsmessig interesse. Mange avslår innsyn hvis man må involvere eksterne aktører som drifter en database med offentlig informasjon. Dette er avklart av fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder i sak 2017/7235 at retten til uttrekk også gjelder når man må be en ekstern aktør foreta uttrekket.

4. Informasjonsplikt:

«Oslo kommune skal aktivt informere om egen virksomhet og om virksomheten som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommunen. Kommunen skal også legge til rette for at alle kan få tilgang til slik informasjon.»

Vår merknad: Det er ønskelig at folk som har innsikt og fagkunnskap deltar i den offentlige debatten. Det opplyser folk og styrker demokratiet. Forholdene må legges til rette for offentlig kommunikasjon med innbyggerne og sterkere signaleffekt om ansattes yringsfrihet. Det vil også være i tråd med Byrådserklæringen om å øke lokal deltagelse.

Norsk Presseforbund



Kristine Foss

Juridisk rådgiver

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud

advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen

generalsekretær