

Saksbehandlar: Trude Helen Flåten, Fylkesrådmannen
Sak nr.: 16/2171-2

Høring - Evaluering av offentleglova

Fylkesrådmannen rår fylkesutvalet til å gjere slikt vedtak:

1. Sogn og Fjordane fylkeskommune tek evalueringsrapporten frå Oxford Research AS til orientering.
2. Sogn og Fjordane fylkeskommune gjer framlegg om at:
 - Regelen om at forvaltningsorganet skal vurdere meirinnsyn blir endra til ein regel om plikt til offentleggjering etter ei interesseavveging.
 - Det blir gjeve ein lovregel om handtering av innsynskrav som er sett fram for å sjikanere forvaltningsorganet.

Vedlegg:

Høyringsbrev, dagsett 25.02.16

SAKSFRAMSTILLING

1. Bakgrunn for saka

Oxford Research AS (OR) har i perioden desember 2014 til desember 2015 gjennomført ei evaluering av offentleglova etter oppdrag frå Justis- og beredskapsdepartementet. Evalueringsrapporten er tilgjengeleg her:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/9a7303bd1c1142cf86785be59430b151/innsyn-i-forvaltningen.pdf>

Justis- og beredskapsdepartementet har invitert ei rekkje høyringsinstansar til å kome med innspel og kommentarar til rapporten, sjå vedlagt brev frå departementet. Departementet opnar også for at høyringsinstansane kan kome med innspel om ev. behov for lov- og forskriftsendringar på området, uavhengig av om dei konkrete områda er omtala i evalueringsrapporten eller ikkje.

Offentleglova tredde i kraft i 2009. OR har i evalueringa lagt vekt på å forstå korleis offentleglova verkar i praksis, og om det blir gjeve meir innsyn under gjeldande offentleglov enn under den gamle lova (frå 1970).

Overordna sett syner evalueringa at offentleglova i hovudsak blir praktisert etter intensjonane når forvaltninga vurderer «vanlege» innsynsførespurnadar. Dei nye reglane i lova har truleg bidrege til auka innsyn, dette gjeld særleg retten til å krevje innsyn i ei samanstilling av opplysningar som er elektronisk lagra i databasane til organet. Offentleglova er likevel utfordrande å praktisere når forvaltninga skal ta stilling til nokon av unntaksreglane som har skjønsmessige vurderingstema. Ulike forvaltningsorgan og -tilsette praktiserer t.d. regelen om meirinnsyn ulikt.

OR fann også nokre utilsikta konsekvensar av den nye lova, mellom anna eksempel på «*privatpersoner som synes å bruke offentleglova på grensene av intensjonene*».

2. Vurderingar og konsekvensar

Innleiande merknadar

Fylkesrådmannen registrerer at offentleglova hovudsakleg blir praktisert etter intensjonane. Vidare er fylkesrådmannen samd i at det kan vere utfordrande å ta stilling til nokre av dei skjønsmessige vurderingstema, då særleg vurderingar av kva som utgjer teie-pliktige opplysningar.

Meirinnsyn

Når det er høve til å gjere unntak frå innsyn, skal forvaltningsorganet likevel alltid vurdere å gje heilt eller delvis innsyn, men det ligg ikkje føre noko plikt til å gje meirinnsyn. Ifølgje offl. § 11 bør forvaltningsorganet gje innsyn dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak.

OR konkluderte med at «*merinnsynsvurderingar fungerer bare delvis*». Meirinnsynsregelen blir oppfatta som uklar, og vurderinga kan vere krevjande å gjennomføre. Praksisen ser ut til å vere ujamn. Evalueringa syner vidare at det kan vere ganske lett å konkludere med unntak utan å grunngje det nærare.

I fleire saker ber fylkesmannen kommunane om å gjere ei ny meirinnsynsvurdering, men OR skriv i rapporten at det i praksis ofte vil vere opp til forvaltninga sjølv om dei vil gje innsyn eller ikkje. Brukarane av lova, her forstått som pressa, meiner at føresegna om meirinnsyn ikkje har stor praktisk tyding.

I NOU 2003:30 s. 295 foreslo Offentlighetslovutvalget å erstatte plikta til å vurdere meirinnsyn med ein regel om plikt til offentleg-gjering ut frå ei interesseavveging, men departementet tok ikkje opp forslaget. På bakgrunn av rapporten kan det sjå ut som at det er naudsynt med ei presisering av regelen om meirinnsyn. Etter fylkesrådmannen sitt syn burde meirinnsynsvurderinga vore endra til ein pliktregel. Dersom offentleglova inneheldt ein regel om offentleggjering etter ei interesseavveging, ville det ikkje vere like lett å konkludere med unntak utan ei nærare grunngjeving. Ein pliktregel vil dessutan truleg føre til meir lik praktisering av meir-offentlegheit.

Bruk av offentleglova i strid med formåla

I rapporten peikar OR også på «*utilsiktede konsekvenser*» ved lova. Ein av desse utilsikta konsekvensane er at brukarane kan nytte offentleglova heilt eller delvis i strid med formåla til lova.

I forarbeida til den tidlegare offentleglova (1970) gav Justiskomiteen på Stortinget uttrykk for at innsynskrav må kunne avvist dersom formålet med innsynskrava er å «*drive åpenbar sjikane overfor offentlige organer*». (Innst. O. XIV (1969-70).)

I 2007 omtalte Justisdepartementet avvissingsgrunnen i sitt høyringsnotat til offentlegforskrifta (Utkast til forskrift om rett til innsyn i offentleg verksemd, 4. september 2007), men fann ikkje grunnlag for å lovfeste regelen:

«Det kan tenkjast situasjonar der same person ber om papirkopi av alle dokument i ei rekke saker, slik at det samla talet på ark blir svært stort utan at det går over hundre i kvar sak. Dette er etter departementet sitt syn ein kostnad ved offentlegprinsippet som forvaltninga må bere. I nokre få tilfelle vil slike krav bli framsette berre for å sjikanere organet. Departementet finn ikkje grunn til å gi reglar for å handtere slike tilfelle, men går ut frå at alminnelege rettsprinsipp tilseier at innsyn vil kunne nektast i tilfelle der det er klart grunnlag for å tru at innsynskravet er framsett for å sjikanere organet.»

Sjikaneelementet er også omtala av Sivilombodsmannen i SOMB-2012-2043. Ved prioritering av innkomne innsynskrav la Askøy kommune vekt på andre moment enn rekkjefølgja krava kom inn i, m.a. bakgrunnen for innsynskrava. Sivilombudsmannen uttalte følgjande:

«Utover tilfelle der innsynsbejæringen er rettet mot organet i ren sjikanehensikt, kan det derfor ikkje sies å foreligge forhold som kan tilsi en annen prioritering for innsynsbejæringar enn kronologi.»

Som OR peikar på i punkt 10.3.2 i rapporten har brukarane av lova stor potensiell makt. Evalueringa syner ein del eksempel på privatpersonar som nyttar offentleglova på grensa av intensjonane. Ifølgje rapporten medfører slike innsynskrav i nokre tilfelle store kostnader for

forvaltninga. OR skriv vidare at «[s]ummen av slike innsynsbejæringer kan i enkelte tilfeller medføre forskyvning av andre kjerneoppgaver i forvaltningen».

Fylkesrådmannen meiner rapporten frå OR gjev grunn til å gje reglar for å handtere tilfelle der det er grunn til å tru at innsynskrav er sett fram for å sjikanere organet. Retten til innsyn i offentleg verksemd er eit grunnleggjande demokratisk prinsipp, men ein bør unngå at offentleglova opnar for misbruk av forvaltninga sine ressursar. At det er fleire eksempel på bruk av offentleglova som er på grensa av formålet, syner at det no er naudsynt med reglar for korleis slike innsynskrav skal handterast. Sogn og Fjordane fylkes-kommune har også gjort erfaringar det siste halvåret som underbyggjer behovet for klargjering. For å hindre unødig bruk av forvaltninga sine ressursar, og forskyvning av andre oppgåver, meiner fylkesrådmannen at innhaldet i den ulovfesta regelen om avvising av innsynskrav pga. sjikane bør bli klargjort – og lovfesta.

Fylkesrådmannen har ingen ytterlegare merknadar, men tek rapporten til orientering.

3. Konklusjon

Fylkesrådmannen rår til at fylkesutvalet gjer følgjande framlegg om endringar:

- Regelen om at forvaltningsorganet skal vurdere meirinnsyn blir endra til ein regel om plikt til offentleggjering etter ei interesseavveging.
- Det blir gjeve ein lovregel om handtering av innsynskrav som er sett fram for å sjikanere forvaltningsorganet.

Fylkesutvalet sitt vedtak og saksframlegget blir sendt til departementet.