



OFFENTLIGHET I BÆRUM KOMMUNE

**FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT
2002**

INNHold

1. INNLEDNING	1
1.1 BAKGRUNNEN FOR PROSJEKTET.....	1
1.2 AVGRENSINGER.....	1
2. MÅLSETTINGEN MED PROSJEKTET	2
2.1 PROBLEMSTILLINGER.....	2
3. ANVENDTE METODER I PROSJEKTET	2
3.1 DATAINNSAMLING.....	2
3.2 BEARBEIDING OG ANALYSE.....	3
3.3 DATAENES PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET.....	3
4. GRUNNLAGET FOR KRITERIENE	5
5. GJENOMFØRES JOURNALFØRINGEN I SAMSVAR MED GJELDENE REGELVERK? ...	6
5.1 VURDERINGSKRITERIER.....	6
5.2 FUNN/FAKTA.....	6
5.3 REVISJONENS VURDERING.....	9
6. HVORDAN PRAKTISERES FORHÅNDSKLASSIFISERING I JOURNALEN?.....	12
6.1 VURDERINGSKRITERIER.....	12
6.2 FUNN/FAKTA.....	12
6.3 REVISJONENS VURDERING.....	14
7. HVORDAN ER SAKSBEHANDLERNES KJENNSKAP TIL OFFENTLIGHETSLOVEN?	16
7.1 VURDERINGSKRITERIER.....	16
7.2 FUNN/FAKTA.....	17
7.3 REVISJONENS VURDERING.....	19
8. REVISJONENS KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER.....	22
8.1 SAMLET KONKLUSJON.....	22
8.2 ANBEFALINGER.....	22

VEDLEGG 1: TERMINOLOGI

VEDLEGG 2: UTFYLLENDE KRITERIER TIL PROBLEMSTILLING 1

VEDLEGG 3: UTFYLLENDE KRITERIER TIL PROBLEMSTILLING 2

VEDLEGG 4: UTFYLLENDE KRITERIER TIL PROBLEMSTILLING 3

VEDLEGG 5: SAMLET OVERSIKT OVER FUNN FRA POSTLISTENE

VEDLEGG 6: SPØRRESKJEMA TELEFONINTERVJUER MED AVGITTE SVAR

SAMMENDRAG

Målsetting med prosjektet

Det er mange som har interesse for spørsmål omkring offentlighet og meroffentlighet. Media har tatt opp forholdet ved flere anledninger, og det foreligger en rekke offentlige utredninger der offentlighetsprinsippet drøftes.

Revisjonen vil med dette prosjektet se på praktiseringen av reglene om offentlighet i Bærum kommune. Formålet er å kontrollere om praksis er i samsvar med lov og forskrift. Nyttepotensialet med prosjektet kan bli en bevisstgjøring om emnet slik at allmennheten vil møte en kommune med et bevisst forhold til offentlighet og meroffentlighet.

Problemstillinger:

1. Gjennomføres journalføringen i samsvar med gjeldende regelverk der dokumenter/saker er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet?
2. Hvordan praktiseres forhåndsklassifisering i journalen?
3. Hvordan er saksbehandlerne holdning og kjennskap til offentlighetsloven?

Arbeidets omfang og begrensinger

Revisjonen har gjennomgått arkivplanen med de sentrale rutiner og retningslinjer for post, journal og arkiv. Vi har videre gjennomgått 8772 saker i de offentlige postlistene fra mars i årene 1999 – 2002 for alle de 5 tidligere avdelingene. Det samme er gjort for et tilfeldig utvalg saker fra tjenestesteder som fører egne journaler. Her har vi gjennomgått saker fra mars 1999 og 2002. Revisjonen har i tillegg gjennomgått og vurdert et utvalg på 47 forhåndsklassifiserte unntatte dokumenter, samt telefonintervjuet 77 tilfeldig utvalgte ansatte i Bærum kommune.

Revisjonen har ikke gjennomgått postlistene hos sosialkontoret eller barnevernet da disse er unntatt offentlighet. Revisjonen har avgrenset mot møteoffentlighet i denne rapporten.

Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering er det behov for en viss fornyelse og korrigerende av arkivplanen og at tjenestestedene bør få mer kortfattet og praktisk rettet informasjon om emnene.

Avsender/mottaker blir utelatt/strøket i journalen i for stor grad og revisjonens inntrykk er at omskrivninger og bruk av nøytrale kjennetegn i større grad kunne vært benyttet. Revisjonen mener at henvisning til tillegghjemmel og underpunkt i journalen konsekvent ikke gjennomføres for forhåndsunntatte dokumenter. Det bør etter revisjonens vurdering kunne kreves at postlister blir ført for alle tjenestesteder og at identifikasjonskravet oppfylles for alle journalførte dokumenter.

Etter revisjonens vurdering er presisjonen i forhåndsklassifiseringene i Bærum kommune ikke tilfredsstillende. Revisjonen mener saksbehandlerne bør forhåndsklassifisere

dokumenter i mindre utstrekning enn i dag og ta ansvar for riktig praktisering av offentlighetsprinsippet.

Etter revisjonens vurdering burde saksbehandlerne i kommunen ha bedre kjennskap til de mest grunnleggende reglene om offentlighet enn det våre funn tyder på. Dette gjelder både generelt i saksbehandlingen og når de får forespørsel om innsyn i en bestemt sak.

Revisjonen mener at saksbehandlerne i kommunen heller ikke har god nok kjennskap til meroffentlighetsprinsippet og at den generelle holdningen til meroffentlighet kan bli bedre blant saksbehandlerne.

Konklusjon

Undersøkelsen viser at mange saker blir unntatt offentlighet og at en betydelig andel av disse ikke skulle vært unntatt. Det blir begått betydelige feil i føringen av postlistene, særlig når det gjelder henvisning til riktige lovhjemler. Den praktiske forhåndsklassifiseringen har også et klart forbedringspotensiale. En forklaring på feilene som begås er trolig mangel på kunnskap om offentlighetsloven.

Våre data tyder på at saksbehandlerne generelt er skeptiske til meroffentlighet. Undersøkelsen viser at saksbehandlerne med kunnskap om offentlighet er mindre skeptiske til meroffentlighet. Disse vil også naturlig nok etterleve offentlighetslovens bestemmelser i større grad. Kommunen vil etter revisjonens vurdering bidra til etterlevelse av offentlighetsloven ved å sørge for at saksbehandlerne får nødvendig kunnskap om feltet.

Den store omorganiseringen i kommunen fra nyttår fører til at flere personer får arkivansvar. Det er samtidig vedtatt at postlistene skal gjøres tilgjengelige på internett før sommeren. Det er derfor en viktig utfordring for kommunen å sikre at de ansvarlige får nødvendig kunnskap på en effektiv måte.

Anbefalinger

- 1 Det bør utarbeides kortfattet praktisk informasjon for saksbehandlerne om regelverket rundt offentlighet og meroffentlighet. Informasjonen bør inneholde opplysninger om de viktigste bestemmelsene, samt inneholde henvisninger til hvor en finner ytterligere informasjon.
- 2 Administrasjonen bør iverksette tiltak som sikrer at postlister blir ført for alle tjenestesteder, at dokumentene kan identifiseres og at det skal være mulig å finne selve dokumentet.
- 3 Det bør utarbeides kortfattet praktisk veiledning for de med ansvar for føring av postlister på mindre tjenestesteder.
- 4 Administrasjonen bør innarbeide i dokumentmalene at tillegghjemmel eller underpunkt skal oppgis når § 5a eller § 6 brukes.
- 5 Når arkivplanene oppdateres må det i postlistene innarbeides at tillegghjemmel eller underpunkt føres når § 5a eller § 6 brukes.

1. INNLEDNING

1.1 Bakgrunnen for prosjektet

Revisjonen er pålagt etter lov og forskrift å utføre forvaltningsrevisjon. *Revisjonen skal kontrollere at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og foreta en systematisk vurdering av bruk og forvaltning av de kommunale midler med utgangspunkt i oppgaver, ressursbruk og oppnådde resultater* (Lov om kommuner og fylkeskommuner § 60 nr 7).

Det er mange som har interesse for spørsmål omkring offentlighet og meroffentlighet. Media har tatt opp forholdet ved flere anledninger, og det foreligger en rekke offentlige utredninger der offentlighetsprinsippet drøftes.

Retten til innsyn i og informasjon om den offentlige forvaltning, er et viktig ledd i demokratiet og en forutsetning for at ytringsfriheten skal få et reelt innhold. Uten tilgang på informasjon er det mange viktige spørsmål folk ikke kan ta opp eller bli gjort kjent med, og den offentlige debatt kan bli preget av feilaktig eller mangelfull innsikt og kunnskap. Offentlighetsprinsippet er viktig for pressens mulighet til å skaffe seg allsidig og grundig informasjon om forvaltningens virksomhet, og for å kunne ta opp mulige kritikkverdige forhold. Dette vil også kunne gi publikum bedre innsikt i og forståelse for hva forvaltningen gjør.

En sak angående offentlighet som er svært aktuell i disse dager er hvorvidt pressen har rett til innsyn i skolekarakterer. I Bærum kommune har Asker og Bærum Budstikke klaget på manglende offentliggjøring av eksamensresultatene fra den skriftlige avgangsprøven i grunnskolen i Bærum.

Bærum kommune har i likhet med i Drammen kommune vedtatt at de offentlige postjournalene skal legges ut på internett. Dette skyldes primært et ønske om å gjøre disse journalene lettere tilgjengelige overfor allmennheten. En konsekvens av vedtaket kan være en økning i antall innsynsforespørsler. I så fall er det enda viktigere enn før at saksbehandlere har god kjennskap til reglementet rundt offentlighet og meroffentlighet.

1.2 Avgrensinger

Revisjonen har vurdert de offentlige postlistene i Bærum kommune. Sosialkontoret og barnevernet har egne postlister knyttet til klientene. Disse er unntatt offentlighet og er derfor ikke vurdert av revisjonen.

Rapporten avgrenser mot den hjemmel som finnes i offentlighetsloven § 6a for å unnta opplysninger/dokumenter fra offentlighet. Hjemmelen åpner for å unnta opplysninger som *ville lette gjennomføringen av straffbare handlinger*. Bestemmelsen trådte i kraft 1. januar 2001 og vi har i vårt datagrunnlag ikke sett den vært anvendt.

Revisjonen har valgt å avgrense mot møteoffentlighet. Vi har ikke fått noen indikasjoner på at praktiseringen av møteoffentlighet generelt ikke er i henhold til gjeldende regler. Revisjonen har bl.a. snakket med Asker og Bærum Budstikke som ikke hadde noen

umiddelbare kommentarer eller innvendinger innenfor dette område av offentlighetsprinsippet.

2. MÅLSETTINGEN MED PROSJEKTET

Revisjonen vil med dette prosjektet se på praktiseringen av reglene om offentlighet i Bærum kommune. Formålet er å kontrollere om praksis er i samsvar med lov og forskrift.

Nyttepotensialet med prosjektet kan bli en bevisstgjøring om emnet på de ulike nivåer i kommunen slik at innbyggerne/allmennheten skal møte en kommune som har et bevisst forhold til offentlighet og meroffentlighet.

For at innbyggerne/allmennheten skal kunne be om innsyn i det som skjer i kommunen, er det viktig at det i journalen fremkommer hvilke saker som faktisk blir behandlet. Videre er det vesentlig at det er mulig å identifisere innholdet i de ulike sakene for at man skal kunne be om innsyn i de rette dokumentene. Kommunen må derfor ha en god praksis for journalføring av saker/dokumenter. Dette vil særlig ha betydning der saken/dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. Revisjonen har av den grunn valgt å fokusere på journalføringspraksis når det gjelder sistnevnte saker/dokumenter.

Forhåndsklassifisering betyr at det allerede ved journalføringen avmerkes i journalen om et dokument er unntatt offentlighet eller ikke. En utbredt eller feilaktig praksis her kan føre til en overdreven og uheldig bruk av unntaksbestemmelsene og dermed innebære et hinder for meroffentlighet.

Det er saksbehandlerne i kommunen som skal ta stilling til hvorvidt saker/dokumenter skal unntas fra offentlighet, enten det er i forkant av journalføring eller når de mottar begjæring om innsyn. Kommunens holdning til offentlighet vil komme til uttrykk gjennom saksbehandlerens praktisering av reglene. Det er derfor viktig at disse har kunnskap om regelverket og forholder seg lojalt til dette. Saksbehandlerne skal forholde seg til prinsippet om meroffentlighet. Revisjonen vil derfor også se nærmere på hvordan saksbehandlerne forholder seg til dette prinsippet.

For dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er formålet brutt ned til følgende problemstillinger:

2.1 Problemstillinger

4. Gjennomføres journalføringen i samsvar med gjeldende regelverk der dokumenter/saker er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet?
5. Hvordan praktiseres forhåndsklassifisering i journalen?
6. Hvordan er saksbehandlerens holdning og kjennskap til offentlighetsloven?

3. ANVENDTE METODER I PROSJEKTET

3.1 Datainnsamling

Revisjonen har gjennomgått arkivplanen med de sentrale rutiner og retningslinjer for post, journal og arkiv.

Revisjonen har gjennomgått de offentlige postlistene fra mars i årene 1999 - 2002. Dette er gjort for alle de 5 tidligere avdelingene (FELT, LEVE, BIOM, BAUN, INTB). I de fem avdelingene var det for mars 1999, mars 2000, mars 2001 og mars 2002, i alt 19942 registrerte saker i postlistene. Av disse foretok revisjonen et tilfeldig et utvalg på 8 772 saker, som utgjør 44 % av det totale antall saker i perioden.

For hver sak som er registrert i postlistene, har revisjonen kartlagt om mottaker/avsender, brevets dato, journalføringsdato og journalnummer framgår. I tillegg har vi registrert om dokumentets innhold eller emne framgår og hvorvidt opplysninger er sladdet. Vi har siden gjort en vurdering av om en kan identifisere dokumentets innhold på bakgrunn av opplysningene. Vi har også registrert om dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet og hvilket hjemmelsgrunnlag som er benyttet: § 5, § 5a eller § 6.

En del tjenestesteder fører egne postlister. Dette gjelder de kommunale barnehagene, skolene og enhetene under institusjonstjenester - i hovedsak bo- og behandlingssentrene. Blant disse tok revisjonen et tilfeldig utvalg. Det ble valgt ut 10 blant de 45 heldagsbarnehagene, 7 blant de 43 grunnskolene og 3 blant de 15 bo- og behandlingssentrene. Disse tjenestestedene ble bedt om å sende inn postlistene for mars 1999 og mars 2002.

Revisjonen har gjort en vurdering av et utvalg av de forhåndsklassifiserte (unntatte) dokumentene, for å undersøke om de er rettmessig unntatt. Revisjonen har foretatt en tilfeldig utvelgelse av dokumenter fra mars 2002. Den eneste føringen som ble lagt på utvelgelsen var at vi ønsket saker fra alle de tidligere avdelingene. Til sammen har revisjonen vurdert 47 forhåndsklassifiserte dokumenter. Alle dokumentene er utgående post og fordeler seg på 4 avdelinger. I den siste av de tidligere avdelingene var ikke noen dokumenter forhåndsklassifisert denne måneden.

Revisjonen har gjennomført telefonintervjuer av 77 tilfeldig utvalgte ansatte i Bærum kommune. Dette for å få belyst om regelverket er kjent blant de ansatte, om de ansatte har et bevisst forhold til lovens krav og innhold generelt, og om det er rutiner vedrørende opplæringen av ansatte.

3.2 Bearbeiding og analyse

Opplysningene om postlistene og dataene fra spørreundersøkelsen er registrert i regneark. De statistiske beregningene som belyser rapportens problemstillinger er foretatt i Excel.

Informasjonen fra intervjuene som ble innhentet per telefon ble av praktiske årsaker først skrevet ned for hånd. Av hensyn til informantene som deltok i undersøkelsen vil notatene bli makulert når rapporten er ferdig utarbeidet. Makulert blir også de dokumentene revisjonen mottok for å kunne foreta en konkret vurdering av hvorvidt de er rettmessig unntatt.

3.3 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Funnene fra postlistene har basert seg på registrering av om opplysninger er gitt eller ei. De er i liten grad basert på subjektive vurderinger.

Revisjonen kan ikke se at det er vesentlige sesongbetonte variasjoner når det gjelder hvilke saker som blir journalført i løpet av året. At vi har valgt ut saker kun fra mars måned, vil etter revisjonens vurdering derfor ikke svekke undersøkelsens pålitelighet.

I tillegg til at antall saker fra postlistene er tilfeldig utvalgt, utgjør utvalget 44 % av det samlede antall saker. Med en så høy andel vil påliteligheten være god også på dette området.

Revisjonen har gjennomgått journalføring i forhold til regelverk av et tilfeldig utvalg på 47 av ca. 180 unntatte dokumenter i mars 2002. Det synes ikke å være store endringer i journalføringspraksis over tid. Derfor mener revisjonen at dette utvalget er representativt også for de øvrige årene.

Revisjonen antar at et tilfeldig utvalg bestående av 77 personer gir en rimelig god indikasjon på ansattes kjennskap og holdning til offentlighetsloven generelt i Bærum kommune.

Eventuelle misforståelser ved de konkrete spørsmålene vi stilte saksbehandlerne ble i stor grad oppklart gjennom svarene de ga. Ved at svarene ble utdypet, antar revisjonen at uklarheter i all hovedsak ble oppklart. Revisjonen vil likevel nevne at de mest sentrale spørsmålene i forhold til rapportens formål etter vår vurdering var enkle å forstå¹.

¹ Det er særlig svarene fra spørsmål 5 og 6 som har vært viktigst i forhold til å kartlegge saksbehandleres kjennskap og holdning til offentlighetsloven.

4. GRUNNLAGET FOR KRITERIENE

Revisjonen vil her foreta en generell gjennomgang av det skriftlige materiale som i hovedsak er avgjørende for praktiseringen av offentlighets- og meroffentlighetsprinsippet. Det vil si det dokumentgrunnlaget der kriteriene for denne rapporten fremkommer. Under avsnittene 5 – 7 vil vi se nærmere på de konkrete kriteriene som angår hver enkelt problemstilling. I vedlegg 1-3 utdyper revisjonen kriteriene med forklarende lovmateriale.

- Offentlighetsloven av 19.06.1970 nr. 69. Angir rammene for offentlighet når det gjelder dokumenter. §§ 2, 5, 5a, 6 og 9 er de bestemmelsene som har størst betydning for denne rapporten.
- Arkivlova av 04.12.1992 nr. 126. Krav til journalføringen av dokumenter bl.a. for at offentligheten skal ha mulighet til å finne dokumentene og få innsyn i dem.
- Forskrift om offentlege arkiv av 23.11.1998 nr. 1193, gitt med hjemmel i arkivlova § 12.
- Dokument nr. 4:1 (1997-98): Særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet. Selv om dette er en undersøkelse rettet mot JD, er det grunn til å tro at *samme praksis bør følges i hele sentralforvaltningen*². Sivilombudsmannens merknader er også i stor grad innarbeidet i St.meld. nr. 32 (1997-98) og gitt en generell form.
- Stortingsmelding nr. 32 (1997-98): Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen. Her redegjøres det for offentlighetsprinsippet etter gjeldende rett, og behovet for større åpenhet og innsyn i forvaltningen blir vurdert. På flere punkter fremsetter regjeringen konkrete forslag til løsninger.
- Rundskriv G – 69/98: Innskjerping av praktiseringen av offentlighetsloven. Rundskrivet redegjør for de viktigste synspunktene på praktiseringen av offentlighetsloven som regjeringen gir uttrykk for i Stortingsmeldingen, og som baserer seg på det gjeldende regelverket. Rundskrivet sammenfatter også de vesentligste rettslige synspunktene som Sivilombudsmannen ga uttrykk for i Dokument nr 4:1 (1997-98).
- Dokument nr. 4:1 (2000-2001): Særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighetsloven i Lillehammer og Trondheim kommuner.
- Bærum kommunes arkivplan utarbeidet av kommunearkivaren i 1997 med bakgrunn i vedtatt handlingsprogram for 1997-2000. Planen er godkjent av rådmannen. Den er delt inn i 4 deler hvor man finner all nødvendig informasjon om kommunens arkiv, lover, arkivansvar, interne retningslinjer og rutiner, arkivreglement, arkivnøkkel og lignende. Arkivplanen er i overensstemmelse med arkivforskriften § 2-2 som sier at *eit offentlig organ skal til kvar tid ha ein ajourført samleplan, ein arkivplan, som viser kva arkivet omfattar og korleis det er organisert.*

² Rundskriv G-69/98 Innskjerping av praktiseringen av offentlighetsloven.

5. GJENNOMFØRES JOURNALFØRINGEN I SAMSVAR MED GJELDENE REGELVERK?

I framstillingen under hver enkelt problemstilling vil vi først sette opp aktuelle krav eller kriterier vi vil vurdere de faktiske forhold ut fra. Dette omfatter lovkrav, regelverk etc. som inneholder krav som skal oppfylles. Vi vil så presentere relevante funn og fakta. Deretter vil vi gjøre en vurdering av fakta opp mot kravene. Til slutt i rapporten vil vi gi en samlet konklusjon i forhold til problemstillingene.

5.1 Vurderingskriterier

5.1.1 Viktige lover og bestemmelser

Dokumenter i journalen skal i utgangspunktet gjøres kjent på en slik måte at det kan identifiseres i journalen hva dokumentet/saken gjelder³. Dette gjelder *så langt dette kan gjerast utan å røpe opplysningar som er undergitt teieplikt i lov eller medhald av lov, eller som elles kan unntakast frå offentleg innsyn etter §§ 5 eller 6 i offentlegheitslova* (§ 2-7).

De konkrete kravene til opplysninger som skal føres inn i den offentlige journalen fremkommer av arkivforskriften § 2-7 og er:

- mottaker og/eller avsender
- brevets dato
- journalføringsdato
- saks- og dokumentnummer (journalnummer i papirbaserte journaler)
- angivelse av dokumentets innhold eller emne.

I tillegg skal journalen innehalde arkivkode (etter arkivnøkkelen), ekspedisjons- eller avskrivingsdato og avskrivingsmåte.

For ikke å røpe taushetsbelagte opplysninger eller annet unntatt offentlighet, kan en bruke nøytrale kjennetegn, utelatelser eller overstrykninger i journalen⁴. Hel utstryking/sladding av en innføring kan likevel bare benyttes der det er helt nødvendig for ikke å røpe opplysninger som er underlagt taushetsplikt eller som allmennheten av andre grunner ikke kan kreve⁵.

5.1.2 Administrative vedtak

Bærum kommunes arkivplan inneholder bl.a. arkivreglementet for kommunen og interne retningslinjer for postbehandling, journalføring og arkivering. Av disse følger at journalføring er påbudt i kommunen. *Alle virksomheter skal føre journal over både inngående og utgående post.* Slik journal kan enten være edb-basert eller føres manuelt. Videre fremgår bl.a. den konkrete fremgangsmåte for registrering av post i journalen, at postlister skal tas ut daglig og at det er saksbehandlers ansvar å kontrollere om saken er unntatt offentlighet og påføre riktig lovparagraf.

5.2 Funn/fakta

I gjennomgangen av postlistene vil vi skille mellom postlistene for de fem tidligere avdelingene og postlistene fra tjenestesteder som fører egne lister. Dette fordi de fem

³ Forskrift av 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlege arkiv.

⁴ Arkivforskriften § 2-7, 2. ledd.

⁵ Arkivforskriften § 2-7, 2. ledd og Rundskriv G-69/98

avdelingene hadde egne avdelingsarkivarer, mens det på tjenestestedene var styrer eller andre som førte postlister ved siden av andre oppgaver. Videre er skillet naturlig fordi vi kan anta at tjenestestedene har færre og for offentligheten, mindre interessante saker.

Av de 19942 sakene som ble registrert disse månene har revisjonen foretatt en tilfeldig utvelgelse av 8772 saker. Av disse har vi gjort en systematisk kartlegging av alle forhåndsklassifiserte saker, i alt 1349. Dette for å belyse kommunens journalføringspraksis.

Vi har også gjennomgått spesielt 47 konkrete forhåndsklassifiserte dokumenter for bl.a. å se om disse er journalført i henhold til det som fremgår av selve dokumentet.

5.2.1 Kommunens arkivplan

Arkivreglementet og de interne retningslinjene om journalføring i kommunen ble utarbeidet i 1997. Grunnlaget for arkivplanen var en organisering av kommunen i fem avdelinger med hver sin avdelingsarkivar som hadde ansvar for arkivering og journalføring av postlistene. En arkivansvarlig ved hvert tjenestested samarbeidet med avdelingsarkivaren om dette.

Arkivplanen er foruten arkivloven den eneste informasjonskilden for føring av postlister og arkivering som er tilgjengelig for arkivarer og saksbehandlere i kommunen.

Arkivplanen er tilgjengelig både som perm og elektronisk informasjon på intranett. Her finner en bl.a. opplysninger om aktuelle lover for arkivtjenesten, ansvar og ledelse, arkivreglement, eksterne og interne retningslinjer, fjernarkiv - arkivdepot, arkivnøkkel, samt arkivoversikter og organisasjonsplaner.

Dagens organisering av kommunen medfører at ansvaret for arkiv og journalføring er plassert på hvert enkelt tjenestested. Bærum kommune består i dag av 171 tjenestesteder.

Av arkivreglementet og retningslinjene følger det bl.a. at all post skal leveres arkivtjenesten. Det står videre referert til avdeling/etat når det er snakk om registrering i journalen.

5.2.2 Identifikasjon av dokumenter i journalen

Arkivforskriften oppstiller de konkrete krav til opplysninger som skal fremgå av journalen. Revisjonens gjennomgang av postlistene viser at en del opplysninger så godt som alltid framkommer. Dette gjelder bl.a. brevdato, journalføringsdato, journalnummer, dokumenttype (i hovedsak inn/ut), arkivnummer og ansvar. Revisjonen har valgt å se særskilt på hvorvidt avsender og/eller mottaker og innhold fremgår på en tilfredsstillende måte. Dette fordi det er disse opplysningene som for allmennheten best kan identifisere et dokumentet/en sak.

Revisjonen har ved sin gjennomgang ikke registrert at opplysninger er tatt ut ved journalføring av saker som ikke er forhåndsklassifisert. Vi har heller ikke registrert at det er utført omskrivninger og bruk av nøytrale kjennetegn i ikke forhåndsklassifiserte saker. Dette er også lite sannsynlig da det er i de forhåndsklassifiserte unntatte sakene det er mest aktuelt å holde opplysninger unna allmennheten.

AVSENDER OG/ELLER MOTTAKER

Avsender og/eller mottaker skal i følge arkivforskriften som hovedregel fremgå. I forhåndsklassifiserte saker kan unntak gjøres ved bruk av utstrykninger, omskrivninger og nøytrale kjennetegn. Dette kan gjøres for å verne om taushetsbelagt informasjon, men

dokumentet/saken skal likevel fortsatt kunne identifiseres. Hel utstrykning/sladding skal brukes med varsomhet.

Arkivarene opplyser at praksisen er at under avsender/mottaker føres den ikke-kommunale personen eller organisasjonen. Revisjonens gjennomgang av postlistene viser at av de forhåndsklassifiserte sakene, er opplysninger om avsender/mottaker sladdet i 52 % av de utgående og i 40 % av de inngående sakene. Praksisen her varierer i de ulike avdelingene. I postlistene fra avdeling FELT er det ingen saker der denne informasjonen er sladdet. I disse postlistene er det også bare 1 % av sakene som er forhåndsklassifisert. I interne bedrifter er avsender/mottaker sladdet i 89 % av sakene.

Av de forhåndsklassifiserte dokumentene som revisjonen har gått gjennom spesielt, er avsender/mottaker sladdet i journalen i 23 av 47 tilfeller. (Av disse er 10 § 5a-saker.) I 22 av disse sakene kunne avsender vært påført uten å gi opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt. Dette betyr at sladdingen sannsynligvis kunne vært redusert med 96% i sakene generelt.

INNHOLD

Journalføring av sak eller innhold skal angi hva dokumentet/saken dreier seg om. Ved gjennomgangen av postlistene har revisjonen sett at angivelse av dette i all hovedsak gir tilstrekkelig indikasjon på hva dokumentet/saken inneholder. Et klart unntak er sakene knyttet til Mølla kompetansesenter i 2001, der de sakene revisjonen gjennomgikk for eksempel hadde teksten: "Hei", "Referat", "Rapportering" og "Avviksregistrering". Oppgitt innhold sier her lite eller ingenting om dokumentet. I samtlige saker fra denne enheten er i tillegg avsender/ mottaker sladdet og det står heller ingen opplysninger om hvilken sak det gjelder. Bortsett fra dette synes praksis i kommunen god på dette punktet.

I alle de 47 konkrete forhåndsklassifiserte dokumentene som revisjonen har vurdert spesielt, fremgår innholdet på en såpass tilfredsstillende måte at man kan identifisere dokumentet/saken.

5.2.3 Tjenestesteder

BARNEHAGER

Av de 10 barnehagene revisjonen valgte ut, var det bare 3 barnehager som oppgav at de førte postlister. De barnehagene som fører postlister, gjør dette i en postbok som skrives for hånd. Informasjonen som framkommer i disse postbøkene varierer. Dato, avsender og innhold framkommer i begge de listene revisjonen har mottatt. Det framkommer ikke om dokumentet er unntatt.

Styrerne i barnehagene oppgir flere grunner til at de ikke fører postlister. Flere opplyser at de gjorde det tidligere, og det ble opplyst at de førte mer før. Flere sier at de ikke har sett hensikten med journalføring og har derfor nedprioritert dette som arbeidsoppgavene. Videre ble det sagt at de har god oversikt over de få sakene de får og at de har egne fungerende systemer for arkivering. Veldig mye av posten er dessuten intern post som er arkivert andre steder i kommunen og mye kommer nå som e-post og blir da lagret elektronisk. En styrer oppgir som årsak at hun ikke fikk den opplæringen hun skulle ha da hun begynte. Alle revisjonen har snakket med gir uttrykk for at de er klar over at de skulle ha gjort det.

Barnehagene har fått tilbud om et elektronisk system som skulle gjøre føringen enklere. Dette mente noen gjorde journalføringen mer komplisert og at det var enklere å føre postbok slik de gjorde før. Ingen av postlistene revisjonen har mottatt er ført elektronisk.

SKOLER

To av de 10 skolene revisjonen kontaktet opplyste at de ikke fører postlister. De 5 listene vi fikk tilsendt er alle ført elektronisk. En skole hadde manuell liste for 1998. De elektroniske listene tilsvarer de som ble ført for avdelingene. I de postlistene vi fikk tilsendt var i alt 65 saker forhåndsunnatt. Andelen unntatte varierte mye mellom skolene. En skole hadde ikke unntatt noen og en hadde unntatt 17%. Postlistene synes i hovedsak å være ført i samsvar med de retningslinjer som blir fulgt sentralt i kommunen. Mest påfallende er at 26% av de unntatte sakene var påført ugyldig hjemmel.

BO OG BEHANDLINGSSENTER

3 av de 4 institusjonene i utvalget oppga at de førte lister. Den siste er en privat stiftelse som faller utenfor offentlighetslovens virkeområde og dermed ikke har plikt til å føre postlister. Postlistene revisjonen har fått tilsendt er ført for hånd eller på tekstbehandling tilsvarende som i barnehagene. Informasjonen som framkommer i postlistene varierer en del. Avsender, dato og innhold framkommer i alle. Det framkommer ikke om av sakene er unntatt. For flere dokumenter kommer imidlertid ikke saksinnhold klart fram, for eksempel *Info* eller *Ring meg*.

Generelt er det en del knappe saksbeskrivelser.

5.3 Revisjonens vurdering

5.3.1 Kommunens arkivplan

Arkivplanen utgjør i hovedsak det informasjonsmaterielle ansatte i kommunen har å forholde seg til når det gjelder arkivering av dokumenter. Slik den fremstår nå, omfatter den ikke mye informasjon om hvordan for eksempel journalføring konkret skal gjennomføres. Særlig vil dette ha betydning for de enhetene i kommunen som er små og som ikke mottar eller sender mye post. Dette vil for eksempel gjelde barnehagene, noe vi kommer tilbake til under punkt 5.3.3.

For ledere ved små tjenestesteder med liten administrasjon, vil det være vanskelig å ta seg fram i og holde seg oppdatert på de føringer som gjelder for arkivering og føring av postlister. Dette er oppgaver de skal utføre ved siden av et vidt spekter av andre oppgaver. Revisjonen vurderer dagens arkivplan som for omfattende til å være et ideelt hjelpemiddel i dette arbeidet. Revisjonen er derfor av den oppfatning at mer kortfattet og praktisk rettet informasjon til disse tjenestestedene, vil kunne bidra til å sikre at praksis i større grad, blir i samsvar med de lover og retningslinjer som gjelder.

Etter revisjonens vurdering er det ikke mye informasjon som skal til for at de som journalfører skal kunne gjøre en god nok jobb. Kortfattet oversikt over de viktigste reglene vil etter revisjonens mening besvare de aller fleste spørsmål og dermed dekke informasjonsbehovet. (Man kan eventuelt også ha med en henvisning til arkivplanen dersom noen ønsker utfyllende informasjon.)

Når Bærum kommune nå er omorganisert og arkivansvaret er plassert ute på hvert enkelt tjenestested, vil det etter revisjonens vurdering også være behov for en viss fornyelse og korrigering av arkivplanen.

I omlag halvparten av de unntatte sakene er opplysninger om avsender/mottaker tatt bort. Arkivarene opplyser at praksis er at de under avsender/mottaker fører navn på person/organisasjon saken kommer fra og inn til kommunen, eller hvem den skal til utenfor kommunen. Loven sier at en skal føre *avsender og/eller mottaker*. Revisjonens vurdering er at det kunne ha vært opplyst om den enhet i kommunen som behandlet saken i så godt som samtlige saker. Dette ville bidra til å gjøre dokumentet identifiserbart samtidig som opplysninger om parten utenfor kommunen ikke ville bli identifisert.

Lovene krever at tilleggshjemmel eller underpunkt blir oppgitt. Dette blir nesten konsekvent ikke gjennomført i Bærum kommune og arkivplanen inneholder ingen krav om dette. Revisjonen vurderer dette som en mangel ved praksisen i kommunen.

5.3.2 Identifikasjon av dokumenter i journalen

Ved journalføring av saker og dokumenter kan en benytte nøytrale kjennetegn, utelatelser eller overstrykninger/utstrykninger for å verne om taushetsbelagt informasjon. Hel utstrykning/sladding skal begrenses. Gjennomgangen av postlistene viser at informasjon om avsender/mottaker er strøket i ca. halvparten av de forhåndsklassifiserte sakene. Etter revisjonens vurdering blir avsender/mottaker utelatt/strøket i alt for stor grad. Inntrykket er at omskrivninger og bruk av nøytrale kjennetegn i langt større grad kunne vært benyttet isteden for sladding.

Når det gjelder kravet til angivelse av sak og innhold, har revisjonens gjennomgang vist at det i all hovedsak er mulig å identifisere sakene/dokumentene ved å lese journalen. Revisjonen vurderer journalføringspraksis her å være i samsvar med loven.

Når § 5a er grunnlaget for unntaket skal det være henvist til bestemmelsen som er grunnlag for taushetsplikten (tilleggshjemmel). Når § 6 blir brukt, skal underpunkt oppgis. Disse to hjemlene blir brukt i 99 % av de forhåndsklassifiserte sakene. Revisjonen finner at dette nesten konsekvent ikke blir gjennomført i Bærum kommune. De nye dokumentmalene i kommunen har i liten grad tatt hensyn til dette. Det er her en rullegardin der en saksbehandler kan velge mellom tre alternative hjemler. Et av disse alternativene er u.off. § 5a/fvl. § 13. Dette er en av fire mulige hjemler for å unnta saker eller opplysninger. Det er ikke gitt rom for underpunkt under u.off. § 6. Denne bestemmelsen består av 9 underpunkter hvorav punkt 2 igjen består av tre bokstaver med ulik betydning. Videre er det når det gjelder bruk av § 5, mulig å henvise til tre ulike bokstaver dersom man unntar interne dokumenter.

Revisjonen mener at fordi henvisningspraksisen i kommunen i all hovedsak er upresis, bør det innarbeides i dokumentmalene at tilleggshjemmel eller underpunkt skal oppgis. Praksisen med journalføring av forhåndsklassifiserte dokumenter bør etter revisjonen vurdering endres tilsvarende slik at den konkrete bestemmelsen og ikke bare lovparagraf fremgår i journalen.

5.3.3 Tjenestestedene

Kravene til opplysninger som skal føres inn i den offentlige journalen fremkommer av arkivforskriften. Funnene viser at mange mindre tjenestesteder ikke fører postlister.

Revisjonens funn viser videre at de postlistene som blir ført i barnehagene, institusjonene og til dels skolene ikke oppfyller alle kravene til innhold i offentlige postlister. De manuelle postlistene revisjonen har mottatt inneholder alle opplysninger om mottaker og/eller avsender, brevets dato og angivelse av dokumentets innhold eller emne. Dette er den informasjonen som er viktigst med tanke på å identifisere dokumentets innhold for en utenforstående. I stor grad mangler listene journalføringsdato, journalnummer, *arkivkode*, *ekspedisjons-* eller *avskrivingsdato og avskrivingsmåte*. Listene inneholder også en del feil.

Det synes å være en klar tendens til at de små tjenestestedene fører den informasjonen i listene som har verdi for dem selv. Barnehagene og institusjonene er små tjenestesteder som i svært liten grad driver saksutredning. Et lavt antall saker som skal føres, gjør også den praktiske nytteverdien for enheten selv, mindre. Flere barnehagestyrere sier at de har andre systemer for å holde oversikten og ikke ser hensikten med å føre slike lister. En vil også forvente at ansatte som skal føre postlister ved siden av andre oppgaver, i mindre grad vil ha kunnskap om regler for føring av slike lister.

Barnehagene og bo- og behandlingssentrene har et lavt antall saker og saker som ikke er blant de mest interessante for offentligheten. Det må etter revisjonens vurdering være mulig å kreve mindre av postlistene for disse tjenestestedene, enn det man må kreve av sentraladministrasjonen. Det vil etter revisjonens vurdering ikke medføre brudd med offentlighetsprinsippet, at ikke alle opplysninger som regelverket krever blir ført i postlistene. Dette vil kreve mye merarbeid som sannsynligvis vil bidra lite til mer offentlighet i kommunen.

Intensjonen i loven må likevel oppfylles. Etter omorganiseringen av Bærum kommune har de ulike tjenestestedene fått delegert bl.a. arkivansvaret. Dette bidrar til at revisjonen mener at det må kreves, at postlister blir ført for alle tjenestesteder, at utenforstående kan identifisere dokumentene utfra listene og at det skal være mulig å finne selve dokumentet.

6. HVORDAN PRAKTISERES FORHÅNSKCLASSIFISERING I JOURNALEN?

6.1 Vurderingskriterier

6.1.1 Viktige lover og bestemmelser

Hovedregelen etter offentlighetsloven er at hvorvidt dokumenter kan offentliggjøres skal vurderes ved begjæring om innsyn. Forhåndsklassifisering betyr at det allerede ved journalføringen avmerkes i journalen om et dokument er unntatt offentlighet eller ikke.

Praksis med forhåndsklassifisering av dokumenter skal begrenses⁶. Det vil likevel være hensiktsmessig å forhåndsklassifisere dokumenter som i det vesentlige inneholder opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt eller som åpenbart bør unntas etter offentlighetslovens §§ 5 og 6.

Forhåndsklassifisering kan være hensiktsmessig der det er sikkert at et dokument er unntatt offentlighet. På den annen side vil utbredt forhåndsklassifisering kunne være et hinder for meroffentlighet, særlig i forhold til dokumenter det er adgang til å offentliggjøre, da det lett kan føre til *en overdreven og uheldig bruk av unntaksbestemmelsene*⁷.

Offentlighetslovens krav i § 9 om at det må vises til *den bestemmelse som er grunnlag for avslaget* ved begjæring om innsyn, innebærer at den konkrete regel må angis. Det er ikke tilstrekkelig å kun føre inn aktuell lovparagraf (§ 5, § 5a eller § 6), men det skal fremgå en spesifisering av ledd, nummer eller bokstav som begrunner unntaket. Dette må antas å gjelde tilsvarende ved innføring av forhåndsklassifiserte dokumenter i journalen⁸. Videre følger det av § 9 at dersom grunnlaget for et avslag på innsyn er § 5a, *skal forvaltningsorganet også vise til den eller de bestemmelsene som er grunnlaget for taushetsplikten*. Slik hjemmel for taushetsplikt finnes bl.a. i forvaltningsloven⁹ § 13.

6.1.2 Administrative vedtak

I arkivplanen for Bærum kommune følger det av arkivreglementets avsnitt 6.5 og de interne retningslinjenes avsnitt 1.8 at det er saksbehandlers ansvar å kontrollere om saken er unntatt fra offentlighet og påføre riktig lovparagraf.

6.2 Funn/fakta

6.2.1 Presisjon i forhåndsklassifiseringene

Som vist i forrige kapittel blir det nesten konsekvent ikke vist til bestemmelsen som er grunnlaget for avslag etter § 5a. Dette til tross for at § 5a er brukt som hjemmel for å unnta i 54 % av sakene. De nye dokumentmalene i kommunen har tatt hensyn til dette. Det er her en

⁶ Rundskriv G-69/98 om innskjerping av praktiseringen av offentlighetsloven

⁷ Dokument 4:1 (2000-01) Særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighetsloven i Lillehammer og Trondheim kommuner.

⁸ Dokument 4:1 (2000-2001) Særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighetsloven i Lillehammer og Trondheim kommuner.

⁹ Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

rullegardin der en saksbehandler kan velge mellom tre alternative hjemler. Et av disse alternativene er u.off. § 5a/fvl. § 13.

Dersom et dokument eller en sak unntas fra offentlighet med hjemmel i § 6, er det et krav om at nummer og eventuelt bokstav også skal oppgis. I postlistene revisjonen har gjennomgått så vi at § 6 nesten konsekvent angis uten videre angivelse av bestemmelsen. § 6 blir brukt som grunnlag for unntak i 43 % av sakene. Denne feilen er dermed svært ofte forekommende. Det er heller ikke tatt hensyn til dette i de nye malene i kommunen, der et av de tre alternativene er u.off. § 6.

6.2.2 Forhåndsklassifiserte dokumenter

Revisjonens gjennomgang av de offentlige postlistene i kommunen viser at av de 8772 sakene for mars fra 1999 til 2002, er 15 % forhåndsklassifisert/ unntatt offentlighet, noe som utgjør 1349 saker. Flere enheter har egne postlister som ikke er offentlige - barnevern, sosialkontor etc. som har høy andel unntatte saker. Den samlede andel unntatte saker i kommunen vil altså være høyere enn vårt materiale viser. Revisjonen har ikke tall fra andre kommuner til sammenligning.

Over tid har det vært en samlet nedgang i andelen forhåndsklassifiserte saker fra 17 % i 1999 til 13 % i 2002.

Av de 47 konkrete forhåndsklassifiserte dokumentene fra mars 2002 revisjonen har gått gjennom og vurdert, har saksbehandlere unntatt 20, dvs. 42,5 %. Av disse er:

- ingen unntatt med hjemmel i § 5,
- 12 med hjemmel i § 5a,
- 2 med hjemmel i § 6 og
- 6 dokumenter stemplet unntatt offentlighet men ikke påført hjemmel.

Av disse forhåndsklassifiserte dokumentene var i to tilfeller feil hjemmel journalført i forhold til det som saksbehandler har påført dokumentet.

Arkivet har i journalen unntatt 27 av de 47 dokumentene, noe som utgjør 57,5 %:

- 20 med hjemmel i § 5a og
- 7 med hjemmel i § 6.

I tillegg har arkivet journalført de 6 stemplede dokumentene med § 5 som unntakshjemmel. Disse skulle vært forhåndsklassifisert med hjemmel i § 5a.

Av de 20 dokumentene som arkivet har unntatt er det 2 som skulle vært journalført med § 6 som hjemmel da det er dette som fremkommer av selve dokumentet, 6 kunne etter revisjonens vurdering vært offentlige i journalen, og 12 av dokumentene er riktig forhåndsklassifisert av arkivet.

Revisjonen mener at det samlet er 18 av de 47 dokumentene som på en eller flere måter uriktig er forhåndsklassifisert dvs. 38 %:

- I 10 dokumenter kunne man latt være å forhåndsklassifisere dokumentet uten å røpe taushetsbelagte opplysninger.
- I 3 dokumenter hadde det vært unødvendig å sladde avsender/mottaker.
- I 8 dokumenter er feil hjemmel benyttet. Alle disse inneholdt taushetsbelagte opplysninger, men 6 er unntatt etter § 5 om interne dokumenter og 2 er unntatt etter § 6.

De avdelingsarkivarene revisjonen har snakket med, har fortalt om egen praktisering av forhåndsklassifisering. Når det kommer inn et dokument til journalføring som av saksbehandler ikke er unntatt offentlighet, blir det likevel forhåndsklassifisert i journalen dersom arkivet mener dokumentet burde unntas. Avdelingsarkivarene fortalte at dette kun gjelder såkalte opplagte saker/dokumenter, da særlig slike som inneholder taushetsbelagte opplysninger.

Revisjonen har i sin vurdering av 47 forhåndsklassifiserte dokumenter funnet at av de 18 sakene som er uriktig forhåndsklassifisert, er 9 unntatt av en avdelingsarkivar og 9 av en saksbehandler. 6 av de sistnevnte er spesielle fordi saksbehandler har unntatt dokumentet ved stempel uten henvisning til hjemmel, mens hjemmelen er påført ved journalføringen.

6.3 Revisjonens vurdering

6.3.1 Presisjon i forhåndsklassifiseringene

Revisjonen har registrert at hjemmelen for å forhåndsklassifisere dokumentene unntatt offentlighet er upresis for nesten alle forhåndsklassifiseringene. Etter revisjonens vurdering er det utilfredsstillende at det i alle tilfellene der § 5a er brukt som hjemmel for å unnta fra offentlighet, mangler henvisning til den aktuelle taushetspliktbestemmelsen. Det er dessuten noe betenkelig at det i bortimot alle tilfellene mangler henvisning til det aktuelle nummer eller bokstav i § 6.

Etter revisjonens vurdering er presisjonen i forhåndsklassifiseringene ikke tilfredsstillende. Vi har sett at noe av årsaken kan være at det i dokumentmalene ikke gis rom for annet enn å unnta dokumenter etter lovparagrafen. Dette mener revisjonen bør rettes opp i dagens maler.

6.3.2 Forhåndsklassifiserte dokumenter

Forhåndsklassifisering skal begrenses og kun benyttes der det er helt klart at det ikke vil være aktuelt å offentliggjøre dokumentet. Revisjonens undersøkelser viser at 15 % av alle journalførte saker de siste 4 årene er forhåndsklassifiserte. Videre har vi sett at 38 % av de gjennomgåtte konkrete sakene er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet uten at det etter revisjonens vurdering er behov for det. Dette kan slik revisjonen ser det tyde på manglende kjennskap til regelverket og/eller usikkerhet i forhold til å offentliggjøre dokumenter. Etter revisjonens vurdering bør man i Bærum kommune bli mer restriktiv med bruk av forhåndsklassifisering. Fordi hovedregelen er at dokumenter eventuelt skal unntas fra offentlighet ved en innsynsbegjæring, er det ikke behov for å forhåndsklassifisere i så stort omfang som vi ser forekommer i dag.

At over 50 % av de forhåndsklassifiserte dokumentene er unntatt av arkivpersonalet, mener revisjonen er uriktig praksis i forhold til hvem som har det faktiske ansvaret. Revisjonen tar forbehold om at arkivpersonalet i disse sakene kan ha konferert med saksbehandler før de har forhåndsklassifisert dokumentene. Revisjonen mener likevel at det ikke er god praksis at saksbehandlerne ikke tar ansvaret slik arkivplanen foreskriver. Det er saksbehandlerne som skal ha den tilstrekkelige kjennskap til offentlighetsprinsippet til å foreta den nødvendige vurdering av hvorvidt et dokument skal forhåndsklassifiseres. Arkivpersonalet har bedre kjennskap til regelverket om offentlighet, men de unntar som vi har sett, stort sett opplagte saker etter § 5a.

At saksbehandler har stemplet dokumenter unntatt offentlighet og overlater til arkivet å finne rett hjemmel, er etter revisjonens vurdering lite tilfredsstillende både fordi saksbehandlerne har ansvaret, og fordi det er disse som sitter med bakgrunnskunnskap om saken. Revisjonen finner av den grunn på sin plass å understreke at retningslinjene sier at saksbehandlerne ved forhåndsklassifisering også skal påføre hjemmel og ikke bare at saken/dokumentet er unntatt offentlighet.

Dagens praksis gjør at arkivpersonalet ikke vil kunne vite hvorvidt saksbehandler har foretatt en vurdering i forhold til spørsmålet om offentliggjøring når et dokument sendes til journalføring/arkivering. Har saksbehandler avgjort at spørsmålet om offentliggjøring kan avgjøres ved en eventuell innsynsbegjæring, blir det etter revisjonens vurdering feil praksis dersom arkivet likevel forhåndsklassifiserer dokumentet i journalen. I så fall vil dokumenter kunne gjennomgå en ”dobbel” offentlighetsbehandling ved journalføring, noe som etter revisjonens vurdering stemmer dårlig overens med offentlighetsprinsippet.

7. HVORDAN ER SAKSBEHANDLERNES KJENNSKAP TIL OFFENTLIGHETSLOVEN?

7.1 Vurderingskriterier

7.1.1 Viktige lover og bestemmelser

Offentlighetsloven fastslår i § 2 at forvaltningens saksdokumenter er offentlige. Loven fastsetter selv viktige unntak fra denne innsynsretten.

§ 5 gir adgang til å unnta interne dokumenter fra offentlighet. Dette omfatter dokumenter som er utarbeidet for et organs "interne saksforberedelse" uten offentliggjøring for øye.

Etter § 5a skal taushetsbelagte *opplysninger* unntas fra offentlighet. Det skal gis innsyn i resten av dokumentet dersom dette ikke vil gi et åpenbart misvisende bilde av saken, eller de taushetsbelagte opplysningene utgjør den vesentligste del av dokumentets innhold. Bestemmelsen gir ikke selv hjemmel for taushetsplikt. Slik hjemmel fremgår i flere ulike lover, der den viktigste er § 13 i forvaltningsloven.

Etter § 6 kan man unnta visse dokumenter på grunn av sitt innhold. For den kommunale forvaltning vil det i størst grad være snakk om dokumenter angående økonomi-, lønns- eller personalforvaltning (punkt 2) og dokumenter om ansettelse eller forfremmelser (punkt 4).

Et forvaltningsorgan som avslår en innsynsbegjæring må etter § 9 annet ledd henvise til hjemmelen for avslaget. Dette innebærer ikke bare henvisning til lovparagraf, men også spesifisering av hvilket ledd, bokstav eller nummer i bestemmelsen som begrunner avslaget. I avslaget skal det videre opplyses om klageadgang og klagefrist, se § 9 annet ledd.

Forvaltningen har en lovbestemt plikt til å vurdere meroffentlighet før man unntar dokumenter. Man har plikt til å vurdere innsyn selv om det er adgang til å unnta dokumentet fra offentlighet etter de skjønnsmessige unntaksbestemmelsene i §§ 5, 6 og 6a. Disse bestemmelsene gir forvaltningen taushetsrett, men pålegger ikke taushetsplikt. Dersom dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger som er unntatt offentlighet etter § 5a, vil det derimot være et forbud mot at disse *opplysningene* offentliggjøres.

Det skal praktiseres meroffentlighet i alle situasjoner hvor det ikke *foreligger en særlig grunn til å unnta dokumentet fra offentligheten*¹⁰. Utgangspunktet for praktiseringen av meroffentlighet må *være at innsyn bare bør nektes dersom det, i tillegg til at det foreligger en unntakshjemmel, er tungtveiende grunner for å unnta dokumentet fra offentlighet*¹¹.

Vektige grunner taler for at kommunen også ved forhåndsklassifisering av dokumentene bør vurdere hvorvidt meroffentlighet kan utvises¹².

¹⁰ Ot.prp. nr 100 (1991-92) s. 10.

¹¹ Dokument 4:1 (1997-98) Særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet

¹² Dokument 4:1 (2000-2001) Særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighetsloven i Lillehammer og Trondheim kommuner

7.1.2 Politiske vedtak

Revisjonen registrerer at kommunen har vedtatt praktisering av meroffentlighet. Vi har ikke kunnet oppspore de politiske vedtakene der dette fremkommer, men bygger på følgende dokumenter:

- Arkivplanen del 1 A punkt 4: *Bærum kommune har ved flere anledninger truffet vedtak om at slik meroffentlighet skal praktiseres.*
- Udatert artikkel på intranettet skrevet av rådmannen med tittelen *Prinsippet om meroffentlighet skal følges*¹³ der det står at *Bærum kommunestyre og rådmannen har ved flere anledninger understreket hvor viktig offentlighetsprinsippet er, og også manet til utstrakt bruk av det såkalte meroffentlighetsprinsippet i Bærum kommune.*

I tillegg står det i Bærum kommunes veiledning om forholdet til pressen og andre medier¹⁴ at *Bærum kommune skal tilstrebe meroffentlighet.*

Bærum kommune hadde 23.04.02 besøk av Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannen). I forbindelse med dette besøket uttalte ordfører Odd Reinsfelt følgende om offentlighet og innsyn¹⁵: *Jeg kunne tenke meg å følge det som sivilombudsmannen anbefaler om meroffentlighet.... Min erfaring er at det egentlig ikke er så farlig som vi tror med meroffentlighet, det er verre å prøve å unndra ting fra pressens innsyn. For er det noe pressen liker å slå opp, er det når det offentlige unndrar dokumenter fra offentlighet urettmessig.*

7.2 Funn/fakta

Nedenstående data er basert på svar fra telefonintervjuer av 77 tilfeldig utvalgte informanter i kommunen. Av de 77 informantene svarte 46 ja på spørsmålet om deres stilling enten innebærer eller kan komme til å innebære at de utarbeider dokumenter som blir journalført¹⁶. Det er de sistnevnte informantene som er mest interessante for formålet med denne problemstillingen, nemlig å kartlegge saksbehandleres holdning til og kunnskap om offentlighetsloven. Enten et dokument unntas fra offentlighet eller ikke, skal ethvert utferdiget og journalført dokument innebære et valg for saksbehandlere mellom å unnta dokumentet fra offentlighet eller ikke.

De øvrige resultatene fra spørreundersøkelsen vil derfor ta utgangspunkt i svarene til de informantene som oppga at de enten skrev eller kunne komme til å skrive dokumenter som blir journalført.

7.2.1 Saksbehandlerne unntar dokumenter

52 % av informantene kjente ikke til noen av prinsippene eller hjemlene i offentlighetsloven¹⁷. De som har erfaring med å unnta dokumenter fra offentlighet (22 personer) og de som aldri har unntatt dokumenter fra offentlighet (24 personer)¹⁸ svarte imidlertid ulikt på dette spørsmålet. 67 % av de som aldri har unntatt dokumenter fra offentlighet kjente ikke til noen av prinsippene i offentlighetsloven, mens den tilsvarende andelen for de med erfaring er 36 %. Men kun 9 % av de i utvalget som hadde unntatt

¹³ Intranett-adresse <http://intranett/artikler/meroffentlighet/hovedtxt.htm>

¹⁴ Basert på Kommunenes Sentralforbunds veiledning til pressereglement og administrativt tilsluttet i 1994.

¹⁵ Artikkel på intranettet 24.04: *Under én prosent klager i Bærum kommune* under avsnittet *offentlighet og innsyn.*

¹⁶ Se vedlegg 6, spørsmål 1

¹⁷ Se vedlegg 6, spørsmål 6

¹⁸ Se vedlegg 6, spørsmål 3

dokumenter fra offentlighet, kjente til de tre hovedprinsippene og/eller hjemlene i offentlighetsloven for å unnta dokumenter fra offentlighet.

Ifølge § 5 a i offentlighetsloven skal som nevnt i utgangspunktet bare de taushetsbelagte *opplysningene* unntas fra offentlighet. Resten av dokumentet er som hovedregel offentlig, men kan unntas etter særskilte vilkår. På spørsmål om enten hele eller deler av et dokument som inneholder taushetsbelagte personopplysninger normalt skal unntas fra offentlighet¹⁹, svarte 39 % at bare deler av dokumentet skal unntas fra offentlighet. 41 % av informantene svarte at dokumenter som inneholder taushetsbelagte personopplysninger normalt skal unntas i sin helhet. De øvrige 20 % har svart at de ikke vet.

7.2.2 Saksbehandling ved innsynsbejæring

58 % av informantene kjente til minst én av de tre opplysningene som ifølge § 9 annet ledd i offentlighetsloven skal oppgis ved avslag om innsynsbejæring. Kun 4 % av informantene kjente til samtlige tre opplysninger²⁰. Det bør imidlertid presiseres at svært få av informantene selv hadde opplevd å få forespørsler om innsyn i dokumenter av presse eller andre eksterne parter.

Revisjonen har ikke foretatt en kartlegging av konkrete svar kommunen har gitt på innsynsbejæring fra allmennheten. Men vi mottok 4 tilfeldige eksempler på avslag fra Asker og Bærum Budstikke fra desember 2001 og februar 2002. I et avslag ble det ikke gitt innsyn i et dokument fordi det var unntatt med hjemmel i § 5a. Her mangler henvisning til tilleggshjemmel. I et annet avslag står det at dokumentet *er unntatt offentlighetsloven § 5*. Dette er ufullstendig henvisning til rett bestemmelse. I de to siste avslagene står følgende formuleringer: dokumentet *er unntatt offentligheten* og dokumentet *er et arbeidsnotat, derfor unntatt offentligheten*. I disse avslagene mangler henvisning til hjemmel.

Ingen av avslagene opplyser om klagerett eller klagefrist.

7.2.3 Meroffentlighet

Meroffentlighetsprinsippet innebærer en oppfordring til å vurdere om et dokument kan offentliggjøres. 41 % av informantene svarte at det ikke er nødvendig å vurdere om forhåndsunntatte dokumenter likevel kan offentliggjøres ved forespørsel om innsyn²¹. De resterende informantene svarte enten at det var nødvendig (39 %) på spørsmålet, eller oppga at de ikke visste hva som var riktig praksis (20 %).

Informantene ble videre spurt om de ved forespørsel om innsyn i et dokument, først ville ha vurdert om dokumentet kunne offentliggjøres eller om det kan unntas fra offentlighet. 37 % svarte at de først ville ha vurdert om dokumentet kunne offentliggjøres. 44 % svarte at de først ville ha vurdert om dokumentet kunne unntas fra offentlighet, mens de resterende 19 % svarte at de ikke vet²².

Svarene fra de som har erfaring med å unnta dokumenter fra offentlighet, er vesentlig forskjellige fra svarene til de uten erfaring på dette området. 55 % av de som har unntatt

¹⁹ Se vedlegg 6, spørsmål 7

²⁰ Se vedlegg 6, spørsmål 4

²¹ Se vedlegg 6, spørsmål 9

²² Se vedlegg 6, spørsmål 8

dokumenter fra offentlighet, svarte at de først ville ha vurdert om dokumentet kan offentliggjøres. Den tilsvarende andelen for de i utvalget som aldri har unntatt dokumenter er 23 %.

79 % av de i utvalget ville ha unntatt et dokument fra offentlighet dersom de fikk en forespørsel om innsyn i dokumentet og var usikre på om det burde offentliggjøres eller ikke²³. Den klart mest anvendte begrunnelsen for at de hadde unntatt dokumentet i en slik situasjon, var at dette var den tryggeste beslutningen å ta. Følgende sitat er et eksempel på en typisk begrunnelse informantene ga: *Det er mye verre å offentliggjøre noe som ikke skulle ha vært offentliggjort, enn å unnta et dokument fra offentlighet som ikke skulle ha vært unntatt.* Kun fire personer svarte at de ville ha offentliggjort et dokument i en slik tvilssituasjon.

Samtlige av de som ville ha offentliggjort et dokument dersom de var i tvil om det burde unntas eller ikke, kjente til minst to av hjemlene/prinsippene i offentlighetsloven. Det bør her også presiseres at kun 33 % av informantene i utvalget kjente til minst to av hjemlene/prinsippene i offentlighetsloven.

7.2.4 Informasjonskilder

På spørsmål om hvor informantene har fått informasjon om regelverket rundt offentlighet, oppgir 21 saksbehandlere av kollegaer²⁴. Den nest mest oppgitte informasjonskilden er kurs (19 personer). Deretter følger utdanning (11 personer), annet informasjonsmaterieell (10 personer) og tidligere jobber (7 personer). Fire personer hevder at de aldri har fått informasjon om regelverket rundt offentlighet²⁵.

De ble også spurt om hva som var deres viktigste informasjonskilde. 76 % av de som oppgir kollegaer som informasjonskilde, mener samtidig at denne informasjonskilden har vært den viktigste²⁶. De 8 som oppgir utdanning, mener at dette har vært deres viktigste informasjonskilde. Kun 31 % av de som hadde gått på kurs som inkluderte slik informasjon, oppga denne kilden som deres viktigste. Det bør i denne sammenheng nevnes at et flertall av de som oppga at de hadde fått informasjon om offentlighetsloven på kurs, hadde mottatt slik opplæring for lenge siden²⁷.

7.3 Revisjonens vurdering

7.3.1 Unntak av dokumenter

Saksbehandlernes kjennskap til prinsippene og/eller hjemlene i offentlighetsloven er etter revisjonens vurdering lav. Våre data tyder riktignok på at kjennskapen er bedre blant de i utvalget som har erfaring med å unnta dokumenter fra offentlighet. Men selv de som ikke har unntatt dokumenter fra offentlighet tidligere bør etter revisjonens vurdering ha kjennskap til de mest grunnleggende prinsippene/hjemlene i offentlighetsloven.

At bare 39 % av informantene oppgir at det er de taushetsbelagte opplysninger som skal unntas fra offentlighet og ikke nødvendigvis hele dokumenter, kan tyde på at

²³ Se vedlegg 6, spørsmål 5

²⁴ Se vedlegg 6, spørsmål 10.

²⁵ Informantene hadde anledning til å oppgi flere informasjonskilder.

²⁶ Se vedlegg 6, spørsmål 11.

²⁷ Med "lenge siden" menes minimum 3-4 år siden.

saksbehandlerne kjennskap til offentlighetsloven på dette området er for lav. Revisjonen anser imidlertid at dette spørsmålet har en relativt høy vanskelighetsgrad. Som nevnt har svært få av informantene i utvalget selv mottatt forespørsler om innsyn fra utenforstående.

Revisjonen mener at en av årsakene til at saksbehandlerne har mangelfull kjennskap til offentlighetsloven, er at få har fått opplæring. I tillegg oppga mange av de som har gått på kurs at denne opplæringen foregikk en stund tilbake i tid. Revisjonen antar at dette kan bidra til å forklare hvorfor så få oppgir kurs som deres viktigste informasjonskilde. Videre kan det forklare saksbehandlerne sine lave kjennskap til offentlighetsloven. At få oppgir kurs som deres viktigste informasjonskilde, forteller etter revisjonens vurdering lite om kvaliteten på kursene.

En forklaring på at få av informantene oppgir skriftlig informasjonsmaterie (foruten lovverk/forskrifter) som en kilde til informasjon om offentlighetsloven, kan etter revisjonens vurdering være at det foreligger lite informasjonsmaterie utover arkivplanen. Fordi denne boka i utgangspunktet har arkivarer som målgruppe, kan det etter revisjonens vurdering oppleves som vanskelig for saksbehandlerne å finne relevant informasjon her.

Det foreligger imidlertid en del informasjon på Bærum kommunes intranett om offentlighetsloven. At kun én av informantene har oppgitt intranett som en informasjonskilde, tyder etter revisjonens vurdering på at denne informasjonen er lite kjent. En annen mulighet er at det oppfattes som lite anvendelig for dem.

Det vil etter revisjonens vurdering være mulig og formålstjenlig å utarbeide et kortfattet dokument/rundskriv/informasjonskriv el. som gir saksbehandlerne i kommunen en rettmessig og grei innføring i regelverket om offentlighet og meroffentlighet. For saksbehandlerne synes det å være et klart behov for oversiktlig og praktisk informasjon som hjelpemiddel i deres arbeid. Denne burde etter revisjonens vurdering inneholde hvilke krav det stilles til journalføring i arkivforskriften, og hvilke regler som gjelder når man skal unnta dokumenter/saker fra offentlighet, samt kravene til saksbehandlingen. Dessuten bør et slikt dokument/skriv inneholde henvisninger til ytterligere informasjon på Bærum kommunes intranettsider.

7.3.2 Saksbehandling ved innsynsbegjæring

Bare 4 % av saksbehandlerne kjenner til samtlige opplysninger som skal oppgis ved avslag på innsynsbegjæring. I tillegg viser eksemplene fra Budstikka at det feiles, både i forhold til de opplysningene som faktisk blir gitt, og ved at det mangler opplysninger som den som ber om innsyn etter loven har krav på.

Et fåtall av saksbehandlerne har fått forespørsler fra allmennheten eller pressen om innsyn i et dokument eller en sak. Lite erfaring med slike innsynsbegjæringer kan derfor bidra til å forklare saksbehandlerne sine manglende kunnskap om saksbehandlingsreglene. At det gjøres feil ved konkrete henvendelser, viser likevel etter revisjonens vurdering at saksbehandlerne sine kunnskap/informasjon er for dårlig også på dette området.

7.3.3 Meroffentlighet

Andelen saker som er forhåndsklassifisert i de offentlige journalene for de tidligere avdelingene i Bærum kommune er på 15 %. Fra 1999 til 2001 har andelen unntatte saker

sunket fra 17 % til 13 %. Dette er ikke en betydelig, men likevel en klar tendens. Etter revisjonens vurdering kan dette skyldes en økende fokusering på offentlighetsprinsippet. Undersøkelsen viser også at antall registrerte saker i postjournalene har sunket. Det er lite trolig at antall saker har sunket i perioden. Journalføringen er i mediene flere ganger blitt kritisert bl.a. for at saker som blir formidlet elektronisk ikke blir ført i listene. At saker i mindre grad blir registrert i postjournalene er ikke i samsvar med meroffentlighetsprinsippet.

En mulig indikator på saksbehandlerens kjennskap til meroffentlighetsprinsippet, er svarene på spørsmål om det er nødvendig å vurdere offentlighet ved innsynsbegjæring dersom dokumentet er forhåndsklassifisert²⁸. 15 av informantene svarte at de ikke vet. Av de resterende mente et flertall at det er unødvendig å vurdere om et forhåndsklassifisert dokument likevel kan offentliggjøres. Dette viser at saksbehandlere i kommunen ikke har god nok kjennskap til meroffentlighetsprinsippet. Svært få av informantene i utvalget hadde selv fått forespørsel om innsyn, noe som kan bidra til å forklare resultatet. Det er imidlertid revisjonens vurdering at spørsmålet på en tydelig måte fremhever kjernen i meroffentlighetsprinsippet, nemlig det å etterstrebe offentlighet. Til tross for at få av informantene hadde mottatt innsynsbegjæringer, er spørsmålet såpass enkelt at en kunne ha forventet at en høyere andel svarte rett. Revisjonen mener derfor at kjennskapen til meroffentlighetsprinsippet blant saksbehandlere i kommunen er for lav.

At nesten åtte av ti ville ha unntatt et dokument fra offentlighet i en tvilssituasjon, samt at en stor andel umiddelbart ville vurdert å unnta et dokument fra offentlighet ved en forespørsel om innsyn, kan etter revisjonens vurdering tyde på at den generelle holdningen til meroffentlighet bør bli bedre blant saksbehandlere i kommunen.

Revisjonens vurdering er at våre data tyder på at dess bedre kjennskapen til offentlighetsloven er blant saksbehandlerne i kommunen, dess mer positiv er deres holdning til meroffentlighet. Og omvendt, jo dårligere saksbehandlerens kjennskap er til offentlighetsloven, jo mer negativ synes deres holdning til denne loven å være. Sannsynligheten er under 1 %²⁹ for at samtlige fire helt tilfeldig ville ha havnet i den relativt lille gruppen av informanter som kjenner til to eller flere av hjemlene/prinsippene i offentlighetsloven. Det er derfor revisjonens vurdering at dersom saksbehandlerne hadde bedre kjennskap til offentlighetsloven, ville flere dokumenter bli gjort offentlige.

Det er dessuten revisjonens vurdering at de begrunnelser som oppgis for hvorfor en så stor andel av informantene ville ha unntatt dokumentet i en tvilssituasjon, bidrar til å belyse resultatet. Vedkommende saksbehandler har lite å vinne på å offentliggjøre dokumentet, men mye å tape dersom de offentliggjør et dokument som skulle ha vært unntatt fra offentlighet. Revisjonen mener at overfor et slikt dilemma er det ikke overraskende at prinsippet om meroffentlighet blir nedprioritert.

²⁸ Se vedlegg 6, spørsmål 9

²⁹ Dette ble utregnet slik: $(15!/11!)*(42!/46!)=0,0084$. For eksempel betyr 15!: 15 multiplisert med 14, multiplisert med 13, multiplisert med 12 osv., slik at $15! = 15*14*13*12*11*.....*1$.

8. REVISJONENS KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

8.1 Samlet konklusjon

Undersøkelsen viser at mange saker blir unntatt offentlighet og at en betydelig andel av disse ikke skulle vært unntatt. Våre data tyder dessuten på at saksbehandlere generelt er skeptiske til meroffentlighet.

Det blir begått betydelige feil i føringen av postlistene, særlig når det gjelder henvisning til riktige lovhjemler. Den praktiske forhåndsklassifiseringen har også et klart forbedringspotensiale. En forklaring på feilene som begås er trolig mangel på kunnskap om offentlighetsloven.

Undersøkelsen viser at saksbehandlere med kunnskap om offentlighet er mindre skeptiske til meroffentlighet. Disse vil også naturlig nok etterleve offentlighetslovens bestemmelser i større grad.

Kommunen vil etter revisjonens vurdering bidra til etterlevelse av offentlighetsloven ved å sørge for at saksbehandlerne får nødvendig kunnskap om feltet.

Den store omorganiseringen i kommunen fra nyttår fører til at flere personer får arkivansvar. Det er samtidig vedtatt at postlistene skal gjøres tilgjengelige på internett før sommeren. Det er derfor en viktig utfordring for kommunen, å sikre at de ansvarlige får nødvendig kunnskap på en effektiv måte.

8.2 Anbefalinger

1. Det bør utarbeides kortfattet praktisk informasjon for saksbehandlere om regelverket rundt offentlighet og meroffentlighet. Informasjonen bør inneholde opplysninger om de viktigste bestemmelsene, samt inneholde henvisninger til hvor en finner ytterligere informasjon.
2. Administrasjonen bør iverksette tiltak som sikrer at postlister blir ført for alle tjenestesteder, at dokumentene kan identifiseres og at det skal være mulig å finne selve dokumentet.
3. Det bør utarbeides kortfattet praktisk veiledning for de med ansvar for føring av postlister på mindre tjenestesteder.
4. Administrasjonen bør innarbeide i dokumentmalene at tillegghjemmel eller underpunkt skal oppgis når § 5a eller § 6 brukes.
5. Når arkivplanene oppdateres må det i postlistene innarbeides at tillegghjemmel eller underpunkt føres når § 5a eller § 6 brukes.

LITTERATUR OG KILDEHENVISNINGER

Lov av 25.09.1992 nr.107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Lov av 10.02.1967: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov av 04.12.1992 nr.126: Lov om arkiv (arkivlova)

Forskrift av 23.11.1998 nr.1193: Forskrift om offentlege arkiv (arkivforskriften)

Stortingsmelding nr. 32 (1997-98): Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen

Rundskriv G – 69/98: Innskjerping av praktiseringen av offentlighetsloven

Dokument nr. 4:1 (1997-98): Særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet

Dokument nr. 4:1 (2000-2001): Særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighetsloven i Lillehammer og Trondheim kommuner

Arkivplan for Bærum kommune fra 1997

Asker og Bærum nekter innsyn i e-post, artikkel Asker og Bærum budstikke 22.11.01.

Bærum: - ikke godt nok, artikkel Asker og Bærum budstikke 22.11.01.

Udatert artikkel av rådmannen på intranettet med tittelen: Prinsippet om meroffentlighet skal følges. Intranett-adresse: <http://intranett/artikler/meroffentlighet/hovedtxt.htm>

Amblic, Svein (2001): Elektronisk dokumentbehandling, Kommuneforlaget

VEDLEGG 1 TERMINOLOGI³⁰

Arkiv: Dokumenter som blir til som ledd i en virksomheten (arkl. § 2). Dvs. dokumenter som mottas eller produseres som ledd i et organs virksomhet, og som holdes samlet som resultat av denne virksomheten.

Dokument: Logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, framvisning eller overføring (arkl. § 2 og offvl. § 3). Dokumentbegrepet er knyttet til alle typer medier.

Elektronisk arkiv: Et arkiv der alle virksomhetens arkivverdige dokumenter lagres elektronisk, slik beskrevet i Noark-4.

Forhåndsklassifisering: At det ved journalføringen avmerkes i journalen om et dokument er unntatt offentlighet eller ikke.

Internt dokument: Dokument som er utarbeidet for et forvaltningsorgans interne saksforberedelse, enten av organet selv eller underliggende organ (jfr. offvl. § 5).

Journal: Register over saksdokumenter som behandles i et organ. Registeret inneholder fortløpende registrering av referansopplysninger om arkivdokumenter.

Journalføring: Fortløpende loggføring av opplysninger om inngående, utgående og interne saksdokumenter. Ved overgangen til elektronisk journal er det vanlig å knytte enkeltdokumenter sammen i saker. På denne måten kan man gjennom journalen påvise om eller når et dokument er mottatt eller ekspedert, hva som er gjort med et enkelt dokument, og når et inngående dokument er besvart.

Meroffentlighet: Prinsipp som sier at et forvaltningsorgan skal vurdere om et dokument skal offentliggjøres helt eller delvis, selv om det etter offentlighetslovens bestemmelser er adgang til å unnta det fra offentlighet (jfr. offvl. § 2).

Noark: Norsk arkivsystem, versjon 4. Standard for elektroniske journal- og arkivsystemer. Etter arkivforskriften er Noark obligatorisk for elektronisk journalføring i offentlig forvaltning.

Offentlig journal: En kopi av journalen der opplysninger som er unntatt offentlighet er strøket ut. Denne har følgelig allmennheten som målgruppe.

Offentlig organ: En statlig, fylkeskommunal eller kommunal institusjon eller enhet (arkl. § 2).

Postliste: Samlet liste over mottatte saksdokumenter i et bestemt tidsrom.

Saksbehandler: Person i organet som står for behandling av en sak eller enkeltdokument i en sak.

Saksdokument: Dokument som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Offvl. § 3: *dokumenter som er utferdiget av et forvaltningsorgan, og dokumenter som er kommet inn til eller lagt frem for et slikt organ.*

³⁰ Terminologien er i hovedsak basert på lovmateriale og Elektronisk databehandling av Svein Ambli

VEDLEGG 2 UTFYLLENDE KRITERIER TIL PROBLEMSTILLING 1

Problemstilling 1: Gjennomføres journalføringen i samsvar med gjeldende regelverk?

Reglene om journaler og journalføring er av sentral betydning for gjennomføring av offentlighetsprinsippet. Journalene blir kalt for nøkkelen til forvaltningens arkiver. Fordi det er et vilkår i offentlighetsloven at den som vil ha dokumentinnsyn må identifisere dokumentet nærmere, er tilgang til forvaltningens journaler en forutsetning for at offentlighetsprinsippet skal kunne gjennomføres og virke etter sin hensikt³¹.

I offentlighetsloven³² § 2 er det bestemt at forvaltningens *journal og lignende register* er offentlig. Journalen er et nyttig og nødvendig hjelpemiddel for enhver som skal *gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av dokumenter i en bestemt sak*³³. Manglende journalføring eller misvisende innføring av opplysninger vil derfor uthule offentlighetsprinsippet³⁴.

Pressen og andre interesserte skal kunne få gjøre seg kjent med at saker og dokumenter eksisterer, selv om de er unntatt fra offentlighet. Innsynsretten i journalen gjennomføres slik at en også kan identifisere saker hvor et eller flere dokumenter helt eller delvis kan unntas fra offentlighet. Ved journalføring er det imidlertid viktig at journalen ikke røper taushetsbelagte opplysninger, og det er adgang til å utelate eller nøytralisere opplysninger som det er adgang til å unnta fra offentlighet. Dette gjøres som regel ved å sladde enkelte opplysninger som avsender, mottaker eller ved å nøytralisere tittelen på brevet/notatet.

Det følger av offentlighetsloven § 2 at *forvaltningsorganet skal føre journal etter bestemmelsene i arkivloven med forskrifter*. I medhold av arkivlova³⁵ § 12 har departementet vedtatt arkivforskriften³⁶.

Etter arkivforskriften § 2-6 er et offentlig organ pålagt å føre *journal for registrering av dokument i dei sakene organet opprettar....* Et av formålene med den offentlige journal er å identifisere dokumentene på en slik måte at de som ønsker innsyn i en sak, kan klare dette ved bruk av journalen (§ 2-7). Dette gjelder *så langt dette kan gjerast utan å røpe opplysningar som er undergitt teieplikt i lov eller medhald av lov, eller som elles kan unntakast frå offentleg innsyn etter §§ 5 eller 6 i offentlegheitslova*. Arkivforskriften § 2-7 inneholder videre regler om hvilke opplysninger som skal føres inn i den offentlige journalen. Opplysningene som skal fremgå er hvem som er mottaker og/eller avsender, brevets dato, journalføringsdato, saks- og dokumentnummer (journalnummer i papirbaserte journaler) og angivelse av dokumentets innhold eller emne. *I tillegg skal journalen innehalde arkivkode (etter arkivnøkkelen), ekspedisjons- eller avskrivingsdato og avskrivingsmåte*.

I arkivforskriften § 2-7 andre ledd er det gitt regler om anonymisering og utstrykning av opplysninger i den offentlige journal for dokumenter unntatt offentlighet.

³¹ Stortingsmelding nr. 32 (1997-98): Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen.

³² Lov om offentlighet i forvaltningen av 19. juni 1970 nr. 69.

³³ Offentlighetsloven § 2 andre ledd

³⁴ Rundskriv G-69/98 om innskjerping av praktiseringen av offentlighetsloven

³⁵ Lov av 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv

³⁶ Forskrift av 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlege arkiv

Sivilombudsmannen uttaler om identifikasjonskravet i særskilt melding fra 2000-2001³⁷ at slike dokumenter i utgangspunktet skal gjøres kjent på en slik måte at det kan identifiseres i journalen hva dokumentet/saken gjelder. ... *Bruk av nøytrale kjennetegn, utelatelse eller overstrykninger, skal bare gjøres i den utstrekning det er helt nødvendig for ikke å røpe opplysninger som er unntatt offentlighet. I den utstrekning det må foretas sladdinger (blendinger) i journalen, bør dette gjøres på en slik måte at de opplysningene som er best egnet til å identifisere dokumentet, blir stående.*

Sivilombudsmannen understreker videre at fullstendig utstryking i størst mulig utstrekning må unngås også når det gjelder dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger. *I mange tilfeller vil slike dokumenter kunne innføres i journalen ved bruk av nøytrale beskrivelser, anonymisering av personnavn m.v.*

Om bruk av e-post i forvaltningen heter det i arkivforskriften § 3-2 at *dokument som blir avsende eller mottekne via telefaks og e-post, og som etter form eller innhold må reknast som saksdokument for organet, skal arkivmessig behandlast som andre saksdokument etter denne forskrifta....* Dette innebærer bl.a. oppfyllelse av krav om at inngående arkivverdig e-post skal overleveres arkivtjenesten (§ 3-1) og journalføres (§ 2-6). Organer som benytter e-post, skal ha eit sentralt e-postmottak for post til organet. *E-post til det sentrale postmottaket skal opnast av arkivtenesta (§ 3-2, 2.ledd).*

³⁷ Dokument 4:1 (2000-2001) Særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighetsloven i Lillehammer og Trondheim kommuner, side 12.

VEDLEGG 3 UTFYLLENDE KRITERIER TIL PROBLEMSTILLING 2

Problemstilling 2: Hvordan praktiseres forhåndsklassifisering i journalen?

Hovedregelen etter offentlighetsloven er at hvorvidt dokumenter kan offentliggjøres skal vurderes ved begjæring om innsyn. Forhåndsklassifisering betyr at det allerede ved journalføringen avmerkes i journalen om et dokument er unntatt offentlighet eller ikke.

I særskilt melding fra Sivilombudsmannen 2000-2001³⁸ uttales det at forhåndsklassifisering av dokumenter før det er begjært innsyn kan være hensiktsmessig, *særlig dersom dokumentet i det vesentlige inneholder opplysninger som er undergitt lovbestemt taushetsplikt slik at det er forbudt å offentliggjøre dokumentet. En slik ordning kan også være rasjonell fordi vedkommende saksbehandler ved utferdigelsen av dokumentet har saken klart for seg, og lettere kan vurdere innholdet i forhold til offentlighetslovens bestemmelser og intensjoner.*

På den annen side vil en praksis med forhåndsklassifisering kunne være et hinder for meroffentlighet, *særlig i forhold til dokumenter som det er adgang til å offentliggjøre, fordi det lett kan føre til en overdreven og uheldig bruk av unntaksbestemmelsene*³⁹. Både spørsmålet om unntaksbestemmelsene er anvendelige og spørsmålet om meroffentlighet, skal etter loven vurderes når innsynsbegjæring fremsettes.

Et annet argument for forsiktig bruk av forhåndsklassifisering som tas opp av sivilombudsmannen er at *den vurdering som allerede er foretatt når dokumentet mottas eller sendes ut vil lett prege holdningen til spørsmålet om senere offentliggjøring.*

I visse tilfeller vil det være hensiktsmessig å forhåndsklassifisere dokumenter. Dette vil gjelde der det er snakk om dokumenter som i hovedsak inneholder opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt eller som faller inn under offentlighetsloven §§ 5 eller 6 og åpenbart bør unntas offentlighet. Utover disse tilfellene sier sivilombudsmannen at mye kan tale for at *forhåndsangivelse av at dokumenter er unntatt offentlighet bør begrenses i størst mulig grad.*

At praksisen med forhåndsklassifisering skal begrenses ble dessuten sagt i rundskrivet fra 1998⁴⁰: *Forhåndsklassifisering skal bare benyttes når det på forhånd er helt klart at det ikke vil være aktuelt å gi innsyn i det konkrete dokument.*

Når et forvaltningsorgan avslår en konkret innsynsbegjæring, plikter det i følge offentlighetsloven § 9 å vise til *den bestemmelse som er grunnlag for avslaget*. Det må kreves at forvaltningen gir tilfredsstillende henvisning til den lovbestemmelse som er grunnlaget for avslaget. Det er ikke nok å vise generelt til aktuell lovparagraf (§ 5, § 5a eller § 6), men det må angis konkret hvilken regel som representerer hjemmelsgrunnlaget for unntaket. Dette betyr at det skal fremgå en spesifisering av ledd, nummer eller bokstav som begrunner unntaket. Videre følger det av § 9 at dersom grunnlaget for et avslag på innsyn er § 5a, *skal forvaltningsorganet også vise til den eller de bestemmelsene som er grunnlaget for*

³⁸ Dokument 4:1 (2000-01) Særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighetsloven i Lillehammer og Trondheim kommuner.

³⁹ Dokument 4:1 (2000-01) Særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighetsloven i Lillehammer og Trondheim kommuner.

⁴⁰ Rundskriv G-69/98 om innskjerping av praktiseringen av offentlighetsloven

taushetsplikten. Slik hjemmel for taushetsplikt finnes bl.a. i forvaltningsloven⁴¹ § 13. Offentlighetsloven § 5a er ikke noen selvstendig unntakshjemmel fra lovens offentlighetsprinsipp.

Mye taler for at lovens krav til forvaltningens hjemmelshenvisning ved avslag på konkrete innsynsbegjæringer også bør legges til grunn ved forhåndsklassifisering i journalen. Et forvaltningsorgan har ved forespørsel om innsyn plikt til å ta stilling til offentlighet. Dersom et dokument er forhåndsklassifisert, vil dette kunne legge føringer for en senere vurdering, og det kan medføre at interesserte lar være å be om innsyn. Av den grunn er det viktig at forvaltningen også ved forhåndsklassifiseringen har tatt stilling til den konkrete regel for å unnta et dokument, og ikke bare en passende lovparagraf⁴². Informasjonsverdien av journalen vil også bli betraktelig bedre ved presis angivelse av hjemmel for å unnta dokumenter fra offentlighet.

⁴¹ Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

⁴² Dokument 4:1 (2000-2001) Særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighetsloven i Lillehammer og Trondheim kommuner.

VEDLEGG 4 UTFYLLENDE KRITERIER TIL PROBLEMSTILLING 3

Problemstilling 3: Hvordan er saksbehandlerens holdning og kjennskap til offentlighetsloven?

Offentlighetsloven fastslår i § 2 hovedprinsippet om at forvaltningens saksdokumenter er offentlige. Et viktig hensyn bak reglene om offentlighet er at allmennhetens mulighet til innsyn fører til deltagelse i den offentlige samfunnsdebatt. Innsyn i forvaltningens saksdokumenter gir publikum anledning til å føre kontroll med den kommunale forvaltning. Den kan medføre en kvalitetskontroll som i neste omgang effektiviserer og setter krav til forvaltningen.

Etter loven har *enhver* rett til å gjøre seg kjent med innholdet av forvaltningens saksdokumenter når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Det er således unntakene og begrensningene som må hjemles særskilt. Offentlighetsprinsippet er knyttet til innholdet av dokumenter *i en bestemt sak*. I dette ligger et krav om identifisering av hvilke dokumenter/saker det kreves innsyn i.

Skal et dokument unntas fra offentlighet kreves det særskilt lovhjemmel. Offentlighetsloven fastsetter selv viktige unntak fra innsynsretten. Hensynene bak unntaksreglene er dels et ønske om å skjerme opplysninger av konfidensiell art og dels for å sikre effektivitet i forvaltningen. Unntak fra offentlighetsprinsippet kan også følge av bestemmelser i andre lover. Dette gjelder for eksempel særlige regler om taushetsplikt på enkelte saksområder som barnevern, sosialtjenester og om taushetsplikt for visse profesjoner.

Hovedgrupper av dokumenter eller opplysninger som kan unntas:

- Visse dokumenter som er utarbeidet for et organs interne saksforberedelse (§ 5)
- Opplysninger som er undergitt lovbestemt taushetsplikt (§ 5a)
- Dokumenter som det er et behov for å unnta fra offentlighet på grunn av sitt innhold (§ 6)

Interne dokumenter kan unntas fra offentlighet

Offentlighetsloven § 5 gir adgang til å unnta såkalte interne dokumenter fra offentlighet. Unntaksadgangen omfatter dokumenter som er utarbeidet for et organs "interne saksforberedelse" uten offentliggjøring for øye.

Det er tale om tre kategorier dokumenter som kan unntas etter denne bestemmelsen:

1. Dokumenter som organet har utarbeidet for sin interne saksforberedelse (1. ledd). Unntaket har som følge at forslag, utkast, betenkninger, notater og andre liknende arbeidsdokumenter som tjenestemenn i organet selv har utarbeidet, i stor grad vil falle utenfor innsynsretten.
2. Dokumenter i den interne saksforberedelsen som er utarbeidet av et underordnet organ, eller av særlige sakkyndige (2. ledd). Dette innebærer at visse dokumenter som utveksles med andre forvaltningsorganer eller private, kan unntas som interne dokumenter.
3. Dokumenter som gjelder innhenting av slike dokumenter (2. ledd).

Det må skilles mellom dokumenter utarbeidet i organet som bare sirkulerer innen organet, og dokumenter som blir sendt ut eller er laget for utsendelse fra organet når det gjelder

allmennhetens innsynsrett. Dersom et utkast blir sendt til en berørt part eller interessert organisasjon, vil dokumentet bli et ordinært saksdokument etter § 3, slik at det blir offentlig etter § 2⁴³.

Når det gjelder unntaket for interne dokumenter, vil det være av betydning å definere hva et forvaltningsorgan er. Den tradisjonelle oppfatning har vært at den enkelte kommune må regnes som ett organ i forhold til offentlighetsloven.

Taushetsbelagte opplysninger skal unntas fra offentlighet.

Loven inneholder i § 5a et forbud mot å offentliggjøre opplysninger som er undergitt taushetsplikt i eller i medhold av lov. Bestemmelsen gir ikke selv hjemmel for taushetsplikt. De ulike bestemmelsene om taushetsplikt fins spredd i flere forskjellige lover. Den viktigste står i forvaltningsloven § 13 som fastsetter taushetsplikt om noens personlige forhold og om forretningshemmeligheter. Det er i utgangspunktet bare de taushetsbelagte *opplysninger* som er unntatt offentlighet. Det skal gis innsyn i resten av dokumentet dersom dette ikke ville gi et åpenbart misvisende bilde av saken, eller de taushetsbelagte opplysningene utgjør den vesentligste del av dokumentets innhold.

Saksdokumentets innhold kan være av en slik art at det kan unntas fra offentlighet.

Utgangspunktet her er at det er adgang til å unnta dokumenter fra offentlighet i en rekke ulike tilfeller, i første rekke på grunn av dokumentets innhold. Av slikt innhold nevner bestemmelsen blant annet opplysninger som kan skade rikets sikkerhet, dokument om økonomi-, lønns- eller personalforvaltning, statsrådsprotokoller, dokument om lovovertrødelse og eksamensbesvarelse.

Saksbehandling og klage

En innsynsbegjæring skal etter loven vurderes når kravet fremsettes. Innsynsspørsmålet kan da stille seg annerledes enn ved utferdigelsen av dokumentet fordi forholdene har endret seg. Tidsfaktoren vil bl.a. kunne spille inn og medføre at behovet for å unnta ikke lenger er til stede. Det er derfor viktig at alle innsynsbegjæringer blir vurdert, og at man ikke legger for stor vekt på hvorvidt dokumentet er forhåndsklassifisert.

Når retten til dokumentinnsyn gjøres gjeldende, skal forvaltningen etter § 9 første ledd avgjøre innsynsbegjæringen *uten ugrunnet opphold*. Et forvaltningsorgan som avslår en innsynsbegjæring må etter § 9 annet ledd henvise til hjemmelen for avslaget. Lovens hovedregel er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige, og unntak fra denne krever særskilt hjemmel. *Begrunnelseskravet innebærer at forvaltningsorganet særskilt må vurdere om det er grunnlag for å unnta dokumentet i en av lovens unntaksbestemmelser*⁴⁴. Kravet om å angi hvilken lovbestemmelse som har vært grunnlag for avslaget, vil også være av stor betydning for innsynsbegjærers vurdering av om avslaget skal påklages eller begjæres omgjort.

I særskilt melding fra Sivilombudsmannen 1997-98⁴⁵ uttales det at det må *legges til grunn at lovens krav om å vise til den bestemmelse som er grunnlag for avslaget innebærer at det ikke*

⁴³ Her gir normalt ikke § 5 adgang til å avskjære innsyn

⁴⁴ Dokument 4:1 (1997-98) Særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet.

⁴⁵ Dokument 4:1 (1997-98) Særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet.

er tilstrekkelig å vise generelt til vedkommende lovparagraf. Ordet bestemmelse ... må forstås slik at det kreves en spesifisering av hvilket ledd, bokstav eller nummer i lovbestemmelsen som har begrunnet avslaget. Det følger dessuten av § 9 annet ledd at dersom grunnlaget for avslaget er § 5a skal forvaltningsorganet også vise til den eller de bestemmelsene som er grunnlag for taushetsplikten, for eksempel forvaltningsloven § 13. Offentlighetsloven § 5a er ingen selvstendig unntakshjemmel fra lovens offentlighetsprinsipp.

Et forvaltningsorgan som avslår en innsynsbegjæring skal videre opplyse om klageadgang og klagefrist, § 9 annet ledd. Klageretten er en viktig garanti for kontroll med de avslag på dokumentinnsyn som treffes og for at lovens regler og intensjoner i størst mulig grad blir overholdt.

Meroffentlighet

De unntakene det er mulig å gjøre fra offentlighet må sees i sammenheng med reglene om meroffentlighet. Meroffentlighetsprinsippet er et viktig prinsipp, fastslått i offentlighetsloven § 2 tredje ledd. Denne loven er en minimumslov, hvilket betyr at forvaltningen skal vurdere om det kan gis innsyn i saksdokumenter i større utstrekning enn det loven direkte gir krav på.

Forvaltningen har en lovbestemt plikt til å vurdere meroffentlighet av eget tiltak før man unntar dokumenter. § 2 tredje ledd oppstiller plikt til å vurdere innsyn selv om det er adgang til å unnta dokumentet fra offentlighet etter de skjønnsmessige unntaksbestemmelsene i §§ 5 og 6. Disse bestemmelsene gir forvaltningen taushetsrett, men pålegger ikke taushetsplikt. Dersom dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger som er unntatt offentlighet etter § 5 a, vil det derimot være et forbud mot at disse *opplysningene* offentliggjøres.

Meroffentlighetsprinsippet kan gi grunnlag for delvis offentlighet, selv om dokumentet etter loven kan unntas dersom det først inneholder noe som går inn under unntaksbestemmelsen. Bestemmelsen om meroffentlighet har særlig stor betydning i forhold til interne dokumenter som kan unntas med hjemmel i § 5 annet ledd. I disse dokumentene bør det i større grad utvises meroffentlighet ved å gi innsyn i faktiske opplysninger eller deler av dokumentet.

Det er i forarbeidene⁴⁶ forutsatt at det skal praktiseres meroffentlighet i alle situasjoner hvor det ikke foreligger en særlig grunn til å unnta dokumentet fra offentligheten. I særskilt melding fra Sivilombudsmannen 1997-98⁴⁷ står det bl.a. at utgangspunktet for praktiseringen av meroffentlighet må være at innsyn bare bør nektes dersom det, i tillegg til at det foreligger en unntakshjemmel, er tungtveiende grunner for å unnta dokumentet fra offentlighet.

Når det gjelder vurderingsmåten for meroffentlighet, er hovedregel at man skal vurdere om dokumentet bør unntas før det tas standpunkt til om dokumentet kan unntas. Denne tilnæringsmåten forutsettes i forarbeidene til § 2 tredje ledd⁴⁸. Det legges til grunn at forvaltningen først bør vurdere om det foreligger saklig grunn til å nekte innsyn før det vurderes om det er hjemmel for å unnta dokumentet. Denne fremgangsmåten vil for det første sikre at det blir lagt vekt på de hensyn som ligger til grunn for regelen om

⁴⁶ Ot.prp. nr 100 (1991-92) s. 10.

⁴⁷ Dokument 4:1 (1997-98) Særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet, side 15.

⁴⁸ Ot. prp. nr. 100 (1991-92), s. 10 og 13

meroffentlighet. *Fremgangsmåten vil dessuten kunne virke arbeidsbesparende for forvaltningen, fordi man slipper å foreta en ofte komplisert og tidkrevende vurdering av om unntakshjemlene kommer til anvendelse i tilfellene der det nokså enkelt kan konstateres at det ikke foreligger et reelt og saklig behov for å nekte innsyn*⁴⁹.

Meroffentlighet må praktiseres med forsiktighet etter en helhetsvurdering av saken. § 2 sier ikke noe uttrykkelig om hvilken avveiningsnorm som skal legges til grunn ved avgjørelsen av spørsmålet om meroffentlighet. I rundskriv G-69/98⁵⁰ fremkommer det at bestemmelsen må forstås slik at den innebærer en oppfordring til å gi innsyn i tilfellene der det ikke foreligger et reelt og saklig behov for å unnta hele eller deler av dokumentet fra offentlighet...*Man må vurdere om de hensyn som har begrunnet den aktuelle unntakshjemmelen gjør seg gjeldende i det aktuelle tilfellet, og hvilke hensyn som taler for offentlighet. Deretter må det foretas en avveining av de kryssende hensyn.*

Plikten til å vurdere meroffentlighet gjelder bare i forhold til dokumenter som kan unntas fra offentlighet. Hvis et dokument inneholder opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, er meroffentlighet utelukket så langt taushetsplikten rekker.

Selv om et dokument er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet, plikter forvaltningsorganet å foreta en selvstendig og konkret vurdering av meroffentlighetsspørsmålet i tilknytning til den enkelte innsynsbegjæring. En forhåndsklassifisering vil kunne legge uheldige føringer på meroffentlighetsvurderingen fordi den vurdering som allerede er foretatt kan prege holdningen til spørsmålet om en senere offentliggjøring. Dette kan svekke meroffentlighetsprinsippet og dermed harmonere dårlig med lovens intensjoner. Dette er særlig uheldig i tilfellene der et dokument med urette er påført anmerkningen unntatt offentlighet.

Bærum kommune hadde 23.04.02 besøk av Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannen). I forbindelse med dette besøket uttalte ordfører Odd Reinsfelt følgende om offentlighet og innsyn⁵¹: *Jeg kunne tenke meg å følge det som sivilombudsmannen anbefaler om meroffentlighet.... Min erfaring er at det egentlig ikke er så farlig som vi tror med meroffentlighet, det er verre å prøve å unndra ting fra pressens innsyn. For er det noe pressen liker å slå opp, er det når det offentlige unndrar dokumenter fra offentlighet urettmessig.*

⁴⁹ Rundskriv G-69/98 om innskjerping av praktiseringen av offentlighetsloven.

⁵⁰ Rundskriv G-69/98 om innskjerping av praktiseringen av offentlighetsloven, side 2.

⁵¹ Artikkel på intranett 24.04: *Under én prosent klager i Bærum kommune under avsnittet offentlighet og innsyn.*

VEDLEGG 5 SAMLET OVERSIKT OVER FUNN FRA POSTLISTENE

ALLE AVDELINGENE	BAUN		BIOM		FELL		INT		LEVE		Samlet	
	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%
Antall saker totalt for mnd/ år	2831	100	2023	100	7726	100	457	100	6905	100	19942	100
Antall saker som er gjennomgått	1440	51	2023	100	2439	32	457	100	2413	35	8772	44
Antall saker som ikke er (I) av gjennomgåtte:	661	46	755	37	707	29	166	36	1022	42	3311	38
Antall saker (ikke I) som er forhåndsklassifisert av de gjennomgåtte	271	41	222	29	7	1	9	5	127	12	636	19
Antall saker der avsender/mottaker ikke framgår/ av for.hånds kl.	146	54	80	36	0	0	8	89	96	76	330	52
Antall der dokumentets innhold eller emne ikke framgår/ av for.hånds kl.	1	0	1	0	0	0	0	0	13	10	15	2
Antall inngående saker (I) av gjennomgåtte	779	54	1268	63	1732	71	291	64	1391	58	5461	62
Antall saker (I) som er forhåndsklassifisert av de gjennomgåtte	220	28	362	29	15	1	4	1	112	8	713	13
Antall saker der avsender/mottaker ikke framgår/ av for.hånds kl.	110	50	80	22	3	20	0	0	93	83	286	40
Antall der dokumentets innhold eller emne ikke framgår/ av for.hånds kl.	0	0	2	1	0	0	0	0	3	3	5	1
Hvilken hjemmel er brukt av de forhåndsklassifiserte?	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%
§5	3	1	4	2	1	14	0	0	10	8	18	3
§5a	257	95	43	19	1	14	6	67	113	89	420	66
§6	11	4	175	79	5	71	2	22	3	2	196	31
annet	0	0	0	0	0	0	1	11	1	1	2	0
Totalt forhåndsklassifiserte	271	100	222	100	7	100	9	100	127	100	636	100
Hvilken hjemmel er brukt av de forhåndsklassifiserte? (I)	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%
§5	1	0	14	4	1	7	4	100	4	4	24	3
§5a	137	62	63	17	3	20	0	0	99	88	302	42
§6	82	37	284	78	11	73	0	0	10	9	387	54
annet	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Totalt forhåndsklassifiserte	220	100	362	100	15	100	4	100	112	100	713	100

ALLE AVDELINGENE	Ikke I		Inn		Samlet	
	Antall	%	Antall	%	Antall	%
Antall saker som ikke er (I) av gjennomgåtte:	3311	38	5461	62	8772	100
Antall saker (ikke I) som er forhåndsklassifisert av de gjennomgåtte	636	19	713	13	1349	15
Antall saker der avsender/mottaker ikke framgår/ av for.hånds kl.	330	52	286	40	616	46
Antall der dokumentets innhold eller emne ikke framgår/ av for.hånds kl.	15	2	5	1	20	1
Hvilken hjemmel er brukt av de forhåndsklassifiserte?	Antall	%				
§5	42	1				
§5a	722	25				
§6	583	20				
Annet	3	0				
Totalt forhåndsklassifiserte	1349	47				

UTVIKLING SAMLET OVER TID	Samlet 1999	Samlet 2000	Samlet 2001	Samlet 2002	Samlet
Totalt forhåndsklassifiserte	Antall	Antall	Antall	Antall	Antall
Baun (ikke I)	131	36	45	59	271
(I)	80	82	37	21	220
Biom (ikke I)	28	82	57	55	222
(I)	83	103	111	65	362
Felles (ikke I)	3	2	2	0	7
(I)	2	5	3	5	15
Int (ikke I)	1	0	2	6	9
(I)	0	1	1	2	4
Leve (ikke I)	58	37	31	1	127
(I)	55	23	23	11	112
Samlet antall forhåndsklassifiserte pr år.	441	371	312	225	1349
Antall saker det aktuelle året	2524	2462	2102	1684	8772
% saker som er forhåndsklassifisert pr. år.	17	15	15	13	15
% av saker pr år av samlet antall	29	28	24	19	100

VEDLEGG 6 SPØRRESKJEMA TELEFONINTERVJUER MED AVGITTE SVAR

Spørsmål:	Svar:
1. Lager du dokumenter eller innebærer din stilling at du kan komme til å lage dokumenter som blir journalført?	<p>Ja: 46 personer Nei: 31 personer</p> <p>1.1 Hvis ja, hvor lenge har du hatt slikt arbeid?</p> <p>Under 1 år: 5 personer 1 – 2.99 år: 8 personer 2 – 4.99 år: 8 personer 5 – 9.99 år: 7 personer Over 10 år: 18 personer</p>
2. Har du hatt andre jobber tidligere?	<p>Ja: 46 personer Nei: 0 personer</p>
3. Har du noen gang unntatt dokumenter fra offentlighet i Bærum kommune?	<p>Ja: 22 personer Nei: 24 personer</p> <p>3.1 Hvis ja, hvor ofte vil du anslå at du unntar dokumenter fra offentlighet?</p> <p>Aldri: 24 personer Har unntatt, men sjeldnere enn én gang i året: 6 personer 1 – 12 ganger i året: 5 personer 13 – 47 ganger i året: 2 personer 48 – 235 ganger i året: 3 personer Oftere enn fem ganger i uka: 6 personer</p>
4. Dersom du mottar en forespørsel om innsyn i et dokument, og bestemmer deg for å unnta hele dokumentet fra offentlighet, hvilke opplysninger gir du da til den som ber om innsyn?	<p>Dokumentet er unntatt fra offentlighet: 14 personer Det ovenstående + lovhjemmel: 11 personer Alt det ovenstående + opplysning om mulighet for å klage: 0 personer Alt det ovenstående + klagefrist: 2 personer Vet ikke: 19 personer</p>
5. Hvis du er usikker på om du skal unnta et dokument fra offentlighet, og du selv er nødt til å ta avgjørelsen, vil du da offentliggjøre eller unnta dokumentet?	<p>Offentliggjøre: 4 personer Unnta: 34 personer Vet ikke: 8 personer</p> <p>5.1 Hvorfor?</p>
6. Hvilke hjemler eller prinsipper	Oppgir en av tre hjemler/hovedtrekk: 7 personer

<i>finnes det i offentlighetsloven for å unnta dokumenter fra offentlighet?</i>	Oppgir to av tre hjemler/hovedtrekk: 10 personer Oppgir samtlige hjemler/hovedtrekk: 5 personer Vet ikke: 24 personer
<i>7. Hvis et dokument inneholder taushetsbelagte personopplysninger, skal da normalt hele eller deler av dokumentet unntas offentlighet?</i>	Hele dokumentet: 18 personer Deler av dokumentet: 19 personer Vet ikke: 9 personer
<i>8. Når du får en forespørsel om innsyn i et dokument, vil du da aller først....?</i>	...vurdere om det finnes lovhjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet: 20 personer ...eller vil du aller først vurdere om dokumentet kan offentliggjøres?: 17 personer Vet ikke: 9 personer
<i>9. Dersom et dokument på forhånd er unntatt fra offentlighet, er det da nødvendig å vurdere om det likevel kan offentliggjøres dersom presse eller andre ber om innsyn i dokumentet?</i>	Ja: 15 personer Nei: 16 personer Vet ikke: 15 personer
<i>10. Hvor har du fått informasjon om regelverket rundt offentlighet?</i>	Internett/Intranett: 1 person Av sjefen: 4 personer Av kollegaer: 21 personer På kurs: 19 personer Fra tidligere jobber: 7 personer Øvrig informasjonsmateriell: 10 personer Utdanning: 11 personer Annet: 1 person Har ikke fått informasjon: 4 personer
<i>11. Hvilken av disse informasjonskildene mener du har vært viktigst?</i>	Av sjefen: 1 person Av kollegaer: 16 personer På kurs: 6 personer Fra tidligere jobber: 2 personer Lovverk/forskrifter: 2 personer Annet informasjonsmateriell: 2 personer Studier/utdannelse: 8 personer Annet: 1 person <i>11.1 For de som har gått på kurs: Hvor langvarige har kursene vært?</i> Opptil en halv dag: 5 personer 1 dag: 0 personer 2 dager: 2 personer Lenger enn 2 dager: 12 personer
<i>12. Har du hovedsakelig hentet inn informasjonen på egenhånd?</i>	Ja: 11 personer Nei: 14 personer Vet ikke: 3 personer Lenger enn to dager: 5 personer