

Til Byrådsavdelingene, etatene, bydelene
og kommunale foretak
Fra: Byrådslederens kontor

Saksnr: 20/2896- 7
Utsendt: 17.12.2020

Rundskriv nr. 32/2020: Strategi for etterlevelse av reglene om offentlighet og journalføring i Oslo kommune

Byrådet har utarbeidet en strategi for etterlevelse av reglene om offentlighet og journalføring i Oslo kommune, som omfatter alle virksomheter i Oslo kommune. Denne ble behandlet av bystyret 21.10.2020. Bystyret tok strategien til orientering og fattet enkelte tilleggsvedtak.

Med dette rundskrivet ønsker Byrådslederens kontor å gi informasjon om strategiens innhold og hva den innebærer for Oslo kommunes virksomheter.

Strategien ligger vedlagt. Den ligger også på Oslo kommunes nettsider under «politikk» – «sentrale planer og styringsdokumenter».

Innsynretten og journalføringsplikten skal ivaretas

Allmennhetens innsynsrett i forvaltningens saksdokumenter er et grunnleggende demokratisk prinsipp. Tilgang til informasjon bidrar til at innbyggerne kan ta del i samfunnsdebatten på et informert grunnlag og få muligheten til å påvirke kommunen. Det er også en viktig forutsetning for at innbyggere, media og andre kan kontrollere kommunen og avsløre kritikkverdige forhold. Tilliten til kommunen styrkes gjennom åpenhet.

Strategien har to nærmere definerte formål: 1) innsynsretten skal ivaretas i Oslo kommune og 2) det skal praktiseres riktig og fortløpende journalføring i Oslo kommune.

Hovedregelen etter offentleglova § 3 er at saksdokumenter, journaler og liknende register for offentlige organer er åpne for innsyn dersom annet ikke følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov. Det er viktig at dette praktiseres i henhold til lovverket, slik at det gis helt eller delvis innsyn i alle dokumenter som skal være åpne for allmennheten. Etter loven kan det gjøres unntak

fra innsynsretten på visse vilkår. Videre skal lovbestemte taushetsbelagte opplysninger alltid unntas. Det skilles dermed mellom det som *kan* og *skal* unntas fra innsyn.

Journalen gir en løpende kronologisk og systematisk oversikt over kommunens saksdokumenter, slik at innbyggere, journalister og andre kan be om innsyn i disse. I Oslo kommune er mange dokumenter fulltekstpublisert på nett, slik at enhver kan se innholdet i disse uten å be om innsyn. Denne innsynsmuligheten går lenger enn det lovverket pålegger kommunen. Andre saksdokumenter kan det bes om innsyn i på vanlig måte.

Det er viktig at journalføring gjøres uavhengig av hvilken teknologisk plattform dokumentet ligger på. Det innebærer at saksbehandling som gjøres på e-post, SMS, i Outlook, på Teams eller andre møteplattformer, eller sosiale medier også skal journalføres. Videre er det viktig at postjournalen er oppdatert, slik at journalen gir et riktig bilde av kommunens saksbehandling til enhver tid. For å sikre dette må journalføringen gjøres fortløpende - så raskt som mulig etter at dokumentet er mottatt eller sendt ut fra den enkelte virksomhet. Dette gjelder uavhengig av om dokumentet skal fulltekstpubliseres. Offentlegforskrifta oppstiller enkelte begrensninger i adgangen til å fulltekstpublisere visse opplysninger.

Journalføringsplikten følger av arkivforskriften § 9. Oslo kommune har i tillegg egne regler i kommunens arkivinstruks. Kommunens interne arkivinstruks stiller større krav til journalføring av interne dokumenter mellom kommunens virksomheter enn det som følger av loven.

For å sikre at innsynsretten og journalføringsplikten ivaretas, har byrådet tre innsatsområder:

1. Kunnskapen om regelverket skal styrkes i Oslo kommune.
2. Oslo kommune skal ha gode rutiner for etterlevelse av regelverket.
3. Oslo kommune skal ha en god kultur for åpenhet.

Kunnskapen om regelverket skal styrkes i Oslo kommune

For å sikre god praktisering av innsynsretten og journalføringsplikten, må ledere og ansatte i Oslo kommune ha tilstrekkelig kunnskap om regelverket om offentlighet og journalføring. Det innebærer å kjenne til når det skal gis innsyn i et dokument og når det skal eller kan gjøres unntak. God praktisering av merinnsyn er også vesentlig. Det innebærer å vite når og hvordan merinnsyn skal vurderes. Videre bør reglene om saksbehandlingstid «ligge i ryggmargen» på den enkelte. Kunnskap om riktig journalføring er også viktig. Det innebærer å vite hvilke dokumenter som skal journalføres – også ved bruk av teknologiske plattformer som e-post, SMS og sosiale medier.

Reglene i offentliglova og arkivreglene kan være vanskelige i praksis, og kan i det enkelte tilfellet innebære vanskelige skjønnsmessige vurderinger. Manglende kunnskap kan føre til at dokumenter unntas i større utstrekning enn nødvendig. Ved usikkerhet vil det kunne være lettere for den enkelte å unnta et dokument enn å gi innsyn, fordi innsyn i sensitive opplysninger kan få negative konsekvenser. Det er imidlertid viktig å huske på at også feil praktisering motsatt vei,

ved ikke å gi innsyn, er uheldig for innbyggere, journalister og andre som har et legitimt behov for innsyn. Dersom det i større grad enn nødvendig praktiseres unntak fra innsynsretten, svekkes allmennhetens muligheter til å kjenne til kommunens virksomhet. Det er uheldig ut fra et demokratisk perspektiv, men også av tillits- og kontrollhensyn.

Kurs- og opplæringstilbud:

Byrådslederens kontor anbefaler alle ledere og saksbehandlere som journalfører dokumenter og behandler innsynskrav om å benytte seg av det kurs- og opplæringstilbudet vi har i kommunen om offentleglova og arkivforskriften.

God veiledning om innsyn og journalføring ligger på informasjonssiden om åpenhet på kommunens felles intranett under *Styrende dokumenter og regelverk - Journalføring, arkiv og innsyn*. På sidene er det lenket og vist til Justisdepartementets «Rettleiar til offentleglova».

På kommunens intranett er det i tillegg lagt ut artikler og videoer om åpenhet, samt videoer og nanolæring (e-læring) om hvordan og hvorfor man journalfører og registrerer dokumenter.

På Oslo kommunes intranettsider under *Styrende dokumenter og regelverk - Journalføring, arkiv og innsyn - kurs* ligger informasjon om kurstilbud om innsyn og journalføring:

- I Oslo kommune tilbys både åpne kurs om offentleglova og kurs til enkeltvirksomheter.
- På intranettsidene ligger videopresentasjon fra kurs som inneholder en gjennomgang av offentleglova.
- Det er også mulig å gå på kurs gjennom Juristenes Utdanningssenter. De har både digitale og fysiske kurs (NB: kursavgift).
- Generell rådgivning om lovverket gis av Byrådslederens kontor og av Kommuneadvokaten.
- Kulturetaten v/Byarkivet tilbyr kurs om journalføring og arkiv.
- Byarkivet avholder Arkivforum for kommunens virksomheter 2-3 ganger i året, der åpenhet, innsyn og journalføring er blant temaene på samlingene, se intranett under *Styrende dokumenter og regelverk - Journalføring, arkiv og innsyn - Journalføring og arkivering*.

Enkelte virksomheter har utpekt ressurspersoner med et særskilt ansvar for innsyn og offentlighet. Byrådslederens kontor anbefaler en slik ordning. Alle virksomhetene bør vurdere om det kan la seg gjøre i sin virksomhet.

Oslo kommune skal ha gode rutiner for etterlevelse av regelverket

Gode rutiner er også av stor betydning for etterlevelse av reglene om offentlighet og journalføring. Rutiner er med på å sikre at den enkelte saksbehandler journalfører og behandler innsynsbegjæringer riktig. Rutiner er en felles måte å gjennomføre et arbeid på. Det er viktig at virksomhetene har rutiner som sikrer at alle saksdokumenter, uavhengig av teknologisk

plattform, journalføres, at dette gjøres fortløpende og at tittelen på saksdokumentet er dekkende. Rutiner for rettidig behandling av innsynsbegjæringer er også viktig.

Rutinene bør legge til rette for at det er enkelt å følge regelverket, og de bør gi føringer for hvem, hvordan og hvor i organisasjonen ulike prosesser knyttet til journalføring og innsyn skal gjøres. Rutiner kan forenkle prosesser, for eksempel ved at fullmakt til å gi innsyn i dokumenter delegeres slik at innsyn kan gis raskt. Avslag bør imidlertid forankres på ledernivå.

Byrådslederens kontor vil understreke viktigheten av at de gode rutinene som finnes i hver enkelt virksomhet opprettholdes og styrkes ved behov, og at nye rutiner utarbeides når det er nødvendig.

Oslo kommune skal ha en god kultur for åpenhet

For å sikre etterlevelse av regelverket om journalføring og offentlighet, må en god kultur for praktisering av åpenhet være til stede i alle virksomheter i Oslo kommune. Bevisstgjøring og riktige holdninger må gjennomsyre organisasjonen. Ledere og ansatte må være bevisste på at kommunen forvalter fellesskapets midler på vegne av befolkningen, og at innsyn i den kommunale forvaltningen er en viktig del av demokratiet.

Gode holdninger og kultur for åpenhet er noe som må arbeides med kontinuerlig. God kultur starter fra toppen. Det må derfor være fokus på dette blant ledere på alle nivåer. Behandling av innsynsbegjæringer må ha tilstrekkelig prioritet blant ledere. Det er også viktig at ledere er bevisste på hvordan de formidler holdninger til de ansatte. Videre må ledere rette oppmerksomhet om offentlighet og innsyn gjennom faste møter og samlinger.

God kunnskap om regelverket er viktig for å sikre en god kultur for åpenhet. Dersom den enkelte ikke vet hvordan man skal vurdere om et dokument skal eller kan gis ut, kan det være lettere å unnta det fra innsyn «for å være på den sikre siden». Videre kan bruk av ulike teknologiske plattformer føre til usikkerhet om journalføringsplikten. God kunnskap om regelverket er derfor viktig for å unngå at uheldig praksis og holdninger «setter seg». Gode rutiner har også betydning i så måte.

Innsyn i «kritiske saker mot kommunen»

Ved behandlingen av strategien, fattet bystyret følgende vedtak:

Kritiske saker mot kommunen stiller særlige krav til åpenhet og behandling av innsynskrav. I Oslo kommune strekker vi oss langt for å gi ut opplysninger det søkes innsyn i tilknyttet denne type saker. Innsynskrav knyttet til denne type saker skal behandles raskt og fortløpende.

Byrådslederens kontors kommentarer til vedtaket:

Vedtaket er et utslag av kommunens innsynspolitikkk om at åpenhet skal prioriteres.

Oslo kommune skal være en åpen kommune og kommunen skal strekke seg langt i å gi ut opplysninger i tråd med offentlighetsprinsippet. Åpenhet er blant kommunens kjerneoppgaver. Dette er også understreket ved flere anledninger overfor kommunens virksomheter.

Kommunen skal behandle innsynskrav i saker der allmennheten er kritiske til kommunen og i alle andre saker profesjonelt og i tråd med lovens krav.

Hensynet til demokrati, tillitt til og kontroll med forvaltningen begrunner rask behandling av innsynssaker. Aktualitetshensynet tilsier at innsynssaken behandles mens den har interesse og er aktuell. Å få innsyn i aktuelle saker har en grunnleggende større verdi enn å få innsyn i saker som har mistet mye av sin aktualitet eller interesse.

Offentleglova er en del av de alminnelige rammebetingelsene som den offentlige forvaltning arbeider under. Innsynskrav skal behandles raskt for at offentlighetsprinsippet skal fungere. Offentlighetsprinsippet og likhetsprinsippet tilsier at alle innsynssaker skal behandles raskt, uavhengig av hvem som måtte be om innsyn. Det er en grunnleggende rettighet at alle skal kunne be om innsyn i en sak, et dokument eller en opplysning – og å kunne få et raskt svar.

Innsynskrav skal behandles uten ugrunnet opphold (offl § 29). Dette omtales nærmere nedenfor:

Utgangspunktet er at innsynssakene behandles fortløpende etter den rekkefølge de kommer inn. I noen grad aksepteres at forvaltningen foretar prioriteringer mellom innsynskrav, men man må se på sakenes karakter (SOM-2008-100). Forutsetningen er at de er saklig begrunnet.

Hva som skal regnes som grunnet opphold, må vurderes konkret ut fra om innsynskravet reiser vanskelige spørsmål, hvilket omfang kravet har og hvilken arbeidsmengde organet har ellers. Normalfristen for behandling av innsynskrav er samme dag eller innen tre virkedager. Ved vurderingen av fristen bør en også være klar over at manglende svar kan anses som avslag som kan påklages dersom det har gått mer enn fem virkedager (offl § 32).

Dersom det må gjøres undersøkelser, kravet reiser vanskelige og tvilsomme spørsmål eller gjelder store eller mange dokumenter, og saken derfor medfører mye eller ekstraordinært mye arbeid, kan det brukes noe mer tid til saksbehandlingen (Rettleiar til offentleglova pkt 9.3.).

Men kravet må like fullt avgjøres så snart det er praktisk mulig. Dette betyr at innsynskrav må prioriteres høyt og uten «liggetid». Avgjørelse må tas uten at det blir noen ugrunnet stopp eller pause i behandlingen (SOM-2015-2459).

Dersom innsynskravet er en del av et større sakskompleks, må innsynssaken skilles ut og behandles for seg uten ugrunnet opphold.

Ved siden av forhold ved innsynskravet i seg selv, kan forhold ved organet tilsi lengre saksbehandlingstid enn normalt. Utgangspunktet er likevel at organet må organisere seg og

sørge for nødvendige ressurser til å behandle innsynskravet innen fristen, samt sørge for rutiner som sikrer dette.

I perioder der et forvaltningsorgan mottar en unormalt stor mengde innsynskrav på kort tid, vil det også kunne være anledning til å behandle innsynskravene etter andre prioriteringskriterier enn ren tidsprioritet (JDLOV-2017-5307).

Det må legges vekt på i hvilken grad den som har bedt om innsyn har behov for en rask avgjørelse (St.meld. nr 32(1997-1998) og JDLOV-2005-2048). Dette vil naturlig nok være aktuelt der det er angitt i innsynskravet at vedkommende har et slikt behov eller det på annen måte er klart for forvaltningen at innsyn haster. I den grad man legger vekt på slike formål for å fremskynde behandlingen av et innsynskrav, må man passe på at man med dette ikke foretar en usaklig forskjellsbehandling, jfr offl § 6 (Brandt m.fl «Offentleglova. Lovkommentar» pkt 3.3.3.).

Mer systematiske nedprioriteringer av innsynssaker er ikke tillatt, for eksempel nedprioritering av store innsynskrav eller andre systematiske nedprioriteringer innenfor en sakstype eller krav fra visse organisasjoner o.l., etter hvem som ber om innsyn eller hvordan vedkommende vil bruke opplysningene. Heller ikke nedprioritering av innsynskrav fra personer som fremmer mange krav, som oppleves som pågående eller plagsomme, eller som er kritiske uavhengig av om kritikken er saklig eller usaklig, gir grunnlag for å utsette behandlingen.

Derimot kan det tenkes at det etter omstendighetene foreligger gode og saklige grunner til å behandle flere innsynskrav samlet fordi det gjelder samme sak eller et uavklart rettslig spørsmål. Et innsynskrav som er fremsatt i ren sjikanehensikt eller for å sysselsette forvaltningsorganet kan etter omstendighetene utgjøre en saklig grunn til å nedprioritere saken, men det skal mye til (SOM-2012-2243 og JDLOV-2017-5307).

Miljøinformasjonsloven må vurderes

Ved behandlingen av strategien, fattet bystyret følgende vedtak:

Kommunen skal på eget initiativ vurdere om miljøinformasjonsloven kommer til anvendelse ved innsynskrav, og vurdere innsyn etter denne loven hvis loven gjelder.

Byrådslederens kontors kommentarer til vedtaket:

Det er viktig at saksbehandlere og ledere er seg bevisst reglene i miljøinformasjonsloven. Dersom et innsynskrav gjelder miljøinformasjon, må reglene i denne loven følges. Loven har også regler om det offentliges ansvar for å tilgjengeliggjøre miljøinformasjon, ha kunnskap om miljøforhold i egen virksomhet og allmennhetens rett til å delta i beslutningsprosesser knyttet til utformingen av regelverk, planer og programmer som kan ha betydning for miljøet.

Det vil bli lagt ut veiledning om miljøinformasjonsloven på informasjonssiden om åpenhet på kommunens felles intranett under *Styrende dokumenter og regelverk - Journalføring, arkiv og innsyn*.

Meroffentlighet i faktiske opplysninger

Ved behandlingen av strategien, fattet bystyret følgende vedtak:

Byrådet bes påse at faktiske opplysninger som hovedregel utleveres gjennom meroffentlighetsprinsippet, dersom hele dokumentet ikke kan offentliggjøres.

Byrådslederens kontors kommentarer til vedtaket:

Vedtaket er i tråd med prinsippet om meroffentlighet.

Det følger av offentlegelova §11 at merinnsyn skal vurderes. Å vurdere merinnsyn betyr at organet skal vurdere om et dokument som *kan* unntas fra innsyn likevel bør gjøres offentlig helt eller delvis.

Bakgrunnen for denne regelen er at alle unntaksreglene i offentlegelova, utenom § 13 om unntak for opplysninger som er underlagt taushetsplikt, er såkalte «kan-regler», noe som innebærer at de gir mulighet til å gjøre unntak fra innsyn for dokumenter eller opplysninger, men ingen plikt til dette. Slik unntakene i loven er utformet vil de også i en del tilfeller gi anledning til å gjøre unntak uten at det i det konkrete tilfellet er noe reelt og saklig behov for det. Det er derfor viktig for å oppnå lovens tilsiktede grad av åpenhet at organet vurderer om det virkelig er behov for å bruke «kan-unntakene» i det konkrete tilfellet, og lar være å gjøre det dersom det ikke er noe reelt og saklig unntaksbehov.

Etter loven bør organet gi (mer)innsyn dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak. Sentralt i merinnsynsvurderingen er i hvilken grad de hensynene som ligger til grunn for den aktuelle unntaksbestemmelsen gjør seg gjeldende for det aktuelle dokumentet, og i hvilken grad innsyn vil skade de interessene som er vernet av bestemmelsen. Man bør være oppmerksom på at dette er en vurdering som ofte vil endre seg med tiden. Som regel vil skadevirkningene ved å gi innsyn bli mindre etter hvert som tiden går, og det vil ofte være større grunn til å gi merinnsyn etter at en sak er avsluttet.

Dersom de hensynene som ligger til grunn for unntaksbestemmelsen ikke gjør seg gjeldende for det aktuelle dokumentet eller de aktuelle opplysningene, bør man gi innsyn. Dersom hensynene gjør seg gjeldende, må man vurdere disse opp mot de hensynene som taler for innsyn. Det må særlig legges vekt på om det er stor allmenn interesse knyttet til det spørsmålet dokumentet eller opplysningene omhandler. Dersom dokumentet gjelder en sak av stor allmenn interesse, er dette et moment som taler for å gi merinnsyn.

Det skal etter § 11 vurderes å gi «helt eller delvis» innsyn. Selv om det ikke er aktuelt å utøve merinnsyn i et helt dokument eller i alle opplysningene i et dokument, må det vurderes om det bør utøves *delvis* merinnsyn ved at det gis innsyn i noen av opplysningene i dokumentet. Det kan for eksempel være aktuelt å gi ut faktiske opplysninger, selv om det er grunn til å unnta de delene av dokumentet som inneholder vurderinger. Dersom unntaksbestemmelsen er gitt for å verne bestemte prosesser eller sikre fortrolige diskusjoner (f. eks. § 14 om organinterne dokumenter), vil det etter omstendighetene kunne være større grunn til å gi innsyn i de delene av dokumentet som inneholder faktiske opplysninger enn i vurderingene.

Tale Teisberg
kommunaldirektør

Vedlegg:

Strategi for etterlevelse av reglene om offentlighet og journalføring i Oslo kommune

Kopi til:

Bystyrets sekretariat
Personvernombudet