



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Justis- og politidepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

JUSTISDEPARTEMENTET	
02 NOV 2007	
SAKSNR.:	200705911
AVD/KONT/BEH:	LOV/EO/MHG
DOK.NR. 100	ARKIVKODE:

Deres ref
200705911 EO MHG/bj

Vår ref
07/3431 E JOB

Dato
2 .11.2007

Høring - forskrift til den nye offentlighetsloven

Vi viser til Justisdepartementets brev av 4. september 2007 om høring på forskrift til den nye offentlighetsloven.

Finansdepartementet har følgende merknader:

Journalføring av visse organinterne dokumenter

Forslaget om utvidet journalføringsplikt omfatter også generelle saksbehandlingsregler i organet, foredrag til kongelig resolusjon og presedenskort. Vi stusser over de to sistnevnte tilfellene. Foredrag til kongelig resolusjon er regelmessig offentlige, og dermed ikke interne dokumenter som trenger noe unntak fra det vanlige internregime. Presedenskort brukes mindre og mindre i forvaltningen, fordi andre søkemuligheter gir bedre uttelling. Slike kort er egentlig bare interne hjelpenotater om hvor visse sakstyper og avgjørelsesmønstre kan finnes i arkivet. Kortene kan ha et svært internt preg. Det virker unaturlig å journalføre dem med sikte på allmennheten. At organet selvsagt vil ha opplysningsplikt om praksis på sine forvaltningsområder, uansett registrering gjennom presedenskort eller ei, er en annen sak.

Taushetsbelagte opplysninger

På skatte- og avgiftsetatenes område er praksis at personnavn sladdes i journalene. Dette fordi saker mellom privatpersoner og skatte-/avgiftsmyndighetene normalt omhandler den private "formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold". Opplysningene er derfor underlagt taushetsplikt etter ligningsloven § 3-13 eller tilsvarende bestemmelser på avgiftsområdet.

I de tilfellene personnavn ikke sladdes, mener vi at det bør legges en søkesperre på navnet slik at en unngår oppbygging av personprofiler. Det vil etter Finansdepartementet syn stride mot grunnleggende personvernrettslige prinsipper dersom det offentlige skal legge til rette for at offentligheten på en enkel måte kan få oversikt over privatpersoners samlede korrespondanse/kontakt med de statlige forvaltningsorganene.


Et annet alternativ vil være å kunne skjerme saksnummeret i en sak. For å hindre at taushetsbelagte opplysninger i dag røpes ved søk på saksnummer, må en enten endre tidligere journalopplysninger eller splitte saker. Begge metoder er arbeidskrevende, og faren for at det ikke gjøres konsekvent både hos avsender(e) og mottaker(e) er stor.

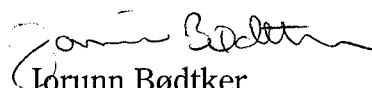
Dersom saksnummeret skjermes på den offentlige journalen, vil det ikke være mulig å koble opplysningene mot tidligere saksdokumenter, samtidig som en ikke trenger å splitte sakene. For entydig å identifisere slike dokumenter, kunne disse dokumentene ha med seg løpenummeret fra arkivsystemet. Det er et entydig identifikasjonsnummer som samtidig ikke røper relasjonen til andre dokumenter i saken. Etter Finansdepartementets syn er det viktig at det åpnes for en av disse løsningene.

Høringsuttalelser fra underliggende etater

Finansdepartementet har sendt høringsnotatet til de av våre underliggende etater som ikke var egne høringsinstanser. Vedlagt følger kopi av uttalelsene fra Toll- og avgiftsdirektoratet, Statens innkrevingsentral og Folketrygdfondet.

Med hilsen


Heidi Heggnes e.f.
ekspedisjonssjef


Jorunn Bødtker
avdelingsdirektør

Vedlegg



Folketrygdfondet

National Insurance Scheme Fund
Haakon VII's gate 2
Postboks 1845 Vika, 0123 Oslo

Finansdepartementet
Avdeling for formuesforvaltning
Postboks 8008 Dep

0030 Oslo

Vår ref.
OS/LJK 1.150

Deres ref.
07/3431-4 EEr

Dato
Oslo, 25.10.2007

Høring – forskrift til den nye offentleglova

Det vises til brev fra Finansdepartementet av 14. september 2007 vedrørende ovennevnte, hvor departementet ber om merknader til forskrift til den nye offentleglova.

Hjemmelen for å gjøre unntak fra lovens virkeområde følger av offentleglova § 2 annet ledd. Forskriftens § 1, hvor slike unntak er foreslått, inneholder i første ledd en liste med seks rettssubjekter som helt faller utenfor offentleglovas virkeområde, annet enn i tilfeller hvor rettssubjektet treffer enkeltvedtak eller gir forskrifter. I forskriftens § 1 annet ledd er det, for enkelte rettssubjekters del, gjort unntak for dokumenter og journalinnførsler på visse saksområder.

Forholdet til Folketrygdfondet er regulert i utkastets § 1 annet ledd bokstav b, som lyder:

"Offentleglova gjeld ikkje for desse dokumenta og journalinnførslane:

(...)

b) dokument og tilhøyrande journalinnførslar knytte til Folketrygdfondets forvaltning av Statens pensjonsfond – Noreg"

Når det gjelder Folketrygdfondet er det delvise unntaket fra lovens virkeområde avgrenset til *"Folketrygdfondets forvaltning av Statens pensjonsfond – Noreg"*. Begrunnelsen for forslaget, som tar utgangspunkt i Folketrygdfondets særlige rolle som statlig kapitalforvalter, er inntatt i pkt 2.1.2 i høringsnotatet. Her heter det:

"Dokument knytte til Folketrygdfondet si forvaltning av Statens pensjonsfond – Noreg, vil i stor grad innehalde opplysningar som er underlagte teieplikt etter forvaltningslova § 13 første ledd nr. 2 eller som det kan gjerast unntak for etter offentleglova § 23 første ledd. Departementet foreslår eit generelt unntak for slike dokument med tilhøyrande journalinnførslar."

Telefon 23 11 72 00
Telefax 23 11 72 10
E-post Folketrygdfondet@ftf.no
Bankgiro 6003.05.86800
Org. nr. 971 525 061

Folketrygdfondet er enig med Justisdepartementet i begrunnelsen for unntaket.

Folketrygdfondet vil likevel stille spørsmål om hensiktsmessigheten av at det kun gjøres et delvis unntak fra lovens virkeområde for Folketrygdfondets del. Dette fordi den delen av driften som unntas mer eller mindre ordrett samsvarer med det som er Folketrygdfondets eneste ordinære oppgave etter lov 29. juni 2007 nr. 44 om Folketrygdfondet. Lovens § 1 lyder:

"Folketrygdfondet skal i eget navn forvalte motverdien av kapitalinnskuddet Statens pensjonsfond - Norge på oppdrag fra departementet, jf. lov 21. desember 2005 om Statens pensjonsfond § 2. Folketrygdfondet skal også utføre andre forvalteroppgaver som departementet tillegger Folketrygdfondet."

For Folketrygdfondets del vil det således ikke være snakk om et unntak for "visse saksområde", jf. høringsnotatets pkt 2.1.2 (sjette avsnitt på side 2), slik det er for de øvrige rettssubjekter som er omtalt i forskriftens § 1 annet ledd. Unntaket vil her gjelde for hele det saksområdet Folketrygdfondet arbeider innenfor. Dette betyr at det kun vil være en meget begrenset del av virksomheten som vil omfattes av offentleglova, og det synes av den grunn å være lite hensiktsmessig ikke å unnta den samlede virksomheten.

For å unngå uklarheter knyttet til hvilke deler av Folketrygdfondets virksomhet som etter en slik regulering skal være omfattet av offentleglova synes det derfor hensiktsmessig at Folketrygdfondet i sin helhet unntas fra lovens virkeområde. I praksis vil det innebære at Folketrygdfondet flyttes fra utkastets § 1 annet ledd, og over til første ledd i samme paragraf.

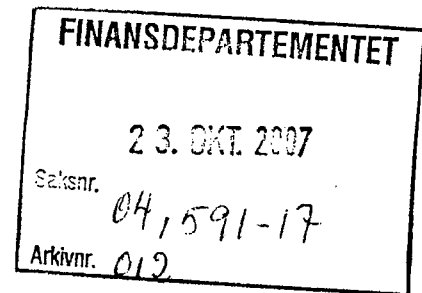
Med vennlig hilsen
Folketrygdfondet



Olaug Svarva
adm. direktør



Det kongelige Finansdepartement
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO



Deres ref.:
04/591 SL EGJ/KR

Vår ref.:
200700132-2

Dato:
19.10.2007

HØRING - FORSKRIFT TIL DEN NYE OFFENTLIGHETSLOVEN

Det vises til Finansdepartementets høringsnotat av 17.09.2007 hvor frist for høringsuttalelser er satt til 19. oktober 2007.

Høringen gjelder utkast til forskrift til den nye offentlighetsloven.

SI tar forskriften til etterretning. SI har intet å bemerke til innholdet i selve forskriften.

Forskriften vil kunne innebære omlegginger av noen rutiner på SI, men dette skulle ikke by på noen problemer.

Med hilsen
Statens innkrevingsentral


Per M. Waage
direktør


Mona Restad
Juridisk rådgiver



TOLL- OG AVGIFTS DIREKTORATET

Juridisk avdeling

Saksbehandler

Ingrid Hustad Hansen Tlf.: 22 860468 Faks: 22 860224

Vår dato:

17.09.07

Deres dato:

17.09.07

Vår referanse:

2007/02144

Deres referanse

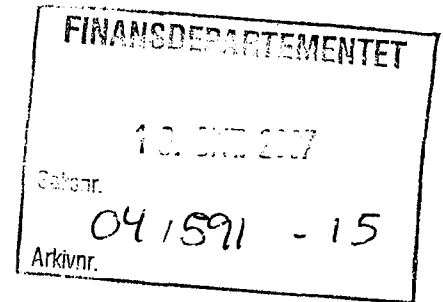
Arkivnummer:

008

Finansdepartementet

Postboks 8008 Dep.

0030 OSLO



Høringssvar – Forslag til forskrift til den nye offentleglova.

Vi viser til Finansdepartementets brev av 17. september 2007 hvor det bes om merknader til Justisdepartementets høringsdokumenter med forslag til forskrift til den nye offentleglova.

Tollvesenet har følgende kommentarer til forskriftsforslaget:

1. Kommentarer til den enkelte bestemmelse

Til § 9 Unntak for dokument og journalar

Til annet ledd

Tollvesenets (Toll- og avgiftsdirektoratets og Tollregionenes) journaler er i dag unntatt offentlighet i sin helhet med hjemmel i *forskrift 14. februar 1986 nr. 351 til offentlighetsloven. Delegering av myndighet* (Forskrift av 1986). *punkt VI nr. 4.*

Forskriften av 1986 er gitt med hjemmel i gjeldende offentlighetslov (offl.) § 11 annet ledd. Det opplyses i Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 150 at bestemmelsen i § 27 første ledd i ny offentleglov tilsvarer gjeldende offl. § 11 annet ledd. Samme sted opplyses at det i forbindelse med utarbeidelse av ny forskrift må vurderes i hvilken grad unntakene gitt i forskriften av 1986 skal videreføres.

Justisdepartementet foreslår i sitt utkast til ny offentlegforskrift ikke å videreføre unntaket fra offentlighet for Tollvesenets journaler. I stedet foreslås at en skal bruke de alminnelige reglene i loven som hjemler unntak fra offentlighet. Dette begrunnes med at man på denne måten vil sikre at det blir gjort unntak kun når det er reelt og saklig behov for det, noe som er i samsvar med intensjonene bak den nye loven.

Vi mener det er gode grunner for å opprettholde unntaket for Tollvesenets journaler ved ikrafttredelse av den nye loven. Etter vår vurdering er det både reelt og saklig behov for å unnta Tollvesenets journaler fra offentlighet. Under følger vår begrunnelse for videreføring av et slikt unntak.

Vesentlighetskravet i ny offentleglov § 27 første ledd

Det følger av ny offentleglov at det i forskrift kan gjøres unntak fra innsyn i journaler og alle dokumenter på saksområde der det skal eller kan gjøres unntak fra innsyn for "det alt vesentlige" av dokumentene.

Toll- og avgiftsdirektoratet har gjennomgått direktoratets journalinnførsler for inn- og utgående post for september 2007. Gjennomgangen viser at nærmere 89 % av innførslene inneholder opplysninger som skal skjermes i en offentlig journal. Journalinnførslene gjelder dokumenter som på tilsvarende måte vil inneholde opplysninger som skal eller kan unntas offentlighet. Vi mener gjennomgangen gir en indikasjon på hvor stor andel av de dokumenter Tollvesenet mottar/avsender som inneholder opplysninger som skal eller kan unntas offentlighet. Dog vil andelen dokumenter som inneholder opplysninger som skal eller kan unntas være høyere enn hva gjelder andelen journalinnførsler. Dette fordi selve journalinnførselen i en del tilfeller ikke vil inneholde opplysninger som skal skjermes, selv om dokumentet gjør det; Et dokument vil videre inneholde langt flere opplysninger enn en journalinnførsel.

I mange tilfeller vil dokumentene kunne unntas offentlighet i sin helhet etter reglene i ny offentleglov. Dette gjelder eksempelvis korrespondanse i forbindelse med utarbeidelse av Statsbudsjettet (§ 22) som finner sted gjennom hele året. Tollvesenet mottar og avgir en betydelig mengde dokumenter på dette området. Videre gjelder det dokumenter mottatt eller utarbeidet som part i en rettssak (§ 18).

Bestemmelsene i ny offentleglov som kun hjemler unntak for opplysninger i dokumenter vil også i mange tilfeller være anvendelige for Tollvesenet. Dette gjelder i første rekke taushetsbelagte opplysninger (§ 13). Tollvesenets omfattende taushetspliktsbestemmelse medfører at en stor del av opplysninger i et dokument vil måtte skjermes, for eksempel i forbindelse med bokettersyn og etterfølgende saksbehandling, klassifiseringssaker osv. Videre gjelder det opplysninger om forhandlingsposisjoner (§§ 20 og 23). Tollvesenet har gjennom hele året en omfattende korrespondanse med ulike departementer, EU, EFTA og andre frihandelspartnere i forbindelse med nye eller gjeldende frihandelsavtaler. Tollvesenet mottar og avsender også en rekke dokumenter med opplysninger angående forhandlinger i WTO, eksempelvis vedrørende ikke-preferensielle opprinnelsesregler. Tollvesenet besitter videre en rekke dokumenter med opplysninger om kontroll- og reguleringstiltak eller andre forbud eller påbud samt andre opplysninger som nevnt i § 24, mv. I mange av de tilfeller hvor loven kun hjemler unntak for opplysninger i et dokument, vil likevel hele dokumentet kunne unntas etter ny offentleglov § 12. I en del tilfeller vil unntatte opplysninger medføre at resterende deler av dokumentet vil gi et klart misvisende inntrykk av dokumentets innhold slik at dokumentet som helhet kan unntas etter § 12 bokstav a. I andre tilfeller vil selve arbeidet med å skjermes unntatte opplysninger i mange tilfeller medføre at dokumentet kan unntas i sin helhet etter § 12 bokstav b. Også unntak etter § 12 bokstav c vil kunne tenkes.

Tollvesenet kan eller skal etter dette gjøre unntak fra offentlighet for det alt vesentlige av dokumentene vi besitter.

Ok, men lite tungtveiende argument

Kravet om "særlige tungtveiende grunner" i ny offentleglov § 27 første ledd

Det er videre et vilkår i ny offentleglov § 27 første ledd at det må foreligge "særlig tungtveiende grunner". Vilkåret ble særskilt vurdert for Tollvesenets journaler i forbindelse med at likelydende vilkår ble tilføyd gjeldende offl. §11 annet ledd i 1986. Justisdepartementet fant at Tollvesenets omfattende taushetsplikt etter tolloven (toll.) § 8 oppfylte kravet til særlig tungtveiende grunner, Ot.prp.nr.10 (1984-1985) s. 19. Bestemmelsen i toll. § 8 er fastsatt som et naturlig motstykke til den vidtgående rett Tollvesenet har til å kreve opplysninger (Tollovkomitéen av 1959 s. 67).

Departementet fremhever i Innst. O.nr. 21 (1993-1994) s. 11 at ”Det vil derfor være av vesentlig betydning at tollvesenet kan vise til at forretningshemmeligheter og opplysninger om personlige forhold gis beskyttelse og at regelverket gir klar anvisning om hvorledes denne beskyttelsen skal praktiseres.” Komitéen uttaler i samme skriv at ”Komitéen er enig i at tolletatens og publikums behov for konfidensiell behandling av bedrifts- og personopplysninger bør tillegges betydelig vekt.” (s. 11)

Etter vår vurdering veier de samme hensyn minst like tungt i dag. Det er fortsatt slik at importører og eksportører er pliktig til å oppgi en rekke sensitive opplysninger til Tollvesenet i forbindelse med import og eksport, kontroll mv. Innsyn forutsetter i dag en konkret innsynsbegjæring. Ved vurdering av om innsyn skal gis foretas en nøye kontroll av hvilke opplysninger som må unntas. Offentliggjøring av våre journaler vil naturlig innebære økt fare for at taushetsbelagte opplysninger offentliggjøres. Dette først og fremst fordi opplysninger utlevert i henholdsvis journal og dokument i enkelte tilfeller vil kunne sammenstilles på en måte som gjør at taushetsbelagte opplysninger utilsiktet røpes. Dette gjelder i særlig grad dersom innsyn søkes i ulike organer slik at det enkelte organ ikke har mulighet til å vurdere denne faren ved utlevering av opplysninger.

Dersom den enkelte ikke kan føle seg trygg på at gitte opplysninger hemmeligholdes av Tollvesenet, vil det være en fare for at den enkelte vil kunne vegre seg mot å oppgi disse. Av samme grunn vil det også kunne være fare for at de opplysninger som gis i enkelte tilfeller ikke vil være sannferdige, noe som vil kunne få betydning for beregning av toll og avgifter knyttet til handel med utlandet. En annen side av dette er at de opplysninger som kreves oppgitt i en del tilfeller også danner grunnlag for den statistikk Statistisk Sentralbyrå utarbeider. Statistikken skal dekke næringslivets behov for data til planlegging av produksjon, salg og markedsføring. Dessuten gir den grunnlag for prognose- og analysearbeid som utføres av organisasjoner, offentlige myndigheter og forskningsinstitusjoner. Det er derfor av stor betydning at de opplysninger som gis er korrekte.

Det er ikke tvilsomt at det vil være svært arbeidskrevende å vurdere innsyn i hvert enkelt tilfelle. Som følge av streng taushetsplikt og mulig skadeomfang ved eventuelle feilvurderinger (direkte for den enkelte aktør og indirekte ved at det gis feilaktige opplysninger som nevnt over), må hver enkelt journalinnførsel vurderes konkret dersom journalene blir offentlige. Dette vil naturlig innebære et betydelig merarbeid.

Forskriftsutkastet hjemler unntak for innsyn i journalinnførsler som gjelder enkeltsaker hos Politiets etterretningstjeneste og Politiets sikkerhetstjeneste. I forbindelse med Tollvesenets grensekontroll foretar Tollvesenet etterretningsvirksomhet og gjennomfører/planlegger kontroller. Behovet for å beskytte informasjon rundt slike aktiviteter har medført at Tollvesenets Grensekontroll fører eget journalsystem for innkomne saker. De samme hensyn som ligger bak det foreslåtte unntaket for Politiets etterretningstjeneste og Politiets sikkerhetstjeneste gjør seg også gjeldende for Tollvesenets etterretning og kontrollvirksomhet. Planlagte kontrollaksjoner, oppfølging og gjennomføring av kontroller og sensitiv informasjon rundt dette, vil kunne miste sin verdi dersom de blir alminnelig kjent gjennom våre journalsystemer. | sladdet
dinn da.

Det foreligger derfor etter vår vurdering særlig tungtveiende grunner til å unnta Tollvesenets journaler fra offentlighet.

Vi mener redegjørelsen ovenfor viser at vilkårene i ny offentleglov § 27 første ledd for å unnta Tollvesenets journaler fra offentlighet er oppfylt. Etter vår vurdering viser redegjørelsen også at det foreligger et stort behov for å videreføre dagens unntaksregel for Tollvesenets journaler. Vi ber derfor om at en slik bestemmelse tas inn i forskriften.

*Til § 6 Tilgjengeliggjering av journaler på Internett
Til første ledd*

Dersom Tollvesenets journaler ikke unntas offentlighet, ber vi om at det vurderes å unnta Toll- og avgiftsdirektoratet for plikten etter § 6 første ledd. Begrunnelsene gitt ovenfor for å unnta våre journaler fra offentlighet gjør seg i enda større grad gjeldende her. I særlig grad fremheves at skadeomfanget ved eventuelle feilvurderinger med hensyn til vår taushetsplikt vil kunne bli svært stor dersom journalen legges direkte ut på Internett.

2. Generelle kommentarer

Justisdepartementet ønsker innspill fra høringsinstansene på i hvilken grad det bør være mulig å søke på personnavn.


- Personnavn vil som følge av vår taushetsplikt i de aller fleste tilfeller være taushetsbelagte opplysninger som vil bli skjernet i journalen. Generelt er vi likevel opptatt av at den enkeltes krav på personvern ivaretas. Etter vår vurdering bør det derfor ikke være mulig å søke på personnavn i offentlige journaler.

Justisdepartementet reiser spørsmålet om det bør være mulig å søke på innholdet i de elektroniske journaler ved hjelp av eksterne søkemotorer som Google, AltaVista m.fl., eller om det ikke skal være mulig å få treff på innholdet i journalene uten først å gå veien om Portalen.

- Etter vår vurdering må spørsmålet vurderes på bakgrunn av formålet med offentlighet - Demokratihensynet, kontrollhensynet og rettssikkerhetshensynet. Etter vår vurdering synes det tilstrekkelig og mest formålstjenlig å begrense treff på innholdet i journalene slik at man først må gå veien om Portalen. Dette vil særlig gjelde dersom det ikke legges inn søkesperre på personnavn.

Med hilsen


Bjørn Røse
Tolldirektør


Toril Hagen
fung. avdelingsdirektør