



BERGEN KOMMUNE

JUSTISDEPARTEMENTET	
28 JAN 2008	
SAKSNR:	2007005911
AVDELINGSPER:	LOV/EOI/MHG
DOK.NR.	1801
ARKIVKODE:	

Justisdepartementet,
Lovavdelingen Postboks 8005 Dep,
0030 OSLO

Deres ref.	Deres brev av:	Vår ref.	Emnekode	Dato
		200716148-11 BJOL	SARK-03	24.januar 2008

Forskrift til ny offentlighetslov - høringsuttalelse

Bergen bystyre behandlet i møte 10. desember 2007 sak vedr forskrift til ny offentleglov. Bystyret vedtok å gi slik uttalelse:

”Bergen kommune vil bemerke at fristen for å komme med innspill til høringen har vært kort med tanke på departementets oppfordring til å forelegge høringen for underliggende organer innen egen sektor. Bergen kommune har i høringsuttalelsen konsentrert seg om de mest sentrale delene av forskriftsutkastet, sett fra kommunens perspektiv.

Forskriftsbestemmelsen inneholder på samme måte som offentleglova en rekke viktige regelendringer. Ikrafttredelsestidspunktet for den nye loven er 01.01.08. Slik kommunen vurderer det, bør ikrafttredelsestidspunktet utsettes en viss tid slik at forvaltningen på en forsvarlig måte kan innrette sin virksomhet i forhold til forskriftene og gjøre nødvendige endringer i egne interne regelverk.

Til § 1 Unntak fra lovens virkeområde

Bergen kommune er av den oppfatning at det så langt det lar seg gjøre, og på samme måte som departementet har foreslått i utkast til forskrift § 1 fjerde ledd bokstav a, bør utformes generelle unntaksregler. Ikke bare for statlig virksomhet, men også for tilsvarende virksomhet knyttet til aktuelle oppgaver i kommunal regi. Departementets syn kommer bla til uttrykk slik:

”Departementet har i tillegg vurdert om det bør gjelde særlege reguleringar av verkeområdet for sjølvstendige rettssubjekt knytte til kommunar. Departementet har kome til at dette neppe vil vere formålstenleg, fordi det her er tale om ei rekke ulike verksemdar, slik at det neppe vil vere mogleg med generelle reguleringar, og sidan det er så mange sjølvstendige rettssubjekt med tilknytning til kommunar, vil det heller ikkje la seg gjere å regulere enkeltverksemdar særskilt. Dette inneber at spørsmålet om eit sjølvstendig rettssubjekt med tilknytning til ein eller fleire kommunar utanom dei tilfella som er nemnde ovanfor, må løysast utelukkande ut frå § 2 første ledd i lova.”

Bergen kommune kan ikke se at ovenstående som kommer til uttrykk i departementets kommentarer i høringsnotatet pkt 2.1.3 annet punktum om selvstendige rettssubjekter med tilknytning til kommuner, gir en god nok regulering av forhold knyttet til kommunal

virksomhet. I utgangspunktet bør loven og forskriften håndtere forhold knyttet til kommunale selskaper mv på samme måte som selskaper med tilknytning til staten.

En illustrasjon på denne ulikheten mht håndtering av ”samme” oppgaver på et statlig og kommunalt nivå, er forslag til forskrift § 1 fjerde og femte ledd – unntak for visse dokumenter og journaldata. I bestemmelsens fjerde ledd bokstav b unntas dokumenter og journalinnførsler knyttet til Folketrygdfondets forvaltning av Statens pensjonsfond-Noreg. Dersom departementet finner grunn til å unnta kapitalforvaltningen til Statens pensjonsfond i forskriften kan ikke Bergen kommune se at andre hensyn gjør seg gjeldende i forhold til de selvstendige kommunale pensjonskassene. Eksempelvis vil Bergen Kommunale Pensjonskasse etter dette være omfattet av loven på tross av at man på lik linje med Folketrygdfondet forvalter pensjonsmidler. Med bakgrunn i dette bør et unntak utformes generelt og omfatte alle selvstendige rettssubjekter som forvalter pensjonsmidler.

Til § 4 Regler om innsyn

Dokumentbegrepet i den nye offentlighetsloven er mer omfattende enn i tidligere lov. Den nye loven vil i utgangspunktet gjelde enhver logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, fremvisning, overføring eller lignende (§ 4). Den gjelder altså ikke bare dokument knyttet til konkret sak. Loven opererer i tillegg også med begrepet ”informasjon” isteden for ”saksdokument” i § 6. Offentlighetsloven omfatter derfor det meste av informasjonsbaser som f eks kommunens Plan- og miljøetat forvalter. Det gjelder ulike kartbaser, billedbaser, planbaser og andre geodatabaser. Det er videre en utfordring at begrepet ”innsyn” også legger føringer på kommunens leveranse av informasjon, herunder salg av informasjon der dette kan være aktuelt.

På generell basis legger Bergen kommune til grunn at betaling for denne type kartinformasjon sidestilles med den ” betaling for egedomsinformasjon, kart og kartdata frå Norsk Egedomsinformasjon A/S og frå Statens kartverk”, som gjelder for denne statlige virksomheten. Med dette som utgangspunkt gjøres det slik gjennomgang av forslag til forskriftens § 4.

I Forskriftens § 4 Betaling for innsyn, første ledd, heter det:

”Det kan krevjast betaling for innsyn i form av avskrifter, utskrifter eller kopiering til papir og utsending når talet overstig hundre ark i sak. ” (vår understreking).

Denne begrensningen for gratis kopi er meget høy. I forbindelse med bl.a. plansaker er mengden saksdokumenter/ark ofte stort og berørte parter mange. Gratis innsyn for opptil hundre ark pr. part vil gi etaten følbare kostnader og betydelig merarbeid. I det minste bør organet kunne avgjøre hvorvidt kopiering og distribusjon skal skje på annet medium enn papir, uten hensyn til mottakers aktuelle teknologiske utrustning.

I Forskriftens § 4 Betaling for innsyn, annet ledd, heter det:

”Det kan krevjast betaling for kopiering til anna lagringsmedium enn papir når kostnadene i samband med dette i vesentlig grad overstig kostnadene ved kopiering til papir. Betalinga skal ikkje overstige dei faktiske kostnadene organet blir påført ved kopieringa. Det kan ikkje krevjast betaling når dokumentet blir sendt som elektronisk post”.

Etter Bergen kommunes oppfatning vil dette blant annet åpne for at det ved bestilling av dokumentasjon, kan tas betaling der dokumenter gjøres elektronisk ved scanning og/eller lagring på medier som CD og DVD.

I Forskriftens § 4 Betaling for innsyn, tredje ledd

”Det kan krevjast betaling for informasjon som blir produsert eller tilarbeidd for å dekkje eit behov hos private aktørar. Betalingsstatsane skal ikkje overstige kostnadane ved produksjon og formidling av informasjon”.

Formannskapet i Bergen kommune har bl.a. i sak 514/87 og 370/91 vedtatt brukerfinansiering av kommunens kartverk. På denne bakgrunn har etaten solgt geodata i form av kartinformasjon mv til både private og offentlige aktører. Byråden kan derfor vanskelig se at § 4, tredje ledd som kun gjelder salg til private aktører, er dekkende for kommunens virksomhet på dette området. Det er her viktig å tydeliggjøre hva som utgjør private og offentlige virksomheter, siden grensen mellom slike virksomheter utviskes gjennom ulike former for offentlige AS og foretak. Vi mener at det må kunne tas betalt for ”*tilarbeidd*” materiale til alle slike virksomheter.

I Forskriftens § 4 Betaling for innsyn, fjerde ledd, heter det:

”Det kan krevjast betaling for eigedomsinformasjon, kart og kartdata frå Norsk Eigedomsinformasjon AS og fra Statens kartverk. Betalingsstatsane skal vere slik at inntektene ikkje overstig dei faktiske kostnadene ved produksjon og formidling av informasjon, med tillegg av ei rimeleg avkastning av investeringane. **Det same gjeld for informasjon frå andre organ som skal drivast på forretningsmessig basis, eller som heilt eller delvis skal vere sjølvfinansierande.**”

Bestemmelsen utdypes i kommentarene til utkastet pkt. 3.1, siste avsnitt:

”Dei prisreglane som blir foreslått for Norsk Eigedomsinformasjon AS, Statens kartverk og andre organ som skal drivast på forretningsmessig basis eller heilt eller delvis skal vere sjølvfinansierande, vil femne om informasjon som ligg utanfor kjerneområdet til offentlegprinsippet, slik at offentlegomsyn ikkje i særleg grad taler mot at det skal vere høve til å ta betalt”.

Høringsforslaget kan tolkes som en monopolisering av kart- og geodataomsetningen her i landet ved at staten skal få kreve betaling for informasjon, mens kommunenes mulighet for å ta betalt ikke er presisert.

Kommunene kan muligens fortolke forslaget sine siste punktum (uthevet) for å skape hjemmel til å kunne kreve betaling for informasjon i en del tilfeller. En slik fortløpende fortolkning av muligheten for å ta seg betalt for de tjenester kommunen leverer på dette området, vil være unødig krevende i forhold til enkeltkunder som forventer at slik informasjon er gratis.

I flg. St.meld.nr 30 (2002 - 2003) om Norge digitalt, side 25, første spalte to siste avsnitt, er det lagt til grunn en deling av ansvaret for offentlig kartlegging i Norge. Ansvaret har lenge vært delt mellom stat og kommune. Statens har til oppgave å etablere og vedlikeholde det landsomfattende kartgrunnlaget og eiendomsregister mens kommunene står for den detaljerte kartleggingen av mer tettbygde områder og de registrerer det meste av eiendomsdataene. Det samme kartgrunnlaget blir også nyttet av private og offentlige brukere i mange andre sammenhenger. Det er umulig å opprettholde infrastrukturen Norge digitalt på en måte som dekker brukernes krav til fullstendighet og ajourhold uten at alle landets kommuner deltar i

arbeidet. Dette understrekes videre på side 26, pkt 5.2, første avsnitt, i St.meld nr 30: Departementet legger til grunn at det er nødvendig for stat og kommune å hevde opphavsrettslig vern for å kunne oppnå de brukerinntektene som er forutsatt for å holde nødvendig kvalitet på informasjonen. I 2006 passerte inntektene til Bergen kommune fra salg/brukerfinansiering fra kart og geodata 3 mill kroner i brutto. I tillegg har kommunen samarbeid med fire andre storbrukere for å kunne finansiere det årlige kartleggingsbehovet.

Oppsummering § 4

Bergen kommune er av den oppfatning at utkast til forskrift § 4 ikke bør bli stående i sin nåværende form. Utkastet er upresist og det vil være en risiko for at forskriften i praksis kan få en videre rekkevidde enn det hjemmelsgrunnlaget gir grunnlag for. Bergen kommune vil med utgangspunkt i ovenstående anbefale at kommunene sidestilles med Norsk Eiendomsinformasjon AS og Statens kartverk på dette området.

Til § 5 Unntak fra rett til kopi

Det kan ikke givast elektronisk kopi av materiale som ein tredjeperson har immaterielle rettar til.

I høringsnotatet er forslaget ikke utdypet nærmere, og det legges derfor til grunn at det omfatter alle typer dokumenter som det er knyttet immaterielle retter til.

Lov om opphavsrett til åndsverk definerer åndsverk som *litterære, vitenskapelige eller kunstneriske verk av enhver art og uansett uttrykksmåte og uttrykksform, så som bygningskunst, så vel tegninger og modeller som selve byggverket*. Norske arkitekters Landsforbund har pr. telefon opplyst at det sentrale er om prosjektet har det nødvendige særpreg, men at det i praksis omfatter en stor andel av byggesaker. Kommunen som bygningsmyndighet har ikke forutsetninger for å skille mellom tegninger med og uten opphavsrett, og dersom forslaget blir vedtatt må man behandle alle typer tegninger som om der er knyttet immaterielle retter til de.

I Bergen kommune har byrådsavdeling for byutvikling innført full elektronisk saksbehandling, og alle dokument er kun tilgjengelig for saksbehandlerne ved oppslag i saksbehandlingssystemet. Antall henvendelser om innsyn i byggesaker er relativt mange i forhold til andre forvaltningsområder, og en overveiende del av henvendelsene skjer pr. telefon eller e-post. Når kunder, presse og andre ber om innsyn i en sak, imøtekommes dette som hovedregel ved at kopi av dokumenter sendes elektronisk ved bruk av e-post. Muligheten til å sende dokumenter elektronisk gir raskt og god service til kunden ved at henvendelsen kan besvares umiddelbart, og er også vesentlig mer effektiv for kommunen enn å måtte skrive ut dokumentene og sende de pr. post.

Bergen kommune vil vise til at opphavsretten er beskyttet ved lov og kan vanskelig se at elektronisk formidling av kopier vil ha nevneverdig innvirkning på muligheten til eventuelt misbruk av tegninger. Men mener derfor at fordelene med dagens muligheter både for kunde og forvaltning, er langt større enn økt risiko for misbruk.

Når det gjelder immaterielle retter på plan- og bygningsrettens område i forhold til gjeldende offentlighetslov, uttales det i Frihagen Offentlighetsloven (1994) side 54:

”Vi kan heller ikke helt holde innsendte dokumenter utenfor unntaket fra opphavsrettsvernet etter åndsverksloven § 9. Også søknader, opplysninger og

partsinnlegg private sender inn i forbindelse med bestemte saker, må således normalt regnes som offentlige saksdokumenter etter åndsverksloven”.

Og videre fra samme kilde:

”Ut i fra dette vil ikke et forslag til reguleringsplan sendt inn til bygningsmyndighetene fra en arkitekt på vegne av grunneieren være vernet som åndsverk. En arkitekt kan neppe heller motsette seg at en hustegning han har laget for en byggherre og sendt inn til bygningsmyndighetene med søknad om byggetillatelse, blir gjengitt i avisene”.

Det vil si at selv om det offentlige kan gi allmennheten (ikke bare parter) innsyn i søknader som danner grunnlag for vedtak, medfører ikke det uten videre at ikke opphavsmannen ikke nyter opphavsrettslig beskyttelse i forhold til annen bruk. Utkast til forskrift § 5 første punktum tar ikke høyde for de nyansene som følger av bestemmelsene i åndsverkloven.

En spredning av åndsverk ved at organet gir elektronisk kopi, gir ikke den private part rett til å utnytte åndsverket kommersielt. Det er imidlertid den private part selv som har ansvaret for å avklare rettighetsspørsmålene, jf Ot. prp nr 102 (2004-2005) s 125.

Oppsummering § 5

Med henvisning til ovenstående vil Bergen kommune foreslå at utkast til forskrift § 5 første punktum utgår. Betingelsen for å begrense organets mulighet til å gi en elektronisk kopi må være at dette kan forsvares med grunnlag i en avveining av de ulike hensyn som gjør seg gjeldende. Bergen kommune vil hevde at hensynene som taler mot bestemmelsen veier tyngre enn hensynet til å verne om opphavsretter.

Kommunen vil vise til at elektronisk kopi som regel er mest hensiktsmessig både for organet og den som ber om innsyn. Elektronisk kommunikasjon er som kjent raskere og koster mindre. Elektronisk post erstatter i større og større grad tradisjonell postgang.

For det annet vil utkast til forskrift § 5 første punktum kunne stride mot det offentliges rettigheter til (innholdet i) dokumentet. For eksempel i forhold til utredninger som det offentlige mottar i henhold til oppdrag fra konsulenter, vil jo et av formålene med oppdraget nettopp være å spre utredningen til allmennheten ofte ved aktiv informasjon, slik som for eksempel med granskningsrapporter. Konsulenten som har skrevet utredningen vil alltid ha immaterielle rettigheter til rapporten i betydningen rett til å bli navngitt. Retten til spredning av verket vil imidlertid ofte være overdratt til det offentlige (oppdragsgiver). Dette innebærer at formuleringen ”som ein tredjeperson har immaterielle rettigheter” er for vid i forhold til dokumenter hvor det offentlige har fått overført rettigheter som nettopp gir rett til spredning – også via e-post eller offentlige nettportaler.

En spredning av åndsverk ved at organet gir elektronisk kopi, gir ikke den private part rett til å utnytte åndsverket kommersielt. Det er imidlertid den private part selv som har ansvaret for å avklare rettighetsspørsmålene, jf Ot. prp nr 102 (2004-2005) s 125.

Bergen kommune har dessuten vanskelig for å se at departementets begrunnelse om at ”det [å utnytte åndsverket kommersielt] vil vere mykje lettare dersom ein får tilgang til ein elektronisk kopi”. Dersom dokument spres fra det offentlige i papirformat, vil det være enkelt for de fleste private parter å scanne dokumentet inn på sin egen datamaskin.

Til § 7 Tilgjengeliggjering av dokumenter på Internett

Hovedspørsmålet knyttet til dette temaet, er om det er behov for å gi forskriftsbestemmelser om å gjøre dokumenter tilgjengelig på Internett.

Bergen kommunes hovedsynspunkt er at det ikke bør gis noen regler om tilgjengeliggjøring av dokumenter på Internett. Som begrunnelse for dette anføres at dokumenter i stor utstrekning i dag legges ut på de mange offentlige nettportaler. Dette er et ledd i det offentliges aktive informasjon, som også er et viktig virkemiddel i å fremme hensynene bak offentlighetsprinsippet. For kommunens del er aktiv informasjon også en lovpålagt plikt, jf blant annet kommuneloven § 4 og plan og bygningsloven § 16-1. I lys av dette synes utkastet fu § 7 første punktum om at dokumenter kan legges ut på Internett, overflødig.

Dersom det skulle gis særlige regler om å legge ut dokumenter på Internett i medhold av offentleglova, bør reglene inneholde noe nytt utover det som fremgår av gjeldende lovgivning, herunder lovbestemt taushetsplikt og personvern som det er vist til i utkast til forskrift § 7. Skulle departementet gå videre med den forslåtte bestemmelse knyttet til § 7. a., vil Bergen kommune foreslå at en vurderer å foreta nærmere presiseringer knyttet til informasjon om samfunnsviktige anlegg og konstruksjoner (f.eks ledningsnett, transformatorstasjoner, fengselsbygninger o.l). Av sikkerhetsmessige grunner må en stille spørsmål om slik informasjon bør være tilgjengelig på Internett.

Kommunen kan heller ikke se at det er behov for en særskilt regel om å legge ut materiale som er opphavsrettslig beskyttet på Internett. Det vises for vidt til kommentarene ovenfor.

Til § 9 - Unntak for dokument og journaler

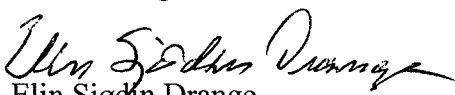
Bergen kommune ønsker å videreføre unntakene i forskrift av 14. februar 1986 nr 351 kap VI nr 1 a og b for journaler knyttet til blant annet konkrete saker etter barneverntjenesteloven, sosialtjenesteloven og vergemålsloven.

I konkrete saker etter sosialtjenesteloven og barnevernloven er hovedregelen at dokumentene inneholder taushetsbelagte opplysninger. Dersom forvaltningsorganer skal legge ut journaler og dokumenter på Internett som en fast rutine, så må dette skje under et visst tidspress. Faren for feil er dermed til stede uansett hvor gode rutiner man har. Feil i form av Internettpublisering i disse sakene kan være svært alvorlig for den det gjelder. Slike feil vil få oppmerksomhet og de vil kunne gi grunnlag for svekket tillit til forvaltningen som seriøs aktør i forhold til håndtering av fortrolige opplysninger om enkeltpersoner.

Risikoen og skadepotensialet hvis det tas inn taushetsbelagte opplysninger i en offentlig journal vil være stor, og Bergen kommune kan ikke se at demokratihensynet og kontrollhensynet kan tillegges avgjørende vekt her i motstrid med personvern hensyn og hensynet til en fornuftig ressursbruk.

I mangel av en nærmere begrunnelse i departementets høringsnotat for ikke å videreføre unntaket, herunder økonomiske og administrative konsekvenser for kommunenes økonomi, bør unntaket videreføres.”

Med vennlig hilsen


Elin Sjødin Drange
kommunaldirektør