
Forord

Formålet med undersøkelsen som blir presentert i denne rapporten, er å få grundigere kjennskap til hvordan offentlighetsloven praktiseres i departementene. Opplysningene som ligger til grunn innhentes månedlig fra samtlige departementer og Statsministerens kontor. Opplysningene er systematisert og vil danne grunnlag for årlige målinger, slik at det blir mulig å registrere endringer i praksis over tid. Statens informasjonstjeneste foretok første gang en slik undersøkelse i 1998. Årets rapport fra Statskonsult vil presentere resultatene fra 2002, samt se på utviklingen fra 1998 frem til 2002.

Offentlighetsloven innebærer at enhver har rett til å gjøre seg kjent med forvaltningens saksdokumenter. Åpenhet om statsforvaltningens arbeid er et sentralt prinsipp for deltakerdemokratiet. Gjennomføringen av offentlighetsprinsippet skal bidra til en bredest mulig samfunnsdebatt og til mer demokratiske beslutningsprosesser. En forsvarlig praktisering av offentlighetsloven henger nøye sammen med målsettingene i den statlige informasjonspolitikken.

Rådgiverne John Nonseid og Liv Dalen har vurdert det totale tallgrunnlaget og utarbeidet rapporten. Vi gjør oppmerksom på at statistikken, som oppdateres månedlig, legges ut på Statskonsults sider på Internett http://www.statskonsult.no/kom/2-3_praktisering_off_loven.htm. Der er også denne rapporten og de tidligere rapportene tilgjengelige.

Til slutt ønsker vi å rette en spesiell takk til arkivledere og informasjonssjefer i departementene som månedlig finner tid til å utarbeide og sende oss det statistiske grunnlaget for denne rapporten.

Oslo, oktober 2003

Ellen Hov Aanæs
fungerende avdelingsdirektør



Innhold

1	Sammendrag av undersøkelsen.....	5
2	Innledning	7
2.1	Bakgrunn for undersøkelsen.....	7
2.2	Metode.....	8
2.2.1	Innsynskrav fra mediene	8
2.2.2	Skriftlige innsynskrav	8
2.2.3	Ulik registreringspraksis	8
2.2.4	Organinterne dokumenter.....	8
2.2.5	”Andre”	9
2.2.6	Begrepsavklaring.....	9
3	Presentasjon av hovedtall 2002	11
3.1	Innsynskrav og dokumenter unntatt offentlighet	11
3.2	Fordeling på unntak i offentlighetsloven	12
3.3	Journalføring av organinterne dokumenter	12
3.4	Saksbehandlingstid på innsynskrav.....	13
4	Utviklingen fra 1998 til 2002	15
4.1	Journalførte dokumenter	15
4.2	Innsynskrav	15
4.3	Avslag på innsyn	17
4.4	Unntaksparagrafer i offentlighetsloven.....	17
4.4.1	Paragraf 5	17
4.4.2	Paragraf 6	19
4.5	Saksbehandlingstid på innsynskrav.....	20
4.6	Avsluttende kommentar	21
5	Oversikt over departementenes navn, med forkortelser	23



1 Sammendrag av undersøkelsen

Antallet journalførte dokumenter synker kraftig i perioden (1998-2002). Det ble journalført flest dokumenter i 1999 (583000), mens det ble journalført færrest dokumenter i 2002 (444000). Statskonsult kan ikke med sikkerhet si hva som er grunnen til reduksjonen, men mener følgende forhold kan forklare deler av den. Det er liten tvil om at departementene bruker mer e-post enn tidligere. Det kan også tenkes at e-postens noe mindre formelle karakter fører til at saksbehandlere ikke journalfører disse like mye som ”vanlige” brev. Det er opptil hver enkelt saksbehandler å vurdere hvorvidt e-posten er arkivverdig. Vanlig post går innom arkivet de fleste steder. Her åpnes posten og arkivet avgjør hvorvidt dokumentet er arkivverdig eller ikke. Likeledes er det gode rutiner for at alle brev som går ut av et departement via vanlig postgang skal arkiveres. For e-post er det også rutiner (”Bruk av elektronisk post i statsforvaltningen” første gang utgitt desember 1995 av Arbeids- og administrasjonsdepartementet), men disse er altså basert på at hver enkelt saksbehandler skal vurdere hva som er arkivverdig. En annen årsak til den reduserte dokumentmassen kan være unntaket arkivforskriften har gjort når det gjelder journalføringsplikten. Unntaket gjelder organinterne dokumenter som et organ selv kan bestemme om skal journalføres eller ikke.

Antallet innsynskrav til departementene varierer fra år til år. Det bestilles mellom 7,1 og 10,4 prosent av departementenes journalførte dokumenter. Fra 2001 til 2002 synker antallet innsynskrav kraftig, fra 48 432 i 2001 til 38 981 i 2002. Det representerer den største nedgangen i innsynskrav siden kartleggingen kom i gang i 1998. Antallet innsynskrav registrert i 2002 (38981) er også det laveste antallet innsynskrav registrert innenfor perioden.

Det er svært liten variasjon i det vi kaller avslagsprosenten. Avslagsprosenten er den prosentvise andel avslagene utgjør av innsynskravene. Avslagsprosenten ligger mellom 17 og 18 prosent i hele perioden.

Paragraf 5.1 i offentlighetsloven gir hjemmel for å unnta organinterne dokumenter. Det er denne paragrafen det oftest henvises til for avslag på innsynskrav. På det høyeste viser departementene til hjemmelen i 31 prosent av avslagene (1998 og 1999), på det laveste 23 prosent (2001). Som sagt foran kan departementene selv *velge* etter bestemmelsene i arkivloven, om de vil journalføre organinterne dokumenter i offentlig journal. Forskjellig praksis når det gjelder journalføring av dokumenter har ført til ulike resultater i undersøkelsen. Organinterne dokumenter blir ofte unntatt offentlighet. De departementer som journalfører disse dokumentene vil derfor komme mindre heldig ut i undersøkelsen enn departementer som ikke journalfører slike dokumenter. Statistikken for de som journalfører organinterne dokumenter gir et mer korrekt bilde av hvor åpne de i realiteten er.

Vi ser en liten stigningen i bruken av paragraf 5a og 6.1.2a, mens vi ser en liten reduksjon i bruken av paragraf 6.1.1, særlig fra 2001 til 2002. Ingen av endringene er så klare at vi finner tydelige trender.

I 2002 førte 16 departementer responstid. Tre av departementene besvarte 90 prosent av alle innsynskrav innen fristen på 3 dager. I ytterligere tre departementer ble over 80 prosent av innsynskravene besvart innenfor fristen, mens de resterende 10 departementer besvarte under 80 prosent av alle innsynskrav innenfor fristen. I et departement ble ingen innsynskrav besvart innen fristen på 3 dager.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn for undersøkelsen

Statskonsult har fått i oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet å følge opp departementenes praktisering av offentlighetsloven.

Ett av målene for Statskonsult er å bidra til effektiv gjennomføring av statens informasjonspolitikk. Målet om større åpenhet følger av blant annet Informasjonspolitikken, som ble behandlet av Stortinget i høstsesjonen 1993. Som et ledd i dette arbeidet har det vært gjennomført ulike tiltak, blant annet undersøkelsen av departementenes praktisering av offentlighetsloven. Undersøkelsen ble første gang gjennomført i 1998.

Før 1998 gjennomførte Statens informasjonstjeneste såkalte stikkprøver. Målsettingen med disse var å få ned saksbehandlingstiden på innsynskrav. Etter hvert som departementenes saksbehandlingstid på innsynskrav gikk ned, ble det ønskelig å fremskaffe mer fullstendig kunnskap rundt mediernes interesse for departementenes saksdokumenter, samt kunnskap om hvordan departementene behandlet disse innsynskravene. Med dette som utgangspunkt har SI (Statens informasjonstjeneste) siden 1998, og Statskonsult siden 2001, hatt ansvaret for en rapporteringsordning som danner grunnlaget for en standardisert, statistisk oversikt over alle journalførte dokumenter, innsynskrav og dokumenter unntatt offentlighet i departementene. Statskonsult har også en statistisk oversikt over hvilke paragrafer i offentlighetsloven som blir brukt for å unnta dokumenter. Ordningen ble utvidet i 1999 til å omfatte statistikk over saksbehandlingstid/responstid på innsynskrav, og har etter det ikke vært gjenstand for endringer. Rapporteringsordningen skjer i nært samarbeid med arkivlederne i departementene. Det statistiske materialet publiseres på Statskonsults nettsider: http://www.statskonsult.no/kom/2-3_praktisering_off_loven.htm.

Hva spurte vi om i 1998?

Rapporteringsskjemaet som ble laget i 1998 gir svar på følgende opplysninger:

- Antall journalførte dokumenter, både brev og notater
- Antall innsynskrav, det samlede antallet bestilte dokumenter
- Antall utleverte dokumenter, også dokumenter som delvis er sladdet
- Antall dokumenter unntatt innsyn, avslag på innsynskrav
- Avslagenes fordeling på unntakparagrafene i offentlighetsloven

Endringer i 1999

Rapporteringsskjemaet ble utvidet i 1999 for å få svar på følgende opplysninger:

Antall innsynskrav besvart innen 1-3 dager

Antall innsynskrav besvart etter 3 dager

Skjemaet for registrering av ”Avslagenes fordeling på unntakparagrafene i offentlighetsloven” omfattet tidligere bare et lite utvalg unntak, men ble utvidet og omfatter i dag nesten samtlige unntak i offentlighetsloven.

Hyppighet

Registrering av de ønskede data foretas en gang hver måned og sendes Statskonsult. De statistiske opplysningene blir deretter sammenstilt og publisert på Statskonsults nettsider.

2.2 Metode

Rapporten bygger på materialet som er oversendt fra alle departementene (17) og Statsministerens kontor.

2.2.1 Innsynskrav fra mediene

Den statistiske oversikten viser i all hovedsak innsynskrav departementene har mottatt fra mediene. Innsynskrav fremsatt av frivillige organisasjoner, forskere eller andre er i regelen ikke tatt med. Ofte er disse kravene av en annen karakter i det de omfatter større sakskomplekser og sakene gjerne ligger lengre bak i tid. Statskonsult anbefaler imidlertid at departementene registrerer alle typer innsynskrav.

2.2.2 Skriftlige innsynskrav

Det er viktig å understreke at denne oversikten gjelder de registrerte kravene om innsyn. Ifølge opplysninger vi har fått fra departementenes arkiver blir det i en viss utstrekning fremsatt muntlige krav overfor saksbehandlere. Disse henvendelsene registreres ikke alltid i arkivene. Flere arkivledere opplyser imidlertid at de har rutiner for å fange opp også muntlige innsynskrav som blir fremsatt overfor departementet. Det er varierende rutiner på dette området. Tallene skulle likevel gi et tilnærmet korrekt bilde av omfanget av innsynskrav i forhold til forvaltningens saksdokumenter for perioden.

2.2.3 Ulik registreringspraksis

Noen departementer har ulik praksis når det gjelder registrering av innsynskrav. Dette fører til at summen av antallet dokumenter unntatt offentlighet er ulik i de to skjemaene. Ulikheten kan best forklares med et eksempel. Et innsynskrav som kommer inn til et departement i januar vil bli registrert som innsynskrav i samme måned. Dersom ikke departementet rekker å behandle saken i samme måned registrerer noen departementer saken i den påfølgende måneden. Det oppstår derfor forflytninger mellom måneder og år og uoverensstemmelse mellom tallene i totaloversikten og tallene i oversikten over unntakshjemler. Av samme grunn oppstår det også uoverensstemmelse mellom antallet innsynskrav på den ene siden og summen av utleverte dokumenter og innsynskrav på den andre siden i hovedskjemaet (totaltallene).

2.2.4 Organinterne dokumenter

Departementene har ulik praksis når det gjelder føring av organinterne dokumenter. Noen av departementene fører ikke organinterne dokumenter, andre fører delvis, og noen fører alle. Se oversikten over status for journalføring av organinterne dokumenter for 2002 under punkt 2.1.3.1. Forskriften sier at alle dokumenter som føres i journal eller annet register også skal føres inn i offentlig journal.

2.2.5 "Andre"

Noen av innsynskravene er verken registrert som utleverte dokumenter eller dokumenter unntatt offentlighet, men i en egen kolonne kalt "Andre". Flere forklaringer er gitt som årsak til dette.

Noen tall representerer innsynskrav som ikke er ferdigbehandlet. Vi snakker med andre ord om et vist etterslep av innsynskrav som kommer helt mot slutten av måneden og som derfor ikke blir behandlet ferdig før påfølgende måned. Et departement oppgir at "årsaken kan være ferie eller annet fravær, eller at saksbehandler ikke svarer på henvendelsen (unntak)".

Andre tall representerer innsynskrav som ikke er blitt behandlet. Det kan være at saksbehandler har utelatt å gi arkivet beskjed om innsynskravet er innvilget, og bestilleren samtidig har glemt å følge opp saken. Videre kan bestillingen være effektivt av saksbehandleren, mens arkivet ikke har fått beskjed om at bestilleren har fått innsyn/eventuelt avslått sitt innsynskrav. Andre forklaringer er at dokumentet blir bestilt opptil flere ganger av samme bestiller.

Det hender dokumenttittelen gir et åpenbart misvisende inntrykk av eller forteller lite om hva dokumentet egentlig handler om, noe som kan medføre at saksbehandler ringer til bestilleren som i sin tur fører til at bestilleren kansellerer bestillingen. Det hender også at bestilleren og saksbehandleren snakker om dokumentet på telefonen, med den følge at bestilleren ikke lengre ønsker å få tilsendt selve dokumentet.

2.2.6 Begrepsavklaring

Vi bruker nå ordet innsynskrav istedenfor det tidligere anvendte ordet innsynsbegjæring. Videre, når vi snakker om dokumentbestilling, bestilling eller henvendelse mener vi det samme som innsynskrav. I deler av rapporten bruker vi ord som avslag på innsynskrav istedenfor "dokumenter unntatt offentlighet".

Med "perioden" menes undersøkelsestiden fra 1998-2002.

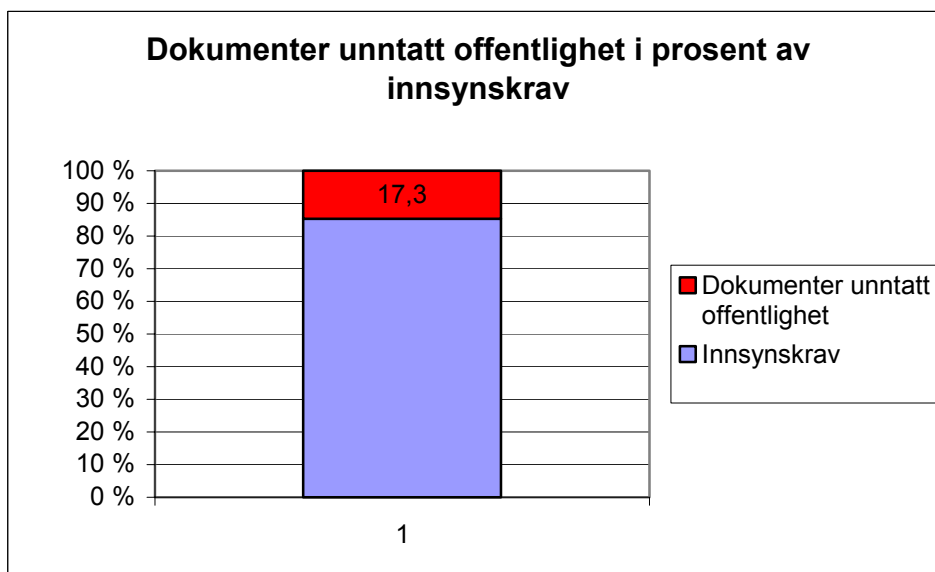
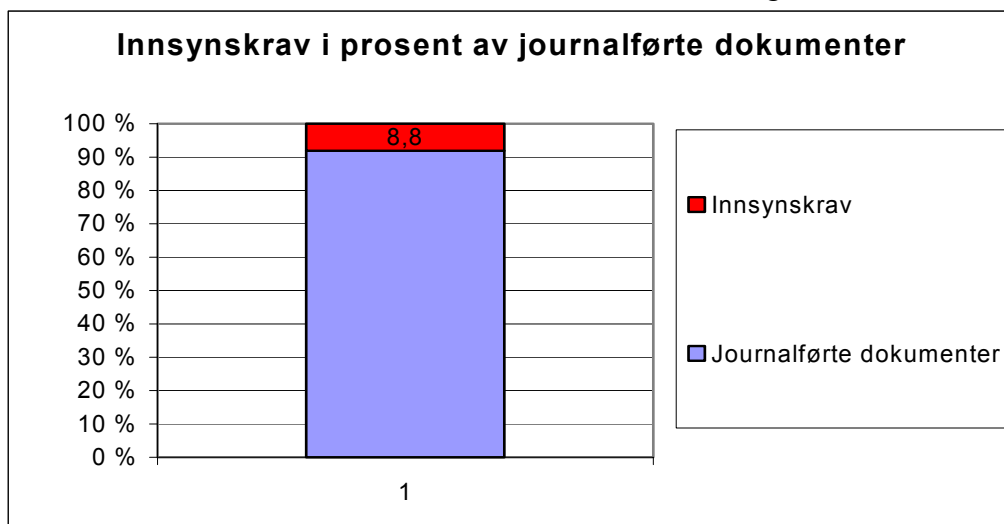
Med responstid menes det samme som saksbehandlingstid på innsynskrav, det vil si den tid departementet bruker på å behandle et innsynskrav. Vi operer med to kategorier, henholdsvis 1-3 dager og over 3 dager. Dette er kun snakk om virkedager, det vil si helg, ferie og andre fridager er ikke regnet med. Det får følgende konsekvens; dersom et innsynskrav kommer inn til et departement fredag formiddag og blir innvilget og sendt mandag formiddag har virksomheten brukt 2 dager på å behandle innsynskravet.



3 Presentasjon av hovedtall 2002

3.1 Innsynskrav og dokumenter unntatt offentlighet

I 2002 journalførte departementene til sammen 444 184 dokumenter. Antallet innsynskrav var 38 981, noe som utgjør nærmere ni prosent (8,78) av totalt antall journalførte dokumenter. Antallet dokumenter unntatt offentlighet utgjør ca 17 prosent av alle innsynskrav. Departementene samlet sett unntar med andre ord nesten hvert femte dokument som blir bestilt fra offentligheten.

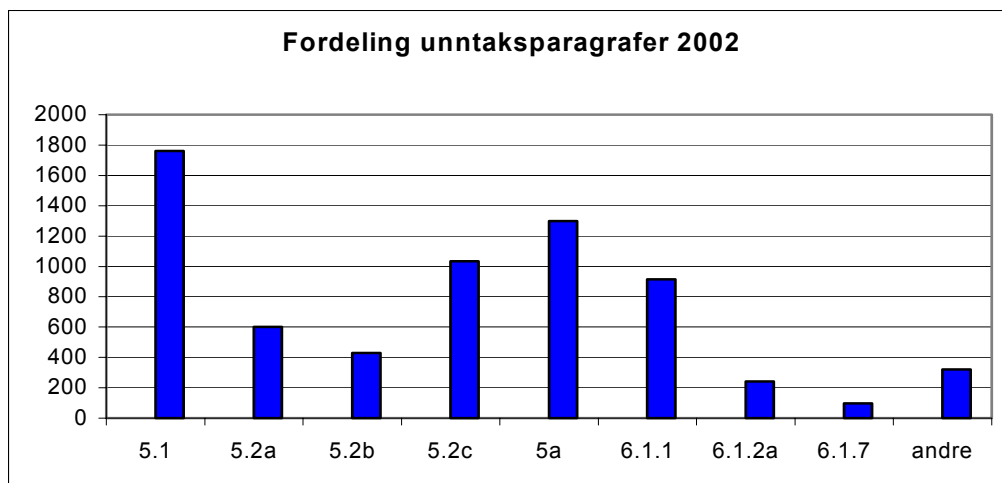


Tabellen under viser innsynskrav, utleverte dokumenter og dokumenter unntatt offentlighet til sammen i departementene i 2002.

Journalførte dokumenter	Innsynskrav	Utleverte dokumenter	Dokumenter unntatt offentlighet	Andre
444184	38981	31680	6763	601

3.2 Fordeling på unntak i offentlighetsloven

Tabellen under viser hvilke unntaksparagrafer i offentlighetsloven som ble brukt mest som begrunnelse for å nekte innsyn i 2002. Som vi ser av diagrammet er paragraf 5.1 fortsatt den paragrafen som tas mest i bruk. Paragrafen gjelder såkalte organinterne dokumenter, som ikke i regelen skal unntas. I følge lovens hovedregel paragraf 2, 3. ledd bør forvaltningsorganet vurdere om dokumentet kan gjøres helt eller delvis kjent, selv om det etter bestemmelsen i loven kan unntas fra offentlighet (prinsippet om meroffentlighet).



Forklaring på unntaksparagrafene brukt i diagrammet

§ 5 Unntak for interne dokumenter

§ 5.1 Dokumenter utarbeidet for intern saksforberedelse

§ 5.2a Dokumenter utarbeidet av et underordnet organ

§ 5.2b Dokumenter utarbeidet av særlige rådgivere eller sakkyndige

§ 5.2c Dokumenter utarbeidet av et departement til bruk i et annet departement

§ 5a Unntak for opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt

§ 6 Unntak på grunn av dokumentets innhold

§ 6.1.1 Inneholder opplysninger som ville kunne skade rikets sikkerhet

§ 6.1.2a Unntak er påkrevd – forsvarlig gjennomføring av vedkommendes organ økonomi, lønns- eller personalforvaltning.

§ 6.1.7 Dokument utarbeidet av et departement i forbindelse med de årlige statsbudsjetter eller langtidsbudsjetter.

3.3 Journalføring av organinterne dokumenter

Departementene har ulik praksis når det gjelder journalføring av organinterne dokumenter (§5.1). Dette fører til at departementer som fører organinterne har flere dokumenter i offentlig journal, og at de avslår flere innsynskrav enn departementer som ikke har organinterne dokumenter i journalen fordi det er adgang til å unnta organinterne dokumenter etter paragraf 5. En rundspørring vi har gjort blant departementene og Statsministerens kontor viser at syv av disse journalfører organinterne dokumenter, fire gjør det delvis og syv journalfører

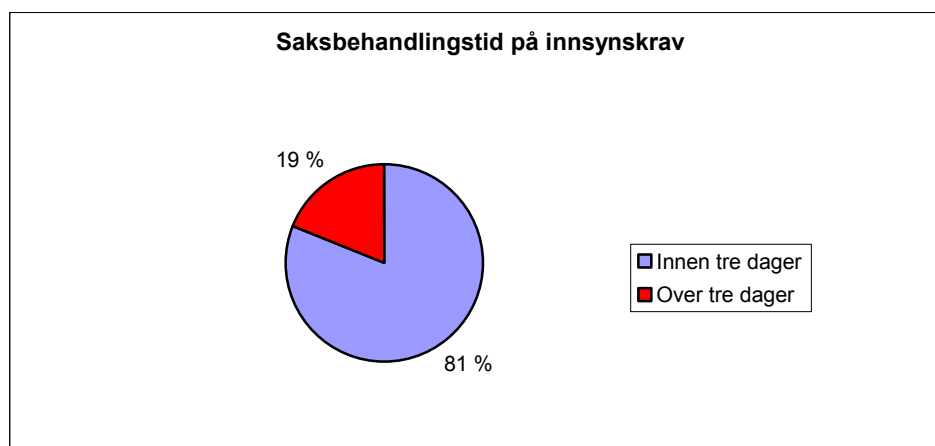
ikke slike dokumenter. Som vi kan se av oversikten over er det nettopp denne paragrafen som benyttes hyppigst for å unnta dokumenter.

Journalfører helt	Journalfører delvis	Journalfører ikke
MD	HD	SD
JD	LD	SMK
KRD	SOS	FID
DU	FIN	KKD
BFD		OED
NHD		FD
AAD		UFD

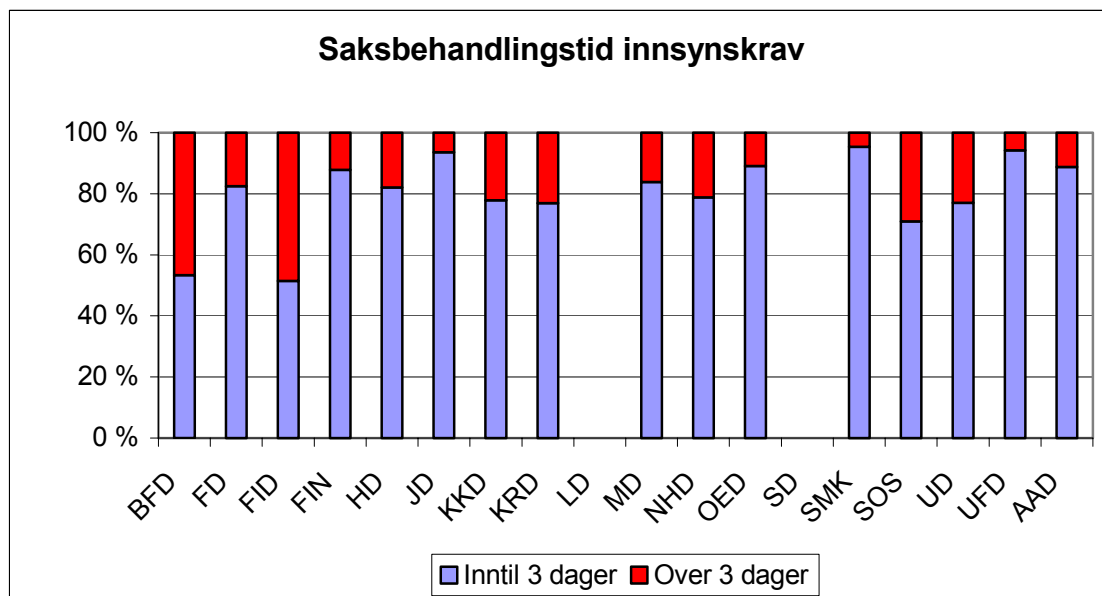
3.4 Saksbehandlingstid på innsynskrav

To departementer fører ikke statistikk på saksbehandlingstid/responstid. Denne oversikten er derfor ikke fullstendig. Vi tar den likevel med for å vise det store bildet.

Det totale antall innsynskrav i 2002 var 38 981. Tar vi vekk innsynskrav til de to departementene som ikke har levert statistikk over saksbehandlingstid/responstid er det totale antall innsynskrav 36 373. Antall innsynskrav som ble behandlet innen 1-3 dager var 29 229, eller ca. 83 prosent av alle innsynskrav. . Antall innsynskrav hvor saksbehandlingstiden oversteg tre dager var 6 758, eller ca. 19 prosent av alle innsynskrav.



Som vist i diagrammet på neste side varierer saksbehandlingstiden kraftig fra departement til departement. I et departement blir over 95 prosent av alle innsynskrav besvart i løpet av 1-3 dager, mens i et annet blir kun 50 prosent av alle innsynskrav besvart i løpet av 1-3 dager.



Departement	1-3 dager	Over 3 dager
Barne- og familiedepartementet	1092	954
Forsvarsdepartementet	1560	330
Fiskeridepartementet	1011	954
Finansdepartementet	302	42
Helsedepartementet	1537	336
Justisdepartementet	5645	388
Kultur- og kirke departementet	3109	885
Kommunal- og regionaldepartementet	1532	458
Landbruksdepartementet	0	0
Miljøvern departementet	1319	254
Nærings- og handelsdepartementet	1789	481
Olje- og energidepartementet	2594	318
Samferdselsdepartementet ¹	0	0
Statsministerens kontor	124	6
Sosialdepartementet	478	196
Utenriksdepartementet	2525	752
Utdannings- og forskningsdepartementet	2719	165
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	1893	239
TOTAL	29 229	6 758

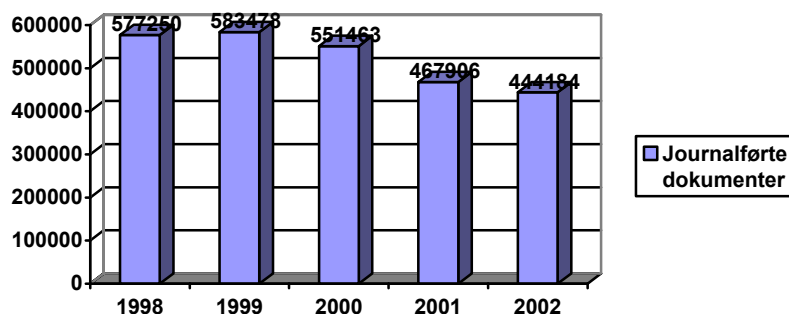
¹ Samferdselsdepartementet og Landbruksdepartementet førte ikke saksbehandlingstid på innsynskrav i 2002

4 Utviklingen fra 1998 til 2002

4.1 Journalførte dokumenter

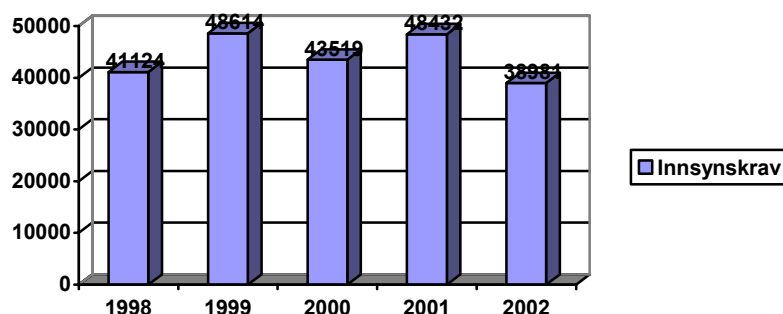
Antallet journalførte dokumenter steg fra 1998 til 1999, men har siden stadig sunket. Det er grunn til å spørre seg om hva dette kan skyldes.

Offentlighetsutvalget i Oslo Journalistklubb ved journalist Bjørn Eckblad gjennomførte våren 2002 en undersøkelse i departementene og Statsministerens kontor (SMK) for å få mer informasjon om hvordan e-post blir brukt i departementene og ved SMK. Undersøkelsen peker på at departementene og SMK i liten grad har oversikt over mengden e-post til og fra departementet, og at man derfor vanskelig kan si noe om hvor stor andel av e-posten som journalføres. En økning i bruken av e-post kan medføre en reduksjon i antallet brev som sendes. Hvis samtidig e-post ikke registreres vil antallet journalførte dokumenter synke til tross for at aktiviteten er like stor som før.

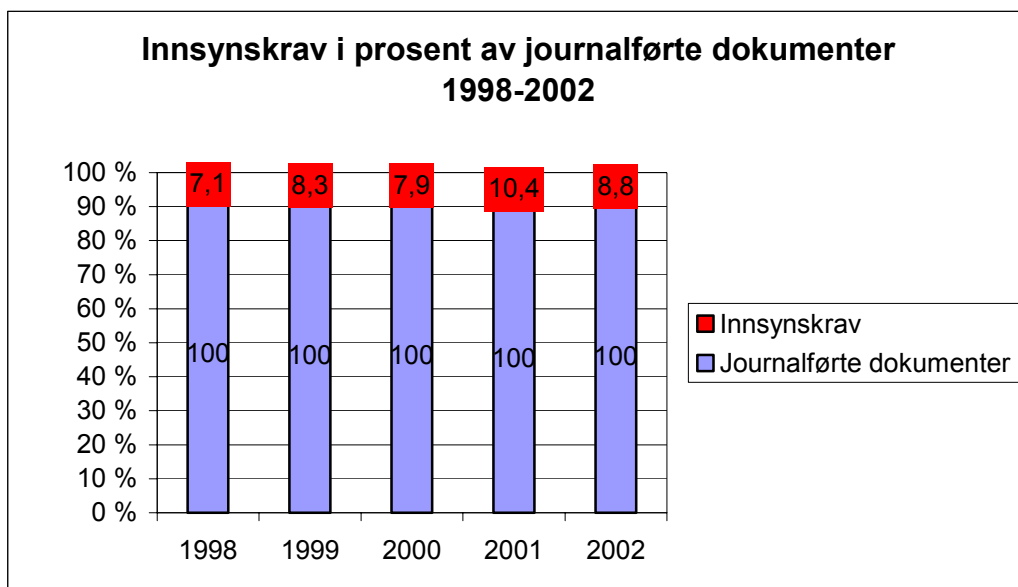


4.2 Innsynskrav

Antallet innsynskrav har sunket fra 48 432 i 2001 til 38 981 i 2002, men her er det ikke noen klar tendens i tidsperioden 1998-2002. Departementenes postjournal er gjort lettere tilgjengelig med Prosjekt elektronisk postjournal (en databaseløsning som gjør postjournalen fra virksomheter i forvaltningen (departementer, direktorater, tilsyn, etc.) tilgjengelig for media via Internett). Vi ser faktisk av statistikken at departementene mottok flere innsynskrav i 1998 sammenlignet med 2002. En forklaring kan være at mange direktorater har kommet med prosjektet siden 1998, og at journalistenes søken etter dokumenter dermed spres på flere virksomheter.



Det totale antallet innsynskrav går med andre ord ned. Regner vi innsynskrav i prosent av journalførte dokumenter, finner vi imidlertid en stigning i samme tidsrom. Det vil si, det er en større andel av de journalførte dokumentene som blir bestilt i 2002 (8,7 prosent) sammenlignet med 1998 (7,1 prosent).

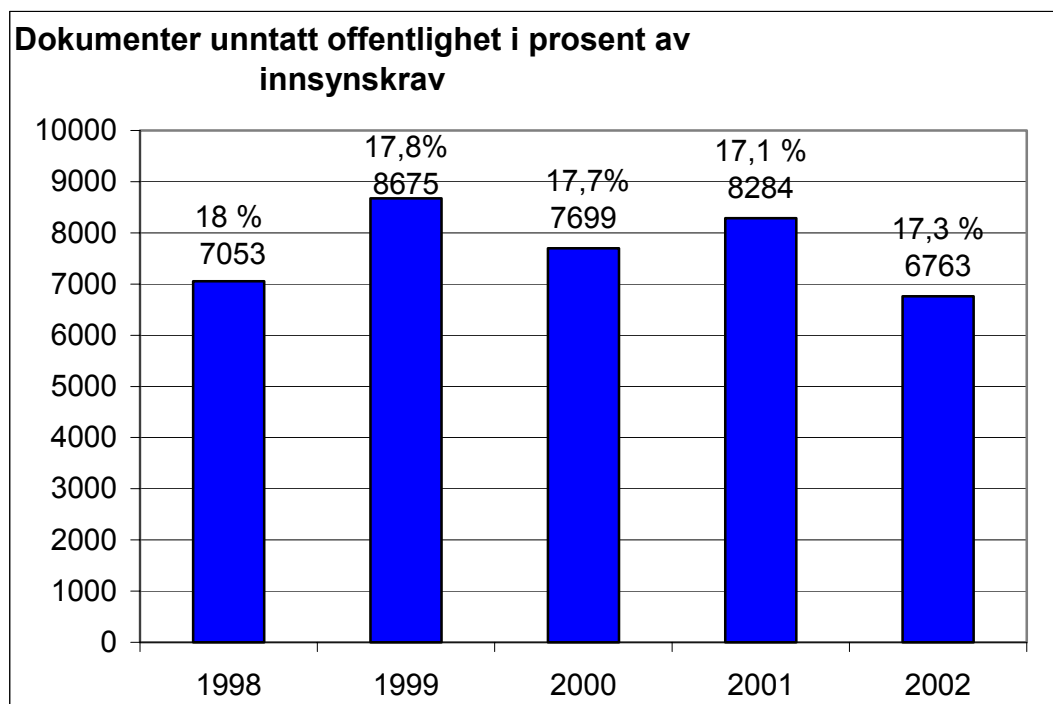


År	1998	1999	2000	2001	2002
Journalførte dokumenter	577 250	583 478	551 463	467 906	444 184
Innsynskrav	41 124	48 614	43 519	48 432	38 981

For utvikling i departementene enkeltvis, se statistikken på Statskonsults hjemmesider - http://www.statskonsult.no/kom/2-3_praktisering_off_loven.htm

4.3 Avslag på innsyn

Som vi ser av diagrammet under varierer antallet avslag fra år til år. Regner vi avslagene i prosent av innsynskravene finner vi det vi kaller avslagsprosenten. Denne endrer seg svært lite. Avslagsprosenten varierer mellom 17 og 18 prosent i perioden.



4.4 Unntaksparagrafer i offentlighetsloven

Som vi ser av tabellen under er det små eller marginale endringer i bruken av unntaksparagrafer i perioden dersom vi regner antallet henvisninger på de enkelt unntaksparagrafer i prosent det totale antallet henvisninger. Generelt ser vi en redusert bruk av paragraf 6 og en noe økende bruk av paragraf 5 og 5a.

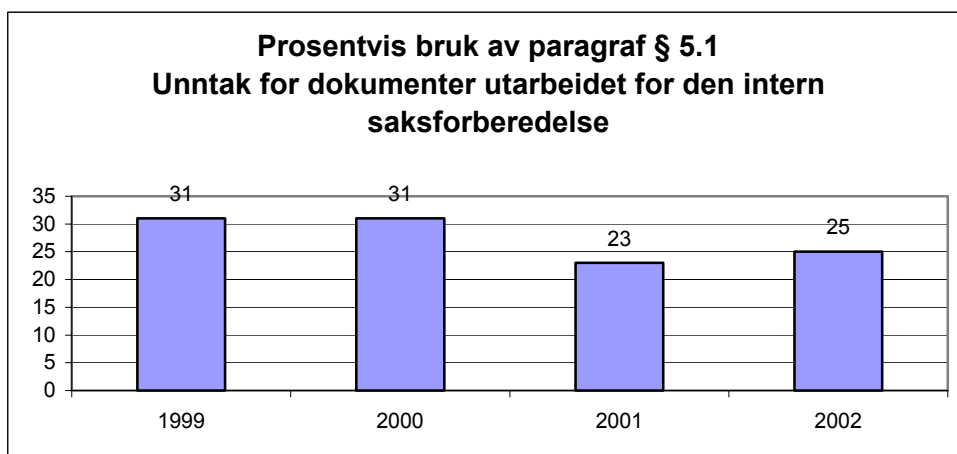
År/paragraf	§ 5	§ 5a	§ 6	§ 11	Andre
2002	3823 (54,9)	1298 (18,6)	1416 (20,3)	102 (1,4)	319 (4,5)
2001	4252 (50,8)	1408 (16,8)	2092 (25)		
2000	4049 (52,6)	1353 (17,6)	1764 (22,9)	128 (1,7)	374 (4,9)
1999	4562 (52,6)	1264 (14,6)	2075 (23,9)	66 (0,01)	711
1998	3676 (52,1)	1128 (16)	1500 (21,3)	²	664

4.4.1 Paragraf 5

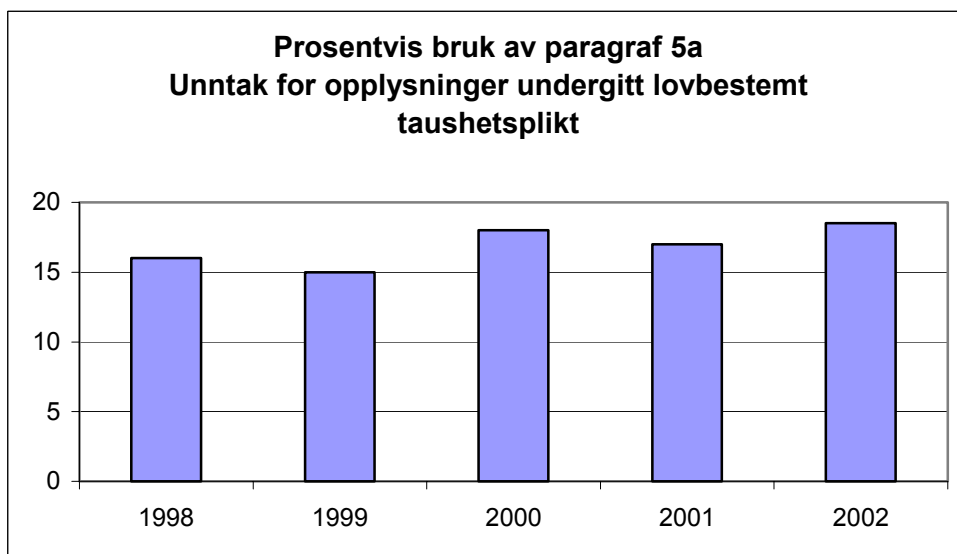
Paragraf 5 (det vil si § 5.1, § 5.2a, § 5.2b og § 5.2c) er den bestemmelsen det henvises mest til. Bestemmelsene i paragrafen sier at dokumentet *kan* unntas offentlighet. Forvaltningsorganet skal uansett vurdere om ikke dokumentet bør gjøres helt eller delvis kjent. (§2, 3. ledd).

² Registreringsskjemaet ble utvidet i 1999 til å gjelde alle unntaksparagrafer.

Utover dette har paragraf 5 to hovedregler. Unntak kan gjøres enten for interne dokumenter organet har utarbeidet for seg selv (§ 5.1), eller dokumenter som er utarbeidet av andre for et organs interne saksforberedelse (§§ 5.2a, 5.2b, 5.2c). Den første regelen er bedre kjent som unntak for organinterne dokumenter. Arkivloven med forskrifter åpner for at forvaltningen selv kan velge om de vil journalføre slike ”organinterne” dokumenter. Departementene har utviklet ulik praksis for journalføring av slike dokumenter (se oversikt foran under punkt 2.1.4). De som journalfører denne typen dokumenter åpner uansett for at flere dokumenter vil bli bestilt og videre unntatt offentlighet i etterkant. Det kan i sin tur medføre en høyere avslagsprosent. Av diagrammet under ser vi at paragraf 5.1 snarere blir brukt mindre enn mer de siste år fire år.



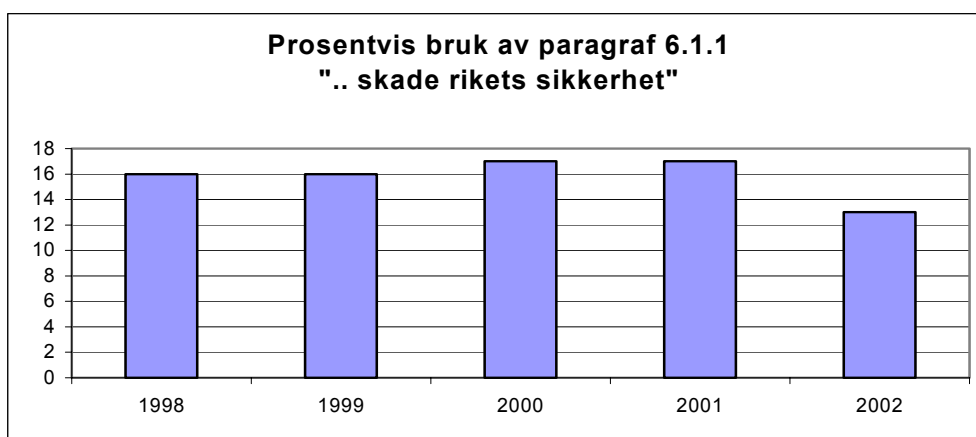
Paragraf 5a gjelder opplysninger som er undergitt taushetsplikt og derfor *skal* unntas offentlighet. Dokumentet som sådan behøver likevel ikke unntas dersom ikke de gjenværende delene alene gir et åpenbart misvisende forhold. Vi ser en liten økning i bruken av paragrafen.



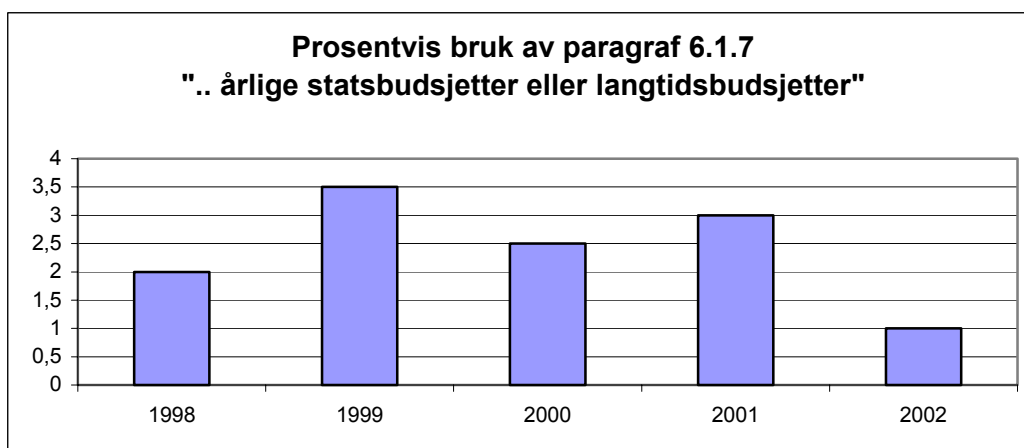
4.4.2 Paragraf 6

Paragraf 6 er i likhet med paragraf 5 (§5.1, §5.2a, §5.2b og §5.2c) en "kan" paragraf. Forhold hvor unntak kan vurderes gjelder blant annet "opplysninger som om de ble kjent, ville kunne skade rikets sikkerhet" (§ 6.1.1), "av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av statens, ... økonomi, lønns- eller personalforvaltning." (§6.1.2a), "Anmeldelse" §6.1.5), og "Dokument utarbeidet av et departement i forbindelse med de årlige statsbudsjetter eller langtidsbudsjetter" (§6.1.7).

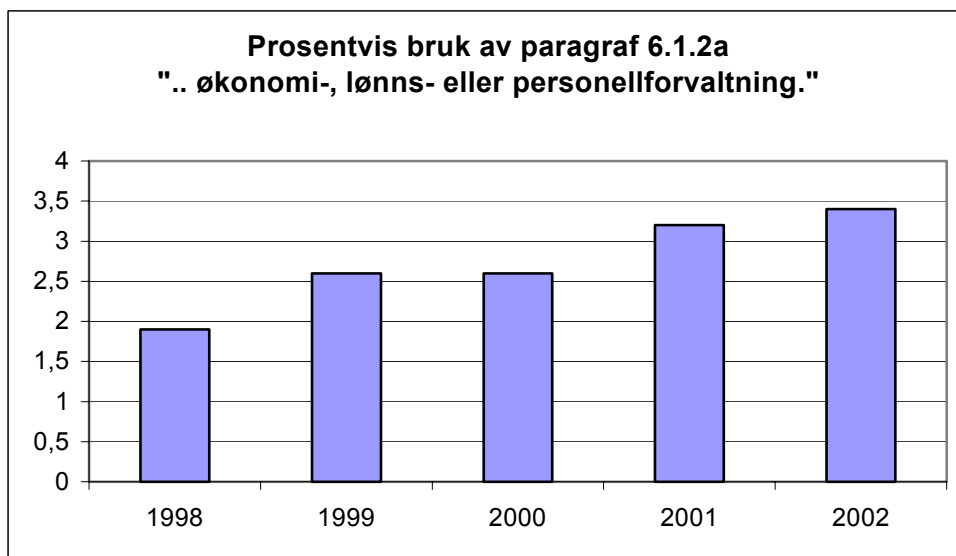
I 1998 og 1999 viste rundt 16 prosent av avslagene til paragraf 6.1.1. I 2000 og 2001 viste rundt 17 prosent av avslagene til paragrafen, mens vi ser et fall i 2002 til 13 prosent. Fra 13 til 17 prosent av alle dokumentene som blir unntatt offentlighet ville altså kunne skade rikets sikkerhet dersom de ble kjent. Det er med andre ord omtrent like mange dokumenter som blir unntatt offentlighet med begrunnelsen "rikets sikkerhet" som med begrunnelsen "taushetsplikt".



Paragrafen 6.1.7 gir unntak for dokumenter som gjelder utarbeidelse av de årlige statsbudsjetter eller langtidsbudsjetter. Som vi ser av diagrammet under varierer bruken av paragrafen fra år til år. Sett perioden (1998 – 2002) samlet sett er det i realiteten kun snakk om små endringer og vi kan ikke se noen klar tendens.



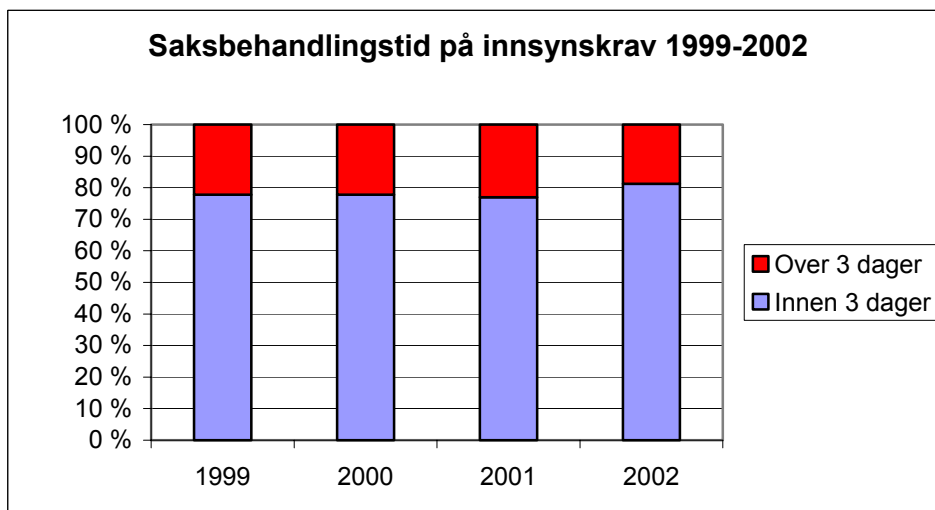
Som vist i diagrammet under ser vi imidlertid en tendens til økt bruk av paragraf 6.1.2a.



De resterende unntakene i paragraf 6 var nesten ikke brukt..

4.5 Saksbehandlingstid på innsynskrav

Som vi ser av diagrammet under blir rundt 80 prosent av innsynskravene behandlet innenfor rimelig tid (1-3 dager). For hvert femte dokument tar saksbehandlingen noe tid. Vi ser en svak positiv utvikling sett perioden over ett. Vi målte ikke innsynskrav i 1998.



4.6 Avsluttende kommentar

Departementene skiller seg fra hverandre i forhold til hvor mange dokumenter som ble unntatt offentlighet. Vi har ikke tilstrekkelig kunnskap til å si noe sikkert om årsakene til disse forskjellene. Høy eller lav avslagsprosent kan ikke alene oppfattes som et uttrykk for ulik praktisering av offentlighetsloven. Vi kan ikke utelukke at variasjonene i mengden avslag på innsynskrav er knyttet til de enkelte departementers spesielle saksområder. Noen av departementene mottar svært få innsynskrav, mens andre mottar svært mange. De med størst pågang mottar et innsynskrav for hvert fjerde dokument som journalføres. Man kan derfor ikke automatisk trekke den slutning at de departementene som unntar færrest dokumenter nødvendigvis praktiserer loven best.

For en oppsummering av resultatene fra undersøkelsen se første kapittel "Sammendrag av undersøkelsen" s. 5.



5 Oversikt over departementenes navn, med forkortelser

AAD	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
BFD	Barne- og familiedepartementet
FIN	Finansdepartementet
FID	Fiskeridepartementet
FD	Forsvarsdepartementet
HD	Helsedepartementet
JD	Justis- og politidepartementet
UFD	Utdannings- og forskningsdepartementet
KRD	Kommunal- og regionaldepartementet
KKD	Kultur- og kirke departementet
LD	Landbruksdepartementet
MD	Miljøvern departementet
NHD	Nærings- og handelsdepartementet
OED	Olje- og energidepartementet
SD	Samferdselsdepartementet
SOS	Sosialdepartementet
SMK	Statsministerens kontor
UD	Utenriksdepartementet



REFERANSER

Tittel:	Praktisering av offentlighetsloven i sentralforvaltningen
Forfatter(e):	John Nonseid / Liv Dalen
Statskonsults notatnummer:	Notat 2003:16
Prosjektnummer:	632
Prosjektnavn:	Undersøkelse av praktisering av offentlighet i departementene
Prosjektleder:	John Nonseid
Oppdragsgiver(e):	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Resymé:	<p>Formålet med undersøkelsen som blir presentert i denne rapporten, er å få grundigere kjennskap til hvordan offentlighetsloven praktiseres i departementene. Opplysningene som ligger til grunn innhentes månedlig fra samtlige departementer og Statsministerens kontor. Opplysningene er systematisert og vil danne grunnlag for årlige målinger, slik at det blir mulig å registrere endringer i praksis over tid. Statens informasjonstjeneste foretok første gang en slik undersøkelse i 1998. Årets rapport fra Statskonsult vil presentere resultatene fra 2002, samt se på utviklingen fra 1998 frem til 2002.</p>
Arbeidsområde:	<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering<input type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer<input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi<input checked="" type="checkbox"/> Kommunikasjonsutvikling<input type="checkbox"/> Internasjonalisering<input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
Emneord:	
Dato:	21.10.03
Sider:	25
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO