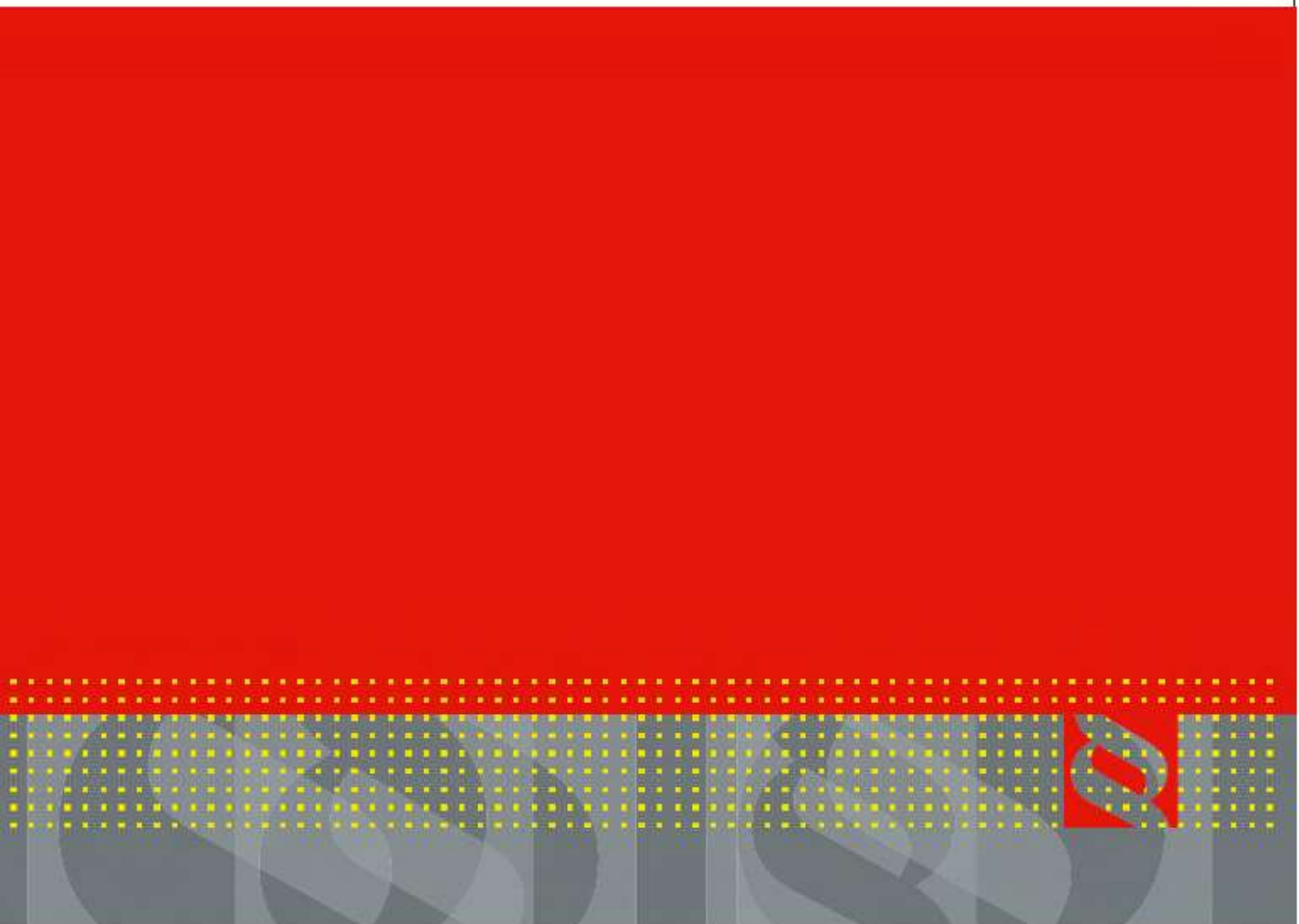




JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENTET

Rettleiar

# Rettleiar til offentleglova





JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENTET

Rettleiar

# Rettleiar til offentleglova



<b>1</b>	<b>INNLEIING .....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>KVIFOR HAR VI REGLAR OM INNSYN I OFFENTLEG VERKSEMD? ...</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>VERKEOMRÅDET TIL OFFENTLEGLOVA – KVA FOR ORGAN OG VERKSEMDER OFFENTLEGLOVA GJELD FOR .....</b>	<b>12</b>
3.1	Lova gjeld for offentlege organ.....	12
3.2	Sjølvstendige rettssubjekt utan tilknytning til stat eller kommune – private selskap og organisasjonar .....	13
3.3	Sjølvstendige rettssubjekt som det offentlege har ein dominerande påverknad over .....	14
3.3.1	Hovudregelen.....	14
3.3.2	Unntak for sjølvstendige rettssubjekt som driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private ..	18
3.3.3	Sjølvstendige rettssubjekt som gjennom forskrifta heilt eller delvis er haldne utanom lova .....	20
3.3.4	Eitt sjølvstendig rettssubjekt er omfatta av lova gjennom forskrifta .....	23
3.3.5	Overgangsreglar .....	24
3.4	Verkeområdet for reglane som gjennomfører vidarebruksdirektivet.....	25
3.5	Lova gjeld ikkje for gjeremål som domstolane har etter rettsstellovene m.m.....	26
3.6	Tilhøvet til miljøinformasjonslova .....	28
3.7	Omgrepet «organ» i offentleglova .....	29
<b>4</b>	<b>Hovudprinsippa om innsyn etter offentleglova .....</b>	<b>30</b>
4.1	Hovudregel – saksdokument i offentleg verksemd er offentlege .....	30
4.2	Kven kan krevje innsyn?.....	31
4.3	Kvar kan ein krevje innsyn?.....	32
4.4	Kva kan ein krevje innsyn i? .....	32
4.4.1	Innleiing.....	32
4.4.2	Innsyn i «saksdokument for organet» .....	33
4.4.2.1	Innleiing .....	33
4.4.2.2	Dokumentomgrepet.....	34
4.4.2.3	Innsynskravet må gjelde «saksdokument for organet» .....	35
4.4.2.4	Når kan ein krevje innsyn – frå kva tid skal eit dokument reknast som saksdokument for organet?.....	38
4.4.2.5	Utsett innsyn.....	40
4.4.2.5.1	Innleiing .....	40
4.4.2.5.2	Utsett innsyn fordi dokumenta som ligg føre gir eit direkte misvisande bilete av saka, og innsyn difor kan skade klare samfunnsinteresser eller private interesser.....	41
4.4.2.5.3	Utsett innsyn i dokument til eller frå Riksrevisjonen .....	42

4.4.2.5.4	Utsett innsyn inntil dokumentet er kome fram til den det vedkjem eller hendinga der det skal offentleggjerast har funne stad.....	43
4.4.3	Plikt til å etablere samanstillingar frå databasar.....	43
4.4.4	Innsyn i journalar og liknande register.....	45
4.4.4.1	Innleiing.....	45
4.4.4.2	Oversikt over reglane om journalføring og offentleg journal.....	46
4.4.4.3	Innsyn i journalen.....	47
4.5	Publisering av journalar og dokument på Internett.....	49
4.5.1	Tilgjengeleggjering av journalar på Internett.....	49
4.5.2	Tilgjengeleggjering av dokument på Internett.....	51
4.6	Forbod mot forskjellshandsaming.....	53
4.7	Bruk av offentleg informasjon.....	56
4.8	Gratisprinsippet.....	57
4.8.1	I utgangspunktet skal offentleg informasjon vere gratis.....	57
4.8.2	I visse tilfelle gir offentlegforskrifta høve til å ta betaling for innsyn.....	58
4.9	Meirinnsyn.....	63
4.9.1	Innleiing.....	63
4.9.2	Moment ein skal leggje vekt på i meirinnsynsvurderinga....	65
4.9.3	Framgangsmåten ved vurdering av meirinnsyn.....	66
4.9.4	Instruksar og retningsliner om meirinnsynsvurderinga.....	66
4.9.5	Meirinnsyn utanfor verkeområdet til offentleglova.....	67
<b>5</b>	<b>Unntak frå innsyn – generelle spørsmål.....</b>	<b>68</b>
5.1	Oversikt over unntaksføresegnene i offentleglova.....	68
5.2	Unntakseining.....	68
5.3	Vilkår for å gjere unntak at innsyn må kunne føre til skadelege verknader.....	71
5.4	På kva tidspunkt skal vurderinga av om det er unntaksplikt eller unntakshøve skje – førehandsklassifisering.....	71
<b>6</b>	<b>Opplysningar underlagde teieplikt – offentleglova § 13.....</b>	<b>73</b>
6.1	Offentleglova § 13 fyrste ledd.....	73
6.1.1	Innleiing.....	73
6.1.2	Offentleglova § 13 stiller ikkje opp reglar om teieplikt.....	73
6.1.3	Teieplikta må følgje av lov eller forskrift.....	73
6.1.4	Særleg om graderte dokument.....	74
6.2	Lovføresegner om teieplikt.....	75
6.2.1	Innleiing.....	75
6.2.2	Generelt om teieplikta etter forvaltningslova § 13.....	76
6.2.3	Teieplikt for opplysningar om personlege tilhøve etter forvaltningslova § 13.....	78
6.2.3.1	Generelt.....	78

6.2.3.2	Særleg om offentleg tilsette .....	82
6.2.4	Teieplikt for næringsopplysningar etter forvaltningslova § 13.....	84
6.2.5	Avgrensingar av teieplikta .....	87
6.2.5.1	Innleiing .....	87
6.2.5.2	Avgrensing av teieplikta på grunnlag av samtykke.....	88
6.2.5.3	Avgrensing av teieplikta når opplysningane er gitte i statistisk form eller er gjorde anonyme.....	89
6.2.5.4	Avgrensing av teieplikta når inga verneverdig interesse tilseier at opplysningane skal vere hemmelege.....	90
6.2.6	Høvet til å gjere unntak etter forvaltningslova § 13 for aktørar som ikkje er forvaltningsorgan.....	90
<b>7</b>	<b>Interne dokument til bruk for saksførebuinga .....</b>	<b>91</b>
7.1	Innleiing .....	91
7.2	Unntaket for organinterne dokument.....	91
7.2.1	Generelt .....	91
7.2.2	Kva er eitt og same organ? .....	93
7.2.2.1	Særleg om departement, direktorat osv.....	93
7.2.2.2	Kommunar og fylkeskommunar .....	93
7.2.2.3	Særleg om utval, arbeidsgrupper osv.....	94
7.2.2.4	Særleg om sjølvstendige rettssubjekt.....	94
7.2.3	Dokumentet må vere utarbeidd av organet sjølv.....	94
7.2.4	Dokumentet må vere utarbeidd til organet si interne saksførebuing .....	95
7.2.5	Dokumentet må vere internt.....	95
7.2.6	Dokument som ikkje er omfatta av unntakshøvet for organinterne dokument .....	96
7.2.7	Avgrensing av unntakshøvet for organinterne dokument i offentlegforskrifta.....	98
7.3	Dokument innhenta utanfrå for den interne saksførebuinga....	98
7.3.1	Generelt om unntakshøvet for dokument innhenta frå andre.....	98
7.3.2	Unntak frå innsyn for dokument innhenta frå underordna organ.....	99
7.3.2.1	Generelt .....	99
7.3.2.2	Mottakarorganet må vere overordna avsenderorganet.....	99
7.3.2.3	Dokumentet må vere utarbeidd av eit underordna organ .....	101
7.3.2.4	Dokumentet må vere til bruk for saksførebuinga i eit overordna organ.....	101
7.3.2.5	Dokumentet må vere innhenta av det overordna organet	102
7.3.2.6	Dokumentet må vere internt.....	103

7.3.2.7 Unntak må vere naudsynt for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar .....	103
7.3.3 Unntak for dokument som eit departement har innhenta frå eit anna departement til bruk i den interne saksførebuinga si .....	105
7.3.4 Unntak for del av dokument som er innhenta utanfrå og som inneheld råd og vurderingar av korleis eit organ bør stille seg i ei sak.....	106
7.3.4.1 Generelt om unntakshøvet etter § 15 andre ledd.....	106
7.3.4.2 Unntaket gjeld berre for råd og vurderingar av korleis mottakarorganet bør stille seg i ei sak .....	107
7.3.4.3 Unntak må vere påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking av det offentlege sine interesser i saka .....	108
7.3.4.4 Dokumentet må vere innhenta av mottakarorganet til bruk for den interne saksførebuinga.....	109
7.3.5 Unntak for dokument om innhenting av dokument til bruk for saksførebuinga .....	109
7.3.6 Unntak for innkallingar til og referat frå møte.....	110
7.3.7 Høyringsbrev og høyringsfråsegner .....	111
7.4 Unntakshøvet for interne dokument i kommunar og fylkeskommunar .....	113
7.4.1 Generelle utgangspunkt.....	113
7.4.2 Offentleglova § 16 fyrste ledd – dokument i kommunar og fylkeskommunar som unntaka i §§ 14 og 15 ikkje gjeld for ..	113
7.4.3 Offentleglova § 16 andre ledd og tredje ledd – dokument i kommunar og fylkeskommunar som unntaket i § 14 ikkje gjeld for .....	115
7.4.3.1 Offentleglova § 14 gjeld ikkje for dokument frå eller til særlovsorgan og kommunale og fylkeskommunale føretak .....	115
7.4.3.2 Unntaket i § 14 gjeld ikkje for dokument frå eller til ei kommunal eller fylkeskommunal eining med sjølvstendig avgjerdsrett.....	117
7.4.3.3 Tilfelle der unntaket i § 14 likevel gjeld for dokument frå eller til ei kommunal eller fylkeskommunal eining på område der eininga har sjølvstendig avgjerdsrett.....	119
7.5 Meirinnsyn i interne dokument.....	120
<b>8 Unntak på grunn av innhaldet i dokumentet .....</b>	<b>123</b>
8.1 Generelt.....	123
8.2 Unntak for visse dokument som gjeld Det Kongelege Hoff....	123
8.3 Unntak for dokument eit organ har utarbeidd eller motteke som part i rettssak.....	124

8.4	Unntak for dokument som blir utveksla under konsultasjonar med Sametinget og samiske organisasjonar ..	125
8.5	Unntak av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser .....	126
8.5.1	Innleiing.....	126
8.5.2	Nærare om kva som ligg i vilkåret om at unntak må vere påkravd av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser..	127
8.5.3	Nærare om unntakshøvet etter § 20 fyrste ledd .....	129
8.5.4	Offentleglova § 20 andre ledd – opplysningar i offisielle dokument som gjeld internasjonal normutvikling .....	134
8.5.5	Nærare om unntakshøvet etter § 20 tredje ledd .....	135
8.5.6	Meirinnsynsvurderinga.....	136
8.6	Unntak av omsyn til nasjonale forsvars- og tryggingssinteresser .....	136
8.7	Unntak i visse budsjettsaker.....	137
8.8	Unntak av omsyn til det offentlege sin forhandlingsposisjon m.m. – § 23.....	138
8.8.1	Innleiing.....	138
8.8.2	Unntak av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomi-, løns- og personalforvaltninga til organet .....	138
8.8.3	Unntak frå innsyn for opplysningar som gjeld forhandlingar om rammeavtalar med landbruks-, fiskeri- og reindriftsorganisasjonane .....	140
8.8.4	Unntak for tilbod og protokollar i saker om offentlege innkjøp .....	141
8.8.5	Unntak for dokument som gjeld utøving av eigarskap i selskap .....	142
8.9	Unntak for kontroll- og reguleringstiltak .....	142
8.10	Unntak for dokument om lovbrøt.....	144
8.11	Unntak for opplysningar som kan lette gjennomføringa av straffbare handlingar.....	146
8.12	Unntak for opplysningar som kan utsetje enkeltpersonar for fare .....	147
8.13	Unntak for opplysningar som kan lette gjennomføring av handlingar som kan skade delar av miljøet som er særleg utsette eller truga av utrydding .....	148
8.14	Unntak i tilsetjingssaker m.m. – søkjarlister.....	148
8.14.1	Unntak for dokument i sak om tilsetjing eller forfremjing i offentlig teneste.....	148
8.14.2	Nominasjonsvedtak og røysterresultat ved utnemning av biskop .....	150
8.14.3	Innsyn i søkjarlister .....	150
8.15	Unntak for eksamenssvar, eksamensoppgåver o.l. ....	152
8.16	Unntak for karakterar og vitnemål.....	153

8.17	Unntak for opplysningar rundt tildeling av prisar og liknande	154
8.18	Unntak for personbilete innteke i personregister .....	154
8.19	Unntak for opplysningar som er innhenta ved vedvarande eller regelbunde gjenteke personovervaking .....	155
8.20	Unntak for opplysningar om forskingsidear og forskningsprosjekt.....	155
8.21	Unntak i offentlegforskrifta for visse dokument og journalar..	157
<b>9</b>	<b>Handsaming av innsynskrav .....</b>	<b>161</b>
9.1	Innsynskravet – kravet til identifikasjon.....	161
9.2	Kva organ som avgjer innsynskravet og korleis avgjerd skal skje.....	162
9.3	Kor lang tid organet kan bruke på å avgjere innsynskravet ...	164
9.4	Korleis organet skal gi innsyn.....	165
9.4.1	Organet avgjer i utgangspunktet sjølv korleis det skal gi innsyn .....	165
9.4.2	Rett til kopi .....	165
9.4.3	Utlån av dokument – munnleg orientering.....	167
9.4.4	Plikt til å gi opplysningar om immaterielle rettar i visse tilfelle .....	168
9.4.5	Korleis gi innsyn der berre delar av eit dokument er offentleg .....	168
9.5	Avslag og grunngiving.....	169
9.5.1	Avslag skal vere skriftleg og grunngitt.....	169
9.5.2	Krav om nærare grunngiving.....	170
<b>10</b>	<b>Klage og andre kontrollordningar .....</b>	<b>172</b>
10.1	Klageordninga etter offentleglova .....	172
10.2	Rett til å klage som om innsynskravet var avslått dersom det ikkje er avgjort innan fem arbeidsdagar .....	175
10.3	Klagesaksførebuing og sakshandsaming i klageinstansen .....	177
10.4	Tvangsgjennomføring av vedtaket til klageinstansen .....	178
10.5	Andre kontrollordningar for oppfølging av offentleglova .....	178
10.5.1	Klage til Sivilombodsmannen.....	178
10.5.2	Domstolskontroll .....	179

## Vedlegg

<b>1</b>	<b>Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova) .....</b>	<b>181</b>
<b>2</b>	<b>Forskrift 17. oktober 2008 nr. 1119 til offentleglova (offentlegforskrifta).....</b>	<b>193</b>

# 1 Innleiing

Den nye offentleglova (lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)) tok til å gjelde 1. januar 2009. Lova avløyste lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen, som vart oppheva frå same dato. Denne sistnemnde lova vil vidare i denne rettleiaren bli omtala som «offentlegheitslova 1970».

Det mest sentrale føremålet med den nye lova er å styrkje retten til innsyn i saksdokument i forvaltninga. Den nye offentleglova utvidar på fleire område retten til innsyn samanlikna med offentlegheitslova 1970, ved at lova omfattar fleire verksemdar og inneber ei utviding av kva slags informasjon det kan krevjast innsyn i. Vidare er høvet til å gjere unntak frå innsyn innsnevra. Dessutan har den som krev innsyn fått sterkare rettar under sakshandsaminga av innsynskravet.

Frå 1. januar 2009 har offentleglova gjeldt for alle dokument hos alle organ som er omfatta av lova, dersom det ikkje unntaksvis er gitt særlege reglar som fastset andre løysingar. Det vil seie at hovudregelen er at innsyn i alle dokument skal vurderast ut frå reglane i den nye lova, utan omsyn til kor gammalt dokumentet er. Sidan den nye lova innsnevrar unntakshøvet, vil dette kunne innebære at dokument som det tidlegare var høve til å nekte innsyn i no er offentlege.

Offentleglova gjennomfører òg EF-direktivet 2003/98/EF om vidarebruk av informasjon frå den offentlege sektoren. Den nye lova gjer det dermed enklare for dei som ynskjer å vidarebruke offentlig informasjon i kommersiell eller ikkje-kommersiell verksemd.

Samanlikna med offentlegheitslova 1970 er føresegnene i offentleglova meir presist utforma, og difor i mange tilfelle lengre enn dei tilsvarande føresegnene i den tidlegare lova. Bakgrunnen for dette er eit ynskje om at sjølve lovteksten skal gi betre uttrykk for kva for dokument eller opplysningar det er høve til å nekte innsyn i, slik at lova skal vere lettare å bruke både for ålmenta og for verksemdene ho gjeld for.

Førearbeida til offentleglova er utgreiinga frå offentleglovutvalet, NOU 2003: 30, Ot.prp. nr. 102 (2004-2005), Ot.prp. nr. 9 (2005-2006) og Innst. O. nr. 74 (2005-2006). Den fyrstnemnde odelstingsproposisjonen gir utførlege merknader til dei einskilte føresegnene i lova.

Føresegna i § 26 fjerde ledd vart tilføydd ved lov 30. januar 2009 nr. 7. Førearbeida til denne endringslova er Ot.prp.nr.13 (2008-2009) og Innst. O. nr. 29 (2008–2009).

Ved kongeleg resolusjon 17. oktober 2008 vart det fastsett ei forskrift til offentleglova, forskrift 17. oktober 2008 nr. 1119 til offentleglova (offentlegforskrifta). Også offentlegforskrifta tok til å gjelde 1. januar 2009, med unntak for § 6 om Offentleg elektronisk postjournal. Forskrifta gir ein del viktige utfyllande reglar til lova, mellom anna når det gjeld avgrensinga av verkeområdet for sjølvstendige rettssubjekt, unntakshøve, høvet til å ta betalt ved innsyn og tilgjengeleggjering av journalar og dokument på Internett. Den kongelege resolusjonen gir utførlege merknader til dei einskilde føresegnene i forskrifta.

På same måte som rettleiaren til offentlegheitslova 1970 gir denne rettleiaren ei oversikt over dei ulike føresegnene i offentleglova, og korleis Lovavdelinga i Justisdepartementet meiner dei skal praktiserast. Hovuddelen av rettleiaren omhandlar unntaksføresegnene i lova, då desse utgjer det området som har skapt dei fleste problema i praksis, og truleg vil gjere det også i framtida. Rettleiaren omhandlar òg reglane i offentlegforskrifta. Det nærare innhaldet i rettleiaren byggjer i stor grad på merknadene til dei einskilde paragrafane i Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) og i den kongelege resolusjonen 17. oktober 2008.

Denne fyrste versjonen av rettleiaren er tilgjengeleg i elektronisk versjon på Justisdepartementets side på [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no) og i trykt versjon. Seinare versjonar vil berre liggje føre i elektronisk versjon på Internett.

## 2 KVIFOR HAR VI REGLAR OM INNSYN I OFFENTLEG VERKSEMD?

Retten til innsyn i offentleg verksemd er eit grunnleggjande demokratisk prinsipp, og har etter kvart vorte solid forankra i lovverk og praksis, både nasjonalt og internasjonalt. Dei grunnleggjande omsyna som ligg bak prinsippet blir gjerne omtala som:

- demokratiomsynet, det at borgarane gjennom tilgang på informasjon kan få innsikt i samfunnsspørsmål, få betre grunnlag for å ta del i samfunnsdebatten, og bli aktive deltakarar i det demokratiske samfunnet vårt,
- kontrollomsynet, at borgarane og media gjennom innsyn har høve til å kontrollere styresmaktene, og slik avsløre kritikkverdige og uheldige tilhøve, og
- omsynet til rettstryggleik, gjennom at dei ulike aktørane kan skaffe seg kjennskap til forvaltningspraksis og grunnlaget for dette, noko som motverkar usakleg forskjellshandsaming og andre former for kritikkverdig bruk av makt og kompetanse.

Vidare er det eit sentralt moment at forvaltninga er ein viktig informasjonsbank, og at borgarane gjennom innsynsretten får tilgang til den viktige ressursen kvalitetssikra offentleg informasjon i seg sjølv er. I tillegg er openheit rundt offentlege dokument eigna til å skape tillit til forvaltninga. Omfattande hemmelegghald ville lettare føre til mistanke om at tilhøve ikkje blir handsama i samsvar med regelverket, eller at det ligg føre andre uheldige omstende.

Desse omsyna kjem då òg til uttrykk i føremålsføresegna i offentleglova § 1, der det heiter at «Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon.» Offentlegheitslova 1970 hadde inga tilsvarende føresegn, og dei grunnleggjande omsyna kjem såleis betre til uttrykk i den nye lova. Det er særskild viktig å ha føremålet med lova for auge, og å opptre lojalt i samsvar med dette ved handsaminga av innsynskrav.

# **3 VERKEOMRÅDET TIL OFFENTLEGLOVA – KVA FOR ORGAN OG VERKSEMDER OFFENTLEGLOVA GJELD FOR**

## ***3.1 Lova gjeld for offentlege organ***

Det generelle verkeområdet til lova, det vil seie kva organ og verksemdar lova gjeld for, går fram av offentleglova § 2. Paragrafen peikar med andre ord ut kva for organ og verksemdar innsynsretten etter offentleglova kan brukast overfor.

Det følgjer av fyrste ledd bokstav a at lova gjeld for «staten, fylkeskommunane og kommunane», det vil seie offentlege organ. Dette er tilsvarende verkeområde for offentlege organ som i offentlegheitslova 1970.

Institusjonar og verksemdar som er ein organisatorisk del av den statlege, fylkeskommunale eller kommunale forvaltninga, er omfatta av lova, utan omsyn til kva type verksemd dei driv. Vidare er folkevalde og politisk utpeika organ, slik som regjeringa, kommunestyre og fylkesting, omfatta av lova, og tilsvarende gjeld for administrative organ som departement, direktorat, fylkesmenn, regional statsadministrasjon og kommunal administrasjon. Dessutan fell statlege og kommunale råd, nemnder og utval inn under offentleglova utan omsyn til om dei er faste eller mellombelse, og uavhengig av om medlemmane er valde, oppnemnde eller utnemnde.

Offentlege tenesteytande institusjonar som til dømes eldreheimar, skular og universitet er omfatta av offentleglova etter dette alternativet, med mindre dei er organiserte som sjølvstendige rettssubjekt (til dømes som aksjeselskap). Det same gjeld forvaltningsbedrifter og kommunale føretak etter kommunelova kapittel 11. Offentlege forskingsinstitusjonar og andre statlege spesialorgan som ikkje er organiserte som sjølvstendige rettssubjekt vil òg vere omfatta av lova etter føresegna i bokstav a. Dette gjeld til dømes Noregs forskingsråd, Norsk romsenter, Likestillings- og diskrimineringsombodet og Barneombodet.

Domstolane er å rekne som organ for staten, og dei er difor omfatta av offentleglova. Ein stor del av dokumenta i domstolane fell likevel utanfor verkeområdet til lova, av di dei er knytte til gjeremål som domstolane

har etter rettsstellovene, jf. punkt 3.5 nedanfor.

Offentleglova gjeld berre for norske forvaltningsorgan. Norske forvaltningsorgan i utlandet, til dømes ambassadar, konsulat og andre utanriksstasjonar, er omfatta av lova. Lova regulerer derimot ikkje verksemda i internasjonale organisasjonar som Noreg er medlem av, slik som til dømes EFTA og Nordisk råd. Dette gjeld òg for kontor slike organisasjonar har i Noreg.

Offentleglova gjeld for organ som er omfatta av lova og som er lokaliserte på Svalbard, så lenge anna ikkje blir fastsett av Kongen, jf. § 2 femte ledd. Det er ikkje gitt reglar som fastset at lova ikkje gjeld på Svalbard.

Sjølvstendige rettssubjekt, det vil seie verksemder som ikkje er ein organisatorisk del av stat, fylkeskommune eller kommune, til dømes eit aksjeselskap eller ei stifting, vil aldri kunne reknast som ein del av stat eller kommune. Sjølvstendige rettssubjekt vil likevel kunne vere omfatta av lova etter føresegnene i § 2 fyrste ledd bokstav c og d, sjå punkt 3.3 nedanfor.

Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombodsmann for forvaltninga og andre organ for Stortinget er ikkje omfatta av offentleglova, jf. § 2 fjerde ledd. Stortinget har fastsett egne reglar om innsynsrett hos desse organa. Brev eller andre skriv som eit organ eller ei verksemd som er omfatta av lova har motteke frå eller sendt til Stortinget eller eit organ for Stortinget, vil likevel vere omfatta av lova, og såleis av innsynsretten hos det aktuelle organet eller verksemda.

For organ som er omfatta av bokstav a gjeld lova for heile verksemda i organet. Dette inneber at lova ikkje berre vil gjelde for myndigheitstutøving, men òg mellom anna for andre forvaltningsoppgåver, forretningsdrift, personalforvaltning og annan internadministrasjon.

### **3.2 Sjølvstendige rettssubjekt utan tilknytning til stat eller kommune – private selskap og organisasjonar**

Sjølvstendige rettssubjekt utan tilknytning til det offentlege, til dømes selskap og organisasjonar, er ikkje omfatta av offentleglova. Slik var det også etter offentlegheitslova 1970. Dersom slike rettssubjekt har fått myndigheit til å gjere enkeltvedtak eller utferde forskrift, vil likevel denne delen av verksemda hos slike rettssubjekt vere omfatta av lova.

Dette følger av offentleglova § 2 fyrste ledd bokstav b. Denne føresegna vidarefører § 1 fyrste ledd tredje punktum i offentlegheitslova 1970. At rettssubjekt som ikkje er ein del av stat, fylkeskommune eller kommune vil vere omfatta av offentleglova for den delen av verksemda som går ut på å gjere enkeltvedtak eller utferde forskrifter, gjeld òg for rettssubjekt som er fullt ut atte eller på annan måte er dominerte av private. Slike vedtak er uttrykk for klassisk utøving av myndigheit, og dokumenta som er knytte til slike vedtak skal difor vere offentlege, uavhengig av kven som gjer vedtaka. Eksempel på ei privat verksemd som utøver slik kompetanse er Det Norske Veritas.

### **3.3 Sjølvstendige rettssubjekt som det offentlege har ein dominerande påverknad over**

#### **3.3.1 Hovudregelen**

Etter offentlegheitslova 1970 var det klare utgangspunktet at sjølvstendige rettssubjekt ikkje var omfatta av lova, utanom i tilfelle der slike rettssubjekt gjorde enkeltvedtak eller utferda forskrift. Dette gjaldt sjølv om slike rettssubjekt var fullt ut atte av det offentlege eller det offentlege på annan måte hadde dominerande påverknad over rettssubjektet. I særlege tilfelle vart det likevel lagt til grunn at sjølvstendige rettssubjekt kunne vere omfatta av lova. Dette måtte i så fall avgjerast ut frå ei konkret heilskapsvurdering, noko som gav uklare rammer for i kva tilfelle eit sjølvstendig rettssubjekt var omfatta av lova.

I den nye lova § 2 fyrste ledd bokstav c og d og fyrste ledd andre punktum er det gitt reglar om når sjølvstendige rettssubjekt er omfatta av lova. Dette gir klarare rammer for vurderinga. Reglane inneber også at verkeområdet til lova er vorte vesentleg utvida i høve til offentlegheitslova 1970 når det gjeld sjølvstendige rettssubjekt.

Tanken bak reglane i offentleglova § 2 fyrste ledd bokstav c og d er at sjølvstendige rettssubjekt som det offentlege har ein dominerande påverknad over skal vere omfatta av lova. Grunngevinga for at slike sjølvstendige rettssubjekt bør vere omfatta av lova, er at verksemda i realiteten handlar om forvaltning av kapital og andre ressursar som er underlagde offentleg kontroll. Verksemdene bør difor òg vere opne for innsyn frå ålmenta. Dette gjeld utan omsyn til kva slags verksemd rettssubjekta driv, og det er såleis ikkje noko krav om at dei til dømes må gjere enkeltvedtak eller utferde forskrift. Offentleglova § 2 fyrste ledd bokstav c gjeld sjølvstendige rettssubjekt som har eigarar, medan bokstav d gjeld sjølvstendige rettssubjekt der det offentlege kan påverke

gjennom rett til å velje medlemmer til det øvste organet i rettssubjektet, uavhengig av eigarskap.

Etter bokstav c vil eit sjølvstendig rettssubjekt vere omfatta av lova dersom stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet.

Etter bokstav d vil eit sjølvstendig rettssubjekt vere omfatta av lova dersom stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet i rettssubjektet. Bokstav d vil fyrst og fremst vere aktuell for stiftingar og andre sjølveigande rettssubjekt, men er ikkje avgrensa til berre å gjelde slike rettssubjekt.

Dersom vilkåra i § 2 fyrste ledd bokstav c eller d fyrst er oppfylde for eit rettssubjekt, vil lova gjelde for alle delar av verksemda i rettssubjektet, uavhengig av kva type verksemd det driv.

Eit rettssubjekt som oppfyller vilkåra i offentleglova § 2 fyrste ledd bokstav c eller d vil likevel ikkje vere omfatta av lova dersom rettssubjektet hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private, jf. lova § 2 fyrste ledd andre punktum, som er nærare omtala i punkt 3.3.2. Rettssubjekt som elles ville vore omfatta av lova etter § 2 fyrste ledd bokstav c eller d, kan òg haldast utanom lova gjennom føresegner i forskrift fastsett i medhald av § 2 andre ledd fyrste og andre punktum. Det er gitt ein del slike føresegner, sjå nærare om desse i punkt 3.3.3. Det er også høve til å fastsetje i forskrift at sjølvstendige rettssubjekt som har tilknytning til stat eller kommune, men som ikkje oppfyller vilkåra i § 2 fyrste ledd bokstav c eller d, eller som fell utanfor etter § 2 fyrste ledd andre punktum, likevel skal vere omfatta av lova, sjå punkt 3.3.4.

Offentleglova § 2 fyrste ledd bokstav c vil til dømes kunne føre til at aksjeselskap, ansvarlege selskap eller andre typar selskap som blir rekna som sjølvstendige rettssubjekt vil vere omfatta av lova. Lova vil etter § 2 fyrste ledd bokstav c gjelde for eit sjølvstendig rettssubjekt dersom stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet. Det avgjerande er såleis ikkje kor stor eigardel det offentlege har, men om eigardelen gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet. I praksis vil ein eigardel på meir enn halvparten

oftast òg gi eit fleirtal av røystene i dette organet. I dei selskapa der det er aksjeklasser det ikkje er knytt røysterett til, vil vilkåret vere oppfylt dersom det offentlege eig så mange aksjar i ein aksjeklasse som det er knytt røysterett til, at det har eit fleirtal av røystene, sjølv om det offentlege totalt sett eig mindre enn halvparten av aksjane i selskapet når òg dei aksjane det ikkje er knytt røysterett til blir rekna med.

I dei tilfella der fleire kommunar eller fylkeskommunar, eller både staten og ein eller fleire kommunar, har eigardelar i eit selskap, er det den totale eigardelen det offentlege sit med som er avgjerande. Med andre ord skal eigardelane som til dømes fleire kommunar sit med leggjast saman når det skal takast stilling til om det ligg føre ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet. Sjølv om ikkje éin kommune eller staten åleine har ein eigardel som gjer meir enn halvparten av røystene i det øvste organet, vil lova gjelde for selskapet dersom det offentlege til saman har ein slik eigardel. Til dømes vil vilkåret vere oppfylt dersom tre kommunar kvar eig 20 prosent av aksjane med røysterett i eit aksjeselskap, eller dersom staten eig 15 prosent, ein fylkeskommune 20 prosent og ein kommune 25 prosent. Det avgjerande er såleis om det offentlege samla sett har eigardelar som gir meir enn halvparten av røystene.

Det skal takast omsyn til både direkte og indirekte eigarskap ved vurderinga av om kravet til eigardel i § 2 fyrste ledd bokstav c er oppfylt. Det inneber at det ikkje berre skal takast omsyn til eigardelar som er direkte åtte av stat, fylkeskommune eller kommune, men også eigardelar disse indirekte kontrollerer. Eigardelar som er åtte av rettssubjekt som oppfyller vilkåra i § 2 fyrste ledd bokstav c og d står dermed i same stilling som eigardelar som er direkte åtte av stat, fylkeskommune eller kommune. Til dømes vil aksjeselskap A oppfylle vilkåret i § 2 fyrste ledd bokstav c, og såleis vere omfatta av lova, dersom selskap B, som er omfatta av lova etter § 2 fyrste ledd bokstav c eller d, har eigardelar i selskap A som gir meir enn halvparten av røystene på generalforsamlinga i selskap A. Det offentlege vil i slike tilfelle, gjennom eigardelane eller retten til å velje medlemmer med røysterett i det øvste organet i selskap B, ha moglegheit til å avgjere korleis røystene til selskap B skal brukast på generalforsamlinga i selskap A. Vidare vil eit aksjeselskap der fleire rettssubjekt som er omfatta av fyrste ledd bokstav c eller d til saman har eigardelar som gir meir enn halvparten av røystene på generalforsamlinga, vere omfatta av lova. Det same gjeld sjølv sagt òg der eit selskap som er omfatta av fyrste ledd bokstav c eller d og eit offentleg organ til saman har eigardelar som gir meir enn halvparten av røystene.

Til dømes vil aksjeselskap A vere omfatta av lova dersom selskap B, som er omfatta av lova, eig 20 % av aksjane med røysterett i selskap A, og kommune C eig 31 % av aksjane med røysterett i selskap A.

Når eit sjølvstendig rettssubjekt, som oppfyller vilkåra i offentleglova § 2 fyrste ledd bokstav c eller d, sit med eigardelar i eit anna rettssubjekt, skal det takast omsyn til desse eigardelane ved vurderinga av om det andre rettssubjektet oppfyller vilkåret i § 2 fyrste ledd bokstav c, sjølv om rettssubjektet som sit på eigardelane fell utanom lova etter § 2 fyrste ledd andre punktum eller etter føresegner i forskrift fastsett i medhald av § 2 andre ledd fyrste og andre punktum. Dette følgjer av at det offentlege også i slike tilfelle vil ha moglegheit til å avgjere korleis røystene til selskapet som fell utanom lova skal brukast i det øvste organet i det andre selskapet.

Offentleglova § 2 fyrste ledd bokstav d omhandlar situasjonar der det offentlege kan utøve dominerande påverknad over eit sjølvstendig rettssubjekt på anna grunnlag enn gjennom eigarskap. Etter bokstav d vil eit sjølvstendig rettssubjekt vere omfatta av lova dersom stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet i rettssubjektet. Denne føresegna vil fyrst og fremst vere relevant for sjølvstendige rettssubjekt som ikkje har eigarar, slik som til dømes stiftingar, organisasjonar og foreiningar. Men ho vil òg kunne føre til at selskap og andre sjølvstendige rettssubjekt med eigarar blir omfatta av lova dersom stat, fylkeskommune eller kommune på anna grunnlag enn eigarskap har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet i slike rettssubjekt.

På same måte som etter bokstav c, er det etter bokstav d den totale påverknaden det offentlege har som er avgjerande. Dersom staten, fleire kommunar eller fylkeskommunar ikkje kvar for seg har rett til å velje eit fleirtal av medlemmene med røysterett i det øvste organet, vil likevel eit sjølvstendig rettssubjekt vere omfatta av lova dersom fleire offentlege instansar til saman har rett til å velje meir enn halvparten av desse medlemmene. Og på same vis som etter bokstav c skal det takast omsyn både til ein direkte og ein indirekte rett til å velje medlemmer i det øvste organet i rettssubjektet. Det vil seie at dersom ein rett til å peike ut medlemmer ligg til eit sjølvstendig rettssubjekt som er omfatta av § 2 fyrste ledd bokstav c eller d, skal denne retten telje med ved vurderinga etter bokstav d. Det blir elles vist til den noko nærare omtala av desse spørsmåla ovanfor i tilknytning til bokstav c, då løysingane blir dei same også etter bokstav d.

Det avgjerande etter § 2 fyrste ledd bokstav c og d vil vere om det offentlege faktisk har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i eit rettssubjekt, eller på anna grunnlag har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i eit rettssubjekt. Om det offentlege faktisk brukar retten sin har ikkje noko å seie. Lova vil med andre ord til dømes gjelde for eit aksjeselskap der eit offentlig organ har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene på generalforsamlinga, sjølv om det offentlege organet ikkje møter på generalforsamlinga i selskapet.

Lov 30. august 1991 nr. 71 om statsføretak (statsføretakslova) § 4 bestemte tidlegare at offentlegheitslova 1970 ikkje gjaldt for statsføretak. Denne føresegna i statsføretakslova vart oppheva samstundes med at offentleglova tok til å gjelde (1. januar 2009). Dette inneber at spørsmålet om statsføretak er omfatta av offentleglova må vurderast etter reglane i offentleglova § 2. Sidan statsføretak er fullt ut åtte av staten, vil dei vere omfatta av lova, om ikkje det aktuelle føretaket er omfatta av avgrensinga i § 2 fyrste ledd andre punktum, eller er halde utanom lova gjennom forskrifta.

### **3.3.2 Avgrensing for sjølvstendige rettssubjekt som driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private**

Etter § 2 fyrste ledd andre punktum vil lova likevel ikkje gjelde for sjølvstendige rettssubjekt som går inn under bokstav c eller d dersom rettssubjekta hovudsakleg driv næringsverksemd i direkte konkurranse med og på same vilkår som private. Denne føresegna medfører at selskap som til dømes Statoil ASA og Telenor ASA fell utanfor verkeområdet til lova, sjølv om staten har ein slik eigardel i desse selskapa at vilkåret i § 2 fyrste ledd bokstav c er oppfylt.

For at eit rettssubjekt skal falle utanom lova krevst det at verksemda hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private. At berre mindre delar av verksemda er utsette for konkurranse vil såleis ikkje medføre at lova ikkje gjeld. Det kan ikkje givast noko eksakt svar på kor stor del av verksemda som må vere utsett for konkurranse for at dette vilkåret skal vere oppfylt, men det er klart at det krevst at meir enn halvparten av verksemda skal vere utsett for konkurranse. Derimot kan det ikkje krevjast at alle eller nesten alle delane av verksemda skal vere utsette for konkurranse.

Eit anna spørsmål er korleis vurderinga av om verksemda hovudsakleg er utsett for konkurranse skal skje. Er til dømes kva omsetnad ulike delar av verksemda har, talet på tilsette eller andre tilhøve avgjerande ved vurderinga? Det vil truleg ikkje vere rett å byggje denne vurderinga aleine på enkeltmoment som til dømes omsetnad. Det bør i staden skje ei heilskapsvurdering der det mellom anna blir teke omsyn til kor stor del av den samla omsetnaden, fortjenesta, talet på tilsette, verdien av driftsmidla og marknadsverdien som knyter seg til dei delane av verksemda som er utsette for konkurranse.

Vurderinga av om verksemda hovudsakleg driv næring i konkurranse med private må skje for verksemda under eitt. Dette inneber at anten vil heile verksemda falle utanom lova, også eventuelle delar som ikkje er utsette for konkurranse, eller så vil heile verksemda vere omfatta av lova, også konkurranseutsette delar av ho.

Vidare vil det ikkje kunne takast omsyn til einkvar form for konkurranse ei verksemd er utsett for. Det må dreie seg om direkte konkurranse, og det er såleis berre konkurranse innanfor ei verksemd sin hovudmarknad som det kan takast omsyn til. Dette inneber for det fyrste at det må dreie seg om nokolunde same produkt eller teneste, til dømes vil det ikkje vere relevant å ta omsyn til at AS Vinmonopolet er utsett for konkurranse frå private butikkar som sel øl og liknande alkoholhaldige produkt, sjølv om slike produkt til dels kan dekkje same behov som polvarene sterkøl, vin og brennevin. Tilsvarande vil ikkje konkurranse frå andre transportmiddel som til dømes privatbil eller fly vere relevant i vurderinga av ei verksemd som driv jernbanetransport. For det andre inneber dette at dei aktuelle produkta eller tenestene må bli tilbydde på nokolunde same måte. Det vil til dømes ikkje vere direkte konkurranse etter lova dersom ei verksemd som tilbyr produkt eller tenester frå butikkar i Noreg er utsett for konkurranse ved at nordmenn kan handle dei same produkta eller tenestene i utlandet eller frå utlandet via Internett. Lova vil såleis gjelde for AS Vinmonopolet sjølv om verksemda er utsett for noko konkurranse ved at nordmenn handlar i utlandet og gjennom taxfree-handel.

Sjølv om ei verksemd er utsett for direkte konkurranse, vil ikkje dette føre til at lova ikkje gjeld for verksemda dersom ho ikkje driv på same vilkår som konkurrentane. Dette inneber at lova vil gjelde for rettssubjekt som er utsette for konkurranse, dersom rettssubjekta har føremoner framfor sine private konkurrentar, til dømes i form av subsidiar eller liknande tilhøve. Vilkåret er i røynda berre ei presisering av

konkurransvilkåret, fordi det ikkje vil vere nokon verkeleg konkurranse mellom aktørar som ikkje driv på same vilkår. Synspunktet om at berre konkurranse frå verksemdar som driv på same vilkår er relevant, må likevel forståast slik at det må takast omsyn til konkurranse frå private verksemdar som har betre vilkår enn eit rettssubjekt som oppfyller vilkåra i § 2 fyrste ledd bokstav c eller d.

Berre konkurranse frå private er relevant ved vurderinga av om ei verksemd fell utanfor offentleglova etter § 2 fyrste ledd andre punktum. Med private er det i denne samanhengen meint verksemdar som ikkje er omfatta av offentleglova. Grunngevinga for regelen om at konkurranse kan føre til at ei verksemd blir halde utanfor lova, er omsynet til at verksemda skal ha same rammevilkår som konkurrentane. Dette omsynet gjer seg ikkje gjeldande dersom òg konkurrentane er omfatta av offentleglova. Konkurranse frå andre verksemdar som er omfatta av offentleglova vil med andre ord ikkje gi grunnlag for å halde eit sjølvstendig rettssubjekt utanom lova etter § 2 fyrste ledd andre punktum. Dette gjeld òg for konkurranse frå utanlandske verksemdar som er omfatta av offentleglovgivinga i sine heimland eller av tilsvarande regelverk som gjeld for internasjonale organisasjonar.

### **3.3.3 Sjølvstendige rettssubjekt som gjennom forskrifta heilt eller delvis er haldne utanom lova**

Grensedragninga mellom kva for sjølvstendige rettssubjekt som skal vere omfatta av lova og kven som skal falle utanom etter offentleglova § 2 fyrste ledd bokstav c og d, jf. fyrste ledd andre punktum, gir ikkje i alle høve tilfredsstillande resultat. På bakgrunn av dette gir § 2 andre ledd høve til å gi føresegner i forskrift om at lova likevel ikkje skal gjelde for bestemte rettssubjekt som i utgangspunktet er omfatta av lova.

Offentlegforskrifta § 1 fyrste ledd fastset at lova i det heile ikkje gjeld for følgjande sjølvstendige rettssubjekt:

- Eksportutvalet for Fisk AS
- SIVA Eigedom Holding AS
- Gassco AS,
- NRK Aktivum AS
- Petoro AS
- Posten Noreg AS
- Statkraft SF
- Norsk Tipping AS

For desse rettssubjekta gjeld korkje innsynsretten etter lova eller journalføringsplikta for nokon del av verksemda. Det er likevel sjølvstendig ikkje noko i vegen for at desse rettssubjekta vel å føre journal og å gi innsyn i dokument. Dei vil dessutan på vanleg måte vere omfatta av lova i saker der dei gjer enkeltvedtak eller utferdar forskrift, jf. offentleglova § 2 fyrste ledd bokstav b og forskrifta § 1 fjerde ledd fyrste punktum.

Etter offentlegforskrifta § 1 andre ledd bokstav a gjeld offentleglova heller ikkje for sjølvstendige rettssubjekt utan fast tilsette i administrativ stilling. Årsaka til dette er at slike rettssubjekt ikkje vil kunne handtere innsynskrav og journalføring. Forskrifta § 1 andre ledd bokstav b seier vidare at òg sjølvstendige rettssubjekt som utelukkande har til oppgåve å vareta medlemmene sine interesser som arbeidsgivar eller liknande (interesseorganisasjonar) er haldne utanfor lova. Eksempel på rettssubjekt som fell utanfor lova etter dette er KS, interesse- og arbeidsgivarorganisasjonen i kommunesektoren, og LVK, Landssamanslutninga av vasskraftkommunar. Også i dei tilfella som er omfatta av forskrifta § 1 andre ledd vil heile verksemda falle utanom lova, slik at innsynsretten og journalføringsplikta ikkje vil gjelde for nokon del av verksemda. Lova vil likevel gjelde i saker der slike verksemdar gjer enkeltvedtak eller utferdar forskrift, jf. lova § 2 fyrste ledd bokstav b og forskrifta § 1 fjerde ledd fyrste punktum.

Medan offentlegforskrifta § 1 fyrste og andre ledd fastset at lova i det heile ikkje gjeld for dei rettssubjekta som er nemnde der, gjer tredje ledd berre unntak frå verkeområdet for visse saksområde hos visse sjølvstendige rettssubjekt. Dette inneber at innsynsretten og journalføringsplikta ikkje vil gjelde for dokument på desse særskilt nemnde saksområda hos dei aktuelle rettssubjekta, medan lova vil gjelde på vanleg måte for verksemdene elles.

Etter § 1 tredje ledd er følgjande dokument haldne utanom lova:

- dokument som gjeld kunstnarleg og fagleg programmering og planlegging av repertoar i kulturinstitusjonar
- dokument knytte til formuesforvaltning hos rettssubjekt som har slik forvaltning som føremål
- dokument hos arbeidsmarknadsføretak godkjent av Arbeids- og velferdsetaten (NAV) som gjeld enkeltpersonar som får bistand frå føretaket
- dokument knytte til sak om kommersiell utnytting av forskingsresultat og sak om bidrags- eller oppdragsforskning i rettssubjekt innanfor universitets- og høgskulesektoren

- dokument i sak om søknad om finansiering hos Enova SF
- dokument knytte til forvaltning av statens interesser i CO2 handteringsprosjekt hos Gassnova AS
- dokument i sak om søknad om finansiering hos Innovasjon Noreg, med unntak for positive avgjerder, og dokument knytte til Innovasjon Noregs eksportfremmande verksemd og rådgivingsverksemd overfor idéskaparar og oppfinnarar
- dokument i sak der Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) utferdar alminnelege garantiar
- dokument i saker om finansiering og investering hos Statens investeringsfond for næringsverksemd i utviklingsland (NORFUND)
- dokument hos NRK AS som er knytte til redaksjons- og programverksemda i selskapet
- dokument hos Statnett SF som kan påverke prisane på kraftmarknaden, inntil opplysningane som går fram av dokumenta er offentleggjort gjennom formelle kanalar, og dokument hos Statnett SF knytte til internasjonale samarbeidsforhold og kommersielle prosjekt som Statnett SF tek del i
- dokument i sak om registrering av domenenamn hos UNINETT Norid AS
- korrespondanse mellom NSB AS og dotterselskap av dette selskapet, samt mellom NSB AS og kundar av selskapet.

I forskrifta § 1 tredje ledd andre punktum er det fastsett at lova likevel gjeld for positive avgjerder i sak om søknad hos finansiering hos Enova SF, i sak om finansiering og investering hos NORFUND og i sak om registrering av domenenamn hos UNINETT Norid AS.

Lova vil gjelde i saker der eit rettssubjekt som er omfatta av forskrifta § 1 tredje ledd gjer enkeltvedtak eller utferdar forskrift, jf. offentleglova § 2 fyrste ledd bokstav b og forskrifta § 1 fjerde ledd fyrste punktum.

For ei nærare avgrensing av rekkjevidda av føresegnene i forskrifta § 1 andre og tredje ledd viser ein til den kongelege resolusjonen 17. oktober 2008<sup>1</sup> s. 16 følgjande og særleg s. 63 følgjande.

Avgrensingane i offentlegforskrifta § 1 tredje ledd gjeld berre når dokumenta er hos dei aktuelle organa. Dokumenta, og eventuelle kopiar av dei, vil vere omfatta av innsynsretten på vanleg måte dersom dei blir sende over til organ som er omfatta av offentleglova. Situasjonen vil såleis

<sup>1</sup> <http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Offentleglova.pdf>

vere den same som når private eller organ elles som ikkje er omfatta av offentleglova sender inn dokument til organ som lova gjeld for.

Føresegnene i offentleglova som skal gjennomføre EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor har eit noko anna verkeområde enn lova elles, sjå punkt 3.4. I forskrifta § 1 fjerde ledd andre punktum er det difor fastsett at føresegnene i offentleglova § 6, § 7 andre ledd, § 8 tredje ledd andre punktum, fjerde ledd og femte ledd og § 30 fyrste ledd tredje punktum og andre ledd gjeld for alle verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor, uavhengig av kva som er fastsett i paragrafen elles. Sjølv om eit rettssubjekt er halde heilt eller delvis utanom lova etter ei av føresegnene i forskrifta § 1 fyrste til tredje ledd, vil med andre ord dei nemnde føresegnene i offentleglova gjelde dersom rettssubjektet er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor. Tilsvarande føresegn følgjer av offentleglova § 2 sjette ledd. Føresegna er gjenteke i forskrifta ut frå pedagogiske omsyn. I punkt 3.4 nedanfor er det gjort nærare greie for verkeområdet til dei føresegnene i offentleglova som gjennomfører EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor.

### **3.3.4 Eitt sjølvstendig rettssubjekt er omfatta av lova gjennom forskrifta**

Offentleglova § 2 andre ledd tredje punktum opnar for at Kongen kan utvide lova sitt verkeområde gjennom å gi forskrift om at lova heilt eller dels skal gjelde for sjølvstendige rettssubjekt som er knytte til stat, fylkeskommune eller kommune utan å oppfylle vilkåra i fyrste ledd bokstav c eller d, eller som fell utanfor lova etter fyrste ledd andre punktum om rettssubjekt som driv i direkte konkurranse med private.

I medhald av denne forskriftheimelen er det fastsett i offentlegforskrifta § 2 at lova skal gjelde for Stiftelsen Nasjonalmuseet for kunst. Innsynsretten etter offentleglova og journalføringsplikta vil gjelde for alle dokument hos denne stiftinga. Det er likevel fastsett i forskrifta § 2 andre punktum at innsynsretten og journalføringsplikta berre gjeld for dokument som er komne inn til eller som er oppretta av stiftinga etter at lova tok til å gjelde, det vil seie frå 1. januar 2009. Dette er tilsvarande overgangsregel som etter offentleglova § 33 andre ledd gjeld for andre sjølvstendige rettssubjekt som ikkje var omfatta av offentlegheitslova 1970, men som er omfatta av den nye lova.

### 3.3.5 Overgangsreglar

Reglane i offentleglova § 2 fyrste ledd bokstav c og d, jf. andre punktum, fører til at lova gjeld for ei rekkje sjølvstendige rettssubjekt som offentlegheitslova 1970 ikkje gjaldt for. Dette inneber ikkje berre at innsynsretten gjeld hos desse rettssubjekta, men òg at rettssubjekta som no er omfatta av lova og som ikkje var omfatta av arkivlova og arkivforskrifta tidlegare får plikt til å føre journal etter føresegnene i arkivforskrifta, jf. offentleglova § 10 fyrste ledd.

Etter offentleglova § 33 andre ledd vil likevel innsynsretten og plikta til å føre journal for sjølvstendige rettssubjekt som er omfatta av lova, men som ikkje var omfatta av offentlegheitslova 1970, berre gjelde for dokument som er komne inn til eller oppretta av rettssubjektet etter at den nye offentleglova tok til å gjelde (1. januar 2009). Verksemder som ikkje var omfatta av offentlegheitslova 1970, men som er omfatta av den nye lova, treng dermed berre å føre journal etter arkivforskrifta for dokument som blir sende eller mottekne frå 1. januar 2009. Innsynsretten etter lova vil likeeins berre kunne brukast for dokument slike rettssubjekt mottek og opprettar frå og med 1. januar 2009. Omgrepet «opprettar» skal her forståast slik det er definert i offentleglova § 4 andre ledd andre og tredje punktum, det vil seie at eit dokument som er meint for utsending frå organet fyrst er oppretta når det er avsendt, medan eit dokument som ikkje er meint for utsending er oppretta når det er ferdigstilt. Overgangsregelen gjeld ikkje for dei sjølvstendige rettssubjekta som var omfatta av offentlegheitslova 1970, trass i at dette ikkje går heilt tydeleg fram av lovteksten. Alle dokument hos slike rettssubjekt er såleis omfatta av innsynsretten etter den nye lova, jf. nedanfor under punkt 4.4.1.

Slik vilkåra i § 2 fyrste ledd bokstav c og d er utforma, vil situasjonen kunne endre seg med omsyn til om lova gjeld for eit sjølvstendig rettssubjekt, til dømes i situasjonar der det offentlege sel seg ut eller kjøper seg opp i eit selskap. Dersom vilkåra i fyrste ledd bokstav c eller d ikkje lenger er oppfylde, vil dette få verknad med det same, slik at ved til dømes sal av eigardelar tilhøyrande det offentlege, vil det aktuelle rettssubjektet falle utanom lova frå det tidspunktet salet er gjennomført. I situasjonar der eit rettssubjekt som ikkje tidlegare har falle utenom lova blir omfatta til dømes ved offentleg oppkjøp, vil det vere behov for at rettssubjektet får noko tid til å områ seg. Det vil mellom anna vere behov for å få på plass naudsynte journalføringsrutinar mv. For slike situasjonar bestemmer offentleglova § 2 fyrste ledd tredje punktum at lova fyrst vil gjelde for rettssubjektet frå og med fjerde månadsskifte etter den måna-

den da vilkåra vart oppfylde. Til dømes vil eit rettssubjekt som oppfyller vilkåra frå november eit år bli omfatta av lova frå 1. mars året etter.

### **3.4 Verkeområdet for reglane som gjennomfører vidarebruksdirektivet**

Nokre føresegner i offentleglova er gitte for å gjennomføre vidarebruksdirektivet (EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor). Verkeområdet til desse føresegnene er knytt opp til verkeområdet til vidarebruksdirektivet, jf. offentleglova § 2 sjette ledd, og er difor noko annleis enn det som gjeld i lova elles. Dette gjeld føresegnene i offentleglova § 6, § 7 andre ledd, § 8 tredje ledd tredje punktum og fjerde og femte ledd, og § 30 fyrste ledd tredje punktum og andre ledd gjeld. Uavhengig av kva som elles er bestemt i § 2, gjeld desse føresegnene for alle verksemdar som er omfatta av vidarebruksdirektivet. Bakgrunnen for denne regelen er at verkeområdet til direktivet er fastsett på ein litt annan måte enn det som følgjer av dei generelle reglane i offentleglova § 2. For å sikre at direktivet blir gjennomført i samsvar med det Noreg er forplikta til, er det naudsynt å knyte verkeområdet til dei føresegnene som skal gjennomføre direktivet direkte til verkeområdet til direktivet.

Verkeområdet til vidarebruksdirektivet går fram av direktivet artikkel 1 og 2. Det følgjer av artikkel 1 nr. 1 at direktivet gjeld for dokument som «offentlege styresmakter» held. Offentlege styresmakter er i artikkel 2 nr. 1 definerte som «staten, regionale eller lokale myndigheter, offentligrettslige organer og sammenslutninger danna av én eller flere slike myndigheter eller offentligrettslige organer». I artikkel 2 nr. 2 er offentligrettslege organ definerte som

«ethvert organ

- a) som er oppretta særleg med det formål å oppfylle behov i allmennhetens interesse som ikke er av industriell eller kommersiell art, og
- b) som er en juridisk person, og
- c) som er finansiert hovudsakelig av statlige, regionale eller lokale myndigheter, eller andre offentligrettslige organer, eller som er underlagt slike organsert administrative kontroll, eller som har et administrasjonsorgan, ledelsesorgan eller kontrollorgan der mer enn halvparten av medlemmene er utpekt av statlige, regionale eller lokale myndigheter eller andre offentligrettslige organer».

Det er særleg føresegna om at verksemder som hovudsakleg er finansierte av offentlege styresmakter er omfatta av direktivet som femner vidare enn det generelle verkeområdet til offentleglova.

### **3.5 Lova gjeld ikkje for gjeremål som domstolane har etter rettsstellovene m.m.**

Etter offentleglova § 2 fjerde ledd fyrste punktum gjeld lova ikkje for gjeremål som domstolane har etter rettsstellovene. I medhald av forskriftsheimelen i lova § 2 fjerde ledd fjerde punktum er det i offentlegforskrifta § 3 fyrste ledd fyrste punktum fastsett at domstollova, straffeprosesslova, tvistelova, skilsdomslova (voldgiftsloven), tvangsfullføringslova, skjønnslova, gjeldsordningslova, konkurslova, skiftelova og jordskiftelova skal reknast som rettsstellover.

Dette inneber at lova ikkje gjeld for dokument hos domstolane i saker som blir regulerte av dei nemnde lovane. På dette punktet er løysinga den same som etter offentlegheitslova 1970 § 1 tredje ledd. Lova vil dermed mellom anna ikkje gjelde for dokument i sivile saker og straffesaker hos domstolane eller i saker om tvangsfullføring, konkurs og gjeldsordning. Dersom slike dokument blir utarbeidde av eller oversende til andre organ som er omfatta av offentleglova, og som mottek dokumenta i annan eigenskap enn som rettsstellsorgan, jf. nedanfor, vil lova gjelde på vanleg måte for dokumenta hos desse organa. På dette punktet skil offentleglova seg frå offentlegheitslova 1970. Etter § 1 tredje ledd i denne gjaldt ikkje lova i det heile for saker som vart handsama etter rettsstellovane, og dette vart tolka slik at lova heller ikkje gjaldt for slike dokument når dei var hos eit organ som ikkje hadde dei i eigenskap av å vere rettsstellorgan, til dømes eit forvaltningsorgan som mottok dei som part i ein rettssak. Etter offentleglova vil slike dokument vere omfatta av lova hos organ som mottek dei som part eller elles i annan eigenskap enn å vere rettsstellorgan. Sjølv om den nye lova gjeld for dokument som eit organ som er omfatta av lova mottek eller utarbeider som part i rettssak for norsk domstol, vil likevel slike dokument kunne haldast utanom innsyn etter offentleglova § 18, jf. punkt 8.3 nedanfor om dette. Den reelle skilnaden frå offentlegheitslova 1970 for dokument som eit forvaltningsorgan har utarbeidd eller motteke som part i ei rettssak blir dermed at journalføringsplikta etter § 10 fyrste ledd og plikta til å vurdere meirinnsyn etter § 11 også vil gjelde for slike dokument.

For dokument hos domstolane som ikkje er knytte til saker som er regulerte av dei nemnde lovane, vil lova gjelde på vanleg vis. Dette vil til dømes gjelde dokument i saker om tilsetjingar og anna personalforvaltning, internadministrasjon, vigslar og notorialforretningar.

Heller ikkje alle gjeremål domstolane har etter rettsstellovane er haldne utanom offentleglova. I medhald av offentleglova § 2 fjerde ledd fjerde punktum er det i offentlegforskrifta § 3 fyrste ledd andre punktum fastsett at offentleglova gjeld for saker hos domstolane om gebyrfastsetjing og om salærfastsetjing til forsvarar, prosessfullmektigar og sakkunnige.

I medhald av offentleglova § 2 fjerde ledd fjerde punktum fastslår offentlegforskrifta § 3 andre ledd vidare at offentleglova ikkje gjeld for gjeremål som Arbeidsretten har etter arbeidstvistlova andre kapittel og tenestetvistlova sjette kapittel, gjeremål som Rikslønnsnemnda har etter lønnsnemndlova § 1 andre ledd og tenestetvistlova sjuande kapittel, og gjeremål som Husleigetvistutvalet har i tvistar etter husleigelovene, jf. husleiglova § 12-5. Dette inneber at lova ikkje vil gjelde for Arbeidsretten, Rikslønnsnemnda og Husleigetvistutvalet i saker desse organa handsamar etter dei nemnde lovene.

Etter offentleglova § 2 fjerde ledd andre punktum gjeld lova heller ikkje for gjeremål som andre organ enn domstolane har etter rettsstellovene i eigenskap av rettsstellorgan. Dette svarar til løysinga etter offentlegheitslova 1970 § 1 tredje ledd. Sidan forliksråda ikkje lenger er å rekne som domstolar vil deira verksemd vere omfatta av denne føresegna. Dokument som fell inn under denne føresegna er vidare dokument som gjeld forkynningar i Noreg og utlandet som blir handterte av politiet og andre forvaltningsorgan, dokument som gjeld lensmannsskjønn og dokument i saker som namsmennene handterer etter tvangsfullføringslova og gjeldsordningslova.

Etter fjerde ledd tredje punktum gjeld lova heller ikkje for gjeremål som politiet og påtalemakta har etter straffeprosesslova. Dette inneber at dokument i straffesaker korkje vil vere omfatta av lova hos domstolane eller hos politiet eller påtalemakta. Dette tilsvarener rettsstoda etter offentlegheitslova 1970 § 1 tredje ledd. Føresegna i fjerde ledd tredje punktum inneber vidare at dokument i saker om erstatning for urettvis straffeforfølgning, inndraging og andre saker som blir handsama etter straffeprosesslova, ikkje er omfatta av offentleglova når dokumenta er hos politiet og påtalemakta. Rettssaksdokument i sivile saker vil derimot vere omfatta av lova òg hos politiet og påtalemakta dersom dei i eigen-

skap av part eller i annan eigenskap enn rettsstellorgan utarbeider eller mottek slike dokument.

### **3.6 Tilhøvet til miljøinformasjonslova**

Lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven), gir rett til innsyn i miljøinformasjon. Miljøinformasjonslova omfattar etter § 5 fleire verksemder enn kva offentleglova gjer, medan informasjonsområdet det kan krevjast innsyn i er langt snevrare, då miljøinformasjonslova berre gir rett til innsyn i materiale som fell innunder lova si definisjon av miljøinformasjon, slik dette kjem til uttrykk i miljøinformasjonslova § 2.

Retten til innsyn i miljøinformasjon etter miljøinformasjonslova går lenger enn innsynsretten etter offentleglova. For det fyrste har offentlege organ plikt til å ha visse former for miljøinformasjon, jf. lova §§ 8 og 9, og for det andre er sjølve innsynsretten sterkare etter miljøinformasjonslova enn etter offentleglova. Dersom det skal gjerast unntak frå innsyn for miljøinformasjon må det for det fyrste kunne gjerast unntak for den aktuelle miljøinformasjonen etter offentleglova, og det er vidare eit vilkår for unntak at dei interessene som blir tilgodesette ved nekting av innsyn veg tyngre enn dei miljø- og samfunnsinteressene som blir tilgodesette ved innsyn, jf. miljøinformasjonslova § 11 andre ledd. Etter miljøinformasjonslova § 12 skal vidare miljøinformasjon om visse tilhøve alltid givast ut. Sakshandsamings- og klagereglane i miljøinformasjonslova (§§ 13 til 15) er dessutan òg noko annleis enn dei tilsvarande reglane i offentleglova.

Offentleglova og miljøinformasjonslova vil i stor grad ha samanfallande verkeområde. Sidan miljøinformasjonslova gir dei som krev innsyn noko sterkare rettar enn offentleglova, er det naudsynt at organ som er omfatta av begge lovene ikkje nøyer seg med å vurdere eit innsynskrav som gjeld miljøinformasjon etter reglane i offentleglova, men også gjer ei vurdering etter reglane i miljøinformasjonslova. Dette vil sjølvsagt ikkje vere naudsynt dersom ein finn at det skal eller bør givast innsyn etter offentleglova, men dersom ein finn at kravet skal eller kan og bør avslåast etter offentleglova, må ein også vurdere om eit slikt resultat er i samsvar med miljøinformasjonslova. Dette gjeld uavhengig av om den som har kravd innsyn berre har vist til offentleglova, eller ikkje har vist til noko regelsett i det heile. Det vil ligge til det organet som mottek

eit innsynskrav å syte for at dette blir vurdert etter dei reglane som gir sterkast innsynsrett.

Denne rettleiaren tek berre for seg reglane i offentleglova med forskrift, og går ikkje inn på eventuelle skilnader mellom offentleglova og miljøinformasjonslova på dei enkelte punkta i gjennomgangen av offentleglova.

### **3.7 Omgrepet «organ» i offentleglova**

I offentleglova blir omgrepet «organ» brukt i ei rekkje føresegner. Offentleglova § 5 fjerde ledd slår fast at når omgrepet organ blir brukt i lova så blir det sikta til alle verksemder som lova gjeld for, jf. lova § 2. Omgrepet «organ» i offentleglova omfattar dermed også sjølvstendige rettssubjekt som lova gjeld for.

# 4 HOVUDPRINSIPPA OM INNSYN ETTER OFFENTLEGLOVA

## 4.1 Hovudregel – saksdokument i offentleg verksemd er offentlege

Hovudregelen i offentleglova er at alle saksdokument i offentleg verksemd er opne for innsyn. Dette går fram av føresegna i § 3. Unntak frå denne hovudregelen krev grunnlag i føresegner i lova sjølv, anna lov eller i forskrift gitt med grunnlag i lov. Dersom eit dokument ikkje er omfatta av eit slikt lovforankra unntak, kan det ikkje nektast innsyn i det. Hovudregelen om innsyn er ikkje endra i høve til offentlegheitslova 1970.

Offentlegprinsippet vart grunnlovsfesta i 2004, i samband med endringa av Grunnlova § 100 om ytringsfridomen. Grunnlova § 100 fekk då ei ny føresegn i femte ledd som lyder:

«Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer. Det kan i Lov fastsættes Begrænsninger i denne Ret ud fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde.»

Offentlegprinsippet, slik det er kome til uttrykk i Grunnlova og i offentleglova § 3, inneber såleis at det ikkje er rom for å nekte innsyn i eit dokument etter ei rein skjønnsvurdering. Eit organ kan ikkje nekte innsyn berre av di leiinga eller tenestemenn i organet meiner at det ikkje vil vere ynskjeleg eller at det vil vere uheldig eller skadeleg for verksemda dersom dokumentet blir kjent. Ein instruks om å nekte innsyn i eit dokument eller i ein bestemt type dokument, vil vere ugyldig dersom det ikkje er heimel i lov eller i medhald av lov for å nekte innsyn i dokumenta.

Det vil heller ikkje i seg sjølv vere avgjerande om organet har motteke ei oppmoding frå eller gitt tilsegn til nokon om fortruleg handsaming av saka eller om unntak frå innsyn. Òg i desse tilfella må eventuelle unntak frå hovudregelen om innsyn vere heimla i ei unntaksføresegn som finst i offentleglova, eventuelt i forskrift til offentleglova, eller i særlovgivinga. Eit løfte eller ei avtale om hemmelegghald, kan med andre ord ikkje oppfyllest av eit organ, med mindre det aktuelle dokumentet eller dei aktu-

elle opplysningane er omfatta av ei unntaksføresegn. Difor bør ikkje eit organ gi slike løfte eller inngå slike avtalar. Organet bør i staden vise til relevante reglar som det er bunde av, til dømes om teieplikt.

Offentleglova pålegg som hovudregel ikkje offentlege verksemder å offentleggjere dokument av eige tiltak. Lova gir alle som ynskjer det eit rettskrav på å få gjere seg kjent med dokumenta, og den som vil bruke denne retten må sjølv ta initiativet ved å rette eit krav om innsyn til den offentlege verksemda som har dokumentet. Berre i nokre spesielle høve pålegg lova offentlege verksemder å offentleggjere dokument eller opplysningar av eige tiltak, sjå punkt 4.5.1 om offentleg elektronisk postjournal. Framgangsmåten ved krav om innsyn er nærare omtala i kapittel 9.

## **4.2 Kven kan krevje innsyn?**

Etter offentleglova § 3 andre punktum kan «alle» krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkomande organ. Det same gjaldt etter offentlegheitslova 1970. Føresegna i § 3 andre punktum skal takast på ordet. Dette inneber at kven som helst kan krevje innsyn i dokument hos verksemder som er omfatta av lova, anten det gjeld journalistar eller andre enkeltpersonar, selskap eller organisasjonar, norske statsborgarar eller utlendingar, og anten dei krev innsyn på eigne eller andre sine vegne. Føremålet med å krevje innsyn har ingenting å seie for retten til å sjå dokumentet.

Det er ikkje eit vilkår for å krevje innsyn at ein oppgir namnet sitt når ein framset kravet, og det er såleis høve til å krevje innsyn anonymt. Ein treng ikkje gi fleire opplysningar enn dei som er naudsynte for å gjennomføre innsynsretten, slik som til dømes ei e-postadresse dersom ein ynskjer å få elektronisk kopi av dokumenta, eller eit faksnummer om ein ynskjer papirkopiar og forvaltningsorganet har telefaks.

Sjølv om det er høve til å krevje innsyn anonymt, er dette ikkje til hinder for at forvaltningsorganet fører kontroll med besøkjande. Dersom den som krev innsyn ynskjer å sjå originaldokumenta hos forvaltningsorganet, kan organet krevje at dei vanlege kontrollrutinane blir følgde, slik at det til dømes blir stilt krav om at vedkomande registrerer og legitimerer seg før han slepp inn.

### **4.3 Kvar kan ein krevje innsyn?**

Det følgjer av offentleglova § 3 andre punktum at ein kan krevje innsyn «hos vedkomande organ». Det same gjaldt etter offentlegheitslova 1970. Dette inneber at ein kan krevje innsyn hos alle forvaltningsorgan som har det aktuelle dokumentet hos seg. Ein kan såleis krevje innsyn både hos organet som har sendt eit dokument og hos eit forvaltningsorgan som har motteke det. Dersom eit forvaltningsorgan har motteke eit brev eller eit anna dokument i kopi, vil òg dette organet ha plikt til å handsame eit krav om innsyn i dokumentet.

Dersom eit forvaltningsorgan får krav om innsyn i eit dokument det ikkje har, vil det derimot kunne avvise innsynskravet. I slike tilfelle vil det likevel følgje av det alminnelege kravet til god forvaltningsskikk at organet gir rettleiing til den som krev innsyn om kvar ein kan finne dokumentet.

Når dokumenta blir levert til Arkivverket, overtek Riksarkivaren råderetten over dokumenta, jf. arkivlova § 10 fjerde ledd. Eit krav om innsyn i dokument som er overførde til Arkivverket, må difor i utgangspunktet rettast til Riksarkivaren, men i praksis kan ein fremje slike krav direkte overfor det enkelte statsarkiv eller Riksarkivet.

### **4.4 Kva kan ein krevje innsyn i?**

#### **4.4.1 Innleiing**

Etter offentleglova § 3 gjeld innsynsretten for

- 1) saksdokument for organet, og
- 2) journalar og liknande register

Føresegna tilsvareer offentlegheitslova 1970 § 2. Til skilnad frå denne føresegna er ikkje møtekart til folkevalde organ i kommunar og fylkeskommunar nemnde i den nye lova. Bakgrunnen for dette er at slike møtekart vil vere omfatta av omgrepet saksdokument, slik at det ikkje er naudsynt å nemne dei særskilt.

Den nye lova gjeld fullt ut for alle organ det ikkje er fastsett overgangsreglar for. Det er berre fastsett overgangsreglar for dei sjølvstendige rettssubjekta som er omfatta av lova etter § 2 fyrste ledd bokstav c og d og forskrifta § 2, jf. avsnitt 3.3.4 og 3.3.5 ovanfor. For andre organ skal

den nye lova leggjast til grunn ved krav om innsyn i alle dokument, også for dokument som vart oppretta eller mottekne før den nye lova tok til å gjelde (1. januar 2009). Sidan den nye lova innskrenkar unntakshøvet, vil det i mange tilfelle vere slik at eit dokument som det før 1. januar 2009 kunne gjerast unntak for etter offentlegheitslova 1970, no må givast ut av di offentleglova ikkje gir høve til å gjere unntak for det. Dette gjeld uavhengig av om dokumentet er utarbeidd med tanke på mogleg innsyn eller ikkje.

I offentlegheitslova 1970 § 13 heitte det at dokument som var oppretta eller utferda av, kome inn til eller lagt fram for eit organ før lova tok til å gjelde (1. juli 1971), ikkje var omfatta av lova. Offentleglova inneheld inga tilsvarende føresegn, noko som inneber at lova gjeld for alle dokument, uavhengig av alder. Også dokument som er frå tida før offentlegheitslova 1970 tok til å gjelde, er såleis omfatta av innsynsretten etter den nye lova. Dette gjeld likevel ikkje for sjølvstendige rettssubjekt som er omfatta av den nye lova etter § 2 fyrste ledd bokstav c, d eller offentlegforskrifta § 2, jf. offentleglova § 33 andre ledd og offentlegforskrifta § 2 andre punktum.

#### **4.4.2 Innsyn i «saksdokument for organet»**

##### **4.4.2.1 Innleiing**

Innsynsretten etter offentleglova er fyrst og fremst knytt til «saksdokument» for forvaltningsorganet. Omgrepet saksdokument er nærare definert i offentleglova § 4. Definisjonen er i hovudsak den same som i offentlegheitslova 1970.

I dei fleste tilfelle vil det vere enkelt å avgjere kva som er saksdokument for organet, men i nokre tilfelle kan det likevel oppstå tvil om kva som fell inn under definisjonen. Omgrepet inneheld fleire komponentar som alle må vere oppfylde for at eit dokument skal kunne reknast som eit saksdokument for forvaltningsorganet. Vilkåra kan delast opp i følgjande punkt:

- 1) Kravet om innsyn må gjelde eit dokument.
- 2) Dokumentet må ha eit innhald som gjer det til eit saksdokument for forvaltningsorganet.
- 3) Tidspunktet for innsyn må ha kome.

Desse tre vilkåra vil delvis kunne overlappe kvarandre.

#### 4.4.2.2 Dokumentomgrepet

Omgrepet saksdokument er definert i offentleglova § 4 fyrste ledd. Definisjonen er meir utfyllande enn føresegna i § 3 i offentlegheitslova 1970, men realiteten i kva ein kan krevje innsyn i er i hovudsak den same. Fyrste ledd i føresegna definerer dokumentomgrepet, som er ein del av det meir omfattande omgrepet saksdokument. Med dokument er meint ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande.

Dokumentomgrepet er teknologi- og informasjonsnøytralt. Dette inneber at det ikkje har noko å seie korleis informasjonen er lagra, eller korleis han kjem til uttrykk, til dømes som tekst, lyd, bilde eller ein modell. Det sentrale er at informasjonen er lagra på ein måte som gjer det mogleg å finne han att. Definisjonen dekkjer både tradisjonelle papirdokument, inkludert kart, skisser og fotografi, informasjon som er lagra elektronisk, og mikrofilm, lydband eller video. Òg multimediedokument, som inneheld ein kombinasjon av tekst, lyd og bilete, vil vere omfatta av definisjonen.

Alle lagringsformene er likestilte. Dette inneber mellom anna at det ikkje spelar noka rolle for innsynsretten om eit dokument er kome inn som elektronisk post eller som vanleg post.

I nokre tilfelle kan det oppstå spørsmål om kva som skal reknast som eitt dokument. Behovet for å avgjere kva som er eitt eller fleire dokument kan gjere seg gjeldande når det er aktuelt å nytte ei av dei unntaksføresegnene som knyter unntakshøvet til det enkelte dokument i ei sak, og elles når det gjeld § 12 om unntak for resten av dokumentet dersom unntakshøvet er knytt til opplysningar eller delar av eit dokument.

Ved vurderinga av kva som er eitt og kva som er fleire dokument er utgangspunktet at dette må avgjerast ut frå kva som utgjer ei logisk avgrensa informasjonsmengd. Det avgjerande er kva som etter sitt innhald høyrer saman og som står fram som ei samla framstilling. I dei aller fleste tilfelle er denne avgrensinga ikkje noko problem. Ei samanhengande skriftleg framstilling vil vere å rekne som eitt dokument sjølv om ho er på mange sider. Som hovudregel vil eit vedlegg til eit dokument vere å sjå på som eit eige dokument, men dette kan ikkje avgjerast på generelt grunnlag. Dersom hoveddokumentet ikkje gir nokon sjølvstendig informasjon, til dømes av di det er eit reint oversendingsbrev, men berre viser til vedlegget, kan det tale for at brevet og vedlegget er

å rekne som eitt og same dokument.

Avgrensinga av kva som er eitt dokument, kan by på utfordringar for informasjon i register og databasar. Det er likevel viktig å halde fast ved at dokumentomgrepet er teknologi- og informasjonsnøytralt, og at informasjon i register og databasar dermed ikkje står i noka anna stilling enn annan informasjon. Kva som skal reknast som eitt dokument i eit register eller ein database må på same måte som elles avgjerast ut frå kva som utgjer ei logisk avgrensa informasjonsmengd. Avhengig av korleis register eller databasar er ordna, kan dei innehalde ei rekkje dokument eller i prinsippet berre eitt dokument. Der register eller databasar inneheld mange dokument, vil føresegnene i offentleglova § 9 og § 28 andre ledd også ha mykje å seie for i kva grad det i praksis vil vere mogleg å krevje innsyn i informasjon i fleire dokument samstundes, sjå punkt 4.4.3 og 9.1 nedanfor.

Retten til innsyn er som den klare hovudregel avgrensa til å gjelde dokument som alt eksisterer når det blir kravd innsyn. Dette inneber at eit forvaltningsorgan som hovudregel ikkje har plikt til å utarbeide nye dokument på bakgrunn av eit innkome innsynskrav. Etter offentlegheitslova 1970 gjaldt dette utan unntak, sjølv om slik utarbeiding kunne gjerast ganske lett. Etter offentleglova § 9, som ikkje hadde nokon parallell i offentlegheitslova 1970, vil organet likevel ha plikt til å etablere et nytt dokument dersom dette er naudsynt for å etterkome eit innsynskrav, såframt dokumentet kan etablerast ved å lage ei samanstilling av opplysningar som er lagra i databasane til forvaltningsorganet, og samanstillinga kan lagast med enkle framgangsmåtar, sjå nærare om dette i punkt 4.4.3 nedanfor.

#### **4.4.2.3 Innsynskravet må gjelde «saksdokument for organet»**

Føresegna i § 4 andre ledd seier kva som er saksdokument for organet, det vil seie kva dokument hos organet som er omfatta av innsynsretten etter offentleglova. Vurderinga av kva som skal reknast som saksdokument har to sider. For det fyrste gir føresegna ei avgrensing etter innhaldet. For det andre inneheld føresegna i andre ledd òg ei regulering av kva tid innsynsretten for eit dokument tek til å gjelde frå. Sjå punkt 4.4.2.4 nedanfor om dette. I punktet her blir avgrensinga etter innhaldet omtala.

For at eit dokument som er kome inn til eller lagt fram for eit organ skal

reknast som eit saksdokument for organet, er det etter § 4 andre ledd fyrste punktum eit vilkår at dokumentet etter sitt innhald gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet. Dette kom ikkje uttrykkeleg fram i offentlegheitslova 1970, men lova vart likevel tolka slik at innsynsretten berre omfattar dokument som etter sitt innhald har ei tilknytning til verksemda organet driv. Føresegna i § 4 andre ledd fyrste punktum inneber såleis ikkje nokon realitetsskilnad i høve til offentlegheitslova 1970.

Vilkåret om at dokumentet må gjelde ansvarsområdet til organet inneber at ein må trekkje ei grense mot dei dokumenta som ligg føre i organet i original eller kopi, men som ikkje har slik tilknytning til verksemda. Dei dokumenta som fell utanfor, vil særleg vere dokument som ein medarbeidar i forvaltningsorganet har på arbeidsplassen i annan eigenskap enn som tenestemann i organet, til dømes som privatperson, medlem av eit utgreiingsutval eller medlem eller tillitsvalt i ei fagforeining eller eit politisk parti. At slike dokument fell utanfor, er no uttrykkeleg slått fast i § 4 tredje ledd bokstav e.

I praksis kan det av og til vere vanskeleg å trekkje grensa mellom saksdokument for organet og ulike private dokument som knyter seg til anna verksemd. Dette gjeld særleg i tilfelle der eit privat dokument også omhandlar eller inneheld opplysningar om eit saksområde som høyrer inn under forvaltningsorganet sitt ansvarsområde. I slike tilfelle må ein gjere ei konkret vurdering.

Utgangspunktet for vurderinga er innhaldet i dokumentet. Det er eit grunnvilkår at dokumentet inneheld opplysningar som etter sin art kan brukast i verksemda i organet. Dersom dokumentet fyrst inneheld slike opplysningar, skal det ikkje mykje til for at eit dokument som i utgangspunktet har ein privat karakter likevel må reknast for å vere eit saksdokument for forvaltningsorganet. Til dømes vil eit dokument som ein tenestemann eller ein politiskar har motteke som privatperson, og som inneheld opplysningar om ei sak som er til handsaming i forvaltningsorganet, normalt vere å rekne for eit saksdokument for organet dersom det er sendt på grunn av saka og inneheld opplysningar som kan vere av verdi for avgjerda i saka. Dersom det er fleire årsaker til at dokumentet er sendt, typisk både på grunn av saka og på grunn av det personlege tilhøvet mellom avsendaren og mottakaren, må det gjerast ei konkret vurdering som nemnt i førre avsnitt. Under alle omstende er det innhaldet i dokumentet som er avgjerande, og ikkje kvar det er sendt, kven det er adressert til eller andre formelle tilhøve ved dokumentet.

Dersom eit dokument er av blanda karakter, slik at det inneheld både private opplysningar og saksopplysningar, kan dei private opplysningane strykast i den kopien som det blir gitt innsyn i.

Dei særlege spørsmål som oppstår i samband med dokument som blir sende til og frå den politiske leiinga i forvaltningsorgan er det gjort utførleg greie for i St.meld. nr. 32 (1997-98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltninga<sup>2</sup> punkt 5.6 (s. 66 følgjande). Utgreiinga i denne vil også vere retningsgivande for grensedragingane av kva dokument som inngår i slik korrespondanse som skal reknast som saksdokument for organet.

Så lenge eit dokument ikkje er å rekne som eit privat dokument, vil dokument som er hos eit forvaltningsorgan i utgangspunktet vere å rekne som eit saksdokument for dette organet. Det er ikkje noko krav at dokumentet må gjelde ei konkret sak i organet. At dokumentet gjeld ansvarsområda til organet eller til verksemda meir generelt er tilstrekkeleg. Så lenge dette kravet er oppfylt, har det heller ikkje noko å seie at dokumentet ikkje har vore gjenstand for noka eigentleg sakshandsaming i organet. Sjølv om eit dokument berre er teke «til orientering», vil det såleis likevel kunne vere eit saksdokument for organet.

Det har heller ikkje noko å seie for spørsmålet om eit dokument skal reknast som eit saksdokument for organet om dokumentet er journalført eller ikkje.

I § 4 tredje ledd er det lista opp nokre dokument som ikkje i noko høve skal reknast som saksdokument for forvaltningsorgan. I tillegg til dokument som ein medarbeidar mottek i annan eigenskap enn som tilsett i organet (bokstav e), gjeld dette:

- a) dokument som inngår i bibliotek- eller museumssamling,
- b) dokument som private har overlate til offentleg arkiv for bevaring,
- c) dokument som er overlate til eit organ for offentleggjering i periodisk skrift som blir gitt ut av organet, og
- d) avis, tidsskrift, reklamemateriell og liknande som organet mottek utan at det er knytt til ei bestemt sak i organet.

Felles for desse dokumenta er at kravet om at dei etter sitt innhald skal ha tilknytning til verksemda i organet, ikkje er oppfylt. Offentlegheitslova 1970 hadde inga føresegn tilsvarande offentleglova § 4 tredje ledd, men

<sup>2</sup> Meldinga finst på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/stmeld/19971998/stmeld-nr-32-1997-98.html?id=191621>

ho vart likevel tolka slik at innsynsretten ikkje omfatta slike dokument. Føresegna i offentleglova § 4 tredje ledd inneber difor ikkje noka realitetsendring.

Opprekninga i offentleglova § 4 tredje ledd av kva for dokument som ikkje skal reknast som saksdokument for organet, er ikkje uttømande. Også i andre tilfelle der heilt særeigne omstende gjer seg gjeldande, kan det vere aktuelt å tolke offentleglova § 4 andre ledd innskrenkande slik at dokument som er omfatta av ordlyden i føresegna likevel ikkje blir rekna som saksdokument for organet. Døme på dette er såkalla elektroniske spor, det vil seie opplysningar som blir genererte automatisk og som viser aktiviteten i eit datasystem.

#### **4.4.2.4 Når kan ein krevje innsyn – frå kva tid skal eit dokument reknast som saksdokument for organet?**

Hovudregelen om når, det vil seie frå kva tid, ein kan krevje innsyn følgjer av offentleglova § 4 andre ledd, som fastset tidspunktet for når eit dokument kan reknast som eit «saksdokument» for eit bestemt forvaltningsorgan. Før dette tidspunktet vil det ikkje liggje føre noko saksdokument i lova si tyding, og ålmenta vil dermed heller ikkje ha noko krav på innsyn. Føresegna skil mellom dokument som organet mottok utanfrå og dokument som organet sjølv opprettar. Desse reglane svarar i hovudsak til dei tilsvarende reglane i offentlegheitslova 1970, men det er gjort ei endring for dokument som organet sjølv opprettar og som ikkje blir sende ut frå organet, sjå nærare nedanfor.

Dokument som organet mottok utanfrå, blir etter § 4 andre ledd fyrste punktum rekna som saksdokument for organet når dei er komne inn til eller er lagde fram for organet. Eit dokument er kome inn til eller er lagt fram for organet når det er mottoke per post, telefaks, elektronisk post eller på annan måte. Eit dokument som blir overlevert til ein person som er tilsett i organet, til dømes i eit møte, må normalt bli å rekne som eit saksdokument når overlevering har funne stad. Dette inneber ikkje at det dermed automatisk kan krevjast innsyn i dokumentet frå det tidspunktet overlevering skjer. Til dømes kan dette finne stad utanfor arbeidstida, det kan vere at dokumentet ikkje gjeld den aktuelle personen sitt arbeidsområde osv. Tidspunktet for innsyn vil typisk inntreffe når den som mottok dokumentet har bringa det inn til arbeidsplassen. Dersom eit dokument blir sendt heim til ein tenestemann eller politikar vil tilsvarende gjelde. Eit dokument som derimot berre har vorte vist fram for ein tenestemann eller politikar, og som vedkomande ikkje får med seg, kan ikkje reknast som kome inn til eller lagt fram for organet.

Dokument som eit forvaltningsorgan har tilgang til gjennom ein ekstern database, vil ikkje kunne seiast å ha kome inn til eller vere lagt fram for organet. Dette gjeld sjølv om databasen er lukka slik at ålmenta ikkje har tilgang til han. Dersom eit dokument blir lasta ned frå ein ekstern database til eit forvaltningsorgan, vil derimot dokumentet vere kome inn til eller lagt fram for organet.

Dokument som organet sjølv opprettar, blir etter § 4 andre ledd andre og tredje punktum rekna som eit saksdokument når det er sendt ut av organet, eller, dersom dette ikkje skjer, når dokumentet er ferdigstilt. Eit dokument er sendt når det er sendt som post, telefaks eller elektronisk post, med bod eller på annan måte. Dokumentet må bli sendt ut av organet for at det skal reknast for å vere sendt. Dersom eit dokument blir sendt internt i organet, vil det ikkje vere «sendt» i offentleglova sin forstand.

Dokument vil vere å rekne som sendt sjølv om det ikkje har kome fram til mottakaren. For dokument som blir sendt med vanleg post, vil det avgjerande tidspunktet vere den faktiske postlegginga. Det er ikkje tilstrekkeleg at brevet er underteikna. Dersom eit eksemplar av dokumentet blir faksa eller sendt på e-post før det blir postlagt, vil dokumentet vere sendt frå det tidspunktet dette er faksa eller sendt på e-post. Ei munnleg førehandsorientering om innhaldet i brevet, til dømes over telefon, vil ikkje vere tilstrekkeleg til at brevet kan reknast som sendt. Dette gjeld sjølv om innhaldet blir notert ned av mottakaren.

Dersom eit dokument ikkje blir sendt på vanleg vis, men blir lagt ut i ein database der det er tilgjengeleg for mottakarane av dokumentet, skal dokumentet reknast som sendt når det er lagt ut i databasen.

Dersom eit dokument blir fysisk overlevert til eit bod eller ein annan person utanfor organet, vil dokumentet vere å rekne som «sendt» etter offentleglova. At utanforståande personar får sjå dokumentet, til dømes i eit møte, fører derimot ikkje til at dokumentet må reknast som sendt. Dette gjeld òg dersom dokumentet blir delt ut under eit møte, men blir samla inn att når møtet er over.

Det er ikkje alle dokument som blir laga for å bli sende ut av organet. Enkelte dokument skal til dømes berre tene som bakgrunnsmateriale i den interne sakshandsaminga. Slike dokument, som ikkje skal sendast ut, skal etter § 4 andre ledd tredje punktum reknast som saksdokument når dei er ferdigstilte. Eit dokument vil som regel kunne reknast som ferdig-

stilt når det ikkje lenger er aktuelt å gjere endringar eller tilføyingar i det. På dette punktet skil ordninga i den nye lova seg frå offentlegheitslova 1970, der slike dokument (etter § 3 andre ledd) fyrst vart rekna som saksdokument når saka som dokumentet var ein del av var ferdighandsama.

Eksempel på dokument som denne regelen vil gjelde for, er interne instruksar, retningsliner og liknande. Regelen vil òg gjelde for notat som inneheld saksopplysningar, vurderingar og råd frå ei avdeling eller ein sakshandsamar, og som blir sende til leiinga i organet, ei anna avdeling eller ein annan sakshandsamar. Dersom slike dokument blir sende vidare med det føremål at andre skal kunne arbeide vidare med dei, vil dei likevel ikkje kunne reknast som ferdigstilte. Sjølv om slike dokument vil vere saksdokument som er omfatta av hovudregelen om innsynsrett, vil det ofte vere høve til å gjere unntak etter føresegna om organinterne dokument i § 14, sjå punkt 7.2 nedanfor.

#### **4.4.2.5 Utsett innsyn**

##### **4.4.2.5.1 Innleiing**

Offentleglova § 5 opnar i tre forskjellige situasjonar for å utsetje tidspunktet for innsyn i dokumenta i ei heil sak eller i enkeltdokument ut over det som følgjer av hovudregelen i lova § 4 andre ledd andre og tredje punktum.

Fyrste ledd gir høve til å fastsetje utsett innsyn for alle dokumenta i ei sak dersom det er grunn til å tru at dei dokumenta som ligg føre gir eit direkte misvisande bilete av saka, og at innsyn difor kan skade klare samfunnsinteresser eller private interesser. Andre ledd fastset at dokument som er utarbeidde av eller til Riksrevisjonen i saker som han vurderer å leggje fram for Stortinget, ikkje skal vere offentlege før saka blir motteke i Stortinget eller Riksrevisjonen har varsla vedkomande organ om at saka er ferdighandsama. Føresegna i andre ledd skil seg frå fyrste og tredje ledd ved at forvaltninga i desse tilfella ikkje berre har ein rett, men også plikt til å nekte innsyn i dokumenta inntil saka er motteke i Stortinget eller Riksrevisjonen har varsla om at ho er ferdighandsama. Tredje ledd gir høve til å utsette innsynstidspunktet i eit dokument inntil det har kome fram til den det vedkjem eller hendinga der det skal offentliggjeras har funne stad, dersom vesentlege private eller offentlege omsyn tilseier det.

Føresegner som svarar til fyrste og andre ledd fanst også i offentlegheitslova 1970, medan føresegna i tredje ledd er ny.

#### **4.4.2.5.2 Utsett innsyn fordi dokumenta som ligg føre gir eit direkte misvisande bilete av saka, og innsyn difor kan skade klare samfunnsinteresser eller private interesser**

Etter § 5 fyrste ledd kan organet fastsetje at det fyrst skal vere innsyn i ei bestemt sak, det vil seie alle dokumenta i saka, frå eit seinare tidspunkt i saksførebuinga enn det som følgjer av §§ 3 og 4, såframt det er grunn til å tru at dei dokumenta som ligg føre gir eit direkte misvisande bilete av saka, og at innsyn difor kan skade klare samfunnsinteresser eller private interesser. Vilkåra for å utsetje innsynstidpunktet etter denne føresegna er svært strenge. Den tilsvarande føresegna i offentlegheitslova 1970 § 4 vart lite brukt.

To vilkår må begge vere oppfylde for at tidpunktet for innsyn skal kunne utsetjast etter fyrste ledd. For det fyrste må det vere grunn til å tru at dokumenta som ligg føre på tidspunktet det er aktuelt å bruke føresegna, gir eit direkte misvisande bilete av saka. Det er dokumenta i seg sjølv som må gi eit misvisande bilete. At det er grunn til å tru at pressa eller andre, uavhengig av innhaldet i dokumenta, vil gi ei skeiv framstilling av saka, gir ikkje grunnlag for å nekte innsyn. Det er heller ikkje nok at dokumenta gir eit noko ubalansert eller eit ikkje fullstendig bilete av kva saka dreier seg om. Det krevst at dokumenta gir eit kvalifisert misvisande bilete, og det er det samla inntrykket som er avgjerande. Dersom eitt av dei dokumenta som ligg føre gir eit klart misvisande bilete, men dette blir balansert ved hjelp av dei andre dokumenta i saka, vil såleis vilkåret ikkje vere oppfylt. Etter kvart som det kjem til fleire dokument i saka, kan det vere at dei samla sett ikkje lenger gir eit klart misvisande bilete, og det vil då ikkje vere høve til å nekte innsyn med heimel i fyrste ledd. Det kan i denne vurderinga ikkje takast omsyn til at opplysningar i dokument som det blir nekta innsyn i etter andre føresegner eventuelt ville balansert det biletet dei andre dokumenta i saka gir.

For det andre er det eit vilkår for å utsetje innsynstidpunktet etter § 5 fyrste ledd at innsyn kan skade klare samfunnsinteresser eller private interesser. Skaden må ventast å oppstå fordi dokumenta gir eit direkte misvisande bilete av saka. Dersom offentleggjering av dokumentet vil føre til skade av andre grunnar, vil det ikkje vere høve til å utsetje innsynstidpunktet etter denne føresegna. Skadeverknadene må vidare gjelde klare samfunnsinteresser eller private interesser, og det må vere ein konkret fare for ein ikkje uvesentleg skade på desse interessene.

Tilfelle der det kan vere aktuelt å bruke denne føresegna, kan til dømes

vere på eit tidleg stadium i saker der nokon rettar grove skuldingar mot ein bestemt tenestemann i eit forvaltningsorgan eller mot private. Føresegna vil etter omstenda òg kunne brukast på eit tidleg stadium i tenestemannssaker om avskil eller liknande og i granskingssaker.

#### **4.4.2.5.3 Utsett innsyn i dokument til eller frå Riksrevisjonen**

Føresegna i § 5 andre ledd fastset at dokument som er utarbeidde av eller til Riksrevisjonen i saker som han vurderer å leggje fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontrollen, fyrst blir offentlege hos forvaltninga når saka er motteke i Stortinget eller når Riksrevisjonen har varsla om at saka er ferdighandsama utan at ho blir oversendt til Stortinget. Dette inneber at det vil gjelde utsett innsyn for all korrespondanse mellom Riksrevisjonen og forvaltninga i saker som Riksrevisjonen vurderer å leggje fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontrollen. Det er ein føresetnad for å kunne utsetje innsynstidspunktet etter denne føresegna at Riksrevisjonen har gitt forvaltningsorganet varsel om at han vurderer å leggje saka fram for Stortinget i samsvar med riksrevisjonslova § 18 andre ledd andre punktum. Dersom Riksrevisjonen ved oversendinga av ei sak til forvaltninga har påført dokumenta ei påteikning om at dei er unnatekne frå innsyn etter riksrevisjonslova § 18 andre ledd er dette tilstrekkeleg. Har Riksrevisjonen derimot ikkje gitt slikt varsel, vil forvaltningsorganet ikkje kunne utsetje tidspunktet for innsyn, jamvel om Riksrevisjonen vurderer å leggje saka fram for Stortinget.

Når slikt varsel er gitt, har derimot forvaltningsorganet ikkje berre rett, men òg ei plikt, til å nekte innsyn i saksdokumenta inntil saka er motteke i Stortinget eller Riksrevisjonen har varsla om at saka er ferdighandsama utan at ho blir oversendt til Stortinget. Forvaltningsorganet har altså ikkje høve til å gi innsyn i slike dokument på eit tidlegare tidspunkt.

Plikta for forvaltninga til ikkje å offentleggjere slike dokument, gjeld fram til saka er motteke i Stortinget eller ho blir ferdighandsama utan å bli lagt fram for Stortinget. Riksrevisjonslova § 18 andre ledd krev ikkje at Riksrevisjonen varslar forvaltningsorganet om at saka er motteke i Stortinget, men i praksis vil dette som regel skje. Sjølv om forvaltningsorganet ikkje mottek noko slikt varsel frå Riksrevisjonen, vil det ikkje lenger kunne nekte innsyn i dokumentet med heimel i denne føresegna etter at saka er kome fram til Stortinget. Dersom saka blir ferdighandsama utan at ho er vorte lagt fram for Stortinget, vil det heller ikkje

lenger vere høve til å nekte innsyn i dokumenta etter § 5 andre ledd. Det følgjer både av riksrevisjonslova § 18 andre ledd tredje punktum og av offentleglova § 5 andre ledd at dersom saka blir ferdighandsama utan at ho blir lagt fram for Stortinget, er dokumentet offentleg frå det tidspunktet Riksrevisjonen har varsla forvaltningsorganet om dette. Dersom eit forvaltningsorgan får eit krav om innsyn i korrespondanse med Riksrevisjonen etter at det har gått ei viss tid utan at det har høyrte noko meir om saka, må organet difor ta kontakt med Riksrevisjonen, og finne ut om saka er oversendt til Stortinget eller er ferdighandsama.

#### **4.4.2.5.4 Utsett innsyn inntil dokumentet er kome fram til den det vedkjem eller hendinga der det skal offentleggjerast har funne stad**

Føresegna i § 5 tredje ledd gir forvaltninga høve til å fastsetje at det ikkje skal givast innsyn i eit dokument inntil det har kome fram til den det vedkjem, eller hendinga der dokumentet skal offentleggjerast har funne stad. Utsetjing av innsynstidspunktet etter denne føresegna kan berre skje dersom vesentlege offentlege eller private interesser tilseier det. Utsett innsyn etter denne føresegna gjeld berre for enkeltdokument, ikkje for alle dokumenta i ei sak.

Føresegna tek for det fyrste sikte på å sikre at private i særlege tilfelle skal ha høve til å gjere seg kjende med eit dokument som vedkjem dei i særleg grad, før dokumentet blir gjort tilgjengeleg for ålmenta. Føresegna vil til dømes kunne nyttast der granskingsrapportar blir oversende til dei granskinga gjeld eller til pårørande. Etter dette alternativet vil innsyn berre kunne utsetjast fram til dokumentet har kome fram til desse personane. Det er med andre ord tale om ei kortvarig utsetjing av innsynstidspunktet.

For det andre tek føresegna sikte på å verne om offentlege interesser i tilfelle der opplysningar skal offentleggjerast på eit bestemt tidspunkt, og det er viktig at dei ikkje blir kjende før denne hendinga. Eksempel på tilfelle der denne føresegna kan nyttast, er der eit aktuelt dokument viser kor mykje regjeringa skal gi til den årlege TV-aksjonen eller liknande arrangement. Det kan då nektast innsyn i dokumentet inntil opplysningane er offentleggjorde slik som planlagt.

#### **4.4.3 Plikt til å etablere samanstillingar frå databasar**

Offentleglova § 9 har ikkje nokon parallell i offentlegheitslova 1970. Etter denne føresegna vil eit organ som mottek eit innsynskrav etter omstenda ha plikt til å etablere eit nytt dokument gjennom å få i stand

ei samanstilling av opplysningar som er elektronisk lagra dersom dette er naudsynt for å etterkome innsynskravet. Etter offentlegheitslova 1970 hadde aldri offentlege verksemder noka slik plikt.

Etter offentleglova § 9 vil eit organ ha plikt til å etablere eit nytt dokument (samanstilling) dersom dette er naudsynt for å etterkome eit innsynskrav, såframt det nye dokumentet (samanstillinga) kan etablerast på grunnlag av opplysningar som finst elektronisk lagra i databasane til organet og samanstillinga kan gjerast ved hjelp av enkle framgangsmåtar. Plikta til å etablere eit nytt dokument gjeld såleis berre når samanstillinga kan etablerast ut frå opplysningar som finst elektronisk lagra i databasane til organet. Offentlege verksemder vil aldri ha plikt til å lage samanstillingar ut frå opplysningar som berre finst lagra på andre måtar, til dømes i papirdokument. Vidare vil det berre vere ei plikt til å lage samanstillingar når dette kan gjerast med enkle framgangsmåtar. Dette inneber at organet berre vil ha ei slik plikt når organet har dataverktøy som kan etablere samanstillinga, og at det einaste organet må gjere for å få samanstillinga etablert er å gi enkle kommandoar, til dømes enkle skildringar av kva resultat ein ynskjer. Dersom det trengst meir tidkrevjande operasjonar frå sakshandsamarane, vil det ikkje vere plikt til å etablere slike samanstillingar.

Føresegna i § 9 vil til dømes vere aktuell hos organ som har databasar med statistisk informasjon, dersom organa har dataverktøy som kan setje saman informasjonen på ulike måtar. Eit anna døme som vil vere praktisk for dei fleste organ, er elektroniske sakshandsamingssystem som kan setje saman til dømes slike saksopplysningar som finst i journalane på ulike måtar, og mellom anna kan etablere såkalla sakskort.

Det er ikkje noko krav for å utløyse plikta til å etablere ei samanstilling etter offentleglova § 9 at den som ber om innsyn faktisk krev at ei slik samanstilling skal etablerast. Den som krev innsyn vil på vanleg vis krevje å få informasjon om eit bestemt emne eller liknande. Organet som mottek eit slikt innsynskrav kan då ikkje nøye seg med å konstatere at det ikkje har noko dokument hos seg med slik informasjon som blir kravd, men må også vurdere om informasjonen kan skaffast fram gjennom å etablere ei samanstilling etter § 9.

Resultatet av ei samanstilling etter § 9 vil som regel bli eit nytt saksdokument i offentleglova § 4 si tyding. Dei vanlege reglane i lova vil gjelde for dette dokumentet. Blir resultatet av samanstillinga eit dokument som fell inn under eit av unntaka i lova, vil det på vanleg vis kunne nek-

tast innsyn i dokumentet på det grunnlaget. Dette vil organet normalt ikkje kunne sjå før samanstillinga er gjennomført, og det kan dermed ikkje nekte å gjennomføre ei samanstilling med tilvising til at resultatet vil kunne haldast utanom innsyn. Dette gjeld jamvel om alle eller nokre av opplysningane som skal inngå i samanstillinga isolert sett skal eller vil kunne haldast utanom innsyn, av di det av den grunn ikkje utan vidare er slik at heile resultatet av ei slik samanstilling vil kunne haldast utanom innsyn.

Det er vidare ein føresetnad for at organet skal ha plikt til å etablere ei samanstilling at opplysningane som det er aktuelt å etablere samanstillinga ut frå er omfatta av hovudreglane om innsynsrett i offentleglova §§ 3 og 4.

#### **4.4.4 Innsyn i journalar og liknande register**

##### **4.4.4.1 Innleiing**

Etter offentleglova § 3 gjeld innsynsretten, i tillegg til dokument, òg journalar og liknande register for organet. Tilsvarande reglar gjaldt også etter offentlegheitslova 1970.

Med journal siktar lova til den laupande og systematiske oversikten over inngåande og utgåande dokument organa som er omfatta av lova skal føre etter reglane i arkivlova og arkivforskrifta. Tilgang til journalane i forvaltninga er ein viktig føresetnad for at innsynsretten skal kunne gjennomførast og verke etter sitt føremål. Dette gjeld særleg fordi det i utgangspunktet er eit krav etter offentleglova § 28 andre ledd fyrste punktum at den som vil ha innsyn kan identifisere saka eller sakene vedkomande ynskjer å sjå. Både for ålmenta og journalistar er tilgang til journalane heilt sentralt for å få kunnskap om kva som skjer i forvaltninga og kva dokument det kan vere av interesse å be om innsyn i. Liknande register vil for det fyrste omfatte slike register som har ein liknande funksjon som dei eigentlege journalane, til dømes enklare postlister. For det andre vil dette omfatte andre former for saksoversikter og dokumentoversikter. Eit eksempel er såkalla sakskort, som er ei oversikt over dei dokumenta som finst i ei bestemt sak. Om noko blir kalla journal eller liknande har ikkje noko å seie, det er funksjonen til registeret som er avgjerande. Når det gjeld slike liknande register, er det i alle tilfelle ein føresetnad for at dei skal vere underlagde innsynsrett, at dei ikkje inneheld andre opplysningar enn dei som kan gå fram av den offentlege journalen.

Interne hjelperegister som blir førde i tillegg til journalen, slik som presedensregister eller saksoversikter for sakshandsamarar, fell utanfor omgrepet «journal og liknande register». Slike register som vakt- og sambandsjournalen til politiet og liknande vil òg falle utanfor. Ein vaktjournal vil dessutan normalt vere eit internt dokument etter offentleglova § 14.

Til skilnad frå offentlegheitslova 1970 § 2 andre ledd andre punktum er ikkje møtekart til folkevalde organ i kommunar og fylkeskommunar særskilt nemnt. Bakgrunnen for dette er at slike møtekart vil falle inn under definisjonen av saksdokument, slik at det ikkje er naudsynt å nemne dei særskilt. Det følgjer av offentleglova § 16 fyrste ledd bokstav b at det ikkje er høve til å gjere unntak for slike dokument etter unntaka for interne dokument, noko som indirekte tyder at dei er omfatta av hovudregelen om innsyn.

Publikum har krav på å få sjå heile journalen, ikkje berre enkeltinnføringar. Dette inneber såleis at regelen om at ein berre kan krevje innsyn i dokument i ei bestemt sak, eller i rimelig utstrekning saker av ein bestemt art, jf. offentleglova § 29 andre ledd andre punktum, ikkje gjeld for innsyn i journalar. Tilsvarende gjeld for innsyn i liknande register som er omfatta av lova.

#### **4.4.4.2 Oversikt over reglane om journalføring og offentleg journal**

Det følgjer av offentleglova § 10 fyrste ledd at verksemder som er omfatta av offentleglova skal føre journal etter reglane i arkivlova, lov 4. desember 1992 nr. 126, med forskrifter. Dette gjaldt også etter offentlegheitslova 1970. Dei aktuelle spørsmåla rundt journalføringa er nærare regulerte i forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlege arkiv (arkivforskrifta). Reglane i arkivforskrifta om korleis journalane skal førast er ikkje endra med den nye offentleglova.

Alle organ og verksemder som er omfatta av verkeområdet til offentleglova har plikt til å føre journal. Dette gjeld sjølv om den aktuelle verksemda ikkje er omfatta av arkivlova sitt verkeområde, noko som vil gjelde ein del verksemder som er omfatta av offentleglova, særleg slike som er omfatta på grunnlag av § 2 fyrste ledd bokstav c eller d. For å få eit sikkert grunnlag for journalføringsplikt for desse verksemdene, er det difor naudsynt at journalføringsplikta òg følgjer direkte av offentleglova. Andre reglar i arkivlova med forskrifter vil derimot ikkje gjelde for verksemder som er omfatta av offentleglova, men ikkje av arkivlova.

Reglane om journalføring går fram av arkivforskrifta kapittel II B. Etter § 2-6 her har organet plikt til å registrere i journalen alle inngåande og utgåande saksdokument som er gjenstand for sakshandsaming og har verdi som dokumentasjon. For organinterne dokument, det vil i denne samanhengen seie dokument som er utarbeidde og berre sirkulerer innanfor eit organ, jf. arkivforskrifta §§ 1-1 til 1-3, er det som hovudregel ikkje noka journalføringsplikt, jf. arkivforskrifta § 2-6 fyrste ledd tredje punktum. For slike dokument er det opp til organet sjølv om, og i så fall i kva omfang, dei skal journalførast. Nokre organinterne dokument er det likevel journalføringsplikt for, jf. arkivforskrifta § 2-6 fyrste ledd fjerde punktum. Dette gjeld dokument som er omtala i offentleglova § 14 andre ledd, § 16 fyrste ledd bokstav a til d, § 16 andre ledd, § 16 tredje ledd fyrste punktum og offentlegforskrifta § 8. Desse føresegnene reknar opp organinterne dokument som ikkje kan haldast utanom innsyn etter offentleglova § 14 fyrste ledd på det grunnlag at dei er utarbeidde til bruk for den interne saksførebuinga til eit organ. Slike dokument er altså omfatta av journalføringsplikta. Dette inneber ei utviding av journalføringsplikta for organinterne dokument i høve til det som gjaldt før den nye offentleglova tok til å gjelde.

Både for dei tilfella der det er journalføringsplikt, og der eit organ vel å journalføre organinterne dokument som ikkje er omfatta av journalføringsplikta, fastset arkivforskrifta § 2-7 kva opplysningar som skal førast inn i journalen om det enkelte dokument. Dette er:

- journalføringsdato
- saks- og dokumentnummer
- sendar og/eller mottakar
- opplysningar om sak, innhald eller emne
- dateringa på dokumentet

I tillegg skal journalen innehalde arkivkode, ekspedisjons- eller avskrivingsdato og avskrivingsmåte.

#### **4.4.4.3 Innsyn i journalen**

Ålmenta har i utgangspunktet rett til innsyn i heile journalen. Som nemnt ovanfor, har organet ikkje plikt til å journalføre organinterne dokument, men dersom slike dokument fyrst blir journalførte, vil òg innføringane om desse vere offentlege, med mindre arkivforskrifta § 2-7 andre ledd eller offentlegforskrifta § 9 gir høve til å gjere heilt eller delvis unntak frå innsyn for dei.

Når det gjeld kva opplysningar om det enkelte dokument som er offentlege, er utgangspunktet at alle opplysningar som eit organ har plikt til å journalføre etter arkivforskrifta § 2-7 fyrste ledd, er offentlege. Opplysningar som organet ikkje har plikt til å journalføre, til dømes opplysningar om kven som er sakshandsamar eller om sakshandsamingsfristar, har det heller inga plikt til å ta med i den utskrifta eller kopien av journalen som ålmenta kan krevje innsyn i.

Arkivforskrifta § 2-7 andre ledd inneheld nærare reglar om høvet til å gjere unntak for opplysningar i den offentlege journalen. Dersom det ikkje er mogleg å registrere eit dokument utan å røpe opplysningar som er undergitte lovheimla teieplikt, eller som det elles kan gjerast unntak frå innsyn for, kan ein utelate eller nøytralisere enkeltopplysningar i den offentlege journalen.

Forvaltninga har plikt til å syte for at opplysningar som er undergitte lovbestemt teieplikt ikkje blir kjende. Når dokumentet blir registrert, er det difor ikkje tilstrekkeleg å ta omsyn til den enkelte journalinnføringa. Ein må òg sjå til at det ikkje blir mogleg å finne fram til teiepliktige opplysningar ved å kople innføringa mot informasjon andre stader, til dømes mot tidlegare journalinnføringar. Opplysningar som ikkje er underlagde teieplikt, men som det er høve til å nekte innsyn i etter føresegnene i offentleglova, har forvaltninga inga plikt til å halde utanom innsyn. Om slike opplysningar skal haldast utanfor innsyn i journalen, vil måtte avgjerast etter ei vurdering av om det er eit reelt og sakleg behov for å utelate eller nøytralisere opplysningane. Når det er et reelt og sakleg behov for å nekte ålmenta innsyn i det registrerte dokumentet, kan det i enkelte tilfelle vere eit tilsvarande behov for å utelate eller nøytralisere opplysningar i journalen.

Når det gjeld dokument som er graderte etter lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven), er det gitt særlege reglar i forskrift, sjå forskrift 1. juli 2001 nr. 744 om informasjonstryggleik §§ 4-10 til 4-17. Vidare inneheld instruks fastsett ved kgl. res. 17. mars 1972 (Beskyttelsesinstruksen) særlege reglar for handsaming av dokument som treng vern av andre grunnar enn dei som er nemnde i tryggingslova med forskrifter.

## **4.5 Publisering av journalar og dokument på Internett**

### **4.5.1 Tilgjengeleggjing av journalar på Internett**

I utgangspunktet gjeld offentleglova § 30 om korleis det skal givast innsyn òg når det blir kravd innsyn i journalar. Det vil seie at den som krev innsyn berre har rett til å få papirkopi eller elektronisk kopi av journalen, jf. offentleglova § 30 fyrste ledd andre punktum. Vedkomande har ikkje rett til sjølv å søkje i dei elektroniske journalane til organet.

I offentlegforskrifta § 6 er det likevel fastsett at ein del organ som fører elektronisk journal skal gjere han tilgjengeleg for ålmenta på Internett og nærare reglar om korleis dette skal gjerast. Slike reglar fanst ikkje i offentlegheitslova 1970.

Offentlegforskrifta § 6 fyrste ledd fastslår kva organ som skal gjere journalane sine tilgjengelege på Internett, medan offentlegforskrifta § 6 andre ledd listar opp bestemte organ som ikkje er omfatta av plikta til å gjere journalane tilgjengelege på Internett.

Dei organa som er omfatta av ordninga etter offentlegforskrifta § 6 fyrste ledd skal offentleggjere journalane sine gjennom ein felles sentral internettportal kalla Offentleg elektronisk postjournal (OEP). Denne er enno under utvikling, og difor har § 6 i offentlegforskrifta i skrivande stund<sup>3</sup> ikkje teke til å gjelde.

Offentlegforskrifta § 6 tredje ledd gir nærare reglar om innhaldet i elektroniske journalar som blir tilgjengeleggjorde på Internett. Desse reglane inneber at dei journalane som blir gjorde tilgjengelege på Internett etter offentlegforskrifta § 6 vil ha eit noko annleis innhald enn journalane slik dei opphavleg blir førte i samsvar med arkivforskrifta. Den som ynskjer det vil framleis kunne gå direkte til det enkelte organ som er omfatta av ordninga etter § 6, og be om innsyn i journalen på vanleg vis der. Vedkomande vil då ha krav på å få sjå journalen slik han skal sjå ut når han er ført i samsvar med arkivforskrifta.

Etter offentlegforskrifta § 6 tredje ledd fyrste punktum skal journalane som blir offentleggjorde gjennom OEP-ordninga innehalde opplysningar som nemnt i forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlege arkiv (arkivforskrifta) § 2-7 fyrste ledd andre punktum. Derimot vil ikkje opplysningar som nemnte i arkivforskrifta § 2-7 fyrste ledd tredje punktum

---

<sup>3</sup> November 2009.

og tredje ledd fyrste punktum gå fram av journalane i OEP. I journalar som blir gjorde tilgjengelege gjennom OEP skal det etter offentlegforskrifta § 6 tredje ledd andre punktum opplysast om kontaktpunkt hos det aktuelle organet. Dette skal gjere situasjonen enklare for dei som ynskjer å ta kontakt om ei sak eller eit dokument. Det kan vere oppretta særskilde kontaktpunkt for dei enkelte sakene, til dømes ein saks-handsamar, eller det kan vere eit generelt kontaktpunkt for alle saker. Dersom organet vel sistnemnde løysing er det ein føresetnad at ein frå dette kontaktpunktet kan bli vist vidare til nokon som kan gje nærare opplysningar om den aktuelle saka. Kontaktpunktet vil typisk vere eit telefonnummer, eventuelt òg ei e-postadresse.

Etter § 6 tredje ledd tredje punktum skal det gå fram av journalane i OEP når opplysningar er utelatne i samsvar med arkivforskrifta § 2-7 andre ledd. Dersom det er teke avgjerd om at det heilt eller dels skal gjerast unntak frå innsyn for eit dokument, blir det i fjerde punktum opna for at journalen også kan innehalde opplysningar om dette i form av fullstendig unntaksheimel. Det er altså ikkje innført plikt til å opplyse i journalen at det er avgjort at dokument er unnateke frå innsyn, men det er gitt eit høve til å gjere det. Denne føresegna regulerar ikkje i kva grad dokument bør klassifiserast med omsyn til innsynsretten før det er bede om innsyn, og grip ikkje i det heile inn i dei gjeldande retningslinene for høvet til slik førehandsklassifisering, sjå punkt 5.4.

Etter offentlegforskrifta § 6 fjerde ledd fyrste punktum skal opplysningar som er nemnde i § 7 andre ledd, ikkje gå fram av journalar som blir gjorde tilgjengelege gjennom OEP. Denne avgrensinga av kva opplysningar som kan gå fram av journalar som blir gjorde tilgjengelege på Internett gjeld etter § 6 fjerde ledd andre punktum òg for journalar og liknande register som organ som ikkje er omfatta av OEP-ordninga, jf. § 6 fyrste ledd, legg ut på Internett. Slike opplysningar som er nemnde i offentlegforskrifta § 7 andre ledd skal dermed aldri gå fram av journalar som blir gjorde tilgjengelege på Internett, uavhengig av om tilgjengleggjeringa skjer i medhald av offentlegforskrifta § 6 fyrste ledd eller på frivillig grunnlag. Kva opplysningar som er omfatta av § 7 andre ledd, og som dermed ikkje kan gå fram av journalar som blir lagde ut på Internett, går fram under punkt 4.5.2.

Personnamn vil ofte gå fram av journalar, særleg i felta for mottakar og avsendar av dokumenta. For å vareta personvernomsyn er det i forskrifta § 6 fjerde ledd tredje punktum fastsett at OEP skal innrettast slik at det ikkje skal vere mogleg å få treff på personnamn i innførslar i jour-

nalane som er eldre enn eitt år. Det vil seie at ein ved søk på eit personnamn som går fram av eit av journalfelta i OEP, vil få treff på eit dokument inntil det har gått eitt år frå dokumentet vart journalført. Når det har gått meir enn eitt år, vil ein derimot ikkje få treff på dokumentet ved å søkje på namnet. Kravet om at det skal vere ein slik søkjesperre, gjeld berre for dei journalane som er omfatta av OEP-ordninga. Det inneber at kravet om at det skal vere ei slik søkjesperre ikkje vil gjelde for organ som legg ut journalane sine på Internett utan at dei er forplikta til det etter offentlegforskrifta § 6.

#### **4.5.2 Tilgjengeleggjing av dokument på Internett**

Offentleglova § 10 tredje ledd fyrste punktum slår fast at verksemder som er omfatta av lova kan gjere dokument tilgjengelege for ålmenta på Internett, med unntak for opplysningar som er underlagde teieplikt (slike opplysningar kan heller ikkje gjerast offentlege på annan måte, jf. punkt 6 nedanfor). Det fanst ingen tilsvarande regel i offentlegheitslova 1970, men det var også tidlegare høve til å offentleggjere dokument på Internett. Føresegnene i offentleglova § 10 tredje ledd fyrste punktum og offentlegforskrifta § 7 fyrste ledd klargjer likevel at det er høve til slik offentleggjing. Det er opp til den enkelte verksemda å fastsetje i kva grad dette høvet skal brukast.

I medhald av offentleglova § 10 tredje ledd andre punktum er det i offentlegforskrifta § 7 andre ledd fastsett at også nokre andre opplysningar enn dei som er underlagde teieplikt ikkje skal offentleggjerast på Internett. Denne opprekninga femner om opplysningar som det normalt vil vere høve til å offentleggjere på annan måte enn på Internett.

Avgrensingane i offentlegforskrifta § 7 andre ledd gjeld for publisering av både journalar, jf. offentlegforskrifta § 6 fjerde ledd fyrste og andre punktum, og dokument på Internett. For journalar som blir lagde ut på Internett gjeld avgrensingane i § 7 andre ledd uavhengig av om organet som legg ut journalane sine er omfatta av OEP-ordninga eller ikkje, jf. punkt 4.5.1 ovanfor, og for dei organa som er omfatta av OEP gjeld avgrensingane både for journalar som blir lagde ut gjennom OEP og journalar som blir gjorde tilgjengelege på Internett på annan måte, til dømes på heimesidene til organet.

Offentlegforskrifta § 7 andre ledd bokstav a fastset at opplysningar som er underlagde teieplikt ikkje kan leggjast ut på Internett. Dette følgjer også av offentleglova § 10 tredje ledd fyrste punktum og av sjølve reglane som fastset teieplikt. Det er teke med i forskrifta av pedagogiske omsyn.

Etter § 7 andre ledd bokstav b kan heller ikkje opplysningar som det kan gjerast unntak frå innsyn for etter offentlegforskrifta § 9 gjerast tilgjengelege på Internett. Dersom slike opplysningar hadde vorte lagde ut på Internett hadde det sjølv sagt vore uaktuelt å gjere unntak for dei.

Etter § 7 andre ledd bokstav c skal vidare opplysningar som nemnde i personopplysningslova § 2 nr. 8 ikkje gjerast tilgjengelege på Internett. Dette dreier seg om såkalla sensitive personopplysningar, og omfattar opplysningar om rase eller etnisk bakgrunn, opplysningar om politisk, religiøs eller filosofisk oppfatning, opplysningar om at ein person har vore mistenkt, sikta, tiltala eller dømt for ei straffbar handling, opplysningar om helsetilhøve eller om seksuelle tilhøve som legning og opplysningar om medlemskap i fagforeiningar. Slike opplysningar vil som oftast vere underlagde teieplikt, men nokre av dei vil etter omstenda ikkje vere det.

Etter § 7 andre ledd bokstav d skal heller ikkje fødselsnummer, personnummer og andre nummer med tilsvarande funksjon gjerast tilgjengelege på Internett. Slik informasjon er normalt ikkje omfatta av teieplikt, men er likevel sensitiv informasjon, som kan misbrukast. Fødselsnummer utgjør fødselsdato og personnummer. Fødselsdatoen åleine kan derimot gjerast tilgjengeleg på Internett. Andre nummer med tilsvarande funksjon vil til dømes vere utanlandske identifikasjonsnummer som tilsvarar norske personnummer.

§ 7 andre ledd bokstav e bestemmer at opplysningar om løn og godtgjering til fysiske personar, med unntak for opplysningar om løn og godtgjering til personar i leiande stillingar i det offentlege og i leiande stillingar eller i styret i sjølvstendige rettssubjekt, ikkje skal gjerast tilgjengelege på Internett. Det skal leggjast til grunn ei vanleg forståing av kva som er ei leiande stilling. I det offentlege vil dette iallfall femne om politiske stillingar i stat og kommune og høgare administrative stillingar som til dømes avdelingsdirektør og ekspedisjonssjef i departement, og rådmann og etatssjef i kommunar og fylkeskommunar. I sjølvstendige rettssubjekt vil dette femne om alle som inngår i leiinga i eit selskap, og i tillegg vil heile styret vere omfatta.

Endeleg fastset § 7 andre ledd bokstav f at materiale som ein tredjeperson har immaterielle rettar til ikkje kan leggjast ut på Internett, med unntak for materiale som er nemnd i forskrifta § 5 fyrste ledd andre punktum, sjå punkt 9.4.2 nedanfor om denne føresegna. Tredjeperson er i denne samanhengen nokon annan enn den verksemda som eventuelt

skal leggje opplysningane ut. Dersom vedkomande tredjeperson samtykkjer i at opplysningane blir lagde ut på Internett, vil det vere høve til det. Det krevst her eit uttrykkeleg samtykke frå den som elles har krav på vern.

Dersom ei verksemd fyrst vel å tilgjengeleggjere nokre dokument på Internett, er det fastsett i offentlegforskrifta § 7 tredje ledd at verksemda i så fall skal opplyse om kva for kriterium som ligg til grunn for utvalet av dokument som blir lagde ut. Føremålet med denne føresegna er fyrst og fremst å sikre at det ikkje blir gitt inntrykk av at utvalet av dokument som ligg på Internett er uttømmende. Slike opplysningar må gå fram på Internett i tilknytning til dokumenta som blir offentleggjorde der, slik at informasjonen blir tilgjengeleg for brukarane av internettilbodet.

#### **4.6 Forbod mot forskjellshandsaming**

I offentleglova § 6 er det teke inn ei føresegn om forbod mot forskjellshandsaming når det blir gitt tilgang til informasjon etter offentleglova. Føresegna gjennomfører artikkane 10 og 11 i vidarebruksdirektivet 2003/98/EF. I offentlegheitslova 1970 fanst det inga tilsvarande føresegn, men òg etter denne lova følgde det av dei alminnelege innsynsreglane at innsyn berre kunne nektast dersom det fanst heimel for det i lov, og av ulovfesta prinsipp at det ikkje var høve til å praktisere meirinnsyn ulikt overfor ulike aktørar. I realiteten inneber difor ikkje føresegna noka stor endring av rettstilstanden.

Føresegna i § 6 har, i likskap med dei andre føresegnene som er gitte for å gjennomføre reglane i vidarebruksdirektivet, eit noko anna verkeområde enn reglane elles i lova. Det følgjer av føresegna i § 6 tredje ledd at paragrafen ikkje gjeld for verksemder som ikkje er omfatta av direktivet, med mindre Kongen fastset noko anna i forskrift. Dette inneber mellom anna at føresegna ikkje vil gjelde for dokument hos allmennkringkastarar eller utdannings-, forskings- og kulturinstitusjonar, jf. direktivet artikkel 1 nr. 2 bokstavane d til f, sjølv om desse dokumenta elles er omfatta av offentleglova. Dette har likevel ikkje så mykje å seie, då forbod mot forskjellshandsaming vil følgje av ålmenne forvaltningsrettslege prinsipp. På den andre sida vil direktivet i andre samanhengar gjelde for verksemder som ikkje er omfatta av offentleglova, jf. direktivet artikkel 2 nr. 1 og 2. Det følgjer av § 2 sjetle ledd at føresegnene som er gitte for å gjennomføre direktivet skal gjelde for alle verksemder som er omfatta av direktivet, sjå punkt 3.4 ovanfor.

Føresegna nyttar omgrepet «informasjon» i staden for «dokument». Bakgrunnen for dette er at dokumentomgrepet i direktivet på nokre område er vidare enn dokumentomgrepet etter offentleglova §§ 3 og 4. Føresegna vil difor òg gjelde der det blir gitt ut informasjon som ikkje fell inn under definisjonen av «saksdokument» i §§ 3 og 4, men som er omfatta av definisjonen av informasjon i direktivet.

§ 6 fyrste ledd fyrste punktum slår fast at det ved handtering av krav om innsyn etter offentleglova ikkje er høve til noka slags forskjellshandsaming mellom samanliknbare innsynskrav. Føresegna forbyr berre forskjellshandsaming mellom samanliknbare innsynskrav. Innsynskrav med ulike føremål, til dømes der føremålet med det eine kravet er kommersiell vidarebruk og føremålet med det andre ikkje-kommersiell vidarebruk, kan ikkje utan vidare samanliknast etter denne føresegna. På den andre sida har forvaltningsorgan ikkje høve til å krevje opplysningar om kva som er føremålet. Forskjellshandsaming på grunnlag av at krava ikkje er samanliknbare vil difor berre vere mogleg dersom den som krev innsyn frivillig gir opplysningar om føremålet. Spørsmålet om kva som skal reknast som samanliknbare innsynskrav må avgjerast etter ei konkret vurdering. Samanlikninga er ikkje avgrensa til same saksfelt; det kan òg trekkjast vekslar til andre sakskategoriar.

Forskjellshandsaming kan for det fyrste innebere at samanliknbare innsynskrav blir handsama ulikt med omsyn til om ein i det heile får tilgang til dokument. Slik forskjellshandsaming er i fyrste rekke aktuelt når det gjeld spørsmålet om å gi meirinnsyn. Dersom eit dokument ikkje fell inn under ei unntaksføresegn, vil det følgje alt av hovudregelen i lova at alle som ber om det må få innsyn i dokumentet. Men i dei tilfella der forvaltninga kan nekte innsyn, vil det likevel vere høve til å gi innsyn etter føresegna om meirinnsyn i § 11, utenom for opplysningar som er underlagde teieplikt. Føresegna i § 6 fyrste ledd fyrste punktum vil i desse tilfella vere til hinder for at samanliknbare innsynskrav blir forskjellshandsama i vurderinga av om ein skal gi meirinnsyn. Det vil seie at dersom eit forvaltningsorgan fyrst har gitt meirinnsyn éin gong, må det òg gi meirinnsyn når det kjem nye innsynskrav som er samanliknbare med det fyrste.

Vidare er forbodet til hinder for ulik handsaming mellom samanliknbare innsynskrav når det gjeld eventuelle vilkår for innsyn og korleis det blir gitt innsyn. Dette gjeld både i tilfelle der det ikkje gjeld noko aktuelt unntak, og det såleis ligg føre ein absolutt rett til innsyn, og i tilfelle der ein gir innsyn etter føresegna om meirinnsyn. Dersom enkelte

aktørar får innsyn på ein bestemt måte eller i ein bestemt form, inneber dette at andre har krav på innsyn på same måte og i same form så lenge innsynskrava er samanliknbare. Dersom til dømes ein aktør har inngått avtale med eit organ om å få alle dokument av ein bestemt type oversende automatisk, utan å måtte setje fram eit krav om innsyn i det enkelte tilfelle, kan organet i utgangspunktet ikkje nekte andre aktørar same service dersom dei ber om det.

I § 6 fyrste ledd andre punktum er det presisert at det ikkje gir grunnlag for ulik handsaming at kravet om innsyn er sett fram av ei offentleg verksemd, dersom føremålet med kravet ikkje har samanheng med dei offentlege oppgåvene til verksemda. Dette inneber at offentlege og offentleg tilknytte verksemder skal handsamast likt med private aktørar når det gjeld tilgang til informasjon, dersom føremålet med å innhente informasjonen fell utanfor dei offentlege oppgåvene til verksemda. Det følgjer motsetjingsvis av dette at det vil vere høve til forskjellshandsaming mellom offentlege verksemder og private når den offentlege verksemda innhentar informasjon for å bruke han i aktivitetar som er ein del av dei offentlege oppgåvene til organet.

Føresegna i § 6 fyrste ledd fyrste punktum presiserer at det òg vil vere ulovleg forskjellshandsaming dersom det blir avtala at nokon skal ha ein einerett på tilgang til informasjon. Der ålmenta har ein rett til innsyn etter offentleglova eller anna lovgiving, vil det såleis følgje alt av hovudreglane i offentleglova at det ikkje vil vere lovleg å gi nokon ein einerett til tilgang til dokument. Føresegna klargjer at det òg i dei tilfella der ein gir innsyn etter ei meirinnsynsvurdering ikkje vil vere høve til å gi nokon ein slik einerett. Vidare inneber føresegna at utvalde aktørar får inngå avtalar om ein særleg dokumenttilgang utover det som følgjer av offentleglova eller andre lover, til dømes avtalar om automatisk tilsending av dokument, men dersom eit forvaltningsorgan yter slike tenester, skal alle aktørane bli stilde likt.

I § 6 andre ledd fyrste punktum er det slått fast at forbodet mot å inngå einerettsavtalar ikkje er til hinder for at det blir gjort slike avtalar dersom dette er naudsynt for å levere ei teneste i ålmenta si interesse. Dette kan til dømes vere tilfelle der det ikkje vil vere rekningsssvarande å utvikle tenester med basis i informasjonen dersom det er konkurranse, slik at det utan einerett ikkje vil vere nokon som vil tilby tenester på grunnlag av denne informasjonen. Dersom det blir gjort einerettsavtalar etter denne føresegna, følgjer det av andre ledd andre punktum at det kvart tredje år skal finne stad ei ny vurdering av om vilkåret for å inngå avtalen er

oppfylt. Dersom ein etter ei slik fornya vurdering kjem til at vilkåret ikkje lenger er til stades, må einerettsavtalen opphøyre. Når ein inngår eventuelle einerettsavtalar må ein ta høgde for dette ved utforminga av avtalen.

Andre ledd tredje punktum fastset at einerettsavtalar som blir slutta i medhald av dette leddet, skal vere offentlege. Dette inneber at slike avtalar alltid skal vere offentlege, uavhengig av kva som ville følgje av reglane i lova elles. I fjerde punktum er det presisert at heller ikkje avtalar om einerett som blir gjorde etter føresegna i fyrste punktum kan gjelde informasjon som ålmenta har eit rettskrav på innsyn i etter lov eller forskrift. Avtalar om einerett vil med andre ord ikkje kunne avgrense den innsynsretten andre har etter offentleglova eller anna regelverk.

#### **4.7 Bruk av offentleg informasjon**

Offentleglova § 7 fyrste ledd slår fast at informasjon som det er gitt tilgang til etter offentleglova eller etter anna lovgiving som gir ålmenta rett til innsyn, kan brukast til eitkvart føremål, dersom ikkje anna lovgiving eller retten til ein tredjeperson er til hinder for det. Det var inga tilsvarande føresegn i offentlegheitslova 1970, men utgangspunktet var likevel det same. Føresegna inneber såleis ikkje noko nytt i høve til tidlegare gjeldande rett, men klargjer dette viktige prinsippet.

Føresegna i fyrste ledd fastset at når det blir gitt innsyn etter offentleglova eller anna lovgiving som gir ålmenta innsynsrett, kan dokumentet i utgangspunktet brukast til eit kvart ynskeleg føremål. Dette gjeld såleis både i tilfelle der innsyn er gitt etter offentleglova og der grunnlaget er andre lover, som til dømes miljøinformasjonslova. Føresegna gjeld på den andre sida ikkje når innsyn er gitt etter spesielle regler om rett til å sjå dokument i eiga sak, slik som reglane i forvaltningslova §§ 18 flg. Dersom dokumenta er offentleg tilgjengelege, til dømes ved at dei ligg ute på Internett, er dette likestilt med tilfelle der det er sett fram eit innsynskrav på vanleg måte, og hovudregelen om vidarebruk vil gjelde òg for slike dokument.

Offentleglova set to avgrensingar av retten til vidarebruk. For det fyrste kan anna lovgiving setje grenser ved at visse former for bruk kan vere forbode. Det kan vere at innhaldet i eit dokument kan stride mot føresegner i straffelova, som til dømes føresegnene om ærekrenkingar eller rasisme, dersom det blir brukt på bestemte måtar. Personopplysningslova er eit anna eksempel på ei lov som set grenser for

handsaming av informasjon.

For det andre går det fram av § 7 fyrste ledd at det ikkje vil vere høve til vidarebruk som er i strid med retten til ein tredjeperson. Det typiske eksempelet her vil vere informasjon som er verna etter åndsverklova eller som er underlagt andre immaterielle rettar. Når informasjonen er underlagt rettane til ein eller fleire tredjepersonar, må eventuell bruk klarerast med desse personane for å vere lovleg. Er informasjonen verna etter åndsverklova er dette òg eit døme på at det vil kunne vere ulovleg å bruke informasjonen. Vernet etter åndsverklova vil ikkje berre verne om tredjepersonar, men også gjelde der organet som gir ut informasjonen sjølv har opphavsrett til han. I så fall krev vidarebruk som i utgangspunktet er i strid med opphavsretten samtykke frå vedkomande organ.

§ 7 andre ledd fastset at dersom verksemder som er omfatta av vidarebruksdirektivet har standardlisensar for bruk av informasjon, skal desse lisensane vere tilgjengelege i digitalt format, og dei må kunne handsamast elektronisk. Denne plikta gjeld følgjeleg berre for verksemder som er omfatta av direktivet, men det følgjer av andre ledd andre punktum at Kongen kan fastsetje i forskrift at det same skal gjelde for verksemder som ikkje er omfatta av direktivet. Slik forskrift er førebels ikkje gitt. Føresegna i § 7 inneber ikkje at forvaltninga har plikt til å utarbeide slike standardlisensar, men fastset berre kva som skal gjerast dersom slike lisensar eksisterer.

## **4.8 Gratisprinsippet**

### **4.8.1 I utgangspunktet skal offentleg informasjon vere gratis**

Den klare hovudregelen under offentlegheitslova 1970 var at det ikkje kunne krevjast betaling i form av gebyr eller anna for å gje innsyn i offentlege dokument.

I den nye offentleglova er gratisprinsippet vidareført og ytterlegare klarlagt gjennom reglane i § 8. Paragrafen har fått overskrifta «Hovudregel om gratis innsyn», men inneheld òg føresegner om åtgangen til å ta betaling for innsyn. Fyrste ledd gir tydelegare uttrykk for gratisprinsippet enn kva som var tilfelle i offentlegheitslova 1970. Det vil aldri vere lov å krevje betaling dersom det ikkje er fastsett i forskrift at det er høve til det. Dette gjeld uavhengig av korleis innsyn blir gitt, og sjølv om kostnadene er store. Dersom innsynsretten følgjer av anna grunnlag enn offentleglova, vil høvet til å ta betaling avhenge av kva som er fastsett

om dette i den aktuelle lova eller forskrifta som heimlar innsynet. Offentleglova § 8 fjerde ledd fastset likevel eit tak for kor høg betaling som kan krevjast i slike tilfelle. Denne føresegna gjeld etter sjetten ledd berre for verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor.

Etter offentleglova § 8 femte ledd, jf. § 2 sjetten ledd skal verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor, og som krev betaling for informasjon, offentleggjere betalingssatsane i elektronisk form dersom det er mogleg og føremålstenleg. Dette kan til dømes skje på heimesida til verksemda. For slike verksemder skal òg grunnlaget for utrekninga av betalingssatsane, og eventuelt kva faktorar som vil bli lagde til grunn i særlege høve, vere tilgjengelege på førespurnad.

#### **4.8.2 I visse tilfelle gir offentlegforskrifta høve til å ta betaling for innsyn**

Offentleglova § 8 andre og tredje ledd gir høve til å fastsetje føresegner i forskrift om at det kan krevjast betaling for innsyn i visse situasjonar. Desse forskriftsheimlane er nytta ved at det er gitt reglar om betaling i offentlegforskrifta § 4.

Offentleglova § 8 andre ledd fyrste punktum opnar etter sin ordlyd generelt for å gi forskrift om betaling for «avskrifter, utskrifter eller kopiar». Det er såleis ikkje høve til å krevje betaling for andre former for innsyn, som munnleg informasjon eller gjennomlesing av dokument. § 8 andre ledd andre punktum slår fast at betalingssatsar i eventuelle forskrifter etter fyrste ledd ikkje skal setjast høgare enn at dei dekkjer dei faktiske kostnadene ved kopiering og utsending av dokument. Tredje ledd opnar derimot for å fastsetje forskrifter som gir rett til å krevje betaling for dokument etter satsar som kan gje «ei rimeleg avkastning av investeringane», dersom «særlege tilhøve ved arten til dokumenta eller verksemda» gjer dette rimeleg.

Offentlegforskrifta § 4 gir høve til å ta betalt for innsyn i ulike situasjonar. Føresegna regulerer berre høvet til å ta betalt for innsyn som blir gitt som følgje av innsynsretten etter offentleglova, medrekna situasjonar der det blir utøva meirinnsyn. Høvet til å ta betalt for tenester som går ut over innsynsretten etter offentleglova eller anna lovgiving, det vil seie tenester som ikkje har nokon direkte samband med at organet

gir innsyn, grip føresegna ikkje inn i, jf. sjuande ledd. Døme på tilfelle der betalingshøvet ikkje er regulert av denne føresegna er der ei verksemd, som er omfatta av lova, etter avtale med nokon framskaffar ny informasjon ut over det verksemda har plikt til etter lova (jf. offentleglova § 9).

Etter offentlegforskrifta § 4 fyrste ledd fyrste punktum kan det krevjast betaling for innsyn i form av vanlege avskrifter, utskrifter eller kopiar til papir, og for utsendinga, når talet på kopiar overstig hundre ark i A4-format i éi sak. I slike tilfelle kan det etter § 4 fyrste ledd andre punktum krevjast ei krone per ark utover hundre, samt kostnader til sending, altså porto og liknande, for heile sendinga. Med andre ord kan det krevjast 20 kroner for kopieringa med tillegg av porto dersom kravet om kopi gjeld 120 ark. For å unngå at nokon, for å sleppe å betale, deler opp sitt innsynskrav i fleire delar slik at kvar enkelt del kjem under grensa på hundre ark, er det i tredje punktum fastsett at dersom same person krev innsyn fleire gonger i same sak, kan det takast omsyn til det ved vurderinga opp mot grensa etter fyrste punktum. Dette inneber at om nokon set fram to innsynskrav i same sak, begge på nitti ark, kan personen bli pålagt å betale for åtti av desse. Dette gjeld berre dersom dei dokumenta som det seinare blir kravd innsyn i, låg føre da eit tidlegare innsynskrav vart framsett. Offentlegforskrifta § 4 fyrste ledd gir berre eit høve og inga plikt til å ta betalt. Det vil vere opp til det enkelte organ å bestemme om betalingshøvet skal brukast i det enkelte tilfelle. Det vil ikkje vere høve til å krevje forskotsbetaling, med mindre det er klare haldepunkt for at den som krev innsyn manglar betalingsevne eller -vilje og innsynskravet er svært omfattande eller spesielt, slik at det dreier seg om ekstraordinært store kostnader.

Etter offentlegforskrifta § 4 andre ledd fyrste punktum kan det vidare krevjast betaling for utskrifter eller kopiar til papir når innsynskravet gjeld uvanlege format, høgkvalitetskopiar eller liknande, dersom kostnadene med dette i vesentleg grad overstig kostnadene ved vanleg kopiering. Eksempel på dette er kopiar i svært store format, til dømes av store kart, og kopiar av fotografi og liknande i langt høgare kvalitet enn vanlege kopimaskiner vil kunne gi. Kravet til at dette i vesentleg grad skal overstige vanlege kopieringskostnader inneber at kostnadene ved høgkvalitetskopiar eller liknande klart må overstige kostnadene ved vanleg kopiering for at det skal vere grunnlag for å bruke denne betalingsheimelen.

Etter § 4 andre ledd andre punktum kan det også krevjast betaling ved

kopiering til anna lagringsmedium enn papir, noko som vil kunne omfatte kopiering til minnebrikke og liknande dersom kostnadene i vesentleg grad overstig kostnadene ved vanleg kopiering (det vil seie papir til papir). Oversending pr. e-post av elektroniske kopiar av dokument som alt finst i elektronisk versjon vil det ikkje i noko tilfelle vere høve til å ta betalt for, jf. § 4 andre ledd femte punktum. Heimelen i § 4 andre ledd andre punktum vil til dømes kunne brukast dersom det av ulike grunnar er naudsynt å kjøpe ei minnebrikke som dokumentet blir overført til, og minnebrikka blir overlete til den som skal ha kopien. Ein som ikkje kan ta imot kopi pr. e-post vil rett nok ikkje kunne krevje å få kopi på denne måten, men føresegna inneber at forvaltninga har klar heimel for å ta betalt dersom det blir gitt kopi på denne måten som ein meirservice.

Også i andre tilfelle enn der ein får overlete ei minnebrikke vil ein ikkje ha krav etter offentleglova på slike kopiar som er nemnde i andre ledd fyrste og andre punktum, sjå punkt 9.4.2 nedanfor om dette. Føresegna i offentlegforskrifta § 4 andre ledd vil gjelde både der verksemda har plikt til å gi slike kopiar og der ho gjer dette som ein meirservice.

Eit krav om betaling etter § 4 andre ledd fyrste eller andre punktum, kan ikkje overstige dei faktiske kostnadene organet blir påført ved kopieringa og eventuelt utsendinga, jf. § 4 andre ledd tredje punktum. Ved fastsetjinga av betalingskravet er det ikkje høve til å ta omsyn til tida som går med til å behandle innsynskrav, skrive ut eller kopiere dokument og til å sende ut dokument, jf. § 4 andre ledd fjerde punktum. Utanom porto vil aktuelle kostnader kunne vere at ein må setje bort eit kopieringsoppdrag av di verksemda sjølv ikkje har det naudsynte utstyret, kostnader ved kjøp av minnepenn eller anna lagringsmedium, spesielt dyrt papir og liknande.

Offentlegforskrifta § 4 andre ledd femte punktum slår fast at det ikkje kan krevjast betaling når det blir gitt innsyn ved at dokument som alt er tilgjengeleg elektronisk blir sendt som elektronisk post. Dette inneber at oversending av dokument på e-post aldri kan medføre betaling. Dersom dokument må skannast for å kunne sendast i elektronisk form, kan det krevjast betaling etter offentlegforskrifta § 4 fyrste ledd dersom det blir naudsynt å ta kopiar, avskrifter eller utskrifter i eit omfang som gir betalingshøve etter denne føresegna for å kunne gjennomføre skanninga.

§ 4 tredje ledd fyrste punktum fastslår at arkivdepot kan krevje betaling for avskrifter, utskrifter og kopiar til papir av arkivmateriale etter satsar

fastsette av Kultur- og kyrkjedepartementet. Denne føresegna gjeld berre når det blir kravd innsyn hos arkivdepot. Etter andre punktum gjeld andre ledd andre til femte punktum tilsvarande, sjå ovanfor om desse reglane. Ein tilsvarande regel som § 4 tredje ledd er innteke i arkivforskrifta § 5-6 tredje ledd. Arkivdepota yter ein del tilleggstenester som går ut over innsynsretten etter offentleglova, til dømes stadfesting av kopiar, omsetjingar av dokument og avskrift til moderne skrift av dokument som berre ligg føre med gotisk skrift eller elles vanskeleg leseleg skrift. Føresegnene i forskrifta § 4 tredje ledd grip ikkje inn i høvet til å ta betalt for slike tenester. Dette kjem òg til uttrykk i § 4 sjuande ledd.

Etter § 4 fjerde ledd fyrste punktum kan det krevjast betaling for informasjon som blir produsert eller tilarbeidd utelukkande for å dekkje eit behov hos eksterne aktørar. Dette vil såleis vere informasjon som organet ikkje produserer eller tilarbeider av omsyn til seg sjølv eller til andre organ som del av den vanlege verksemda, men av di eksterne etterspør informasjonen. Døme på slik informasjon kan vere statistikkar som elles ikkje ville vorte utarbeidde. Etterspørjarane kan typisk vere media eller andre private aktørar, men òg offentlege organ, som til dømes Statistisk Sentralbyrå eller Statens institutt for forbruksforskning. Slik informasjon som det er høve til ta betalt for etter denne føresegna vil vere informasjon som ikkje høyrer til kjerneområdet for innsynsretten etter offentleglova. Føresegna vil aldri kunne brukast til å ta betalt for informasjon som ligg innanfor kjerneområdet til offentleglova, typisk informasjon som er utarbeidd i samband med offentleg myndigheitsutøving. Det kan vidare ikkje krevjast betaling etter denne føresegna for informasjon som eit organ har lov- eller forskriftsfesta plikt til å gi, til dømes informasjon som kommunar pliktar å gi til staten. Heller ikkje kan ein krevje slik betaling for vanleg, saksrelatert informasjon som eit eksternt organ treng i samband med ordinær sakshandsaming. Dette gjeld sjølv om informasjonen berre dekkjer behov hos ein ekstern aktør, dersom det fell innunder dei generelle administrative oppgåvene til avgjevarorganet å utarbeide slik informasjon.

Når det er høve til å ta betalt etter § 4 fjerde ledd, kan betalingsssatsane fastsetjast slik at dei dekkjer kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av ei rimeleg avkastning av investeringane. Dersom det blir utarbeidd informasjon for å dekkje eit særskilt behov hos ein ekstern aktør, og det ikkje er grunn til å tru at òg andre vil krevje innsyn i det som blir utarbeidd, vil det kunne krevjast slik betaling av aktøren som ber om informasjonen at verksemda får full dekning av kostnadene med tillegg av ei rimeleg

forteneste frå denne eine aktøren. Vedkomande må dermed dekkje alle kostnader med tillegg av ei rimeleg avkastning. Det vil då ikkje vere høve til å ta ytterlegare betalt frå andre som krev innsyn i dokumentet. Den kongelege resolusjonen 17. oktober 2008 s. 75-76 kan late til å byggje på eit anna syn her. Heimelsgrunnlaget i offentleglova § 8 tredje ledd opnar likevel berre for at kostnadene med ei rimeleg forteneeste kan dekkjast ein gong, og det må vere avgjerande for tolkinga. Om det i tilfelle der produksjonen av fyrste utlevering, med tillegg av ei rimeleg forteneeste, blir kravd dekt av den fyrste aktøren, vil vere høve til å ta betalt av andre som deretter krev innsyn, vil avhenge av om vilkåra i offentlegforskrifta § 4 fyrste eller andre ledd er oppfylde. Ei anna sak er at det i ein del tilfelle der informasjon blir utarbeidd for å dekkje eit særskilt behov hos ein enkelt aktør, kan vere knytt ein opphavsrett til materialet, slik at det vil gjelde avgrensingar for korleis andre som seinare får innsyn i det kan bruke det.

Vidare kan det etter § 4 femte ledd krevjast betaling for geodata (kart mv.) og eigedomsinformasjon. § 4 femte ledd fyrste punktum seier at det generelt er høve til å krevje betaling for slik informasjon. Etter § 4 femte ledd andre punktum skal betalingssatsane i utgangspunktet bli fastsette slik at inntektene ikkje overstig dei faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen. Dette er fastsett med tanke på kommunar og andre aktørar som har utlevering av slik informasjon som ein liten del av si verksemd. Betalingssatsane kan setjast slik at betalinga finansierer det som er naudsynt for å oppretthalde og utvikle kart- og eigedomsinformasjonstenestene, men dei kan ikkje vere så høge at det aktuelle organet får ei forteneeste. Etter § 4 femte ledd tredje punktum kan organ som har utarbeiding og utlevering av geodata eller eigedomsinformasjon som ei hovudoppgåve i si verksemd, likevel krevje betaling for geodata (kart mv.) og eigedomsinformasjon etter slik betalingssats at inntektene tilsvarar dei faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjon, med tillegg av ei rimeleg avkastning av investeringane. Her er det såleis opna for å ta ei avkastning av informasjonsutleveringa. Aktørar som vil falle innanfor denne føresegna er fyrst og fremst Norsk Eigedomsinformasjon AS, Statens kartverk og Norsk Polarinstitutt, samt andre aktørar som driv med tilsvarande tenester som desse.

§ 4 sjette ledd fyrste punktum fastset at organ som skal drivast på kommersiell basis, eller som heilt eller delvis skal vere sjølvfinansierande, kan ta betaling for informasjon så langt det er fastsett at slik betaling skal vere ein del av inntektsgrunnlaget til organet. Slik fastsetjing kan

til dømes skje gjennom lov, forskrift eller tildelingsbrev til verksemda. Som eksempel på slike organ kan nemnast Norsk Eigedomsinformasjon AS, som skal drivast på kommersiell basis, og Patentstyret, som skal vere sjølvfinansierande. Dersom desse vilkåra er oppfylde gjeld høvet til å ta betaling uavhengig av kva type informasjon det er tale om. Etter sjetten ledd andre punktum gjeld reglane om betalingssatsar i femte ledd tredje punktum tilsvarande, noko som inneber at det berre kan krevjast slik betaling at det dekkjer dei faktiske kostnadene og i tillegg gir ei rimeleg avkastning av investeringane.

## **4.9 Meirinnsyn**

### **4.9.1 Innleiing**

Offentleglova § 11 stiller krav om at organet skal vurdere meirinnsyn. Ein tilsvarande regel fanst i offentlegheitslova 1970, men innhaldet i meirinnsynsvurderinga går klarare fram i den nye lova.

§ 11 pålegg alle organ som er omfatta av offentleglova ei plikt til å vurdere om eit dokument som kan haldast utanom innsyn likevel bør gjerast offentleg heilt eller delvis. Føresegna stiller såleis opp ei plikt for organa til å vurdere om det bør givast innsyn ut over det dei har plikt til å gi etter lova (meirinnsyn). Bakgrunnen for dette er at alle unntaksreglane i offentleglova, utanom § 13 om unntak for opplysningar som er underlagde teieplikt, er såkalla «kan-reglar», noko som inneber at dei berre gir høve, inga plikt, til å gjere unntak frå innsyn for dokument eller opplysningar. Slik unntaka er utforma vil dei òg i ein del tilfelle gi høve til å gjere unntak utan at det i det konkrete tilfellet er noko reelt og sakleg behov for det. Det er difor viktig for å oppnå den tilsikta graden av openheit at verksemdar som er omfatta av lova vurderer om det verkeleg er behov for å bruke «kan-unntaka» i det konkrete tilfellet, og let vere å gjere det dersom det ikkje ligg føre noko reelt og sakleg unntaksbehov.

Plikten til å vurdere meirinnsyn gjeld berre for dokument eller opplysningar som forvaltninga kan nekte innsyn i, det vil seie dokument eller opplysningar som dei har ein rett til å nekte innsyn i. Dersom dokumentet inneheld opplysningar som er underlagde teieplikt, har forvaltninga derimot ei plikt til å nekte innsyn, og organet kan difor ikkje gi meirinnsyn så langt teieplikta rekkjer.

Regelen om meirinnsyn i § 11 er fyrst og fremst ein regel om kva for

vurderingar forvaltninga skal gjennomføre i samband med handsaminga av innsynskrav i dokument og opplysningar som er omfatta av «kan-unntaka» i lova. Føresegna gir aldri forvaltninga noka rettsleg plikt til å gi innsyn i dokument eller opplysningar som er omfatta av eit «kan-unntak», men pålegg forvaltninga å gjennomføre visse vurderingar, jf. punkt 4.9.2 nedanfor, og gir ei oppmoding om å gi innsyn heilt eller delvis dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn unntaksbehovet.

Etter § 11 skal forvaltningsorganet vurdere å gi «heilt eller delvis» innsyn. Sjølv om det ikkje er aktuelt å utøve meirinnsyn i eit heilt dokument eller i alle opplysningar i eit dokument, må forvaltninga vurdere om det bør utøvast delvis meirinnsyn ved at det blir gitt innsyn i nokre av opplysningane i dokumentet. Det vil vere grunn til å gi meirinnsyn i dei opplysningane i eit dokument der omsyna som grunn gir den aktuelle unntaksføresegna ikkje slår til, eller der omsynet til offentleg innsyn i det konkrete tilfellet veg tyngre.

I mange tilfelle gir unntaksføresegnene berre høve til å gjere unntak for enkeltopplysningar i eit dokument, slik at det er innsynsrett i resten av dokumentet. I desse tilfella vil det gjennomgåande vere eit sakleg og reelt behov for å gjere unntak for dei opplysningane i dokumentet som det er høve til å nekte innsyn i. Meirinnsynsregelen vil difor ofte ikkje vere like sentral ved bruken av desse føresegnene som ved bruken av føresegner som gir høve til å gjere unntak for heile dokument. Av di det skal leggast vekt på omsyna som taler for offentleg innsyn, jf. punkt 4.9.2 nedanfor, må meirinnsyn likevel vurderast for opplysningane som kan haldast utanom innsyn også i desse tilfella. Motsett vil det nokså ofte vere slik at omsyna bak unntaksregelen ikkje gjer seg gjeldande for alle opplysningane i dokumentet når unntaksføresegner gir høve til å gjere unntak for heile dokument. Det vil difor oftare vere grunn til å utøve delvis meirinnsyn i desse tilfella.

Der det berre er høve til å gjere unntak for enkeltopplysningar i eit dokument vil offentleglova § 12 i nokre tilfelle gi høve til å gjere unntak for resten av dokumentet, det vil seie dei opplysningane som i utgangspunktet ikkje kan haldast utanom innsyn. Plikta til å vurdere meirinnsyn vil også gjelde for dei delane av eit dokument som kan haldast utanom innsyn etter offentleglova § 12. Når eit av vilkåra i § 12 fyrst er oppfylt, vil det vere eit sakleg og reelt unntaksbehov for resten av dokumentet, slik at meirinnsynsvurderinga i desse tilfella kan avgrensast til å vurdere om omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn unntaksbehovet.

#### 4.9.2 Moment ein skal leggje vekt på i meirinnsynsvurderinga

Når ein vurderer om det skal givast meirinnsyn, må ein gjere ei interesseavveging. I § 11 er det presisert at organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak.

Sentralt i meirinnsynsvurderinga er i kva grad dei omsyna som ligg til grunn for den aktuelle unntaksføresegna gjer seg gjeldande for det aktuelle dokumentet, og i kva grad innsyn i dokumentet vil skade dei interessene som er verna av føresegna. Ein bør vere oppmerksom på at dette er ei vurdering som ofte vil endre seg med tida. Som regel vil skadeverknadene ved å gi innsyn bli mindre etter kvart som tida går, og det vil ofte vere større grunn til å gi meirinnsyn etter at ei sak er avslutta.

Dersom dei omsyna som ligg til grunn for unntaksføresegna ikkje gjer seg gjeldande for det aktuelle dokumentet eller dei aktuelle opplysningane, bør ein gi innsyn. Gjer omsyna seg gjeldande, må ein så vurdere desse opp mot dei omsyna som taler for å gi innsyn. I denne vurderinga vil ein kunne sjå på føremålsføresegna i § 1 og på dei konkrete omsyna som gjer seg gjeldande for det aktuelle dokumentet. Ein må særleg leggje vekt på om det er stor allmenn interesse knytt til det spørsmålet som dokumentet eller opplysningane omhandlar. Dersom dokumentet gjeld ei sak av stor allmenn interesse, er dette eit moment som taler for å gi meirinnsyn.

Ein må òg leggje vekt på innhaldet i dokumentet. Dersom unntaksføresegna er gitt for å verne bestemte prosessar eller sikre fortrulege diskusjonar, vil det vere større grunn til å gi innsyn i dei delane av dokumentet som inneheld faktiske opplysningar enn i skjønsvurderingar.

Føresegna i § 11 slår fast at ein må vege dei ulike omsyna mot kvarandre. Dersom omsyna som taler for innsyn veg tyngre enn behovet for å gjere unntak, bør ein gi innsyn.

Meirinnsynsvurderinga må gjerast konkret i samband med det enkelte innsynskravet. Ein kan likevel òg leggje vekt på meir langsiktige skadeverknader av å gi innsyn. Dette vil særleg vere aktuelt for interne dokument som kan haldast utanom innsyn etter §§ 14 og 15. Desse unntaka skal verne om interne avgjerdsprosessar i forvaltninga, og det er her sentralt å unngå at andre organ eller personar innanfor det same organet blir meir tilbakehaldne med å kome med frimodige råd og vurderingar. Difor vil det nokså gjennomgåande ikkje vere grunn til å utøve

meirinnsyn i dei delane av dokument som kan haldast utanom innsyn etter offentleglova §§ 14 og 15 som inneheld råd og vurderingar.

Generelt vil likevel tidsmomentet vere eit viktig moment i meirinnsynsvurderinga. Etter kvart som tida går vil ofte unntaksbehovet bli mindre, slik at det kan vere grunn til å utøve meirinnsyn i dokument eller opplysningar som det tidlegare har vore nekta innsyn i når det har gått ei tid.

Når det gjeld nærare retningsliner for korleis ein bør praktisere meirinnsyn ved bruk av dei enkelte unntaksføresegnene i lova, er det gitt slike i kommentarane til enkelte av desse føresegnene.

#### **4.9.3 Framgangsmåten ved vurdering av meirinnsyn**

Det er viktig at alle organ legg opp til sakshandsamingsrutinar som inneber at meirinnsyn faktisk blir vurdert.

Når ein mottek eit innsynskrav, må ein fyrst avklare om informasjonen kravet omfattar inneheld opplysningar som er underlagde teieplikt. Etter at dette er avklara bør ein, for å sikre at meirinnsyn blir vurdert, ta utgangspunkt i behovet for å gjere unntak. Ein må deretter vurdere om det ligg føre eit reelt og sakleg behov for å nekte innsyn i dokumentet, eventuelt det som står att når opplysningane som er underlagde teieplikt er haldne utanfor innsyn. Fyrst dersom ein kjem til at det er eit slikt behov, må ein forsikre seg om at det er heimes for å nekte innsyn. Ein slik framgangsmåte vil sikre at det blir lagt vekt på dei omsyna som ligg til grunn for regelen om meirinnsyn, og vil samstundes ofte vere enklare å praktisere for forvaltninga, sidan det berre blir naudsynt å vurdere om det er heimes for å nekte innsyn i dei tilfella der organet etter ei førebels vurdering kjem til at det ligg føre eit reelt og sakleg behov for å gjere unntak for dokumentet.

Ved avslag på eit krav om innsyn, bør det gå uttrykkjeleg fram av avslaget at forvaltningsorganet har vurdert meirinnsyn, dersom då ikkje avslaget byggjer på at opplysningar er omfatta av teieplikt.

#### **4.9.4 Instruksar og retningsliner om meirinnsynsvurderinga**

I kraft av alminneleg instruksjonsrett kan overordna forvaltningsorgan gjennom administrative instruksar til ein viss grad fastsetje retningsliner og instruksar for praktiseringa av fritt skjønn i forvaltninga, inkludert

for praktiseringa av meirinnsynsprinsippet. Føresetnaden er at ein slik instruks ikkje er i strid med formell lov.

Offentleglova er ikkje til hinder for at det blir gitt instruksar om at opplysningar eller dokument som det er høve til å nekte innsyn i etter unntaksføresegnene i lova, likevel skal vere tilgjengelege for ålmenta. Ein slik instruks kan vere generell, eller han kan avgrensast til å gjelde særskilde saksområde eller typar av dokument.

Når lova fastset at forvaltningsorganet har ei plikt til å vurdere meirinnsyn i dokumentet, er dette derimot til hinder for at det blir gitt ein heilt generell instruks om at unntaksføresegnene alltid skal nyttast fullt ut for alle sakstypar og dokument. Det er likevel høve til å gi meir avgrensa instruksar om at ein ikkje skal gi meirinnsyn, til dømes på eit bestemt område eller for alle dokumenta i ei bestemt sak der det er sakleg grunn til det, til dømes for regjeringsnotat og merknader til slike, for visse budsjettdokument og for utkast til proposisjonar, meldingar og kongegelege resolusjonar, samt merknader til slike.

#### **4.9.5 Meirinnsyn utanfor verkeområdet til offentleglova**

Plikta til å vurdere meirinnsyn etter offentleglova § 11 gjeld direkte berre når det er høve til å gjere unntak frå innsyn etter unntaksføresegnene i offentleglova. Føresegna i offentleglova § 11 gir likevel uttrykk for eit meir generelt prinsipp. God forvaltningsskikk tilseier at forvaltninga skal vurdere meirinnsyn jamvel for opplysningar og dokument som fell utanfor verkeområdet til offentleglova.

# 5 UNNTAK FRÅ INNSYN – GENERELLE SPØRSMÅL

## **5.1 Oversikt over unntaksføresegnene i offentleglova**

Eit forvaltningsorgan kan berre nekte innsyn i eit dokument dersom det er heimel for dette i lov eller i reglar gitte i medhald av lov, jf. offentleglova § 3 fyrste punktum. Unntaka kan gå fram av offentleglova sjølv, av forskrifter gitte i medhald av lova, andre lover eller av forskrifter gitte med heimel i andre lover. Slik var også situasjonen etter offentlegheitslova 1970.

Til liks med offentlegheitslova 1970 inneheld offentleglova to typar unntak frå hovudregelen om at saksdokument for eit organ som er omfatta av lova er offentlege:

- Unntaksføresegnene i offentleglova §§ 14 til 26 gir forvaltninga rett, men ikkje plikt, til å nekte innsyn i bestemte opplysningar eller dokument. For slike opplysningar og dokument har forvaltninga ei plikt til å vurdere om ein likevel bør gi heilt eller delvis innsyn, jf. offentleglova § 11, sjå om meirinnsynsregelen i punkt 4.9.
- Unntaksføresegna i offentleglova § 13 fyrste ledd slår fast at forvaltninga skal nekte innsyn i opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov. Føresegna om meirinnsyn gjeld ikkje for slike opplysningar. Tvert imot kan det vere straffbart å gi ut opplysningar som er underlagde teieplikt.

## **5.2 Unntakseining**

Utgangspunktet for reguleringa av unntakshøvet i offentleglova er at det berre skal vere høve til å gjere unntak i den grad dette er naudsynt for å verne dei interessene som ligg bak unntaksreglane. Unntakshøvet er difor i mange tilfelle avgrensa til berre å omfatte opplysningar der faren for skadelege verknader ved å gi innsyn typisk ikkje er knytt til heile dokumentet. Etter offentlegheitslova 1970 var det derimot i hovudsak høve til å gjere unntak for heile dokument, sjølv om unntaksbehovet berre gjorde seg gjeldande for delar av dokumentet.

I føresegnene i offentleglova § 13, § 15 andre ledd, §§ 20 og 21, § 22 andre punktum, § 23 fyrste og andre ledd, § 24 fyrste og tredje ledd og § 26 andre ledd, tredje ledd andre punktum og fjerde ledd er unntakshøvet knytt til opplysningar. I andre tilfelle er unntakseininga heile dokumentet. Dette gjeld føresegnene om interne dokument i § 14 og § 15 fyrste ledd, samt unntaksføresegnene i §§ 17, 18, 19, § 22 fyrste punktum, § 23 tredje og fjerde ledd, § 24 andre ledd, § 25 og § 26 fyrste ledd og tredje ledd fyrste punktum.

Om unntakshøvet gjeld heile dokument eller opplysningar, går fram av lova ved at ho vekslar mellom å seie at det er høve til å gjere unntak for «dokument», «del av dokument» og «opplysningar» i dei ulike paragrafane. Når lova seier at det kan gjerast unntak for «dokument», vil det vere høve til å gjere unntak for heile dokumentet. Seier lova at det kan gjerast unntak for «opplysningar» eller «delar av dokument», vil det derimot berre vere høve til å gjere unntak for dei opplysningane eller delane av eit dokument som oppfyller unntaksvilkåra i den aktuelle føresegna.

Med unntak for § 13 om teieplikt må det, både når det er høve til å gjere unntak for heile dokument og for enkeltopplysningar i eit dokument, vurderast å gi heilt eller delvis meirinnsyn, sjå nærare i punkt 4.9 om dette.

Der unntakshøvet knyter seg til opplysningar, vil det i nokre tilfelle likevel oppstå eit behov for å nekte innsyn også i dei delane av dokumentet som ikkje oppfyller vilkåra i den aktuelle unntaksføresegna. For å vareta dette gir offentleglova § 12 i tre forskjellige situasjonar høve til å gjere unntak for resten av eit dokument, sjølv om den aktuelle unntaksføresegna berre gir høve til å gjere unntak for enkeltopplysningar i dokumentet. Det er ein føresetnad for å gjere unntak etter offentleglova § 12 at dokumentet inneheld opplysningar som det kan gjerast unntak for etter ei av føresegnene i lova som gir høve til å gjere unntak for opplysningar (eller delar av dokumentet). Kan ingen del av dokumentet haldast utanom innsyn, er det ikkje grunnlag for å bruke § 12. Ved praktiseringa av § 12 er det viktig å vere merksam på at reglane i den nye lova som knyter unntakshøvet til opplysningar, er innførde for å oppnå auka innsyn, og at det klare utgangspunktet er at resten av dokumentet skal vere offentleg. Offentleglova § 12 må ikkje praktiserast slik at dette utgangspunktet blir undergrave.

Føresegner som tilsvarar § 12 bokstav a og c fanst i dei føresegnene i offentlegheitslova 1970 der unntakshøvet var knytt til opplysningar. Offentlegheitslova 1970 hadde inga føresegn som svarar til offentleglova § 12 bokstav b.

Etter offentleglova § 12 bokstav a kan det for det fyrste gjerast unntak for resten av eit dokument dersom desse delane av dokumentet åleine vil gi eit klart misvisande inntrykk av innhaldet. Det er ikkje tilstrekkeleg etter dette alternativet at resten av dokumentet til ein viss grad gir eit misvisande inntrykk, den misvisande effekten må vere «klar». Føresegna gir såleis eit nokså snevert unntakshøve for resten av dokumentet. I vurderinga må ein leggje vekt på om feilaktige slutningar på grunnlag av dokumentet kan skade enkeltpersonar eller vesentlege interesser elles. Det avgjerande er om innhaldet i dokumentet isolert, etter at det er gjort unntak, typisk gjennom overstryking av visse opplysningar, objektivt sett er klart misvisande samanlikna med innhaldet i det fullstendige dokumentet. Eventuell fare for at media eller andre vil kunne kome til å referere innhaldet på eit misvisande vis har ikkje noko å seie i denne vurderinga så lenge resten av dokumentet rimelegvis ikkje kan gi grunnlag for mistydingar.

For det andre gir § 12 bokstav b høve til å gjere unntak for resten av eit dokument dersom det vil vere urimeleg arbeidskrevjande å skilje ut dei opplysningane som er omfatta av ei unntaksføresegn. Det vil vere aktuelt å bruke denne føresegna når det blir kravd innsyn i store dokument, og dei opplysningane som fell inn under eit unntak er spreidde over heile eller store delar av dokumentet, slik at det blir svært arbeidskrevjande å gjennomgå dokumentet og fjerne dei opplysningane som skal haldast utanom innsyn. Det dreier seg altså om eit nokså snevert unntak som ikkje vil gi grunnlag for å gjere unntak for resten når det gjeld dokument av vanleg storleik. Dette gjeld sjølv om eit dokument av vanleg storleik inneheld mange opplysningar som kan haldast utanom innsyn.

For det tredje fastset § 12 bokstav c at det kan gjerast unntak for resten av eit dokument dersom dei opplysningane som er omfatta av ei unntaksføresegn utgjer den vesentlegaste delen av dokumentet. Ein kan her både leggje vekt på omfanget av opplysningane det blir gjort unntak for, og på kor sentrale desse opplysningane er. I dei tilfella der eit dokument ikkje vil gi noka meining når det blir sett bort frå opplysningane som kan eller skal haldast utanom innsyn, eller berre heilt uvesentleg informasjon som formalia og liknande då står att, vil det vere naturleg å gjere unntak for heile dokumentet. Slike tilfelle kan ofte i prinsippet falle innanfor både bokstav a og c, men det mest nærliggjande vil her vere å nytte bokstav c.

### **5.3 Vilkår for å gjere unntak at innsyn må kunne føre til skadelege verknader**

Eit grunnleggjande prinsipp i offentleglova er at ein berre skal kunne gjere unntak frå hovudregelen om innsyn når innsyn kan føre til skade eller fare for skade. Ideelt sett bør dei enkelte unntaksføresegnene utformast så presist at dei alt på grunn av utforminga av unntaksvilkåra berre gir høve til å nekte innsyn i dei tilfella der det ligg føre slik fare for skade. Dette er likevel ikkje alltid mogleg. I mange av unntaksføresegnene er det difor òg teke inn eit uttrykkjeleg vilkår om at innsyn berre kan nektast dersom det kan føre til skade på dei interessene som føresegna skal verne om. Eit slikt skadekrav kan og må formulerast på ulike måtar. Utforminga av skadekrava i dei enkelte føresegnene blir omtala i samband med dei ulike unntaksføresegnene.

### **5.4 På kva tidspunkt skal vurderinga av om det er unntaksplikt eller unntakshøve skje – førehandsklassifisering**

Slik unntaksvilkåra i mange av unntaksføresegnene i lova er utforma, vil tidsmomentet ofte ha noko å seie for om vilkåra for unntak er oppfylde. Tidsmomentet vil også etter omstenda innverke på meirinnsynsvurderinga etter § 11, jf. punkt 4.9.2. Organet skal mellom anna difor gjere ei konkret og sjølvstendig vurdering av alle innsynskrav det mottek, ut frå situasjonen på tidspunktet det blir teke stilling til kravet, jf. offentleglova § 29 andre ledd fyrste punktum (sjå punkt 9.2). At det tidlegare har vore nekta innsyn er dermed ikkje avgjerande. Det avgjerande vil vere om unntaksvilkåra framleis er oppfylde, og eventuelt om det framleis ikkje er grunn til å utøve meirinnsyn.

Såkalla førehandsklassifisering vil seie at det blir fastsett at det heilt eller delvis skal eller kan og bør gjerast unntak frå innsyn i dokument, utan at nokon har bede om innsyn. Dette skjer til dømes ved at dokument som blir sende ut eller mottekne, blir påstempla at det er gjort unntak frå innsyn for dei etter ei eller anna føresegn i lova. Dette skal som den klare hovudregel ikkje førekome. Bakgrunnen for dette er at slik klassifisering kan binde opp vurderingane hos organet når det seinare kjem krav om innsyn eller hos andre organ som mottek klassifiserte dokument. Førehandsklassifisering kan dermed motverke regelen om at eit organ som får eit innsynskrav skal gjere ei konkret og sjølvstendig vurdering av kravet, og at innsynsspørsmålet skal avgjerast ut frå situasjonen på tidspunktet då innsynskravet blir avgjort.

Førehandsklassifisering bør berre finne stad for dokument eller opplysningar der det er klart at det ligg føre teieplikt eller der det er på reine at det kan gjerast unntak, og at det ikkje er aktuelt med meirinnsyn. Der det er sannsynleg at omstenda vil endre seg innan rimeleg tid, slik at unntaksbehovet vil bli mindre, bør ikkje førehandsklassifisering skje.

## **6 OPPLYSNINGAR UNDERLAGDE TEIEPLIKT – OFFENTLEGLOVA § 13**

### **6.1 Offentleglova § 13 fyrste ledd**

#### **6.1.1 Innleiing**

Offentleglova § 13 fyrste ledd slår fast at opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov, er unnatekne frå innsyn. Til skilnad frå dei andre unntaka i lova, som berre gir ein rett til å nekte innsyn, inneber § 13 fyrste ledd at organa har ei plikt til å nekte innsyn i opplysningar som er underlagde teieplikt. Dette følgjer av orda «er unnatekne frå innsyn» i § 13 fyrste ledd. Det er såleis ikkje høve til å gi meirinnsyn i slike opplysningar. Utlevering til utanforståande av opplysningar som er underlagde teieplikt kan tvert imot vere straffbart etter straffelova 1902 § 121.

Etter § 13 fyrste ledd er det berre dei opplysningane i eit dokument som er underlagde teieplikt som er unnatekne frå innsyn. Resten av dokumentet er i utgangspunktet offentleg, med mindre det er grunnlag for å gjere unntak for resten av dokumentet etter føresegnene i § 12, sjå punkt 5.2 framfor.

Tilsvarande reglar om teieplikt fanst i offentlegheitslova 1970.

#### **6.1.2 Offentleglova § 13 stiller ikkje opp reglar om teieplikt**

Offentleglova § 13 fyrste ledd inneheld ikkje sjølv reglar om kva typar opplysningar som er underlagde teieplikt. Føresegna slår berre fast at dersom opplysningane er underlagde teieplikt etter lov eller forskrift, så er det forbode å gi andre innsyn i dei. Reglane om teieplikt i andre lover og forskrifter er ikkje endra ved den nye offentleglova.

#### **6.1.3 Teieplikta må følgje av lov eller forskrift**

Teieplikt for personar som utfører teneste for forvaltninga, kan ha ulike grunnlag:

- Teieplikt kan følgje av lov eller forskrift
- Teieplikt kan følgje av instruks
- Hemmelegald kan vere avtala

Det er berre i dei tilfella der teieplikta følgjer av lov – eller av forskrift eller instruks fastsett i medhald av lov – at ein kan nekte innsyn etter offentleglova § 13 fyrste ledd. Det same gjaldt etter offentlegheitslova 1970.

For at teieplikta skal kunne seiast å ha heimel i lov, er det eit vilkår anten at lova sjølv fastset teieplikt, eller at ho gir heimel til å fastsetje dette. Dersom dette er sagt uttrykkjeleg i lova, er svaret klart. I dei tilfella der lova inneheld ein generell heimel til å gi forskrifter til «gjennomføring og utfylling» av lova eller liknande formuleringar, må spørsmålet om det kan fastsetjast reglar om teieplikt som innskrenkar innsynsretten etter offentleglova, avgjerast på grunnlag av ei konkret tolking. Ved denne tolkinga må det mellom anna leggjast vekt på føremålet til lova, verkeområdet og førearbeida til lova. I mangel av konkrete haldepunkt, må ein leggje til grunn at ein generell forskriftsheimel ikkje gir rett til å innskrenke den innsynsretten som elles følgjer av offentleglova.

På grunnlag av alminneleg instruksjonsrett i forvaltninga har både organet sjølv og overordna organ eit visst høve til å påleggje tenestemenn ei meir omfattande teieplikt enn det som følgjer av generelle lover og forskrifter. Instruksen kan gjelde ein bestemt opplysning eller ei bestemt sak, eller han kan gjelde meir generelt for ein bestemt type opplysningar. Ein slik instruks om teieplikt som er fastsett utan heimel i lov (eller forskrift gitt i medhald av lov), gir likevel ikkje grunnlag for å gjere unntak frå innsyn etter offentleglova § 13 fyrste ledd eller andre føresegner i lova.

Ei avgjerd etter kommunelova om å halde eit møte i eit kommunalt organ for lukka dører vil ikkje føre til at møtedokumenta skal haldast utanom innsyn etter offentleglova § 13 fyrste ledd (eller at dei kan haldast utanom innsyn etter andre reglar i lova).

At avsendaren av eit dokument ber om at opplysningane blir handsama konfidensielt, fører ikkje til at ein kan nekte innsyn i opplysningar som elles er offentlege. Det vil heller ikkje vere høve til å avtale konfidensiell handsaming. Eit forvaltningsorgan eller ein tenestemann i eit organ kan ikkje gjennom avtalar innskrenke den lovbestemte innsynsretten etter offentleglova.

#### **6.1.4 Særleg om graderte dokument**

Dersom informasjon må vernast av tryggleiksgrunnar skal han grade-rast etter lov 20. mars 1998 nr. 10 § 11 om tryggleiksgradering (tryggleikslova). Dette er tilfelle dersom det kan medføre skadefølgjer for

tryggleiken til Noreg eller våre allierte, tilhøvet til framande makter eller andre vitale nasjonale tryggleiksinteresser dersom informasjonen blir kjent for uvedkomande. Det følgjer av tryggleikslova § 12 at slik informasjon er underlagt teieplikt, og det skal dermed òg gjerast unntak frå innsyn etter offentleglova § 13 fyrste ledd for informasjonen når han er gyldig gradert.

Informasjon kan òg bli gradert etter den såkalla beskyttelsesinstruksen, instruks 17. mars 1972 nr. 3352. Denne instruksen har derimot ikkje heimel i formell lov, og utgjer difor ikkje nokon sjølvstendig heimel for unntak frå innsyn etter offentleglova. Dette inneber at gradering etter beskyttelsesinstruksen berre kan påførast dokument eller opplysningar som det kan gjerast unntak for etter ein av unntaksreglane i offentleglova, noko som òg følgjer av § 3 i instruksen.

Ved krav om innsyn i gradert informasjon skal det vurderast om informasjonen kan avgraderast. Den nærare framgangsmåten for handsaming av slike innsynskrav er regulert i forskrift om informasjonstryggleik § 2-13, beskyttelsesinstruksen § 5 og offentlegforskrifta § 10. Dersom krav om innsyn blir fremja for eit anna forvaltningsorgan enn det som har gradert informasjonen, skal spørsmålet om å revurdere graderinga leggjast fram for det organet som har stått for graderinga. Dette gjeld òg der ein meiner at graderinga ikkje er rett. Sjå punkt 9.2 nedanfor for ei nærare skildring av handsaminga av slike innsynskrav.

## **6.2 Lovføresegner om teieplikt**

### **6.2.1 Innleiing**

Det finst ei rekkje ulike lovføresegner om teieplikt. Desse er vidareførde uendra under den nye offentleglova.

For det fyrste har vi reglar om teieplikt som skal verne om offentlege interesser, til dømes forsvaret av landet og relasjonar til andre statar.

For det andre har fleire yrkesgrupper teieplikt etter profesjonslovgivinga (yrkesrelatert teieplikt). Dette gjeld til dømes helsepersonell, prestar og advokatar.

For det tredje er det lovføresegner som fastset teieplikt for tilsette i offentleg forvaltning (forvaltningsrelatert teieplikt), og som vernar

private interesser. Dei viktigaste reglane i denne gruppa er føresegnene i forvaltningslova §§ 13 til 13 e.

Føresegnene i forvaltningslova §§ 13 til 13 e gjeld for alle som utfører teneste eller arbeid for eit forvaltningsorgan, med mindre det er gitt særreglar i lov eller forskrift. Det finst mange slike særreglar. Til dømes oppstiller sosialtenestelova § 8-8 og barnevernlova § 6-7 ei strengare teieplikt enn forvaltningslova § 13. Reglane gjeld dei som utfører arbeid eller teneste høvesvis for sosialtenesta og barnevernsetaten. Likningslova § 3-13 inneheld særreglar om teieplikt for likningsetaten.

Når særlovgivinga fastset føresegner om teieplikt som skil seg frå reglane i forvaltningslova, gjeld forvaltningslova §§ 13 til 13 e likevel som utfyllande føresegner, om ikkje anna er særskilt bestemt (sjå forvaltningslova § 13 f). Praksis rundt teiepliktsføresegnene i forvaltningslova vil i alle tilfelle ofte vere til nytte ved tolkinga av særlovgivinga.

Verdipapirhandelova § 3-4 representerer ein fjerde kategori av teiepliktføresegner. Denne føresegna oppstiller teieplikt for alle som har innsideinformasjon. Innsideinformasjon er nærare definert i verdipapirhandelova § 3-2. Forvaltninga vil i mange samanhengar ha informasjon som er omfatta av denne definisjonen, til dømes i samband med budsjetthandsaminga og andre tiltak som har noko å seie for næringslivet.

Når eit dokument blir sendt frå eit forvaltningsorgan til eit anna, kan det vere at avsendaren har ei strengare teieplikt enn mottakaren. Dette vil til dømes vere aktuelt når helsepersonell, som har ei streng teieplikt etter helsepersonellova § 21, sender opplysningar til tilsette i helsetilsynet, som har teieplikt etter den alminnelege føresegna i forvaltningslova § 13. Dersom nokon ber om innsyn hos mottakaren av dokumentet, er det rekkjevidda av teieplikta til mottakaren som er avgjerande for om opplysningane er unnatekne frå innsyn etter offentleglova § 13 fyrste ledd. For at den strenge teieplikta som gjeld for avsendaren skal «følgje med» når dokumentet blir oversendt, må det vere særskilt fastsett i dei aktuelle føresegnene om teieplikt.

### **6.2.2 Generelt om teieplikta etter forvaltningslova § 13**

Forvaltningslova § 13 inneheld reglar om teieplikt for opplysningar om personlege tilhøve og visse næringsopplysningar. Reglane i §§ 13 b til 13 e gjer unntak frå eller utfyller hovudføresegnene i § 13.

Teieplikta etter § 13 gjeld ikkje berre for dei som er tilsette i eit forvaltningsorgan, men for alle som utfører teneste eller arbeid for eit forvaltningsorgan, både faste og mellombels tilsette tenestemenn, folkevalde og dei som utfører enkeltstående oppdrag for forvaltninga, som til dømes private sakkunnige eller konsulentar. Til dømes vil ein ekstern IT-konsulent som har fått i oppdrag å utarbeide eit elektronisk arkiv for eit forvaltningsorgan, ha teieplikt etter forvaltningslova § 13 for opplysningar om personlege tilhøve m.m. som vedkomande blir kjent med i samband med dette arbeidet. Organet skal gjere slike eksterne oppdragstakarar kjende med teieplikta, sjå her forvaltningslova § 13 c fyrste ledd.

Teieplikta omfattar berre opplysningar ein blir kjent med i samband med tenesta eller arbeidet. Opplysningar ein får kjennskap til som privatperson, til dømes i ein privat telefonsamtale i arbeidstida, er ikkje underlagde teieplikt.

Teieplikta inneber for det fyrste eit forbod mot å gjere opplysningar som er omfatta av teieplikt kjende for utanforståande ved å fortelje om dei eller levere dokument som inneheld slike opplysningar til utanforståande. Men det er ikkje nok at ein let vere å bringe slike opplysningar vidare, ein må aktivt hindre at andre får kjennskap til opplysningane. Dette inneber mellom anna plikt til å ta vare på opplysningar som er underlagde teieplikt på ein trygg måte, slik at utanforståande ikkje har tilgang til dei. Til dømes bør ein i mange situasjonar ikkje la dokument liggje framme på pulten med kontordøra open, eller ta dei med heim og la dei vere tilgjengelege for uvedkomande.

Vidare inneber teieplikta eit forbod mot at tenestemannen sjølv bruker opplysningane i andre samanhengar enn dei er innhenta for. Til dømes kan ein tenestemann som driv næringsverksemd på fritida, ikkje bruke opplysningar underlagde teieplikt som han eller ho har fått i arbeidet for forvaltninga, i si private verksemd, sjå § 13 tredje ledd andre punktum.

I utgangspunktet gjeld teieplikta overfor alle, òg kollegaer på arbeidsplassen. Det er likevel høve til å gjere opplysningane kjende for andre tenestemenn i organet eller etaten i den grad det er naudsynt for å løyse arbeidsoppgåvene på ein god måte, sjå § 13 b fyrste ledd nr. 2 og 3.

Føresegnene i §§ 13 a flg. inneheld avgrensingar av teieplikta, sjå nærare om dette i punkt 6.2.5. Mellom anna fell teieplikta bort dersom den som har krav på hemmelegald, samtykkjer i at opplysningane blir gitte

ut, jf. § 13 a nr. 1. Men eit samtykke til å gi opplysningane til person A, inneber ikkje at dei utan vidare òg kan givast ut til person B.

Forvaltningsorganet skal sørgje for at teieplikta blir gjort kjent for dei ho gjeld for, og organet kan krevje ei skriftleg erklæring om teieplikt frå desse, sjå § 13 c fyrste ledd.

### **6.2.3 Teieplikt for opplysningar om personlege tilhøve etter forvaltningslova § 13**

#### **6.2.3.1 Generelt**

Forvaltningslova § 13 fyrste ledd nr. 1 oppstiller teieplikt for opplysningar om nokon sine personlege tilhøve.

Føresegna gjeld berre opplysningar om fysiske personar. Teieplikta for opplysningar om føretak mv. er regulert i § 13 fyrste ledd nr. 2 om næringsopplysningar.

Føresegna omfattar ikkje alle opplysningar om enkeltpersonar. Det må dreie seg om opplysningar som det med god grunn er vanleg å ynskje å halde for seg sjølv. Opplysningane kan gjelde eigenskapar ved ein person, eller dei kan gjelde noko personen har gjort som kan vere egna til å karakterisere han, til dømes ei straffbar handling.

At opplysningane er rekna som personopplysningar etter personopplysningslova, fører i seg sjølv ikkje til at dei er underlagde teieplikt etter forvaltningslova. Det ligg ulike grunnar og omsyn bak desse to kategoriseringane av opplysningar.

Ein føresetnad for teieplikt er dessutan at opplysningane kan knytast til bestemte enkeltpersonar. Opplysningar som er gjorde anonyme eller oppgitte i statistisk form, slik at dei ikkje kan knytast til bestemte personar, er ikkje underlagde teieplikt, sjølv om dei gjeld til dømes helsetilhøve, straffbare tilhøve eller annan sensitiv informasjon.

Teieplikta for personlege tilhøve gjeld òg opplysningar om døde personar og deira minne og om forsvunne personar.

Spørsmålet om opplysningar er underlagde teieplikt kan ofte vere tvilssamt. Til rettleiing er det sagt uttrykkjeleg i forvaltningslova § 13 andre ledd fyrste punktum at opplysningar om «fødested, fødselsdato og per-

sonnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted» i utgangspunktet ikkje er underlagde teieplikt. Desse opplysningane blir ikkje rekna som så ømtolige at det skal gjelde teieplikt for dei. Dette inneber vidare at dersom andre opplysningar ikkje er meir ømtolige enn dei som er nemnde i § 13 andre ledd, vil dei aktuelle opplysningane normalt ikkje vere underlagde teieplikt.

Forvaltningslova § 13 andre ledd fyrste punktum presiserer at slike opplysningar likevel vil vere underlagde teieplikt dersom dei røper andre tilhøve som må reknast som personlege. Til dømes kan informasjon om adressa til ein person vise at personen sit i fengsel eller er innlagt på ein psykiatrisk institusjon. I slike tilfelle vil det vere teieplikt òg om adressa til personen.

I vurderinga av om opplysningar er omfatta av teieplikt eller ikkje, må ein mellom anna leggje vekt på om opplysningane – åleine eller saman med andre tilgjengelege opplysningar – kan skade eller utlevere ein person, om opplysningane er gitt i trumål, og om utlevering kan skade tilliten til forvaltninga, slik at det blir vanskeleg å hente inn naudsynte opplysningar i framtidige saker. Vidare må ein leggje vekt på kva interesse ålmenta har i å gjere seg kjent med opplysningane.

Som typiske eksempel på personlege tilhøve kan nemnast opplysningar om fysisk og psykisk helse, seksuell legning, kjensleliv og personleg karakter elles, samt visse opplysningar knytte til familie og heim. Dersom ein person sjølv står offentleg fram med sin seksuelle legning, sjukdom eller andre strengt personlege opplysningar vil derimot ikkje opplysningane, så langt dei ikkje seier meir enn kva vedkomande har stått fram med offentleg, lenger vere underlagde teieplikt.

Opplysningar om arbeidsstad, arbeidstid, yrke og stilling er derimot normalt ikkje underlagde teieplikt, og det tilsvarande vil gjelde for opplysningar om tidlegare arbeidsstader og yrke. Meir konkrete opplysningar om kva arbeidet går ut på m.m. kan i særlege tilfelle likevel vere omfatta av teieplikta. Dette gjeld til dømes visse opplysningar knytte til bestemt personell innanfor Forsvaret og etterretninga, som utfører arbeid av ein slik karakter at dette ikkje kan gjerast kjent. Det er til dømes ikkje offentleg kva for norske soldatar som tek del i spesielle militære utanlandsoperasjonar eller som tidlegare har gjort dette.

Opplysningar om løn og godtgjering motteke frå offentlege instansar er ikkje underlagde teieplikt, med unntak for tilfelle der opplysningane

kan røpe noko om hemmelege oppdrag eller anna sensitivt arbeid. Heller ikkje ordinære opplysningar om løn og inntekt som går fram av offentlege skattelister eller følgjer offentleg kjende tariffsatsar eller standardløner elles for den aktuelle profesjonen, er å rekne som personlege tilhøve, og slike opplysningar er såleis ikkje underlagde teieplikt. Tilsvarende gjeld for opplysningar om kven som eig eller har bruksrett til ein eigedom eller om eigardelar i selskap. Andre opplysningar som gjeld økonomien til privatpersonar, til dømes om gjeld eller bidragsplikt, må stort sett reknast som personlege tilhøve med mindre opplysningane er gjorde tilgjengelege gjennom dei offentlege skattelistene. Lite sensitive opplysningar om økonomiske tilhøve vil derimot falle utanfor teieplikta. Til dømes vil opplysningar om at ein person er kunde i Statens Lånekasse ikkje vere å rekne som eit personleg tilhøve. Opplysningar om at personen har misleghalde gjelda til Lånekassa, vil derimot vere personlege og underlagde teieplikt. Tilsvarende gjeld for misleghald av husleige og liknande. Opplysningar om at ein person mottek eller har søkt ei form for sosial stønad, vil òg vere underlagde teieplikt, men at ein person er klient av arbeids- og velferdsetaten (NAV) vil i seg sjølv ikkje vere underlagt teieplikt. Nærare informasjon om kva tiltaket inneber vil derimot vere omfatta av teieplikt.

Opplysningar om økonomiske tilhøve knytte til næringsverksemda til enkeltpersonar fell normalt utanfor uttrykket personlege tilhøve. Dette gjeld til dømes opplysningar i ein søknad om tilskot til næringsdrifta. I tvilstilfelle må ein leggje vekt på om det aktuelle tilhøvet kunne oppstått òg for eit selskap, og dersom det er tilfelle taler dette for at tilhøvet ikkje er underlagt teieplikt.

Opplysningar om kva utdanning ein person har – særleg om avlagte eksamenar og gjennomførte kurs – er ikkje underlagde teieplikt. Karakterar frå høgare utdanning er heller ikkje underlagde teieplikt. For karakterar frå grunnskulen eller vidaregåande skule er dette meir usikkert. Det er likevel langt til grunn at potensielle arbeidsgivarar kan få stadfesta at eit vitnemål er korrekt. Sidan det har vore ei viss usikkerheit rundt spørsmålet om innsyn i karakterar, er det dessutan no fastsett i offentleglova § 26 fyrste ledd at det er høve til å nekte innsyn i karakterar og vitnemål. Denne føresegna gjeld karakterar og vitnemål både frå grunnskule, vidaregåande skule og høgare utdanning, sjå punkt 8.16 nedanfor.

Opplysningar om religiøs eller politisk haldning er som hovudregel underlagde teieplikt, sjølv om dei ikkje avdekkjer at personen er med-

lem i eller tilhører eit konkret politisk parti eller eit bestemt religiøst trussamfunn eller annan type livssynssamfunn. Slike opplysningar vil derimot ikkje kunne reknast som personlege dersom personen opplysningane gjeld har gitt til kjenne haldningane sine offentleg, til dømes som talsmann for eit politisk parti eller ein religiøs organisasjon, eller gitt eit intervju der religiøst eller politisk syn kjem til uttrykk.

Kor vidt opplysningar om medlemskap i fagforeiningar og andre frivillige organisasjonar er underlagde teieplikt, må avgjerast ut frå kva slags organisasjon det er tale om. Medlemskap i store fagorganisasjonar som LO, UNIO, Akademikerne og dei yrkesrelaterte foreiningane, som at ein bonde er medlem i Norges Bondelag, ein lærar i UNIO eller ein jurist i Norges Juristforbund, vil vere ukontroversielt, og opplysningar om dette er difor ikkje underlagde teieplikt. Dersom ein derimot er medlem av ei fagforeining som har markert seg med eit bestemt politisk syn, og der medlemsmassen er liten eller markerer seg med ei samstemt haldning, kan opplysningar om medlemskapen i seg sjølv opplyse om medlemmane si politiske haldning, og då vil opplysningar om dette vere underlagde teieplikt. Dersom ein person har stått fram som talsmann for ei fagforeining eller elles gitt til kjenne at han er medlem eller ikkje lenger medlem der, blir vurderinga den same som ovanfor for religiøse og politiske syn.

Private skriv til offentlege organ der avsendaren gir uttrykk for prinsipielle synspunkt på saker eller tilhøve i forvaltninga som ikkje direkte gjeld avsendaren sjølv eller nokon som har tilknytning til han, vil som utgangspunkt ikkje vere underlagde teieplikt. Det kan likevel vere at skrivet inneheld opplysningar av privat karakter, som vil vere å rekne som personlege tilhøve etter forvaltningslova § 13 fyrste ledd nr. 1.

Tradisjonelt har ein lagt til grunn at opplysningar om at ein person eller ei verksemd har gjort seg skuldig i straffbare handlingar eller andre lovbrøt, er underlagde teieplikt. Dette synet kan i mange tilfelle ikkje lenger stå ved lag. For lovbrøt som er skjedd i næringsverksemd har det vorte stadig meir vanleg at brot på lover og forskrifter som blir oppdaga av offentlege kontrollinstansar, blir offentleggjorde. Dette gjeld til dømes Mattilsynet sine kontrollar av at restaurantar og serveringsstader følgjer næringsmiddelforskriftene. Opplysningar om at personar er mistenkte for økonomisk kriminalitet i næringsverksemd blir òg ofte offentleg kjende.

Det er vanskeleg å seie eksakt kva opplysningar om straffbare handlingar

gar eller andre lovbrøt som er underlagde teieplikt. Ein må ta omsyn både til karakteren av lovbrøtet og den offentlege interessa i at opplysningane blir kjende. Opplysningar om lovbrøt som er gjorde i næringsverksemd eller i samband med utøving av eit yrke som det er knytt ei særleg tillit til, som til dømes helsepersonell, vil som utgangspunkt ikkje vere underlagde teieplikt. Det må likevel leggjast vekt på om opplysningane berre gjeld mistanke om lovbrøt. I mange tilfelle kan det vere teieplikt på mistankestadiet, men ikkje når lovbrøtet er konstatert, til dømes gjennom at nokon er domfelt eller har vedteke eit førelegg.

Opplysningar om lovbrøt som ein person har gjort seg skuldig i som privatperson, vil derimot som utgangspunkt framleis vere underlagde teieplikt. Dersom opplysningar om slike lovbrøt seier noko om kor eigna ein person er til å utøve eit yrke som det er knytt ein særleg tillit til, kan dette stille seg annleis.

Uavhengig av om lovbrøtet er gjort i næringsverksemd, under yrkesutøving eller som privatperson vil opplysningar om bakgrunnen for eller årsakene til lovbrøtet, til dømes sjukdom, rusmiddelproblem eller andre personlege problem, vere underlagde teieplikt. For personlege eigenskapar hos den som er skuldig i lovbrøtet gjeld det same.

Opplysningar om kor vidt ein person fyller dei vilkåra lova set for å drive ei bestemt verksemd, til dømes om ein person har advokatløyve eller ikkje, er ikkje underlagde teieplikt. Også opplysningar om at ein person har mista retten til å drive ein bestemt type verksemd vil falle utanfor teieplikta. Til dømes vil opplysningar om at ein revisor har fått inndrege løyvet sitt normalt ikkje vere underlagde teieplikt. Det same gjeld informasjon om at ein person har eller ikkje har gyldig førarkort. Derimot vil opplysningar om at ein person har fått førarkortet inndrege eller beslaglagt vere underlagde teieplikt, fordi slike opplysningar normalt vil indikere at personen har gjort seg skuldig i ei straffbar handling, samtidig som det behovet andre kan ha for opplysningar vil vere tilstrekkeleg vareteke ved at det er høve til å informere om at personen har eller ikkje har gyldig førarkort.

### **6.2.3.2 Særleg om offentleg tilsette**

Teieplikta for opplysningar om personlege tilhøve gjeld òg i tenestemannssaker. Men fordi offentleg tilsette skal vareta allmenne interesser, er teieplikta for opplysningar knytte til arbeid for det offentlege snevrare enn det som elles gjeld.

Kor markert denne skilnaden blir, vil avhenge av kor høg stilling den aktuelle tenestemannen har, kor viktig tilliten frå ålmenta er for den aktuelle stillinga, og kor nært knytte til stillinga og arbeidet opplysningane er.

Utgangspunktet er at den snevrare teieplikta berre gjeld opplysningar knytte til utføringa av arbeid for det offentlege. Enkelte grupper offentleg tilsette utfører likevel samfunnsoppgåver av ein slik karakter at ålmenta òg kan ha ei legitim interesse i å gjere seg kjent med enkelte handlingar som har funne stad utanfor tenesta.

At ein person har søkt ei offentleg stilling, er ikkje omfatta av teieplikt. Etter offentleglova § 25 kan det likevel vere høve til å gjere unntak for slike opplysningar, sjå nærare i punkt 8.14 nedanfor. Det gjeld heller ikkje teieplikt for opplysningar om at nokon har fått eller ikkje fått ei offentleg stilling eller eit opprykk. Opplysningar om personlege tilhøve i sjølve søknaden vil derimot kunne vere underlagde teieplikt.

Opplysningar om løn og godtgjering til offentleg tilsette er ikkje underlagde teieplikt. Dette gjeld både der løna følgjer dei offentlege regulativa og der ho er individuelt fastsett etter eit leiarlønningssystem eller liknande. Det er ikkje avgjerande om lønsfastsetjinga òg er uttrykk for ei konkret fagleg eller personleg vurdering av ein tilsett.

Reiserekningar med vedlegg frå tilsette i forvaltninga er i utgangspunktet offentlege dokument. Enkelte opplysningar i rekningane eller vedlegga kan likevel vere underlagde teieplikt, til dømes opplysningar om nummeret på ein privat bankkonto som pengar skal setjast inn på eller opplysningar om ei legerekning.

At ein offentleg tenestemann har fått ein tenesterelatert reaksjon, som til dømes avskil, blir ikkje rekna som eit personleg tilhøve. Det vil òg vere høve til å opplyse om den direkte årsaka til reaksjonen, til dømes at personen har utvist grov uforstand i tenesta, medan opplysningar om den nærare bakgrunnen for handlingane derimot vil vere omfatta av teieplikt dersom desse opplysningane seier noko om tenestemannens personlege karakter.

Det vil heller ikkje vere teieplikt for opplysningar om at ein tenestemann har gjort seg skuldig i straffbare handlingar i tenesta og kva reaksjon dette har ført til, anten det gjeld administrative eller strafferettslege reaksjonar. Nærare opplysningar om personlege eigenskapar hos gjer-

ningsmannen vil derimot falle inn under teieplikta. Det same gjeld nærare skildringar av handlingane og bakgrunnen for desse, i den grad slike opplysningar vil vere eigna til å karakterisere vedkomande som person, jf. førre avsnitt. Dette må vurderast konkret i den enkelte saka.

Dei vurderingane som er omtala i dette punktet vil òg gjelde for tilsette i rettssubjekt som er omfatta av offentleglova etter § 2 fyrste ledd bokstav c og d. Etter offentleglova § 13 andre ledd har rettssubjekt som er omfatta av offentleglova etter føresegnene i § 2 fyrste ledd bokstav c eller d høve til å gjere unntak for opplysningar som er omfatta av forvaltningslova § 13.

#### **6.2.4 Teieplikt for næringsopplysningar etter forvaltningslova § 13**

Forvaltningslova § 13 fyrste ledd nr. 2 oppstiller teieplikt for opplysningar om

«tekniske innretningar og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.»

Føresegna stiller med andre ord krav både til arten av opplysningar – det skal dreie seg om næringsopplysningar – og til den eventuelle verk-naden for konkurransen av at opplysningane blir gitte ut.

Opplysningar om drifts- eller forretningstilhøve vil omfatte opplysningar som direkte gjeld utøving av næringsverksemd, slik som informasjon om produksjonsmetodar, produkt, kontraktsvilkår, marknadsføringsstrategiar, analyser, prognosar eller strategiar knytte til verksemda.

Den sentrale avgrensinga av teieplikta ligg i vilkåret om at det må vere av «konkurransemessig betydning» for verksemda at opplysningane blir haldne hemmelege. For at opplysningane skal vere underlagde teieplikt, må det med andre ord kunne føre til økonomisk tap eller redusert gevinst for verksemda dersom dei blir kjende, anten direkte eller ved at konkurrentar kan utnytte dei.

Det avgjerande er om opplysningane etter sin art kan ha slike skadeverknader, og ikkje om den konkrete mottakaren av opplysningane sjølv kan ha nytte av dei. Teieplikta er med andre ord til hinder for at næringsopplysningar som kan ha verknader for konkurransen blir gitt ut til andre, uavhengig av om mottakaren vil eller kan bruke dei i eiga

verksemd, gje dei vidare til andre eller gjere noko anna som faktisk medfører fare for tap.

Det vil ikkje ha verknader for konkurransen å halde hemmeleg opplysningar som er allment kjende eller tilgjengelege andre stader. Dersom opplysningane til dømes har vore omtala i media eller tekne inn i offentleg tilgjengelege rapportar som verksemda har utarbeidd, eller dei er kjende elles i bransjen, vil opplysningane ikkje vere underlagde teieplikt, og den vanlege innsynsretten etter offentleglova vil gjelde.

Som hovudregel vil det heller ikkje gjelde teieplikt for opplysningar som gjeld verksemdar som har ei monopolstilling, fordi det då normalt ikkje vil ha verknad for nokon konkurranse å offentleggjere opplysningane. Dette kan derimot stille seg annleis for opplysningar om tekniske innretningar, forretningsføringsstrategiar og liknande som kan nyttast utanfor den aktuelle bransjen.

Teieplikta omfattar vidare ikkje alle opplysningar om drifts- eller forretningsstilhøve som vil kunne føre til økonomisk tap for verksemda. For det fyrste er det lagt til grunn at mindre sensitive næringsopplysningar fell utanfor teieplikta, på same måte som lite sensitive personopplysningar. For det andre kan behovet for å halde opplysningane hemmelege vere meir eller mindre aktverdig. På den eine sida kan det dreie seg om produksjonsmetodar eller liknande som ei verksemd har utvikla, medan det på den andre sida kan vere tale om disposisjonar eller tilhøve som ein ynskjer å halde løynde fordi dei er omdiskuterte eller kritikkverdige frå eit samfunnsfagleg synspunkt. I dei siste tilfella kan allmenne omsyn tale for at opplysningane må kunne givast ut. Rekkjevidda av teieplikta vil såleis variere etter kva type næringsopplysningar det er tale om.

Kjerneområdet for teieplikta er næringsopplysningar som andre kan nytte på tilsvarande måte i eiga næringsverksemd, dvs. forretningsløyndomar i meir tradisjonell forstand. Her står grunngivinga for teieplikta særleg sterkt. Typiske eksempel vil vere opplysningar om produksjonsmetodar og om nye produkt som er under utvikling. Dersom verksemda har fått eller søkt om patent for metoden, vil opplysningar om han ikkje vere underlagde teieplikt, sidan ein då alt har oppnådd eller er i posisjon til å oppnå vern mot konkurranse.

Marknadsanalysar, økonomiske utrekningar og prognosar og meir konkrete forretningsstrategiar og liknande kan òg vere av ein slik karakter at konkurrentar kan utnytte dei. Det same gjeld informasjon som det

ikkje ligg nokon skapande eller original tanke bak, som til dømes kundelister. Dersom utlevering av slike forretningsløyndomar kan ha skadelege verknader for konkurranseevna til verksemda, og desse skadeverknadene ikkje er uvesentlege, vil opplysningane normalt vere underlagde teieplikt. Men ein kan tenkje seg at allmenne omsyn tilseier at opplysningane likevel bør kunne givast ut, til dømes dersom dei avdekkjer krittikkverdige forretningsmetodar. Jf. òg forvaltningslova § 13 a nr. 3.

Opplysningar som kan skade konkurranseevna til verksemda på andre måtar enn ved at andre brukar opplysningane i deira eiga verksemd, kan etter omstenda óg vere underlagde teieplikt. Det skal likevel ein del til for at ein vil seie at det gjeld teieplikt for slike opplysningar. Utgangspunktet vil vere at det ikkje gjer det. I desse tilfella må ein gjere ei konkret vurdering av i kva grad omsyna bak teieplikta gjer seg gjeldande, og behovet for hemmelegald må vegast opp mot den offentlege interessa som er knytt til opplysningane. Mellom anna må ein i større grad enn ved dei klassiske forretningsløyndomane leggje vekt på omfanget av den eventuelle skadeverknaden for konkurranseevna til verksemda og risikoen for at skaden vil oppstå. Ein kan vidare leggje vekt på om det er vanleg praksis i bransjen å hemmeleghalde den typen opplysningar det er tale om, og i kva grad utlevering kan skade tilliten til forvaltinga.

Opplysningar om avtalar med forretningspartnarar og om innhaldet i avtalane kan etter omstenda vere underlagde teieplikt. Dette kan til dømes vere tilfellet dersom andre kan erobre ein forretningspartnar eller ta marknadsdelar frå verksemda med utgangspunkt i opplysningane, eller dersom utlevering av detaljerte opplysningar om prisar eller leveringsvilkår kan skade forhandlingsposisjonen til verksemda i framtidige forhandlingar.

Av liknande grunnar kan opplysningar om planlagde marknadsførings tiltak vere underlagde teieplikt. Sjølv om tiltaket ikkje utan vidare kan kopierast av konkurrentar, kan andre føretak ha nytte av opplysningane, til dømes ved at dei kan tilpasse sitt eige marknadsføringsopplegg.

Generelle opplysningar om den økonomiske stillinga til ei verksemd er normalt ikkje underlagde teieplikt. Det same gjeld opplysningar om administrative tilhøve i ei verksemd, til dømes opplysningar om organisasjonsmodell, kontortid og talet på tilsette. Derimot vil det lett kunne liggje føre teieplikt om organisatoriske tilhøve som berre er på planleggingsstadiet, til dømes opplysningar om ein planlagt fusjon eller ei nedskjering, fordi slike opplysningar ofte kan skade selskapet og utnyttast av konkurrentar.

Opplysningar om produksjonskapasitet og -kvantum fell òg utanfor teieplikta, med mindre dei indirekte avdekkjer produksjonsmetodar eller andre tilhøve som er underlagde teieplikt.

Opplysningar om helsetilstanden til dei tilsette eller sjukdomsrisiko i verksemda fell normalt utanfor teieplikta, dersom dei ikkje avdekkjer personlege tilhøve hos enkeltpersonar.

At opplysningar kan skade konkurranseevna til verksemda gjennom negative reaksjonar i marknaden, vil normalt ikkje vere tilstrekkeleg til at dei er underlagde teieplikt. Dette gjeld til dømes opplysningar om tilhøve som er kritikkverdige eller omstridde ut frå eit samfunnsfagleg synspunkt. Det vil til dømes ikkje vere teieplikt for opplysningar om kva norske verksemder som handlar med Burma eller andre land ein normalt ikkje vil bli assosiert med.

Som utgangspunkt vil teieplikta heller ikkje omfatte opplysningar om at ei verksemd har gjort seg skuldig i eit lovbrøt, sjølv om opplysningane vil kunne skade konkurranseevna til verksemda.

Teieplikta vil vidare ikkje omfatte forvaltningsvedtak som gjeld verksemda, til dømes vedtak om konsesjon, import- eller eksportløyve eller økonomisk stønad. Dokumenta i slike saker er saksdokument for dei aktuelle forvaltningsorgana, og underlagde innsynsrett etter offentleglova. Ein søknad eller grunngivinga for eit vedtak kan likevel innehalde opplysningar som vil vere underlagde teieplikt, til dømes opplysningar om produksjonsmetodar.

## **6.2.5 Avgrensingar av teieplikta**

### **6.2.5.1 Innleiing**

I mange tilfelle der ein har å gjere med opplysningar som i utgangspunktet er underlagde teieplikt etter forvaltningslova, vil det vere omstende som tilseier at teieplikta skal avgrensast. Forvaltningslova §§ 13 til 13 f har føresegnar om slike avgrensingar av teieplikta. Dei fleste av desse føresegnene gjeld forvaltninga sitt høve til å gi ut teiepliktige opplysningar i visse tilfelle, til dømes til forsking, til andre forvaltningsorgan mv., og desse vil ikkje ha noko å seie ved praktiseringa av offentleglova.

Etter forvaltningslova § 13 a er det tre situasjonar der det kan givast inn-syn i elles teiepliktige opplysningar:

- 1) der det blir gitt samtykke frå vedkomande som har krav på tystnad
- 2) dersom opplysningane blir gitte i statistisk form eller blir anonymiserte
- 3) dersom ingen rimeleg interesse tilseier at dei blir haldne hemmelege, til dømes når opplysningane er alminneleg kjende eller alminneleg tilgjengelege andre stader

Desse avgrensingane av teieplikta gjeld også for teieplikt som forvaltninga er pålagt etter andre lover, med mindre noko anna går fram av anna lov, jf. forvaltningslova § 13 f.

Det følgjer elles av fyrste alternativ i forvaltningslova § 13 a nr. 1 at opplysningar som er omfatta av teieplikt kan gjerast kjende for dei personane opplysningane direkte gjeld.

#### **6.2.5.2 Avgrensing av teieplikta på grunnlag av samtykke**

Etter forvaltningslova § 13 a nr. 1 er teieplikta ikkje til hinder for at opplysningane blir gjorde kjende for andre så langt det kjem samtykke frå den som har krav på at teieplikta blir overhalde. Dette inneber at det berre er den som er verna etter § 13 nr. 1 om personlege tilhøve eller § 13 nr. 2 om forretningstilhøve som kan gi slikt samtykke. Når opplysningane gjeld fleire personar eller fleire verksemder, må alle samtykkje.

Eit samtykke treng ikkje vere skriftleg. Men samtykket må givast under omstende som sikrar at det skjer friviljugt, etter ei forsvarleg vurdering og med best mogleg oversikt over konsekvensane. Normalt kan ein ikkje oppfatte det som eit samtykke at vedkomande som har krav på vern har gått til pressa med saka. Det må i så fall liggje føre særlege haldepunkt for at handlemåten til vedkomande kan tolkast som eit samtykke til at forvaltninga gir ut opplysningar som elles er omfatta av teieplikt.

Når teieplikta vernar eit barn eller ein annan umyndig person, må samtykket givast av verja, dersom ikkje den umyndige sjølv er så moden at vedkomande har evne til å forstå konsekvensane av eit samtykke. Psykotiske eller andre alvorleg psykisk sjuke, som ikkje er umyndiggjorde eller har verje, må kunne samtykkje så langt dei skjønar kva samtykket inneber.

Opplysningane kan ikkje nyttast i større grad enn kva samtykket omfattar. Om ein får samtykke til å lese gjennom opplysningar, inneber ikkje det at ein har rett på kopi.

Vedkomande som krev innsyn i eit dokument som inneheld opplysningar som er underlagde teieplikt, kan krevje at forvaltninga legg spørsmålet om det skal givast innsyn fram for den som har krav på tystnad. Forvaltninga har i så fall ei plikt til å gjere dette, jf. offentleglova § 13 tredje ledd. Ein slik regel fanst også i offentlegheitslova 1970. Den nye lova inneber likevel ei utviding av føreleggingsplikta, ved at vedkomande som krev innsyn også kan krevje at ei eventuell grunngiving for innsynskravet skal leggjast fram for den som har krav på tystnad. Dersom innsynskravet blir lagt fram for den som har krav på tystnad skal det givast ein «høveleg frist» til å svare på førespurnaden. Om det skal gjerast unntak frå teieplikta krevst eit positivt samtykke frå den som har krav på tystnad. Dersom vedkomande ikkje svarar, skal dette reknast som nekting av samtykke.

### **6.2.5.3 Avgrensing av teieplikta når opplysningane er gitte i statistisk form eller er gjorde anonyme**

Forvaltningslova § 13 a nr. 2 opnar for at teieplikta ikkje skal gjelde for opplysningar som er gitte i statistisk form, eller der individualiserande kjenneteikn er fjerna på annan måte. Vilkåret er at behovet for vern er vareteke gjennom dette. Ved anonymisering må det stillast krav om at alle individualiserande kjenneteikn blir fjerna, og dette omfattar ofte meir enn reine personopplysningar.

Vidare kan det innebere problem å oppnå ei tilstrekkeleg individualisering der det er tale om opplysningar frå mindre miljø. Dette gjeld både for statistiske opplysningar, då grunnlaget for statistikken kan vere lite, og for opplysningar som er anonymiserte. Det kan oppstå særlege problem knytte til identifisering der anonymiserte opplysningar kan samanhaldast med allment tilgjengeleg informasjon, og opplysningar underlagde teieplikt dermed kan bli kjende. Dersom det er reell fare for at dette kan skje, kan ikkje opplysningar gjerast tilgjengelege på bakgrunn av denne regelen.

#### **6.2.5.4 Avgrensing av teieplikta når inga verneverdig interesse tilseier at opplysningane skal vere hemmelege**

Forvaltningslova § 13 a nr. 3 seier at opplysningar underlagde teieplikt kan nyttast dersom det ikkje er nokon «berettiget interesse» som tilseier at dei skal vere hemmelege. Som døme er nemnt at dei kan vere alminneleg kjende eller alminneleg tilgjengelege andre stader. Desse døma er dei klart viktigaste tilfella der dette blir aktuelt. Opplysningar er alminneleg kjende dersom dei er offentleg publiserte, men derimot ikkje dersom dei berre er kjende i form av rykte eller berre er kjende i eit avgrensa miljø.

Når ein i denne samanhengen seier at opplysningane alt er alminneleg tilgjengelege andre stader, tenkjer ein på at dei er å finne i til dømes offentlege register, offentleg tilgjengelege dommar, opplysningar frå kredittopplysningsbyrå osv.

Når den som har krav på tystnad sjølv gjer kjent opplysningar som elles er omfatta av teieplikt, kan det etter ei konkret vurdering medføre at vedkomande ikkje lenger har krav på vern etter reglane om teieplikt. Det kan vere ynskjeleg av allmenne omsyn at forvaltninga kan svare på kritikk i pressa og korrigere feilaktige opplysningar der dette direkte har noko vesentleg å seie for forståinga av saka. I den konkrete vurderinga må det på den andre sida takast omsyn til kor ømtolige dei aktuelle opplysningane er.

#### **6.2.6 Høvet til å gjere unntak etter forvaltningslova § 13 for aktørar som ikkje er forvaltningsorgan**

Etter offentleglova § 13 andre ledd har sjølvstendige rettssubjekt som er omfatta av offentleglova etter føresegnene i lova § 2 fyrste ledd bokstav c eller d høve til å gjere unntak for opplysningar som er omfatta av reglane i forvaltningslova om teieplikt. Bakgrunnen for dette er at forvaltningslova i hovudsak ikkje vil gjelde for slike sjølvstendige rettssubjekt. Utan føresegna i offentleglova § 13 andre ledd ville dei dermed i mange situasjonar ikkje hatt grunnlag for å gjere unntak for slike opplysningar som er omfatta av forvaltningslova § 13. Etter offentleglova § 13 andre ledd har sjølvstendige rettssubjekt eit høve, men inga plikt, til å gjere unntak for opplysningar som er omfatta av forvaltningslova § 13. Det gjeld altså ikkje teieplikt for opplysningane hos desse rettssubjekta. Det inneber at dei i prinsippet kan utøve meirinnsyn i slike opplysningar, men i praksis bør det ikkje gjerast i noko tilfelle.

# 7 INTERNE DOKUMENT TIL BRUK FOR SAKSFØREBUINGA

## 7.1 Innleiing

Etter offentleglova §§ 14 og 15 er det høve til å gjere unntak for visse dokument som er utarbeidde til bruk i den interne saksførebuinga i eit organ. Desse dokumenta blir gjerne delte i to kategoriar. For det fyrste femner dette om dokument som eit organ har utarbeidd til bruk i si eiga interne saksførebuing, såkalla organinterne dokument, jf. § 14, og for det andre visse dokument som eit organ har innhenta frå andre organ eller personar utanfor organet til bruk i si interne saksførebuing, jf. § 15.

Unntaka i §§ 14 og 15 avløyser unntaksføresegnene i § 5 i offentlegheitslova 1970. Unntaket for organinterne dokument er i hovudsak vidareført uendra i den nye lova, medan unntaka for dokument som blir innhenta frå andre til bruk for saksførebuinga er endra. Unntakshøvet for slike dokument er vesentleg snevrare enn det var etter offentlegheitslova 1970.

Offentleglova § 16 regulerer korleis unntaksføresegnene i §§ 14 og 15 skal brukast i kommunane og fylkeskommunane, sjå nærare punkt 7.4 nedanfor.

Føresegnene i §§ 14 og 15 gir høve, men inga plikt, til å nekte innsyn. Regelen om meirinnsyn gjeld både for dokument som det kan gjerast unntak for etter § 14 og etter § 15. Omsynet til å kunne ha ein intern sfære der informasjon kan haldast fortruleg, det omsynet som grunngir desse unntaka, vil gjennomgåande gjere seg sterkare gjeldande for dei organinterne dokumenta enn for dokument som blir innhenta frå andre til bruk i saksførebuinga. Difor vil det oftare vere aktuelt å utøve meirinnsyn for dokument som er omfatta av § 15 enn for dei som er omfatta av § 14.

## 7.2 Unntaket for organinterne dokument

### 7.2.1 Generelt

Offentleglova § 14 fyrste ledd slår fast hovudprinsippet om at eit organ kan gjere unntak frå retten til innsyn for dokument som organet har utarbeidd for eiga intern saksførebuing. Av di heile dokumentet vil ha ein slik karakter, har ein på dette området halde på løysinga om å kunne nekte innsyn i heile dokumentet.

### 7.2.2 Kva er eitt og same organ?

Sidan vilkåret for at dette unntaket skal kunne brukast er at organet sjølv har utarbeidd dokumentet for si eiga saksførebuing, vil eit grunnleggjande spørsmål her vere kva som utgjer eitt og same organ.

Det generelle utgangspunktet er at ein organisasjon som framstår som ei sjølvstendig eining må reknast som eitt organ. I ei vurdering av om organet framstår som sjølvstendig må det leggjast vekt på korleis det er organisert, og om det har nokon sjølvstendig myndigheit til å treffe avgjerder.

Personar eller einingar som på permanent basis utfører sekretariatsfunksjonar for eit organ, skal normalt reknast som ein del av dette organet. Dette gjeld sjølv om sekretariatet i visse saker har fått myndigheit til å treffe avgjerder.

Dersom eit forvaltningsorgan eller eit sjølvstendig rettssubjekt er under leiing av eit kollegialt organ, som eit råd eller styre, må rådet eller styret reknast som ein del av organet eller rettssubjektet.

Det vil avhenge av ei konkret vurdering om personar som er mellombels knytte til eit organ, til dømes for eit utgreiingsoppdrag, skal reknast som ein del av organet eller som sjølvstendige eksterne oppdragstakarar. Dersom slike personar er tilsette som arbeidstakarar i organet, vil dei alltid måtte reknast som ein del av organet. Er dei derimot å rekne som oppdragstakarar, vil spørsmålet avhenge av kva slags oppdrag det er tale om, kva mandat personane har, kor lenge oppdraget skal vare, og om dei skal samarbeide tett med organet.

I nokre samanhengar vil likevel ikkje fast tilsette arbeidstakarar vere å rekne som ein del av organet. Mellom anna gjeld dette i samband med dokument som gjeld oppseiing, opprykk, permisjonar o.l., reiserekningar og andre krav på refusjon. Korrespondanse mellom ein arbeidstakar og eit organ som gjeld drifta av verksemda vil i utgangspunktet vere organintern, men dette kan stille seg annleis dersom det oppstår sterk konflikt mellom partane.

Korrespondanse mellom elevar og skulen, pasientar og sjukehuset eller innsette og fengselet vil normalt ikkje vere å rekne som interne dokument. Dette kan stille seg annleis dersom personane opptre på vegner av institusjonen som ein del av opphaldet der, til dømes der ein tilfritsvald automatisk er medlem av eit utval eller liknande i institusjonen.

Opptrer den tillitsvalde overfor institusjonen på vegne av nokre av dei vedkomande skal representere, til dømes i ein konflikt, vil korrespondansen derimot ikkje vere organintern.

### **7.2.2.1 Særleg om departement, direktorat osv.**

Eit departement er å rekne som eitt organ. På grunn av det sterke organisatoriske sambandet mellom dei ulike delane av departementet gjeld dette sjølv om enkelte avdelingar eller andre einingar innanfor departementet har sjølvstendig myndigheit til å treffe avgjerder.

På same måte er regjeringa som kollegium å rekne som eitt organ, sjølv om alle departementa vil vere involverte i arbeidet til regjeringa. Når det er tale om regjeringsnotat, utkast til slike notat og andre dokument som blir utveksla i samband med saker som regjeringa handsamar, må såleis alle departementa som er involvert reknast som delar av eitt og same organ, slik at dokumenta er omfatta av § 14 fyrste ledd. Det same gjeld for dokument som blir utveksla i samband med sakshandsaminga i statssekretærutval og andre utval innan regjeringa.

Eit vanleg frittstående direktorat reknast som eit organ for seg. Skulle eit direktorat derimot vere organisert som ei departementsavdeling, og difor ikkje treffe avgjerder i eige namn, vil det derimot vere eit hjelpe-organ for departementet, og bli rekna som ein del av departementet. Dersom eit direktorat som organisatorisk sett inngår som ei departementsavdeling likevel treffer avgjerder i eige namn, må dette derimot reknast som eit eige organ. Denne organiseringa er sjeldan å finne i dag.

Fylkesmannen er eit sjølvstendig organ overfor sentraladministrasjonen. Kvar fylkesmann utgjer eit organ for seg, medan avdelingane hos den enkelte fylkesmannen er ein del av det same organet (det enkelte fylkesmannsembetet).

Det kan oppstå tvil når det gjeld sentrale organ med tilknytte lokale einingar. Ein har lagt til grunn at norske delegasjonar til internasjonale organisasjonar er ein del av den norske forvaltninga som har oppnemnt dei, og vidare at norske ambassadar og andre utanriksstasjonar er ein del av Utanriksdepartementet.

### **7.2.2.2 Kommunar og fylkeskommunar**

Her viser ein til omtala av § 16 nedanfor under punkt 7.4.

### **7.2.2.3 Særleg om utval, arbeidsgrupper osv.**

Ei arbeidsgruppe som er oppnemnt av eit organ, til dømes eit departement, for å greie ut ei særskild sak, må normalt reknast som ein del av det organet som har oppnemnt ho. Intern korrespondanse mellom gruppa og organet vil det følgjeleg kunne gjerast unntak frå innsyn for etter § 14 fyrste ledd.

Formelle granskingskommisjonar (granskingsutval), klagenemnder, kontrollutval, lovbestemte råd og utgreiingsutval oppnemnde ved kongeleg resolusjon vil som utgangspunkt vere eigne organ etter offentleglova. Desse er typisk uavhengige og åtskilte frå andre organ.

Kvar ein skal trekkje grensa når det gjeld utval, må i tvilstilfelle avgjerast etter ei konkret heilskapleg vurdering, der ein mellom anna legg vekt på heimelsgrunnlaget for oppnemninga, kor lenge arbeidet varar, i kva grad utvalet har eigen organisasjon, mandatet og samansetjinga.

Koordinerande utval, som blir oppretta for å samordne aktiviteten til fleire andre organ politisk, fagleg eller administrativt, må typisk reknast som eigne organ, ikkje som hjelpeorgan underlagt nokon av dei andre.

### **7.2.2.4 Særleg om sjølvstendige rettssubjekt**

Etter offentleglova § 2 fyrste ledd bokstav c og d vil ei rekkje sjølvstendige rettssubjekt, til dømes selskap og stiftingar, vere omfatta av lova. I vurderinga etter offentleglova § 14 fyrste ledd må kvart enkelt sjølvstendig rettssubjekt reknast som eitt organ. Innanfor eit konsern vil dermed kvart enkelt selskap vere eit organ. Korrespondanse mellom sjølvstendige rettssubjekt vil såleis aldri kunne haldast utanom innsyn etter § 14 fyrste ledd.

### **7.2.3 Dokumentet må vere utarbeidd av organet sjølv**

For at § 14 fyrste ledd skal gjelde, må det aktuelle dokumentet vere utarbeidd av organet sjølv. Dette inneber at dokument som er utarbeidde av eksterne personar eller organ ikkje er omfatta av unntaket, sjølv om dei blir brukte og inkluderte i den interne saksførebuinga. Det er derimot ikkje til hinder for å nekte innsyn at eit dokument inneheld opplysningar som er innhenta eller komne inn frå utanforståande, så lenge sjølve dokumentet er utarbeidd av organet.

Vidare må det trekkjast ei grense mellom dokument utarbeidd av orga-

net og av tilsette som privatpersonar. Dersom nokon til dømes sender ein søknad til organet der vedkomande sjølv er tilsett, opptreer denne som privatperson i saka, og søknaden og vidare korrespondanse i saka er ikkje å rekne som interne dokument.

I saker om arbeidstilhøve, som tilsetjing, avskil, suspensjon osv., vil ein tilsett ha partsstilling overfor organet, og korrespondansen mellom dei er ikkje intern. Det same gjeld for korrespondanse som gjeld permisjonssøknader, reiserekningar osv. Korrespondanse med tillitsvalde frå eit organ si side vil vere organintern når den tillitsvalde opptreer i eigenskap av å vere medlem av utval eller liknande som er ein del av organet. Korrespondanse der den tillitsvalde opptreer på vegner av tilsette i forhandlingar og konflikhtar, kan derimot ikkje reknast som organintern. I slike situasjonar vil derimot andre unntaksføresegner ofte kunne brukast.

#### **7.2.4 Dokumentet må vere utarbeidd til organet si interne saksførebuing**

Unntaket i § 14 fyrste ledd gjeld berre dokument utarbeidd til saksførebuinga. Dette vil omfatte framlegg, utkast, konsept, skisser, utgreiingar og liknande arbeidsdokument som blir utarbeidd undervegs i prosessen. Innsyn kan òg bli nekta etter at saka er avslutta.

Det kan ikkje stillast krav til at dokumentet må gjelde ei bestemt sak. Meir generelle hjelpedokument som er utarbeidd til intern bruk, kan vere omfatta av unntaket. Døme er generelle vurderingar, statistikkar og kostnadsanalysar. Når det gjeld sjølvstendige rettssubjekt, som aksjeselskap, kan slik informasjon typisk gå fram av styreprotokollar og tilsvarande dokument. Slike dokument vil såleis òg kunne vere omfatta av unntaket i § 14 fyrste ledd.

#### **7.2.5 Dokumentet må vere internt**

For at det skal kunne gjerast unntak etter § 14 fyrste ledd må dokumentet vere internt, noko som inneber at det som hovudregel ikkje kan vere sendt ut av organet. Dersom det blir sendt ut til utanforståande i original eller kopi vil høvet til å gjere unntak etter denne føresegna som hovudregel vere tapt. Dette vil gjelde uavhengig av kven dokumentet er oversendt til og på kva måte det er sendt.

Dette må likevel presiserast nærare. Oversending av eit internt dokument til ein klageinstans i samband med handsaming av ei klagesak medfører

ikkje at det ikkje lenger kan gjerast unntak frå innsyn i kraft av at dokumentet er internt. Det same gjeld oversending til andre klageinstansar, som Sivilombodsmannen eller offentleg oppnemnde klagenemnder, og til kontroll- og tilsynsorgan som Riksrevisjonen eller statlege ombod og tilsyn, som til dømes Likestillings- og diskrimineringsombodet, Kredit-tilsynet eller Konkurransetilsynet i samband med desse organa si handsaming av kontroll- og tilsynssaker. Tilsvarande vil òg gjelde for meir spesielle kontrollorgan, som til dømes eit granskingsutval. I desse tilfella vil det normalt vere plikt til å gi ut organinterne dokument, slik at det ikkje dreier seg om friviljug utsending. Omsyna som talar for at unntakshøvet skal gå tapt ved utsending slår då ikkje til. Unntakshøvet vil heller ikkje gå tapt dersom elles organinterne dokument blir sende til slike kontroll- og tilsynsorgan utan at det ligg føre nokon formell plikt til å oversende dokumenta. Grunngevinga for dette er at ei anna løysing ville kunne føre til at informasjonstilfanget til kontroll- og tilsynsorgan vart avgrensa.

Ved oversending til organ med ei koordinerande rolle, som Statsministarens kontor og Finansdepartementet overfor departementa, og oversending til eit sideordna organ for vidare sakshandsaming, til dømes ein annan fylkesmann som følgje av ugildskap, vil òg unntakshøvet etter § 14 fyrste ledd framleis gjelde.

Dersom dokumentet berre blir vist fram til utanforståande, utan at dei får kopi, er dokumentet framleis omfatta av unntaket frå innsyn. Her må det likevel gå ei grense; dette kan ikkje medføre at den utanforståande får høve til å sjølv ta kopi, eller ta avskrift eller liknande, sidan det ville få same verknad som å gje ut ein kopi.

Om eit organinternt dokumentet blir sendt over i omarbeidd form, endrar ikkje dette på statusen som organinternt for det opphavlege dokumentet. Det krevst at dokumentet har gjennomgått reelle endringar samanlikna med den opphavlege versjonen.

### **7.2.6 Dokument som ikkje er omfatta av unntakshøvet for organinterne dokument**

Unntaket i offentleglova § 14 fyrste ledd vil femne om nokre dokument der omsyna bak unntaket ikkje gjer seg gjeldande. For å sikre at unntaket i § 14 fyrste ledd ikkje skal rekkje lenger enn dei reelle unntaksbehova tilseier, listar § 14 andre ledd opp visse dokument som ikkje er omfatta av det generelle unntakshøvet for interne dokument. Ein slik regel fanst ikkje i offentlegheitslova 1970. Slike dokument eller delar av

dokument som er omfatta av lista i § 14 andre ledd vil det likevel kunne gjerast unntak for etter dei andre unntaksføresegnene i lova, dersom vilkåra for det er til stades.

Etter § 14 andre ledd bokstav a kan ein ikkje gjere unntak frå retten til innsyn for dokument eller del av dokument som inneheld den endelege avgjerda til organet i ei sak. Dokumenta som berre inneheld sjølve avgjerda er ikkje utarbeidde for den interne saksførebuinga, og unntaket i fyrste ledd ville i alle høve ikkje gjelde for desse. Men andre ledd bokstav a vil òg omfatte elles organinterne dokument som inneheld den endelege avgjerda i form av ei påteikning. I slike tilfelle er det berre sjølve påteikninga som det ikkje kan gjerast unntak etter § 14 for. Resten av dokumentet vil vere organinternt på vanleg måte, men dersom det blir gitt innsyn i påteikninga må det gå fram kva slags dokument det er tale om. Regelen kjem berre inn der det er gjort endeleg avgjerd i ei sak. Reine interne avgjerder, som til dømes å ikkje gå vidare med eit prosjekt, er difor ikkje omfatta. Konklusjonar i regjeringskonferansar og i regjeringsoppnemnde utval er heller ikkje å rekne som endelege avgjerder.

§ 14 andre ledd bokstav b seier at det ikkje kan gjerast unntak etter fyrste ledd for generelle retningsliner for sakshandsaminga til eit organ. Det er ikkje krav om at retningslinene må vere rettsleg bindande. Dei må kunne ha innverknad på sakshandsaminga, men det er ikkje krav om at dei skal ha noko å seie for om vedtaka er gyldige eller den aktuelle aktiviteten lovleg. Døme på kva som vil vere omfatta av dette er generelt utforma skriv om korleis regelverk skal tolkast, retningsliner for utøving av skjønn, interne sakshandsamingsfristar og etiske retningsliner for sakshandsaminga. Retningsliner som berre gjeld ein eller nokre få bestemte saker vil ikkje vere generelle, og dei fell difor utanfor bokstav b.

Etter andre ledd bokstav c vil ikkje føredrag til saker som er avgjorde av Kongen i statsråd vere omfatta av fyrste ledd. Dette gjeld altså fyrst etter at saka er avgjort. Samanlikna med offentlegheitslova 1970 utgjer dette ei endring, då slike dokument var omfatta av unntaka ein fann i § 5 fyrste ledd og § 6 fyrste ledd nr. 3 i denne lova. Det vart likevel som oftast utøva meirinnsyn for slike dokument.

Bokstav d fastslår at presedenskort og liknande, kortfatta skildringar av innhaldet i eit dokument eller ei sak, heller ikkje skal vere omfatta av unntaket i fyrste ledd. Dette gjeld likevel ikkje der presedenskortet samanfattar innhaldet i organinterne dokument, eller elles gir uttrykk for interne vurderingar.

### **7.2.7 Avgrensing av unntakshøvet for organinterne dokument i offentligforskrifta**

Etter offentligforskrifta § 8 gjeld ikkje unntaket i offentliglova § 14 fyrste ledd for dokument frå administrasjonen til styret i helseføretak etter helseføretakslova, dokument frå administrasjonen til ei kollegial eining ved universitet og høgskolar og dokument mellom fakultet ved universitet og høgskolar. Dette inneber at saksførebuaende dokument som blir utveksla mellom dei nemnde einingane i desse organa ikkje kan haldast utanom innsyn etter offentliglova § 14 fyrste ledd. Dei andre unntaka i offentliglova vil kunne brukast på slike dokument dersom vilkåra for det er til stades. Dette gjeld òg unntaka i § 15, til dømes der ei eining må reknast som underordna ei anna eining.

## **7.3 Dokument innhenta utanfrå for den interne saksførebuinga**

### **7.3.1 Generelt om unntakshøvet for dokument innhenta frå andre**

I tillegg til dei dokumenta eit organ sjølv utarbeider under saksførebuinga vil det ofte vere behov for å innhente dokument utanfrå, både frå andre offentlege organ og frå private. Utgangspunktet etter offentliglova er at det ikkje er høve til å gjere unntak for dokument som blir innhenta utanfrå til bruk i den interne saksførebuinga til eit organ. Offentliglova § 15 opnar likevel for at det i visse situasjonar kan gjerast unntak frå retten til innsyn òg for dokument eller delar av dokument som er innhenta utanfrå. Unntakshøvet for dokument innhenta utanfrå for den interne saksførebuinga etter offentliglova er vesentleg snevrare enn etter offentligheitslova 1970.

Dersom det fyrst er høve til å gjere unntak for eit dokument som er innhenta utanfrå, vil unntakshøvet gjelde både hos mottakaren og avsendaren.

Også dokument om innhenting av dokument utanfrå til bruk for saksførebuinga i eit organ, kan etter omstenda haldast utanom innsyn, jf. offentliglova § 15 tredje ledd. Det same gjeld for innkallingar til og referat frå møte som blir haldne for å få bidrag til saksførebuinga til eit organ. Også i disse tilfella gjeld unntakshøvet i så fall både hos mottakaren og avsendaren.

## **7.3.2 Unntak frå innsyn for dokument innhenta frå underordna organ**

### **7.3.2.1 Generelt**

Offentleglova § 15 fyrste ledd fyrste punktum opnar for at eit organ kan gjere unntak frå retten til innsyn for dokument som organet har innhenta frå eit underordna organ til bruk i si interne saksførebuing, når dette er naudsynt for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar. Dersom desse vilkåra fyrst er oppfylde, kan det gjerast unntak for heile dokumentet.

### **7.3.2.2 Mottakarorganet må vere overordna avsenderorganet**

Eit fyrste vilkår for å gjere unntak etter denne føresegna er at dokumentet som eventuelt skal haldast utanom innsyn må kome frå eit organ som er underordna mottakarorganet. Om eit organ er underordna eit anna vil fyrst og fremst avhenge av om det eine organet har omgjerings- og instruksjonsrett overfor det andre organet. Etter offentleglova § 15 fyrste ledd fyrste punktum vil dessutan eit organ vere å rekne som overordna eit anna dersom det kan påleggje det andre organet arbeidsoppgåver på det aktuelle saksområdet.

Ordinære direktorat vil til dømes vere underlagde eit departement, og politidistrikta er underlagde Politidirektoratet. Fylkesmennene vil på dei ulike fagområda dei handterer vere underlagde vedkomande fagdepartement, medan dei administrativt sett er underlagde Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Også andre organ kan ha forskjellige overordna organ frå sak til sak. Døme på det er Servicesenteret for departementa (DSS) og Statsbygg. Desse organa vil vere å rekne som underordna det departementet eller organet det utfører oppgåver for i den enkelte sak. Det er ikkje eit vilkår for å gjere unntak at organet som får dokumentet er direkte overordna det andre.

Organ som ved handsaming av enkeltsaker har ei uavhengig stilling overfor forvaltninga elles, som visse ombod og tilsyn, blir rekna som underordna til organ som har høve til å påleggje dei generelle utgreiingsoppgåver. Dei vil likevel berre bli rekna som underordna organ etter offentleglova § 15 fyrste ledd fyrste punktum når det gjeld dokument som blir utveksla i samband med slike utgreiingsoppgåver og liknande som det overordna organet har pålagt dei å utføre. Dette inneber at omgrepet underordna organ i offentleglova § 15 fyrste ledd fyrste punktum er noko annleis enn elles i forvaltingsretten, sidan det

her er tilstrekkeleg for å bli rekna som underordna organ at eit anna organ kan påleggje organet utgreiingsoppgåver og liknande. Til dømes har Patentstyret ei uavhengig stilling i avgjerda av søknader om patent mv. Nærings- og handelsdepartementet og Justis- og politidepartementet kan likevel innanfor sine ansvarsområde påleggje Patentstyret meir generelle utgreiingsoppgåver, og i denne samanhengen vil Patentstyret vere å rekne som underordna det aktuelle departementet ved bruken av offentleglova § 15 fyrste ledd fyrste punktum. Eit anna døme er Regjeringsadvokaten, som har ei uavhengig stilling i si rådgivingsverksemd. Etter instruksen for Regjeringsadvokaten 9. mai 1962 § 2 kan likevel regjeringa eller eit departementet påleggje regjeringsadvokaten å gi juridiske utgreiingar. § 15 fyrste ledd fyrste punktum vil difor kunne brukast når Regjeringsadvokaten gir juridiske utgreiingar til regjeringa eller eit departement.

Det er ikkje krav om at organet som får dokumentet, og som skal bruke det i saksførebuinga si, er direkte overordna organet dokumentet kjem frå. Til dømes vil eit dokument frå ein fylkesmann i ei miljøsak kunne haldast utanom innsyn uavhengig av om dokumentet er utarbeidd til saksførebuinga i Direktoratet for naturforvaltning eller Miljøverndepartementet.

Dersom eit departement samarbeider med eit anna departement om ei sak og innhentar dokument frå eit underordna organ, vil slike dokument kunne vere omfatta av unntakshøvet hos det andre departementet, jf. offentleglova § 15 fyrste ledd andre punktum, jamvel om dette ikkje er overordna sendarorganet. Føresegna i offentleglova § 15 fyrste ledd fyrste punktum bør tolkast slik at dette gjeld både der eit dokument blir sendt frå eit underordna organ via det overordna departementet til eit anna departementet, og der dokumentet blir sendt direkte til det andre departementet i forståing med det overordna departementet. I tilfelle der det ikkje er høve til å gjere unntak for saksførebuinge korrespondanse mellom to organ som samarbeider om ei sak, til dømes mellom to direktorat, vil det derimot ikkje vere høve til å gjere unntak for eit dokument som blir sendt til eit av organa frå eit organ som ikkje er underordna mottakaren, sjølv om avsendaren er underordna organet mottakaren samarbeider med om saka.

Sjølvstendige rettssubjekt, til dømes selskap, som er åtte av eller elles tilknytte stat, fylkeskommune eller kommune, skal aldri reknast som underordna organet dei er åtte av eller knytte til. Eit sjølvstendig rettssubjekt kan heller aldri reknast som eit underordna organ til eit anna

sjølvstendig rettssubjekt, til dømes vil ikkje § 15 fyrste ledd fyrste punktum kunne brukast mellom mor- og dotterselskap i eit konsern.

Kommunar og fylkeskommunar kan aldri reknast som underordna statlege organ.

Generelt vil ikkje eit organ A vere å rekne som underordna organ B åleine av di organ B utøver kontroll- og tilsynsmyndigheit over organ A.

Dokument som blir innhenta frå sideordna organ, frå overordna organ til bruk i eit underordna, frå partane i saka eller frå andre private, vil ikkje vere omfatta av unntakshøvet etter § 15 fyrste ledd fyrste punktum.

### **7.3.2.3 Dokumentet må vere utarbeidd av eit underordna organ**

Det saksførebuande dokumentet må vere utarbeidd av det underordna organet til det overordna organet. Det er likevel ikkje noko krav om at det underordna organet må ha utarbeidd dokumentet frå grunnen av. Unntaket vil også omfatte tilfelle der eit underordna organ utarbeider dokument som i stor grad er basert på materiale som er innhenta frå kjelder utanfor dette organet. Dersom eit underordna organ vidareformidlar ei bestilling frå eit overordna organ til eit anna organ som er underordna det underordna organet, vil framleis unntaket kunne brukast sjølv om bidraget sendast uendra vidare til det overordna organet. Derimot vil det ikkje vere høve til å gjere unntak dersom eit bidrag frå eit organ som ikkje kan reknast som underordna det underordna organet blir sendt uendra vidare til det overordna organet. Dersom unntaket i § 15 andre ledd kan brukast mellom det underordna organet og organet eller personar som gir bidrag, vil dette gjelde også når dokumentet blir oversendt til det overordna organet.

### **7.3.2.4 Dokumentet må vere til bruk for saksførebuinga i eit overordna organ**

Eit neste vilkår for å kunne gjere unntak etter § 15 fyrste ledd fyrste punktum er at dokumentet må vere til bruk for den interne saksførebuinga i det overordna organet. Dette inneber at sjølve føremålet med å innhente dokumentet i hovudsak må vere at det skal nyttast i førebuinga av ei uavslutta sak i det overordna organet. Dokument som blir sende motsett veg, det vil seie frå overordna organ til bruk i det underordna organet si førebuing av ei sak, kan ikkje haldast utanom innsyn etter offentleglova § 15 fyrste ledd fyrste punktum.

Dokument i avslutta saker som blir oversende til eit overordna organ til orientering, knyter seg ikkje til det overordna organet si førebuing av ei sak og vil difor falle utanfor unntaket.

Det er ikkje noko krav om at dokumentet reint faktisk blir brukt i saksførebuinga i det overordna organet. Det sentrale er om dokumentet er oversendt med sikte på slik bruk. Dersom føresetnaden ved oversendinga er at dokumentet skal sendast vidare i uendra form frå det overordna organet til utanforståande, og situasjonen er at unntaka i § 15 ikkje kan brukast ved oversendinga frå det overordna organet, vil ikkje unntaket kunne brukast.

Det er ikkje noko krav om at dokumentet gjeld éi bestemt sak i det overordna organet. Også utgreiingar o.l. som er utarbeidde for bruk i fleire saker kan vere omfatta av unntaket. Generelt og nøytralt bakgrunnsmateriale vil likevel som oftast ikkje kunne haldast utanom innsyn, av di vilkåret om at unntak må vere naudsynt ikkje vil vere oppfylt for dokument som har eit slikt innhald, sjå punkt 7.3.2.7 nedanfor.

### **7.3.2.5 Dokumentet må vere innhenta av det overordna organet**

Det tredje vilkåret for å kunne gjere unntak er at dokumentet må vere innhenta av det overordna organet, noko som er ei vidareføring av gjeldande rett under offentlegheitslova 1970.

For at dette vilkåret skal vere oppfylt, må det aktuelle dokumentet i utgangspunktet vere innsendt etter oppmoding eller direkte bestilling frå det overordna organet. I nokre situasjonar vil det likevel vere høve til å gjere unntak sjølv om det ikkje ligg føre noka uttrykksleg oppmoding eller bestilling frå det overordna organet. Til dømes vil det i tilfelle der to forvaltningsorgan har eit fast og tett samarbeid i enkelte tilfelle vere noko tilfeldig kor initiativet til å produsere eit dokument ligg. Etter omstenda vil det i slike tilfelle vere høve til å gjere unntak sjølv om det ikkje ligg føre noka oppmoding eller bestilling for det enkelte dokumentet. Ein ståande instruks om å sende inn dokument til bruk i intern saksførebuing i det overordna organet, vil vere tilstrekkeleg for å seie at slike dokument som er omfatta av instruksen er innhenta. Sjølv om det overordna organet ikkje har bedt om å få kvart enkelt dokument, vil det vere unntakshøve for alle dokument som blir oversende i ein situasjon der eit overordna organ oppmodar om bistand frå eit underordna organ i ei sak, og det deretter blir oversendt ei rekkje dokument frå det underordna organet.

Avgrensinga går mot dokument som det underordna organet sender ut av heilt eige tiltak. Dokument som blir sende frå underordna til overordna organ åleine av di det underordna organet har lovbestemt eller anna plikt til å kome med fråsegner i bestemte sakstypar, vil såleis ikkje vere omfatta av dette unntaket.

Vilkåret om at dokumentet må vere innhenta inneber også at det ikkje vil vere høve til å gjere unntak for dokument frå eit underordna organ som set i gang ei sakshandsaming hos det overordna organet. Vidare vil det normalt ikkje vere høve til å gjere unntak der underordna organ av eige tiltak oversender dokument med opplysningar og vurderingar som det går ut frå kan vere nyttige for ei sak som er under handsaming i det overordna organet. For oversendingar som ikkje gjeld ei konkret sak i det overordna organet, kan det gjennomgåande leggjast til grunn at det ikkje vil vere unntakshøve.

#### **7.3.2.6 Dokumentet må vere internt**

Det vil normalt ikkje lengar vere høve til å gjere unntak etter offentleglova § 15 fyrste ledd fyrste punktum dersom eit dokument som det elles kunne vore gjort unntak for etter denne føresegna blir oversendt til utanforståande (det vil seie oversendingar der ingen av unntaka i § 15 kan brukast). Tilsvarende gjeld såleis her som for unntaket i § 14 for organinterne dokument. Ved oversending til kontrollorgan og liknande vil unntakshøvet likevel framleis gjelde. Sjå punkt 7.2.5 om dei tilsvarende spørsmåla for organinterne dokument

#### **7.3.2.7 Unntak må vere naudsynt for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar**

Det er ikkje tilstrekkeleg for å gjere unntak etter offentleglova § 15 fyrste ledd fyrste punktum at dei ovanfor omtala vilkåra er oppfylde. I tillegg krevst det at unntak er naudsynt for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar. Dette er eit nytt unntaksvilkår, som innsnevrar unntakshøvet for dokument innhenta frå underordna organ vesentleg i høve til offentlegheitslova 1970.

Føremålet med dette vilkåret er å sikre at det ikkje skal vere unntakshøve for dokument som blir innhenta frå underordna organ åleine fordi dokumentet er til bruk for den interne saksførebuinga hos overordna organ, men at det berre skal kunne gjerast unntak for slike dokument i situasjonar der det er eit reelt og sakleg behov for unntak ut frå omsy-

net til den interne saksførebuinga. Eit slik behov for unntak vil fyrst og fremst gjere seg gjeldande der det underordna organet gir fortrulege råd og vurderingar om kva for standpunkt eit overordna organ bør ta i ei sak.

Det er ikkje noko krav for å kunne gjere unntak etter offentleglova § 15 fyrste ledd fyrste punktum at det kan påvisast fare for at den interne avgjerdsprosessen i den konkrete saka dokument gjeld blir skadelidande. I mange tilfelle vil det vere slik at innsyn i dokument som blir innhenta utanfrå ikkje vil ha skadeverknader for avgjerdsprosessen i den konkrete saka. Særleg etter at saka er ferdighandsama vil skadeverknader i den konkrete saka vanskeleg kunne oppstå. Dersom det blir gitt innsyn i dokument til saksførebuinga som blir innhenta utanfrå, vil dette derimot kunne få skadelege verknader på framtidige avgjerdsprosessar, ved at avgjerdsgrunnlaget kan bli dårlegare på grunn av at underordna organ blir meir tilbakehaldne med å gi frimodige råd og vurderinga. Det er klart at unntaket i § 15 fyrste ledd fyrste punktum også vernar om omsynet til å sikre forsvarlege avgjerdsprosessar på lengre sikt, slik at det ved vurderinga av om skadevilkåret er oppfylt også kan leggjast vekt på moglege skadeverknader på framtidige avgjerdsprosessar. I mange tilfelle vil det også vere nettopp slike framtidige skadeverknader som vil gi grunnlag for å gjere unntak. Det følgjer av dette at det også kan vere høve til å gjere unntak etter offentleglova § 15 fyrste ledd fyrste punktum etter at saka det aktuelle dokumentet er ein del av er avslutta. Der det er omsynet til moglege skadeverknader på framtidige avgjerdsprosessar som gir grunnlag for å gjere unntak, vil det ikkje ha noko å seie om den konkrete saka dokumentet er ein del av er avslutta eller ikkje.

Det sentrale ved vurderinga av om det er naudsynt med unntak vil ofte vere om dokumentet har eit slikt innhald eller er av en slik karakter at slike meir langsiktige skadeverknader kan oppstå dersom slike dokument gjennomgåande eller nokså ofte blir gjorde offentlege.

Det avgjerande for vurderinga av om det er naudsynt med unntak vil dermed ofte vere om dokumentet har eit innhald eller ein karakter av ein bestemt type eller er oversendt i ein bestemt type samarbeidssituasjon.

Vilkåret om at unntak må vere naudsynt vil såleis kunne vere oppfylt der det er eit tett samarbeid mellom avsenderorganet og mottakerorganet. Til dømes vil det i tilfelle der organa utvekslar utkast til ei endeleg avgjerd eller eit endeleg utkast for å få merknader og innspel ofte vere høve til å gjere unntak. Dersom ein skriv merknader og innspel direkte inn i slike utkast vil dette gjelde nokså gjennomgåande.

Også elles der eit underordna organ direkte gir råd og vurderingar om kva avgjerd det overordna organet bør treffe, eller korleis det bør stille seg i ei sak, vil vilkåret ofte vere oppfylt. I situasjonar der eit underordna organ gir bidrag til saksførebuinga til eit departement i saker som skal fremjast for Stortinget, handsamast i regjeringa av Kongen i statsråd eller på annan måte på politisk nivå, vil det ganske gjennomgåande vere høve til å gjere unntak for råd og vurderingar frå underordna organ. Det same gjeld der underordna organ tek del i saksførebuinga til eit departement i samband med at statsråden skal svare på spørsmål frå Stortinget, halde ein tale eller liknande. Når det gjeld talar, vil det generelt vere høve til å gjere unntak for innspel frå underordna organ dersom innhaldet i talen elles kan bli kjent før han er halden og for bidrag som ikkje blir brukte i talen.

Dersom det ikkje er eit tett samarbeid mellom underordna og overordna organ og det underordna organet berre gir reint faglege råd og vurderingar i reine administrative og faglege spørsmål, vil det derimot som oftast ikkje vere høve til å gjere unntak.

Dokument som berre inneheld generelle premissar som skal inngå i avgjerdsgrunnlaget til mottakaren, til dømes generelle utgreiingar av faktiske tilhøve eller av gjeldande rettstilstand, vil det som hovudregel heller ikkje vere høve til å gjere unntak for. Dokument som har eit slikt innhald vil det som regel ikkje kunne gjerast unntak for, sjølv når det ligg føre eit tett samarbeid mellom organa, eller når eit underordna organ tek del i saksførebuinga til eit departement i saker som skal fremjast for Stortinget mv. Unntaksvis kan det likevel tenkjast at det òg vil vere høve til å gjere unntak for slike dokument, til dømes dersom det går fram av samanhengen at dokumentet skal brukast i arbeidet med å utforme eit svar til Stortinget.

Endeleg konsekvensutgreiingar i enkeltsaker står i ei særstilling. Det vil ikkje vere høve til å gjere unntak for slike utgreiingar etter § 15 fyrste ledd fyrste punktum.

**7.3.3 Unntak for dokument som eit departement har innhenta frå eit anna departement til bruk i den interne saksførebuinga si** Offentleglova § 15 fyrste ledd andre punktum gir høve til å gjere unntak frå innsyn for dokument som eit departement har innhenta frå eit anna departement til bruk i si interne saksførebuing når det er naudsynt for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar. Dette unntaket vil altså

berre vere aktuelt for dokument som blir utveksla mellom departement, ikkje for dokument som blir utveksla mellom andre sideordna forvaltningsorgan. Unntaket vil vidare berre vere aktuelt der dokument blir utveksla mellom norske departement. Unntakshøvet omfattar heile dokument. Vilkåra for å nekte innsyn kan oppsummerast slik:

- 1) Dokumentet må vere utarbeidd av eit departement.
- 2) Dokumentet må vere utarbeidd til bruk for saksførebuinga i eit anna departement.
- 3) Dokumentet må vere innhenta av departementet som skal bruke dokumentet i saksførebuinga.
- 4) Dokumentet må vere internt.
- 5) Unntak må vere naudsynt for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar.

Kva som er eit departement skapar ikkje problem. Statsministerens kontor skal i denne samanhengen reknast som et departement. Når det elles gjeld dei fem vilkåra; sjå framstillinga i punkta 7.3.2.3 til 7.3.2.7 om dei tilsvarande vilkåra for unntak for dokument frå underordna til overordna organ. Vilkåra skal tolkast på same måte for dokument frå eit departement til eit anna departement. Når det gjeld vilkåret om at unntak må vere naudsynt for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar, vil vilkåret likevel i praksis oftare vere oppfylt for korrespondanse mellom departement enn for dokument frå underordna til overordna organ. Dette er av di det er eit svært tett samarbeid mellom departementa i mange saker, og dei i stor grad handterer saker som er ein del av politiske prosessar.

### **7.3.4 Unntak for del av dokument som er innhenta utanfrå og som inneheld råd og vurderingar av korleis eit organ bør stille seg i ei sak**

#### **7.3.4.1 Generelt om unntakshøvet etter § 15 andre ledd**

Etter offentleglova § 15 andre ledd er det høve til å gjere unntak for delar av dokument som inneheld råd og vurderingar av korleis eit organ bør stille seg i ei sak, og som organet har innhenta til bruk for si interne saksførebuing, når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking av det offentlege sine interesser i saka. Det er altså eit vilkår for unntak etter denne føresegna at det er fare for at innsyn vil kunne skade det offentlege sine interesser i saka. Dette inneber ei innsnevring av unntakshøvet samanlikna med offentlegheitslova 1970, som gav høve til unntak for dokument som vart innhenta frå særlege rådgivarar og sakkun-

nige, utan at det vart oppstilt noko slikt skadevilkår. Til skilnad frå denne føresegna i offentlegheitslova 1970, vil unntakshøvet etter offentleglova § 15 andre ledd gjelde uavhengig av kven dokumentet er innhenta frå.

Det avgjerande for unntakshøvet etter § 15 andre ledd er innhaldet i dokumentet og faren for skadeverknader på det offentlege sine interesser. Føresegna kan difor gi grunnlag for unntak uavhengig av kven utanfor organet eit dokument kjem frå. Ho vil etter omstenda kunne brukast både på dokument som blir innhenta frå andre forvaltningsorgan og frå private. Vidare vil føresegna også kunne brukast på dokument som eit overordna organ innhentar frå eit underordna organ og for dokument som eit departement innhentar frå eit anna departement, men sidan unntakshøvet etter § 15 andre ledd er snevrare enn etter § 15 fyrste ledd, vil unntaket i § 15 andre ledd i praksis ikkje ha noko å seie for slike dokument.

I motsetjing til unntaket i offentleglova § 15 fyrste ledd og det liknande unntaket i offentlegheitslova 1970, gir offentleglova § 15 andre ledd berre høve til å gjere unntak for dei delane av eit dokument som oppfyller unntaksvilkåra. Dei andre delane av dokumentet vil det måtte givast innsyn i, med mindre offentleglova § 12 gir høve til å gjere unntak for dei. Dersom alle delar av eit dokument oppfyller vilkåra i offentleglova § 15 andre ledd, vil det sjølvsagt vere høve til å gjere unntak for heile dokumentet etter føresegna, utan at det er naudsynt å ta i bruk § 12.

#### **7.3.4.2 Unntaket gjeld berre for råd og vurderingar av korleis mottakarorganet bør stille seg i ei sak**

Unntakshøvet etter andre ledd gjeld berre for dei delane av eit dokument som inneheld råd om og vurderingar av korleis mottakarorganet bør stille seg i ei sak. Dette omfattar råd om og vurderingar av kva handlingsalternativ mottakarorganet bør velje i ein bestemt situasjon, kva avgjerd det bør treffe og liknande, medrekna vurderingar av kva konsekvensar dei ulike alternativa kan medføre. Det vil kunne vere unntakshøve uavhengig av kva slags rådgiving det gjeld. Unntaket er såleis ikkje avgrensa til berre å gjelde bestemte typar rådgiving, til dømes juridisk rådgiving.

Det skal i samband med dette unntaket leggjast til grunn ei vid forståing av saksomgrepet. Det krevst såleis ikkje at det må dreie seg om ei sak som skal ende opp i eit bindande vedtak. Unntaket vil òg kunne brukast i saker om til dømes utarbeiding av handlingsplanar og stortingsmeldingar.

Fråsegner som ikkje har karakter av råd om og vurderingar av korleis organet bør stille seg i ei sak, vil det derimot ikkje kunne gjerast unntak for. Dei delane av eit dokument som berre inneheld generelle premissar som kan inngå i avgjerdsgrunnlaget til mottakaren, til dømes generelle utgreiingar av rettsspørsmål eller av faktiske tilhøve, vil det difor ikkje vere høve til å gjere unntak for. Dersom slike generelle premissar er fletta saman med råd om og vurderingar av korleis mottakaren bør stille seg i ei sak, vil det likevel kunne vere høve til å gjere unntak for dei. Der generelle premissar og råd og vurderingar er fletta saman gjennom heile dokumentet, kan det tenkjast tilfelle der heile dokument kan hal-dast utanom innsyn etter § 15 andre ledd. Rettslege utgreiingar i enkelt-saker er eit døme på tilfelle der dette gjerne kan vere aktuelt. I andre tilfelle vil det på vanleg måte kunne gjerast unntak frå heile dokumentet dersom vilkåra i § 12 er oppfylde.

Endeleg konsekvensutgreiingar i enkeltsaker står i ei særstilling. Det vil heller ikkje etter § 15 andre ledd vere høve til å gjere unntak for slike utgreiingar.

#### **7.3.4.3 Unntak må vere påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking av det offentlege sine interesser**

Innsyn kan berre nektast etter offentleglova § 15 andre ledd når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking av det offentlege sine interesser i saka. Det er altså ikkje berre mottakarorganet sine interesser det kan leggjast vekt på i denne vurderinga, men òg interessene til andre offentlege verksemder som saka har eller kan få verknader for. At unntak må vere «påkravd» er eit nokså strengt krav. Dette inneber at det må vere ei nokolunde reell fare for at innsyn vil føre til skade av eit visst omfang på dei aktuelle interessene. Unntaket vil fyrst og fremst kunne vareta behovet for å gjere unntak for råd og vurderingar som eit offentleg organ innhentar i samband med at det er involvert i forhandlingar eller tvistar. Dette vilkåret inneber at det ikkje vil vere kurant å bruke dette unntaket i saker av meir generell art, eller i saker som gjeld tradisjonell myndigheitsutøving.

Det vil kunne endre seg ettersom tida går om dette vilkåret er oppfylt. Dreier saka seg til dømes om forhandlingar eller ein tvist, vil det ofte vere slik at vilkåret ikkje lenger vil vere oppfylt etter at det er oppnådd semje eller tvisten er endeleg løyst.

#### **7.3.4.4 Dokumentet må vere innhenta av mottakarorganet til bruk for den interne saksførebuinga**

For at det skal vere unntakshøve etter offentleglova § 15 andre ledd, må det aktuelle dokumentet vere innhenta av mottakarorganet til bruk for den interne saksførebuinga. Kravet om at dokumentet må vere innhenta er meir absolutt etter § 15 andre ledd enn etter § 15 fyrste ledd. Etter § 15 andre ledd vil det såleis ikkje vere høve til å gjere unntak i situasjonar der det ikkje ligg føre ei oppmoding om å oversende dokumentet eller ei bestilling frå mottakarorganet.

Utanom at unntaket i offentleglova § 15 andre ledd berre vil vere aktuelt for dokument som gjeld korleis mottakarorganet bør stille seg i éi bestemt sak, og ikkje vil gi grunnlag for unntak for dokument som gjeld saksførebuinga i fleire saker, til dømes alle saker av ei bestemt type, har kravet om at dokumentet må vere til bruk for mottakarorganet si interne saksførebuing same innhald som etter § 15 fyrste ledd. Sjå difor punkt 7.3.2.4 ovanfor.

#### **7.3.5 Unntak for dokument om innhenting av dokument til bruk for saksførebuinga**

Offentleglova § 15 tredje ledd seier at unntaka i paragrafen fyrste og andre ledd gjeld tilsvarande for dokument som gjeld innhenting av dokument som nemnde i fyrste og andre ledd. Dermed kan dokument som i samband med innhenting av ei fråsegn blir sende til eit underordna organ, frå eit departement til eit anna departement eller til nokon som gir råd eller vurderingar som nemnde i offentleglova § 15 andre ledd, etter omstenda haldast utanom innsyn.

Om unntaksvilkåra er oppfylde må avgjerast separat for kvart enkelt dokument. Det kan dermed vere slik at det vil vere høve til å gjere unntak for dokumentet om innhenting, medan unntaksvilkåra ikkje er oppfylde for svaret. Det vil nok likevel oftare vere slik at det kan gjerast unntak frå innsyn for svaret, medan dokumentet om innhenting er offentleg.

Unntaket i § 15 tredje ledd kan berre brukast for dokument som gjeld innhenting av dokument etter § 15 fyrste eller andre ledd. Dette inneber at unntaket berre vil gjelde når det blir innhenta dokument til bruk for mottakarorganet si saksførebuing, sjå punkt 7.3.2.4 ovanfor. Gjeld innhentinga andre føremål enn å få bidrag til saksførebuinga, vil det ikkje vere unntakshøve.

Vilkåret om at innsyn må vere naudsynt for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar gjeld vidare tilsvarande for høvet til å gjere unntak for dokument om innhenting av dokument som er omfatta av § 15 fyrste ledd. For at det skal vere høve til å gjere unntak for dokument om innhenting av råd og vurderingar som nemnde i § 15 andre ledd krevst det at unntak må vere påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking av det offentlege sine interesser i saka.

Vurderinga av om skadevilkåra i § 15 fyrste eller andre ledd er oppfylde for dokument om innhenting må skje på same måte som for svara. Sjå om dette punkta 7.3.2.7 og 7.3.4.3 ovanfor. Dersom innhentingsdokumentet inneheld førebelse vurderingar og forslag frå innhentingsorganet, vil ofte skadevilkåret vere oppfylt. Særleg vil dette gjelde i situasjonar der utkast til ei avgjerd eller det som skal vere innhentingsorganet sitt endelege dokument blir oversendt i samband med innhentinga. Dersom det i innhentingsdokumentet berre blir bede om ei generell utgreiing av visse spørsmål, til dømes faktiske tilhøve, vil det derimot som regel ikkje vere høve til å gjere unntak.

Unntaket for dokument om innhenting vil ikkje berre gjelde sjølve brevet eller liknande der det blir bede om ei fråsegn, men alle dokument som blir oversende i samband med innhentinga, så langt som skadevilkåret er oppfylt. Til dømes vil utgreiingar, dokument som inneheld førebelse vurderingar og utkast til avgjerder, og liknande interne arbeidsdokument som blir oversendte for å opplyse problemstillinga, kunne vere omfatta av unntaket. Det er likevel ein føresetnad for unntak at dei aktuelle dokumenta kan haldast utanom innsyn uavhengig av oversendinga, til dømes i medhald av offentleglova § 14 fyrste ledd.

### **7.3.6 Unntak for innkallingar til og referat frå møte**

Etter offentleglova § 15 tredje ledd gjeld unntaka i § 15 fyrste og andre ledd tilsvarande òg for innkallingar til og referat frå møte mellom overordna og underordna organ, mellom departement og mellom eit organ og nokon som gir råd eller vurderingar som nemnde i andre ledd. Bakgrunnen for denne føresegna er at det ofte vil vere eit alternativ til å innhente ei fråsegn, til dømes frå eit underordna organ, at det i staden blir halde eit møte om saka for å diskutere ho. Innkallinga og referatet frå møtet vil då tre i staden for høvesvis innhentingsdokumentet og svaret. Offentlegheitslova 1970 hadde ikkje noko tilsvarande unntak, men det vart i praksis lagt til grunn at ho gav høve også til å gjere unntak for innkallingar til og referat frå møte der dette hadde same funksjon som

dokument om innhenting og svar.

At unntaka i offentleglova § 15 gjeld tilsvarande inneber for det fyrste at føremålet med møtet må vere å få bidrag til det inviterande organet si saksførebuing, sjå punkt 7.3.2.4 ovanfor. Unntaket vil dermed ikkje omfatte innkallingar til og referat frå møte som har andre føremål, til dømes der eit organ innkallar til eit møte for å orientere interesserte om eit eller anna. Det følgjer av offentleglova § 15 fjerde ledd at innkallingar til og referat frå såkalla høyringsmøte heller ikkje vil kunne haldast utanom innsyn etter § 15 tredje ledd.

For det andre vil vilkåret om at innsyn må vere naudsynt for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar gjelde tilsvarande for høvet til å gjere unntak for innkallingar til og referat frå møte mellom organ som er nemnde i § 15 fyrste ledd. Og dersom det skal vere høve til å gjere unntak for innkallingar til og referat frå møte mellom eit organ og nokon som gir råd og vurderingar som nemnde i § 15 andre ledd, krevst det at det må vere påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking av det offentlege sine interesser i saka. Vurderinga av om skadevilkåra i § 15 fyrste eller andre ledd er oppfylde for innkallingar til og referat frå møte må skje på same måte som for dokument om innhenting og svar. Sjå om dette punkta 7.3.2.7, 7.3.4.3 og 7.3.5 ovanfor. På same måte som for dokument om innhenting og svar må innkallinga og referatet vurderast separat.

Tilsvarande som for innhentingsdokument og svar vil ikkje unntaket berre omfatte sjølve innkallinga og referatet, men også tilknytte dokument som oppfyller unntaksvilkåra, under føresetnad av at dei aktuelle dokumenta kan haldast utanom innsyn uavhengig av oversendinga, sjå punkt 7.3.5.

### **7.3.7 Høyringsbrev og høyringsfråsegner**

Offentleglova § 15 fjerde ledd slår fast at unntaka i paragrafen ikkje gjeld for dokument som blir innhenta som ledd i allmenn høyring i ei sak. Dette inneber at fråsegner frå høyringsinstansar, uavhengig av kven instansane er, ikkje er omfatta av unntakshøvet etter 15 fyrste og andre ledd. Ein tilsvarande regel fanst i offentlegheitslova 1970. Til skilnad frå offentlegheitslova 1970 er regelen utvida, slik at det heller ikkje er høve til å gjere unntak for høyringsfråsegner i allmenne høyringar i enkeltsaker.

Regelen i § 15 fjerde ledd vil gjelde også for høyringsfråsegner som kjem inn etter at høyringsfristen er ute. Det er ikkje høve til å sende éi offentleg og éi ikkje offentleg høyringsfråsegn i saka.

Heller ikkje dokument som blir sende på allmenn høyring vil det vere høve til å gjere unntak for etter § 15. Dette inneber at oversendingsbrev, adressatlistar, høyringsnotat og liknande og innkomne høyringsfråsegner vil vere offentlege. Dette vil gjelde uavhengig av kva saka dreier seg om.

Føresegna i offentleglova § 15 fjerde ledd gjeld berre der ei sak blir sendt på allmenn høyring. Det vil dreie seg om situasjonar der ei sak blir sendt på høyring til ein relativt brei krins av offentlege og private instansar. Ofte, men ikkje alltid, vil det vere fastsett i lov at ei sak skal sendast på allmenn høyring, sjå til dømes forvaltningslova § 37 og plan- og bygningslova 1985 § 33-2.

Når det gjeld departementa, følgjer det av utgreiingsinstruksen punkt 5.1 at offentlege utgreiingar, proposisjonar og meldingar til Stortinget, forskrifter mv. som hovudregel skal sendast på allmenn høyring av fagdepartementet. Også andre saker kan bli sende på allmenn høyring.

I mange tilfelle vil ei sak eller eit spørsmål bli lagt fram for andre offentlege instansar i andre samanhenger enn ved allmenn høyring. Etter utgreiingsinstruksen punkt 4.1 skal saker med økonomiske, administrative eller andre vesentlege konsekvensar for andre departement leggast fram for desse før saka blir sendt på allmenn høyring. Dette er ikkje ei allmenn høyring etter offentleglova § 15 fjerde ledd. Unntaka i § 15 fyrste til tredje ledd vil dermed kunne brukast på slik korrespondanse dersom unntaksvilkåra er oppfylde.

Utgreiingsinstruksen punkt 6.1 slår fast at utkast til meldingar og proposisjonar til Stortinget skal leggast fram for Finansdepartementet og andre departement saka vedkjem før utkastet blir lagt fram for regjeringa. Dette skal heller ikkje reknast som ei allmenn høyring etter § 15 fjerde ledd. Unntaka i § 15 fyrste til tredje ledd vil derfor gjelde for slik korrespondanse. Det same gjeld når utkast til lovproposisjonar blir lagde fram for Lovavdelinga i Justisdepartementet for lovteknisk gjennomgåing etter utgreiingsinstruksen punkt 7.3.

## **7.4 Unntakshøvet for interne dokument i kommunar og fylkeskommunar**

### **7.4.1 Generelle utgangspunkt**

I utgangspunktet gjeld offentleglova § 14 for dokument som blir utveksla innanfor kommunar og fylkeskommunar og offentleglova § 15 for dokument som kommunar og fylkeskommunar innhentar utanfrå. I offentlegheitslova 1970 var det ikkje særlege reglar for unntakshøvet for interne dokument i kommunar og fylkeskommunar, utanom føresegna i § 5 tredje ledd, som bestemte at saksframlegg med vedlegg til eit kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalt organ ikkje kunne haldast utanom innsyn etter unntaka for interne dokument.

Etter offentlegheitslova 1970 vart som den klare hovudregel kommunen og fylkeskommunen rekna som eitt organ i samband med unntaket for organinterne dokument. Dette medførte med nokre få unntak at all saksførebuande korrespondanse innanfor kommunar og fylkeskommunar kunne haldast utanom innsyn.

Eit viktig siktemål med offentleglova er å auke retten til innsyn i saksførebuande korrespondanse som blir utveksla innanfor kommunar og fylkeskommunar. Dette blir regulert gjennom offentleglova § 16. Denne føresegna fastlegg bruksområdet for offentleglova §§ 14 og 15 når det gjeld dokument som blir utveksla innanfor kommunar og fylkeskommunar. Føresegna seier med andre ord ikkje noko om i kva grad ein kommune eller fylkeskommune skal reknast som eitt organ eller ikkje, men fastset at unntaka i offentleglova §§ 14 og 15 ikkje gjeld for bestemte saksførebuande dokument eller i bestemte situasjonar der det blir utveksla saksførebuande dokument innanfor kommunar og fylkeskommunar, sjølv om vilkåra i desse føresegnene er oppfylde. Konsekvensen av § 16 er at unntakshøvet for saksførebuande dokument som blir utveksla innanfor kommunar og fylkeskommunar er vesentleg mindre enn det var etter offentlegheitslova 1970.

### **7.4.2 Offentleglova § 16 fyrste ledd – dokument i kommunar og fylkeskommunar som unntaka i §§ 14 og 15 ikkje gjeld for**

Offentleglova § 16 fyrste ledd fyrste punktum bokstav a til d reknar opp fire grupper av dokument det ikkje kan gjerast unntak for etter §§ 14 og 15, sjølv om vilkåra i desse er oppfylde. Det kan derimot gjerast unntak etter andre unntaksreglar i lova, om vilkåra i den aktuelle føresegna er oppfylde.

Offentleglova § 16 fyrste ledd fyrste punktum bokstav a seier at det ikkje kan gjerast unntak for saksframlegg som blir sendt til eit kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalt organ. Det same gjeld for eventuelle vedlegg til saksframlegget. Ei tilsvarande føresegn fanst i offentlegheitslova 1970. Føresegna gjeld både for saksframlegg frå administrasjonen til folkevalde organ og frå eit folkevalt organ til eit anna folkevalt organ.

Dersom ein kommune eller fylkeskommune har innført parlamentarisk styreform, vil kommunerådet (byrådet) eller fylkesrådet vere å rekne som eit folkevalt organ, med den konsekvens at det ikkje kan gjerast unntak etter offentleglova §§ 14 eller 15 for saksframlegg frå administrasjonen til kommunerådet eller fylkesrådet. Vidare kan det ikkje gjerast unntak etter §§ 14 eller 15 for dokument frå den enkelte kommuneråden eller fylkesråden til det samla kommunerådet eller fylkesrådet.

Dersom kvart enkelt medlem av kommunerådet eller fylkesrådet har fått tildelt leiaransvar for delar av administrasjonen, slik situasjonen er i Oslo, vil dette likevel stille seg noko annleis. Det kan då gjerast unntak etter offentleglova § 14, når vilkåra i denne føresegna er oppfylde, for saksframlegg frå administrasjonen til den aktuelle kommuneråden eller fylkesråden.

Etter offentleglova § 16 fyrste ledd fyrste punktum bokstav b er ikkje sakslister til møte i folkevalde organ i kommunar og fylkeskommunar omfatta av unntakshøvet etter §§ 14 og 15. Også etter offentlegheitslova 1970 var desse offentlege.

Etter offentleglova § 16 fyrste ledd fyrste punktum bokstav c kan det ikkje nektast innsyn i medhald av offentleglova §§ 14 og 15 i dokument som blir sende frå eller til kommunale og fylkeskommunale kontrollutval, revisjonsorgan og klagenemnder. Føresegna gjeld for dokument som blir sende frå kontrollutval, revisjonsorgan og klagenemnder til andre einingar i kommunen eller fylkeskommunen. For dokument som blir sende frå andre organ til kontrollutval, revisjonsorgan eller klagenemnder, gjeld føresegna berre for dokument som er utarbeidde med sikte på oversending til ein slik instans. Mange dokument innanfor ein kommune eller fylkeskommune er sjølv sagt i utgangspunktet interne, i den forstand at dei kan haldast utanom innsyn etter offentleglova §§ 14 eller 15 og er utarbeidde uavhengig av kontroll-, revisjons- eller klagesaker. For slike dokument vil unntakshøvet framleis gjelde, sjølv om dei blir oversende frå ei kommunal eining til kontrollutval, revisjonsorgan

eller klagenemnd i samband med ei sak som blir handsama av ein slik instans.

I offentleglova § 16 fyrste ledd andre punktum er det presisert at unntaket i § 14 likevel gjeld for dokument som går mellom kommunale og fylkeskommunale kontrollutval og sekretariatet til dette utvalet. Kontrollutval skal ha eit sekretariat som er uavhengig av administrasjonen elles. For korrespondanse mellom dette sekretariatet og kontrollutvalet vil altså offentleglova § 14 gjelde på vanleg måte.

Etter offentleglova § 16 fyrste ledd fyrste punktum bokstav d gjeld unntaka i §§ 14 og 15 heller ikkje der ei eining innanfor ein kommune eller fylkeskommune opptrer som ekstern part overfor ei anna slik eining. Dette tek sikte på tilfelle der ei slik eining overfor den andre eininga opptrer på same måte som utanforståande, til dømes der skuleetaten søker plan- og bygningsetaten om byggjeløyve. I slike tilfelle vil korre sjølve søknaden eller annan korrespondanse i saka kunne haldast utanom innsyn etter §§ 14 eller 15. Same resultat vart også lagt til grunn etter offentlegheitslova 1970.

### **7.4.3 Offentleglova § 16 andre og tredje ledd – dokument i kommunar og fylkeskommunar som unntaket i § 14 ikkje gjeld for**

#### **7.4.3.1 Offentleglova § 14 gjeld ikkje for dokument frå eller til særlovsorgan og kommunale og fylkeskommunale føretak**

Offentleglova § 16 andre ledd slår fast at unntaket i § 14 ikkje gjeld for dokument frå eller til kommunale eller fylkeskommunale særlovsorgan og for dokument frå eller til eit kommunalt eller fylkeskommunalt føretak etter kommunelova kapittel 11. Slike dokument kan det derimot gjerast unntak for etter offentleglova § 15 og dei andre unntaka i lova, dersom vilkåra for det er oppfylde. Unntaket i offentleglova § 15 fyrste ledd fyrste punktum vil her som elles berre kunne brukast der det blir utveksla dokument mellom overordna og underordna organ og dei andre vilkåra for unntak i føresegna er oppfylde. Unntaket i § 15 andre ledd vil kunne brukast uavhengig av kva for einingar som utvekslar dokument, men på vanleg måte vil dette unntaket berre kunne brukast på dei delane av eit dokument som inneheld råd om og vurderingar av korleis mottakaren bør stille seg i ei sak. Unntak må dessutan vere påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking av det offentlege sine interesser i saka.

Første alternativ i § 16 andre ledd slår fast at offentleglova § 14 ikkje gjeld for dokument som blir sende frå eller til eit kommunalt eller fylkeskommunalt særlovsorgan. Slik var det også etter offentlegheitslova 1970.

Kommunale og fylkeskommunale særlovsorgan er organ som er oppretta i medhald av ei særlov og ikkje på grunnlag av kommunelova. Eksempel på særlovsorgan er eldreråd, jf. lov 8. november 1991 nr. 76 om kommunale og fylkeskommunale eldreråd. Dei særlovsorgana som finst i dag har stort sett ikkje nokon eigen administrasjon, men er knytte til den samla administrasjonen i kommunen. Det må difor skiljast mellom dokument som administrasjonen utarbeider for særlovsorganet og andre dokument. Regelen om at det ikkje kan gjerast unntak etter § 14 vil berre gjelde for dokument som administrasjonen ikkje har utarbeidd for særlovsorganet. Når administrasjonen opptre som sekretariat for eit særlovsorgan, vil § 14 kunne brukast på korrespondanse mellom administrasjonen og særlovsorganet.

Etter det andre alternativet i offentleglova § 16 andre ledd kan det ikkje gjerast unntak etter offentleglova § 14 for dokument frå eller til eit kommunalt eller fylkeskommunalt føretak etter kommuneloven kapittel 11. Etter offentlegheitslova 1970 var det uavklara om slike dokument kunne haldast utanom innsyn etter unntaket for organinterne dokument.

Dersom administrasjonssjefen eller ansvarleg kommuneråd eller fylkesråd, jf. kommunelova § 72 nr. 3, som ledd i kontrollen av eit slikt føretak etter kommunelova § 72 får oversendt organinterne dokument frå føretaket, vil det framleis kunne gjerast unntak for desse dokumenta etter § 14, i tråd med kva som elles gjeld for dokument som blir oversende til kontroll- eller klageinstansar.

Selskap som er organiserte etter aksjelova, allmennaksjelova, selskapslova eller lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskap, er sjølvstendige rettssubjekt. Sjølvstendige rettssubjekt skal aldri reknast som ein del av ein kommune eller fylkeskommune, sjølv om dei har ein tilknytning til kommunen gjennom eigarskap eller på annan måte. Korrespondanse mellom ein kommune og eit sjølvstendig rettssubjekt vil difor aldri kunne haldast utanom innsyn etter offentleglova § 14. Heller ikkje offentleglova § 15 første ledd vil kunne brukast på slik korrespondanse.

### **7.4.3.2 Unntaket i § 14 gjeld ikkje for dokument frå eller til ei kommunal eller fylkeskommunal eining med sjølvstendig avgjerdsrett**

Etter offentleglova § 16 tredje ledd fyrste punktum gjeld unntaket i § 14 ikkje for dokument frå eller til ei kommunal eller fylkeskommunal eining på område der eininga har sjølvstendig avgjerdsrett. Nokon tilsvarende regel fanst ikkje i offentlegheitslova 1970, og saksførebuande dokument som vart utveksla mellom einingar med sjølvstendig avgjerdsmyndigheit kunne dermed som hovudregel haldast utanom innsyn etter den gamle lova. Føresegna i offentleglova § 16 tredje ledd fyrste punktum inneber såleis ei vesentleg utviding av innsynsretten i dokument hos kommunar og fylkeskommunar. Unntaka i § 15 og dei andre unntaka i lova vil, dersom vilkåra for det er oppfylde, kunne brukast på korrespondanse frå eller til kommunale og fylkeskommunale einingar, også på område der einingane har sjølvstendig avgjerdsrett.

Det avgjerande for om unntaket i offentleglova § 14 vil gjelde for dokument frå eller til ei eining, vil etter § 16 tredje ledd fyrste punktum såleis vere om det aktuelle dokumentet gjeld eit saksområde der eininga har sjølvstendig avgjerdsrett. Det som avgjer om unntaket i offentleglova § 14 gjeld, er såleis om ei eining har fått delegert avgjerdsrett innanfor det aktuelle området. Dersom så er tilfelle, vil § 14 ikkje kunne brukast på korrespondanse frå eller til den aktuelle eininga på saksområde der eininga har slik sjølvstendig avgjerdsrett. Gjeld dokumentet eit område der eininga har slik rett, vil dette vere avgjerande, ikkje om det er aktuelt for eininga å ta noka avgjerd i den konkrete saka. I generelle saker der eininga ikkje har nokon avgjerdsrett, til dømes i saker om planar, det kommunale budsjettet, rekneskap og tilsetjingar, vil korrespondanse mellom eininga og andre delar av kommunen eller fylkeskommunen vere omfatta av det vanlege unntaket i § 14 fyrste ledd.

Dei ulike einingane innanfor ein kommune eller fylkeskommune vil gjerne ha fått delegert avgjerdsrett innanfor sine saksfelt. I så fall vil ikkje unntaket i § 14 kunne brukast på dokumenta på dei aktuelle saksområda så langt delegeringa rekk. For korrespondanse frå eller til einingar på område der det ikkje er delegert avgjerdsrett, vil § 14 kunne brukast på vanleg vis.

Dersom det er delegert avgjerdsrett til delar av kommunen eller fylkeskommunen, vil òg administrasjonssjefen, eventuelt ansvarleg kommuneråd eller fylkesråd, vere å rekne som ei eiga eining ved bruken av § 14 når det gjeld korrespondanse på dei aktuelle saksområda. Admi-

nistrasjonssjefen, eventuelt ansvarleg kommuneråd eller fylkesråd, vil i slike tilfelle vere overordna dei ulike einingane som har fått delegert avgjerdsrett, slik at § 15 fyrste ledd fyrste punktum kan brukast på saksførebuande dokument som blir innhenta frå ei eining på område der eininga har sjølvstendig avgjerdsrett.

I kommunar og fylkeskommunar som har innført parlamentarisk styringsform vil i alle fall kollegiet som utgjer kommunerådet (byrådet) eller fylkesrådet ha avgjerdsrett, slik at dokument frå eller til kommunerådet eller fylkesrådet på saksområde der det har avgjerdsrett ikkje vil vere omfatta av offentleglova § 14. Om § 14 kan brukast på korrespondanse frå eller til den enkelte kommunerådsavdelinga eller fylkesrådsavdelinga, vil avhenge av om den enkelte kommuneråden eller fylkesråden har fått tildelt avgjerdsrett på det aktuelle saksområdet.

I kommunar som har oppretta eigne kommunedelar (bydelar) vil desse delane som regel ha desse som regel ha fått tildelt avgjerdsrett på enkelte saksområde. Der ein kommunedel har fått tildelt avgjerdsrett innanfor fleire saksfelt, kan den enkelte kommunedelen ha organisert seg slik at avgjerdsrett er delegert vidare til forskjellige einingar i kommunedelen. I så fall vil ikkje unntaket i § 14 kunne brukast på korrespondanse til og frå desse einingane i kommunedelen på saksområde der dei har fått delegert avgjerdsrett.

Institusjonar som skular, sjukeheimar osv. kan òg ha fått delegert avgjerdsrett, og unntaket i § 14 vil ikkje kunne brukast på korrespondanse til og frå slike institusjonar så langt korrespondansen gjeld saksområde der dei har fått delegert avgjerdsrett.

I små kommunar vil den samla administrasjonen vere liten. I så fall kan det godt vere slik at lite eller ingen avgjerdsrett er delegert. Offentleglova § 16 tredje ledd vil då få lite eller ingenting å seie.

Offentleglova § 15 og dei andre unntaka i lova vil som nemnt gjelde på vanleg vis for korrespondanse frå eller til kommunale og fylkeskommunale einingar, også på område der ei eining har sjølvstendig avgjerdsrett.

Ved bruken av offentleglova § 15 fyrste ledd fyrste punktum må administrasjonssjefen reknast som overordna alle einingane i kommunen eller fylkeskommunen. Ein kommuneråd eller fylkesråd vil på same måte bli rekna som overordna dei einingane i kommunen eller fylkeskommunen

vedkomande er ansvarleg for. Der det er innført kommunal eller fylkeskommunal parlamentarisme, vil kommunerådet eller fylkesrådet også måtte reknast som overordna alle einingane i kommunen eller fylkeskommunen.

Det innbyrdes tilhøvet mellom einingane i ein kommune eller fylkeskommune vil elles ofte vere slik at det ikkje vil liggje føre noko overordna og underordna organ i offentleglova § 15 fyrste ledd fyrste punktum si tyding.

Offentleglova § 15 fyrste ledd andre punktum gjeld berre for korrespondanse mellom departement, og føresegna vil aldri kunne brukast på korrespondanse innanfor kommunar og fylkeskommunar.

Unntaket i § 15 andre ledd vil kunne brukast på dokument frå eller til kommunale eller fylkeskommuna einingar på område der einingane har sjølvstendig avgjerdsrett dersom vilkåra i føresegna er oppfylde. Dette kan til dømes vere praktisk dersom kommunale einingar innhentar råd og vurderingar frå ein kommuneadvokat som er ein del av kommunen til bruk på saksområde der einingane har sjølvstendig avgjerdsrett.

#### **7.4.3.3 Tilfelle der unntaket i § 14 likevel gjeld for dokument frå eller til ei kommunal eller fylkeskommunal eining på område der eininga har sjølvstendig avgjerdsrett**

I offentleglova § 16 tredje ledd andre og tredje punktum er det fastsett avgrensingar av regelen i tredje ledd fyrste punktum om at unntaket i § 14 ikkje gjeld for dokument frå eller til ei kommunal eller fylkeskommunal eining på område der eininga har sjølvstendig avgjerdsrett.

Bakgrunnen for dette er at det i visse sakstypar vil gjelde eit behov for fortruleg korrespondanse mellom administrasjonssjefen eller ansvarleg kommuneråd eller fylkesråd og dei underliggjande einingane.

Etter offentleglova § 16 tredje ledd andre punktum gjeld for det fyrste unntaket i § 14 likevel i saker der administrasjonssjefen eller kommunerådet eller fylkesrådet gjennomfører kontrolltiltak overfor ei eining, sjølv om kontrollen gjeld eit saksområde der eininga har sjølvstendig avgjerdsrett. Denne føresegna omfattar berre saker om kontrolltiltak i medhald av kommunelova § 23 nr. 2 andre punktum. For korrespondanse som gjeld generell oppfølging av eininga frå administrasjonssjefen si side, vil dermed ikkje unntaket i offentleglova § 14 gjelde, dersom oppfølginga gjeld saksområde der den aktuelle eininga har sjølvstendig avgjerdsrett.

For det andre følgjer det av offentleglova § 16 tredje ledd andre punktum at unntaket i § 14 gjeld for utkast til vedtak og for utkast til innstillingar som blir lagde fram for administrasjonssjefen eller kommunerådet eller fylkesrådet før det blir gjort vedtak, eller før ei innstilling blir lagt fram for eit folkevalt organ. Når ei eining som har sjølvstendig avgjerdsrett på eit område, likevel vel å leggje eit utkast til vedtak eller innstilling fram for administrasjonssjefen eller kommunerådet eller fylkesrådet før eininga gjer vedtak eller legg saka fram for eit folkevalt organ, kan altså utkastet haldast utanom innsyn etter § 14 trass i oversendinga. Etter offentleglova § 16 tredje ledd tredje punktum vil også eventuelle merknader frå administrasjonssjefen eller kommunerådet eller fylkesrådet til slike utkast til vedtak og innstillingar kunne haldast utanom innsyn etter offentleglova § 14.

Det er sjølvsagt ein føresetnad for at det skal kunne nektast innsyn etter offentleglova § 14 i slike dokument som er nemnde i offentleglova § 16 tredje ledd andre og tredje punktum at vilkåra etter § 14 fyrste ledd er oppfylde.

### **7.5 Meirinnsyn i interne dokument**

Unntaka i offentleglova §§ 14 og 15 gir forvaltninga ein rett, men inga plikt, til å gjere unntak dersom vilkåra i føresegnene er oppfylde. For dokument eller del av dokument som det kan nektast innsyn i etter desse føresegnene, skal det dermed vurderast å utøve heilt eller delvis meirinnsyn, jf. offentleglova § 11. Det som er sagt om meirinnsynsvurderinga i punkt 4.9 vil også vere relevant for dokument eller delar av dokument som kan haldast utanom innsyn etter §§ 14 og 15. I punktet her vil det likevel bli sagt noko meir om meirinnsynsvurderinga der det er unntakshøve etter §§ 14 eller 15.

Meirinnsynsregelen vil særleg ha noko å seie for dokument som det kan nektast innsyn i etter offentleglova § 15 fyrste ledd, men det berre er klart avgrensa delar av dokumentet som inneheld opplysningar det er naudsynt å gjere unntak for av omsyn til å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar. I slike situasjonar bør det ofte utøvast meirinnsyn for dei andre delane av dokumentet. Dette kan stille seg annleis dersom dette vil vere arbeidskrevjande, til dømes dersom det er eit stort dokument og dei aktuelle delane er spreidde over heile dokumentet, eller der opplysningane som det eventuelt bør utøvast meirinnsyn i er samanfletta med opplysningar som det bør nektast innsyn i.

Meirinnsvurderinga blir den same for dokument om innhenting av slike dokument som er omfatta av § 15 fyrste ledd og for innkallingar til og referat frå møte mellom organ som er nemnde i fyrste ledd, jf. § 15 tredje ledd.

Der delar av eit dokument eller heile dokument kan haldast utanom innsyn etter offentleglova § 15 andre ledd vil det, slik unntaksvilkåra i denne føresegna er utforma, gjennomgåande også vere eit tungtvegande sakleg og reelt behov for unntak så langt unntakshøvet rekk. I meirinnsvurderinga skal rett nok omsyna som talar for offentleg innsyn vegast mot unntaksbehovet. Det er likevel vanskeleg å tenkje seg situasjonar der det bør utøvast meirinnsyn når det er unntakshøve etter § 15 andre ledd. Det same vil gjelde der det er høve etter § 15 tredje ledd til å gjere unntak for dokument om innhenting av råd og vurderingar etter § 15 andre ledd og for innkallingar til og referat frå møte mellom eit organ og nokon som gir råd eller vurderingar som nemnde i § 15 andre ledd.

Offentleglova byggjer på ein føresetnad om at unntakshøvet for organinterne dokument i offentleglova § 14 fyrste ledd er gjennomgåande godt grunngitt. For kjernen av dokument som er omfatta av dette unntaket, det vil mellom anna seie råd og vurderingar, i vid tyding, av kva avgjerd organet bør treffe eller kva handlemåte mv. det bør velje i ei sak, vil det dermed nokså gjennomgåande gjelde at det ikkje bør utøvast meirinnsyn, korkje heilt eller delvis. Dette kan etter omstenda stille seg annleis for dokument som ligg i randsona av dette unntaket, til dømes dokument som utelukkande inneheld generelle premissar som er allment kjende eller tilgjengelege.

Regjeringsnotat, utkast til slike notat og merknader til slike notat er omfatta av unntakshøvet etter offentleglova § 14 fyrste ledd. Notata, utkasta og merknadene skal alltid haldast utanom innsyn. Meirinnsyn er difor ikkje aktuelt for slike dokument.

Utkast til proposisjonar og meldingar som skal fremjast for Stortinget og utkast til kongelege resolusjonar som skal handsamast av regjeringa, vil normalt bli lagde fram for andre departement. Det vil då vere høve til å gjere unntak etter offentleglova § 15 tredje ledd jf. fyrste ledd andre punktum. Det same gjeld for realitetsmerknader frå andre departement til slike utkast, jf. offentleglova § 15 fyrste ledd andre punktum. For slike utkast og realitetsmerknader vil det også nokså gjennomgåande vere slik at det ikkje bør utøvast meirinnsyn.

Tidsmomentet vil vidare ha noko å seie ved vurderinga av om det bør utøvast meirinnsyn i interne dokument. Generelt vil behovet for unntak frå innsyn vere større før ei sak er avslutta enn etter at ho er avslutta. Som framheva ovanfor i punkt 4.9.2 og 7.3.2.7, skal unntaka for interne dokument i stor grad verne om dei langsiktige skadeverknadene innsyn i slike dokument kan medføre. Dette må det sjølv sagt også takast omsyn til i meirinnsynsvurderinga. Når det gjeld dokument i kjernesona av unntaket i offentleglova § 14 fyrste ledd og dokument som er omfatta av unntaka i offentleglova § 15 fyrste ledd og dokument om innhenting av slike, medrekna innkallingar til og referat frå møte mellom organ som nemnde i § 15 fyrste ledd, jf. § 15 tredje ledd, bør det som regel heller ikkje utøvast meirinnsyn i dokument som gjeld avslutta saker. For utkast til proposisjonar mv. og realitetsmerknader mellom departement gjeld dette nokså unntakslaust. Når dette har gått svært lang tid etter at saka vart avslutta, kan likevel tidsmomentet etter omstenda tilseie at det bør utøvast meirinnsyn også i slike dokument.

Unntaket i § 15 andre ledd, jf. tredje ledd, vil ofte vere aktuelt i forhandlingssituasjonar, tvistesituasjonar og liknande. Etter at forhandlingane er avslutta eller tvisten er løyst, vil det ofte vere slik at vilkåret om at unntak må vere påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking av det offentlege sine interesser i saka ikkje lenger vil vere til stades, slik at det ikkje lenger kan nektast innsyn. Unntaksvilkåra i denne føresegna tek dermed omsyn til tidsmomentet, slik at det ikkje er naudsynt å falle tilbake på meirinnsynsregelen for å vareta dette.

## 8 UNNTAK PÅ GRUNN AV INNHALDET I DOKUMENTET

### **8.1 Generelt**

Medan unntakshøvet i dei reglane som er omtala under punkt 7 er avhengig av at dei aktuelle dokumenta er utarbeidde for den interne saksførebuinga til eit organ, finst det òg ei rekkje reglar som opnar for å nekte innsyn i dokument eller opplysningar ut frå innhaldet. Felles for desse reglane er at det her er sjølve innhaldet i eit dokument, ikkje korleis det er vorte til eller er meint brukt, som gir høve til unntak frå innsynsretten.

### **8.2 Unntak for visse dokument som gjeld Det Kongelege Hoff**

Etter offentleglova § 17 fyrste punktum kan det gjerast unntak frå innsyn for dokument som gjeld talar medlemmer av kongehuset skal halde eller har halde, og for dokument som gjeld reiseprogram for medlemmer av kongehuset. Det fanst ikkje noko tilsvarende unntak i offentlegheitslova 1970.

Unntaket omfattar utkast og innspel til talar og framlegg, innspel, skisser osv. til reiseprogram. Det er høve til å halde heile dokument utanfor innsyn etter denne føresegna.

I offentleglova § 17 andre punktum er det presisert at unntaket ikkje omfattar den endelege talen etter at han er offentleg framført, eller dokument som gjeld reiseprogram etter at reisa er gjennomført eller reiseprogrammet er offentleggjort. Dette gjeld såleis berre den talen som faktisk er framført og dokument som gjeld det reiseprogrammet som faktisk er gjennomført eller offentleggjort. Utkast og innspel til talar og reiseprogram som ikkje blir brukte, vil det framleis kunne gjerast unntak frå innsyn for etter at ein tale er framført eller reiseprogrammet er gjennomført eller offentleggjort.

### **8.3 Unntak for dokument eit organ har utarbeidd eller motteke som part i rettssak**

Offentleglova § 18 gir høve til å gjere unntak frå innsyn for dokument som eit organ har utarbeidd eller motteke som part i rettssak for norsk domstol. Føresegna gir høve til å gjere unntak for heile dokument. Etter offentlegheitslova 1970 fall slike dokument utanfor verkeområda til lova også når dei låg føre hos forvaltingsorgan, slik at det ikkje var innsynsrett i dei korkje hos domstolane eller hos forvaltninga. Etter offentleglova er slike dokument omfatta av lova hos forvaltninga, jf. punkt 3.5 ovanfor, men det kan altså gjerast unntak for dei. Skilnaden frå rettsstoda etter offentlegheitslova 1970 blir dermed i røynda ikkje stor. Men slike dokument vil no vere omfatta av journalføringsplikta og plikta til å vurdere meirinnsyn etter offentleglova § 11.

Føresegna gir høve til å gjere unntak for dokument som organ som er omfatta av offentleglova har utarbeidd eller motteke som part i ei rettssak for norsk domstol. Offentleglova gjeld ikkje for rettssaksdokument hos domstolane og gir såleis heller ikkje grunnlag for å krevje innsyn i slike dokument der. Tvistelova og straffeprosesslova gir likevel ein viss rett til innsyn i slike dokument hos domstolane.

Unntaket vil gjelde for dokument i saker for alminnelege norske domstolane, medrekna forliksråda og Husleigetvistutvalet, og for særdomstolane, som mellom anna omfattar jordskifterettane, utmarksdomstolen for Finnmark, Arbeidsretten, Riksretten og skjønnsrettar etter plan- og bygningslova. Dokument i saker som skal avgjerast ved skilddom i Noreg vil også vere omfatta av unntakshøvet. Dokument i saker for Trygderetten og fylkesnemndene for sosiale saker vil derimot ikkje vere omfatta av unntaket, av di desse organa blir rekna som forvaltningsorgan. I slike saker vil derimot reglane om teieplikt for opplysningar om personlege tilhøve i stor grad vere til hinder for innsyn.

Unntaket gjeld berre for dokument i sak for norsk domstol. Unntaket vil dermed ikkje omfatte dokument i saker for utanlandske eller internasjonale domstolar, til dømes EFTA-domstolen eller Den europeiske menneskerettsdomstolen.

For at det skal vere unntakshøve må dokumenta anten vere utarbeidde eller mottekne i kraft av at organet er part i saka. Dette vil omfatte stemning og andre prosesskrift, brev og annan korrespondanse mellom organet og retten eller motparten. Også vedlegg til slike dokument som er utarbeidde i samband med saka vil vere omfatta av unntaket. Dersom

eit dokument som er utarbeidd uavhengig av rettssaka, til dømes eit forvaltningsvedtak som er tvistegjenstand i saka, blir lagd ved eit prosesskrift, vil dette vedlegget derimot ikkje vere omfatta av unntaket. Eit prosessvarsel etter tvistelova § 5-2 vil vere omfatta av unntaket dersom det kjem til rettssak om kravet.

Unntaket vil også omfatte dokument eit organ utarbeider eller mottek i saker der organet opptretr som partshjelpar (tidlegare hjelpeinterveni-ent) etter tvistelova § 15-7.

Det er ikkje eit vilkår for å bruke dette unntaket at organet som er part i saka sjølv har utarbeidd dokumenta. Unntaket vil også omfatte dokument som er utarbeidde av advokaten til organet eller andre rådgivarar, medrekna råd og innspel frå andre forvaltningsorgan som organet brukar i saka. Unntaket vil vidare gjelde hos andre organ enn det som er part i saka dersom dei får oversendt rettssaksdokument til orientering, eller av di dei skal gi råd eller andre innspel til organet som er part i saka.

Rettsavgjerder og rettsforlik vil vere rettssaksdokument. Slike dokument vil likevel i hovudsak vere offentlege hos domstolane. Dei er difor ikkje omfatta av unntakshøvet etter offentleglova § 18.

Dersom eit dokument som opphavleg var omfatta av unntaket i offentleglova § 18 seinare blir teke inn som eit saksdokument i ei sjølvstendig forvaltningssak, vil det ikkje lenger vere høve til å gjere unntak for dokumentet etter offentleglova § 18.

#### **8.4 Unntak for dokument som blir utveksla under konsultasjonar med Sametinget og samiske organisasjonar**

Offentleglova § 19 fyrste punktum bestemmer at det kan gjerast unntak frå retten til innsyn for dokument som blir utveksla mellom statlege organ og Sametinget og samiske organisasjonar. Det fanst ikkje noko tilsvarande unntak i offentlegheitslova 1970.

Dette unntaket gjeld berre når dokument blir utveksla mellom statlege organ og Sametinget og samiske organisasjonar, til dømes reindriftsorganisasjonane, som ledd i konsultasjonar i samsvar med artikkel 6 i ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i sjølvstendige statar.

Konsultasjonar mellom kommunar og fylkeskommunar og Sametinget og samiske organisasjonar er ikkje omfatta av unntaket.

Unntaket gjer det mogleg å utveksle til dømes utkast til høyringsbrev og til proposisjonar med Sametinget og samiske organisasjonar utan at utkasta difor blir offentlege. Unntaket vil også omfatte eventuelle merknader til slike utkast frå Sametinget og samiske organisasjonar.

Offentleglova gjeld også for Sametinget. Unntaket i § 19 fyrste punktum gir høve til å gjere unntak både hos den offentlege konsultasjonsmotparten og Sametinget. Samiske organisasjonar er ikkje omfatta av offentleglova, slik at det ikkje gjeld nokon innsynsrett der.

Offentleglova § 19 andre punktum slår fast at unntaket i fyrste punktum ikkje gjeld for dokument som blir utveksla med Sametinget og samiske organisasjonar som ledd i allmenn høyring. Sjå her omtala av den tilsvarende regelen i offentleglova § 15 fjerde ledd i punkt 7.3.7.

## **8.5 Unntak av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser**

### **8.5.1 Innleiing**

Offentleglova § 20 inneheld unntak som skal verne om Noregs utanrikspolitiske interesser. Offentlegheitslova 1970 hadde også eit slikt unntak. Unntakshøvet på dette området er presisert og snevra inn i den nye lova. Etter offentlegheitslova 1970 gjaldt unntaket heile dokument, medan unntaket i offentleglova § 20 berre gir høve til å gjere unntak for opplysningar.

Det er eit vilkår etter alle unntaksalternativa i § 20 at unntak må vere påkravd av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser. Det vil dermed alltid vere eit vilkår for å gjere unntak etter føresegna at det må liggje føre ein verkeleg fare for at innsyn vil føre til skadeverknader av eit visst omfang på Noregs utanrikspolitiske interesser. Det gjeld ulike skadevilkår i fyrste, andre og tredje ledd. Det mildaste vilkåret er i fyrste ledd, det strengaste i tredje ledd, medan andre ledd står i ei mellomstilling.

Etter § 20 fyrste ledd krevst det, i tillegg til at unntak må vere påkravd av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser, at eitt av følgjande vilkår er oppfylt, jf § 20 fyrste ledd bokstav a til c:

- a) det følger av folkerettslege reglar at Noreg har plikt til å nekte innsyn i opplysningane,
- b) opplysningane er mottekne under føresetnad av eller det følger av fast praksis at dei ikkje skal offentleggjerast, eller
- c) opplysningane gjeld norske forhandlingsposisjonar, forhandlingsstrategiar eller liknande og forhandlingane ikkje er avslutta. Etter at forhandlingane er avslutta, kan det framleis gjerast unntak for slike opplysningar dersom det er grunn til å tru at det vil bli teke opp igjen forhandlingar om den same saka.

Dersom ikkje opplysningane fell innunder ein av dei kategoriane som er lista opp i bokstav a til c vil det ikkje vere unntakshøve etter § 20 fyrste ledd, sjølv om det er påkravd med unntak av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser.

Etter § 20 andre ledd fyrste punktum gjeld det i nokre tilfelle eit strengare skadevilkår for å gjere unntak for opplysningar i offisielle dokument som blir utveksla mellom Noreg og ein mellomstatleg (internasjonal) organisasjon i saker som gjeld internasjonal normutvikling som kan få verknad for norsk rett. Dette er tilfelle der opplysningane er mottekne under føresetnad av eller det følger av fast praksis at dei ikkje skal offentleggjerast, jf. § 20 fyrste ledd bokstav b. For å gjere unntak for slike opplysningar krevst det at det er påkravd av omsyn til tungtvegande utanrikspolitiske interesser. Eit tilsvarande strengt skadekrav gjeld etter § 20 andre ledd andre punktum for opplysningar om norske forhandlingsposisjonar i saker om internasjonal normutvikling som kan få verknad for norsk rett, etter at posisjonane er lagde fram i forhandlingane.

§ 20 tredje ledd gir eit snevert unntakshøve for andre opplysningar enn dei som er omfatta av fyrste og andre ledd. Etter denne føresegna gjeld det eit særleg strengt skadevilkår. For at det skal kunne gjerast unntak for opplysningar etter denne føresegna må det vere påkravd av særleg tungtvegande utanrikspolitiske interesser.

### **8.5.2 Nærare om kva som ligg i vilkåret om at unntak må vere påkravd av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser**

Slik alle unntaksvilkåra i § 20 er utforma vil det alltid vere ein føresetnad for unntak at dette er påkravd av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser. Det må altså vere ei fare for at våre utanrikspolitiske interesser kan bli skadelidande ved innsyn.

Unntaka vernar om utanrikspolitiske interesser i brei forstand. I tillegg til klassiske utanrikspolitiske interesser som Noregs plass i sentrale internasjonale organ, vern av norsk suverenitet og av norske utanriksstasjonar osv., vil Noregs utanriksøkonomiske, handelspolitiske eller utviklingspolitiske interesser også kunne gi grunnlag for unntak etter § 20.

Det er likevel eit krav at det er påkravd med unntak for å verne om Noregs utanrikspolitiske interesser. Dersom innsyn berre vil skade interessene til andre statar, internasjonale organisasjonar eller private utan at norske interesser blir påverka, vil det ikkje vere høve til å gjere unntak. Dersom Noreg gir innsyn i tilfelle der dette i utgangspunktet berre vil skade interessene til ein annan stat eller ein internasjonal organisasjon, vil det likevel ofte vere slik at Noregs tilhøve til vedkomande stat eller organisasjon vil bli skadelidande som følgje av offentleggjerinnga. I så fall vil også Noregs utanrikspolitiske interesser bli råka på ein slik måte at det kan vere høve til å gjere unntak.

Der moglege skadeverknader utelukkande er av innarikspolitisk art, til dømes der regjeringa kan risikere å bli utsett for kritikk på grunn av standpunkt eller liknande ho har innteke i internasjonale samanhengar, vil det ikkje vere høve til å gjere unntak etter § 20.

At unntak må vere «påkravd» inneber at det må eksistere ei verkeleg fare for at innsyn kan gje skadeverknader av eit visst omfang for norske utanrikspolitiske interesser. Fjerntliggjande og små farar for skadeverknader er ikkje tilstrekkeleg. Dersom det er svært sannsynleg at skadeverknader vil oppstå ved offentleggjering, krevst det ikkje at skadeverknadene må vere like store som i situasjonar der det er mindre sannsynleg at skadeverknader vil oppstå.

Dei relevante skadeverknadene kan vere av mange slag, til dømes at Noregs posisjon i forhandlingar blir vanskelegare eller at det i andre samanhenger enn i direkte forhandlingar blir vanskelegare å få gjennomslag for Noregs utanrikspolitiske standpunkt. Ein vanleg skadeverknad vil vere at Noreg får mindre informasjonstilfang frå representantar for andre statar eller internasjonale organisasjonar. Slike skadeverknader vil typisk kunne oppstå dersom Noreg offentleggjer fortruleg informasjon som er motteke frå slike representantar.

For opplysningar som er allment kjende eller tilgjengelege, typisk gjennom media, vil vilkåret om at unntak må vere påkravd av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser ofte ikkje vere oppfylt, slik at det

ikkje er høve til å gjere unntak. Det vil såleis normalt ikkje vere høve til å gjere unntak for opplysningar som er gitte ut av styresmaktene i andre statar eller av internasjonale organisasjonar. Dette gjeld sjølv om desse har brote reglar eller føresetnader om hemmelegald. Derimot vil det framleis vere høve til å gjere unntak for opplysningar dersom ei offentleggjering frå Noregs side vil ha preg av ei stadfesting av at opplysningane er korrekte, av di opplysningane berre er kjende eller tilgjengelege i form av rykte eller på annan upåliteleg måte. Det avgjerande er likevel ikkje korleis opplysningane har vorte kjende. Sjølv om dette har skjedd gjennom feil, lekkasje, eller at opplysningane har vorte stolne eller liknande, vil dei likevel normalt ikkje vere høve til å gjere unntak dersom dei har vorte allment kjende eller tilgjengelege på ein slik måte at ei offentleggjering frå norsk side ikkje vil ha preg av stadfesting av opphavet deira eller at dei er korrekte.

For norske styresmakter sine vurderingar av tilhøva og framferda til andre statar og internasjonale organisasjonar, vil ikkje utgangspunktet om at det ikkje kan gjerast unntak for allment kjende eller tilgjengelege opplysningar utan vidare kunne leggjast til grunn. Kritiske vurderingar frå norske styresmakter om andre statar og internasjonale organisasjonar vil det etter omstenda kunne nektast innsyn i etter § 20 tredje ledd. Slike vurderingar vil ofte bygge på opplysningar som er allment kjende eller tilgjengelege. Korleis norske styresmakter vurderer opplysningane, eller at dei er samde i kritiske vurderingar som alt er komne frå anna hald, vil likevel i seg sjølv vere eit nytt moment som kan skade Noregs tilhøve til den aktuelle staten eller internasjonale organisasjonen. I så fall kan det vere grunnlag for unntak, sjølv om dei norske vurderingane byggjer på eller samsvarar med vurderingar som alt er kjende eller tilgjengelege.

God forvaltningsskikk tilseier etter omstenda at forvaltninga kan ha plikt til å undersøkje om opplysningar er offentleg kjende eller allment tilgjengelege i andre statar. Dersom dette blir hevda av den som krev innsyn, eller det elles ligg føre omstende som gir grunn til å tru eller mistenkje at det er tilfelle, bør spørsmålet takast opp med den aktuelle staten sin ambassade eller eventuelt med den internasjonale organisasjonen.

### **8.5.3 Nærare om unntakshøvet etter § 20 fyrste ledd**

For at det skal kunne gjerast unntak for opplysningar etter offentleglova § 20 fyrste ledd er det ikkje tilstrekkeleg at unntak er påkravd av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser. Opplysningane må i tillegg oppfylle eit av vilkåra i § 20 fyrste ledd bokstav a til c.

Offentleglova § 20 fyrste ledd bokstav a omfattar opplysningar som det følgjer av folkerettslege reglar at Noreg har plikt til å nekte innsyn i. Ei slik folkerettsleg plikt kan følgje av traktat, som til dømes NATO-regelverket, som inneheld føresegner om teieplikt og gradering, eller av internasjonal sedvanerett. Berre reglar som gjeld mellom statar eller mellom statar og internasjonale organisasjonar oppretta av statar, vil kunne gi grunnlag for unntak etter denne føresegna. Føresegner om hemmelegald som følgjer av regelverket til ein internasjonal organisasjon som ikkje er oppretta av statar, til dømes FIFA (det internasjonale fotballforbundet) eller IOC (den internasjonale olympiske komité), vil ikkje gi grunnlag for å gjere unntak.

Dersom Noreg har ei folkerettsleg plikt til å gjere unntak frå innsyn vil òg vilkåret om at unntak må vere påkravd av omsyn til norske utanrikspolitiske interesser gjennomgåande vere oppfylt. Brot på våre folkerettslege plikter vil normalt skade Noregs tilhøve til andre statar eller internasjonale organisasjonar. Det må likevel skje ei konkret vurdering av om det er påkravd å nekte innsyn også i tilfelle der det ligg føre ei folkerettsleg plikt. I NOU 2003: 30 s. 276-277 blir det uttala følgjande om denne problemstillinga:

«Internasjonalt har det skjedd en utvikling i synet på åpenhet de siste årene. Det er dermed ikke gitt at brudd på eldre omfattende konfidensialitetsbestemmelser vil kunne skade våre utenrikspolitiske interesser.

Enkelte traktatfestede konfidensialitetsbestemmelser er vedtatt for å bidra til at stater samarbeider med internasjonale overvåkningsorganer. Et eksempel på dette er Den europeiske torturkonvensjon 26. november 1987 artikkel 11, som fastslår at all informasjon som overvåkningskomiteen mottar, samt komiteens endelige rapport, skal være konfidensiell. Slike bestemmelser er i første rekke gitt for å verne statenes interesser, og den internasjonale organisasjonen har sjelden noen selvstendig interesse i at deres kritikk ikke gjøres kjent. I disse tilfellene vil ikke bestemmelsen gi hjemmel for å unnta opplysningene fra offentlighet.»

Desse vurderingane er framleis gyldige. Det sentrale er at det må skje ei konkret vurdering i det enkelte tilfelle av om det er påkravd å etterleve føresegner om hemmelegald. Når det gjeld eldre føresegner vil det her stå sentralt om dei framleis blir praktiserte, eller om det har skjedd ei utvikling der dei ikkje lenger blir etterlevde. I ein del tilfelle der eldre reglar om hemmelegald ikkje lenger blir praktiserte, kan det etter omstenda vere slik at dei må reknast som bortfalne, slik at det i

det heile ikkje ligg føre noka folkerettsleg plikt.

Offentleglova § 20 fyrste ledd bokstav b omfattar opplysningar som er mottekne under føresetnad av at dei ikkje skal offentleggjerast og opplysningar som det følgjer av fast praksis at det ikkje skal givast innsyn i.

Det fyrste alternativet vil berre kunne omfatte opplysningar som er mottekne utanfrå under føresetnad om hemmeleghald. Opplysningane må vere mottekne frå representantar for andre statar eller internasjonale organisasjonar som er oppretta av statar. Dette alternativet kan ikkje brukast på opplysningar som norske styresmakter har utarbeidd.

Ein føresetnad om hemmeleghald vil ofte vise seg ved at dokument er graderte eller klassifiserte. Dersom ei gradering eller klassifisering har grunnlag i folkerettslege reglar, vil det kunne vere grunnlag for å gjere unntak etter fyrste ledd bokstav a eller det andre alternativet i bokstav b. I ein del tilfelle vil det vere ein flytande overgang mellom situasjonar der unntaka i fyrste ledd bokstav a og bokstav b kan brukast.

Ein føresetnad om hemmeleghald kan også komme til uttrykk på annan måte enn gjennom ei gradering eller klassifisering, til dømes munnleg eller i eit følgeskriv. Dersom ein føresetnad om hemmeleghald kjem klart til uttrykk, uavhengig av på kva måte det skjer, vil dette vilkåret vere oppfylt. Dersom det fyrst ligg føre ein føresetnad om hemmeleghald, vil normalt også vilkåret om at unntak må vere påkravd av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser vere oppfylt. Dette må likevel, her som elles, vurderast konkret. Eventuelle skadeverknader ved å gi innsyn i opplysningar som er mottekne under føresetnad av hemmeleghald, vil som oftast vere at norske styresmakter kan risikere å få mindre informasjon i framtida, ved at ein mistar fortrulege kjelder og liknande. Det må difor vurderast i kva grad det er fare for at ei offentleggjering vil få slike verknader, og kor viktig informasjonen ein eventuelt vil gå glipp av er.

Det andre alternativet i § 20 fyrste ledd bokstav b omfattar situasjonar der det følgjer av fast praksis at opplysningar ikkje skal offentleggjerast. Ein fast internasjonal praksis kan etter kvart føre til at det blir etablert ein internasjonal sedvanerettsregel om plikt til hemmeleghald. I så fall kan dette gi grunnlag for å gjere unntak etter fyrste ledd bokstav a. Sjølv om ein fast praksis ikkje er så varig og etablert at han har gitt opphav til ein sedvanerettsregel, vil ein fast praksis kunne gi grunnlag for at det kan gjerast unntak etter bokstav b.

For at det skal liggje føre ein fast praksis etter bokstav b er det ikkje noko krav at alle land følgjer ein praksis om ikkje å offentleggjere den aktuelle opplysningstypen. Dersom dei fleste statar følgjer ein praksis om at ein type opplysningar ikkje skal offentleggjerast, vil dette vere avgjerande, sjølv om nokre andre statar ikkje følgjer ein slik praksis. At opplysningane blir offentleggjorde eller er tilgjengelege hos styresmaktene i nokre land, kan likevel føre til at grunnvilkåret om at unntak må vere påkravd ikkje vil vere oppfylt, sjå punkt 8.5.2 ovanfor.

At enkelte statar eller grupper av statar har ein fast praksis om at visse opplysningar ikkje skal offentleggjerast, vil derimot ikkje i seg sjølv utgjere nokon fast praksis etter fyrste ledd bokstav b. Dersom ein fast praksis innanfor ein region gjennomgåande blir respektert av statar i vår del av verda, vil dette stille seg annleis. Opplysningar som er mottekne frå statar som følgjer ein fast praksis der den aktuelle opplysningstypen blir halden hemmeleg, vil det dessutan ofte kunne nektast innsyn i etter det fyrste alternativet i bokstav b av di det vil vere ein føresetnad frå avsenderstaten si side. Slike føresetnader kan også liggje føre for opplysningar som er mottekne frå andre statar eller internasjonale organisasjonar, av omsyn til statar som førar ein restriktiv praksis.

For korrespondanse mellom statar og enkelte internasjonale organisasjonar, kan det vere fast praksis for at bestemte typar dokument skal hemmeleghaldast. Dette vil i så fall kunne gi grunnlag for unntak etter fyrste ledd bokstav b, sjølv om det ikkje gjeld nokon tilsvarande praksis for hemmeleghald for slike dokument i korrespondanse mellom statar og andre internasjonale organisasjonar.

Det vil berre vere høve til å gjere unntak etter det andre alternativet i bokstav b på grunnlag av fast praksis som er utvikla mellom statar eller mellom statar og internasjonale organisasjonar som er oppretta av statar.

Det er ikkje tilstrekkeleg for å nekte innsyn at det ligg føre ein fast praksis. I tillegg krevst det at vilkåret om at unntak må vere påkravd er oppfylt. Dette vilkåret vil ofte vere oppfylt dersom det fyrst ligg føre ein fast praksis. Kravet om at unntak må vere påkravd, vil likevel i praksis føre til at det oftare ikkje vil vere høve til å gjere unntak der det ligg føre ein fast praksis enn der det gjeld ei folkerettsleg plikt til hemmeleghald (fyrste ledd bokstav a). Ei rekkje statar fører no ein meir open utanrikspolitikk. Dette påverkar internasjonal praksis. Jamvel om det framleis ligg føre ein internasjonal praksis på eit område, vil det dermed ikkje

i alle tilfelle vere fare for skadeverknader dersom det blir gitt innsyn i opplysningar som er omfatta av ein slik praksis.

Offentleglova § 20 fyrste ledd bokstav c fyrste punktum omfattar opplysningar som gjeld norske forhandlingsposisjonar, forhandlingsstrategiar og liknande så lenge dei aktuelle forhandlingane ikkje er avslutta. Føresegna skal verne om norske forhandlingsinteresser på det utanrikspolitiske området. Innsyn i forhandlingsposisjonar mv. vil ofte svekkje forhandlingsevna vår. Særleg gjeld dette dersom tilbakefallsposisjonar og strategiar blir offentleggjorde.

Etter at forhandlingane er avslutta vil det vanlegvis ikkje lenger vere behov for å gjere unntak for opplysningar om forhandlingsposisjonar og liknande. Høvet til å gjere unntak etter fyrste ledd bokstav c gjeld difor i utgangspunktet berre inntil dei aktuelle forhandlingane er avslutta. Etter bokstav c andre punktum vil det likevel vere høve til å gjere unntak for opplysningar om forhandlingsposisjonar o.l. etter at forhandlingane er avslutta, dersom det er grunn til å tru at det vil bli teke opp att forhandlingar om den same saka. Døme på slike forhandlingar er fiskeriforhandlingane og forhandlingane om Noregs EØS-kontingent. Også elles vil det kunne gjerast unntak for opplysningar om forhandlingsposisjonar o.l. etter at forhandlingane er avslutta, dersom vilkåra i § 20 fyrste ledd bokstav a eller b er oppfylde.

I tillegg til at vilkåra i § 20 fyrste ledd bokstav c må vere oppfylde, må unntak vere påkravd dersom det skal gjerast unntak for forhandlingsposisjonar mv. Etter at Noregs posisjonar er lagde fram i forhandlingane, vil offentleggjering av dei ikkje lenger kunne svekkje Noregs forhandlingsposisjon, og unntak vil ikkje vere påkravd. Utgangspunktet vil dermed vere at posisjonane vil vere offentlege etter at dei er lagde fram i forhandlingane. Forhandlingsstrategiar og moglege tilbakefallsposisjonar vil det derimot kunne nektast innsyn i inntil forhandlingane er avslutta. Det kan nektast innsyn i forhandlingsposisjonane også etter at dei er lagde fram dersom vilkåra i fyrste ledd bokstav a eller b er oppfylde. For ein del internasjonale forhandlingar, til dømes frihandelsforhandlingar, ligg det føre fast praksis om at opplysningar, medrekna posisjonane til partane, ikkje skal offentleggjerast. Dei norske posisjonane i slike forhandlingar vil det dermed kunne nektast innsyn i etter fyrste ledd bokstav b også etter at dei er lagde fram i forhandlingane.

Unntakseininga etter § 20 fyrste ledd er opplysningar. Det vil difor berre vere høve til å gjere unntak for dei delane av eit dokument som har eit

slikt innhald som oppfyller unntaksvilkåra i det alternativet som er aktuelt å bruke. Dei andre delane av dokumentet vil vere offentlege, med mindre det kan nektast innsyn i dei etter offentleglova § 12. Dersom heile dokumentet inneheld opplysningar som oppfyller unntaksvilkåra, vil det vere høve til å gjere unntak for heile dokumentet etter § 20 fyrste ledd utan at det er naudsynt å gå vegen om § 12. I mange tilfelle vil situasjonen vere at heile dokumentet inneheld slike opplysningar som er omfatta av desse unntaka. Ei folkerettsleg plikt, ein føresetnad om hemmeleghald eller ein fast praksis vil såleis ofte omfatte heile dokument av bestemte typar. Delvis innsyn vil truleg i praksis oftast vere aktuelt når det blir gjort unntak etter § 20 fyrste ledd bokstav c.

#### **8.5.4 Offentleglova § 20 andre ledd – opplysningar i offisielle dokument som gjeld internasjonal normutvikling**

Offentleglova § 20 andre ledd gir nokre særreglar for opplysningar i offisielle dokument som blir utveksla mellom Noreg og ein internasjonal organisasjon i saker om internasjonal normutvikling som kan få verknad for norsk rett og for framlagde norske forhandlingsposisjonar i slike saker.

Internasjonal normutvikling som kan få verknad for norsk rett må tolkast vidt når det gjeld denne føresegna, slik at mange av prosessane som går føre seg i internasjonale organisasjonar vil vere omfatta. Ikkje berre vil saker der det er truleg at ei norsk lov eller ei norsk forskrift må endrast vere omfatta, men også saker der tilhøvet den internasjonale saka gjeld alt er regulert i lov eller forskrift i Noreg. Det er heller ikkje noko krav om at Noreg deltek aktivt i forhandlingane.

Offentleglova § 20 andre ledd fyrste punktum regulerer når det kan nektast innsyn i opplysningar i offisielle dokument som blir utveksla mellom Noreg og ein internasjonal organisasjon i saker som gjeld internasjonal normutvikling som kan få verknad for norsk rett på grunnlag av at opplysningane er mottekne under føresetnad av hemmeleghald eller på grunnlag av fast praksis om hemmeleghald (jf. fyrste ledd bokstav b). Det kan berre gjerast unntak på dette grunnlaget dersom det er påkravd av omsyn til tungtvegande utanrikspolitiske interesser. Såleis gjeld det altså eit strengare skadekrav for å gjere unntak for slike opplysningar enn det som elles følgjer av fyrste ledd bokstav b. Dette inneber at det er større krav til kor sannsynleg det er at skadeverknader vil oppstå og storleiken på eventuelle skadeverknader enn etter fyrste ledd.

Dette skjerpa skadekravet gjeld berre når grunnlaget for å nekte innsyn i slike opplysningar er eitt av alternativa i § 20 fyrste ledd bokstav b. Der grunnlaget for å gjere unntak er at det ligg føre ei folkerettsleg plikt, jf. fyrste ledd bokstav a, vil det vanlege skadekravet etter fyrste ledd gjelde.

Det skjerpa skadekravet vil vidare berre gjelde for høvet til å gjere unntak for opplysningar i offisielle dokument mellom Noreg og ein internasjonal organisasjon. Dette vil typisk omfatte møteinnkallingar, offisielle forslag og fråsegner, møtereferat og liknande dokument. Opplysningar i dokument som blir utveksla direkte mellom Noreg og andre statar i samband med ein prosess i ein internasjonal organisasjon, til dømes situasjonar der ein annan stat legg fram for Noreg på førehand eit forslag han vurderar å fremje offisielt, vil ikkje vere omfatta av det skjerpa skadekravet.

Etter offentleglova § 20 andre ledd andre punktum gjeld det skjerpa skadekravet i § 20 andre ledd fyrste punktum også for norske forhandlingsposisjonar i saker om internasjonal normutvikling som kan få verknad for norsk rett etter at posisjonane er lagde fram i forhandlingane. Slike opplysningar kan det dermed berre gjerast unntak for dersom det er påkravd av tungtvegande utanrikspolitiske interesser.

Det skjerpa skadekravet etter § 20 andre ledd andre punktum gjeld berre for sjølve forhandlingsposisjonane. Forhandlingsstrategiar, tilbakefallsposisjonar mv. vil også i saker om internasjonal normutvikling vere omfatta av § 20 fyrste ledd. Det skjerpa skadekravet etter § 20 andre ledd andre punktum gjeld vidare berre for posisjonar som er framlagde offisielt i forhandlingane i den internasjonale organisasjonen. Forslag frå norsk side som berre er lagde fram for enkelte statar for å få deira reaksjon før forslaga blir lagde fram offisielt, vil derimot ikkje vere omfatta av det skjerpa skadekravet.

### **8.5.5 Nærare om unntakshøvet etter § 20 tredje ledd**

Etter offentleglova § 20 tredje ledd vil det vere høve til å gjere unntak for andre typar opplysningar enn dei som er omfatta av § 20 fyrste og andre ledd dersom dette er påkravd av særleg tungtvegande utanrikspolitiske interesser. Det gjeld dermed et strengare skadevilkår etter tredje ledd enn etter fyrste og andre ledd. På den anna side krevst det ikkje etter tredje ledd at opplysningane som det skal nektast innsyn i må falle inn under ein bestemt kategori.

Skadevilkåret etter § 20 tredje ledd er svært strengt, slik at det ikkje vil vere kurant å gjere unntak for opplysningar etter denne føresegna. I praksis vil dette unntaket berre kunne brukast i heilt spesielle tilfelle.

Døme på kva opplysningar som kan vere omfatta av dette unntaket er kritiske opplysningar og vurderingar av tilhøva i andre statar eller innanfor mellomstatlege organisasjonar.

### **8.5.6 Meirinnsynsvurderinga**

For opplysningar som det kan gjerast unntak for etter § 20, må det ved meirinnsynsvurderinga etter offentleglova § 11 som elles skje ei avveging av omsynet til offentleg innsyn og unntaksbehovet. Behovet for å opplyse om og stimulere til debatt om dei spørsmåla som er oppe i internasjonale prosesser og kva for posisjonar Noreg bør gå inn for, vil vere eit viktig moment i meirinnsynsvurderinga. Det vil særleg vere eit behov for innsyn i opplysningar som gjeld utanrikspolitiske spørsmål som kan få omfattande verknader for Noreg, til dømes saker om internasjonal normutvikling.

## **8.6 Unntak av omsyn til nasjonale forsvars- og tryggingsinteresser**

Offentleglova § 21 gir høve til å gjere unntak frå innsyn for opplysningar når dette er påkravd av nasjonale tryggingsomsyn eller forsvaret av landet. I offentlegheitslova 1970 fanst eit tilsvarende unntak. Unntakshøvet er innsnevra i den nye lova ved at unntakseininga er opplysningar, ikkje heile dokument.

At unntak må vere påkravd inneber at det må vere ein verkeleg fare for at innsyn kan medføre skadeverknader av eit visst omfang på tryggleiken til nasjonen eller forsvaret av landet. Fjerntliggjande og små farar for skadeverknader er ikkje tilstrekkeleg. Dersom det er svært sannsynleg at skadeverknader vil oppstå ved offentleggjering, krevst det ikkje at skadeverknadene må vere like store som i situasjonar der det er lite sannsynleg at skadeverknader vil oppstå.

Dersom dei aktuelle opplysningane alt er allment kjende eller tilgjengelege, må dette vurderast på same måte som etter § 20. Sjå om dette punkt 8.5.2 ovanfor.

Alternativa tryggingsomsyn og forsvaret av landet vil gli noko over i kvarandre. I utgangspunktet omfattar føresegna berre norsk tryggleik og

forsvar, men det kan òg vere aktuelt å gjere unntak for opplysningar som gjeld tryggleik og forsvar i andre statar og for aktørar elles, dersom dette har noko å seie for norsk tryggleik og forsvar. Dette vil gjerne vere tilfelle der staten opplysningane gjeld ligg nært Noreg, eller inngår i tryggingss- og forsvarspolitisk samarbeid med Noreg. Dersom det er tale om opplysningar som kan skade tryggingss- og forsvarsinteressene til ein annan stat, utan at dette påverkar norske tryggingss- eller forsvarsinteresser, vil det etter omstenda kunne gjerast unntak etter § 20, sjå punkt 8.5.2.

Alternativet nasjonale tryggingssomsyn vil til dømes omfatte opplysningar som kan vere til skade for verksemda til politiet, samt verksemda til brannvesenet og det sivile beredskapsopplegget elles i landet. Det kan òg vere høve til å gjere unntak for opplysningar om nøkkelpersonar i samfunnet, til dømes om kor dei oppheld seg. Transportplanar o.l. er omfatta av dette.

Alternativet forsvaret av landet vil ikkje berre omfatte moglegheita for unntak for opplysningar som gjeld reint militære tilhøve, som storleiken, utrustinga og plasseringa av anlegga til Forsvaret, men òg opplysningar om instansar som Sivilforsvaret og Forsvarets etterretningsteneste.

### **8.7 Unntak i visse budsjettsaker**

Offentleglova § 22 gir høve til å gjere unntak frå innsynsretten for visse dokument og opplysningar som gjeld statlege budsjettsaker. Unntak som i hovudsak tilsvarar § 22 fanst i offentlegheitslova 1970 og forskrifta til den lova.

Etter offentleglova § 22 fyrste punktum er det høve til å gjere unntak frå innsyn for dokument som er utarbeidde av eit departement og som gjeld statlege budsjettsaker. Det er høve til å gjere unntak for heile dokument, ikkje berre opplysningar. Føresegna gir ikkje rett til å gjere unntak for dokument som gjeld kommunale eller fylkeskommunale budsjett.

Unntaket omfattar berre dokument som direkte inngår som ledd i budsjettførebuinga. Dette vil mellom anna omfatte budsjettmateriale som blir sendt frå fagdepartementa til Finansdepartement og utgreiingar og notat som blir utarbeidde i samband med dei årlege statsbudsjetta. Unntaket omfattar vidare framlegg frå fagdepartementa om overskridingar eller tilleggsføringar i ein budsjettermin og avgjerdene til Finansdepartementet i slike saker.

Etter § 22 andre punktum kan det òg gjerast unntak for opplysningar om førebelse budsjettrammer fastsette av regjeringa eller eit departement som går fram av dokument frå underliggjande organ og etatar, eller frå Det Kongelege Hoff, Domstolsadministrasjonen eller Sameetinget. Unntaket gjeld ikkje endelege budsjettrammer og heller ikkje budsjettrammer fastsette av andre enn regjeringa eller eit departement. Unntaket vil vidare ikkje gjelde der opplysningar om førebelse budsjettrammer går fram i dokument som kjem frå andre enn dei organa som er nemnde i andre punktum.

Medan det etter fyrste punktum kan gjerast unntak for heile dokument, gjeld unntakshøvet i andre punktum berre opplysningar om førebelse budsjettrammer.

Plikta til å vurdere meirinnsyn etter offentleglova § 11 gjeld på vanleg måte for dokument og opplysningar som det kan gjerast unntak for etter offentleglova § 22. Det er viktig at det blir teke omsyn til regjeringa sitt behov for å kunne halde fortruleg kva for vurderingar som blir gjorde under ein budsjettprosess når eit organ vurderer om det skal givast innsyn i slike dokument eller opplysningar.

## **8.8 Unntak av omsyn til det offentlege sin forhandlingsposisjon m.m. – § 23**

### **8.8.1 Innleiing**

Unntaka i offentleglova § 23 har til felles at dei skal verne om det offentlege sine økonomiske interesser, typisk i forhandlingar og forretnings-tilhøve. Liknande unntak fanst i offentlegheitslova 1970 og forskrifta til den lova. I høve til offentlegheitlova 1970 er unntaka likevel presiserte og innsnevra. Unntaka i offentleglova § 23 fyrste og andre ledd gjeld opplysningar, medan dei tilsvarande unntaka i offentlegheitslova 1970 gjaldt heile dokument.

### **8.8.2 Unntak av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomi-, løns- og personalforvaltninga til organet**

Etter § 23 fyrste ledd kan det gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når dette er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomi-, løns- eller personalforvaltninga til organet. Tilsvarande unntak fanst i offentlegheitslova 1970, men der var unntakseininga heile dokument.

Føresegna vernar ikkje om interessene til private. Økonomiske opplysningar og opplysningar om forretningstilhøve som gjeld private, må eventuelt varetakast gjennom andre føresegner, typisk reglane om teieplikt i forvaltningslova § 13 fyrste ledd nr. 2, jf. offentleglova § 13 fyrste ledd. Opplysningar som berre gjeld ein privat motpart kan likevel vere omfatta av unntaket, dersom offentleggjering vil svekkje det offentlege si stilling i forhandlingar.

For det fyrste gir § 23 fyrste ledd høve til å nekte innsyn i opplysningar når dette er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomiforvaltninga til organet.

Dette unntaket vernar om dei privatøkonomiske interessene til organet i forhandlingssituasjonar, og gjeld både ved kjøp og sal og ved avtaleforhandlingar meir generelt. Også opplysningar i saker som gjeld erstatningskrav mot det offentlege vil kunne vere omfatta av dette unntaket. Derimot vil ikkje saker som gjeld den interne økonomiforvaltninga, som budsjettsaker, vere omfatta. Det er vidare eit vilkår for å kunne gjere unntak at dei aktuelle opplysningane har eit konkurranseaspekt. Innsyn i opplysningane må såleis medføre fare for at forhandlingsposisjonen eller den strategiske stillinga til organet i den aktuelle saka eller i framtidige saker blir svekt, slik at kostnadene blir større eller vinsten mindre.

For det andre gir offentleglova § 23 fyrste ledd høve til unntak når dette er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av lønsforvaltninga til organet.

Dette tek sikte på å verne om forhandlingsposisjonen til det offentlege, og føresegna er fyrst og fremst aktuell i lønsforhandlingar, både ved kollektive og individuelle forhandlingar. Også her er det eit vilkår at innsyn vil kunne svekkje forhandlingsposisjonen eller den strategiske stillinga til organet i den aktuelle saka eller i seinare saker. Det er ikkje høve til å gjere unntak etter denne føresegna for opplysningar om kva løn ein offentlig tilsett faktisk har.

For det tredje gir offentleglova § 23 fyrste ledd høve til å gjere unntak når dette er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av personalforvaltninga til organet. Dette alternativet kan gi grunnlag for unntak òg for opplysningar knytte til forhandlingar som ikkje direkte har å gjere med dei økonomiske interessene til organet, til dømes forhandlingar som gjeld arbeidstidsordningar. Unntaket vil òg kunne omfatte opplysningar som gjeld konflikhtar på arbeidsplassen, men kan

berre nyttast for å verne om interessene til organet. Dersom berre andre interesser blir skadelidande ved innsyn, som interessene til tilsette eller ei fagforeining, kan ikkje dette unntaket brukast.

I alle desse tre tilfella gjeld kravet om at unntak frå innsyn må vere påkravd. Det inneber at det må føreliggje ei ganske så konkret fare for at innsyn vil kunne skade dei interessene føresegna skal verne, og at skaden må vere av eit visst omfang.

Om unntak er påkravd må vurderast ut frå situasjonen på det tidspunktet innsynskravet blir avgjort. Omsynet til ei forsvarleg gjennomføring av økonomi-, løns- eller personalforvaltninga til organet vil ofte ikkje tilseie at det bør nektast innsyn i opplysningar over eit lengre tidsrom. Til dømes vil det ofte vere slik at det ikkje lenger vil vere høve til å gjere unntak etter at ei forhandling er avslutta og avtale er inngått. Det kan likevel tenkjast situasjonar der det framleis vil vere påkravd å gjere unntak for opplysningar etter at den aktuelle saka er avslutta, til dømes der opplysningane gjeld forhandlingsstrategiar eller tolegrensa for kor mykje som kan betalast, og desse opplysningane også vil vere relevante for framtidige forhandlingar.

### **8.8.3 Unntak frå innsyn for opplysningar som gjeld forhandlingar om rammeavtalar med landbruks-, fiskeri- og reindriftsorganisasjonane**

Etter offentleglova § 23 andre ledd kan det gjerast unntak frå innsyn for opplysningar som gjeld forhandlingar om rammeavtalar med landbruks-, fiskeri- og reindriftsorganisasjonane, når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av forhandlingane. Eit liknande unntak fanst i offentlegheitslova 1970. Rekkjevidda til unntaket er presisert og innsnevra i den nye lova ved at unntakshøvet er knytt til opplysningar, og ved at det er presisert kva for forhandlingar om rammeavtalar unntaket omfattar.

Føresegna skal verne om det offentlege sine økonomiske interesser i forhandlingar om rammeavtalar med landbruks-, fiskeri- og reindriftsorganisasjonane. Unntaket kan ikkje brukast for opplysningar som gjeld forhandlingar om rammeavtalar med andre enn desse organisasjonane.

Vilkåret om at unntak må vere påkravd skal forståast på same måte som etter fyrste ledd, sjå punkt 8.8.2 ovanfor.

#### **8.8.4 Unntak for tilbod og protokollar i saker om offentlege innkjøp**

Etter offentleglova § 23 tredje ledd kan det gjerast unntak frå innsyn for tilbod og protokollar etter regelverk gitt i medhald av lov av 16. juli 1999 nr. 69 om offentlege innkjøp, inntil val av leverandør er gjort. Føresegna gir høve til å gjere unntak for heile protokollar og tilbod. Eit unntak for slike tilbod og protokollar fanst i forskrifta til offentlegheitslova 1970, men dette unntakshøvet gjaldt også etter at val av leverandør vart gjort.

Unntaket gjeld berre for protokollar og tilbod etter regelverk gitt i medhald av lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlege innkjøp. Der kjøp av varer, tenester, rettar mv. ikkje blir regulerte av lov om offentlege innkjøp med forskrifter, vil ikkje dette unntaket kunne brukast. Så lenge val av leverandør ikkje er gjort vil det i slike tilfelle som regel kunne gjerast unntak for tilbod og protokollar etter § 23 fyrste ledd. Tilbod og protokollar som gjeld kjøp av flyrutetenester blir regulerte av forskrifter gitt i medhald av lov av 11. juni 1993 nr. 101 om luftfarten, og fell utanfor lov om offentlege innkjøp. Protokollar og tilbod i slike saker kan det etter offentlegforskrifta § 9 andre ledd gjerast unntak frå innsyn for inntil val av leverandør er gjort.

Unntakshøvet gjeld for det fyrste tilbod, det vil seie dei svara som kjem inn frå leverandørar etter ein utlyst konkurranse, uavhengig av kva konkurranseform som blir nytta. Vidare gjeld unntaket for protokollar. Reglar for når slike skal førast og krava til innhaldet går fram av forskrift om offentlege innkjøp 7. april 2006 nr. 402 § 3-2. Føresegna i § 23 tredje ledd gir ikkje høve til å gjere unntak for andre dokument enn tilbod og protokollar, og eventuelle andre unntak må følgjeleg skje på grunnlag av andre reglar.

Unntakshøvet er avgrensa i tid og gjeld berre inntil val av leverandør er gjort. Med andre ord er det òg her tale om utsett innsyn. Tidspunktet for val av leverandør er eit tidlegare tidspunkt enn underteikninga av kontrakt. Dette inneber at tilbod og protokollar vil vere offentlege i den fristperioden som gjeld for dei andre tilbydarane, som får melding om kven som vil få kontrakten, til å fremje klage eller kome med innvendingar elles mot valet av leverandør. Sidan unntakshøvet er avgrensa på denne måten får òg borgarar og pressa moglegheit til å kontrollere slike prosessar og eventuelt påverke utfallet.

Dersom tilbod eller protokollar inneheld opplysningar som er underlagde teieplikt, noko dei ofte gjer, sidan mange opplysningar om tilbyd-

arane sine verksemdar går fram av slike dokument, skal det naturlegvis ikkje på noko tidspunkt givast innsyn i desse opplysningane, jf. offentleglova § 13 fyrste ledd, jf. forvaltningslova § 13 fyrste ledd nr. 2 og punkt 6.2.4 ovanfor.

### **8.8.5 Unntak for dokument som gjeld utøving av eigarskap i selskap**

Offentleglova § 23 fjerde ledd gir høve til å nekte innsyn i dokument som gjeld selskap der staten eller ein kommune eller fylkeskommune har eigarinteresser, og som blir behandla av det aktuelle organet som eigar, dersom det aktuelle selskapet ikkje er omfatta av offentleglova. Eit liknande unntak fanst i forskrifta til offentlegheitslova 1970, men dette unntaket gjaldt berre selskap der staten hadde eigarinteresser og omfatta òg selskap som var omfatta av offentlegheitslova 1970.

Unntakshøvet vil til dømes omfatte dokument om organiseringa av selskapet, føremål og målsetjingar for drifta eller økonomiske spørsmål, styredokument m.m.

For selskap der staten har eigarinteresser, kan dette unntaket berre nyttast når det er regjeringa eller eit departement som handterer saker i eigenskap av å vere eigar. Føresegna omfattar ikkje handsaming i direktorat eller andre utskilde organ.

I saker der kommunar og fylkeskommunar har eigarinteresser vil unntaket gjelde uavhengig av kva kommunal eller fylkeskommunal eining som handterer sakene.

Unntaket vil ikkje gjelde for eit sjølvstendig rettssubjekt som er omfatta av lova når dette handterer saker som gjeld selskap det har eigardelar i.

Unntaket kan ikkje nyttast når eigarorganet opptretr som forvaltningsorgan, til dømes gjennom å utøve offentleg kontroll.

Det er vidare eit vilkår for å bruke unntaket at det aktuelle rettssubjektet som eigarinteressene gjeld ikkje er omfatta av offentleglova.

### **8.9 Unntak for kontroll- og reguleringstiltak**

Etter offentleglova § 24 fyrste ledd kan det gjerast unntak for opplysningar når dette er påkravd av di innsyn ville motverke offentlege kontroll-

eller reguleringsiltak eller andre pålegg eller forbod, eller føre til fare for at dei ikkje kan gjennomførast. Eit tilsvarande unntak fanst i offentlegheitslova 1970, men unntakshøvet var der knytt til heile dokument.

Føresegna kan gi høve til å gjere unntak for opplysningar om til dømes planlagde aukingar, nedsetjingar eller opphevingar av skattar eller avgifter, innføring av nye tollreglar, aksjonar frå tollvesenet, gjennomføring av promille- eller fartskontrollar eller eksport- eller importforbod.

For at føresegna skal kunne nyttast må saka dreie seg om offentlege kontroll- eller reguleringsiltak. Kontrolliltak iverksette av private, som bedriftskontrollar utførte av organisasjonane i arbeidslivet eller tryggingstiltak i forretningsbygg, fell utanfor. Derimot er tiltak som blir utførte av private på vegner av det offentlege omfatta av unntaket. Eit døme på dette er kontrollar av skip, som Det Norske Veritas utfører på bakgrunn av offentlege krav.

Både kontrollar som skjer medan handlingane blir utførte, som promillekontrollar, og etterfølgjande kontrollar, som revisjonsundersøkingar, er å rekne som kontrolliltak etter lova. Vidare vil reint fysiske kontrolliltak og førebyggjande sikringstiltak kunne vere omfatta, til dømes opplysningar om sikringstiltak eller vakthald ved ein institusjon.

Det vil berre kunne gjerast unntak for opplysningar etter § 24 fyrste ledd dersom innsyn vil motverke tiltaket eller medføre fare for at det ikkje kan gjennomførast. Dette inneber at det må krevjast ein nokolunde klar og direkte fare for at innsyn vil motverke det aktuelle tiltaket eller effektiviteten av det, til dømes ved at innsyn kan føre til omgåings- eller unngåingstransaksjonar. Det er i utgangspunktet ikkje tilstrekkeleg at innsyn vil virke forstyrrande eller skape praktiske vanskar for gjennomføringa av tiltaket. At innsyn vil kunne svekkje tilliten til styresmaktene eller kontrollinstansane, til dømes gjennom å avdekkje manglande tryggingstiltak på sentrale felt, gir heller ikkje grunnlag for å gjere unntak.

Om innsyn kan motverke tiltaket, må vurderast konkret for det aktuelle tilfellet. At innsyn kan gjere det vanskelegare å gjennomføre seinare kontroll- eller reguleringsiltak, til dømes av di personar blir meir tilbakehaldne med å uttale seg, gir ikkje høve til å gjere unntak.

Omsynet til effektiviteten av kontrolliltaket må gjere det påkravd å nekte innsyn. Dette er eit strengt vilkår, som viser at det skal ein god del til for å nekte innsyn etter denne føresegna.

Om unntak frå innsyn er påkravd, må her som elles vurderast ut frå situasjonen på tidspunktet då innsynskravet blir avgjort. Omsynet til ei effektiv gjennomføring av offentlege kontroll- eller reguleringstiltak vil oftast vere avgrensa i tid, typisk til etter at kontrolltiltaka er gjennomførde. Til dømes vil behovet for å gjere unntak for opplysningar om ein planlagd promillekontroll som regel vere borte når kontrollen er gjennomført. Dette stillar seg annleis for varige tiltak, som tryggleik ved institusjonar.

### **8.10 Unntak for dokument om lovbrøt**

Etter offentleglova § 24 andre ledd kan det gjerast unntak for dokument om lovbrøt. Meldingar, tips eller liknande dokument frå private om lovbrøt kan det gjerast unntak for etter offentleglova § 24 andre ledd fyrste punktum utan tidsavgrensing. Andre dokument om lovbrøt kan det etter § 24 andre ledd andre punktum gjerast unntak for inntil saka dokumenta gjeld er avgjord. Unntakshøvet både etter fyrste og andre punktum gjeld heile dokument. Ei liknande føresegn fanst i offentlegheitslova 1970. Etter 1970-lova gjaldt det likevel ikkje noka slik tidsavgrensing av unntakshøvet som i offentleglova § 24 andre ledd andre punktum.

Både etter § 24 andre ledd fyrste og andre punktum er det eit vilkår for å gjere unntak at dokumentet gjeld lovbrøt. Det krevst derimot ikkje at det må dreie seg om eit straffbart lovbrøt. Føresegnene omfattar også dokument om lovbrøt som berre er undergitte administrative eller tenestlege sanksjonar, til dømes tilbakekalling av løyve og autorisasjonar, avskil og liknande. Det må likevel dreie seg om brot på formell lov eller forskrift fastsett med heimel i formell lov. Handlingar som berre strir mot til dømes yrkesetiske reglar eller tenesteinstruksar utan heimel i lov, vil ikkje gi grunnlag for å gjere unntak etter desse føresegnene.

Både etter § 24 andre ledd fyrste og andre punktum krevst det vidare at det aktuelle dokumentet direkte omhandlar og er forfatta som følgje av eit konstatert eller mogleg lovbrøt, til dømes for å klargjere, stoppe eller sanksjonere det. Det kan til dømes vere ei melding, eit dokument som inneheld forklaringar eller utgreiingar i samband med eit mogleg lovbrøt eller liknande. At eit dokument inneheld enkelte opplysningar om eit lovbrøt er i seg sjølv ikkje nok til at det kan gjerast unntak etter desse føresegnene. Dokumentet må handle om lovbrøtet.

Det er ikkje noko krav for å bruke unntaka i offentleglova § 24 andre ledd at det er sikkert at det faktisk har funne stad noko lovbrøt. Situasjonen vil jo ofte vere at ei melding eller liknande dokument har til føremål

å klargjere om det har funne stad eit lovbrod. Dokument som omhandlar eit lovbrod som enno ikkje har funne stad er også omfatta av unntaket.

Offentleglova § 24 andre ledd fyrste punktum gjeld berre for melding, tips eller liknande om lovbrod frå private. Unntakshøvet er ikkje avgrensa i tid. Berre slike dokument som kjem frå private er omfatta. Meldingar, tips eller liknande frå offentlege organ, det vil seie organ som er omfatta av offentleglova, jf. § 4 fjerde ledd, er ikkje omfatta av fyrste punktum, men følgjer regelen i andre punktum.

Melding omfattar opplysningar til politi eller påtalemakt elles om påstått lovbrod med sikte på etterforsking. Tips og liknande dokument om lovbrod tek sikte på opplysningar om moglege lovbrod som blir gitte til forvaltninga elles, men som det ikkje er naturleg å omtale som melding.

Offentleglova § 24 andre ledd andre punktum gjeld andre dokument om lovbrod enn melding, tips eller liknande dokument om lovbrod frå private. Dette vil gjelde meldingar, tips eller liknande frå offentlege organ, det vil seie frå organ som er omfatta av offentleglova, samt alle andre dokument om lovbrod som ikkje er meldingar, tips eller liknande, uavhengig av kven dei kjem frå (også når dei kjem frå private). Utanom meldingar mv. frå offentlege organ vil andre ledd andre punktum dermed til dømes omfatte dokument som inneheld forklaringar og fråsegner, samt utgreiingar, rapportar og undersøkingar om lovbrod.

Til skilnad frå andre ledd fyrste punktum, gjeld unntakshøvet for slike dokument som er omfatta av andre ledd andre punktum berre fram til saka er avgjord. Dette er såleis ein regel om utsett innsyn. Unntakshøvet etter føresegna vil falle bort når saka om lovbrodet er avgjord.

Saka vil vere avgjord i § 24 andre ledd andre punktum sin forstand når det er teke avgjerd om å reagere med ein form for sanksjon som følgje av lovbrodet, som straff, tap av løyve, tvangsmulkt eller liknande. Saka vil òg vere avgjord dersom det blir gjort vedtak om suspensjon eller andre mellombelse tiltak, eller når det er bestemt at det ikkje skal reagerast med nokon sanksjon, til dømes av di det ikkje har funne stad noko lovbrod eller at saka blir lagt bort av andre grunnar.

Dersom det går lang tid utan at det blir gjort nokon formell avgjerd om å avslutte saka, vil det etter omstenda vere grunnlag for å sjå på saka som avslutta, slik at unntaket i § 24 andre ledd andre punktum ikkje lenger kan brukast. God forvaltningsskikk taler for at forvaltninga

sørgjer for at dette blir formalisert når saka reint faktisk er avslutta.

Dersom eit vedtak om sanksjon eller annan reaksjon som følgje av lov-  
brot blir klaga inn for overordna forvaltningsorgan, eller teke inn for  
domstolane, vil saka likevel vere å rekne som avgjord når det gjeld dei  
dokumenta som kom til under sakshandsaminga til det organet som  
gjorde vedtaket som blir påklaga eller utsett for rettsleg prøving. Deri-  
mot vil saka ikkje vere endeleg avgjord når det gjeld tips, melding osv.  
om lovbroten som ligg til grunn for sakshandsaminga. Dette skjer fyrst  
når klageinstansen har avslutta si handsaming av saka eller det ligg føre  
rettskraftig avgjerd frå domstolane.

Der forvaltninga melder ei sak til politiet, vil ikkje saka vere å rekne  
som avslutta i § 24 andre ledd andre punktum sin forstand før saka er  
avgjord av påtalemakta eller domstolane.

I saker som gjeld lovbroten kan det ofte kome fram opplysningar som er  
underlagde teieplikt. Dersom dette er tilfelle skal det på vanleg måte  
gjerast unntak frå innsyn for desse opplysningane etter offentleglova § 13.

### **8.11 Unntak for opplysningar som kan lette gjennomføringa av straffbare handlingar**

Offentleglova § 24 tredje ledd fyrste punktum gir høve til å gjere unntak  
for opplysningar når det er påkravd av di innsyn ville lette gjennomfø-  
ringa av straffbare handlingar. Eit tilsvarande unntak fanst i offentleg-  
heitslova 1970. Unntaket gjeld opplysningar, ikkje heile dokument.

For at det skal kunne gjerast unntak etter denne føresegna må for det  
fyrste dei aktuelle opplysningane vere av ein slik karakter at dei er nyt-  
tige ved utføring av straffbare handlingar. For det andre må det vere  
ei viss fare for at opplysningane faktisk vil bli brukte på denne måten.  
Det er ikkje noko vilkår at den som ber om innsyn kan mistenkjast for  
å skulle bruke opplysningane til kriminelle føremål, men opplysningane  
må objektivt sett kunne brukast slik.

Kjerneområdet for unntaket er opplysningar om konkrete sikringstiltak  
eller detaljert informasjon om vaktrutar, alarmanlegg osv. Generell  
og nøytral informasjon om byggjemateriale, rominndeling, storleik osv.  
vil som regel ikkje vere omfatta av unntaket, sjølv om dette kan vere  
til hjelp ved straffbare handlingar. For detaljerte teikningar av bygg og

liknande vil det vere avgjerande kva bygg det er tale om. Til dømes vil det vere lite behov for å gjere unntak for detaljerte teikningar av vanlege kontorbygg, medan dette kan stille seg annleis for bygg som inneheld store verdiar eller som kan vere utsette for sabotasje. Detaljerte opplysningar om sikring av informasjonssystem i IKT-anlegg tilhøyrande forvaltninga kan også etter omstenda vere omfatta av dette unntaket.

Føresegna kan vidare gi høve til å gjere unntak for opplysningar som kan gjere utanforståande oppmerksame på moglegheita for å utføre ei straffbar handling. Dette kan til dømes dreie seg om opplysningar om tidspunkt for pengetransportar, detaljerte opplysningar om kvar det finst våpen, detaljerte opplysningar om kvar sjeldne fugleartar finst og liknande.

Føresegna vil ikkje gi høve til å gjere unntak for opplysningar som er tilgjengelege frå andre og like pålitelege kjelder. Det er ikkje avgjerande at det er enklare å skaffe seg tilgang til opplysningane gjennom innsyn hos forvaltninga.

Spørsmålet om det er høve til å nekte innsyn må avgjerast ut frå situasjonen på tidspunktet da innsynskravet blir avgjort. Dette inneber at det til dømes ikkje vil kunne gjerast unntak for opplysningar om kontrollrutinar etter at rutinane er endra slik at opplysningane er forelda, med mindre opplysningane kan seie noko om dei nye rutinane.

### **8.12 Unntak for opplysningar som kan utsetje enkeltpersonar for fare**

Etter offentleglova § 24 tredje ledd andre punktum fyrste alternativ er det høve til å gjere unntak for opplysningar når dette er påkravd av di innsyn ville utsetje enkeltpersonar for fare. Noka tilsvarande føresegn fanst ikkje i offentlegheitslova 1970, men slike opplysningar som er omfatta av denne føresegna vil etter omstenda vere omfatta av teieplikt.

Dette unntaket gir for det fyrste eit organ høve til å verne om kjeldene sine, til dømes dersom ei kjelde elles kunne bli utsett for represalier eller fare dersom identiteten hans eller hennar vart kjend. Unntaket vil ikkje berre verne om dei som har gitt opplysningar direkte til forvaltninga, men også om kjelda og dei enkelte vidareformidlarane når opplysningane har gått gjennom fleire ledd.

Unntaket gjeld også utanom kjeldevernsituasjonar. Det kan såleis brukast på alle opplysningar der innsyn vil utsetje ein enkeltperson for fare, uavhengig av kor opplysningane kjem frå. Til dømes vil det vere høve til unntak der forvaltninga sit på opplysningar om at ein enkeltperson har stelt seg på ein slik måte at han kan bli utsett for represaliar frå eit kriminelt miljø eller frå regimet i ein diktaturstat. Unntaket vil gjelde uavhengig av kor personen som skal vernast oppheld seg og uavhengig av frå kven faren trugar. Føresegna må likevel tolkast slik at ho ikkje gir noko vern i tilfelle der risikoen går ut på at enkeltpersonar kan bli utsette for ei straffeforfølgning eller liknande der forfølginga og moglege reaksjonar må reknast som legitime også ut frå norske tilhøve, til dømes der saka gjeld opplysningar om narkotikalovbrot i utlandet.

### ***8.13 Unntak for opplysningar som kan lette gjennomføring av handlingar som kan skade delar av miljøet som er særleg utsette eller truga av utrydding***

Etter offentleglova § 24 tredje ledd andre punktum andre alternativ er det høve til å gjere unntak for opplysningar når det er påkravd av di innsyn vil lette gjennomføringa av handlingar som kan skade delar av miljøet som er særleg utsette, eller som er truga av utrydding. Eit tilsvarende unntak fanst i offentlegheitslova 1970.

Dette unntaket vil dels overlappe unntaket i § 24 tredje ledd fyrste punktum. Det finst likevel ein del miljøskadelege handlingar som ikkje er straffbare, slik at unntaket i tredje ledd fyrste punktum ikkje kan brukast. Dette blir vareteke gjennom unntaket i § 24 tredje ledd andre punktum andre alternativ.

### ***8.14 Unntak i tilsetjingsaker m.m. – søkjarlister***

#### ***8.14.1 Unntak for dokument i sak om tilsetjing eller forfremjing i offentlig teneste***

Etter offentleglova § 25 fyrste ledd kan det gjerast unntak frå innsyn for dokument i sak om tilsetjing eller forfremjing i offentlig teneste. Eit tilsvarende unntak fanst i offentlegheitslova 1970. Unntakshøvet gjeld heile dokument.

Unntaket vil gjelde for saker om tilsetjing eller forfremjing i alle verksemder som er omfatta av offentleglova, medrekna sjølvstendige retts-

subjekt som er omfatta av lova etter § 2 fyrste ledd bokstav c eller d.

Føresegna i offentleglova § 25 fyrste ledd avgrensar ikkje retten ein søkjar til ei stilling har til innsyn i dokumenta i tilsetjings-saka etter forvaltningslova og forvaltningslovforskrifta.

Unntaket gjeld berre der siktemålet med saka er å avgjere om ein eller fleire personar skal tilsetjast eller forfremjast. Alle typar tilsetjingar, inkludert mellombelse stillingar, er omfatta av føresegna. Det er eit krav at det dreiar seg om ei stilling; tildeling av enkeltstående oppdrag eller av stipend er ikkje omfatta.

Dokument i andre personalsaker, til dømes om permisjon, oppseiing eller avskil, kan det ikkje nektast innsyn i med heimel i denne føresegna. Opplysningar i slike saker kan likevel etter omstenda falle innanfor andre unntaksføresegner, til dømes § 13 fyrste ledd eller § 23 fyrste ledd.

Eit vidare vilkår for unntak etter § 25 fyrste ledd er at dokumentet det skal gjerast unntak for gjeld ei konkret sak om tilsetjing eller forfremjing. Generelle retningsliner om korleis ein går fram i slike saker fell utanfor dette unntaket. Unntaket gir heller ikkje høve til å nekte innsyn i dokument om førebuing eller oppfølging av ei sak om tilsetjing eller forfremjing, til dømes dokument om oppretting av ein stillingsheimel eller budsjettdokument med opplysningar om tilsetjingar.

Unntakshøvet omfattar i utgangspunktet alle dokument i saka utanom søkjarlista, som er særskilt regulert i andre ledd, jf. punkt 8.14.3. Det vil såleis vere høve til å gjere unntak frå innsyn både for søknadar, referat frå intervju, vurderingar av søkjarane og innstillinga.

Sjølve vedtaket om tilsetjing eller forfremjing og den endelege arbeidsavtala er likevel ikkje omfatta av unntaket. Dette er ei innsnevring av unntakshøvet i høve til den tilsvarande føresegna i offentlegheitslova 1970. I Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) vart det lagt til grunn at unntaket skulle ha same rekkjevidde som i den gamle lova. Fleirtalet i Stortingets justiskomité var ikkje samd i dette og meinte at endeleg vedtak om tilsetjing og endeleg arbeidsavtale ikkje skulle vere omfatta av unntaket, jf. Innst. O. nr. 74 (2005-2006) s. 14. Dette er avgjerande for tolkinga. Utkast til tilsetjingsvedtak og arbeidsavtaler vil det derimot kunne nektast innsyn i.

Det er ikkje noko vilkår for å gjere unntak etter § 25 fyrste ledd at det må vere fare for at innsyn kan skade tilsetjings- eller forfremjingsproses-

sen. Føresegna stiller på den andre sida heller ikkje opp noko forbod mot å gi innsyn, og det skal difor vurderast etter meirinnsynsregelen i § 11 om innsyn likevel skal givast, dersom opplysningane ikkje er underlagde teieplikt.

### **8.14.2 Nominasjonsvedtak og røysteresultat ved utnemning av biskop**

I offentleglova § 25 tredje ledd er det bestemt at unntaket i fyrste ledd ikkje gjeld for nominasjonsvedtak og røysteresultat ved utnemning av biskop. Noka tilsvarende føresegn fanst ikkje i offentlegheitslova 1970.

Framgangsmåten ved bispeutnemning skil seg frå alle andre tilsetjingsprosessar i det offentlege, gjennom at det skjer avstemmingar mellom til dømes biskopar, professorar ved teologiske fakultet, prostar og prestar i det aktuelle bispedømet før det blir teke endeleg avgjerd. I utgangspunktet gjeld dei same innsynsreglane ved slike utnemningar som i andre tilsetjingssaker, men etter tredje ledd kan det ikkje gjerast unntak for nominasjonsvedtak og røysteresultat. Desse dokumenta vil vise kven som er kandidatar til embetet og opplysningar som deira alder, stilling og bustad. Nomineringar med rangering og sjølve avstemmingsresultata frå kvar av gruppene med røysterett vil alltid vere offentlege. Andre dokument i slike tilsetjingssaker, som grunngivingar og vurderingar av kandidatane, samt enkeltrøyster og utsegner frå enkeltpersonar, vil derimot vere omfatta av unntakshøvet etter offentleglova § 25 fyrste ledd.

### **8.14.3 Innsyn i søkjarlister**

Søkjarlista, det vil seie eit dokument som gir ei oversikt over kven som har søkt på ei stilling, er eit dokument i ei sak om tilsetjing og fell difor i utgangspunktet innanfor unntaket i offentleglova § 25 fyrste ledd.

Offentleglova § 25 andre ledd fyrste punktum slår likevel fast at unntaket i fyrste ledd ikkje gjeld søkjarlister. Etter offentleglova § 25 andre ledd andre punktum skal organet snarast etter at søknadsfristen er ute, setje opp ei søkjarliste som skal innehalde namn, alder, stilling eller yrkestittel og bustad- eller arbeidskommune for kvar enkelt søkjar. Dette er det einaste dømet på at lova pålegg forvaltninga å utarbeide eit dokument av eige tiltak. Ein tilsvarende regel om søkjarliste fanst i offentlegheitslova 1970. Plikta til å utarbeide søkjarliste gjeld for alle organ som er omfatta av lova, medrekna sjølvstendige rettssubjekt som er omfatta av lova etter § 2 fyrste ledd bokstav c eller d. Søkjarlista som

skal setjast opp etter offentleglova § 25 andre ledd må haldast åtskilt frå den såkalla utvida søkjarlista som skal setjast opp etter forvaltningslovforskrifta. Sistnemnde søkjarliste inneheld fleire opplysningar om den enkelte søkjar enn søkjarlista etter offentleglova. Berre partane i tilsetjingssaka (søkjarane) har rett til innsyn i den utvida søkjarlista.

Det skal alltid utarbeidast ei søkjarliste. Dette gjeld sjølv om organet har sett arbeidet med tilsetjingssaka bort, til dømes til eit konsulentfirma. Også der det er høve til å gjere unntak for opplysningane om alle kandidatane til stillinga, jf. nedanfor, skal det setjast opp ei liste som skal vise talet på søkjarar og kva for kjønn dei har, jf. offentleglova § 25 andre ledd sjuande punktum.

At søkjarlista skal setjast opp snarast inneber at dette normalt skal skje innan 2-3 dagar etter at søknadsfristen er gått ut. Dersom det er svært mange søkjarar, eller det føreligg andre særlege omstende, kan dette føre til at forvaltningsorganet må få nokre fleire dagar til å utarbeide lista. Så snart lista er utarbeidd er det innsynsrett i ho.

I utgangspunktet skal søkjarlista innehalde namnet på alle søkjarane som ikkje har trekt søknaden sin før lista blir gjort offentleg fyrste gong. Etter offentleglova § 25 andre ledd tredje punktum kan det likevel gjerast unntak frå innsyn for opplysningar om ein søkjar dersom søkjaren sjølv ber om det. Føresegna gjev forvaltninga ein rett, men inga plikt, til å nekte innsyn i opplysningane, og meirinnsyn må vurderast på vanleg måte. Etter andre ledd fjerde punktum skal det ved vurderinga av om ei oppmoding frå ein søkjar skal takast til følgje, leggjast vekt på om det knyter seg særleg offentleg interesse til stillinga.

Det må i vurderinga av om ei slik oppmoding skal takast til følgje leggjast vekt på den generelle interessa ålmenta har i innsyn i saka, rekrutteringsomsyn og personvernomsyn. Vurderinga skal vidare skje konkret for kvar enkelt søkjar og dei grunnane desse oppgir for ikkje å bli førde opp på søkjarlista.

Moment som kan tale for å gjere unntak frå innsyn vil ha samanheng med søkjaren sitt behov for at det ikkje blir kjent at denne har søkt ei ny stilling. Ei generell misnøye med at søknaden blir kjent er ikkje tilstrekkeleg, det må føreliggje særskilde omstende og påvisast at innsyn vil kunne føre til meir konkrete skader eller ulemper. Dersom ein søkjar er sjølvstendig næringsdrivande eller bedriftsleiar, og det til dømes vil kunne medføre redusert kundetilfang for verksemda eller gjere det vanske-

leg å få tilgang til naudsynt kapital dersom det blir kjent at vedkomande kan kome til å avvikle verksemda eller slutte som leiar, kan det vere grunnlag for å halde opplysningane om vedkomande utanom søkjarlista. For leiarar i offentleg sektor kan det òg vere grunnlag for å ta til følge oppmodingar om ikkje å føre namnet opp på den offentlege søkjarlista, til dømes der verksemda vedkomande leier er under omstilling eller omorganisering, slik at det kan skape ekstra uro dersom det blir kjent at leiaren søker ny stilling.

Dersom det knyter seg særleg offentleg interesse til den aktuelle stillinga, skal det mykje til for at det kan vere aktuelt å ta ei oppmoding om ikkje å bli ført opp på søkjarlista til følge. Døme på slike stillingar er departementsråd, direktør for statlege direktorat, fylkesmann, rådmann i kommunar og leiarar i offentlege verksemdar utskild frå den sentrale forvaltninga, som helseføretaka og dei ulike omboda.

Etter offentleglova § 25 andre ledd femte punktum skal det i utlysinga av stillinga gjerast oppmerksom på at opplysningar om søkjaren kan bli offentleggjorde, sjølv om ein har oppmoda om ikkje å bli ført opp på den offentlege søkjarlista.

Blir ei slik oppmoding om ikkje å bli ført opp på søkjarlista ikkje teke til følge, skal søkjaren etter offentleglova § 25 andre ledd sjette punktum varslast om dette. Søkjaren bør i så fall givast slik varsel før søkjarlista blir offentleggjort fyrste gang, slik at vedkomande får moglegheit til å trekkje søknaden med slik verknad at opplysningane om han ikkje kjem med på den offentlege søkjarlista. Det skal alltid gå fram av søkjarlista kor mange søkjarar det har vore, og kva kjønn dei har, jf. offentleglova § 25 andre ledd sjuande punktum. Her skal ein rekne med alle søkjarane, sjølv om andre opplysningar om ein eller fleire søkjarar etter oppmoding ikkje er å finne på søkjarlista. Søkjarlista vil såleis alltid vise det totale talet på søkjarar og deira kjønn.

Føresegnene i offentleglova § 25 andre ledd fjerde, femte og sjette punktum var ikkje med i framlegget i Ot.prp. nr. 102 (2004-2005), men kom inn under stortingshandsaminga, jf. Innst. O. nr. 74 (2005-2006) s. 14-15.

### **8.15 Unntak for eksamenssvar, eksamensoppgåver o.l.**

Etter offentleglova § 26 fyrste ledd fyrste punktum kan det gjerast unntak for svar til eksamen eller liknande prøve og innleverte utkast til

konkurranse og liknande. Tilsvarande unntak fanst i offentlegheitslova 1970. Unntakshøvet gjeld heile dokument.

Liknande prøver som eksamen kan til dømes vere teoriprøver i samband med at ein tek førarkort eller avsluttande prøve i norskkurs for innvandrarar. Utkasta til konkurransar som er omfatta av unntaket kan typisk vere modellar til arkitektkonkurransar, litteraturstykke, skulpturar, handverk osv.

Etter offentleglova § 26 fyrste ledd andre punktum kan det gjerast unntak for eksamensoppgåver eller oppgåver til liknande prøver, samt konkurranseoppgåver og liknande, inntil eksamen eller anna prøve er gjennomført eller konkurransen er lyst ut. Det fanst ikkje noko tilsvarande unntak i offentlegheitslova 1970, men det vart også under den lova lagt til grunn at det kunne nektast innsyn i slike dokument. Unntakshøvet gjeld heile dokument.

Oppgåver som er gitte eller lyste ut er ikkje omfatta av unntaket etter at prøva er halde eller konkurransen er lyst ut. Utkast til oppgåver som ikkje blir gitte eller lyste ut på det aktuelle tidspunktet, vil vere omfatta av unntakshøvet inntil dei blir gitte eller lyste ut. Også oppgåver som blir gitte og samla inn att etter at prøva er avslutta vil det kunne gjerast unntak for, dersom dei skal brukast på nytt.

### **8.16 Unntak for karakterar og vitnemål**

Etter offentleglova § 26 fyrste ledd tredje punktum kan det gjerast unntak frå innsyn for karakterar og vitnemål frå utdanning. Noko tilsvarande unntak fanst ikkje i offentlegheitslova 1970. Det vart likevel lagt til grunn at karakterar og vitnemål frå grunnskulen og vidaregåande opplæring i utgangspunktet var omfatta av teieplikta etter forvaltningslova § 13 nr. 1.

Unntaket omfattar karakterar og vitnemål frå grunnskule, vidaregåande skule og høgare utdanning. I tillegg til sjølve karakterane omfattar unntaket dei vurderingane som er gjorde av eleven eller kandidaten. Både endelege karakterar og vurderingar, samt karakterar frå enkelteksamenar og prøver, er omfatta.

### **8.17 Unntak for opplysningar rundt tildeling av prisar og liknande**

Etter offentleglova § 26 andre ledd fyrste punktum kan det gjerast unntak frå innsyn for opplysningar om kven som skal få ein pris, eit heidersteikn eller liknande inntil utdelinga har funne stad. Unntaket gjeld opplysningar, ikkje heile dokument.

Etter offentleglova § 26 andre ledd andre punktum kan det vidare gjerast unntak for opplysningar om kven som har vore vurdert for ein pris, eit heidersteikn eller liknande, òg etter at utdelinga er gjennomført. Dette unntaket omfattar dei opplysningane og vurderingane forvaltninga har utarbeidd eller motteke om kandidatane, så langt dette ikkje er gjort kjent gjennom grunngivinga for tildelinga.

Offentlegheitslova 1970 hadde ingen føresegner som svarar til offentleglova § 26 andre ledd. Slike opplysningar som er omfatta av desse unntaka vil likevel etter omstenda vere underlagde teieplikt.

### **8.18 Unntak for personbilete innteke i personregister**

Etter offentleglova § 26 tredje ledd fyrste punktum kan det gjerast unntak for personbilete som er teke inn i eit personregister. Eit tilsvarende unntak fanst i offentlegheitslova 1970.

Med personregister er det meint register der personbilete er lagra systematisk slik at ein kan finne att bileta til enkeltpersonar. Typiske eksempel er førarkortregister og passregister. Unntaket gjeld ikkje der personbilete finst hos organet, men ikkje er teke inn i eit personregister, til dømes der eit bilete er lagt ved ein søknad.

Åndsverklova § 45 c fyrste ledd bestemmer at fotografi av ein person som hovudregel ikkje kan visast offentleg utan samtykke frå den som er fotografert. Vernet gjeld i levetida til personen og 15 år frå slutten av dødsåret hans. Så lenge dette vernet varar bør det ikkje praktiserast meirinnsyn for bilete det kan gjerast unntak for etter offentleglova § 26 tredje ledd fyrste punktum, dersom ikkje eit av vilkåra etter åndsverklova § 45 c fyrste ledd for å vise biletet offentleg ligg føre.

### **8.19 Unntak for opplysningar som er innhenta ved vedvarande eller regelbunde gjenteke personovervaking**

Etter offentleglova § 26 tredje ledd andre punktum kan det gjerast unntak for opplysningar som er innhenta ved vedvarande eller regelbunde gjenteke personovervaking. Eit tilsvarande unntak fanst i offentlegheitslova 1970, men der var unntakshøvet knytt til heile dokument. Unntaket omfattar opplysningar innhenta ved all slags overvaking, til dømes fjernsynsovervaking, lydopptak, registrering gjennom sensorar og personleg overvaking. For at det skal vere aktuelt med unntak må ein kunne identifisere ein eller fleire personar gjennom opplysningane som er komne inn gjennom overvakinga. Personovervakinga må vere vedvarande eller regelbunde gjenteke. Døme er videoovervaking av offentlege stader eller av bygningar, langvarige lydopptak, som telefonavlytting, automatisk trafikkontroll der ein kan identifisere personane og langvarig spaning på personar. Ein kan ikkje etter denne føresegna gjere unntak for lydopptak og bilete som identifiserer personar, men som korkje er utført vedvarande eller gjenteke regelbunde.

Meirinnsyn må vurderast òg i slike tilfelle, men vil sjeldan vere aktuelt for slike opplysningar som det her er tale om.

### **8.20 Unntak for opplysningar om forskingsidear og forskingsprosjekt**

Etter offentleglova § 26 fjerde ledd kan det gjerast unntak frå innsyn for opplysningar om forskingsidear og forskingsprosjekt i sak som gjeld økonomisk stønad eller rådgeving frå det offentlege i samband med forskingsprosjekt. Noko tilsvarande unntak fanst ikkje i offentlegheitslova 1970.

Med forskingsidear er meint både presentasjonar av tema som nokon lanserer som aktuelle å forske på og meir konkrete planar der ein skildrar kva ein ynskjer å oppnå og liknande. Opplysningar som gjeld sjølve forskingsprosjekta vil mellom anna omfatte førebelse forskingsresultat, metodar ein nyttar, finansieringskjeldene og meir detaljerte skildringar av framgangsmåtane og liknande. Unntaket vil omfatte begge desse gruppene av opplysningar, men derimot ikkje opplysningar som berre seier at eit bestemt forskingsprosjekt eksisterer, utan at det går fram noko meir konkret rundt prosjektet.

Det er ikkje noko krav om at ein forskingsidé eller eit forskingsprosjekt

skal ha nokon form for økonomisk verdi for at unntaket skal gjelde. Denne unntaksføresegna skal nettopp omfatte opplysningar som ikkje er omfatta av reglane om teieplikt etter forvaltningslova § 13 fyrste ledd nr. 2 om næringsopplysningar, der det er krav om at det må vere fare for økonomisk tap om opplysningane blir gitte ut for at dei skal vere omfatta av teieplikt. Ofte vil ikkje den eventuelle økonomiske verdien av forskning vise seg før etter lang tid. Eit typisk døme er grunnforskning. På den andre sida skal unntaket sjølvstendig omfatte forskingsprosjekt som det alt er knytt økonomisk verdi til.

Unntaket gjeld berre når opplysningar om forskingsidear og forskingsprosjekt inngår i ei sak som gjeld økonomisk stønad eller rådgjeving frå det offentlege i samband med eit forskingsprosjekt. Dersom slike opplysningar går fram av andre typar saker, gjeld ikkje dette unntaket.

Når det fyrst ligg føre ei sak om økonomisk stønad eller rådgjeving i samband med ein forskingsidé eller eit forskingsprosjekt, vil unntaket gjelde uavhengig av kva slags dokument opplysningane går fram av, så lenge det aktuelle dokumentet inngår i ei slik sak. Til dømes vil unntaket framleis gjelde dersom slike opplysningar frå søknaden er siterte i eit anna dokument.

Unntaket gjeld vidare uavhengig av kva slags offentlig organ det blir søkt om stønad eller bede om råd frå. Til dømes kan dette vere statleg åtte organ som Noregs forskingsråd eller Innovasjon Noreg, ein utdanningsinstitusjon, ein kommune eller eit sjølvstendig rettssubjekt elles som er omfatta av offentleglova.

Føresegna gjev berre høve til å gjere unntak for dei opplysningane i eit dokument som gjeld forskingsidear eller forskingsprosjekt. Dersom det skal gjerast unntak for heile dokument, må anten heile dokumentet innehalde slike opplysningar eller eit av vilkåra i § 12 må vere oppfylt.

Plikta til å vurdere meirinnsyn etter offentleglova § 11 gjeld på vanleg måte for opplysningar som det kan nektast innsyn i etter offentleglova § 26 fjerde ledd. Føremålet med dette unntaket tilseier likevel at meirinnsyn som oftast ikkje vil vere aktuelt, med mindre den aktuelle forskaren sjølv erklærer at vedkomande ikkje har noko imot offentliggjerjing, eller andre særskilde omsyn tilseier innsyn. Meirinnsyn vil vere meir aktuelt etter at det aktuelle forskingsprosjektet er avslutta.

## **8.21 Unntak i offentlegforskrifta for visse dokument og journalar**

I offentlegforskrifta § 9 er det fastsett nokre unntak frå innsynsretten ut over dei som følgjer av sjølve offentleglova. Nokre av unntaka gjeld både dokument og journalar, medan andre berre gjeld dokument eller journalar.

Etter offentlegforskrifta § 9 fyrste ledd kan det gjerast unntak frå innsyn i dokument og journalar som er avleverte til eit arkivdepot når originalane er i så dårleg stand at dei ikkje toler handtering eller kopiering, eller arkivordninga gjer det urimeleg arbeidskrevjande å finne journalen eller dokumentet, eller å sikre at opplysningar som er underlagde teieplikt eller graderte opplysningar ikkje blir leverte ut. Noko tilsvarende unntak fanst ikkje i offentlegheitslova 1970 eller i forskrifta til lova. Unntaket gjeld heile dokument og journalar.

Dette unntaket gjeld berre når det blir kravd innsyn i arkivdepot og berre for dokument og journalar som er avleverte dit. Arkivdepotet sine egne dokument og journalar fell utanfor unntaket.

Unntaket omfattar for det fyrste tilfelle der originalane er i så dårleg stand at dei ikkje toler handtering eller kopiering. Vilkåret er oppfylt der det er ei reell fare for at materialet vil bli skadd eller sterkt slitt ved handtering eller kopiering. Dersom denne faren berre er til stades ved kopiering eller liknande handtering, men ikkje ved gjennomlesing, vil det vere rett til innsyn gjennom personleg oppmøte i arkivdepotet. Det vil vere høve til å utøve meirinnsyn, men slik unntaksvilkåra er utforma er det vanskeleg å tenkje seg at det vil vere særleg aktuelt.

For det andre er det høve til å gjere unntak der arkivordninga gjer det urimeleg arbeidskrevjande å finne dokumenta eller journalane eller å sikre at opplysningar som er underlagde teieplikt eller graderte opplysningar ikkje blir leverte ut. Dersom det fyrst blir gjort unntak i desse situasjonane, vil det ikkje vere aktuelt med noka form for innsyn. Dette alternativet tek sikte på situasjonar der eit arkiv inneheld store mengder dokument og journalar som enno ikkje er ordna og katalogiserte, til dømes av di avlevering av materialet i uordna stand til arkivdepotet nett har funne stad. I slike situasjonar kan det vere naudsynt å leite gjennom eit stort materiale for å finne det innsynskravet gjeld og deretter vurdere mogleg teieplikt. Sidan vurderinga av teieplikt ofte krev at fleire dokument blir sett i samanheng, vil det vere svært vanskeleg å gjennomføre ei forsvarleg vurdering av teiepliktspørsmålet før arkivet

er ordna. Etter kvart som arkivet blir ordna og katalogisert, vil det ikkje lenger vere høve til å bruke dette unntaket. Det skal i prinsippet vurderast meirinnsyn, men det vil vere lite aktuelt å utøve meirinnsyn slik unntaksvilkåra er utforma.

Føresegna i offentlegforskrifta § 9 andre ledd gjeld unntak for tilbod og protokollar i sak om kjøp av flyrutetenester. Det er gjort greie for denne i punkt 8.8.4 ovanfor.

Offentlegforskrifta § 9 tredje ledd fastslår at det kan gjerast unntak frå innsyn i dokument som gjeld saker hos Etterretningstenesta og hos Politiets Tryggingsteneste (PST) og frå innsyn i journalar hos desse organa. Det fanst eit tilsvarande unntak i forskrifta til offentlegheitslova 1970. Unntaket gjeld heile dokument og journalar. Svært ofte vil informasjonen hos Etterretningstenesta og hos Politiets tryggingsteneste vere gradert eller underlagt teieplikt av andre årsaker, og dermed skal det gjerast unntak frå innsyn etter offentleglova § 13. Det kan òg vere aktuelt å gjere unntak for dokument hos desse organa etter offentleg-lova § 21, av omsyn til nasjonale tryggingssyn eller forsvaret av landet.

Unntaket i offentlegforskrifta § 9 tredje ledd gjeld uavhengig av innhaldet i dokumentet eller journalen. Dokumenta eller journalane treng ikkje vere knytte til enkeltsaker. Unntaket vil også gjelde for dokument som er sendte over frå Etterretningstenesta eller PST til eit anna organ, eller har hamna hos andre organ ved ein feil. Unntaket gjeld også for dokument som er utarbeidde til bruk for Etterretningstenesta eller PST av andre forvaltningsorgan, både hos det andre forvaltningsorganet og hos Etterretningstenesta eller PST. Dokument hos Etterretningstenesta eller PST som har ei perifer tilknytning til verksemda deira, til dømes dokument i høyringssaker eller eit dokument som er sendt dei til orientering, vil derimot ikkje vere omfatta av unntaket.

Dersom den aktuelle informasjonen ikkje er gradert eller underlagt teieplikt på anna grunnlag, skal det vurderast meirinnsyn på vanleg måte etter offentleglova § 11 for dokument og journalar som er omfatta av unntaket i offentlegforskrifta § 9 tredje ledd. Ein må i slike samanhengar vere merksam på at reint administrative dokument som reiserekningar o.l. kan innehalde informasjon som røpar sensitive opplysningar. Dersom innsynskravet gjeld reine høyringsuttaler eller andre tilhøve som ikkje direkte gjeld saker desse organa arbeider med, vil det ikkje vere nokon grunn til å gjere unntak, og det bør følgjeleg utøvast meirinnsyn i slike tilfelle.

Etter offentlegforskrifta § 9 fjerde ledd kan det for det fyrste gjerast unntak frå innsyn i journalinnføringar og dokument i enkeltsaker hos Meklingsnemnda for arbeidstakaroppfinningar. Offentlegheitslova 1970 gjaldt ikkje for Meklingsnemnda for arbeidstakaroppfinningar.

Det er berre journalinnføringar og dokument som gjeld enkeltsaker som er omfatta av unntaket, ikkje dokument som gjeld generelle saker. Unntakshøvet etter føresegna gjeld vidare berre hos Meklingsnemnda for arbeidstakaroppfinningar. Blir dokument i meklingssaker oversende til andre organ som er omfatta av offentleglova, gjeld ikkje unntakshøvet etter denne føresegna der.

Vidare kan det etter offentlegforskrifta § 9 fjerde ledd gjerast unntak for dokument og journalinnføringar i enkeltsaker etter utlendingslova, pasientskadelova og statsborgarlova. Tilsvarande unntak for saker etter utlendingslova og statsborgarlova fanst i forskrifta til offentlegheitslova 1970, men ikkje for saker etter pasientskadelova. Unntaket gjeld berre enkeltsakar, og omfattar ikkje generelle saker eller generell praksis på desse saksfelta. Unntaket gjeld hos alle organ som har, utarbeider eller mottek dokument i enkeltsaker på desse saksfelta.

Etter offentlegforskrifta § 9 femte ledd kan det gjerast unntak frå innsyn for journalinnføringar i enkelte sakstypar.

Etter § 9 femte ledd bokstav a gjeld dette i enkeltsaker om adopsjon, ekteskap, partnerskap, separasjon, skilsmål, farskap, nedstamming, barnefordeling og bidrag. Tilsvarande unntak fanst i forskrifta til offentlegheitslova 1970. Unntaket for journalinnføringar vil hindre at det blir kjent kva for enkeltpersonar som er involverte i slike saker. For dokument i slike saker er det ikkje gitt særlege reglar i forskrifta. Unntak i slike dokument må vurderast ut frå dei vanlege reglane i offentleglova.

§ 9 femte ledd bokstav b seier at unntakshøvet gjeld for journalinnføringar i enkeltsaker som gjeld konsulær bistand frå utanrikstenesta. Eit tilsvarande unntak fanst i forskrifta til offentlegheitslova 1970. Dette unntaket vil omfatte journalinnføringar i saker der personar som har fått problem i utlandet får bistand frå utanrikstenesta.

Etter § 9 femte ledd bokstav c kan det gjerast unntak frå innsyn for journalinnføringar i enkeltsaker etter barnevernlova, lov om sosiale tenester, lov om psykisk helsevern og verjemålslova. Tilsvarande unntak fanst i forskrifta til offentlegheitslova 1970. Unntaket vil hindre at det blir kjent

kva for enkeltpersonar som er involverte i slike saker. For dokument i saker etter desse lovene er det ikkje gitt særlege reglar i forskrifta. Unntak i slike dokument må vurderast ut frå dei vanlege reglane i offentleglova.

Etter forskrifta til offentlegheitslova 1970 kunne det gjerast unntak frå innsyn for fleire typar journalar enn det offentlegforskrifta § 9 opnar for. På bakgrunn av dette er det gitt ein overgangsregel i offentlegforskrifta § 12 andre ledd, der det blir slått fast at for organ der det tidlegare kunne gjerast heilt eller delvis unntak frå innsyn i journalen, gir ikkje offentleglova rett til innsyn i journalinnføringar som vart gjorde før lova tok til å gjelde (1. januar 2009).

Overgangsregelen gjeld berre for journalar. Det gjeld ingen tilsvarende overgangsreglar for dokument det tidlegare kunne gjerast unntak for, men som det ikkje kan gjerast unntak for etter offentleglova.

## 9 HANDSAMING AV INNSYNSKRAV

### **9.1 Innsynskravet – kravet til identifikasjon**

Den som vil bruke innsynsretten etter offentleglova må setje fram krav om innsyn.

Etter offentleglova § 28 fyrste ledd kan eit krav om innsyn setjast fram skriftleg eller munnleg. Offentlegheitslova 1970 hadde inga tilsvarende føresegn, men også etter 1970-lova vart det lagt til grunn at det ikkje gjaldt noko formkrav ved krav om innsyn.

Ein kan såleis møte opp personleg for å be om innsyn, sende brev, e-post, telefaks e.l., ringje eller setje fram krav på annan måte. Det er ikkje krav om at den som krev innsyn identifiserer seg, innsynskravet kan til dømes kome pr. e-post eller telefaks utan at det er opplyst noko namn. Dokumenta det blir gitt innsyn i må då sendast til same eller anna oppgjeve adresse. Dersom nokon møter opp personleg for å lese gjennom eller hente dokument, kan det likevel krevjast at vedkomande identifiserer seg i tråd med kva som elles er vanlege rutinar ved vitjing til verksemda.

Offentleglova § 28 andre ledd fyrste punktum seier at innsynskravet må gjelde ei bestemt sak eller i rimeleg utstrekning saker av ein bestemt art. Etter offentlegheitslova 1970 måtte innsynskravet gjelde ei bestemt sak.

Kravet om at innsynskravet må gjelde ei bestemt sak inneber at den som krev innsyn må gi ei tilstrekkeleg presis skildring av saka vedkomande ynskjer innsyn i til at organet kan finne frem til ho utan at det blir urimeleg arbeidskrevjande. Det krevst ikkje at ein identifiserer saka eller dokumentet med nummer, dato eller liknande, men ein må kunne gi ein karakteristikk av saka eller dokumentet som gjer at forvaltninga kan finne fram til materialet. Er saka fyrst tilstrekkeleg identifisert kan innsynskravet gjelde alle dokumenta i saka, eller berre eit eller fleire bestemte dokument. Det er heller ikkje noko i vegen for at det i same innsynskrav blir bede om innsyn i fleire saker, med den føresetnaden at den enkelte saka er tilstrekkeleg identifisert. Dersom den som ber om innsyn har problem med å oppfylle kravet til identifikasjon, har organet ei viss rettleiingsplikt, i samsvar med kva som følgjer av god forvaltningsskikk og forvaltningslova § 11.

Kravet om at innsynskravet må gjelde ei bestemt sak er til hinder for at eit innsynskrav kan gjelde alle saker av ein bestemt art, utan at den enkelte saka blir identifisert. Ein kan med andre ord i utgangspunktet ikkje krevje innsyn i til dømes alle saker om utsleppsløyve hos Statens forureiningstilsyn frå dei siste tre åra, med mindre ein identifiserer kvar enkelt sak, til dømes med tilvising til dato, partar eller liknande.

Kravet om identifisering av saka er likevel mjuka opp i den nye lova ved at det er opna for at innsynskravet i «rimeleg utstrekning» kan gjelde saker av ein bestemt art. Vilkåret om rimeleg utstrekning tek sikte på den arbeidsbyrda forvaltningsorganet får når det skal handsame kravet. Dersom organet ikkje har teknologi til å finne fram i sakene automatisk, men må gjere dette manuelt, vil ein ikkje kunne krevje at eit innsynskrav som gjeld innsyn i saker av ein bestemt art blir teke under handsaming.

Det er slått fast i § 28 andre ledd andre punktum at dette kravet til identifikasjon ikkje gjeld når det blir kravd innsyn i journalar eller liknande register, som enklare postlister. Journalar og liknande register vil jo nettopp vere oversikter over dokument frå fleire saker, og identifikasjon av den enkelte saka er då ikkje aktuelt.

## **9.2 Kva organ som avgjer innsynskravet og korleis avgjerd skal skje**

Offentleglova § 29 regulerer kva organ som skal handsame eit innsynskrav og korleis organet skal gå fram.

Etter offentleglova § 29 fyrste ledd fyrste punktum skal eit organ som mottek eit krav om innsyn sjølv vurdere kravet konkret og sjølvstendig. Denne føresegna er ny samanlikna med offentlegheitslova 1970, men inneber inga realitetsendring. Organet må dermed på sjølvstendig grunnlag avgjere om det skal eller kan og bør nekte innsyn i eit dokument eller i opplysningar, både der organet sjølv har utarbeidd dokumentet, og der det har motteke det utanfrå. Føresetnaden for dette er at organet faktisk har dokumentet hos seg. Dersom så ikkje er tilfelle kan det utan vidare givast avslag på kravet om innsyn, med den grunngeving at organet ikkje har det etterspurde dokumentet. Prinsippet om god forvaltningsskikk kan etter omstenda tilseie at organet bør gi ei viss rettleiing om kvar dokumentet er eller kan vere å finne, jf. punkt 4.3 ovanfor. Det krevst ikkje at organet skal måtte setje i verk undersøkingar rundt kva organ som har eit dokument.

Organet er ikkje bunde av avsenderorganet sitt eventuelle standpunkt til innsynsspørsmålet, men må leggje si eiga vurdering til grunn for avgjerda. Dette gjeld både for spørsmålet om det er høve eller plikt til å gjere unntak, og, der det er aktuelt for spørsmålet, om det skal utøvast meirinnsyn. Vurderinga skal skje konkret for det aktuelle dokumentet på det tidspunktet innsynsspørsmålet blir avgjort.

Kven som avgjer spørsmålet innanfor organet vil avhenge av den interne organiseringa, som er ulik innanfor ulike organ, og kven som har fått tildelt myndigheit til å gjere dette. Ved den interne organiseringa av kven som skal ta stilling til innsynskrav må det sikrast at det blir lagt opp til rutinar og sakshandsaming som gjer at desse sakene blir forsvarleg handsama, jf. prinsippet i forvaltningslova § 17.

Offentlegforskrifta § 10 oppstiller unntak frå regelen i offentleglova § 29 fyrste ledd fyrste punktum for dokument som er påførde gradering etter sikkerheitslova eller beskyttelsesinstruksen. Nokolunde same reglar fanst i forskrifta til offentlegheitslova 1970. Etter offentlegforskrifta § 10 fyrste ledd fyrste punktum skal det organet som mottek eit innsynskrav som gjeld dokument som er påført gradering etter sikkerheitslova eller etter beskyttelsesinstruksen, leggje spørsmålet om avgradering fram for den som har oppretta dokumentet, for at dette organet skal ta avgjerd om dette i samsvar med forskrift 1. juli 2001 nr. 744 om informasjonssikkerhet § 2-13 eller i samsvar med beskyttelsesinstruksen § 5.

Etter offentlegforskrifta § 10 fyrste ledd andre punktum kan organ som mottek innsynskrav som gjeld gradert informasjon i visse tilfelle avslå kravet, utan fyrst å leggje fram spørsmål om avgradering etter fyrste punktum. Dette gjeld for det fyrste i dei tilfella det ikkje skal givast innsyn i dokumentet, uavhengig av graderinga (fyrste ledd andre punktum bokstav a). For alle praktiske føremål vil dette vere tilfella der opplysningar er underlagde teieplikt uavhengig av graderinga, og det ut frå offentleglova § 12 heller ikkje skal givast innsyn i resten av dokumentet. For det andre gjeld dette der det uavhengig av graderinga kan gjerast unntak frå innsyn i dokumentet, og organet som mottek innsynskravet finn at meirinnsyn ikkje skal givast (fyrste ledd andre punktum bokstav b). Dokumentet må i slike tilfelle vere omfatta av ein av unntaksreglane i offentleglova eller offentlegforskrifta, og organet må kome til at meirinnsyn ikkje er aktuelt.

Dersom organet som mottek innsynskravet finn grunn til å tru at det ikkje kan gjerast unntak frå innsyn etter offentleglova, eller at ei grade-

ring elles ikkje kan oppretthaldast, skal det etter offentlegforskrifta § 10 andre ledd følgje prosedyrane for omgradering som er fastsette i informasjonssikkerheitsforskrifta §§ 2-9 til 2-12 eller i beskyttelsesinstruksen § 5.

### **9.3 Kor lang tid organet kan bruke på å avgjere innsynskravet**

Offentleglova § 29 fyrste ledd andre punktum slår fast at eit krav om innsyn skal avgjerast utan ugrunna opphald. Ei tilsvarande føresegn fanst i offentlegheitslova 1970.

Kva som skal reknast som grunna opphald, må vurderast konkret ut frå om innsynskravet reiser vanskelege spørsmål, kva omfang kravet har og kva for arbeidsmengde organet har elles.

Dette inneber at innsynskravet skal avgjerast så snart som det er praktisk mogleg. Vanlege krav bør avgjerast same dag som dei er mottekne, eller i alle fall innan éin til tre verkedagar.

Dersom det derimot må gjerast undersøkingar, kravet reiser vanskelege og tvilsame spørsmål, eller gjeld store eller mange dokument, og saka difor medfører mykje arbeid, kan det brukast meir tid til sakshandsaminga, men kravet må like fullt avgjerast så snart det er praktisk mogleg.

At sakshandsamaren som er ansvarleg for saka innsynskravet gjeld, er bortreist, sjuk eller på ferie når kravet kjem inn, gir ikkje grunnlag for å utsetje handsaminga av innsynskravet. Det enkelte organ må syte for rutinar som gjer at innsynskrav kan handsamast utan at ein er avhengig av at enkeltpersonar er til stades.

Dersom innsynskravet er ekstraordinært stort, til dømes der saka omfattar fleire hundre dokumentsider og fleire av dokumenta inneheld opplysningar som er omfatta av teieplikt, må det godtakast at handsaminga av kravet tek lang tid. Det vil vere eit grunna opphald at organet syter for ei forsvarleg handsaming, samstundes som dette ikkje i urimeleg grad fortrengjer andre gjeremål.

I tilfelle der sakshandsamingstida blir svært lang bør forvaltningsorganet, i samsvar med forvaltningslova § 11 a andre ledd og prinsippet om god forvaltningsskikk, gi eit førebels svar, der det blir gjort greie for årsaka til den lange handsamingstida. Der innsynskravet gjeld mange dokument bør organet melde tilbake og gi innsyn eller eventuelt avslag i dokument

eller delar av dokument som er gjennomgatte, samstundes som det blir gjort klart at organet ikkje er ferdig med å gå gjennom alle dokumenta.

## **9.4 Korleis organet skal gi innsyn**

### **9.4.1 Organet avgjer i utgangspunktet sjølv korleis det skal gi innsyn**

Offentleglova § 30 regulerer korleis eit organ skal gi innsyn i dokument. Reglar om dette fanst og i offentlegheitslova 1970, men reglane er vesentleg annleis i den nye lova.

Etter offentleglova § 30 fyrste ledd fyrste punktum fastset organet, ut frå omsynet til forsvarleg sakshandsaming, korleis eit dokument skal gjerast kjent. Dette inneber at det i utgangspunktet er organet sjølv som avgjer korleis det skal gi innsyn, noko som samsvarar med situasjonen etter offentlegheitslova 1970. Sidan det som hovudregel gjeld ein rett til kopi, sjå punkt 9.4.2, vil dette utgangspunktet berre få praktisk innverknad der det gjeld unntak frå retten til kopi eller det krevst innsyn på annan måte enn i form av kopi.

### **9.4.2 Rett til kopi**

Det er i § 30 fyrste ledd andre punktum gjort unntak frå utgangspunktet om at forvaltningsorganet avgjer korleis innsyn skal givast, ved at det er fastslått at det kan krevjast papirkopi eller elektronisk kopi av dokumentet. Retten til kopi er utvida samanlikna med offentlegheitslova 1970.

Etter § 30 fyrste ledd andre punktum vil den som har krav på innsyn så langt det er praktisk mogleg ha krav på papirkopi eller elektronisk kopi, utan avgrensingar med omsyn til omfang når det gjeld storleik på dokumenta eller talet på dokument, men sjå likevel punkt 4.8.2 ovanfor om høvet til å ta betalt for kopiar.

Visse unntak frå retten til kopi er fastsette i offentlegforskrifta § 5. Etter offentlegforskrifta § 5 fyrste ledd fyrste punktum gjeld ikkje retten til elektronisk kopi for materiale som ein tredjeperson har immaterielle rettar til, så langt materialet har økonomisk verdi, og det medfører fare for at materialet kan bli misbrukt i kommersiell samanheng om kopi blir gitt. Kravet til økonomisk verdi skal ikkje setjast høgt, men fara for misbruk må vere realistisk. Etter § 5 fyrste ledd andre punktum gjeld dette unntaket ikkje for søknader, argumentasjonsskriv, høyringsfråsegner og

liknande vanleg materiale som ein tredjeperson har sendt inn i samband med ei sak.

Etter offentlegforskrifta § 5 andre ledd gjeld retten til kopi ikkje for journalar og dokument som er avleverte til arkivdepot, og som er i så dårleg stand at dei kan bli skadde eller øydelagde ved kopiering. På lik line med unntaket frå sjølve innsynsretten i forskrifta § 9 fyrste ledd opnar denne føresegna berre for unntak frå retten til kopi for dokument og journalar som er oversende til eit arkivdepot. Dersom andre dokument enn dei som er nemnde i offentlegforskrifta § 5 andre ledd er i ein slik tilstand at dei ikkje kan kopierast, må det lagast avskrift.

At ein har rett til papirkopi etter offentleglova § 30 fyrste ledd andre punktum, inneber ikkje at ein i alle tilfelle har krav på eit nøyaktig identisk eksemplar som det organet sit med. Når det gjeld plankart, teikningar og liknande dokument kan ein ikkje utan vidare krevje kopi av dette i same storleik, eller like detaljert med omsyn til fargar osv., som originalen. Likevel må kopien vere eigna til sitt føremål. Den som krev kopi har heller ikkje krav på nokon høgkvalitetspapirkopi eller kopi i uvanlege format som krev utstyr ikkje alle organ har. Kopi i eit anna papirformat enn det organet sjølv har, til dømes kopi i A3 medan originalen er i A4, vil derimot vere omfatta av retten til kopi, så sant forvaltningsorganet har utstyr til det. Der det vil vere naudsynt med meir avansert kopiering, det vil seie kopiering som krev spesialutstyr, er ikkje det omfatta av innsynsretten etter lova.

Retten til elektronisk kopi gjeld berre for dokument som alt ligg føre elektronisk, medan retten til papirkopi òg gjeld for dokument som berre ligg føre elektronisk.

Elektronisk kopi omfattar både sending på e-post og kopiering til diskett eller anna medium (som minnebrikke). Det kan derimot ikkje krevjast at forvaltningsorganet for å oppfylle retten til kopi skal kjøpe minnebrikke eller liknande til den som krev innsyn. Kopiering til CD/DVD eller liknande rimeleg medium vil vere omfatta av retten til elektronisk kopi etter offentleglova § 30 dersom det er naudsynt med sending av slikt medium, til dømes dersom den som krev innsyn ikkje har e-post eller av andre grunnar ikkje kan nyttiggjere seg dokumentet på annan måte, eller dokumentet er for stort til å bli sendt med e-post.

Dersom vilkåra for å krevje kopi er oppfylde, kan ein krevje både papirkopi og elektronisk kopi av det same dokumentet. Har ein fyrst krav på

kopi har ein også krav på å få kopien tilsendt.

Det følgjer av § 30 fyrste ledd tredje punktum at for verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5 k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor, og for andre verksemder der Kongen har fastsett i forskrift at dei skal vere omfatta, gjeld retten til kopi alle eksisterande format og språkversjonar. Føresegna kjem til bruk når krav om innsyn blir sett fram overfor slike verksemder. Med format er ment ulike fil- eller tekstformat, og med språkversjonar siktar ein både til utanlandske språk og norske skriftspråk. Denne føresegna gjennomfører artikkel 5 nr. 1 i EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5 k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor.

Offentleglova § 30 fyrste ledd fjerde punktum bestemmer at retten til kopi ikkje gjeld format eller versjon av dokument som er allment tilgjengeleg. Dette inneber at ein ikkje vil ha krav på kopi av format eller versjon av dokument som er i vanleg sal eller tilgjengelege på bibliotek, noko som omfattar offentlege utgreiingar, stortingsdokument og liknande. Dersom dokumentet berre er allment tilgjengeleg som del av ei større samling dokument e.l., utan praktisk moglegheit til å skilje det ut, vil ein nok likevel ha krav på kopi frå forvaltninga.

Dersom dokumentet eksisterer i elektronisk format, men berre er allment tilgjengeleg i papirform, vil ein ha krav på elektronisk kopi, og det same vil vere tilfelle for papirkopiar dersom dokumentet berre er allment tilgjengeleg i elektronisk versjon. Dersom eit dokument som finst i fleire språkversjonar berre er allment tilgjengeleg i andre versjonar enn den etterspurde, vil ein ha krav på kopi av denne.

### **9.4.3 Utlån av dokument – munnleg orientering**

Offentleglova gir ikkje den som ber om innsyn nokon rett til å låne med seg originaldokument for å gå gjennom desse. Omsynet til forsvarleg oppbevaring og sikring av dokument og til å ha dei tilgjengelege, til dømes når andre ber om innsyn, vil tale imot at organet lèt nokon låne dokumenta.

Den kan vere at den som har fått innsyn ber om ei munnleg orientering om dokumenta. Ei viss plikt til å gi slik orientering følgjer av føresegningane om rettleiingsplikt i forvaltningslova § 11. Eit forvaltningsorgan kan til dømes ha plikt til å gi ei munnleg forklaring av forkortingar, kodar eller liknande som er brukte i dokumenta.

#### **9.4.4 Plikt til å gi opplysningar om immaterielle rettar i visse tilfelle**

Offentleglova § 30 andre ledd gjennomfører EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5 k (direktiv 2003/98/EF) artikkel 4 nr. 3 andre punktum. Etter § 30 andre ledd fyrste punktum har organ som er omfatta av direktivet plikt til å opplyse om kven som er innehavar av immaterielle rettar, eller kva lisenshavar organet har fått informasjonen frå, når det blir gitt innsyn i informasjon som det er knytt slike rettar til.

Plikta til å gi slike opplysningar gjeld berre så langt organet faktisk har kjennskap til kven som er innehavar av rettane eller lisenshavar, og føresegna medfører ingen plikt for organet til å undersøkje dette.

Etter andre ledd andre punktum treng ein ikkje å gi slik informasjon dersom dette openbart ikkje er naudsynt. Dette vil vere tilfelle der det går fram av dokumenta sjølv kven som har rettane eller lisensen, eller der det er klart at det ikkje er aktuelt å bruke informasjonen i strid med rettane, som der det blir gitt innsyn i søknader, klager og liknande skriv frå privatpersonar.

Tredje punktum fastslår at Kongen kan bestemme i forskrift at desse opplysningspliktene òg skal gjelde for verksemder som ikkje er omfatta av direktivet. Slik forskrift er ikkje gitt.

#### **9.4.5 Korleis gi innsyn der berre delar av eit dokument er offentleg**

Dersom det blir gjort unntak frå retten til innsyn for delar av eit dokument, skal ein gi innsyn i resten av dokumentet gjennom utdrag.

Det må i slike tilfelle alltid gå fram av dokumentet kva delar som det er gjort unntak frå innsyn for og kor store desse delane er, til dømes gjennom at desse delane er sladda eller blir viste med blanke felt. Dersom det er gjort unntak frå innsyn for store delar av eit dokument, kan det eventuelt opplystast om kva og kor mange sider som er omfatta av unntaket. Det er ikkje åtgang til å redigere dokumentet slik at det framstår som eit fullstendig dokument, ein skal vise at det er gjort unntak og kor i dokumentet det er gjort unntak.

## **9.5 Avslag og grunngiving**

### **9.5.1 Avslag skal vere skriftleg og grunngitt**

I offentleglova § 31 fyrste ledd fyrste punktum er det slått fast at avslag på krav om innsyn skal vere skriftleg. Dette er nytt samanlikna med offentlegheitslova 1970, som ikkje oppstilte noko formkrav for avslag. Det har etter kvart vorte vanleg at eit innsynskrav blir sett fram gjennom e-post, og at eit eventuelt avslag blir gitt på same måte. Dersom innsynskravet har vorte framsett munnleg, må avslag givast på same vis som den som krev innsyn har bedt om å få tilsendt dokumenta på, til dømes pr. e-post.

Etter offentleglova § 31 fyrste ledd andre punktum skal avslaget alltid vise til den føresegna som er grunnlaget for avslaget. Tilvisinga skal vere heilt nøyaktig ved at det skal visast til kva ledd, punktum, bokstav eller nummer i føresegna som er nytta. Avslaget skal såleis innehalde ei heilt presis heimelstilvising, det er ikkje nok berre å vise til ein paragraf. Dette er heilt i samsvar med det som gjaldt under offentlegheitslova 1970. Det er i fyrste omgang ikkje naudsynt å gi noka nærare grunngiving for avslag enn dette, sjå likevel om offentleglova § 31 andre ledd i punkt 9.5.2 nedanfor.

Dersom avslaget byggjer på forskrift, må det etter offentleglova § 31 fyrste ledd fjerde punktum opplysast om dette, medrekna kva for punkt (føresegn) i forskrifta avslaget byggjer på. Tilvisingar til føresegner i forskrift skal vere heilt nøyaktige, på same måte som når det blir vist til ei lovføresegn. Det inneber at det ikkje er tilstrekkeleg med ei generell paragraftilvising. Tilvisinga må også omfatte kva for ledd, bokstav eller nummer i føresegna som er nytta. Det er ikkje krav i lova om å opplyse kva for lovføresegn forskrifta er gitt i medhald av, men det kan vere greitt å ta det med, noko som i stort omfang blir gjort.

Dersom grunnlaget for avslag er offentleglova § 13 om unntak for opplysningar som er underlagde teieplikt, må det i avslaget òg visast til føresegna som pålegg teieplikt, jf. offentleglova § 31 fyrste ledd tredje punktum. Tilvisinga til føresegna som pålegg teieplikt skal vere heilt nøyaktig, på same måte som skildra ovanfor. Dersom ein skal gjere unntak med bakgrunn i at opplysningane gjeld nokon sine personlege tilhøve, vil rett tilvising til dømes vere offentleglova § 13 fyrste ledd, jf. forvaltningslova § 13 fyrste ledd nr. 1. Det skal sjølv sagt ikkje opplysast noko nærare om dei omstenda som medfører teieplikt.

Offentleglova § 31 fyrste ledd femte punktum fastslår at avslaget òg skal opplyse om høvet til å klage og om klagefristen. Ein tilsvarende regel fanst i offentlegheitslova 1970.

Klagefristen er tre veker frå det tidspunktet underretning om avslaget har kome fram til den som har kravd innsyn, jf. forvaltningslova § 29 fyrste ledd fyrste punktum, jf. offentleglova § 32 tredje ledd andre punktum. Når eit departement har avslått eit innsynskrav, bør avslaget også innehalde opplysning om at høvet til å klage til Sivilombudsmannen går tapt dersom klaga blir avgjort av Kongen i statsråd, jf. § 32 fyrste ledd sjette punktum og punkt 10.1 nedanfor.

### **9.5.2 Krav om nærare grunngiving**

I utgangspunktet er det ikkje naudsynt å gi grunngiving for avslaget utover ei tilvising til føresegnene som gir unntaksgrunnlag, jf. offentleglova § 31 fyrste ledd.

Etter § 31 andre ledd fyrste punktum har likevel den som har fått avslag på krav om innsyn rett til å få ei nærare grunngiving for avslaget dersom vedkomande krev det. Noko tilsvarende fanst ikkje etter offentlegheitslova 1970. Eit krav om nærare grunngiving etter offentleglova § 31 andre ledd fyrste punktum må fremjast innan tre veker frå avslaget vart motteke. Blir eit slik krav fremja innan fristen har organet plikt til å gi ei nærare skriftleg grunngiving for avslaget, der hovudomsyna som har vore avgjerande for avslaget skal nemnast, jf. offentleglova § 31 andre ledd. Det skal ikkje berre omfatte kvifor organet meiner det er unntaksgrunnlag, men også kva det er lagt vekt på i meirinnsynsvurderinga der det er aktuelt. Det er ikkje noko krav om at grunngivinga skal vere uttømmende eller omfattande. Krava til innhaldet i grunngivinga blir også avgrensa ved at organet sjølvsagt ikkje treng å utforme grunngivinga slik at opplysningar som det skal eller kan og bør gjerast unntak for innsyn for blir røpa.

Etter offentleglova § 31 andre ledd skal ei nærare grunngiving givast snarast råd og seinast ti arbeidsdagar etter at kravet om grunngiving vart motteke.

Plikta til å utarbeidde ei nærare grunngiving fell bort dersom organet, i samband med at det får eit krav om slik grunngiving, finn at det likevel ikkje er grunnlag for å nekte innsyn eller at det bør utøvast meirinnsyn, og gir innsyn.

Det krevst ikkje at det i det fyrste avslaget blir sagt noko om retten til å krevje nærare grunngiving. Dersom det blir kravd ei slik nærare grunngiving, bør reglane om klagefrist forståast slik at fristen fyrst gjeld fra det tidspunktet den som har kravd innsyn har motteke den nærare grunngivinga.

# 10 KLAGE OG ANDRE KONTROLLORDNINGAR

## **10.1 Klageordninga etter offentleglova**

Retten til å klage over avslag på krav om innsyn er regulert i offentleglova § 32.

Etter offentleglova § 32 fyrste ledd fyrste punktum har ein rett til å klage over «avgjerder etter denne lova», noko som i fyrste rekkje vil vere avslag på krav om innsyn og avvising av slikt krav, til dømes av di det ikkje går klart nok fram kva det blir kravd innsyn i. Ein tilsvarande regel fanst i offentlegheitslova 1970. Eit avslag på eit innsynskrav av di eit organ ikkje er omfatta av lova sitt verkeområde vil òg kunne påklagast. Klageinstansen vil då kunne slå fast med bindande verknad at eit organ eller eit dokument er omfatta av lova.

Det vil elles vere høve til å klage over måten innsyn blir gitt på, til dømes dersom ein blir nekta kopi av eit dokument eller får avslag på krav om utskrift eller liknande, samt på krav om betaling for kopiar eller utskrifter. Avslag på krav om innsyn i journal kan og påklagast. Dette gjeld òg der årsaka til avslaget er at organet ikkje fører journal eller at journalføringa er mangelfull. Derimot gir ikkje lova rett til å klage over brot på plikta til å føre journal eller på mangelfull journalføring, uavhengig av om det er gitt avslag på krav om innsyn.

Offentleglova § 32 fyrste ledd andre punktum slår fast at ei avgjerd om å gje innsyn ikkje kan påklagast. Det same vart lagt til grunn etter offentlegheitslova 1970. Det kunne vore aktuelt å klage for den som meiner å ha krav på teieplikt eller på anna grunnlag ikkje ynskjer at materiale skal gjerast offentleg, men det er det altså ikkje høve til.

Klageretten etter § 32 vil gjelde for den som har fått vedtak mot seg, typisk avslag på eit krav om innsyn, i tillegg til andre som har ei rettsleg klageinteresse i saka, som presseorganisasjonar. Dette går fram av tilvisinga i offentleglova § 32 tredje ledd til forvaltningslova kapittel VI, sidan det i forvaltningslova § 28, som inngår i kapittel VI, heiter at den vedtaket direkte gjeld og andre med rettsleg klageinteresse har klagerett. Det siste er ei utviding av klageretten samanlikna med offentlegheitslova 1970.

Ei klage etter offentleglova skal, på same vis som klager i forvaltnings-

retten generelt, setjast fram for det organet som gjorde det påklaga vedtaket, jf. forvaltningslova § 32 fyrste ledd bokstav a, som gjennom tilvisinga i offentleglova § 32 tredje ledd òg gjeld her. Klagaren treng difor ikkje ta stilling til kva organ som er klageinstans.

Klagefristen er tre veker frå det tidspunktet underretning om avslaget eller ei nærare grunngeving etter offentleglova § 31 andre ledd blir motteke av den som har fått avslag, jf. forvaltningslova § 29 fyrste ledd fyrste punktum, jf. offentleglova § 32 tredje ledd andre punktum. Organet som har gjort det påklaga vedtaket, kan gjere om vedtaket etter å ha motteke ei klage, dersom ein finn at det er grunnlag for det, jf. forvaltningslova § 33 andre ledd, jf. offentleglova § 32 tredje ledd. Saka vil då ikkje gå til nokon klageinstans.

Dersom eit lovbestemt kyrkjeleg organ avslår eit krav om innsyn m.m. kan dette vedtaket ikkje påklagast. Dette følgjer av kyrkelova § 38 andre ledd. Klage til Sivilombodsmannen, jf. punkt 10.5.1 nedanfor, kan derimot fremjast på vanleg måte.

Offentleglova § 32 fyrste ledd fyrste punktum slår fast at ei klage etter lova skal gå til det næraste overordna forvaltningsorganet til det organet som har teke avgjerda. Dette inneber til dømes at avgjerdene frå fylkesmannen eller eit direktorat går til det aktuelle fagdepartementet. Ordninga var tilsvarande i offentlegheitslova 1970. Etter tredje punktum er fylkesmannen klageinstans for alle vedtak i kommunale eller fylkeskommunale organ. Dette er i tråd med klageordninga i forvaltningsretten elles, og i samsvar med det som var ordninga etter offentlegheitslova 1970.

Offentlegforskrifta § 11 gir nærare reglar om kven som skal vere klageinstans der dette elles kunne vore uklart.

Etter offentlegforskrifta § 11 fyrste ledd skal det organet som eit uavhengig forvaltningsorgan administrativt høyrer innunder, vere klageinstans når det uavhengige organet har avslått eit krav om innsyn. Dette vil til dømes gjelde ulike tilsyn og ombod, samt frittstående direktorat og utval som skal reknast som eigne organ. Klageorganet vil her typisk vere eit departement.

Etter offentlegforskrifta § 11 andre ledd fyrste punktum skal det statlege organet som utøver eigarskap til eit sjølvstendig rettssubjekt som nemnt i offentleglova § 2 fyrste ledd bokstav c, eller vel medlemmer til det

øvste organet i eit sjølvstendig rettssubjekt som nemnt i offentleglova § 2 fyrste ledd bokstav d, vere klageinstans når det sjølvstendige rettssubjektet har avslått eit krav om innsyn. Organet som utøver eigarskapen eller vel medlemmer til det øvste organet vil typisk vere eit departement. Etter offentlegforskrifta § 11 andre ledd andre punktum er det høve til å i staden bestemme at eit underordna forvaltningsorgan til organet som utøver eigarskapen eller vel medlemmer til det øvste organet skal vere klageinstans.

I mange tilfelle har kommunar eller fylkeskommunar slik eigardel i eit sjølvstendig rettssubjekt, eller slik rett til å velje medlemmer til det øvste organet i eit slikt rettssubjekt, at rettssubjektet blir omfatta av offentleglova etter § 2 fyrste ledd bokstav c eller d. Offentlegforskrifta § 11 tredje ledd gir reglar om kven som er klageinstans dersom sjølvstendige rettssubjekt som på eit slikt grunnlag er omfatta av lova, avslår innsynskrav.

Dersom det er éin kommune eller fylkeskommune som har slik eigardel eller rett til å velje medlemmer til det øvste organet i eit sjølvstendig rettssubjekt, følgjer det av § 11 tredje ledd fyrste punktum at fylkesmannen i det aktuelle fylket er klageinstans. Etter § 11 tredje ledd andre punktum er fylkesmannen i fylket òg klageinstans dersom det er fleire kommunar, eller ein fylkeskommune og ein eller fleire kommunar, som saman har slik eigardel eller rett til å velje medlemmer til det øvste organet i eit slikt sjølvstendig rettssubjekt.

Dersom kommunane som saman har slik eigardel eller rett til å velje medlemmer til det øvste organet i eit sjølvstendig rettssubjekt som er omfatta av offentleglova, ligg i ulike fylke, skal klageinstansen vere fylkesmannen i det fylket flest av kommunane tilhøyrrer. Dette følgjer av § 11 tredje ledd tredje punktum. Høyrrer like mange av dei aktuelle kommunane til ulike fylke, skal fylkesmennene i desse aktuelle fylka bli samde om kven som skal vere klageinstans, jf. § 11 tredje ledd fjerde punktum. Avtale om dette kan gjerast i den enkelte saka eller på meir generell basis.

Dersom ein fylkeskommune har eigardel eller rett til å velje medlemmer til det øvste organet i eit sjølvstendig rettssubjekt som er omfatta av offentleglova, saman med kommunar som høyrrer til ulike fylke, skal likevel fylkesmannen i det fylket fylkeskommunen er tilknytt alltid vere klageinstans. Dette følgjer av § 11 tredje ledd tredje punktum. Har fleire fylkeskommunar saman eigardel eller rett til å velje medlemmer til det

øvste organet i eit sjølvstendig rettssubjekt, vil § 11 tredje ledd fjerde punktum gjelde tilsvarende, jf. § 11 tredje ledd femte punktum. Avtale mellom fylkesmennene kan òg i slike tilfelle gjerast i den enkelte saka eller på generell basis. Regelen i § 11 tredje ledd femte punktum gjeld òg der kommunar har eigardel eller rett til å velje medlemmer til det øvste organet i eit sjølvstendig rettssubjekt saman med fylkeskommunane.

Etter offentlegforskrifta § 11 fjerde ledd skal Kultur- og kyrkjedepartementet vere klageinstans dersom Stiftelsen Nasjonalmuseet for kunst avslår eit krav om innsyn.

Endeleg bestemmer offentlegforskrifta § 11 femte ledd at dersom administrasjonen ved Sametinget avslår krav om innsyn, skal Sametingsrådet vere klageinstans.

Alle klageinstansar kan prøve alle sider av saka, både reint juridiske vurderingar, til dømes om dokumentet er omfatta av eit unntakshøve, og vurderinga av om det skal givast meirinnsyn.

Offentleglova § 32 fyrste ledd sjette punktum slår fast at når det blir klaga over avgjerder frå eit departement, der klageinstansen vil vere Kongen i statsråd, skal departementet opplyse om at retten til å klage til Sivilombodsmannen ikkje gjeld for avgjerder av Kongen i statsråd.

## **10.2 Rett til å klage som om innsynskravet var avslått dersom det ikkje er avgjort innan fem arbeidsdagar**

Offentleglova § 32 andre ledd inneheld reglar om kor lang tid det kan gå frå eit krav om innsyn er sett fram til det kan fremjast klage over at innsyn ikkje blir gitt. Det fanst ingen tilsvarende regel i offentlegheitslova 1970.

Etter offentleglova § 32 andre ledd fyrste punktum skal det reknast som eit avslag på innsyn, som gir klagerett etter fyrste ledd, dersom den som har kravd innsyn ikkje har fått svar innan fem arbeidsdagar etter at organet mottok innsynskravet. Utan ein slik regel kan klageretten bli illusorisk av di den som har kravd innsyn aldri får noko avslag å klage på.

Offentleglova § 32 andre ledd inneber likevel ikkje at det gjeld ein maksimumsfrist på fem dagar for å avgjere eit innsynskrav. Som det går fram under punkt 9.3 ovanfor kan ei sakshandsamingstid på over fem arbeidsdagar vere innanfor lova. Føresegna i offentleglova § 32 andre

ledd medfører inga endring i dette. Likevel er fristen etter § 32 andre ledd absolutt, slik at klagerett kan inntreffe lenge før fristen til å avgjere innsynskravet er ute.

Etter forvaltningslova § 33, som gjeld her, jf. offentleglova § 32 tredje ledd andre punktum, skal fyrsteinstansen ved klage sjølv vurdere saka på nytt før klaga og saksdokumenta elles blir sende til klageinstansen. Dette gjeld også ved klager etter offentleglova § 32 andre ledd. Det er ikkje aktuelt med oversending til ein klageinstans før fyrsteinstansen har vurdert saka på nytt, og den nye vurderinga vil her innebere å ta ei endeleg avgjerd. Dermed vil klageretten etter offentleglova § 32 andre ledd i praksis fungere som ei påminning og purring overfor organet som handsamar innsynskravet.

Når det kjem ei klage grunna at det har teke over fem dagar utan at det er kome noka avgjerd av eit framsett innsynskrav, og saka deretter endar med avslag, er det ikkje naudsynt med noka ny klage mot dette avslaget. Saka skal i så fall gå til klageinstansen etter dei vanlege reglane. Ei slik klage på bakgrunn av at saka ikkje er avgjort innan fem dagar vil difor vere å rekne som ei latent klage inntil saka faktisk er avgjort av fyrsteinstansen.

For å motverke at det blir sendt klager før saka er avgjort i forvaltningsorganet, kan det vere nyttig å sende eit førebels svar til den som har bedt om innsyn, der det blir gjort greie for kvifor ein ikkje har fått svar enno. Slikt førebels svar bør sendast før fristen på fem dagar er ute. Ei viss plikt til å sende slikt svar følgjer alt av prinsippet om god forvaltningsskikk. Eit slikt førebels svar påverkar ikkje klageretten som gjeld etter fem dagar. I «svar» etter offentleglova § 32 andre ledd ligg det krav om endeleg avgjerd av innsynskravet, og ein kan ikkje få utsett dette gjennom førebelse svar.

Heller ikkje ei oversending av dokument eller delar av dokument etter kvart som dei blir gjennomgånne og klargjorde for innsyn, fører til at klageretten etter fem dagar ikkje kan gjerast gjeldande. Lova gir klagerett utan ytterlegare vilkår dersom kravet om innsyn ikkje er avgjort fullstendig innan fem dagar etter at kravet vart motteke, og dette kan ikkje avhjelpast gjennom at kravet er delvis avgjort.

Offentleglova § 32 andre ledd andre punktum bestemmer at retten etter fyrste punktum til å klage dersom ein ikkje mottek svar innan fem arbeidsdagar ikkje gjeld for saker der Kongen i statsråd er klageinstans,

det vil seie ved krav om innsyn hos eit departement.

Etter offentleglova § 32 andre ledd tredje punktum gjeld heller ikkje regelen i fyrste punktum for innsynskrav der det etter oppmoding frå den som krev innsyn blir retta førespurnad til den som har krav på tystnad om samtykke til oppheving av teieplikt, jf. offentleglova § 13 tredje ledd, og når spørsmål om nedgradering må leggjast fram for eit anna organ. I slike tilfelle vil sakshandsaminga i praksis alltid ta lengre tid enn fem arbeidsdagar.

### **10.3 Klagesaksførebuing og sakshandsaming i klageinstansen**

Det følgjer av offentleglova § 32 tredje ledd fyrste punktum at ei klage skal førebuast og avgjerast utan ugrunna opphald. Ordlyden er tilpassa formuleringa i forvaltningslova § 11 a fyrste ledd for å få fram at òg saksførebuinga skal skje raskt, og kravet er elles det same som etter § 29 fyrste ledd andre punktum gjeld for handsaming av innsynskrav i fyrsteinstansen, jf. punkt 9.3 ovanfor. Klagesaksførebuinga vil, i tråd med forvaltningslova § 33, til dels finne stad i fyrsteinstansen, som skal leggje saka til rette for klageinstansen. Handsaminga av klagesaker vil typisk ta noko lengre tid enn handsaminga i fyrsteinstansen, sidan klageinstansen må gjennomgå og vurdere saka på nytt, og ein stiller strengare krav til grunngivinga av avgjerder i klagesaker. Slike saker vil ofte òg vere meir kompliserte enn fyrsteinstanssakene. Både sjølv kravet om innsyn, grunngivinga for å nekte dette, og eventuelle nye moment i klaga må vurderast.

Offentleglova § 32 tredje ledd andre punktum seier at reglane i forvaltningslova kapittel VI gjeld for klagehandsaming etter offentleglova så langt dei passar. Reglane om klagehandsaming i offentleglova skil seg noko frå det som elles følgjer av forvaltningslova, ved at dei omtala særreglane for klager etter offentleglova gjeld. Derimot vil dei sentrale reglane om klagefrist (forvaltningslova §§ 29-31), krava til ei klage (§ 32), reglane om saksførebuing i klagesaker (§ 33), at klageinstansen skal prøve alle sider av saka (§ 34 andre ledd), noko som for saker som går til Kongen i statsråd er nytt i høve til offentlegheitslova 1970, og rett til å få dekt sakskostnader som har vore naudsynte for å få endra vedtaket (§ 36) gjelde fullt ut. Etter forvaltningslova § 36 fjerde ledd vil forvaltninga som hovudregel ha plikt til å opplyse parten om retten til å krevje sakskostnader dersom vedtaket blir endra.

## **10.4 Tvangsgjennomføring av vedtaket til klageinstansen**

Offentleglova § 32 fjerde ledd bestemmer at vedtaket til klageinstansen er særleg tvangsgrunnlag etter tvangsfullføringslova kapittel 13 overfor kommunar, fylkeskommunar og sjølvstendige rettssubjekt som er omfatta av offentleglova etter § 2 fyrste ledd bokstav b til d. Dersom eit slikt organ nektar å følgje vedtak frå klageinstansen om å gi innsyn, vil den som har kravd innsyn kunne få tvangsfullført kravet på grunnlag av vedtaket frå klageinstansen. Tvangsfullføringa vil i slike saker skje gjennom at kravet blir sett fram for tingretten, som vil påleggje det aktuelle organet ei laupande tvangsmulkt inntil det blir gitt innsyn slik klageinstansen pålegg. Utan denne føresegna hadde den som kravde innsyn ikkje hatt tvangsgrunnlag som følgje av vedtaket, og ein måtte då fyrst ha gått til domstolane for å få dom for kravet, og deretter sett i verk tvangsfullføring.

## **10.5 Andre kontrollordningar for oppfølging av offentleglova**

### **10.5.1 Klage til Sivilombodsmannen**

Sivilombodsmannen er Stortingets ombodsmann for forvaltninga, og fører kontroll med forvaltninga si verksemd. Som ein del av dette har det vorte ført kontroll med korleis forvaltninga har etterlevd offentlegheitslova 1970. Det er ikkje innført eller lagt opp til endringar med omsyn til Sivilombodsmannen si verksemd i samband med innføringa av den nye lova.

Kontrollen skjer både etter at saker er klaga inn for Ombodsmannen, og av eige tiltak frå denne. I praksis vil Ombodsmannen prøve alle sider av saka, òg om det skulle vore gitt meirinnsyn. Normalt vil ikkje Ombodsmannen handsame ei sak som blir klaga inn før dei ordinære klagemoglegheitene er nytta, dersom han ikkje finn at det ligg føre særleg grunn til å ta opp saka straks, jf. instruks for Ombodsmannen § 5. Dette inneber at det primært vil vere etter at ein klageinstans har stadfesta eit vedtak om å nekte innsyn at Ombodsmannen vil kome inn i saka, og at det vil vere vedtaket frå klageinstansen som vil bli innklaga til Ombodsmannen.

I saker der eit krav om innsyn er retta til eit departement, og klageinstansen dermed er Kongen i statsråd, vil situasjonen derimot vere annleis. Det følgjer av ombodsmannslova, lov 22. juni 1962 nr. 8, § 4 fyrste

ledd bokstav b at avgjerder gjorde i statsråd fell utanfor arbeidsområdet til Sivilombodsmannen, og klage til denne vil dermed vere uaktuelt dersom saka fyrst er handsama av Kongen i statsråd. Dette er bakgrunnen for pålegget i offentleglova § 32 fyrste ledd sjette punktum om at departementa ved klager på avgjerder frå dei skal opplyse om at retten til klage til Sivilombodsmannen ikkje gjeld for avgjerder av Kongen i statsråd.

Sivilombodsmannen har ikkje myndigheit til å treffe rettsleg bindande avgjerder, men kan etter ombodsmannslova § 10 fyrste ledd uttale «sin mening» om tilhøve som fell innanfor hans arbeidsområde, og etter andre ledd påpeike det om han finn at det er gjort feil eller utvist «for sømmelig forhold» i den offentlege forvaltninga. Det vil såleis kome ei uttale med kritikk av forvaltninga dersom Sivilombodsmannen meiner at det skulle vore gitt innsyn i ei sak der eit forvaltningsorgan har gjort unntak.

Klagefristen til Sivilombodsmannen er etter ombodsmannslova § 6 tredje ledd eitt år etter at tenestehandlinga det blir klaga over fann stad, men ei eldre sak kan takast opp av Ombodsmannen etter eige tiltak. Denne fristen er ofte lite interessant når det gjeld å få innsyn i dagsaktuelle saker, men i mange tilfelle vil det vere eldre dokument det blir kravd innsyn i, slik at tidspunktet spelar mindre rolle, og mange kan dessutan ha interesse av å få avklara i ettertid om dei hadde rett til innsyn eller ikkje, til dømes med tanke på seinare innsynssaker i same kategori.

### **10.5.2 Domstolskontroll**

Gyldigheita av forvaltningsvedtak kan normalt prøvast for domstolane, og dette er òg tilfelle med forvaltninga si etterleving av offentleglova.

Søksmål med krav om at avgjerd om å nekte innsyn blir kjent ugyldig kan reisast av personar som i samsvar med tvistelova § 1-3 andre ledd har eit «reelt behov for å få kravet avgjort i forhold til saksøkte», noko som skal avgjerast ut frå ei vurdering av «kravets aktualitet og partenes tilknytning til det». Slike personar vil fyrst og fremst vere dei som har kravd innsyn og fått avslag. Når desse vilkåra i § 1-3 er oppfylde, kan òg organisasjonar gå til søksmål i eige namn dersom det aktuelle tilhøvet ligg innanfor føremålet og det naturlege verkeområdet for organisasjonen å vareta, noko som følgjer av tvistelova § 1-4 fyrste ledd. Dersom det er ein journalist eller eit medieorgan elles som har fått avslag på inn-

syn, vil organisasjonar som Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag og andre presseorganisasjonar kunne gå til søksmål etter desse reglane. Domstolen kan prøve om forvaltninga i det aktuelle tilfellet hadde høve til å gjere unntak frå retten til innsyn, og om det er gjort ei tilstrekkeleg vurdering av spørsmålet om meirinnsyn bør utøvast. Derimot kan sjølve utfallet av forvaltninga si meirinnsynsvurdering, den konkrete vurderinga, ikkje prøvast av domstolen, då dette vurderingstemaet ligg innanfor det frie skjønnet til forvaltninga. Domstolane kan likevel, i tråd med det som elles gjeld om prøving av fritt skjønn, prøve om det i meirinnsynsvurderinga er teke utanforliggjande omsyn, lagt til grunn rett faktum osv.

# **Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)**

## ***Kapittel 1. Innleiande føresegner***

### **§ 1. *Formål***

Formålet med lova er å leggje til rette for at offentlig verksemd er open og gjennomsiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridomen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentlig informasjon.

### **§ 2. *Verkeområdet til lova***

Lova gjeld for

- a) staten, fylkeskommunane og kommunane,
- b) andre rettssubjekt i saker der dei gjer enkeltvedtak eller utferdar forskrift,
- c) sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet, og
- d) sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet i rettssubjektet.

Bokstavane c og d gjeld ikkje rettssubjekt som hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private. For verksemdar som etter offentlig oppkjøp eller liknande kjem inn under bokstavane c eller d, gjeld lova frå og med fjerde månadsskiftet etter den månaden da vilkåra vart oppfylte.

Kongen kan gi forskrift om at lova ikkje skal gjelde for sjølvstendige rettssubjekt eller for visse dokument hos sjølvstendige rettssubjekt som er omfatta av første ledd bokstavane c eller d, dersom det må reknast som nødvendig ut frå omsynet til arten av verksemda, konkurransesituasjonen eller andre særlege tilhøve. Det same gjeld dersom det gjeld unntak frå innsynsretten for det alt vesentlege av dokumenta til verksemda og særlege tungtvegande omsyn tilseier det. Kongen kan gi forskrift om at lova heilt eller delvis skal gjelde for sjølvstendige rettssubjekt som er knytte til stat eller kommune utan å oppfylle vilkåra i første ledd bokstav c eller d, eller som er unnatekne etter første ledd andre punktum.

Lova gjeld ikkje for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombodsmann for forvaltninga og andre organ for Stortinget.

Lova gjeld ikkje for gjeremål som domstolane har etter rettsstellovene. Lova gjeld heller ikkje for gjeremål som andre organ har etter rettsstellovene i eigenskap av rettsstellorgan. Lova gjeld dessutan ikkje for gjeremål som politiet og påtalemakta har etter straffeprosessloven. Kongen kan gi forskrifter om kva lover som skal reknast som rettsstellover, og om at enkelte gjeremål etter rettsstellovene likevel skal vere omfatta av lova.

Lova gjeld for Svalbard dersom ikkje anna blir fastsett av Kongen.

Føresegnene i § 6, § 7 andre ledd, § 8 tredje ledd andre punktum og fjerde og femte ledd og § 30 første ledd tredje punktum og andre ledd gjeld uavhengig av føresegnene i paragrafen her for alle verksemdar som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor.

## ***Kapittel 2. Hovudreglane om innsyn***

### ***§ 3. Hovudregel***

Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkomande organ.

### ***§ 4. Definisjonar***

Med dokument er meint ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande.

Saksdokument for organet er dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet. Eit dokument er oppretta når det er sendt ut av organet. Dersom dette ikkje skjer, skal dokumentet reknast som oppretta når det er ferdigstilt.

Følgjande skal ikkje reknast som saksdokument for organet:

- a) dokument som inngår i bibliotek- eller museumssamling,
- b) dokument som private har overlata til offentleg arkiv for bevaring,
- c) dokument som er overlata til eit organ for offentleggjering i periodisk skrift som blir gitt ut av organet,
- d) avis, tidsskrift, reklamemateriell og liknande som organet mottok utan at det er knytt til ei bestemt sak i organet, og

e) dokument som ein medarbeidar i organet har motteke i annan eigenskap enn som tilsett i organet.

Omgrepet organ femner i lova her om alle verksemder som lova gjeld for.

### **§ 5. *Utsett innsyn***

Organet kan fastsetje at det i ei bestemt sak først skal vere innsyn frå eit seinare tidspunkt i saksførebuinga enn det som følgjer av §§ 3 og 4, såframt det er grunn til å tru at dei dokumenta som ligg føre, gir eit direkte misvisande bilete av saka, og at innsyn derfor kan skade klare samfunnsmessige eller private interesser.

For dokument som er utarbeidde av eller til Riksrevisjonen i saker som han vurderer å leggje fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontrollen, gjeld innsyn først når saka er motteken i Stortinget, eller når Riksrevisjonen har varsla vedkomande organ om at saka er ferdigbehandla, jf. lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen § 18 andre ledd.

Dersom vesentlege private eller offentlege omsyn tilseier det, kan innsyn i eit dokument utsetjast til det har komme fram til den det vedkjem, eller hendinga der det skal offentleggjerast, har funne stad.

### **§ 6. *Forbod mot forskjellsbehandling***

Ved behandling av saker etter lova her eller i andre tilfelle der det blir gitt tilgang til informasjon, er det ikkje høve til noka slags forskjellsbehandling mellom samanliknbare tilfelle eller til å avtale at nokon skal ha einerett på tilgang til informasjon. At ein førespurnad er sett fram av ei offentleg eller offentleg tilknytt verksemd, gir ikkje høve til forskjellsbehandling når formålet med førespurnaden ikkje har samanheng med dei offentlege gjeremåla til verksemda.

Forbodet i første ledd er ikkje til hinder for at det kan gjerast avtalar om einerett dersom det er nødvendig for å levere ei teneste i ålmenta si interesse. Det skal gjerast ei ny vurdering av grunngivinga for å gjere slike avtalar kvart tredje år. Avtalar om einerett som blir gjorde i medhald av leddet her, skal vere offentlege. Det kan ikkje gjerast avtalar om einerett til tilgang til informasjon som ålmenta etter føresegner i lov eller forskrift har eit rettskrav på å få innsyn i.

Dersom ikkje anna blir fastsett av Kongen i forskrift, gjeld føresegnene i paragrafen her berre for verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor.

## § 7. *Bruk av offentlig informasjon*

Informasjon som det er gitt tilgang til etter lova her eller anna lovgiving som gir ålmenta rett til innsyn i offentlig verksemd, kan brukast til eitkvart formål dersom ikkje anna lovgiving eller retten til ein tredjeperson er til hinder for det.

I verksemdar som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentlig sektor, skal eventuelle standardlisensar om bruk av offentlig informasjon vere tilgjengelege i digitalt format, og dei må kunne behandlast elektronisk. Kongen kan i forskrift fastsetje at det same skal gjelde for verksemdar som ikkje er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentlig sektor.

## § 8. *Hovudregel om gratis innsyn*

Organet kan berre krevje betaling for innsyn etter denne lova dersom det har heimel i forskrift etter andre eller tredje ledd.

Kongen kan gi forskrift om betaling for avskrifter, utskrifter eller kopiar. Betalingssatsane skal vere slik at dei samla inntektene ikkje blir større enn dei faktiske kostnadene ved kopiering og utsending av dokument.

Kongen kan gi forskrift om at det kan krevjast betaling for dokument dersom særlege tilhøve ved arten til dokumenta eller verksemda gjer det rimeleg. Betalingssatsane skal fastsetjast slik at dei samla inntektene ikkje blir større enn dei faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av ei rimeleg avkastning av investeringane.

For verksemdar som fell utanfor lova her, men som er omfatta av anna lovgiving som gir ålmenta innsyn i offentlig verksemd, eller av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentlig sektor, må dei samla inntektene ved informasjonsutlevering ikkje overstige dei faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av ei rimeleg avkastning av investeringane.

Verksemdar som krev betaling for informasjon, skal offentliggjere betalingssatsane i elektronisk form dersom det er mogleg og formålstenleg. På førespurnad skal verksemdene også gi opplysningar om grunnlaget for utrekning av satsane og eventuelt om kva faktorar som vil bli lagde til grunn for utrekninga i særlege høve.

Dersom ikkje anna blir fastsett av Kongen i forskrift, gjeld føresegnene i tredje ledd andre punktum og i fjerde og femte ledd berre for verksemdar som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentlig sektor.

### **§ 9. Rett til å krevje innsyn i ei samanstilling frå databasar**

Alle kan krevje innsyn i ei samanstilling av opplysningar som er elektronisk lagra i databasane til organet dersom samanstillinga kan gjerast med enkle framgangsmåtar.

### **§ 10. Plikt til å føre journal. Tilgjengeleggjering av journalar og dokument på Internett**

Organet skal føre journal etter reglane i arkivlova med forskrifter.

Kongen kan gi forskrift om at organ som fører elektronisk journal, skal gjere han allment tilgjengeleg på Internett, og om korleis det skal gjerast.

Organ som er omfatta av lova her, kan gjere dokument allment tilgjengelege på Internett, med unntak for opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov. Kongen kan gi forskrift om tilgjengeleggjering av dokument på Internett og om at visse typar personopplysningar, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 1, og dokument som ein tredjeperson har immaterielle rettar til, ikkje skal gjerast tilgjengelege på denne måten.

### **§ 11. Meirinnsyn**

Når det er høve til å gjere unntak frå innsyn, skal organet likevel vurdere å gi heilt eller delvis innsyn. Organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak.

### **§ 12. Unntak for resten av dokumentet**

Når organet gjer unntak frå innsyn for delar av eit dokument, kan det også gjere unntak for resten av dokumentet dersom

- a) desse delane aleine vil gi eit klart misvisande inntrykk av innhaldet,
- b) det vil vere urimeleg arbeidskrevjande for organet å skilje dei ut, eller
- c) dei unnatekne opplysningane utgjer den vesentlegaste delen av dokumentet.

## **Kapittel 3. Unntak frå innsynsretten**

### **§ 13. Opplysningar som er underlagde teieplikt**

Opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov, er unnatekne frå innsyn.

Føresegnene i forvaltningsloven om teieplikt gir sjølvstendige rettssubjekt som er nemnde i § 2 første ledd bokstav c eller d i lova her, høve til å gjere unntak for dokument og opplysningar i same omfang som dei gir forvaltningsorgan det.

Gjeld innsynskravet eit dokument som inneheld opplysningar som er underlagde teieplikt, og denne plikta fell bort dersom den som har krav på tystnad samtykkjer, skal innsynskravet saman med ei eventuell grunngeving på oppmoding leggjast fram for vedkomande med ein høveleg frist til å svare. Svarar vedkomande ikkje, skal dette reknast som nekting av samtykke.

**§ 14.** *Dokument utarbeidde for eiga saksførebuing*  
(organinterne dokument)

Eit organ kan gjere unntak frå innsyn for dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing.

Første ledd gjeld ikkje:

- a) dokument eller del av dokument som inneheld den endelege avgjerda til organet i ei sak,
- b) generelle retningslinjer for saksbehandlinga til organet,
- c) føredrag til saker som er avgjorde av Kongen i statsråd, og
- d) presedenskort og liknande, men ikkje dersom kortet gjengir organinterne vurderingar.

Kongen kan gi forskrift om at det ikkje skal kunne gjerast unntak etter første ledd i paragrafen her for bestemte dokument i bestemte statlege eller statleg tilknytte organ.

**§ 15.** *Dokument innhenta utanfrå for den interne saksførebuinga*

Når det er nødvendig for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar, kan organet gjere unntak frå innsyn for dokument som organet har innhenta frå eit underordna organ til bruk i den interne saksførebuinga si. Det same gjeld dokument som eit departement har innhenta frå eit anna departement til bruk i den interne saksførebuinga si.

Det kan vidare gjerast unntak for delar av dokument som inneheld råd om og vurderingar av korleis eit organ bør stille seg i ei sak, og som organet har innhenta til bruk for den interne saksførebuinga si, når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking av det offentlege sine interesser i saka.

Unntaka i paragrafen her gjeld tilsvarande for dokument om innhenting av dokument som er nemnde i første og andre ledd, og innkallingar til og referat frå møte mellom overordna og underordna organ, mellom departement og mellom eit organ og nokon som gir råd eller vurderingar som er nemnde i andre ledd.

Paragrafen her gjeld ikkje for dokument som blir innhenta som ledd i allmenn høyring i ei sak.

**§ 16.** *Innsyn i interne dokument hos kommunane og fylkeskommunane*

Unntaka i §§ 14 og 15 gjeld ikkje:

- a) saksframlegg med vedlegg til eit kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalt organ,
- b) sakliste til møte i folkevalde organ i kommunar og fylkeskommunar,
- c) dokument frå eller til kommunale og fylkeskommunale kontrollutval, revisjonsorgan og klagenemnder, og
- d) dokument i saker der ei kommunal eller fylkeskommunal eining opptrer som ekstern part i høve til ei anna slik eining.

§ 14 gjeld likevel for dokument som blir utveksla mellom kommunale og fylkeskommunale kontrollutval og sekretariatet til utvalet.

Unntaket i § 14 gjeld ikkje for dokument frå eller til eit kommunalt eller fylkeskommunalt særlovsorgan eller eit kommunalt eller fylkeskommunalt føretak etter kommuneloven kapittel 11.

Unntaket i § 14 gjeld heller ikkje for dokument frå eller til ei kommunal eller fylkeskommunal eining på område der einingane har sjølvstendig avgjerdsrett. Unntaket i § 14 gjeld likevel for dokument i saker der administrasjonssjefen eller kommunerådet gjennomfører kontrolltiltak overfor ei eining, og for utkast til vedtak og innstillingar som blir lagde fram for administrasjonssjefen eller kommunerådet før det blir gjort vedtak, eller før ei innstilling blir lagd fram for eit folkevalt organ. Unntaket i § 14 gjeld også for merknader frå administrasjonssjefen eller kommunerådet til slike utkast som er nemnde i førre punktum.

**§ 17.** *Unntak for visse dokument som gjeld Det Kongelege Hoff*

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som gjeld talar som medlemmer av kongehuset skal halde eller har halde, og for dokument som gjeld reiseprogram for medlemmer av kongehuset. Dette gjeld likevel ikkje for den endelege talen etter at han er offentleg framført, og heller ikkje for dokument som gjeld reiseprogram, etter at reisa er gjennomført eller reiseprogrammet er offentleggjort.

**§ 18.** *Unntak for rettssaksdokument*

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som eit organ har utarbeidd eller motteke som part i ei rettssak for norsk domstol.

**§ 19.** *Unntak for dokument som blir utveksla under konsultasjonar med Sametinget m.m.*

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som blir utveksla mellom statlege organ og Sametinget og samiske organisasjonar som ledd i konsultasjonar i samsvar med ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i sjølvstendige statar artikkel 6. Dette gjeld ikkje doku-

ment som blir utveksla som ledd i allmenn høyring i ei sak.

### § 20. *Unntak av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser*

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser dersom:

- a) det følgjer av folkerettslege reglar at Noreg har plikt til å nekte innsyn i opplysningane,
- b) opplysningane er mottekne under føresetnad av eller det følgjer av fast praksis at dei ikkje skal offentleggjerast, eller
- c) opplysningane gjeld norske forhandlingsposisjonar, forhandlingsstrategiar eller liknande og forhandlingane ikkje er avslutta. Etter at forhandlingane er avslutta, kan det framleis gjerast unntak for slike opplysningar dersom det er grunn til å tru at det vil bli teke opp igjen forhandlingar om den same saka.

Opplysningar i offisielle dokument som blir utveksla mellom Noreg og ein mellomstatleg organisasjon i saker som gjeld internasjonal normutvikling som kan få verknad for norsk rett, kan det gjerast unntak for etter første ledd bokstav b berre dersom det er påkravd av omsyn til tungtvegande utanrikspolitiske interesser. Det same gjeld opplysningar om norske forhandlingsposisjonar etter at posisjonane er lagde fram i forhandlingane.

I andre høve enn dei som er nemnde i første og andre ledd, kan det gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd av særleg tungtvegande utanrikspolitiske interesser.

### § 21. *Unntak av omsyn til nasjonale forsvars- og tryggingsinteresser*

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd av nasjonale tryggingsomsyn eller forsvaret av landet.

### § 22. *Unntak i visse budsjettsaker*

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som er utarbeidde av eit departement, og som gjeld statlege budsjettsaker. Det same gjeld for opplysningar om førebelse budsjettrammer fastsette av regjering eller departement i dokument frå underliggjande organ og etatar, og frå Det Kongelege Hoff, Domstoladministrasjonen og Sametinget.

### § 23. *Unntak av omsyn til det offentlege sin forhandlingsposisjon m.m.*

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomi-, løns-, eller personalforvaltninga til organet.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar som gjeld forhandlingar om rammeavtalar med landbruks-, fiskeri- og reindriftsorga-

nisasjonane når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av forhandlingane.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for tilbod og protokoll etter regelverk som er gitt i medhald av lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlege innkjøp, til valet av leverandør er gjort.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som gjeld selskap der staten eller ein kommune eller fylkeskommune har eigarinteresser, og som blir behandla av vedkomande organ som eigar, dersom selskapet ikkje er omfatta av verkeområdet for lova her.

#### **§ 24. Unntak for kontroll- og reguleringsiltak, dokument om lovbrøt og opplysningar som kan lette gjennomføringa av lovbrøt m.m.**

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd fordi innsyn ville motverke offentlege kontroll- eller reguleringsiltak eller andre pålegg eller forbod, eller føre til fare for at dei ikkje kan gjennomførast.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for melding, tips eller liknande dokument om lovbrøt frå private. Andre dokument om lovbrøt, blant anna melding og tips frå offentlege organ, kan det gjerast unntak frå innsyn for inntil saka er avgjort.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når unntak er påkravd fordi innsyn ville lette gjennomføringa av straffbare handlingar. Det same gjeld opplysningar der unntak er påkravd fordi innsyn ville utsetje enkeltpersonar for fare, eller lette gjennomføringa av handlingar som kan skade delar av miljøet som er særleg utsette, eller som er trua av utrydding.

#### **§ 25. Unntak for tilsetjingssaker m.m.**

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument i sak om tilsetjing eller forfremjing i offentleg teneste.

Unntaket i første ledd gjeld ikkje søkjarlister. Organet skal snarast etter at søknadsfristen er gått ut, setje opp ei søkjarliste som skal innehalde namn, alder, stilling eller yrkestittel og bustad- eller arbeidskommune for kvar søkjar. Det kan likevel gjerast unntak frå innsyn for opplysningar om ein søkjar dersom vedkomande sjølv ber om det. Ved vurderinga av om ei slik oppmoding skal takast til følgje, skal det leggjast vekt på om det knyter seg særleg offentleg interesse til stillinga. I utlysinga skal det gjerast oppmerksom på at opplysningar om søkjaren kan bli gjort offentlege sjølv om søkjaren har oppmoda om ikkje å bli ført opp på søkjarlista. Dersom oppmodinga ikkje blir teke til følgje, skal søkjaren varslast om dette. Det skal gå fram av søkjarlista kor mange søkjarar det har vore til stillinga, og kva kjønn dei har.

Unntaket i første ledd gjeld ikkje nominasjonsvedtak og røysteresultat ved utnemning av biskop.

### § 26. *Unntak for eksamenssvar og karakterar m.m.*

Det kan gjerast unntak frå innsyn for svar til eksamen eller liknande prøve og innleverte utkast til konkurranse eller liknande. Det same gjeld tilhøyrande oppgåver inntil vedkomande eksamen eller prøve er halden eller vedkomande konkurranse er lyst ut. Det kan dessutan gjerast unntak frå innsyn for karakterar og vitnemål frå utdanning.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar om kven som skal få ein pris, eit heidersteikn eller liknande inntil tildelinga er gjort. For opplysningar om kven som har vore vurdert for ein pris, eit heidersteikn eller liknande, gjeld dette også etter tildelinga.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for personbilete som er teke inn i eit personregister. Det same gjeld opplysningar som er innhenta ved vedvarande eller regelmessig gjenteken personovervaking.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar om forskingsidear og forskingsprosjekt i sak som gjeld økonomisk stønad eller rådgjeving frå det offentlege i samband med forskingsprosjekt.

### § 27. *Forskriftsheimel*

Kongen kan i forskrift fastsetje at det kan gjerast unntak frå innsyn for journalar og alle dokument på saksområde der det kan eller skal gjerast unntak frå innsyn for det alt vesentlege av dokumenta. Slik forskrift kan berre fastsetjast når særleg tungtvegande grunnar taler for det.

Kongen kan i forskrift fastsetje at det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument i arkivdepot når det er påkravd av arkivtekniske omsyn.

## **Kapittel 4. Saksbehandling og klage**

### § 28. *Innsynskravet*

Innsyn kan krevjast skriftleg eller munnleg.

Innsynskravet må gjelde ei bestemt sak eller i rimeleg utstrekning saker av ein bestemt art. Dette gjeld ikkje når det blir kravd innsyn i ein journal eller liknande register.

### § 29. *Kva organ skal avgjere innsynskravet mv.*

Eit organ som mottek eit innsynskrav, skal vurdere kravet konkret og sjølvstendig. Kravet skal avgjerast utan ugrunna opphald.

Kongen kan i forskrift gi reglar om kva organ som på dei forskjellige saksområda skal ta avgjerd etter paragrafen her.

### **§ 30.** *Korleis organet skal gi innsyn*

Organet fastset ut frå omsynet til forsvarleg saksbehandling korleis eit dokument skal gjerast kjent. Det kan krevjast papirkopi eller elektronisk kopi av dokumentet. Hos verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor, og hos andre verksemder der det er fastsett av Kongen i forskrift, gjeld retten til kopi alle eksisterande format og språkversjonar. Retten til kopi gjeld ikkje format eller versjonar av eit dokument som er allment tilgjengelege. Kongen kan gi forskrift om at retten til elektronisk kopi ikkje skal gjelde for dokument som ein tredjeperson har immaterielle rettar til, og for dokument der det er påkravd av arkivtekniske omsyn.

Når verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor, gir innsyn i informasjon som det knyter seg immaterielle rettar til, skal organet, dersom det har kjennskap til det, opplyse om kven som er innehavar av rettane, eller kva lisenshavar organet har fått informasjonen frå. Dette gjeld likevel ikkje når det er klart unødvendig å gi slike opplysningar. Kongen kan fastsetje i forskrift at føresegnene i leddet her også skal gjelde for verksemder som ikkje er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF).

### **§ 31.** *Avslag og grunngiving*

Avslag på innsynskrav skal vere skriftleg. Organet skal alltid vise til den føresegna som gir grunnlag for avslaget, og til kva ledd, bokstav eller nummer i føresegna som er brukt. Dersom § 13 er grunnlag for avslaget, skal organet også vise til føresegna som pålegg teieplikt. Byggjer avslaget på forskrift, må organet opplyse om dette, og kva punkt i forskrifta avslaget byggjer på. Avslaget skal også opplyse om høvet til å klage og om klagefristen.

Den som har fått avslag, kan innan tre veker frå avslaget vart motteke, krevje ei nærare grunngiving for avslaget der hovudomsyna som har vore avgjerande for avslaget, skal nemnast. Organet skal gi skriftleg grunngiving snarast råd og seinast innan ti arbeidsdagar etter at kravet vart motteke.

### **§ 32.** *Klage*

Avgjerder etter denne lova kan påklagast til det forvaltningsorganet som er nærmast overordna det forvaltningsorganet som har gjort

vedtaket. Avgjerder om å gi innsyn kan likevel ikkje påklagast. Fylkesmannen er klageinstans for vedtak i kommunalt eller fylkeskommunalt organ. Kongen kan gi forskrift om kva organ som skal vere klageinstans for avgjerder tekne av statlege organ. Kongen kan også gi forskrift om kva organ som skal vere klageinstans for avgjerder av rettssubjekt som er omfatta av § 2 første ledd bokstavane b til d. Når det blir klaga på ei avgjerd frå eit departement, skal departementet opplyse klagaren om at retten til å klage til Sivilombodsmannen ikkje gjeld for avgjerder gjorde av Kongen i statsråd.

Dersom den som har kravd innsyn, ikkje har fått svar innan fem arbeidsdagar etter at organet mottok kravet, skal dette reknast som eit avslag som kan påklagast etter første ledd. Dette gjeld likevel ikkje når Kongen i statsråd er klageorgan. Regelen i første punktum gjeld heller ikkje i slike tilfelle som fell inn under § 13 tredje ledd, og når spørsmål om nedgradering må leggjast fram for eit anna organ.

Klaga skal førebust og avgjerast utan ugrunna opphald. Elles gjeld reglane i forvaltningsloven kapittel VI så langt dei passar.

Vedtaket til klageinstansen er særleg tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 13 overfor kommunar og fylkeskommunar og rettssubjekt som er omfatta av § 2 første ledd bokstavane b til d.

## ***Kapittel 5. Slutføresegner***

### ***§ 33. Iverksetjing og overgangsreglar***

Lova gjeld frå den tid Kongen fastset.<sup>1</sup> Frå same tid blir lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen oppheva.

For rettssubjekt som blir omfatta av lova etter § 2 første ledd bokstav c eller d, gjeld innsynsretten og plikta til å føre journal berre for dokument som er komme inn til eller oppretta av rettssubjektet etter at lova her tek til å gjelde.

Avtalar om einerett til tilgang til informasjon som eksisterer når lova tek til å gjelde, og som ikkje oppfyller vilkåra i § 6 andre ledd, skal opphøyre når avtalen går ut, men likevel seinast den 31. desember 2008.

---

<sup>1</sup>. 1. januar 2009.

# Forskrift 17. oktober 2008 nr. 1119 til offentleglova (offentlegforskrifta)

## § 1. *Unntak frå verkeområdet til offentleglova*

Offentleglova gjeld ikkje for desse rettssubjekta:

- a) Eksportutvalet for fisk AS
- b) SIVA Eigedom Holding AS
- c) Gassco AS
- d) NRK Aktivum AS
- e) Petoro AS
- f) Posten Noreg AS
- g) Statkraft SF
- h) Norsk Tipping AS.

Offentleglova gjeld heller ikkje for:

- a) sjølvstendige rettssubjekt utan fast tilsette i administrativ stilling
- b) sjølvstendige rettssubjekt som utelukkande har til oppgåve å vareta medlemmene sine interesser som arbeidsgivar eller liknande (interesseorganisasjonar).

Offentleglova gjeld ikkje for desse dokumenta hos sjølvstendige rettssubjekt:

- a) dokument som gjeld kunstnarleg og fagleg programmering og planlegging av repertoar i kulturinstitusjonar
- b) dokument knytte til formuesforvaltning hos rettssubjekt som har slik forvaltning som føremål
- c) dokument hos arbeidsmarknadsføretak godkjent av Arbeids- og velferdsetaten (NAV) som gjeld enkeltpersonar som får bistand frå føretaket
- d) dokument knytte til sak om kommersiell utnytting av forskingsresultat og sak om bidrags- eller oppdragsforskning i rettssubjekt innanfor universitets- og høgskulesektoren
- e) dokument i sak om søknad om finansiering hos Enova SF
- f) dokument knytte til forvaltning av statens interesser i CO<sub>2</sub>-handteringsprosjekt hos Gassnova SF
- g) dokument i sak om søknad om finansiering hos Innovasjon Noreg, med unntak for positive avgjerder, og dokument knytte til Innovasjon Noregs eksportfremmande verksemd og rådgivingsverksemd overfor idéskaparar og oppfinnarar
- h) dokument i sak om utferding av garantiar hos Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK)

- i) dokument i saker om finansiering og investering hos Statens investeringsfond for næringsverksemd i utviklingsland (NORFUND)
- j) dokument hos NRK AS som er knytte til redaksjons- og programverksemda i selskapet
- k) dokument hos Statnett SF som kan påverke prisane på kraftmarknaden, inntil opplysningane som går fram av dokumenta er offentliggjorde gjennom formelle kanalar, og dokument hos Statnett SF knytte til internasjonale samarbeidsforhold og kommersielle prosjekt som Statnett SF tek del i
- l) dokument i sak om registrering av domenenamn hos UNINETT Norid AS
- m) korrespondanse mellom NSB AS og dotterselskap av dette selskapet, samt mellom NSB AS og kundar av selskapet.

Bokstavane e, i og l gjeld ikkje for positive avgjerder.

Paragrafen her gjeld ikkje i saker der eit sjølvstendig rettssubjekt gjer enkeltvedtak eller utferdar forskrift. Føresegnene i offentleglova § 6, § 7 andre ledd, § 8 tredje ledd andre punktum, fjerde ledd og femte ledd og § 30 fyrste ledd tredje punktum og andre ledd gjeld uavhengig av paragrafen her for alle verksemdar som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor.

## § 2 *Utviding av verkeområdet til offentleglova*

Offentleglova gjeld for Stiftelsen Nasjonalmuseet for kunst. Lova gjeld likevel berre for dokument som er komne inn til eller som er oppretta av Stiftelsen Nasjonalmuseet for kunst etter at forskrifta her tek til å gjelde.

## § 3. *Tilhøvet til rettsstellovene*

Domstollova, straffeprosesslova, tvistelova, skiltdomslova (voldgiftslova), tvangsfullføringslova, skjønnslova, gjeldsordningslova, konkurslova, skiftelova og jordskiftelova skal reknast som rettsstellover etter offentleglova § 2 fjerde ledd. Offentleglova gjeld for saker om gebyrfastsetjing og om salærfastsetjing til forsvararar, prosessfullmektigar og sakkunnige.

Offentleglova gjeld ikkje for gjeremål som Arbeidsretten har etter arbeidstvistlova andre kapittel og tenestetvistlova sjette kapittel. Lova gjeld heller ikkje for gjeremål som Rikslønnsnemnda har etter lønnsnemndlova § 1 andre ledd og tenestetvistlova sjuande kapittel, og gjeremål som Husleigetvistutvalet har i tvistar etter husleigelovene, jf. husleiglova § 12-5.

#### § 4. *Betaling for innsyn*

Det kan krevjast betaling for innsyn i form av vanlege avskrifter, utskrifter eller kopiar til papir, og for utsendinga, når talet overstig hundre ark i A4-format i éi sak. I slike tilfelle kan organet krevje éi krone per ark utover hundre og betaling for kostnadene for heile utsendinga (porto). Dersom same person krev innsyn fleire gonger i same sak kan det takast omsyn til det ved vurderinga opp mot grensa etter fyrste punktum, dersom dei dokumenta som det blir kravd innsyn i låg føre da eit tidlegare innsynskrav vart framsett.

Det kan vidare krevjast betaling for utskrifter eller kopiar til papir når det gjeld uvanlege format, høgkvalitetskopiar eller liknande dersom kostnadene med dette i vesentleg grad overstig kostnadene ved vanleg kopiering. Det same gjeld ved kopiering til anna lagringsmedium enn papir. Betalinga skal ikkje overstige dei faktiske kostnadene organet blir påført. Det kan ikkje takast omsyn til tida som går med til å behandle innsynskrav, skrive ut eller kopiere dokument og til å sende ut dokument. Det kan ikkje krevjast betaling når dokument som alt er tilgjengeleg i elektronisk versjon blir sendt som elektronisk post.

Arkivdepot kan krevje betaling for avskrifter, utskrifter og kopiar til papir av arkivmateriale etter satsar fastsette av Kultur- og kyrkjedepartementet. Andre ledd tredje til femte punktum gjeld tilsvarande.

Det kan krevjast betaling for informasjon som blir produsert eller tilarbeidd utelukkande for å dekkje eit behov hos eksterne aktørar. Betalingssatsane skal ikkje overstige kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av ei rimeleg avkastning av investeringane.

Det kan krevjast betaling for geodata (kart mv.) og eigedomsinformasjon. Betalingssatsane skal vere slik at inntektene ikkje overstig dei faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjon. Organ som har utarbeiding og utlevering av geodata eller eigedomsinformasjon som ei hovudoppgåve i si verksemd, kan likevel krevje betaling for informasjon etter fyrste punktum etter slik betalingssats at inntektene tilsvarar dei faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjon, med tillegg av ei rimeleg avkastning av investeringane.

Organ som skal drivast på kommersiell basis, eller som heilt eller dels skal vere sjølvfinansierande, kan ta betaling for informasjon, så langt det er fastsett at betaling for informasjon skal vere ein del av inntektsgrunnlaget til organet. Reglane om betalingssatsar i femte ledd tredje punktum gjeld tilsvarande.

Føresegnene i paragrafen her eller offentleglova § 8 gjeld ikkje høvet til å ta betalt for tenester som går ut over innsynsretten etter offentleglova eller anna lovgiving.

### **§ 5.** *Unntak frå rett til kopi*

Det kan ikkje givast elektronisk kopi av materiale som ein tredjeperson har immaterielle rettar til, så langt materialet har økonomisk verdi, og det medfører fare for at materialet kan bli misbrukt i kommersiell samanheng om kopi blir gitt. Unntaket etter fyrste punktum gjeld ikkje for søknadar, argumentasjonsskriv, høyringsfråsegner og liknande vanleg materiale som blir sendt inn i samband med ei sak.

Retten til kopi gjeld ikkje for journalar og dokument som er avleverte til arkivdepot, og som er i så dårleg stand at dei kan bli skadde eller øydelagde ved kopiering.

### **§ 6.**<sup>1</sup> *Tilgjengeleggjering av journalar på Internett*

Følgjande organ som fører elektronisk journal, skal gjere journalen tilgjengeleg for ålmenta på Internett:

- a) alle departementa og Statsministerens kontor
- b) alle dei statlege direktorata som har heile landet som verkeområde
- c) alle dei statlege tilsyna som har heile landet som verkeområde
- d) fylkesmennene.

Plikta til å gjere journalen tilgjengeleg på Internett omfattar berre den sentrale eininga i eit direktorat eller eit tilsyn som også har regionale einingar. Utanriksdepartementet kan fastsetje at utanriksstasjonar som fører eigen elektronisk journal, skal gjere han tilgjengeleg for ålmenta på Internett. Det overordna departementet avgjer i tvilstilfelle om eit underlagt organ er omfatta av plikta til å gjere journalen tilgjengeleg på Internett.

Følgjande organ er ikkje i noko tilfelle omfatta av plikta til å gjere elektronisk journal tilgjengeleg på Internett:

- a) Regjeringsadvokaten
- b) Riksadvokaten
- c) Etterretningstenesta
- d) Politiets tryggingsteneste (PST)
- e) Patentstyret
- f) Nasjonalt tryggingsorgan
- g) Norsk pasientskadeserstatning
- h) Pasientskadenemnda.

---

<sup>1</sup> Ikkje i kraft. Tek til å gjelde frå då departementet bestemmer.

Innhaldet i journalar som blir gjorde tilgjengelege på Internett, skal vere i samsvar med arkivforskrifta § 2-7 fyrste ledd andre punktum. I tillegg skal journalen opplyse om kontaktpunkt for den enkelte sak hos det aktuelle organet. Når opplysningar ikkje er tekne med i offentleg journal, jf. arkivforskrifta § 2-7 andre ledd, skal utelatinga og fullstendig unntaksheimel gå fram av journalen. Dersom det er teke avgjerd om at eit dokument heilt eller dels skal vere unnateke frå innsyn, kan journalen innehalde opplysning om dette i form av fullstendig unntaksheimel og med opplysning om unntaket gjeld heile eller delar av dokumentet.

Opplysningar som er nemnde i § 7 andre ledd, skal ikkje gå fram av offentleg elektronisk journal. Slike opplysningar skal heller ikkje gå fram av journal eller liknande register som eit organ som ikkje er omfatta av ordninga etter fyrste ledd gjer tilgjengeleg på Internett. Offentleg elektronisk journal for organ som er omfatta av ordninga etter fyrste ledd, skal innrettast slik at det ikkje skal vere mogleg å få treff på personnamn i innførslar i journalane som er eldre enn eit år.

### **§ 7. Tilgjengeleggjering av dokument på Internett**

Organ som er omfatta av offentleglova, kan gjere dokument tilgjengelege for ålmenta på Internett.

Følgjande skal ikkje gjerast tilgjengeleg på Internett:

- a) opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov
- b) opplysningar som det kan gjerast unntak frå innsyn for etter § 9 i forskrifta her
- c) opplysningar som nemnde i personopplysningslova § 2 nr. 8
- d) fødselsnummer, personnummer og nummer med tilsvarande funksjon
- e) opplysningar om lønn og godtgjering til fysiske personar, med unntak for opplysningar om lønn og godtgjering til personar i leiande stillingar i det offentlege og i leiande stillingar eller i styret i sjølvstendige rettssubjekt
- f) materiale som ein tredjepart har immaterielle rettar til, med unntak for slikt materiale som er nemnd i § 5 fyrste ledd andre punktum og for materiale der rettshavaren samtykkjer til at materialet blir gjort tilgjengeleg.

Organ som gjer dokument tilgjengeleg for ålmenta på Internett, skal opplyse kva for kriterium som ligg til grunn for utvalet av dokument.

**§ 8.** *Dokument utarbeidde for eiga saksførebuing (organinterne dokument)*

Unntaket i offentleglova § 14 fyrste ledd for organinterne dokument gjeld ikkje for dokument frå administrasjonen til styret i føretak etter helseføretakslova, dokument frå administrasjonen til kollegial eining ved universitet og høgskular og dokument som blir utveksla mellom fakultet ved universitet og høgskular.

**§ 9.** *Unntak for dokument og journalar*

Det kan gjerast unntak frå innsyn i dokument og journalar som er avleverte til arkivdepot når originalane er i så dårleg stand at dei ikkje toler handtering eller kopiering, eller arkivordninga gjer det urimeleg arbeidskrevjande å finne materialet eller å sikre at opplysningar som er underlagde teieplikt eller graderte ikkje blir leverte ut.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for tilbod og protokollar i tilbodskonkurransar som gjeld kjøp av flyrutetenestar etter regelverk gitt i medhald av luftfartslova, inntil val av leverandør er gjort.

Det kan gjerast unntak frå innsyn i dokument som gjeld saker hos Etterretningstenesta og hos Politiets tryggingsteneste (PST) og frå innsyn i journalar hos desse organa.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for journalinnføringar og dokument i enkeltsaker hos Meklingsnemnda for arbeidstakaroppfinningar, og i enkeltsaker etter utlendingslova, pasientskadelova og statsborgarlova.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for journalinnføringar i følgjande sakstypar:

- a) enkeltsaker om adopsjon, ekteskap, partnerskap, separasjon, skilsmål, farskap, nedstamming, barnefordeling og bidrag
- b) enkeltsaker som gjeld konsulær bistand frå utanrikstenesta
- c) enkeltsaker etter barnevernlova, sosialtenestelova, psykisk helsevernlova og verjemålslova.

**§ 10.** *Innsyn i graderte dokument*

Ved krav om innsyn i dokument som inneheld materiale som er påført gradering etter sikkerheitslova eller beskyttelsesinstruksen, skal spørsmål om avgradering leggast fram for den som har oppretta dokumentet, for avgjerd i samsvar med informasjonssikkerheitsforskrifta § 2-13 eller i samsvar med beskyttelsesinstruksen § 5. Organet som mottok innsynskravet kan likevel avslå eit krav om innsyn, utan at spørsmålet om avgradering fyrst har vore lagt fram etter fyrste punktum, dersom

- a) det uavhengig av graderinga ikkje skal givast innsyn i dokumentet, eller
- b) det uavhengig av graderinga kan gjerast unntak frå innsyn i dokumentet, og organet som mottek innsynskravet finn at meirinnsyn ikkje skal givast.

Finn det forvaltningsorganet som mottek kravet grunn til å tru at det ikkje kan gjerast unntak frå innsyn etter offentleglova, eller at ei gradering elles ikkje kan oppretthaldast, skal det følgje prosedyren for omgradering som er fastsett i informasjonssikkerheitsforskrifta § 2-9 til § 2-12 eller i beskyttelsesinstruksjonen § 5.

## § 11. *Klageinstans*

Det organet som eit uavhengig forvaltningsorgan administrativt høyrer inn under, er klageinstans når det uavhengige organet har avslått eit krav om innsyn.

Eit statleg organ som utøvar eigarskap til eit sjølvstendig rettssubjekt som nemnt i offentleglova § 2 fyrste ledd bokstav c, eller står for utveljing av medlemmer til det øvste organet i eit sjølvstendig rettssubjekt som nemnt i offentleglova § 2 fyrste ledd bokstav d, er klageinstans når det sjølvstendige rettssubjektet har avslått eit krav om innsyn. Organet kan i staden bestemme at eit underordna forvaltningsorgan skal vere klageinstans.

Dersom ein kommune eller fylkeskommune utøvar eigarskap til eit sjølvstendig rettssubjekt som er omfatta av offentleglova § 2 fyrste ledd bokstav c, eller står for utveljing av medlemmer til det øvste organet i eit sjølvstendig rettssubjekt som er omfatta av offentleglova § 2 fyrste ledd bokstav d, er Fylkesmannen klageinstans når det sjølvstendige rettssubjektet har avslått eit krav om innsyn. Tilsvarande skal gjelde dersom fleire kommunar, eller ein fylkeskommune og ein eller fleire kommunar, saman utøvar eigarskap til, eller saman står for utveljing av medlemmer til det øvste organet i, eit slikt sjølvstendig rettssubjekt som nemnt i fyrste punktum. Dersom kommunane etter andre punktum høyrer til ulike fylke skal klageinstansen vere fylkesmannen i det fylket som flest av kommunane tilhøyrer, men dersom ein fylkeskommune inngår i samanslutninga skal likevel fylkesmannen i dette fylket alltid vere klageinstans. Er det like mange kommunar som høyrer til fleire av dei aktuelle fylka etter tredje punktum, skal fylkesmennene der bli einige om kven av dei som skal vere klageinstans. Dersom fleire fylkeskommunar saman utøvar eigarskap til eit sjølvstendig rettssubjekt som nemnt i fyrste punktum, eller saman står for utveljing av medlemmer til det øvste organet i eit slikt sjølvstendig rettssubjekt, gjeld fjerde punktum tilsvarande.

Kultur- og kyrkjedepartementet er klageinstans dersom Stiftelsen Nasjonalmuseet for kunst, jf. § 2, har avslått eit krav om innsyn.

Dersom Sametingets administrasjon har avslått eit krav om innsyn er Sametingsrådet klageinstans.

### **§ 12.** *Iverksetjing og overgangsreglar*

Forskrifta gjeld frå 1. januar 2009 med unntak for § 6 som gjeld frå den tida Justis- og politidepartementet fastset.

For organ der det tidlegare kunne gjerast heilt eller delvis unntak frå innsyn i journalen, gir ikkje offentleglova rett til innsyn i journalinnførslar som vart gjorde før iverksetjinga.

Utgitt av:  
Justis- og politidepartementet  
Lovavdelinga

Offentlege institusjonar kan tinge fleire  
eksemplar frå:  
Servicesenteret for departementa  
Post og distribusjon  
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no  
Faks: 22 24 27 86

Publikasjonskode: G-0419 N  
Trykk: Prinfo Unique -12/2009 - opplag 15.000

