

JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENTET

## RETTLEIAR TIL OFFENTLEGLOVA

|             |                                                                                                                                                                         |    |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1           | Innleiing .....                                                                                                                                                         | 7  |
| 2           | Kvifor har vi reglar om innsyn i offentleg verksemd? .....                                                                                                              | 9  |
| 3           | Verkeområdet til offentleglova – Kva for organ og verksemd offentleglova gjeld for.....                                                                                 | 9  |
| 3.1         | Innleiing - Lova gjeld for offentleg organ.....                                                                                                                         | 9  |
| 3.2         | Sjølvstendige rettssubjekt utan tilknytning til stat eller kommune - Private selskap og organisasjonar .....                                                            | 11 |
| 3.3         | Sjølvstendige rettssubjekt som det offentlege har ein dominerande påverknad over.....                                                                                   | 11 |
| 3.3.1       | Innleiing - Som hovudregel er rettssubjekt der det offentlege har ein dominerande påverknad omfatta av lova.....                                                        | 11 |
| 3.3.2       | Unntak for sjølvstendige rettssubjekt som driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private.....                                                      | 14 |
| 3.3.3       | Overgangsreglar .....                                                                                                                                                   | 15 |
| 3.3.4       | Sjølvstendige rettssubjekt som gjennom forskrifta heilt eller delvis er haldne utanom lova .....                                                                        | 16 |
| 3.3.5       | Eitt sjølvstendig rettssubjekt er trekt innunder i forskrifta.....                                                                                                      | 18 |
| 3.4         | Lova gjeld ikkje for gjeremål som domstolane har etter rettsstellovene mm. ...                                                                                          | 19 |
| 3.5         | Verkeområdet for reglane som gjennomfører vidarebruksdirektivet.....                                                                                                    | 20 |
| 3.6         | Tilhøvet til miljøinformasjonslova .....                                                                                                                                | 21 |
| 4           | Hovudprinsippa om innsyn etter offentleglova.....                                                                                                                       | 22 |
| 4.1         | Hovudregel - Saksdokument i offentleg verksemd er offentlege.....                                                                                                       | 22 |
| 4.2         | Kven kan krevje innsyn? .....                                                                                                                                           | 23 |
| 4.3         | Kvar kan ein krevje innsyn? .....                                                                                                                                       | 23 |
| 4.4         | Kva kan ein krevje innsyn i?.....                                                                                                                                       | 24 |
| 4.4.1       | Innleiing .....                                                                                                                                                         | 24 |
| 4.4.2       | Innsyn i "saksdokument for organet" .....                                                                                                                               | 24 |
| 4.4.2.1     | Innleiing .....                                                                                                                                                         | 24 |
| 4.4.2.2     | Dokumentomgrepet.....                                                                                                                                                   | 24 |
| 4.4.2.3     | Innsynskravet må gjelde "saksdokument for organet" .....                                                                                                                | 25 |
| 4.4.2.4     | Når kan ein krevje innsyn – Frå kva tid skal eit dokument reknast som saksdokument for organet?.....                                                                    | 27 |
| 4.4.2.4.1   | Hovudregel.....                                                                                                                                                         | 27 |
| 4.4.2.4.2   | Utsett innsyn .....                                                                                                                                                     | 29 |
| 4.4.2.4.2.1 | Innleiing.....                                                                                                                                                          | 29 |
| 4.4.2.4.2.2 | Utsett innsyn fordi dokumenta som ligg føre gir eit direkte misvisande bilete av saka og innsyn difor kan skade klare samfunnsinteresser eller private interesser ..... | 29 |
| 4.4.2.4.2.3 | Utsett innsyn i dokument til eller frå Riksrevisjonen .....                                                                                                             | 30 |
| 4.4.2.4.2.4 | Utsett innsyn inntil dokumentet er kome fram til den det vedkjem eller hendinga der det skal offentliggjørast har funne stad.....                                       | 30 |
| 4.4.3       | Plikt til å etablere samanstillingar frå databasar.....                                                                                                                 | 31 |
| 4.4.4       | Innsyn i journalar og liknande register .....                                                                                                                           | 32 |
| 4.4.4.1     | Innleiing .....                                                                                                                                                         | 32 |

|         |                                                                                                            |    |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.4.4.2 | Oversikt over reglane om journalføring og offentleg journal.....                                           | 33 |
| 4.4.4.3 | Innsyn i journalen.....                                                                                    | 34 |
| 4.5     | Publisering av journalar og dokument på Internett .....                                                    | 35 |
| 4.5.1   | Tilgjengeleggjering av journalar på Internett .....                                                        | 35 |
| 4.5.2   | Tilgjengeleggjering av dokument på Internett .....                                                         | 37 |
| 4.6     | Forbod mot forskjellshandsaming .....                                                                      | 39 |
| 4.7     | Bruk av offentleg informasjon .....                                                                        | 41 |
| 4.8     | Gratisprinsippet.....                                                                                      | 42 |
| 4.8.1   | I utgangspunktet skal offentleg informasjon vere gratis .....                                              | 42 |
| 4.8.2   | I visse tilfelle gir offentlegforskrifta høve til å ta betaling for innsyn .....                           | 43 |
| 4.9     | Meirinnsyn.....                                                                                            | 46 |
| 4.9.1   | Innleiing .....                                                                                            | 46 |
| 4.9.2   | Moment ein skal leggje vekt på i meirinnsynsvurderinga .....                                               | 47 |
| 4.9.3   | Framgangsmåte ved vurdering av meirinnsyn .....                                                            | 48 |
| 4.9.4   | Instruksar og retningslinjer om meirinnsynsvurderinga .....                                                | 48 |
| 4.9.5   | Meirinnsyn utanfor verkeområdet til offentleglova.....                                                     | 49 |
| 5       | Unntak frå innsyn – generelle spørsmål.....                                                                | 49 |
| 5.1     | Oversikt over unntaksføresegnene i offentleglova.....                                                      | 49 |
| 5.2     | Unntakseining og høve til å nekte innsyn i resten av dokumentet.....                                       | 49 |
| 5.3     | Vilkår for å gjere unntak at innsyn må kunne føre til skadelege verknader.....                             | 51 |
| 6       | Opplysningar underlagde teieplikt – offentleglova § 13.....                                                | 51 |
| 6.1     | Offentleglova § 13 fyrste ledd .....                                                                       | 51 |
| 6.1.1   | Innleiing .....                                                                                            | 51 |
| 6.1.2   | Offentleglova § 13 stiller ikkje opp reglar om teieplikt .....                                             | 51 |
| 6.1.3   | Teieplikta må følgje av lov eller forskrift .....                                                          | 52 |
| 6.1.4   | Særleg om graderte dokument.....                                                                           | 52 |
| 6.2     | Lovføresegner om teieplikt .....                                                                           | 53 |
| 6.2.1   | Innleiing .....                                                                                            | 53 |
| 6.2.2   | Generelt om teieplikta etter forvaltningslova § 13.....                                                    | 54 |
| 6.2.3   | Teieplikt for opplysningar om personlege tilhøve etter forvaltningslova § 13.....                          | 55 |
| 6.2.3.1 | Generelt.....                                                                                              | 55 |
| 6.2.3.2 | Særleg om offentleg tilsette .....                                                                         | 59 |
| 6.2.4   | Teieplikt for næringsopplysningar etter forvaltningslova § 13 .....                                        | 60 |
| 6.2.5   | Avgrensingar av teieplikta .....                                                                           | 63 |
| 6.2.5.1 | Innleiing .....                                                                                            | 63 |
| 6.2.5.2 | Avgrensing av teieplikta på grunnlag av samtykke .....                                                     | 64 |
| 6.2.5.3 | Avgrensing av teieplikta når opplysningane er gitt i statistisk form eller er gjort anonyme.....           | 65 |
| 6.2.5.4 | Avgrensing av teieplikta når inga verneverdig interesse tilseier at opplysningane skal vere hemmelege..... | 65 |
| 6.2.5.5 | Andre avgrensingar av teieplikta etter forvaltningslova .....                                              | 66 |
| 6.2.6   | Høvet til å gjere unntak etter forvaltningslova § 13 for aktørar som ikkje er forvaltningsorgan .....      | 66 |
| 7       | Interne dokument til bruk for saksførebuinga.....                                                          | 66 |
| 7.1     | Innleiing.....                                                                                             | 66 |

|         |                                                                                                                      |    |
|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 7.2     | Unntaket for organinterne dokument.....                                                                              | 67 |
| 7.2.1   | Generelt .....                                                                                                       | 67 |
| 7.2.2   | Dokumentet må vere utarbeidd av organet sjølv.....                                                                   | 67 |
| 7.2.2.1 | Kva er eitt og same organ? .....                                                                                     | 67 |
| 7.2.2.2 | Særleg om departement, direktorat osv. ....                                                                          | 68 |
| 7.2.2.3 | Kommunar og fylkeskommunar.....                                                                                      | 69 |
| 7.2.2.4 | Særleg om utval, arbeidsgrupper osv. ....                                                                            | 69 |
| 7.2.2.5 | Særleg om sjølvstendige rettssubjekt.....                                                                            | 69 |
| 7.2.2.6 | Utarbeidd av organet sjølv .....                                                                                     | 70 |
| 7.2.3   | Dokumentet må vere utarbeidd til organet si interne saksførebuing og vere internt.....                               | 70 |
| 7.2.4   | Dokument som ikkje er omfatta av unntakshøvet for organinterne dokument. ....                                        | 71 |
| 7.2.5   | Avgrensing av unntakshøvet for organinterne dokument i offentlegforskrifta.. ....                                    | 72 |
| 7.3     | Dokument innhenta utanfrå for den interne saksførebuinga.....                                                        | 72 |
| 7.3.1   | Generelt om unntakshøvet for dokument innhenta frå andre .....                                                       | 72 |
| 7.3.2   | Unntak frå innsyn for dokument innhenta frå underordna organ .....                                                   | 72 |
| 7.3.2.1 | Generelt.....                                                                                                        | 72 |
| 7.3.2.2 | Dokumentet må kome frå eit underordna organ.....                                                                     | 73 |
| 7.3.2.3 | Dokumentet må vere til bruk for overordna organ .....                                                                | 74 |
| 7.3.2.4 | Dokumentet må vere innhenta av det overordna organet.....                                                            | 74 |
| 7.3.2.5 | Unntak må vere naudsynt for å sikre ein forsvarleg intern avgjerdsprosess.....                                       | 74 |
| 7.3.3   | Unntak for dokument som eit departement har innhenta frå eit anna departement.....                                   | 75 |
| 7.3.4   | Unntak for del av dokument som inneheld råd og vurderingar .....                                                     | 76 |
| 7.3.4.1 | Generelt om unntakshøvet etter § 15 andre ledd .....                                                                 | 76 |
| 7.3.4.2 | Unntaket gjeld for råd og vurderingar .....                                                                          | 76 |
| 7.3.4.3 | Unntaket må vere påkravd av omsyn til forsvarleg ivaretaking av offentlege interesser .....                          | 77 |
| 7.3.4.4 | Dokumenta må vere innhenta av mottakarorganet til bruk i intern saksførebuing .....                                  | 77 |
| 7.3.5   | Unntak for tilknytte dokument.....                                                                                   | 77 |
| 7.3.6   | Unntakshøvet gjeld ikkje for høyringsdokument.....                                                                   | 77 |
| 7.4     | Unntakshøvet for interne dokument i kommunar og fylkeskommunar .....                                                 | 78 |
| 7.4.1   | Generelle utgangspunkt.....                                                                                          | 78 |
| 7.4.2   | Offentleglova § 16 fyrste ledd - Dokument i kommunal sektor der unntaka i §§ 14 og 15 ikkje gjeld .....              | 78 |
| 7.4.3   | Offentleglova § 16 andre ledd og tredje ledd - Dokument i kommunal sektor der unntaket i §§ 14 ikkje gjeld .....     | 79 |
| 7.4.3.1 | Offentleglova § 14 gjeld ikkje for dokument frå eller til eit særlovsorgan og kommunale/fylkeskommunale føretak..... | 79 |
| 7.4.3.2 | § 14 gjeld ikkje for dokument frå eller til ei eining med sjølvstendig avgjerdsmyndigheit .....                      | 80 |

|         |                                                                                                           |     |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 8       | Unntak på grunn av innhaldet i dokumentet .....                                                           | 82  |
| 8.1     | Generelt .....                                                                                            | 82  |
| 8.2     | Unntak for visse dokument som gjeld Det Kongelige Hoff.....                                               | 82  |
| 8.3     | Unntak for dokument eit organ har utarbeidd eller som part i rettssak .....                               | 82  |
| 8.4     | Unntak for dokument som blir utveksla under konsultasjonar med Sametinget og samiske organisasjonar ..... | 84  |
| 8.5     | Unntak av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser .....                                             | 84  |
| 8.5.1   | Oversikt over unntakshøvet grunna utanrikspolitiske interesser .....                                      | 84  |
| 8.5.2   | Nærare om unntakshøvet etter § 20 fyrste ledd .....                                                       | 85  |
| 8.5.2.1 | Opplysningar som er kjende frå før .....                                                                  | 85  |
| 8.5.2.2 | Nærmare om dei tre situasjonane der det kan gjerast unntak etter § 20 fyrste ledd .....                   | 86  |
| 8.5.3   | Særreglar for opplysningar i visse saker som gjeld normutvikling .....                                    | 87  |
| 8.5.4   | Unntakshøvet etter § 20 tredje ledd.....                                                                  | 88  |
| 8.6     | Unntak av omsyn til nasjonale forsvars- og tryggingssinteresser .....                                     | 89  |
| 8.7     | Unntak i visse budsjettsaker .....                                                                        | 89  |
| 8.8     | Unntak av omsyn til det offentlege sin forhandlingsposisjon m.m.....                                      | 90  |
| 8.8.1   | Generelt om unntak etter offentleglova § 23.....                                                          | 90  |
| 8.8.2   | Unntak av omsyn til økonomi-, lønns-, og personalforvaltning .....                                        | 90  |
| 8.8.3   | Unntak frå innsyn for opplysningar vedrørande visse rammeavtalar.....                                     | 91  |
| 8.8.4   | Unntak for tilbod og protokollar i tilbodssaker .....                                                     | 92  |
| 8.8.5   | Unntak for dokument som gjeld utøving av eigarskap selskap .....                                          | 92  |
| 8.9     | Unntak for kontroll- og reguleringsiltak .....                                                            | 93  |
| 8.10    | Unntak for dokument om lovbrøt.....                                                                       | 94  |
| 8.11    | Unntak for opplysningar som kan lette gjennomføringa av straffbare handlingar .....                       | 95  |
| 8.12    | Unntak for opplysningar som kan utsetje enkeltpersonar for fare .....                                     | 96  |
| 8.13    | Unntak for opplysningar som kan lette gjennomføring av miljøskadelege tiltak... ..                        | 97  |
| 8.14    | Unntak i tilsetjingssaker – Søkjarlister .....                                                            | 97  |
| 8.14.1  | Unntak for dokument i sak om tilsetjing eller forfremjing .....                                           | 97  |
| 8.14.2  | Innsyn i søkjarlister .....                                                                               | 98  |
| 8.15    | Unntak for eksamenssvar og karakterar m.m. ....                                                           | 100 |
| 8.15.1  | Unntak for eksamenssvar og utkast til konkurransar o.l.....                                               | 100 |
| 8.15.2  | Unntak for karakterar og vitnemål .....                                                                   | 100 |
| 8.15.3  | Unntak for opplysningar rundt tildeling av prisar .....                                                   | 101 |
| 8.15.4  | Unntak for personbilete og person.....                                                                    | 101 |
| 8.16    | Unntak i offentlegforskrifta for journalar og dokument på visse saksområde .                              | 102 |
| 9       | Handsaming av innsynskrav .....                                                                           | 103 |
| 9.1     | Innsynskravet – kravet til identifikasjon .....                                                           | 103 |
| 9.2     | Kva organ som avgjer innsynskravet og korleis avgjerd skal skje .....                                     | 105 |
| 9.3     | Kor lang tid kan organet bruke på å avgjere innsynskravet.....                                            | 106 |
| 9.4     | Korleis organet skal gi innsyn .....                                                                      | 107 |
| 9.4.1   | Organet avgjer i utgangspunktet korleis det skal gi innsyn.....                                           | 107 |
| 9.4.2   | Rett til kopi.....                                                                                        | 107 |

|                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 9.4.3 Utlån av dokument.....                                                                                  | 109 |
| 9.4.4 Plikt til å gi opplysningar om immaterielle rettar i visse tilfelle.....                                | 110 |
| 9.4.5 Korleis gi innsyn der berre delar av eit dokument er offentleg.....                                     | 110 |
| 9.4.6 Plikt til rettleiing .....                                                                              | 110 |
| 9.5 Avslag og grunngjeving.....                                                                               | 111 |
| 9.5.1 Avslag skal vere skriftleg og grunngitt.....                                                            | 111 |
| 9.5.2 Krav om nærare grunngjeving .....                                                                       | 112 |
| 10 Klage og andre kontrollordningar.....                                                                      | 112 |
| 10.1 Klageordninga etter offentleglova.....                                                                   | 112 |
| 10.2 Rett til å klage som om innsynskravet var avslått dersom det ikkje er avgjort innan fem virkedagar ..... | 115 |
| 10.3 Klagesaksførebuing og sakshandsaming i klageinstansen .....                                              | 117 |
| 10.4 Tvangsgjennomføring av vedtaket til klageinstansen .....                                                 | 117 |
| 10.5 Andre kontrollordningar for oppfølging av offentleglova .....                                            | 117 |
| 10.5.1 Klage til Sivilombodsmannen .....                                                                      | 117 |
| 10.5.2 Domstolskontroll.....                                                                                  | 119 |
| Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova).....               | 120 |
| Forskrift 17. oktober 2008 nr. 1119 til offentleglova (offentlegforskrifta).....                              | 132 |

## **1 Innleiing**

Den nye offentleglova (lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova)) tek til å gjelde 1. januar 2009. Lova avløyser lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen, som blir oppheva frå same dato. Denne sist-nemnde lova vil vidare i denne rettleiaren bli omtala som "offentlegheitslova 1970".

Det mest sentrale føremålet med den nye lova er å styrke retten til innsyn i saks-dokument 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 slag informasjon det kan krevjast innsyn i. Vidare blir høvet til å gjere unntak frå innsyn innsnevra. Dessutan blir rettane til den som krev innsyn under sakshandsaminga av innsynskravet styrka.

Offentleglova gjennomfører òg EU-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 offentleg 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 offentlegheitslova 1970. 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 Ny offentlighetslov, Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) Om lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova), Ot.prp. nr. 9 (2005-2006) Om lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova) og Innst. O. nr. 74 (2005-2006) Om lov om rett til innsyn i offentleg verksemd (offentleglova). Den fyrstnemnde odelstingsproposisjonen gir utførlege merknader til dei einskilte føresegnene i lova.

Ved kongeleg resolusjon 17. oktober 2008 vart det fastsett ei forskrift til offentleglova, forskrift 17. oktober 2008 nr. 1119 til offentleglova (offentlegforskrifta). Også offentlegforskrifta tek 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 i høve til sjølvstendige rettssubjekt, unntakshøvet, høvet til å ta betalt ved innsyn og tilgjengeleggjering av journalar og dokument på Internett. Den kongelege resolusjonen gir utførlege merknader til dei einskilte 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 Justis-departementet 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. 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.

## **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
- 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

I tillegg er det eit sentralt moment at forvaltninga er ein viktig informasjonsbank, og at borgarane gjennom denne innsynsretten får tilgang til den viktige ressursen kvalitetssikra offentleg informasjon i seg sjølv er.

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 ingen tilsvarande 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 høve til dette ved handsaminga av innsynskrav.

## **3 Verkeområdet til offentleglova – Kva for organ og verksemdar offentleglova gjeld for**

### **3.1 Innleiing - Lova gjeld for offentleg organ**

Det generelle verkeområdet til lova, det vil seie kva organ og verksemdar som lova gjeld for, går fram av offentleglova § 2. Paragrafen peiker 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". Institusjonar og verksemdar som er ein organisatorisk del av den statlege, fylkeskommunale eller kommunale forvaltninga, gjeld lova for, utan omsyn til

kva type verksemd dei driv. Folkevalde og politisk utpeika organ, slik som regjeringa, kommunestyre og fylkesting, er omfatta av lova. Vidare gjeld lova 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 uansett 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 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 3.4 under.

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 verksemdar 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 under.

Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombodsmann for forvaltninga og andre organ for Stortinget er ikkje omfatta av lova, jf. offentleglova § 2 fjerde ledd. Stortinget har fastsett eigne 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 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 tilknyting til stat eller kommune - Private selskap og organisasjonar***

Sjølvstendige rettssubjekt utan tilknyting til det offentlege, til dømes selskap og organisasjonar, er ikkje omfatta av offentleglova. 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 følgjer av § 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 åtte eller på anna måte er dominerte av private. Slike vedtak er uttrykk for klassisk utøving av myndigheit, og dokumenta tilknytt slike vedtak skal difor vere offentlege, uavhengig av kven som gjer dei. Eksempel på ei privat verksemd som utøvar slik kompetanse, er Det Norske Veritas.

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

#### **3.3.1 Innleiing - Som hovudregel er rettssubjekt der det offentlege har ein dominerande påverknad omfatta av lova**

Etter offentlegheitslova 1970 var det klare utgangspunktet at sjølvstendige rettssubjekt ikkje var omfatta av lova, bortsett frå i tilfelle der slike rettssubjekt gjorde enkeltvedtak eller utferda forskrift,. Dette gjaldt sjølv om slike rettssubjekt var fullt ut åtte av det offentlege eller om det offentlege på anna 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 heilskapsvurdering. I kva tilfelle eit sjølvstendig rettssubjekt kunne vere omfatta av offentlegheitslova 1970 sto fram som uavklara.

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

Hovudregelen etter offentleglova § 2 fyrste ledd bokstav c og d er at sjølvstendige rettssubjekt som det offentlege har ein dominerande påverknad på vil vere omfatta av lova. Dette gjeld utan omsyn til kva slags verksemd rettssubjektet driv, og det gjeld såleis ikkje noko krav om at rettssubjektet til dømes må fatte enkeltvedtak eller utferde forskrift.

Dersom eit rettssubjekt fyrst er omfatta av lova etter § 2 fyrste ledd bokstav c eller d, vil lova gjelde for alle delar av verksemda, uavhengig av kva type verksemd selskapet driv.

Grunngivinga for at sjølvstendige rettssubjekt som det offentlege har ein dominerande påverknad på skal vere omfatta av offentleglova er at det i realiteten dreier seg om forvaltning av kapital og andre ressursar som er underlagde offentleg kontroll, og som difor òg bør vere opne for innsyn frå ålmenta.

Dersom eit rettssubjekt som oppfyller vilkåra i § 2 fyrste ledd bokstav c eller d hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private, vil lova etter § 2 fyrste ledd andre punktum likevel ikkje gjelde for rettssubjektet, sjå nærare om dette 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 fastsette i medhald av § 2 andre ledd fyrste og andre punktum. Det er gitt ein del slike føresegner, sjå nærare om dette i punkt 3.3.3. Det er også høve til å fastsette i forskrift at sjølvstendige rettssubjekt med tilkyting til stat eller kommune, men som ikkje oppfyller vilkåra i § 2 fyrste ledd bokstav c eller d, eller som er unnatekne etter § 2 fyrste ledd andre punktum, likevel skal vere omfatta av lova, sjå punkt 3.3.5.

Kva som nærmare ligg i kravet om at det offentlege har dominerande påverknad over eit rettssubjekt er presisert i høvesvis § 2 fyrste ledd bokstav c og d.

Bokstav c dreier seg om rettssubjekt som har eigarar, til dømes aksjeselskap, ansvarlege selskap eller andre selskapsformer som blir rekna som sjølvstendige rettssubjekt. Slike rettssubjekt vil lova gjelde for dersom stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet, jf. § 2 fyrste ledd bokstav c. 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 fleire offentlege instansar sit med leggjast saman når det skal takast stilling til om det ligg føre ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene. Sjølv om ingen offentleg instans åleine har ein eigardel som gjer meir enn halvparten av røystene i det øvste organet, vil lova gjelde for selskapet dersom offentlege organ 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 ein bestemmande påverknad over det sjølvstendige rettssubjektet.

Det skal takast omsyn til både direkte og indirekte eigarskap ved vurderinga av om kravet til eigardel i § 2 fyrste ledd er oppfylt. Med andre ord skal det ikkje berre takast omsyn til aksjar eller andre eigardelar som er direkte åtte av stat, fylkeskommune eller kommune, men også eigardelar disse indirekte kontrollerer. Dette inneber at eigardelar som er åtte av rettssubjekt som oppfyller vilkåra i § 2 fyrste ledd bokstav c og d står i same stilling som eigardelar som er direkte åtte av stat, fylkeskommune eller kommune. Om rettssubjektet som sit på eigardelar sjølv fell utanom lova etter § 2 fyrste ledd andre punktum har ikkje noko å seie for om ein eigardel det sit med skal teljast med ved vurderinga av om eit rettssubjekt er omfatta av fyrste ledd bokstav c. Til dømes vil eit selskap der eit selskap som er omfatta av § 2 fyrste ledd bokstav c eig meir enn halvparten av eigardelane med røysterett vere omfatta av lova. Det same gjeld der fleire selskap som er omfatta av fyrste ledd bokstav c eller der slike selskap og stat, kommune og fylkeskommune til saman eig eigardelar som gir meir enn halvparten av røystene i eit selskap.

§ 2 fyrste ledd bokstav d presiserar kva som skal reknast som bestemmande påverknad når det gjeld sjølvstendige rettssubjekt som ikkje har eigarar. Dette vil til dømes dreie seg om stiftingar, organisasjonar og foreiningar. Lova vil i utgangspunktet gjelde for slike sjølvstendige rettssubjekt dersom stat, fylkeskommune eller kommune har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene i det øvste organet i rettssubjektet. Denne føresegna tek som nemnd i hovudsak sikte på dei sjølvstendige rettssubjekta som ikkje har eigarar. Ho vil likevel òg femne om situasjonar der stat, kommune eller fylkeskommune har rett til å velje medlemmar til det øvste organet i eit sjølvstendig rettssubjekt som har eigarar, men der retten til det offentlege til å velje slike medlemmar ikkje er knytt til eigarskap. På same måte som etter bokstav c, er det 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, vil likevel eit sjølvstendig rettssubjekt vere omfatta av lova dersom fleire offentlege instansar til saman har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet. Òg i likskap med stoda etter bokstav c skal det takast omsyn til både til ein direkte rett og ein indirekte rett til å velje medlemmar i det øvste organet i rettssubjektet. Det vil seie at ein rett til å peike ut medlemmar for eit sjølvstendig rettssubjekt som er omfatta av § 2 fyrste ledd bokstav c eller d skal teljast med.

Både etter § 2 fyrste ledd bokstav c og d vil det avgjerande vere om det offentlege faktisk har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet eller på anna grunnlag har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmane med røysterett i dette organet. Om det offentlege faktisk brukar sine rettar har ikkje noko å seie. Lova vil med andre ord til dømes gjelde for eit aksjeselskap der det offentlege eig meir enn halvparten av røystene sjølv om det offentlege let vere å møte på generalforsamlinga i selskapet.

Lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak (statsforetakslova) § 4 bestemmer at offentlegheitslova 1970 ikkje gjeld for statsforetak.

Denne føresegna i statsforetakslova blir oppheva frå då offentleglova tek til å gjelde (1. januar 2009). Dette inneber at spørsmålet om statsforetak er omfatta av lova står i same stilling som for andre sjølvstendige rettssubjekt. Sidan statsforetak er fullt ut åtte av staten, vil desse foretak vere omfatta av lova, om ikkje unntaket i § 2 fyrste ledd andre punktum kan brukast eller foretaket er halde utanom lova i forskrifta.

### **3.3.2 Unntak 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 rettssubjektet hovudsakeleg driv næringsverksemd i direkte konkurranse med og på same vilkår som private.

Denne føresegna vil føre til at selskap som til dømes Statoil Hydro 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 er det eit vilkår at verksemda hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private. At berre mindre delar av verksemda er utsett for konkurranse vil 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. Det er klart at det krevst at meir enn halvparten av verksemda skal vere utsett for konkurranse, men at det ikkje kan krevjast at alle eller nesten alle delar av verksemda skal vere utsett for konkurranse. Eit anna spørsmål er kva vurderinga av om verksemda hovudsakleg er utsett for konkurranse skal skje i høve til. Er til dømes kva omseting 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 omseting. Det bør i staden skje ei samla vurdering der det mellom anna blir teke omsyn til omseting og fortjeneste frå den aktuelle delen av verksemda, talet på tilsette, verdet på driftsmiddel og dessutan marknadsverdien knytt til delen av verksemda.

Vurderinga av om verksemda hovudsakleg driv næring i konkurranse med private må skje for verksemda under eit. Det inneber at anten vil heile verksemda falle utanom lova, også delar av verksemda som ikkje er utsett 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 ei direkte konkurranse. Det er dermed berre konkurranse innanfor ei verksemd si 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 sjølv om øl til dels kan dekkje same behov som sterkøl, vin og brennevin. Tilsvarende vil ikkje konkurranse frå andre

transportmiddel som til dømes privatbil eller fly vere relevant i høve til 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 på taxfree.

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 har fordelar framfor sine private konkurrentar, til dømes i form av subsidiar eller andre tilhøve som sikrar dei ei fordelaktig stilling, sjølv om rettssubjektet er utsett for konkurranse. Vilkåret er i røynda berre ei presisering av konkurransevilkåret, fordi det ikkje vil ligge føre 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 det offentlege har bestemmande påverknad på.

Berre konkurranse frå private er relevant ved vurdering etter § 2 fyrste ledd andre punktum. Med private blir det i denne samanheng sikta til verksemdar som ikkje er omfatta av offentleglova. Grunngivinga 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.

### **3.3.3 Overgangsreglar**

Reglane i offentleglova § 2 fyrste ledd bokstav c og d jf. andre punktum vil føre til at lova vil gjelde for ei rekkje sjølvstendige rettssubjekt som offentlegheitslova 1970 ikkje gjaldt for. Dette inneber ikkje berre at innsynsretten vil gjelde hos desse rettssubjekta, men at dei rettssubjekta som no blir omfatta av lova og som ikkje er omfatta av arkivlova og arkivforskrifta òg 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 blir omfatta av lova, men som ikkje var omfatta av offentlegheitslova 1970, berre gjelde for dokument som er kome inn til eller oppretta av rettssubjektet etter at den nye offentleglova tek til å gjelde. Verksemdar 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 1. januar 2009 og seinare. 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 dokument som ikkje er meint for utsending er oppretta når det er ferdigstilt.

Slik vilkåra i § 2 fyrste ledd bokstav c og d er utforma, vil det kunne skje endringar i høve til om lova gjeld for eit rettssubjekt, til dømes i situasjonar der det offentlege sel seg ut eller kjøpar seg opp i eit selskap. Dersom vilkåra i fyrste ledd bokstav c eller d ikkje lenger er oppfylte, vil dette få verknad med det same, slik at eit rettssubjektet til dømes ved sal av eigardelar tilhøyrande det offentlege vil falle utanom lova frå det augeblikket salet er gjennomført. I situasjonar der eit rettssubjekt som ikkje tidlegare har vore omfatta av lova blir det, til dømes ved offentlig 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 månaden da vilkåra vart oppfylte. Til dømes vil eit rettssubjekt som oppfyller vilkåra frå november eit år bli omfatta av lova frå 1. mars året etter.

### **3.3.4 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 føresegnar i forskrift om at lova likevel ikkje skal gjelde for 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 sjølv sagt ikkje noko i vegen for at desse rettssubjekt vel å føre journal og å gi innsyn i dokument. Desse rettssubjekta vil dessutan på vanleg måte vere omfatta av lova i saker der dei gjer enkeltvedtak eller utferdar forskrift, jf. lova § 2 fyrste ledd bokstav b og forskrifta § 1 fjerde ledd fyrste punktum.

Etter offentlegforskrifta § 1 andre ledd bokstav a gjeld lova heller ikkje for sjølvstendige rettssubjekt utan fast tilsette i administrativ stilling. Etter forskrifta § 1 andre ledd

bokstav b er vidare sjølvstendige rettssubjekt som utelukkande har til oppgåve å ivareta medlemmane sine interesser som arbeidsgivar eller liknande (interesseorganisasjonar) òg haldne utanfor lova. Eksempel på rettssubjekt som fell utanfor lova etter dette er KS, interesse- og arbeidsgivarorganisasjonen i kommunesektoren, og LVK, Landssamanslutninga av vasskraftkommunar. Òg 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 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 § 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 verksemda 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 domeneynamn 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 domenenaamn hos UNINETT Norid AS. Lova vil derimot 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 kongelige resolusjonen av 17. oktober 2008<sup>1</sup> s. 16. følgjande og særleg s. 63 følgjande.

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. 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 verksemdar som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor, uavhengig av paragrafen elles. Sjølv om ei verksemd er halde heilt eller delvis utanom lova etter ei av føresegnene i forskrifta § 1 fyrste til tredje ledd, vil med andre 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. Tilsvarende følgjer av offentleglova § 2 sjette ledd. Dette er gjenteke i forskrifta ut frå pedagogiske omsyn. I punkt 3.5 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.

### **3.3.5 Eitt sjølvstendig rettssubjekt er trekt innunder i 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, og såleis fell utanom lova, eller som elles er unnateke 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 kome inn til eller som er oppretta av stiftinga etter at lova tok til å gjelde, det vil seie frå 1. januar 2009. Dette er same overgangsregel som gjeld

---

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

for andre sjølvstendige rettssubjekt som ikkje tidlegare har vore omfatta av offentlegheitslova 1970, men som blir det omfatta av den nye lova.

### **3.4 Lova gjeld ikkje for gjeremål som domstolane har etter rettsstellovene mm.**

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 domstolova, 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. Lova vil dermed mellom anna ikkje gjelde for dokument i sivile saker og straffesaker hos domstolane, i saker om tvangsfullføring, konkurs og gjeldsordning. Dersom slike dokument blir utarbeidde av eller oversende til andre organ som er omfatta av offentleglova som mottek dokumenta i anna eigenskap enn rettsstellsorgan, jf. nedanfor, vil lova gjelde på vanleg måte for dokumenta hos desse organa. På dette punktet skil offentleglova seg frå offentlegheitslova 1970. Etter offentlegheitslova 1970 § 1 tredje ledd gjaldt ikkje lova for saker som vart behandla etter rettsstellovane. 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 rettsstellsorgan, 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 anna eigenskap enn å vere rettsstellorgan. Sjølv om 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.

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, vigsjar og notorialforretningar.

Ikkje alle gjeremål domstolane har etter rettsstellovane er halde 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. husleigelova § 12-5. Dette inneber at lova ikkje vil gjelde for Arbeidsretten,

Rikslønnsnemnda og Husleigetvistutvalet i saker desse organa behandlar 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. Sidan forliksråda ikkje lenger er å rekne som domstolar vil deira verksemd vere omfatta av denne føreseгна. Dokument som fell inn under denne føreseгна er vidare dokument som gjeld forkynningar i Noreg og utlandet som blir handterte av politiet og andre forvaltningsorgan, lensmannsskjønn og 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. Føreseгна inneber vidare at dokument i saker om erstatning for urettvis straffeforfølgning, inndraging og andre saker som blir behandla 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 eigenskap av part eller i annan eigenskap enn rettsstellorgan utarbeider eller mottok slike dokument.

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

Føresegnene i offentleglova som er gitte for å gjennomføre vidarebruksdirektivet (EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor) har eit noko annleis verkeområdet enn lova elles, av di verkeområdet til desse føresegnene er knytt opp til verkeområdet til vidarebruksdirektivet, jf. offentleglova § 2 sjette ledd. 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 offentleglova § 2, gjeld desse føresegnene for alle verksemdar som er omfatta av vidarebruksdirektivet. Bakgrunnen for denne regelen er at dei nemnde føresegnene i lova skal gjennomføre vidarebruksdirektivet, og at verkeområdet til direktivet er fastsett på ein litt annan måte enn det som følgjer av dei generelle reglane i § 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 definert som "staten, regionale eller lokale myndigheter, offentligrettslige organer og sammenslutningar danna av éin eller flere slike myndigheter eller offentligrettslige organer". I artikkel 2 nr. 2 er offentligrettslege organ definert som

”ethvert organ

- a) som er opprettet særlig 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 hovedsakelig 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 verksemdar som hovudsakeleg er finansiert av offentlege styresmakter er omfatta av direktivet som famnar vidare enn det generelle verkeområdet til offentleglova.

### **3.6 Tilhøvet til miljøinformasjonslova**

Lov 9.mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltaking i offentlege beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven), gir rett til innsyn i miljøinformasjon. Miljøinformasjonslova omfatar etter § 5 langt fleire verksemdar enn kva offentleglova gjer, medan det materielle verkeområdet er langt snevrare, då miljøinformasjonslova berre gir rett til innsyn i noko som faller innunder lova si definisjon av miljøinformasjon slik dette er definert 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. For det andre er sjølv innsynsretten sterkare etter miljøinformasjonslova enn etter offentleglova. I tillegg til at det må kunne gjerast unntak for den aktuelle miljøinformasjonen etter offentleglova, er det eit vilkår for unntak at dei interessene som blir tilgodesett ved nekting av innsyn veg tyngre enn dei miljø- og samfunnsmessige interessene som blir tilgodesett ved innsyn, jf. § miljøinformasjonslova § 11 andre ledd. Etter miljøinformasjonslova § 12 skal vidare miljøinformasjon om visse tilhøve alltid givast ut. Sakshandsamings- og klagerreglane i miljøinformasjonslova (§§ 13 til 15) er dessutan òg noko annleis enn dei tilsvarende 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 opp mot reglane i offentleglova, men også opp mot reglane i miljøinformasjonslova. Dette vil sjølv sagt ikkje vere naudsynt i høve der 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.

## **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, annan 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.

Offentlegprinsippet vart grunnlovsfesta i 2004 i samband med endringa av Grunnlova § 100 om ytringsfridomen. Grunnlova § 100 fekk 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 skjønsvurdering. 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 unntak frå innsyn. Òg i desse tilfella må eventuelle unntak frå hovudregelen om innsyn ha dekning i dei unntaksføresegna som finnst 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 aktuelle opplysningane er omfatta av ei unntaksføresegn.

Offentleglova pålegg som hovudregel ikkje offentlege verksemdar å offentleggjere dokument av eige tiltak. Lova gir alle som ynskjer det eit rettskrav på å få gjere seg kjent med dokumenta. Dei 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 verksemdar å offentleggjere dokument eller

opplysingar av eige tiltak, sjå punkt 4.5.1 om offentleg elektronisk postjournal. Framgangsmåten ved krav om innsyn er nærare behandla i kapittel 9 i rettleiaren.

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

Etter offentleglova § 3 andre punktum kan "alle" krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ. Denne føresegna skal takast på ordet. Dette inneber at kven som helst kan krevje innsyn i dokument hos verksemdar som er omfatta av lova, anten det gjeld journalistar eller andre enkeltindivid, selskap eller organisasjonar, norske statsborgarar eller utlendingar, 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. 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 vedkommande registrerar og legitimerar 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 vedkommande organ". Dette inneber at ein kan krevje innsyn hos alle forvaltningsorgan som har dokument 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 anna dokument i kopi, vil òg dette organet ha plikt til å behandle 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 alminnelige kravet til god forvaltningsskikk at organet gir rettleiing til den som krev innsyn om kvar dokumentet kan finnast.

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
- 2) journal og liknande register

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

### **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 § 4.

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 sjåast som eit saksdokument for forvaltningsorganet. Vilråa 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

Dei tre vilråa vil delvis kunne overlappe kvarandre.

#### **4.4.2.2 Dokumentomgrepet**

Omgrepet saksdokument er definert i § 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 teknologinøytralt. Dette inneber at det ikkje har noko å seie korleis informasjonen er lagra, eller korleis han kjem til uttrykk. 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, og informasjon som er lagra elektronisk, på mikrofilm, lydband eller video. Og multimedie-

dokument, 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 nokon 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 i høve til dei unntaksføresegnene som knyter unntakshøvet til det enkelte dokument i ei sak, og òg 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 skriftleg framstilling kan reknast som eitt dokument sjølv om ho er på mange sider. Som hovudregel vil eit vedlegg til eit brev vere å sjå på som eit eige dokument, men dette kan ikkje avgjerast på generelt grunnlag. Dersom brevet ikkje gir nokon sjølvstendig informasjon, til dømes av di det er eit reint oversendingsbrev, men viser til vedlegget, kan det tale for at brevet og vedlegget er å rekne som eitt og same dokument.

Retten til innsyn er som den klare hovudregel avgrensa til å gjelde dokument som alt eksisterer når det blir bedt om innsyn. Dette inneber at eit forvaltningsorgan som hovudregel ikkje har plikt til å utarbeide nye dokument på bakgrunn av eit innkome innsynskrav. Dette gjeld sjølv om slik utarbeiding kan gjerast ganske lett. Etter offentleglova § 9 vil likevel organet 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 4.4.4 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 det er høve til å krevje innsyn i. Vurderinga av kva som skal reknast som saksdokument har to sider. For det fyrste gir føresegna ei avgrensing etter innhaldet.

For at eit dokument som er kome inn til eller lagt fram for organet skal reknast som eit saksdokument for dette organet, er det etter § 4 andre ledd fyrste punktum eit vilkår at dokumentet etter sitt innhald gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet. I offentlegheitslova 1970 kom dette ikkje uttryklikeleg fram, men lova vart likevel tolka

slik at innsynsretten berre omfattar dokument som etter sitt innhald har ei tilknytning til verksemda organet driv.

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 eigeskap 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 uttrykkjeleg 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 omhandlar eller inneheld opplysningar om saksområde som òg forvaltningsorganet arbeider med. 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 inneheld slike opplysningar, skal det ikkje mykje til før 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 politikar 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 blir gitt til ålmenta.

Så lenge eit dokument ikkje er å rekne som eit privat dokument, vil dokument som er hos eit forvaltningsorgan som utgangspunkt vere å sjå på eit saksdokument for dette organet. Det er ikkje noko krav at dokumentet må gjelde ei konkret sak i organet. Det er tilstrekkeleg at dokumentet knyter seg til ansvarsområda til organet eller til verksemda meir generelt. Så lenge dette kravet er oppfylt, har det heller ikkje noko å seie at dokumentet ikkje har vore gjenstand for sakshandsaming i organet. Sjølv om dokumentet berre er teke "til orientering", vil det likevel kunne vere eit saksdokument for organet.

Om eit dokument er journalført eller ikkje, har ikkje noko å seie for om dokumentet skal reknast som eit saksdokument for organet.

For det andre inneheld føresegna i andre ledd òg ei regulering av frå kva tid innsynsretten i eit dokument tek til å gjelde. Sjå punkt 4.4.2.4 nedanfor om dette.

I § 4 tredje ledd er det lista opp nokre dokument som ikkje skal reknast som saksdokument for forvaltningsorganet. 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 offentleggjing 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. Opprekninga er ikkje uttømmmande.

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

##### ***4.4.2.4.1 Hovudregel***

Hovudregelen om når 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 mottek utanfrå og dokument som organet sjølv opprettar.

Dokument som organet mottek utanfrå, blir etter § 4 andre ledd fyrste punktum rekna som saksdokument for organet når dei er komne inn til eller lagde fram for organet. Eit dokument er kome inn til eller lagt fram for organet når det er motteke per post, telefaks, elektronisk post eller på annan måte. Eit dokument som blir overlevert til ein som er tilsett i organet, til dømes i eit møte, blir rekna som eit saksdokument når det har vorte brakt til organet. Eit dokument som berre har vorte vist fram for ein tenestemann, og som vedkommande ikkje får med seg, kan derimot ikkje sjåast som kome inn til eller lagt fram for organet.

Dokument som eit forvaltningsorgan har tilgang til gjennom ein ekstern database, vil ikkje kunne reknast som å ha kome inn til eller vere lagt fram for organet. Dersom eit slikt dokument er lasta ned og lagra, vil det likevel vere å sjå på som eit saksdokument for organet, så lenge det ikkje er lasta ned frå ein ålment tilgjengeleg database.

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 som hovudregel bli sendt ut av organet for at det skal reknast for å vere sendt. Dersom dokumentet 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 undertekna. Dersom ein kopi av dokumentet blir faksa eller sendt på e-post før det blir postlagt, vil dokumentet vere sendt frå det tidspunktet det 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, så lenge det blir samla inn att når møtet er over.

Det er ikkje alle dokument som blir laga for å bli sendt ut av organet. Enkelte dokument skal 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 ferdigstilt når det ikkje lenger er aktuelt å gjere endringar eller tilføyningar i det. På dette punktet skil den nye lova seg frå offentlegheitslova 1970, der slike dokument fyrst vart rekna som saksdokument når saka som dokumentet var ein del av, var ferdigbehandla.

Eksempel på dokument som denne regelen vil gjelde for, er interne instruksar, retningslinjer 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 leinga 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 interne dokument i § 14, sjå punkt 7.2 nedanfor.

#### **4.4.2.4.2 Utsett innsyn**

##### **4.4.2.4.2.1 Innleiing**

Offentleglova § 5 utset i tre forskjellige situasjonar 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.

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

Offentleglova § 5 fyrste ledd inneheld reglar som gir forvaltninga høve eller plikt til å bestemme at innsyn fyrst skal gjelde frå eit seinare tidspunkt enn det som følgjer av § 4. Er vilkåra i føresegna oppfylt kan innsyn utsetjast for alle dokumenta i saka.

Etter § 5 fyrste ledd kan organet fastsetje at det fyrst 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 difor kan skade klare samfunnsinteresser eller private interesser. Vilkåra for å utsetje innsynstidspunktet er denne føresegna er svært strenge. Den tilsvarande føresegna i offentlegheitslova 1970 § 4 har så godt som aldri vorte brukt.

To vilkår må begge vere oppfylte for at tidspunktet for innsyn skal kunne utsetjast. For det fyrste må det vere grunn til å tru at dokumenta som ligg føre på tidspunktet da 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 etter denne føresegna. Det er heller ikkje tilstrekkeleg 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 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 lenger vere høve til å nekte innsyn med heimel i § 5 fyrste ledd. På den andre sida kan ein i vurderinga av om dokumenta gir eit klart misvisande bilete, ikkje ta omsyn til at biletet blir balansert gjennom opplysningar i dokument som det blir nekta innsyn i etter andre føresegner.

For det andre er det eit vilkår for å utsetje innsynstidspunktet 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 offentliggjeriing av dokumentet vil føre til skade av andre grunnar, vil det ikkje vere høve til å utsetje innsynstidspunktet 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 føreseгна, 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. Føreseгна vil òg kunne brukast på eit tidleg stadium i tenestemannssaker om avskil eller liknande, og i granskingssaker.

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

Føreseгна i § 5 andre ledd fastset at dokument som er utarbeidde av eller til Riksrevisjonen i saker som han vurderer å leggje fram for Stortinget, fyrst skal vere offentlege hos forvaltninga når saka er motteke i Stortinget. Og her vil det utsette innsynet gjelde for alle dokumenta i saker som er omfatta av føreseгна. Det er ein føresetnad for å kunne utsetje innsynstidspunktet etter denne føreseгна 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 riksrevisjonsloven § 18 andre ledd er dette tilstrekkeleg. Dersom Riksrevisjonen ikkje har 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. Forvaltningsorganet har heller ikkje høve til å gi meirinnsyn i slike dokument.

Plikta for forvaltninga til ikkje å offentliggjere slike dokument, gjeld fram til saka er motteke i Stortinget eller ho blir ferdigbehandla utan å bli lagt fram for Stortinget. Riksrevisjonslova § 18 andre ledd krev ikkje at Riksrevisjonen varslar forvaltningsorganet om at saka er motteken 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 føreseгна etter at saka er kome fram til Stortinget. Dersom saka blir ferdigbehandla utan at ho er blitt 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 ferdigbehandla utan at ho blir lagt fram for Stortinget, er dokumentet offentlig frå det tidspunkt Riksrevisjonen har varsla forvaltningsorganet om dette. Når 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 ferdigbehandla.

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

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

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 offentliggjørast på eit bestemt tidspunkt, og det er viktig at dei ikkje blir kjende før denne hendinga. Eit eksempel på tilfelle der denne føresegna kan nyttast, er dokument som avslørar kor mykje regjeringa skal gi til den årlege TV-aksjonen.

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

Offentleglova § 9 inneheld ei prinsipiell nyskaping. Etter denne føresegna vil eit organ som mottek eit innsynskrav etter omstenda ha plikt til å etablere eit nytt dokument dersom dette er naudsynt for å etterkome innsynskrav. Etter offentlegheitslova 1970 hadde aldri offentlege verksemder nokon slik plikt.

Etter offentleglova 9 har organet plikt til å etablere eit nytt dokument dersom det er naudsynt for å etterkome eit innsynskrav, såframt dokumentet kan etablerast ved å lage ei samanstilling av opplysningar som finst elektronisk lagra i databasane til organet, og denne samanstillinga kan lagast ved enkle framgangsmåtar. Plikta til å etablere eit nytt dokument gjeld såleis berre når ei samanstilling kan etablerast ut frå opplysningar som finst elektronisk lagra i databasane til organet. Offentlege verksemder vil dermed aldri ha plikt til å lage samanstillingar ut frå opplysningar som finst lagra på andre måtar, til dømes i form av papirdokument. I tillegg vil det berre vere ei plikt til å lage samanstillingar når det 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 treng å gjere er for å få samanstillinga etablert er å gi enkle kommandoar, til dømes skildringar av kva resultat ein ynskjer. Dersom det trengst meir tidkrevjande operasjonar frå sakshandsamarane vil det ikkje vere nokon plikt til å etablere slike samanstillingar.

Føresegna i § 9 vil til dømes vere aktuell hos organ som har databasar med statistisk informasjon, og som 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 saksopplysingar på ulike måtar, og som til dømes 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 noko dokument med slik informasjon som blir etterspurt ikkje finst, 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 kunne nektast 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 tilvisning til at resultatet vil kunne haldast utanom innsyn. Dette gjeld jamvel om fleire eller nokre av opplysingane som skal inngå i samanstillinga isolert vil kunne haldast utanom innsyn, av di det av den grunn ikkje er gitt at heile resultatet av ei slik samanstilling vil kunne haldast utanom innsyn.

#### **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.

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 virke etter sitt føremål. Dette gjeld særleg fordi det i utgangspunktet er eit krav etter offentleglova § 31 at den som vil ha innsyn kan identifisere saka eller sakene vedkommande 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 ført i tillegg til journalen, slik som presedensregister eller saksoversikter for sakshandsamarar, vil falle 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.

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

Det følgjer av offentleglova § 10 fyrste ledd at forvaltningsorgan og verksemder som er omfatta av offentleglova skal føre journal etter reglane i arkivlova, lov 4. desember 1992 nr. 126, med forskrifter. Den aktuelle forskrifta er forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlege arkiv. Alle organ og verksemder som er omfatta av verkeområdet til offentleglova har dermed plikt til å føre journal. Dette gjeld sjølv om den aktuelle verksemda ikkje er omfatta av arkivlova sitt verkeområde. Ein del verksemder som er omfatta av offentleglova, særleg slike som er omfatta på grunnlag av § 2 fyrste ledd bokstav c eller d, vil ikkje vere omfatta av arkivlova. For å få eit sikkert grunnlag for journalføringsplikt for desse verksemdene, er det difor naudsynt at journalføringsplikta òg går fram 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 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 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, slike dokument skal journalførast. For nokre organinterne dokument er det likevel journalføringsplikt, jf. arkivforskrifta § 2-6 fyrste ledd fjerde punktum. Dette gjeld dokument som 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. For dei tilfella der det er journalføringsplikt og når eit organ vel å journalføre organinterne dokument som

er unnatekne frå journalføringsplikt 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
- datering 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 eit slikt dokument fyrst er journalført, vil òg innføringane om slike dokument vere offentlege, med mindre arkivforskrifta § 2-7 andre ledd eller offentlegforskrifta § 9 gir høve til å gjere heilt eller delvis unntak frå innsyn for nokon av dei frå innsyn.

Når det gjeld kva opplysningar om det enkelte dokument som er offentlege, er utgangspunktet at alle opplysningar som det er *plikt* til å journalføre etter arkivforskrifta § 2-7 fyrste ledd, er offentlege. Opplysningar som det ikkje er plikt til å journalføre, til dømes opplysningar om kven som er sakshandsamar eller om sakshandsamingsfristar, er det heller ikkje 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 undergitt lovheimla teieplikt, eller som elles kan unntakast frå innsyn, kan ein utelate eller nøytralisere enkeltopplysningar i den offentlege journalen.

Forvaltninga har plikt til å sørgje for at opplysningar som er undergitt lovbestemt teieplikt, ikkje blir kjent. 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 informasjon andre stader 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 ingen 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 tilsvarende 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/tryggingslova), 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 tryggleikslova med forskrifter.

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

### **4.5.1 Tilgjengeleggjering 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. Vedkommande har ikkje rett til sjølv å gjere søk i dei elektroniske journalane til organet.

I offentlegforskrifta § 6 er det likevel, i medhald av offentleglova § 10 andre ledd, 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. Dei som har plikt til å gjere dei elektroniske journalane sine tilgjengelege på Internett etter denne føresegna er alle departementa, Statsministarens kontor, alle statlege direktorat og statlege tilsyn som har heile landet som verkeområde, samt fylkesmennene, jf. offentlegforskrifta § 6 fyrste ledd fyrste punktum. Offentlegforskrifta § 6 fyrste ledd andre til fjerde punktum inneheld ei nærare avgrensing av kven som er omfatta av ordninga. Etter andre punktum omfattarplikta til å gjere journalen tilgjengeleg på internett berre den sentrale eininga i eit direktorat eller eit tilsyn som også har regionale einingar. Dermed er til dømes fylkesvise avdelingar og andre lokalavdelingar ikkje omfatta av plikta. Tredje punktum fastslår at Utanriksdepartementet kan fastsetje at òg utanriksstasjonar som fører eigen elektronisk journal, skal gjere han tilgjengeleg for ålmenta på Internett, og fjerde punktum fastslår at det overordna departementet i tvilstilfelle avgjer om eit underlagt organ pliktar å gjere journalen tilgjengeleg på Internett. Når det gjeld organ som ikkje har noko direkte overordna departement, vil det vere det aktuelle fagdepartementet som avgjer spørsmålet. Sjå nærare om dette i den kongelege resolusjonen 17. oktober 2008 s. 81-82

Dei organa som er omfatta av ordninga skal offentleggjere journalane sine gjennom ein felles sentral portal kalla Offentleg elektronisk postjournal (OEP). Denne er enno under utvikling, og difor vil ikkje § 6 bli sett i kraft samstundes med lova elles.

Offentlegforskrifta § 6 andre ledd slår fast at ein del bestemte organ ikkje i noko tilfelle er omfatta av plikta til å gjere journalane tilgjengelege på Internett. Dette gjeld Regjeringsadvokaten, Riksadvokaten, Etterretningstenesta, Politiets tryggingsteneste (PST), Patentstyret, Nasjonalt tryggingorgan, Norsk pasientskadeerstatning og Pasientskadenemnda. Opprekninga er uttømmende, slik at alle andre statlege organ skal vurderast opp mot vilkåra i fyrste ledd i spørsmålet om dei pliktar å gjere journalen tilgjengeleg på Internett.

Offentlegforskrifta § 6 tredje ledd gir nærare reglar om innhaldet i elektroniske journalar som blir tilgjengeleggjorte på Internett. Desse reglane inneber at dei journalane som blir gjorde tilgjengelege på Internett vil ha eit noko annleis innhald enn journalane slik dei opphavleg vart ført 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 å få sjå journalen der. Vedkommande 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 offentliggjorde i 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 nemnde i arkivforskrifta § 2-7 fyrste ledd andre punktum og tredje ledd fyrste punktum gå fram av journalane i OEP. I journalar som blir gjorde tilgjengelege gjennom OEP skal det etter tredje ledd andre punktum opplysast om kontaktpunkt hos det aktuelle organ for dei som ynskjer å ta kontakt om ei sak eller eit dokument. Det kan vere særskilde kontaktpunkt for dei enkelte saker, til dømes sakshandsamar, 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 saka. Kontaktpunktet vil typisk vere eit telefonnummer, eventuelt òg ei e-postadresse.

Etter § 6 tredje ledd tredje punktum skal utelatinga og fullstendig unntaksheimel gå fram av journalane i OEP når opplysningar er utelatne frå den offentlege journalen, jf. arkivforskrifta § 2-7 andre ledd. Dersom det er teke avgjerd om at eit dokument heilt eller dels skal vere unnateke frå innsyn, blir det i fjerde punktum opna for at journalen også kan innehalde opplysningar om dette i form av fullstendig unntaksheimel og med opplysning om unntaket gjeld heile eller delar av dokumentet. Det er altså ikkje innført nokon plikt til å opplyse i journalen at det er avgjort at dokument er unnateke frå innsyn, berre eit høve til å gjere det. Denne føresegna regulerar ikkje i kva grad dokument bør klassifiserast i høve til offentleglova før det er bede om innsyn, og grip ikkje i det heile inn i dei retningslinene som tidlegare er oppstilt når det gjeld høvet til slik førehandsklassifisering. Retningslinene er med andre ord framleis at dokument ikkje bør førehandsklassifiserast, det vil si at ein ikkje bør seie noko om at det skal, eller kan, gjerast unntak frå innsyn for eit dokument før det er bede om innsyn i dokumentet, med mindre det er klart at dokumentet inneheld teiepliktige opplysningar eller det kan haldast utanom innsyn og det er klart at det ikkje er aktuelt å utøve meirinnsyn.

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, offentleg elektronisk journal. 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. Til dømes må dermed ein kommune som vel å leggje journalen sin eller eit liknande register, som ei enklare

postliste, ut på Internett, syte for at opplysingar som nemnde i § 7 andre ledd ikkje går fram av journalen eller postlista som blir lagt ut på Internett. Kva opplysingar som er omfatta av § 7 andre ledd, og som dermed ikkje kan gå fram av journalar eller liknande som blir lagt ut på Internett, er omtala under punkt 4.5.2, der § 7 blir omtala.

Personnamn vil ofte gå fram av journalar, særleg i mottakar og avsendarfeltet i journalane. For å vareta personvernomsyn, særleg ved å gjere det vanskelegare å byggje personprofilar ved hjelp av journalane som blir lagt ut gjennom OEP, er det i forskrifta § 6 fjerde ledd tredje punktum fastsett at OEP-systemet skal innrettast slik at det ikkje skal vere mogleg å få treff på personnamn i innførslar i journalane som er eldre enn eit år. Det vil seie at ein ved søk på eit personnamn som går fram av eit av journalfeltet i OEP, vil få treff på dokumentet før det er gått eitt år frå då dokumentet vart journalført, men når det har gått meir enn eitt år vil ein 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 vil til dømes seie at kravet om at det skal vere ei slik søkjesperre ikkje vil gjelde for ein kommune som legg ut journalen sin på Internett.

#### **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 underlagt teieplikt (slike opplysningar kan heller ikkje gjerast offentlege på annan måte, jf. punkt 6 nedanfor). Føresegna i offentlegforskrifta § 7 fyrste ledd klargjer at det er høve til slik offentleggjing. Det er opp til det den enkelte verksemd 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 opplysingar enn dei som er underlagde teieplikt ikkje kan offentleggjerast på Internett. Denne opprekninga femner også om enkelte opplysingar som kan offentleggjerast på anna måte. Avgrensingane i offentlegforskrifta § 7 andre ledd gjeld både når opplysingar blir offentleggjorde på Internett ved at journalar blir lagt ut, jf. offentlegforskrifta § 6 fjerde ledd fyrste og andre punktum, og ved at dokument blir lagde ut på Internett. For journalar som blir lagde ut 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.

Offentlegforskrifta § 7 andre ledd bokstav a seier at opplysingar som er underlagde teieplikt ikkje kan leggjast ut på Internett. Dette følgjer også av offentleglova § 10 tredje ledd fyrste punktum og av sjølvne reglane som fastset teieplikt.

Etter bokstav b kan heller ikkje opplysningar som det kan gjerast unntak frå innsyn for etter offentlegforskrifta § 9 gjerast tilgjengelege på Internett.

Vidare skal etter bokstav c ikkje opplysningar som nemnde i personopplysingslova § 2 nr. 8 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 ofte vere underlagt teieplikt, men ikkje alltid, til dømes vil opplysningar om straffbare handlingar som er utført i næringsverksemd som regel ikkje vere underlagt teieplikt, og det same gjeld medlemskap i fagforeiningar.

Etter 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, og kan misbrukast. Fødselsnummer utgjer fødselsdato og personnummer. Fødselsdato åleine er det tillete å offentleggjere på Internett. Andre nummer med tilsvarande funksjon vil til dømes vere såkalla duf-nummer som utlendingar blir tildelte av UDI.

Bokstav e bestemmer at 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, ikkje skal gjerast tilgjengeleg på Internett. Sidan det er tillete å leggje ut opplysningar om lønn og godtgjering til personar i leiande stillingar, er det spørsmål om kva som er meint med leiande i denne samanheng. Det må leggjast til grunn ein vanleg forståing av kva som er ein leiande stilling. I det offentlege vil dette i allfall femne om politiske stillingar i stat og kommune og høgare administrative stillingar som til dømes avdelingsdirektør, ekspedisjonssjef, rådmann og etatssjef i kommunar og fylkeskommunar. I sjølvstendige rettssubjekt vil dette iallfall femne om alle som inngår i leiinga i eit selskap. I tillegg vil heile styret vere omfatta.

Endeleg fastset 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 9.2.2 nedanfor om denne føresegna.

Tredjeperson tyder i denne samanhengen nokon andre enn den verksemda som eventuelt skal leggje opplysningane ut. Dersom vedkommande tredjepart samtykkjer i at opplysningane leggjast ut på Internett, vil det vere høve til det. Det krevst eit uttrykkeleg samtykke frå den som elles har krav på vern.

Dersom ei verksemd fyrst vel å tilgjengeleggjere nokon dokument på Internett, er det, i medhald av offentleglova § 10 tredje ledd andre punktum, 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 lagt 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 uttømmande. Slike opplysningar må sjølvstendig gå fram på Internett i tilknytning til dokumenta som blir offentleggjort der, slik at opplysningane blir tilgjengelege 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 artiklane 10 og 11 i vidarebruksdirektivet 2003/98/EF. I offentlegheitslova 1970 fanst det inga tilsvarende føresegn, men òg etter denne lova følgde det av dei alminnelege innsynsreglane at innsyn berre kunne nektast dersom det fanst heimeel for det i lov, og av ulovfesta prinsipp at det ikkje var høve til å praktisere meirinnsyn ulikt i høve til ulike aktørar. I realiteten inneber difor ikkje føresegna nokon stor endring av rettstilstanden.

Føresegna i § 6 har, i likskap med dei andre føresegnene som er gitt 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 allmenn-kringkastarar, 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 almenne forvaltningsrettslege prinsipp. På den andre sida vil direktivet i andre samanhenger gjelde for verksemder som ikkje er omfatta av offentleglova, jf. direktivet artikkel 2 nr. 1 og 2. Det følgjer av § 2 sjette ledd at føresegnene som er gitt for å gjennomføre direktivet skal gjelde for alle verksemder som er omfatta av direktivet, sjå punkt 3.5 ovanfor.

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

Paragraf 6 fyrste ledd slår fast at det ved handtering av krav om innsyn etter offentleglova ikkje er høve til noka slags forskjellshandsaming mellom samanliknbare innsyns-krav.

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 forvaltningsorganet 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, men det kan òg trekkjast vekslar til andre sakskategoriar.

Forskjellshandsaming kan for det fyrste innebere at samanliknbare innsynskrav blir behandla ulikt med omsyn til om ein i det heile blir gitt 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, i den utstrekning dokumentet ikkje inneheld opplysningar som er underlagde teieplikt. Føresegna i § 6 fyrste ledd vil i desse tilfella vere til hinder for at samanliknbare innsynskrav blir forskjellsbehandla 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 i fyrste ledd 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 blir gitt 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 ein avtale med eit organ om å få alle dokument av ein bestemt type oversendt automatisk utan å måtte setje fram eit krav om innsyn i det enkelte tilfelle, kan ein i utgangspunktet ikkje nekte andre aktørar same service dersom dei ber om det.

I 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 når føremålet med kravet ikkje har samanheng med dei offentlege oppgåvene til verksemda. Dette inneber at offentlege og offentleg tilknytte verksemder skal behandlast likt med private aktørar når det gjeld tilgang til informasjon når 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 fyrste ledd presiserar 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 annan 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 så langt innsynsretten rekk. 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. Dersom eit forvaltningsorgan gjer slike tenester, skal alle aktørane bli stilte likt.

I 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 rekningssvarande 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 føreseгна, følgjer det av andre punktum at det kvar 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 stade, 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 inngåtte i medhald av dette leddet, skal vere offentlege. Dette inneber at slike avtalar alltid skal vere offentlege, uavhengig av kva som ville følgt av reglane i lova elles. I fjerde punktum er det presisert at heller ikkje avtalar om einerett som blir gjorde etter føreseгна 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 offentlig 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 dokumentinnsyn, kan brukast til eitkvart føremål, dersom ikkje anna lovgiving eller retten til ein tredjeperson er til hinder for det. Føreseгна er ny i høve til offentlegheitslova 1970, men sjølv om denne lova ikkje inneheldt nokon uttrykkjeleg regel om dette, var utgangspunktet likevel det same. Føreseгна inneber såleis ikkje noko nytt i høve til tidlegare gjeldande rett, men klargjer dette viktige prinsippet.

Føreseгна 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. Føreseгна gjeld på den andre sida ikkje når innsyn er gitt etter spesielle regler om rett til å sjå dokument i eigen sak, slik som reglane i forvaltningslova §§ 18 flg. Dersom dokumenta er offentlig 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. Særleg åndsverkløva vil vere til hinder for bruk av dokument. Vidare kan det vere at innhaldet i ulike dokument, både originaldokument og samanstillingar av informasjon, i enkelte tilfelle kan stride mot føreseгner i straffelova, som til dømes føreseгnene om ærekrenkingar eller rasisme. Informasjon kan vidare sjølvsaгt ikkje nyttast til framsetjing av truslar eller liknande, og vidareformidling av informasjon kan vere i strid med andre lov-

føresegner i straffelova, i ytste konsekvens med føresegnene om terrorisme. Personopplysningslova er eit anna eksempel på ei lov som set grenser for bruk av informasjon.

For det andre går det fram av § 7 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.

§ 7 andre ledd fastset at dersom verksemder som er omfatta av vidarebruksdirektivet har standardlisensar for bruk av informasjon, skal desse vere tilgjengelege i digitalt format, og dei må kunne behandlast 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 hovudregel under offentlegheitslova 1970 var at det ikkje kunne krevjast betaling i form av gebyr eller anna for å gje innsyn i offentlege dokument. Dette skulle gjelde sjølv om forvaltningsorganet vart påført direkte kostnader til kopiering, oversending osv. Regelen kom til uttrykk i § 8 tredje ledd, som likevel opna for å innføre forskrifter om betaling for kopiar, avskrift eller utskrift. Gjennom forskrift 19. desember 1986 vart det opna for å ta betaling for kopi til anna lagringsmedium enn papir, men berre til å dekkje faktiske kostnader til sjølve kopieringa, ikkje for tidsbruken. Andre generelle reglar om betaling for innsyn vart ikkje gjeve, men på enkelte spesialområde vart forskrift om dette innført.

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 § 8 tredje ledd i offentlegheitslova 1970, gjennom å seie at det berre kan krevjast betaling for innsyn etter denne lova dersom det har heimel i forskrift etter andre eller tredje ledd. Dette inneber at det aldri vil vere lov å krevje betaling der dette ikkje følgjer av forskrifta, 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 betalt avhenge av kva som er fastsett om dette i den aktuelle lova eller forskrifta. Offentleglova § 8 fjerde ledd fastset likevel eit tak for kor høg betaling som kan krevjast i slike tilfeller. Denne føresegna gjeld etter sjetle 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 sjette ledd skal verksemdar 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 verksemdar skal òg grunnlaget for utrekning 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 føresegnar i forskrift om at det kan krevjast betaling for innsyn i visse situasjonar. Desse forskriftsheimlane er brukt ved at det er gitt reglar om betaling i offentlegforskrifta § 4.

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. 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, medan tredje ledd opnar for å fastsetje forskrifter som gir rett til å krevje betaling for dokument, 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 den innsynsrett som følgjer av lova medrekna at det blir utøva meirinnsyn ved unntakshøvet etter lova ikkje blir brukt. Høvet til å ta betalt for tenester som går ut over innsynsretten etter offentleglova eller anna lovgiving 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 kopier til papir, og for utsendinga, når talet på kopiar overstig hundre ark i A4-format i éi sak. I slike tilfelle kan det etter 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 denne 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 betalingsgrensa 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 tilfellet. Det vil ikkje vere høve til å krevje forskotsbetaling med mindre det er klare haldepunkt for at den som krev innsyn manglar betalingsevne og innsynskravet er svært omfattande eller spesielt, slik at det dreier seg om ekstraordinært store kostnader.

Etter andre ledd fyrste punktum kan det vidare krevjast betaling for utskrifter eller kopier til papir når det 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. I kravet til at dette i vesentleg grad skal overstige vanlege kopieringskostnader ligg det at det skal ein god del til for at dette blir aktuelt. Etter andre punktum gjeld det same ved kopiering til anna lagringsmedium enn papir, noko som vil omfatte CD, DVD, minnebrikke osv. I mange tilfelle vil ein ikkje ha krav etter offentleglova på slike kopiar som er nemnde i andre ledd fyrste og andre punktum, sjå punkt 9.3.2 nedanfor om dette. Føresegnene 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. Dersom det blir kravd betaling etter andre ledd, skal betalinga etter tredje punktum ikkje overstige dei faktiske kostnadene organet blir påført ved kopieringa og eventuelt utsendinga, medan fjerde punktum seier at det ikkje kan takast omsyn til tida som går med til å behandle innsynskrav, skrive ut eller kopiere dokument og til å sende ut dokument. Handsaming av eit innsynskrav er ein del av den vanlege verksemda til organet, og skal ikkje medføre ekstrainntekter. Utanom porto vil aktuelle kostnader kunne vere at ein må setje bort eit kopieringsoppdrag av di verksemda sjølve 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 for å kunne gjennomføre skanning å ta kopiar, avskrifter eller utskrifter i eit omfang som gir betalingshøve etter denne føresegna.

Tredje ledd fyrste punktum fastslår at arkivdepot kan krevje betaling for avskrifter, utskrifter og kopier til papir av arkivmateriale etter satsar fastsette av Kultur- og kyrkjedepartementet. Dette gjeld såleis berre når det blir kravd innsyn hos arkivdepot. Etter andre punktum gjeld andre ledd andre til femte punktum tilsvarende, sjå ovanfor om desse reglane. Ein tilsvarende regel som tredje ledd er, gjennom endringsføresegna for andre forskrifter i offentlegforskrifta § 14, 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 sjuande ledd i paragrafen.

Etter 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 produserar 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 utarbeidd. Etterspørjarane kan typisk vere presse 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 å 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 av offentleglova, typisk informasjon som er utarbeidd i samband med offentlig myndigheitsutøving. Det kan 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 fjerde ledd, skal betalingssatsane 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 fortjeneste frå den eine aktøren. 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 synast å byggje på eit anna syn her. Heimelsgrunnlaget i offentleglova § 8 tredje ledd opnar likevel berre for at kostnadene med ei rimeleg fortjeneste kan dekkjast ein gong, slik at det som er framhalde ovanfor i rettleiaren her må vere rett. Om det i tilfelle der produksjonen av fyrste utlevering med tillegg av ei rimeleg fortjeneste blir kravd dekt av den fyrste aktøren, vil vere høve til å ta betalt av andre som deretter krev innsyn, vil vere avhengig av om vilkåra i offentlegforskrifta § 4 fyrste eller andre ledd er oppfylt. 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 i høve til korleis andre som seinare får innsyn i det kan bruke det.

Vidare kan det etter femte ledd krevjast betaling for geodata (kart m.m.) og eigedomsinformasjon. Fyrste punktum seier at det generelt er høve til å krevje betaling for slik informasjon. Etter andre punktum skal betalingssatsane i utgangspunktet òg her vere slik at inntektene ikkje overstig dei faktiske kostnadene ved, innsamling, produksjon,

reproduksjon og formidling av informasjon. 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 forteneste. Etter tredje punktum kan organ som har utarbeiding og utlevering av geodata eller eigedomsinformasjon som ei hovudoppgåve i si verksemd, 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. 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 Polarinstitut, samt andre aktørar som driv med tilsvarende tenester som desse.

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 oppfylt gjeld høvet til å ta betaling uavhengig av kva type informasjon det er tale om. Etter andre punktum gjeld reglane om betalings-satsar i femte ledd tredje punktum tilsvarende, 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.

I den kongelege resolusjonen 17. oktober 2008 s 77-78 er det gjort nærare greie for kva som ligg i betalingstaket som er fastsett i offentlegforskrifta § 4 fjerde, femte og sjette ledd.

## **4.9 Meirinnsyn**

### **4.9.1 Innleiing**

Offentleglova § 11 stiller krav om at forvaltningsorganet skal vurdere meirinnsyn. Dette inneber at sjølv om det er høve til å gjere unntak frå innsyn, skal forvaltninga av eige tiltak vurdere å likevel gi innsyn i heile eller delar av dokumentet. Føresegna stiller dermed opp ei *plikt* for forvaltninga til å *vurdere* meirinnsyn. Bakgrunnen er at alle unntaksreglane i offentleglova, utanom § 13 om teieplikt, er såkalla "kan-reglar", noko som inneber at dei berre gir høve, inga plikt, til å gjere unntak frå innsyn for dokument eller opplysingar. Slik unntaka er utforma vil dei òg i ein del tilfelle gi høve til å gjere unntak utan at det i det konkrete tilfelle er noko reelt og sakleg behov for det. Det er difor særskilt 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 enkelte tilfelle, og let vere å gjere det dersom det ikkje ligg føre noko unntaksbehov i det konkrete tilfelle.

Plikten til å vurdere meirinnssyn 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 meirinnssyn så langt teieplikta rekkjer.

Etter § 11 skal forvaltningsorganet vurdere om å gi "heilt eller delvis" innsyn. I dei fleste tilfella gjeld unntaksføresegnene berre for dei opplysningane i eit dokument som er omfatta av føresegna, slik at resten av dokumentet allereie er offentlege fordi dei ikkje fell inn under unntaksheimelen. Nokre av unntaksføresegnene, til dømes unntaka for interne dokument, gir likevel høve til å gjere unntak for heile dokumentet. Dersom omsyna bak føresegna berre gjer seg gjeldande for enkelte av opplysningane i dokumentet, inneber § 11 at forvaltninga skal vurdere å gi innsyn i resten av dokumentet. Det same gjeld i dei tilfella der § 12 gir høve til å gjere unntak for heile dokument (sjå punkt 5.2 nedanfor).

Meirinnssynsføresegna i § 11 inneber dermed ei plikt til alltid å vurdere meirinnssyn, og ei oppmoding til å gi innsyn i dei tilfella der det ikkje ligg føre eit reelt og sakleg behov for å nekte innsyn i heile eller delar av dokumentet.

#### **4.9.2 Moment ein skal leggje vekt på i meirinnssynsvurderinga**

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

Sentralt i meirinnssynsvurderinga er i kva grad dei omsyna som ligg til grunn for 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 oppmerksam på at dette er ei vurdering som ofte vil endre seg med tida. Som regel vil skadeverknadene ved å gi innsyn bli svekka etter kvart som tida går, og det vil ofte vere større grunn til å gi meirinnssyn etter at ei sak er avslutta.

Vurderinga må gjerast konkret i samband med det enkelte innsynskravet. Ein kan likevel òg leggje vekt på meir langsiktige skadeverknader av å gi innsyn.

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

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.

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

#### **4.9.3 Framgangsmåte ved vurdering av meirinnsyn**

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

For å sikre at meirinnsyn blir vurdert, bør ein når ein mottek eit innsynskrav ta utgangspunkt i behovet for å gjere unntak, og vurdere om det ligg føre eit reelt og sakleg behov for å nekte innsyn i dokumentet. Fyrst dersom ein kjem til at det gjer seg gjeldande eit slikt behov, må ein forsikre seg om at det er heimel 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. Ein slik framgangsmåte vil samstundes ofte vere enklare å praktisere for forvaltninga, fordi det berre blir naudsynt å vurdere om det er heimel 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 uttrykkeleg 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 særskilte saksområde eller typar av dokument.

Når lova fastset at forvaltningsorganet har ei plikt til å vurdere meirinnsyn i dokumentet, er dette 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

meir uklart i kva grad det er 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. I alle tilfelle bør forvaltninga vere tilbakehalden med bruken av ein slik eventuell rett til å gi instruks om bruk av unntaksføresegnene i lova.

#### **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 forvaltnings-skikk 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**

Som allereie nemnt, kan eit forvaltningsorgan berre nekte innsyn i eit dokument dersom det er heimel for dette i lov eller i medhald av lov. 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.

Offentleglova inneheld to typar unntak frå hovudregelen om at saksdokument for eit forvaltningsorgan 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 meirinnsynsprinsippet i kapittel 4.
- Unntaksføresegna i § 13 slår fast at forvaltninga skal nekte innsyn i opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov. Føresegna om meir-innsyn gjeld ikkje for slike opplysningar. Tvert imot kan det vere straffbart å gi ut opplysningane.

#### **5.2 Unntakseining og høve til å nekte innsyn i resten av dokumentet**

Utgangspunktet for reguleringa av unntakshøvet etter offentleglova er at det ikkje skal rekkje lenger enn det som er naudsynt for å verne dei interessene som ligg bak unntaksreglane. Unntakshøvet er difor i mange tilfelle avgrensa til dei opplysningane det vil vere skadeleg å gi innsyn i, og ikkje knytt til dokumentet i si heilskap, slik utgangspunktet var i offentlegheitslova 1970. I føresegnene i § 13, § 15 andre ledd, §§ 20 og 21, § 22 andre punktum, § 23 fyrste og andre ledd, § 24 fyrste og tredje ledd og § 26 andre ledd er unntakshøvet knytt til opplysningar. I mange tilfelle er det likevel behov for å la unntakseininga vere dokument. 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 og tredje ledd, der unntakshøvet i alle tilfella er knytt til heile dokument. I desse tilfella vil det følgje av meirinnsynsprinsippet i § 11 at forvaltninga skal vurdere å gi delvis innsyn dersom behovet for unntak berre er knytt til delar av dokumentet. Om unntakshøvet er knytt til heile dokumentet eller til opplysningar går direkte fram av lova ved at denne vekslar mellom å seie at det er høve til å gjere unntak for "dokument" og "opplysningar" i dei forskjellige paragrafane.

Når unntakshøvet i utgangspunktet knyter seg til opplysningar, vil det i nokre tilfelle likevel oppstå eit behov for å nekte innsyn i heile dokumentet. Vilråa for å gjere unntak for heile dokument i tilfelle der unntakshøvet i utgangspunktet gjeld opplysningar er regulert i offentleglova § 12.

Sjølv om unntakshøvet i utgangspunktet gjeld opplysningar kan det etter § 12 bokstav a gjerast unntak for heile dokument dersom dei delane av det aktuelle dokumentet som ikkje fell inn under eit unntak åleine vil gi eit klart misvisande inntrykk av innhaldet. Det er ikkje tilstrekkeleg etter dette alternativet at resten av dokumentet i nokon grad gir eit misvisande inntrykk, den misvisande effekten må vere "klar". Føresegna gir såleis eit nokså snevert unntakshøve. I vurderinga må ein leggje vekt på om feilaktige slutningar på grunnlag av dokumentet kan skade enkeltpersonar eller vitale interesser elles.

Det avgjerande er om innhaldet i dokumentet er misvisande, og ikkje fara for at media eller andre vil kunne kome til å referere innhaldet på eit klart misvisande vis.

Bokstav b gir høve til å gjere unntak for heile dokumentet dersom det vil vere urimeleg arbeidskrevjande å skilje ut dei opplysningane som er omfatta av ei unntaksføresegn. Denne føresegna er ny samanlikna med offentlegheitslova 1970, og vil til dømes kunne nyttast 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. Også denne føresegna gir eit snevert høve til å gjere unntak frå utgangspunktet om delvis innsyn.

Bokstav c fastset at ein kan gjere unntak for heile dokumentet dersom dei opplysningane som blir unnatekne utgjer den vesentlegaste delen av dokumentet. I grensetilfelle må ein leggje vekt ikkje berre på omfanget av sladdinga, men òg på kor sentrale dei utelatne opplysningane er. Tilsvarende regel fanst i offentlegheitslova 1970 §§ 5 a og 6 a.

I dei tilfella der eit dokument ikkje vil gi nokon meining eller berre heilt uvesentleg informasjon som formalia og liknande etter at det er gjort unntak for dei aktuelle opplysningane vil det vere naturleg å gjere unntak for heile dokumentet. Slike tilfelle kan i prinsippet falle innanfor både bokstav a og c, men det mest nærliggjande vil her vere å nytte bokstav c som unntaksheimel for heile dokumentet.

Reglane som følgjer av § 12 må praktiserast med det for auge at den nye lova for å auke innsynet i større grad enn den tidlegare knyter unntakshøvet til opplysingar og ikkje heile dokument, og at dette er innført for å utvide innsynsretten. Dette inneber at § 12 ikkje må praktiserast slik at utgangspunktet og hovudregelen om delvis innsyn blir undergrave. Med andre ord vil det ikkje vere heilt liketil å gjere unntak for heile dokument etter § 12.

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

Eit grunnleggjande prinsipp i offentleglovgivinga 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 allereie på grunn av utforminga av vilkåra berre gir høve til å nekte innsyn i dei tilfella der det ligg føre slik fare for skade. Dette er likevel ikkje alltid mogleg, og 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 føreseigna skal verne om. Eit slikt skadekrav kan og må formulerast på ulike måtar. Utforminga av skadekrava i dei enkelte føresegnene blir behandla i samband med dei ulike unntaksføresegnene.

## **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 forvaltninga ein rett til å nekte innsyn, inneber § 13 fyrste ledd at forvaltninga 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.

#### **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. Føreseigna slår berre fast at dersom opplysningane er underlagde teieplikt etter lov eller forskrift, så er det forbode å gi andre innsyn i dei.

### **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.

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 uttrykkeleg 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. I denne tolkinga må ein mellom anna leggje vekt på føremålet til lova, verkeområdet og forarbeid til lova. I mangel av konkrete haldepunkt, må ein leggje til grunn at ein generell forskriftsheimel ikkje gir rett til å innskrenke den innsynsrett som elles ville følgje 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. Føresetnaden er blant anna at omfanget av teieplikta er sakleg grunnlagt i karakteren til verksemda og i samsvar med almenne prinsipp om ytringsfridom. Instruksen kan gjelde ei bestemt opplysning eller sak, eller han kan gjelde meir generelt for ei bestemt type opplysningar.

Ein slik instruks om teieplikt som er fastsett utan heimel i lov (eller forskrift gitt i medhald av lov), gir ikkje grunnlag for å gjere unntak frå innsyn etter offentleglova.

Ei avgjerd etter kommunelova om å halde eit møte i eit kommunalt organ for lukka dører vil ikkje føre til at møtedokumenta er unnatekne frå innsyn.

At avsendaren av eit dokument ber om at opplysningane blir behandla 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 tryggingssgrunnar skal han graderast 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 uvedkommande. Det følgjer av tryggleikslova § 12 at slik

informasjon er underlagt teieplikt, og informasjon skal, når han er gyldig gradert, dermed òg vere unnateken frå innsyn etter offentleglova § 13.

Informasjon kan òg bli gradert etter den såkalla beskyttelsesinstruksen av 17. mars 1972. Denne instruksen har derimot ikkje heimel i formell lov, og utgjer difor ikkje nokon sjølvstendig unntaksheimel i høve til offentleglova. Dette inneber at gradering etter beskyttelsesinstruksen berre kan påførast dokument eller opplysningar som det kan gjerast unntak for etter ein av dei andre unntaksreglane i offentleglova.

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 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 nærare skildring av handsaminga av slike innsynskrav.

## **6.2 Lovføresegner om teieplikt**

### **6.2.1 Innleiing**

Det finst ei rekkje ulike lovføresegner om teieplikt.

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 offentlig 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 forvaltningsloven, 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.

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. For at den strenge teieplikta som gjeld for avsendaren skal "følge 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 hovudføresegna 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 midlertidig tilsette tenestemenn, folkevalde og dei som utfører enkeltståande 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 vedkommande blir kjent med i samband med dette arbeidet. Organet skal gjere den sakkunnige kjent 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 opplysningane kjende for utanforståande ved å fortelje om dei eller levere dokument til utanforståande. Men det er ikkje nok at ein let vere å bringe opplysningane vidare: Ein må aktivt hindre at andre får kjennskap til opplysningane. Dette inneber mellom anna at opplysningane som er underlagde teieplikt må oppbevarast 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 uvedkommande.

Teieplikta inneber vidare 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.

Teieplikta gjeld i utgangspunktet overfor alle, òg kollegaer på arbeidsplassen. Det er likevel høve til å gjere opplysningane kjent for andre tenestemenn eller organ i 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 flg. inneheld unntak frå teieplikta, sjå nærare punkt 6.2.5. Mellom anna fell teieplikta bort dersom den som har krav på hemmelegghald, samtykkjer i at opplysningane kan bli gitt ut, jf. § 13 a nr. 1. Men eit samtykke til å gi opplysningane til person A, inneber ikkje at dei utan vidare òg kan bli gitt ut til person B.

Forvaltningsorganet skal sørge 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.

Brot på teieplikt kan føre til straff etter straffelova 1902 § 121.

### **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* mm. 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 personen, til dømes ei straffbar handling.

At opplysningane er rekna som personopplysningar etter personopplysningsloven, fører i seg sjølv ikkje til at dei er underlagde teieplikt etter forvaltningslova. Det ligg heilt 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 gjort anonyme eller gitt 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 ei opplysning er underlagt teieplikt, kan ofte by på tvil. Til rettleiing er det sagt uttrykkjeleg i forvaltningslova § 13 andre ledd fyrste punktum at opplysningar om "fødested, fødselsdato og personnummer, 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 normalt ikkje vere underlagde teieplikt.

Forvaltningslova presiserar at slike opplysningar likevel vil vere underlagde teieplikt dersom dei røpar andre tilhøve som må reknast som personlege. Til dømes kan informasjon om bustaden 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 bustaden til personen.

I vurderinga om opplysningar er underlagt 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 allmenta har i å gjere seg kjent med opplysningane.

Som typiske eksempel på personlege tilhøve kan nemnast opplysningar om fysisk og psykisk helse, seksuell legning, kjensleviv 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 som har kome offentleg fram, 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 knytt 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.

Eit anna døme der opplysningar typisk vil vere underlagde teieplikt er der innvandrarar eller flyktningar har hatt slike stillingar som nemnd ovanfor eller har vore soldatar og teke del i krig i andre land. Forvaltninga må handtere eventuelle problem knytt til dette, men informasjonen skal ikkje gjerast offentleg kjent.

Opplysningar knytt til arbeid og yrke vil heller ikkje lenger vere underlagde teieplikt grunna at dei gjeld personlege tilhøve dersom den aktuelle personen offentleg har meddelt desse opplysningane, til dømes ved å stå fram med yrkestittelen.

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. Tilsvarande 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 Lånekassa ikkje vere å rekne som eit personleg tilhøve. Opplysningar om at personen har misleghalde gjelda til Lånekassa, vil derimot vere personlege og underlagde teieplikt. Tilsvarande 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 slik plikt.

Opplysningar om økonomiske tilhøve knytt 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 gjennomførde kurs – er ikkje underlagde teieplikt. Karakterar frå høgare utdanning er heller ikkje underlagde teieplikt. For karakterar frå grunnskulen eller vidaregåande skule er utgangspunktet det motsette, det vil seie at det i utgangspunktet vil gjelde teieplikt, likevel slik 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 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 8.15.4 nedanfor.

Opplysningar om religiøs eller politisk haldning er som hovudregel underlagde teieplikt, sjølv om dei ikkje avdekkar at personen er medlem i eller tilhøyrer 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. Om eit lesarinnlegg i ei avis eller eit magasin fører til at ein har gitt haldningane til kjenne må reknast som usikkert. Det avgjerande må vere korleis haldningane eventuelt kjem til uttrykk og kva slags lesargruppe avisa eller magasinet har. Dersom ein person skulle ha endra politisk syn sidan han gav det til kjenne vil sjølve opplysninga om han har endra syn ikkje vere underlagt teieplikt, medan opplysningar om det nye synet vil vere underlagde teieplikt på vanleg måte. Tilsvarande vil nok gjelde for opplysningar om at ein person har konvertert eller elles

endra si religiøse oppfatning etter at han gav den tidlegare til kjenne. Når det gjeld opplysningar om medlemskap i friviljuge religiøse organisasjonar må dette behandlast på same måte som opplysningar om medlemskap i trussamfunn, og det same gjeld for opplysningar om medlemsskap i andre typar livssynssamfunn.

Kor vidt opplysningar om medlemskap i fagforeiningar og andre friviljuge 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 normalt 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 markerar 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.

Mykje av det same vil vere tilfelle for andre friviljuge organisasjonar utanom religiøse organisasjonar og andre livssynsorganisasjonar. Opplysningar om medlemskap i store og ukontroversielle organisasjonar som Norges Skiforbund eller andre store idrettslag, Den norske Turistforening eller Raudekrossen seier ikkje noko nærare om ein person, og er difor ikkje omfatta av teieplikt. Snevrare organisasjonar der medlemmane i stor grad dyrkar bestemte særinteresser vil i større grad karakterisere ein person, og opplysningar om slike medlemskap vil difor vere underlagde teieplikt. Medlemskap i miljøorganisasjonar og liknande vil kome i ei mellomstilling. Opplysningar om medlemskap i Norges Naturvernforbund vil neppe vere underlagde teieplikt, medan opplysningar som gjeld meir kontroversielle og politisk omtvista organisasjonar nok vil vere omfatta av teieplikta. Heller ikkje her vil ein ha krav på tystnad om ein har stått fram med medlemskapen eller at ein ikkje lenger er medlem.

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 avsendaren, vil som utgangspunkt ikkje vere underlagde teieplikt. Det kan likevel vere at skrivet inneheld enkelte opplysningar av privat karakter, som vil vere å rekne som personlege tilhøve etter forvaltningsloven § 13.

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 ikkje lenger oppretthaldast fullt ut, i alle fall når det gjeld lovbrøt som er skjedd i næringsverksemd. Det er vorte stadig meir vanleg at brot på lover og forskrifter som blir oppdaga av offentlege kontrollinstansar, blir offentleggjorde av kontrollinstansane. Dette gjeld til dømes mattilsynet sine kontrollar av at restaurantar

og serveringsstadar følger 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 eller andre lovbrøt som er underlagde teieplikt. Ein må ta omsyn både til karakteren av lovbrøtet og den offentlege interesse i at opplysningane blir kjende. Opplysningar om lovbrøt som er gjort 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, slik at det kan vere teieplikt på mistankestadiet, men ikkje når lovbrøtet er konstatert, eller om tilhøvet er konstatert og kva tilknytning til næringsverksemda eller yrkesutøvinga lovbrøtet har. Opplysningar om lovbrøt som ein person har gjort seg skuldig i som privatperson, vil 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 ein person fyller dei vilkåra lova set for å drive ei bestemt verksemd, til dømes om ein person har advokatløyve, er ikkje underlagde teieplikt. Òg 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 ein person har gyldig førarkort eller ikkje. 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 ivaretatt 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 ivareta 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 allmenta er for den aktuelle stillinga, og kor nært knytt 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 allmenta kan ha ei legitim interesse i å gjere seg kjent òg med enkelte handlingar som har funne stad utanfor tenesta.

At ein person har søkt ei offentleg stilling, er ikkje omfatta av teieplikta. Etter offentleg-lova § 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 stilling eller eit opprykk. Opplysningar om personlege tilhøve i sjølve søknaden, vil derimot kunne vere underlagde teieplikt.

Opplysningar om lønn og godtgjering til offentleg tilsette er ikkje underlagde teieplikt. Dette gjeld både der lønna følgjer dei offentlege regulativa og der ho er individuelt fastsett etter eit leiarlønningssystem eller liknande. Det er ikkje avgjerande om lønns-fastsetjinga 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 anledning til å opplyse om den direkte årsaka til reaksjonen, til dømes at personen har utvist grov uforstand i tenesta.

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

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

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

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

Føresegna stiller med andre ord krav både til arten av opplysningar – visse næringsopplysningar – og til den eventuelle verknaden for konkurransen av at opplysningane blir gitt 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 knytt 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, enten 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 holde hemmeleg opplysningar som er allment kjende eller tilgjengelege andre stader. Dersom opplysningane til dømes har vore omtalde i media eller teke 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 forretningstilhøve 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 verneverdig. 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 dermed variere ut frå kva type næringsopplysningar det er tale om.

Kjerneområdet for teieplikta er næringsopplysningar som andre kan nytte på tilsvarende 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 nye produkt som er under utvikling. Dersom

verksemda har fått eller søkt om patent for metoden, vil ho ikkje vere underlagt 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 kritikkverdige forretningsmetodar, jf. òg forvaltningslova § 13 a nr. 3.

Òg opplysningar som kan skade konkurranseevna til verksemda på andre måtar enn ved at andre brukar opplysningane i deira verksemd, kan etter omstenda vere underlagde teieplikt. Det skal likevel ein del til for at ein vil seie at slike opplysningar vil vere teiepliktige, og utgangspunktet vil vere at dei ikkje er det. I desse tilfella må ein gjere ei konkret vurdering av i kva grad omsyna bak teieplikta gjer seg gjeldande, og behovet for hemmelegghald må vegast opp mot den offentlege interessa som er knytt til innhaldet i 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 hemmelegthalde den typen opplysningar det er tale om, samt i kva grad utlevering kan skade tilliten til forvaltninga.

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 forretningspartner 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 marknadsføringstiltak 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 ligge 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 avdekker 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 avdekkar personlege tilhøve hos enkelt-personar.

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 verksemdar 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. Dette er saksdokument for dei aktuelle forvaltningsorgana, og underlagde innsynsrett etter offentleglova. Søknaden og/eller grunngivinga for vedtaket kan likevel innehalde opplysningar som vil vere underlagde teieplikt, til dømes i høve til produksjonen.

## **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 underlagt teieplikt etter forvaltningslova, og dermed skal vere unnateke frå innsyn etter offentleglova, vil det vere omstende som tilseier at teieplikta skal avgrensast. Dette kan gjelde fleire ulike grupper av tilfelle, der fellestrekket er at det ikkje er nokon tilstrekkeleg grunn til at dei aktuelle opplysningane skal haldast løynde. Forvaltningslova § 13 a omhandlar tilfella der slik grunn ikkje føreligg.

Det fyrste tilfellet er fyrste alternativ i § 13 a nr. 1, der det heiter at opplysningar kan gjerast kjent for dei personane opplysningane direkte gjeld. I all hovudsak vil dette vere uproblematisk, då informasjonen oftast vil vere kjent for personane frå før, eller omhandle tilhøve dei i alle tilfelle hadde krav på å bli gjort kjende med. Døme på det siste er helseopplysningar for fysiske personar og rapportar om ureining knytt til produksjonen og liknande for verksemdar. Visse avgrensingsproblem kan likevel oppstå. Eit spørsmål er om foreldre og andre verjer for umyndige etter denne regelen har krav på opplysningar vedrørande den umyndige som elles er underlagt teieplikt, utan at den umyndige sjølv gir samtykke til dette. Når det gjeld barn må svaret vere at

verjer som den klare hovudregel har krav på opplysningar, medan saka stiller seg noko annleis for umyndiggjorte og ungdom rett under myndighetsalder. Spørsmålet må her vurderast etter kva den umyndige sjølv ynskjer og kva slags opplysningar det er tale om. Dersom ein person under 18 år har sjølvråderett på det aktuelle området må forvaltinga generelt kunne nekte å gje verja opplysningar.

Det kan dessutan tenkjast at opplysningane er underlagt teieplikt etter anna rettsgrunnlag enn forvaltningslova § 13, og då gjeld ikkje dette unntaket.

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

Det andre alternativet i § 13 a nr. 1 seier at teieplikta ikkje er til hinder for at opplysningane blir gjort kjent 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 gje slikt samtykke, og at det heller ikkje krevst samtykke frå andre, som til dømes slekt.

Eit spørsmål blir då kven som kan samtykkje på vegne av ei verksemd, men dette vil stort sett bli avklara. Meir tvilsamt er spørsmålet om kven som må samtykkje der den opplysningane gjeld er umyndig eller sinnssjuk/psykotisk. For umyndige må utgangspunktet vere at verja må samtykkje. Særleg der det handlar om mindreårige kan det bli spørsmål om denne på eit tidspunkt sjølv vil kunne gje slikt samtykke, og det avgjerande må då vere kva slags opplysningar det er tale om, og kor moden den unge er. Handlar det om svært personlege opplysningar bør nok verje i alle tilfelle samtykkje. Ei liknande vurdering må gjerast for umyndiggjorte.

Sinnssjuka/psykotiske som ikkje er umyndiggjorte eller har verje må kunne samtykkje så langt dei skjønar kva samtykket inneber. Dersom dei ikkje kan skjøne det vil det ikkje føreliggje noko gyldig samtykke, og eit slikt vil i slike situasjonar dermed vanskeleg kunne givast i det heile.

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. Det gjeld ingen formkrav til eit samtykke, men det må vere avgjeve friviljukt, utan nokon form for press.

Dersom det blir gjort krav på innsyn i dokument som inneheld opplysningar underlagt teieplikt, men situasjonen medfører at teieplikta kan falle bort gjennom samtykkje, skal kravet om innsyn, saman med ei eventuell grunngiving for innsynskravet, leggjast fram for den som har krav på tystnad. Dette følgjer av offentleglova § 13 tredje ledd. På lik line med § 10 i offentlegheitslova 1970 stiller ikkje denne føreseigna opp nokon alminneleg plikt for forvaltinga til å leggje fram kravet om innsyn; denne plikta oppstår berre når den som ber om innsyn oppmodar om at kravet blir lagt fram for den opplysningane gjeld. Dersom innsynskravet blir lagt fram skal den som har krav på tystnad få ein "høveleg frist" til å svare på førespurnaden. Kor lang ein slik frist skal vere vil avhenge av tilhøva rundt personen, og kva slags opplysningar det er tale om.

Om det skal gjerast unntak frå teieplikta krevst eit positivt samtykke frå den som har krav på tystnad. Dersom vedkommande ikkje svarar skal dette reknast som nekting av samtykke, og det er då ikkje aktuelt å gjere unntak frå teieplikta på dette grunnlaget.

#### **6.2.5.3 Avgrensing av teieplikta når opplysningane er gitt i statistisk form eller er gjort anonyme**

Forvaltningslova § 13 a nr. 2 opnar for at teieplikta ikkje skal gjelde for opplysningar som er gitt i statistisk form, eller der individualiserande kjenneteikn er fjerna på annan måte. Vilåret er at behovet for vern er ivareteke gjennom dette. Ved anonymisering må her 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 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 i høve til identifisering der anonymiserte opplysningar kan samanhaldast med allment tilgjengeleg informasjon, og opplysningar underlagt teieplikt dermed kan bli kjent. 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 underlagt 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 kjent alminneleg kjende eller alminneleg tilgjengelege annan stad. 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 er kjende av i eit avgrensa miljø.

Eit anna døme kan vere der nokon går ut med kritikk mot forvaltninga, men presenterer saka på feil måte. I visse tilfelle kan nok forvaltninga då gå ut med korreksjon, jamvel om dette elles ville vere i strid med reglane om teieplikt. Her vil det stå sentralt kva slags opplysningar de er tale om, og korleis dette slår ut for brukaren, om forvaltninga berre korrigerar det som alt er kome fram eller offentliggjør noko anna eller meir om brukaren, om brukaren sjølv har omtala saka offentleg og behovet for å imøtegå det som er kome ut.

I høve til at opplysningane alt er alminneleg tilgjengelege andre stader tenkjer ein på offentlege register, dommar, osv. Dersom inngripande opplysningar får ei langt meir omfattande omtale dersom dei ikkje blir underlagde teieplikt enn dei elles ville fått kan det tale for at forvaltninga likevel ikkje bør gi dei ut, sjølv om dei er tilgjengelege på annan måte. Om opplysningane derimot har vorte alminneleg kjende gjennom media eller på annan måte er det ofte ingen grunn til å halde dei attende, og dette kan særleg vere tilfelle dersom parten sjølv har gått ut med dei. Men ei grundig vurdering, mellom anna av kor ømtolige opplysningane er, må gjerast òg i slike tilfelle.

#### **6.2.5.5 Andre avgrensingar av teieplikta etter forvaltningslova**

Forvaltningslova §§ 13 b og 13 d inneheld nokre ytterlegare reglar om avgrensing av teieplikta. Desse avgrensingane tillet berre at opplysningar som er underlagt teieplikt i visse tilfelle og på bestemte vilkår kan gjerast kjent for bestemte personar, eller kategoriar av organ og personar, til bruk for bestemte føremål. Opplysningar kan på denne bakgrunn, etter dei vilkår som går fram av dei enkelte reglane, gjerast kjent for ein part sjølv eller representantar for denne (§ 13 b fyrste ledd nr. 1), organet som avgjer saka og andre tenestemenn innanfor organet enn dei som avgjorde saka (§ 13 b fyrste ledd nr. 2 og 3), andre forvaltningsorgan og revisjons- og kontrollorgan (§ 13 b fyrste ledd nr. 4, 5, 6 og 7), påtalemakta (§ 13 b fyrste ledd nr. 6) og til forskarar for bruk i forsking (§ 13 d). Det er såleis ikkje tale om nokon allmenn rett til innsyn etter desse reglane.

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

Offentleglova § 13 andre ledd gir føresegnene i forvaltningslova om teieplikt verknad òg for sjølvstendige rettssubjekt som er i nemnde i offentleglova § 2 bokstav c og d, altså rettssubjekt som er underlagde offentleglova på grunn av at offentlege organ gjennom stor eigardel eller innverknad der har meir enn halvparten av røystene i det øvste organet, eller kan utpeike meir enn halvparten av medlemmar med røysterett i øvste organ. Utan denne føresegna ville ikkje reglane i forvaltningslova om teieplikt omfatta slike organ, og dei ville ikkje hatt høve til å gjere unntak frå offentleglova for opplysningar som ville vore omfatta av teieplikt i eit forvaltningsorgan.

§ 13 andre ledd fastslår at føresegnene i forvaltningslova om teieplikt gir slike sjølvstendige rettssubjekt "høve" til å gjere unntak for dokument og opplysningar i same omfang som dei gir forvaltningsorgan det. Dette inneber at desse rettssubjekta ikkje er avskore frå å gi meirinnsyn i opplysningar som er underlagde teieplikt etter forvaltningslova slik vanlege forvaltningsorgan er, og utgjer såleis ei avgrensing av § 13 fyrste ledd, som slår fast at slike opplysningar alltid er unnatekne frå innsyn. Likevel bør dei sjølvstendige rettssubjekta som ein heilt klar regel absolutt ikkje gi meirinnsyn i opplysningar som elles er underlagde teieplikt. At dei formelt har fått høve til å gjere det skuldast at ein ikkje ville påleggje slike organ dei andre pliktene som det medfører å vere fullt ut omfatta av reglane om teieplikt, og det har aldri vore meininga at det skal praktiserast meirinnsyn for slike opplysningar.

### **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 for eit organ. Desse dokumenta blir gjerne delt i to kategoriar. For det fyrste femner dette om dokument som eit organ har utarbeidd til bruk i si eige interne saksførebuing, såkalla organinterne dokument, jf. §

14, og for det andre visse dokument som eit organ har innhenta frå utanforståande til bruk i si interne saksførebuing, jf. § 15.

Unntaka i §§ 14 og 15 avløysar 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 til bruk for saksførebuinga frå andre er vesentleg innsnevra.

§ 16 i lova gjeld berre for kommunar og fylkeskommunar og regulerer korleis unntaksføresegnene i lova §§ 14 og 15 skal brukast i kommunane, 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 15. Omsynet til å kunne ha ei intern sfære der informasjon blir halde fortruleg, som grunn gir 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 nekte innsyn i heile dokumentet.

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

#### **7.2.2.1 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, i tillegg til dei særlege moment som måtte gjere seg gjeldande i det enkelte tilfelle.

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

Dersom eit forvaltningsorgan eller eit sjølvstendig rettssubjekt er under leining 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 knytt til eit organ, til dømes for eit utgreiingsoppdrag, skal reknast som del av organet eller ein sjølvstendig ekstern oppdragstakar. Dersom slike personar er tilsett 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, og i kva grad dei skal vere fortrulege og samarbeide internt med organet.

I nokre samanhengar vil likevel ikkje fast tilsette arbeidstakarar vere å reken som ein del av organet. Mellom anna gjeld dette i høve til dokument vedrørande oppseiing, opprykk o.l., samt reiserekningar og andre krav på refusjon. Korrespondanse mellom arbeidstakar og organ vedrørande drift av verksemda vil i utgangspunktet vere organ-intern, 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 opptrer på vegne av institusjonen som del av deira opphald der, til dømes som tillitsvalde.

#### **7.2.2.2 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. I høve til dokument som gjeld utarbeiding av regjeringsnotat, utkast til slike notat og andre utkast til dokument som blir utveksla i samband med regjeringskonferansar, må såleis alle departementa som er involvert reknast som 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 frittståande 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 hjelpeorgan for departementet, og bli rekna for ein del av departementet. Dersom eit direktorat som organisatorisk sett inngår som ei departementsavdeling likevel fattar 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 i høve til sentraladministrasjonen. Kvar fylkesmann utgjer eit organ for seg, medan avdelingane hos den enkelte fylkesmannen er ein del av det same organet (det enkelte fylkesmannsembetet), på lik line med kva som gjeld for departementa.

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 i saker der dei opptrer som hjelpeorgan for departementet. I saker der utanriksstasjonane fattar sjølvstendige vedtak, til dømes støtte til nordmenn i utlandet, er dei derimot å rekne som eigne organ.

### **7.2.2.3 Kommunar og fylkeskommunar**

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

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

Ei arbeidsgruppe som er oppnemnt av eit organ, til dømes eit departement, for å for å greie ut ei særskild sak må normalt reknast som del av det organet som har oppnemnt ho. Intern korrespondanse mellom gruppa og organet vil følgeleg kunne bli unnateke frå offentlegheit 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.

### **7.2.2.5 Særleg om sjølvstendige rettssubjekt**

Etter offentleglova § 2 fyrste ledd bokstav c og d vil ein rekkje sjølvstendige rettssubjekt, til dømes selskap og stiftingar, bli omfatta av lova. I høve til offentleglova § 14 fyrste ledd må kvart enkelt sjølvstendig rettssubjekt sjåast på som eitt organ. I eit konsern vil dermed kvart enkelt selskap vere eit organ, slik at korrespondanse mellom selskapa aldri vil kunne haldast utanom innsyn etter § 14 fyrste ledd.

### **7.2.2.6 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 utarbeidd av eksterne personar eller organ ikkje er omfatta av unntaket, sjølv om dei blir brukt og inkludert i den interne saksførebuinga. Det er derimot ikkje til hinder for å nekte innsyn at eit dokument inneheld opplysningar som er innhenta eller kome inn frå utanforståande, så lenge sjølve dokumentet er utarbeidd av forvaltningsorganet.

Vidare må det trekkjast ei grense mellom dokument utarbeidd av organet og av tenestemenn som privatpersonar. Dersom nokon til dømes sender ein søknad til organet der vedkommande sjølv er tilsett opptretr denne som privatperson i saka, og søknaden og annan korrespondanse i saka er ikkje å rekne som interne dokument.

I saker om arbeidstilhøve, som tilsetjing, avskil, suspensjon osv. vil tenestemannen ha partsstilling overfor organet, og korrespondansen blir ikkje intern. Det same gjeld for korrespondanse vedrørande permisjonssøknad, reiserekningar osv. Korrespondanse med tillitsvalde frå eit organ si side vil i utgangspunktet vere organinterne dokument. Ved arbeidskonfliktar blir den tillitsvalde likevel å rekne som utanforståande, og korrespondansen blir ikkje intern.

### **7.2.3 Dokumentet må vere utarbeidd til organet si interne saksførebuing og vere internt**

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

For at det skal kunne gjerast unntak 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, som hovudregel, høvet til å gjere unntak etter denne føresegna vere tapt. Dette vil gjelde uavhengig av kven dokumentet er oversendt til, andre offentlege organ eller private, 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 dokumentet ikkje lenger kan bli unnateke frå offentlegheit i kraft av å vere internt. Det same gjeld oversending til andre klageinstansar, som Sivilombodsmannen eller offentlig oppnemnde klagemennder, og til kontroll- og tilsynsorgan som Riksrevisjonen eller statlege ombod og tilsyn, som til dømes Likestillings- og diskrimineringsombodet, Kredittilsynet eller Konkurransetilsynet i samband med desse organa si handsaming av kontroll og tilsynssaker. Tilsvarande vil òg gjelde for meir spesielle kontrollorgan som eit

granskingsutval. I desse tilfelle vil det normalt vere plikt til å gi ut organinterne dokument, slik at det ikkje dreier seg om nokon frivillig utsending. Omsyna som taler 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 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 Statsministaren sitt kontor i høve til 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 derimot 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, ta avskrift eller liknande, sidan det ville få same verknader som å gje ut ein kopi.

Om dokumentet blir sendt over i omarbeidd form endrar ikkje dette på statusen som internt dokument for det opphavlege dokumentet.

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

Offentleglova § 14 andre ledd listar opp visse dokument som ikkje er omfatta av det generelle unntakshøvet for interne dokument, og utgjer dermed unntak frå unntakshøvet etter paragrafens fyrste ledd. Slike dokument eller delar av dokument som er omfatta av § 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 for retten til innsyn for dokument eller del av dokument som inneheld den endelege avgjerda til organet i ei sak. Dokumentet med sjølv avgjerda er ikkje utarbeidd for den interne saksførebuinga, og unntaket i fyrste ledd ville i alle høve ikkje gjelde for dette. Andre ledd bokstav a vil derimot òg omfatte elles organinterne dokument der den endelege avgjerda er påteikna. 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 retningslinjer for sakshandsaminga til eit organ. Det er ikkje krav om at retningslinjene må vere rettsleg bindande. Dei må kunne ha innverknad på sakhandsaminga, 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, retningslinjer for utøving av

skjønn, interne sakshandsamingsfristar og etiske retningslinjer for sakshandsaminga. Retningslinjer som berre gjeld ein eller nokre få bestemte saker vil ikkje vere generelle, og difor falle utanfor bokstav b.

Etter andre ledd bokstav c vil ikkje føredrag til saker som er avgjort av Kongen i statsråd vere omfatta av fyrste ledd. Dette gjeld altså fyrst etter at saka er avgjort. I høve til offentlegheitslova 1970 utgjer dette ei endring, då slike dokument var omfatta av unntaka ein finn 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 ein sak, heller ikkje skal vere omfatta av unntaket i fyrste ledd. Dette gjeld derimot ikkje der presedenskortet samanfatar innhaldet i organinterne dokument, eller elles gir uttrykk for interne vurderingar.

### **7.2.5 Avgrensing av unntakshøvet for organinterne dokument i offentlegforskrifta**

Offentleglova § 14 tredje ledd inneheld ein forskriftsheimel for Kongen, som etter denne føresegna kan gi forskrift om at unntaket etter fyrste ledd ikkje skal gjelde for bestemte organinterne dokument som blir utveksla innan bestemte statlege eller statleg tilknytte organ.

Denne heimelen har vorte nytta gjennom innføringa av offentlegforskrifta § 8, som seier at unntaket i offentleglova § 14 fyrste ledd om organinterne dokument ikkje gjeld 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.

## **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 utarbeidar under sakshandsaminga vil det ofte vere behov for å innhente dokument utanfrå, både frå andre offentlege organ og frå private. Utgangspunktet etter offentleglova 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. Offentleglova § 15 opnar difor for at det i visse situasjonar likevel kan gjerast unntak frå retten til innsyn og for dokument eller delar av dokument som er innhenta frå andre. Unntakshøvet er likevel vesentleg innskjerpa i høve til § 5 andre ledd i offentlegheitslova 1970, som tidlegare regulerte dette spørsmålet.

### **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, men berre så langt dette er naudsynt for å sikre ein forsvarleg intern avgjerdsprosess. Dersom desse vilkåra fyrst er oppfylde kan det gjerast unntak for heile dokumentet, ein er ikkje avgrensa til å kunne ta ut visse opplysningar.

### **7.3.2.2 Dokumentet må kome frå eit underordna organ**

Eit fyrste vilkår for å gjere unntak etter denne føresegna er såleis at dokumentet kjem frå eit underordna organ. Om eit organ er underordna eit anna vil avhenge av om det påstått overordna organet har omgjerings- og instruksjonsrett overfor det andre organet, eller kan påleggje det arbeidsoppgåver på det aktuelle saksområdet. Ordinære direktorat vil til dømes vere underlagt eit departement, og politidistrikta er underlagt Politidirektoratet. Fylkesmennene vil på dei ulike fagområda dei handterer vere underlagde vedkommande fagdepartement, medan dei administrativt sett er underlagde Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Det er ikkje krav om at organet som får dokumentet er direkte overordna det andre, eit dokument frå politiet vil stå i same stilling om det blir innhenta av Justisdepartementet som Politidirektoratet.

Organ som ved handsaming av enkeltsaker har ei uavhengig stilling i høve til forvaltninga elles, som klageinstans og tilsyn, vil i denne samanhengen bli rekna som underordna organ dersom organ innan den øvste statsforvaltninga har høve til å påleggje dei generelle utgreiingsoppgåver. Ved at det er tilstrekkeleg for å bli sett på som underordna organ i offentleglova § 15 si tyding at eit anna organ kan påleggje organet arbeidsoppgåver rekk omgrepet underordna organ vidare i offentleglova enn elles i forvaltingsretten. Til dømes har Patentstyret ei uavhengig stilling i avgjerda av søknader om patent mv. Departementa kan likevel påleggje Patentstyret meir generelle utgreiingsoppgåver og i den samanheng vil Patentstyret vere å sjå på som underordna det aktuelle departementet. Regjeringsadvokaten har også ei uavhengig stilling i sin rådgivingsverksemd. Etter instruksen for regjeringsadvokaten 9. mai 1962 § 2 kan likevel regjeringa og eit departementet påleggje regjeringsadvokaten å gi juridiske utgreiingar. § 15 fyrste ledd vil difor kunne brukast når regjeringsadvokaten gir juridiske utgreiingar til regjeringa eller eit departement.

Derimot skal ikkje eit organ reknast som underordna av di det har lovbestemt eller anna plikt til å kome med fråsegn i ei sak.

Sjølvstendige rettssubjekt, til dømes selskap, som er åtte av eller elles tilknytte stat, fylkeskommune eller kommune skal aldri reknast som underordna organet dei er knytt til etter § 15, og kommunar og fylkeskommunar kan aldri reknast som underordna statlege organ. Eit sjølvstendig rettssubjekt kan heller aldri reknast som underordna organ i høve til eit anna sjølvstendig rettssubjekt, til dømes vil ikkje § 15 fyrste ledd fyrste punktum kunne brukast mellom mor- og dotterselskap i eit konsern. Generelt vil heller ikkje eit organ vere underordna eit anna av di det er underlagt kontroll- og tilsynsmyndigheita til sistnemnde.

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 til bruk for 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 sjølv føremålet med å innhente dokumentet i hovudsak må vere at det skal nyttast i saksførebuinga, elles kan det ikkje gjerast unntak for det. Dersom det seinare blir aktuelt å sende dokumentet ut vil det vere høve til å gjere unntak for det inntil det blir sendt ut. Når det er sendt er det ikkje lenger omfatta av unntakshøvet, jf. ovanfor under punkt 7.2.4. Om det ikkje kan fastleggjast kva hovudføremålet med å innhente dokumentet var, må ein sjå på kva som er vanleg praksis for liknande saker og dokument. Til dømes vil årsrapportar og liknande normalt ikkje bli innhenta berre for oppfølging hos overordna organ, og er dermed neppe omfatta av unntakshøvet.

#### **7.3.2.4 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 rein vidareføring av gjeldande rett under offentlegheitslova 1970. For at dette skal vere tilfellet må det aktuelle dokumentet normalt vere oppretta og innsendt etter oppmoding eller direkte bestilling frå det overordna organet. Dette kan likevel ikkje forståast absolutt. I tilfelle der to forvaltningsorgan har eit fast og tett samarbeid kan det i enkelte tilfelle vere noko tilfeldig kvar initiativet til å produsere eit dokument ligg, og vilkåret kan etter omstenda vere oppfylt i slike tilfelle. Ein ståande instruks om å sende inn dokument til bruk i intern saksførebuing i det overordna organet, vil oppfylle vilkåret, og tilsvarande vil gjelde der eit overordna dokument oppmodar om bistand frå eit underordna, og det deretter går ei rekkje dokument mellom dei, sjølv om det overordna organet ikkje har bedt om å få kvart enkelt dokument. Avgrensinga går mot dokument som det underordna organet sender ut av fullt ut eige tiltak, eller som følgje av lovfesta plikt. Det vil heller ikkje vere høve til å gjere unntak for dokument frå underordna organ som set i gang sakshandsaming hos det overordna.

#### **7.3.2.5 Unntak må vere naudsynt for å sikre ein forsvarleg intern avgjerdsprosess**

Det er ikkje tilstrekkeleg for å gjere unntak etter § 15 fyrste ledd fyrste punktum at dei tre omtala vilkåra er oppfylt. I tillegg blir det kravd at unntak er naudsynt for å sikre ein forsvarleg intern arbeidsprosess. Dette vil med andre ord seie at for å gjere unntak må det vere fare for at innsyn vil vere til skade for dei interessene unntaket skal verne om, i dette tilfellet den interne avgjerdsprosessen hos det overordna organet. Det allmenne kravet om at innsyn må vere til skade, som omtala ovanfor i punkt 5.3, blir altså slik gjort gjeldande for denne unntakskategorien, noko som inneber ei vesentleg innstramming i høve til tidlegare gjeldande rett. Føremålet er då òg at det berre skal vere høve til å gjere unntak der dette omsynet faktisk gjer seg gjeldande.

Unntaket skal ikkje berre verne om omsynet til forsvarleg avgjerdsprosess i den enkelte saka, men òg på lengre sikt. Det vil difor vere relevant å ta omsyn til at innsyn kan skade framtidige interne avgjerdsprosessar, ved at rett til innsyn fører til at organ ein samarbeidar tett med kan bli meir tilbakehaldne med å kome med frimodige råd og vurderingar.

Vilkåret vil kunne vere oppfylt der det er eit tett samarbeid mellom organa, som i tilfelle der dei utvekslar utkast til ei endeleg avgjerd eller framlegg, for å få merknader eller innspel. Andre tilfelle der det gjerne er oppfylt er der underordna organ direkte gir råd eller vurderingar om kva avgjerd som bør fattast eller kva som skal vere endeleg innstilling til politisk handsaming frå det overordna organet si side, til dømes frå eit departement. I høve til talar og liknande, der eit underordna organ bidreg med innspel, gjeld dette meir generelt der innhaldet elles kan bli kjent før talen er halden, eller at bidrag som ikkje blir brukt kan bli kjent seinare.

Dersom det ikkje er noko tett samarbeid mellom partane, og det underordna organet berre gir reint faglege råd og vurderingar vil det derimot oftast ikkje vere høve til å gjere unntak. Dokument som berre inneheld generelle premissar som skal inngå i avgjerdsgrunnlaget til mottakaren, vil det som hovudregel heller ikkje vere aktuelt å gjere unntak for, om det då ikkje går fram at materialet skal nyttast i innstilling til politisk handsaming eller i taler. Endelege konsekvensutgreiingar vil det heller ikkje kunne gjerast unntak for.

Der berre avgrensa delar av eit dokument inneheld opplysningar det er naudsynt å gjere unntak for er det viktig å vere merksam på meirinnsynsregelen i § 11, og dei moglegheitene til avgrensa innsyn denne gir.

### **7.3.3 Unntak for dokument som eit departement har innhenta frå eit anna departement**

Offentleglova § 15 fyrste ledd andre punktum opnar for at det kan gjerast unntak frå innsyn òg for dokument som eit departement har innhenta frå eit anna departement til bruk i si interne saksførebuing. Unntakshøvet omfattar òg her heile dokument. Skadevilkåret, at unntak må vere naudsynt for å sikre ei forvarleg intern avgjerdsprosess gjeld på same måte her, og både dette og dei andre vilkåra for å gjere unntak, slik desse er omtala i førre punkt, skal forståast på same måte i denne samanhengen. Eit viktig poeng i denne samanhengen er at departementa ofte samarbeidar tett i mange saker, og at mange av sakene dei handterer inngår som del av politiske prosessar. Vilkåret om at unntak må vere naudsynt for å sikre ei forvarleg intern avgjerdsprosess vil difor i praksis oftare oppfylt her enn ved korrespondanse mellom underordna og overordna organ.

Ei annan side ved dette er at der to departement samarbeidar om ei sak kan det ofte bli aktuelt å hente inn dokument frå eit underordna organ til eit av dei. Slike dokument vil vere omfatta av unntakshøvet hos det andre departementet, jamvel om dette ikkje er direkte overordna det underordna organet som har utarbeidd dokumentet. Dette vil

gjelde både der dokumentet går gjennom det overordna departementet, og der det går direkte til det andre.

### **7.3.4 Unntak for del av dokument som inneheld råd og vurderingar**

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

§ 15 andre ledd gir eit generelt 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. Òg her er det innteke eit vilkår om at det må vere fare for skade ved innsyn dersom det skal kunne gjerast unntak, i form av at unntak må vere påkravd av omsyn til ei forsvarleg varetaking av det offentlege sine interesser i saka. Dette medfører ei vesentleg innstramming av unntaksmoglegheita i høve til § 5 andre ledd bokstav b i offentlegheitslova 1970, som ikkje oppstilte noko liknande vilkår for å gjere slikt unntak, og der det avgjerande var kven dokumentet var innhenta frå, ikkje innhaldet av det. Unntaket i § 15 andre ledd kan i prinsippet brukast i uavhengig av kven utanfor organet eit dokument kjem frå, og det spelar inga rolle om det kjem frå andre forvaltningsorgan, ein advokat eller frå andre private. Unntakshøvet avheng utelukkande av innhaldet i dokumentet. Sidan unntaksvilkåra i § 15 andre ledd er strengare enn i § 15 fyrste ledd, vil unntaket i § 15 andre ledd i praksis ikkje ha noko å seie for dokument som blir utveksla mellom underordna og overordna organ og mellom departement.

#### **7.3.4.2 Unntaket gjeld for råd og vurderingar**

Unntakshøvet gjeld for råd og vurderingar av korleis eit organ bør stille seg i ei sak. Dette vil til dømes omfatte råd om og vurderingar av kva alternativ organet i ein bestemt situasjon bør velje, kva avgjerd det bør treffe og kva konsekvensar dei ulike alternativa vil medføre. Det krevst ikkje at saka skal ende opp i eit bindande vedtak, saksomgrepet vil òg omfatte til dømes utarbeiding av handlingsplanar og stortingsmeldingar. Fråsegner som ikkje har karakter av råd og vurderingar av korleis organet bør stille seg 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, som generelle utgreiingar av rettsspørsmål, vil det difor som hovudregel ikkje vere høve til å gjere unntak for.

Dersom slike generelle vurderingar er fletta saman med råd og vurderingar av korleis mottakaren bør stille seg vil dei likevel kunne bli unnateke frå innsyn, og dette kan gjelde heile dokumentet. Rettslege utgreiingar i enkeltsaker er eit døme på dokument 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 oppfylt.

For endelege konsekvensutgreiingar vil det heller ikkje etter føresegna i andre ledd kunne gjerast unntak.

#### **7.3.4.3 Unntaket må vere påkravd av omsyn til forsvarleg ivaretaking av offentlege interesser**

Som nemnt ovanfor er det vidare eit vilkår for å gjere unntak etter andre ledd at dette er påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking av det offentlege sine interesser i saka. Etter dette er det ikkje berre mottakarorganet sine interesser som skal vurderast, det vil òg vere høve til unntak der innsyn vil skade interessene til andre offentlege organ som er omfatta av saka. Vilkåret at unntak må vere "påkraud" er strengt, og set krav om at det må vere ei nokolunde reell fare for at innsyn vil føre til skade av ei visst omfang på dei aktuelle interessene. Det vil kunne stille seg ulikt om dette er oppfylt ettersom tida går. Skaderisikoen kan til dømes opphøyre ei tid etter at saka er endeleg avgjort.

#### **7.3.4.4 Dokumenta må vere innhenta av mottakarorganet til bruk i intern saksførebuing**

På same måte som ved unntaksvurderinga etter § 15 fyrste ledd gjeld det òg etter andre ledd vilkår om at det aktuelle dokumentet må vere innhenta av mottakarorganet, og at dette må skje til bruk i den interne saksførebuinga. Når det gjeld kravet om at dokumentet må vere innhenta av mottakarorganet vil dette vere meir absolutt her, sidan slike råd og vurderingar det her er tale om typisk berre blir gitt etter oppmoding om det. Om desse vilkåra elles visast det til kva som er sagt i omtala av fyrste ledd.

#### **7.3.5 Unntak for tilknytte dokument**

Offentleglova § 15 tredje ledd seier at unntaka i paragrafen fyrste og andre ledd gjeld tilsvarande for dokument vedrørande innhenting av dokument som nemnde i fyrste og andre ledd, 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 nemnt i andre ledd. Dette inneber at det for ein del dokument som elles ikkje ville vore omfatta av unntakshøva, men som er nært knytte til dokument det kan gjerast unntak for, òg kan gjerast unntak frå innsyn. Sidan unntaka gjeld tilsvarande vil òg skadevilkåra i fyrste og andre ledd gjelde for dei aktuelle dokumenta, alt etter kva kategori dei fell innanfor. Dette avgrensar følgjeleg unntakshøvet til dei tilfella der dette er oppfylt. Møte mellom dei ulike aktørane kan vere eit alternativ til å oversende dokument, slik at ein gir råd, innstillingar osv. direkte på møtet. Det er då naturleg at det gjeld same unntakshøve for referat frå slike møte som for dokument ein oversender. Føresegna om innkallingar til og referat frå møte inneber ei presisering, men neppe nokon realitetsendring, i høve til § 5 andre ledd andre punktum i offentlegheitslova 1970.

#### **7.3.6 Unntakshøvet gjeld ikkje for høyringsdokument**

§ 15 fjerde ledd fastslår at paragrafen elles ikkje gjeld for dokument som ledd i allmenn høyring i ei sak. Dette inneber at fråsegner frå høyringsinstansar ikkje er omfatta av unntakshøva som elles gjeld, noko som sjølv sagt heng saman med at høyringane er offentlege, og at unntak i slike situasjonar oftast høver dårleg. Skulle det vere naudsynt med unntak av omsyn til personvern e.l. vil dette kunne skje etter andre reglar i lova. Tilsvarande føresegn fanst i § 5 andre ledd tredje punktum i offentlegheitslova 1970.

Fjerde ledd omfattar ikkje dokument som blir lagt fram frå eit departement til andre departement i samsvar med utgreiingsinstruksen. Dette er ikkje allmenne høyringar, og det kan gjerast unntak for slike dokument etter dei allmenne reglane i fyrste til tredje ledd.

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

### **7.4.1 Generelle utgangspunkt**

I utgangspunktet gjeld offentleglova §§ 14 og 15 òg for kommunar og fylkeskommunar. I offentlegheitslova 1970 var det ikkje særlege reglar for unntakshøvet for interne dokument i kommunar og fylkeskommunar ut over 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 høve til unntaket for organinterne dokument. Dette medførte med nokre få unntak at all saksførebuande korrespondanse innanfor kommunar og fylkeskommunar kunne haldast utanom innsyn etter regelen om unntak for organinterne dokument. Eit av hovudføremåla med den nye lova er å auke retten til innsyn i kommunal sektor. Dette er bakgrunnen for offentleglova § 16. Denne føresegna regulerer unntakshøvet for interne dokument i kommunar og fylkeskommunar, og fastset tilfelle der unntakshøvet etter desse paragrafane ikkje skal kunne brukast på korrespondanse som blir utveksla innan ein kommune eller fylkeskommune. Samla sett inneber § 16 at unntakshøvet for interne dokument i vesentleg grad blir snevra inn innanfor kommunal sektor, og at biletet av ein kommune eller fylkeskommune som eitt organ blir sterkt nyansert.

### **7.4.2 Offentleglova § 16 fyrste ledd - Dokument i kommunal sektor der unntaka i §§ 14 og 15 ikkje gjeld**

Paragraf 16 fyrste ledd fyrste punktum reknar opp fire grupper av dokument det ikkje kan gjerast unntak for etter §§ 14 og 15, sjølv om vilkåra i desse måtte vere oppfylte. Det kan derimot gjerast unntak etter andre unntaksreglar i lova, om vilkåra i den aktuelle føresegna er oppfylt.

Fyrste punktum bokstav a seier at det ikkje kan gjerast unntak for saksframlegg med eventuelle vedlegg som blir sendt til eit kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalt organ. Denne føresegna, som er i samsvar med § 5 tredje ledd i offentlegheitslova 1970, gjeld både for saksframlegg frå administrasjonen til folkevalde organ, og frå eit folkevalt organ til eit anna. Dersom ein kommune har innført kommunal parlamentarisme vil kommunerådet/byrådet vere å rekne som eit folkevalt organ, med den konsekvens at det ikkje kan gjerast unntak for saksforslag frå administrasjonen til kommune- rådet/byrådet. Dersom kvart enkelt medlem av kommunerådet/byrådet har fått tidelt leiaransvar for delar av administrasjonen, slik situasjonen er i Oslo, vil dette likevel stille seg annleis. Det kan då gjerast unntak etter dei vanlege reglane om organinterne

dokument, dersom vilkåra elles er oppfylt, for saksforslag frå administrasjonen til den aktuelle byråden. Samtidig kan det ikkje gjerast unntak for dokument frå den enkelte byråd til det samla byrådet.

Bokstav b seier at sakslister til møte i folkevalde organ i kommunar og fylkeskommunar ikkje er omfatta av unntakshøvet etter §§ 14 og 15. Dette er heilt i samsvar med kva som følgde av § 2 andre ledd andre punktum i offentlegheitslova 1970.

Etter bokstav c kan det ikkje nektast innsyn i dokument som blir sende frå eller til kommunale og fylkeskommunale kontrollutval, revisjonsorgan og klagenemnder. Føresegna gjeld alle slags dokument som blir sende frå kontrollutval, revisjonsorgan og klagenemnder til andre einingar i kommunen eller fylkeskommunen. For dokument som derimot blir sendt frå andre organ til kontrollutval, revisjonsorgan eller klagenemnd gjeld føresegna berre for dokument som er utarbeidde for at dei skal oversendast til utvalet/organet/nemnda. Dokument som derimot er interne, og utarbeidd uavhengig av kontroll-, revisjons- eller klagesaker, men som blir oversendt frå ei kommunal eining til kontrollutval, revisjonsorgan eller klagenemnd, kan det såleis gjerast unntak frå òg etter oversendinga. I fyrste ledd andre punktum er det elles 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, og som det er sagt ovanfor skal eit organ med tilhøyrande sekretariat reknast som eitt og same organ.

Fyrste punktum bokstav d fastslår at unntaka i §§ 14 og 15 heller ikkje gjeld der ei eining innanfor ein kommune eller fylkeskommune opptrer som ekstern part i høve til ei anna slik eining. Dette tek sikte på tilfelle der ei slik eining i høve til den andre eininga opptrer på same måte som utanforståande, t.d. ved å søkje byggjeløyve. Føresegna er i samsvar med både tidlegare gjeldande rett og det som elles ville gjelde utan ei slik uttrykkjeleg føresegn.

### **7.4.3 Offentleglova § 16 andre ledd og tredje ledd - Dokument i kommunal sektor der unntaket i §§ 14 ikkje gjeld**

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

Paragraf 16 andre ledd slår fast at unntaket i § 14 ikkje gjeld for dokument frå eller til kommunale eller fylkeskommunale særlovsorgan eller eit kommunalt eller fylkeskommunalt føretak etter kommunelova kapittel 11. Den delen av føresegna i § 16 andre ledd som gjeld særlovsorgan utgjer ei presisering av kva som gjaldt for dokument frå eller til slike organ etter offentlegheitslova 1970. Kommunale 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 særlovsorganana 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 gjere unntak etter § 14 vil berre gjelde for dokument som administrasjonen ikkje har utarbeidd for særlovsorganet. Når administrasjonen opptrer som sekretariat for eit særlovsorgan, vil § 14 kunne brukast på dokument mellom administrasjonen og særlovsorganet.

Føreseгна representerer nok på den anna side ei utviding av innsynsretten når det gjeld kommunale føretak etter kommunelova kapittel 11, sidan slike føretak ikkje er eigne rettssubjekt, men utgjer ein del av kommunen eller fylkeskommunen. Dokument frå eller til slike føretak hadde utan denne føreseгна truleg hadde vore omfatta av § 14, men § 16 andre ledd klargjer at unntaket ikkje skal gjelde for slike dokument. Dersom administrasjonssjefen eller ansvarleg kommuneråd/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 klageinstans.

Føreseгна må òg gjelde der dokument blir utarbeidd av administrasjonen, men berre så langt administrasjonen gjer dette for eit særlovsorgan som er omfatta av føreseгна, og dermed i den aktuelle saka opptrer som ein del av dette organet. Korrespondanse mellom administrasjonen og særlovsorganet kan derimot, dersom desse i den konkrete saka er å rekne som eitt og same organ, ikkje vere omfatta av føreseгна, sidan desse berre blir sendt internt i organet. § 14 vil dermed gjelde for slike dokument på vanleg måte, om dokumenta då ikkje er omfatta av eit av alternativa i § 16 fyrste ledd. Denne føreseгна i § 16 andre ledd gjeld berre i høve til unntak etter § 14. Dersom det skjer dokumentutveksling mellom eit særlovsorgan eller eit kommunalt eller fylkeskommunalt føretak og ei kommunal eller fylkeskommunal eining som må reknast som overordna organ, vil unntaket i § 15 fyrste ledd kunne brukast dersom vilkåra der er oppfylde. Andre unntak i lova vil òg kunne brukast på vanleg måte.

Føresegnene i § 16 får ingen verknader i høve til kommunale selskap organisert som aksjeselskap, allmennaksjeselskap, selskap etter selskapslova eller interkommunalt selskap. Slike selskap er sjølvstendige rettssubjekt, ikkje delar av ein kommune eller fylkeskommune. Dokument mellom slikt selskap og eining i kommune eller fylkeskommune vil aldri vere omfatta av unntaket i § 14, og slike dokument er dermed heller ikkje omfatta av § 15 fyrste ledd.

#### **7.4.3.2 § 14 gjeld ikkje for dokument frå eller til ei eining med sjølvstendig avgjerdsmyndigheit**

Etter § 16 tredje ledd fyrste punktum gjeld unntaket i § 14 heller ikkje for dokument frå eller til ei kommunal eller fylkeskommunal eining på område der eininga har sjølvstendig avgjerdsmyndigheit. Dette inneber ei vesentleg utviding av innsynsretten i dokument hos kommunar og fylkeskommunar i høve til tidlegare gjelande rett, og medfører eit kraftig inngrep både i hovudregelen om at ein kommune eller fylkes-

kommune er å rekne som eitt organ etter offentleglova og i unntaket for interne dokument.

Det avgjerande for om dokumenta til ei eining skal vere omfatta av unntaket i § 14 er altså om eininga har sjølvstendig avgjerdsrett, og dermed om ho har fått delegert avgjerdsrett innanfor det aktuelle området. Dersom så er tilfellet vil den aktuelle eininga måtte sjåast på som eit eige organ i høve til unntaket for organinterne dokument i § 14, men dette vil berre gjelde i saker som er omfatta av saksområde der eininga har sjølvstendig avgjerdsrett. Gjeld dokumentet fyrst eit område der eininga har slik rett vil dette vere det avgjerande, ikkje om det er aktuelt for eininga å fatte nokon avgjerd i den konkrete saka. I saker der eininga ikkje har nokon avgjerdsrett, t.d. i plansaker, budsjettsaker og saksområde der det ikkje er delegert myndigheit vil korrespondanse mellom eininga og andre delar av kommunen vere omfatta av det vanlege unntaket i § 14 fyrste ledd.

Dei ulike etatane/einingane/avdelingane innanfor kommune eller fylkeskommune vil gjerne ha fått delegert avgjerdsrett innanfor sine saksfelt, og skal i så tilfelle reknast som eigne einingar etter § 16 tredje ledd, men ikkje dersom slik delegasjon ikkje er til stades. Der det er delegert slik avgjerdsrett til delar av kommunen eller fylkeskommunen vil òg administrasjonssjefen vere å rekne som eiga eining, og som overordna organ i høve til dei ulike avdelingane.

Kommuneråd/byråd vil som nemnt ovanfor vere eit eige organ der det er innført parlamentarisme, og dette vil òg utgjere ei eining etter § 16, sidan det vil ha avgjerdsrett. Om den enkelte byrådsavdelinga som reknast som ei eining vil vere avhengig av om den enkelte byråden har fått avgjerdsrett. Mykje av det same vil gjelde for kommunedelar/bydelar der slike er oppretta. Desse vil bli å rekne som eigne organ dersom dei har fått tildelt avgjerdsrett på det aktuelle området. Dersom kommunedelane har organisert seg med underliggjande einingar vil det avgjerande for spørsmålet om unntak frå innsynsretten etter § 14 for korrespondanse mellom desse einingane vere om dei har fått tildelt avgjerdsrett.

Òg institusjonar som skular, sjukeheimar osv. vil bli å rekne som eigne organ i høve til § 14 dersom den aktuelle korrespondansen gjeld saker der dei har fått delegert avgjerdsrett.

Fyrste punktum har berre innverknad for unntaket for innsyn etter § 14. For § 15 og andre unntaksreglar i lova får dette ingen konsekvensar.

Paragraf 16 tredje ledd andre punktum fastset to unntak frå regelen i fyrste punktum. Unntaket i § 14 skal etter andre punktum likevel gjelde der administrasjonssjefen eller kommunerådet gjennomfører kontrolltiltak overfor ei eining. Dette er ikkje relatert til den generelle oppfølginga frå administrasjonssjefen si side, men kontrolltiltak i medhald av kommunelova § 23 nr. 2 andre punktum. Vilråa i denne må følgjeleg vere oppfylt for at dette skal bli aktuelt. For det andre vil unntaket i § 14 gjelde for utkast til

vedtak og for utkast til innstillingar som blir lagde fram for administrasjonssjefen eller kommunerådet før det blir fatta vedtak, eller før ei innstilling blir lagt fram for eit folkevald organ. Dette er dokument som ofte har klart preg av å vere interne, og som det kan vere knytt spesielle unntaksbehov til. Innsynsbehovet vil dessutan vere godt ivareteke gjennom dei andre føresegnene i § 16.

Etter § 16 tredje ledd tredje punktum gjeld unntaket i § 14 òg for merknader frå administrasjonssjefen eller kommunerådet til slike utkast som er nemnde i andre punktum. Dette kjem dels som ei følgje av at det kan gjerast unntak for sjølv dokumenta, og slike merknader ber dessutan endå større preg av å vere reint interne dokument.

## **8 Unntak på grunn av innhaldet i dokumentet**

### **8.1 Generelt**

Medan unntakshøvet i dei reglane som er behandla under punkt 7 i hovudsak er knytte til at dei aktuelle dokumenta er laga for den interne saksførebuinga 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 sjølv innhaldet i dokumentet, ikkje korleis det er vorte til eller er meint brukt, som gjev høve til unntak frå innsynsretten.

### **8.2 Unntak for visse dokument som gjeld Det Kongelige Hoff.**

Etter offentleglova § 17 kan det gjerast unntak frå innsyn for dokument som gjeld talar medlemmar av kongehuset skal halde, og for dokument som gjeld reiseprogram for medlemmar av kongehuset. Unntaket omfattar utkast og innspel til taler, og framlegg, innspel, skisser osv til reiseprogrammet. Denne føresegna gir høvet til å halde heile dokumenta utanfor innsyn sidan noko anna ikkje kan oppfylle dei behova som ligg bak.

Unntaket omfattar ikkje den endelege talen etter at han er offentlig framført, eller dokument vedrørande reiseprogrammet etter at reisa er gjennomført. Derimot kan utkast til talen som ikkje vart brukt og utkast til reiseprogram framleis haldast utanfor innsyn etter gjennomføring. Denne føresegna er ny i høve til offentlegheitslova 1970, og avklarar unntakshøvet på dette området.

### **8.3 Unntak for dokument eit organ har utarbeidd eller 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. Etter § 1 tredje ledd i offentlegheitslova 1970 var slike dokument haldne utanfor verkeområda til lova, og innsyn var dermed ikkje aktuelt på det grunnlaget. Slike dokument er derimot ikkje omfatta av avgrensinga i offentleglova § 2 fjerde ledd av kva gjeremål ved domstolane som lova ikkje gjeld for, jf. punkt 3.4 ovanfor. Dei er dermed omfatta av lova, noko som medfører at dei må journalførast, og at plikta til å vurdere meirinnsyn etter § 11 gjeld òg for slike dokument. Òg her er det heile dokumentet som er omfatta av unntaket.

Føresegna omfattar både dokument i saker for dei alminnelege norske domstolane og for særdomstolane, som mellom anna omfattar jordskifterettane, utmarksdomstolen for Finnmark, Arbeidsretten, Riksretten og skjønnsrettar etter plan- og bygningslova. Jordskiftesaker, rettsutgreiingssaker og grensegangssaker, som alle går for jordskifterettane, er omfatta, jamvel om slike saker ofte ikkje er "rettssaker" i vanleg forstand. I tillegg til desse ordinære norske domstolane vil dokument i saker som skal avgjerast ved skilssdom i Noreg vere omfatta av unntakshøvet, men derimot ikkje dokument i saker for internasjonale eller utanlandske domstolar.

Dokument i saker for forliksrådet vil òg vere omfatta, sjølv om forliksråda etter ikraftsetjinga av den nye tvistelova 2005 formelt sett ikkje er domstolar, men meklingsorgan med avgrensa domsmynde. Husleigetvistutvalet, jf. husleigelova § 12-5, kjem i bestemte område (Oslo og Akershus) inn i staden for forliksråda i tvistar etter husleigelovene, og deira saker går eventuelt vidare til Tingretten. Dokument i saker for dette organet er difor omfatta av unntaket. Trygderetten er derimot å rekne som eit forvaltningsorgan, og dokument som gjeld saker for denne er ikkje omfatta av dette unntaket. Tilsvarande gjeld for saker hos fylkesnemndene for sosiale saker.

Dei aktuelle dokumenta må som hovudregel vere utarbeidd eller motteke i kraft av at organet er part i saka, men unntakshøvet vil òg gjelde for organ som får tilsendt dokumenta til orientering av di dei skal gi råd eller annan hjelp til organet som er part. Vidare omfattar unntakshøvet dokument eit organ utarbeidar eller mottek i saker der organet oppttrer som partshjelpar (tidlegare hjelpeintervenient) etter tvistelova § 15-7. Omsyna som talar for unntak i slike saker, særleg det å unngå førehandsprosederiing i media av ei sak som skal avgjerast i retten, tilseier klart at så er tilfelle.

Unntakshøvet omfattar stemning og andre prosesskrift, brev og annan korrespondanse mellom organet og retten eller motparten, samt vedlegg som er utarbeidd i høve saka. Organet treng ikkje ha utarbeidd dokumenta på eiga hand, dette kan ein advokat eller annan medhjelpar gjere på vegne av organet. Dette inneber at ikkje berre korrespondanse som går mellom organet og domstolen og/eller organet og motparten vil vere omfatta, men også korrespondanse mellom organet og advokaten eller andre rådgivarar dersom korrespondansen gjeld rettssaka. Dokument som er utarbeidde uavhengig av rettssaka, som brev, e-postar osv. blir derimot ikkje omfatta av unntaket sjølv om dei seinare blir gjorde til vedlegg til prosesskrift. Rettsavgjerder vil vere offentlege i domstolane, og er difor heller ikkje omfatta av unntakshøvet etter § 18.

Dersom eit dokument som fell innanfor dette unntakshøvet seinare blir teke inn som saksdokument i ei forvaltningssak, kan det ikkje lenger gjerast unntak for dokumentet etter § 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/eller samiske organisasjonar. Regelen, som følgjer av paragrafens fyrste punktum, er ny i høve til lova 1970, har sin bakgrunn i den særretten samane som urfolk har til å bli konsulterte i saker som direkte får verknad for dei. I enkelte tilfelle kan det vere naudsynt å konsultere særskilt med Sametinget og samiske organisasjonar, og la desse få innsyn i førebelse utkast til lov og liknande dokument som det elles kan gjerast unntak frå innsyn i, utan at dokumentet blir offentleg.

Unntaket gjeld berre når dokument blir utveksla som ledd i konsultasjonar i samsvar med artikkel 6 i ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i sjølvstendige statar. Verkeområdet for unntaksregelen vil difor avhenge av innhaldet i denne konvensjonen. Konsultasjonar mellom kommunar/fylkeskommunar og samiske interesser er på denne bakgrunn ikkje omfatta av unntaket.

Etter dette unntaket kan til dømes opphavleg interne dokument som utkast til høyringsbrev og til proposisjonar utvekslast med dei samiske organa utan at dokumenta difor blir offentlege. Denne unntaksretten gjeld både for Sametinget, som er omfatta av offentleglova, og konsultasjonsmotparten. Samiske organisasjonar er ikkje omfatta av offentleglova, og unntak vedrørande korrespondanse med desse gjeld difor berre den statlege konsultasjonsmotparten.

Unntaket i § 19 gjeld ikkje for dokument som blir utveksla som ledd i allmenn høyring, dersom dei samiske aktørane er mellom høyringsinstansane eller elles kjem med fråsegner. Dette følgjer av andre punktum.

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

### **8.5.1 Oversikt over unntakshøvet grunna utanrikspolitiske interesser**

Offentleglova § 20 gjev høve til å gjere unntak frå retten til innsyn av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser. Slike unntak var under offentlegheitslova 1970 knytt til heile dokument, medan det no i utgangspunktet berre er opplysningar som kan haldast utanfor innsyn etter dette. § 20 erstattar, saman med § 21, § 6 fyrste ledd nr. 1 i offentlegheitslova 1970, men unntakshøvet er vesentleg innsnevra.

Etter § 20 fyrste ledd er det opna for å gjere unntak frå retten til innsyn for opplysningar i visse situasjonar der minst eitt av tre alternative vilkår er oppfylt, i tillegg til at det alltid er eit vilkår for unntak at dette er påkravd av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser.

Etter andre ledd gjeld det i nokre situasjonar eit skjerpa unntaksvilkår for opplysningar i saker som gjeld internasjonal normutvikling som kan få noko å seie for norsk rett. Det klare utgangspunktet er at det berre vil vere høve til å gjere unntak for opplysningar ut

frå våre utanrikspolitiske interesser for opplysningar som fell innunder ein av dei tre kategoriane som er lista opp i § 20 fyrste ledd bokstav a til c. Heilt unntaksvis kan det på eit særskilt strengt vilkår også gjerast unntak i andre situasjonar etter § 20 tredje ledd.

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

Unntakshøva etter § 20 vernar, i tillegg til dei klassiske utanrikspolitiske interessene som Noregs plass i sentrale internasjonale organ, vern av norsk suverenitet og av norske utanriksstasjonar osv., om Noregs utanriksøkonomiske, handelspolitiske eller utviklingspolitiske interesser. Det er likevel eit krav for å bruke føresegna at det er påkravd med unntak for å verne om norske utanrikspolitiske interesser. Både andre land sine interesser og norske innanrikspolitiske interesser, som å unngå kritikk mot regjeringa for gjennomføringa av forhandlingar, fell såleis utanfor dette unntakshøvet. Det kan likevel vere påkravd av omsyn til våre utanrikspolitiske interesser å verne om interesser som isolert berre gjeld andre land, av di det kan skade Noregs tilhøve til vedkommande land dersom Noreg opptrer på ein måte som skadar interessene til det aktuelle landet.

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.

#### **8.5.2.1 Opplysningar som er kjende frå før**

Dersom dei aktuelle opplysningane heilt eller i det alt vesentlege alt er allment kjende eller tilgjengelege, typisk gjennom media, vil kravet i § 20 fyrste ledd om at unntak må vere påkravd ofte ikkje vere oppfylt, og det er i så tilfelle ikkje høve til å gjere unntak. Dette kan likevel stille seg annleis dersom opplysningane berre er kjende i form av rykte eller på anna upåliteleg vis. Derimot er det ikkje avgjerande korleis opplysningane har vorte kjent. Sjølv om dette har skjedd gjennom feil, lekkasje, eller at opplysningane har vorte stolne eller liknande, vil dei likevel vere å rekne som kjent dersom dei er offentleggjort i media eller på annan måte, og unntakshøvet vil oftast ikkje lenger vere til stades. Det avgjerande vil vere kva spreiking opplysningane har fått.

Dersom opplysningane har vorte gitt ut av styresmakter i andre statar eller av internasjonale organisasjonar vil det heller ikkje vere høve til å gjere unntak etter § 20 fyrste ledd. Dette gjeld sjølv om desse har brote reglar eller føresetnader om hemmelegald. Dersom ei offentleggjering frå norske styresmakter vil gi preg av ei stadfesting av at opplysningane er rette av di dei førebels ikkje er stadfesta av andre eller berre kjent på upåliteleg vis, vil det framleis vere høve til å gjere unntak for dei.

Forvaltninga kan i visse tilfelle, av omsyn til god forvaltningsskikk, ha plikt til å undersøkje om opplysningar er offentlig kjent eller allment tilgjengelege i andre land. Dersom dette blir hevda av den som krev innsyn, eller det elles føreligg omstende som gir grunn til å tru eller mistenke om at det er tilfelle, bør spørsmålet takast opp med den aktuelle staten si ambassade/konsulat, eller eventuelt med den internasjonale organisasjonen.

### **8.5.2.2 Nærmare om dei tre situasjonane der det kan gjerast unntak etter § 20 fyrste ledd**

For at det skal vere høve til å gjere unntak etter § 20 fyrste ledd må for det fyrste unntak vere påkravd av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser. For det andre må eit av dei tre alternative vilkåra i fyrste ledd bokstav a til c vere oppfylt.

Fyrste ledd bokstav a omfattar situasjonar der det følgjer av folkerettslege reglar at Noreg har plikt til å nekte innsyn i opplysningane. Slik plikt kan følgje av traktat, som NATO-regelverket, eller av internasjonal sedvanerett. Plikta etter denne føresegna gjeld berre reglar som gjeld mellom statar eller mellom statar og internasjonale organisasjonar oppretta av statar, ikkje regelverk tilknytt organisasjonar oppretta av private, til dømes FIFA (det internasjonale fotballforbundet) eller IOC (den internasjonale olympiske komité). 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 som oftast vere oppfylt, og det vil dessutan vere lite aktuelt med meirinnsyn. Det må likevel skje ei konkret vurdering av om det er påkravd å nekte innsyn, og det kan tenkjast tilfelle der til dømes eldre traktatføresegner som pålegg statar dette ikkje lenger blir praktisert etter ordlyden, slik at det ikkje vil vere påkravd å nekte innsyn

Fyrste ledd bokstav b omfattar opplysningar som er mottekne under føresetnad av at dei ikkje skal offentleggjerast, eller der det følgjer av fast praksis at dette ikkje skal skje. Føresetnader om hemmelegghald vil ofte føre til at dokumenta er graderte eller klassifiserte. Sidan slike føresetnader gjerne har bakgrunn i folkerettslege reglar vil det ofte vere ein flytande overgang mellom kva tilfelle som er omfatta av bokstav a og bokstav b. Dersom føresetnader om hemmelegghald, som ikkje følgjer av folkerettslege reglar eller av fast praksis, er klart uttrykt, vil det normalt vere høve til å gjere unntak, men det må òg her vurderast om dette er påkravd av omsyn til utanrikspolitiske interesser.

Det andre alternativet i bokstav b, at plikt til hemmelegghald følgjer av fast praksis, vil omfatte tilfella der denne praksisen ikkje er av ein slik karakter at han har utvikla seg til ein sedvanerettsregel. Sidan mange land fører ein meir open utanrikspolitikk no enn tidlegare, kan vilkåret om at hemmelegghald må vere påkravd føre til at det i mange tilfelle ikkje vil vere høve til å gjere unntak frå retten til innsyn etter denne føresegna, jamvel om det er praksis for å gjere det. Det er ikkje krav om at alle land følgjer ein praksis om å ikkje offentleggjere slike opplysningar, og i høve til internasjonale organisasjonar kan unntaket brukast sjølv om det eksisterer ulik praksis for tilsvarande dokument innanfor ulike organisasjonar. At nokre land har ein fast praksis med hemmelegghald for slike opplysningar medfører derimot ikkje at det automatisk føreligg ein fast praksis etter bokstav b, men dersom dette gjeld praksis i vår del av verda, eller som blir respektert i vår del av verda, bør nok praksisen vektleggjast. Dessutan vil opplysningar frå land som følgjer ein slik praksis gjerne kome med ein føresetnad frå avsendaren om hemmelegghald, og då gjeld fyrste alternativ under bokstav b.

På lik line med bokstav a gjer bokstav b berre høve til å gjere unntak på grunnlag av føresetnader frå statar eller internasjonale organisasjonar oppretta av statar, eller praksis utvikla mellom slike aktørar.

Bokstav c opnar for å gjere unntak for opplysningar som gjeld norske forhandlingsposisjonar, forhandlingsstrategiar og liknande. Føreseigna skal verne om norske forhandlingsinteresser, og innsyn på desse områda vil kunne svekkje Noregs stilling i forhandlingane. Unntakshøvet gjeld berre så lenge forhandlingane ikkje er avslutta, noko som inneber at dei ulike opplysningane berre er omfatta av unntaket så lenge dette er tilfelle. Forhandlingsposisjonar vil det normalt ikkje vere påkravd å gjere unntak for innsyn frå etter at dei er lagde fram, noko som på eit avgrensa område òg følgjer eksplisitt av § 20 andre ledd andre punktum, medan det kan gjerast unntak frå forhandlingsstrategiar og retrettposisjonar inntil forhandlingane er avslutta. Det er elles presisert i bokstav c at det kan gjerast unntak for slike opplysningar òg etter at forhandlingane er avslutta, dersom det er grunn til å tru at forhandlingane om same sak vil bli tekne opp att på nytt. Det typiske tilfellet her vil vere at forhandlingane blir avbrotne, men det går fram at det er aktuelt at partane kan ta opp att forhandlingane seinare, eller at partane blir samde om ein salspris på bestemte varer, men opnar for å justere denne dersom marknaden endrar seg i stor grad. Det må altså føreliggje ein reel grunn til å tru at forhandlingar kan bli teke opp på nytt, reine teoretiske moglegheiter til nye forhandlingar er ikkje tilstrekkeleg til å framleis gjere unntak. Unntak kan i slike tilfelle elles vere aktuelt òg etter bokstav a eller b, dersom vilkåra der er oppfylte.

Sjølv om unntaksretten etter § 20 gjeld opplysningar kan det gjerast unntak for heile dokument dersom omstende som er omfatta av fyrste ledd bokstavane a-c gjeld for heile dokumentet, og unntak for heile dokumentet er påkravd av omsyn til norske utanpolitiske interesser.

### **8.5.3 Særreglar for opplysingar i visse saker som gjeld normutvikling**

Etter § 20 andre ledd blir unntakshøvet etter fyrste ledd bokstav b, og dels bokstav c, skjerpa inn i visse høve.

Etter andre ledd fyrste punktum kan det for opplysningar i offisielle dokument som blir utveksla mellom Noreg og ein mellomstatleg organisasjon i saker om internasjonal normutvikling som kan få verknad for norsk rett berre gjerast unntak frå innsyn etter fyrste ledd bokstav b dersom det er påkravd av omsyn til tungtvegande utanrikspolitiske interesser. Det gjeld altså eit skjerpa skadekrav her, dei uheldige konsekvensane av å gje innsyn må vere større i slike tilfelle enn elles for at det kan gjerast unntak. Dette har samband med at mykje regelverk, som får verknader for Noreg, no blir utvikla internasjonalt, noko som gjer det vanskelegare for både borgarar og presse å setje seg inn i prosessen og ikkje minst å påverke han. Mange har omtala dette som demokratisk underskot eller utslag av slikt underskot. Som ei motvekt mot dette har ein funne at innsynsretten på dette området bør vere sterk, slik at borgarane og pressa har gode høve til å setje seg inn i sakene før regelverket er ferdig utvikla.

Påkravd og utanrikspolitiske interesser skal forståast på same måte som i fyrste ledd. Det same gjeld dersom opplysningane er kjende, jf. punkt 8.5.2 og 8.5.2.1.

Offisielle dokument omfattar møteinnkallingar, referat og formelle forslag og posisjonsdokument. Mellomstatlege organisasjonar femner berre om organisasjonar som er oppretta av statar. Internasjonal normutvikling omfattar saker om forhandlingar om internasjonale regelverk. Det er eit vilkår for at det skjerpa skadekravet skal gjelde at normutviklinga kan få verknad for norsk rett. Dette er ikkje noko strengt krav. Det er nok at forhandlingane gjeld eit tema som er regulert i norsk lovgiving. Kravet vil også vere oppfylt der det ikkje er sannsynleg at det blir naudsynt å endre norsk rett av di spørsmålet allereie er regulert i Noreg på same måte som det trulege utfallet av forhandlingane.

Dersom det følgjer av folkerettslege reglar at Noreg har plikt til å gjere unntak frå innsyn for visse opplysningar vil dette bli regulert av fyrste ledd bokstav a, som omtala ovanfor. Andre ledd gjeld ikkje for slike tilfelle.

Som nemnt under punkt 8.5.2.2 vil det normalt ikkje vere påkravd å gjere unntak frå innsyn for forhandlingsposisjonar etter at desse er lagde fram under forhandlingane. § 20 andre ledd andre punktum slår fast at det tilsvarande skjerpa skadekravet som etter fyrste punktum gjeld for offisielle dokument i saker om internasjonal normutvikling, òg gjeld i høve til opplysningar om norske forhandlingsposisjonar, som det kan gjerast unntak for etter fyrste ledd bokstav c, etter at posisjonane er lagt fram. Det vil heller ikkje her normalt vere grunn til å halde desse hemmelege etter at dei er lagde fram, og det krevst såleis at unntak skal vere påkravd av tungtvegande utanrikspolitiske interesser. Føresegna gjeld berre reine forhandlingsposisjonar, medan forhandlingsstrategiar, retrettposisjonar osv. vil bli regulerte etter fyrste ledd.

#### **8.5.4 Unntakshøvet etter § 20 tredje ledd**

Føresegna i § 20 tredje ledd gir eit særleg snevert unntakshøve for andre opplysningar på utanriksområdet enn dei som er omfatta av fyrste og andre ledd. Vilkåret for å gjere unntak etter denne føresegna er at dette skal vere påkravd av særleg tungtvegande utanrikspolitiske interesser, altså gjeld det eit endå strengare skadevilkår enn etter andre ledd. Rammene for unntak etter denne føresegna er då òg meint å vere svært snevre, og unntak skal berre vere aktuelt i heilt særneigne tilfelle. Eit eksempel på kva som kan vere omfatta er kritiske rapportar og vurderingar av tilhøva i andre statar eller innanfor mellomstatlege organisasjonar, utarbeidd av norske styresmakter eller andre norske organ.

I prinsippet kan kva opplysningar som helst vere omfatta, utanom dei som gjev unntakshøve etter paragrafen elles, men vilkåra er så strenge at få tilfelle vil vere aktuelle.

## **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 omsyn til nasjonal tryggleik eller forsvaret av landet.

Paragrafen erstattar, saman med § 20, § 6 fyrste ledd nr. 1 i offentlegheitslova 1970. I motsetjing til kva som følgjer av reglane i offentlegheitslova 1970 er det etter offentleglova § 21, på same måte som etter § 20, berre høve til å gjere unntak for opplysningar, ikkje for heile dokument, om då ikkje dei generelle vilkåra i § 12 for å gjere unntak for heile dokumentet er oppfylt. Unntaket skal elles ha same innhald som etter den tidlegare lova.

At unntak må vere ”påkravd” skal forståast på same måte som etter § 20, at det må eksistere ei verkeleg fare for at innsyn kan gje skadeverknader av eit visst omfang for dei norske interessene. Dersom dei aktuelle opplysningane alt er offentleg kjende eller allment tilgjengelege, får dette tilsvarende følgjer for høvet til unntak som omtala i punkt 8.5.2.1 ovanfor

Alternativa tryggingsomsyn og forsvar av landet vil dels gli over i kvarandre. I utgangspunktet omfattar føresegna berre norsk tryggleik og forsvar, men det kan òg vere aktuelt å gjere unntak for opplysningar vedrørande 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 nær Noreg, til dømes grensar mot oss, inngår i tryggings- og forsvarspolitisk samarbeid med Noreg, typisk innanfor NATO, eller dersom Noreg åleine eller gjennom NATO skulle vere i væpna konflikt med han. Dersom det er tale opplysningar som kan skade tryggings- og forsvarsinteresser til ein annan stat, utan at dette påverkar norske interesser på det området, vil unntak kunne gjerast etter § 20.

Tryggingsomsyn vil likevel omfatte enkelte område og verksemder som ikkje er knytt til forsvaret av landet. Det kan til dømes vere aktuelt å gjere unntak for opplysningar som kan vere til skade for verksemda til politiet, inkludert overvakingspolitiet, samt verksemda til brannvesenet og det sivile beredskapsopplegget elles i landet. Sist-nemnde vil omfatte sentrale organ som redningstenesta, Nasjonalt folkehelseinstitutt og Mattilsynet, som alle utfører heilt sentrale tryggingstenestar.

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

## **8.7 Unntak i visse budsjettsaker**

Offentleglova § 22 gir høve til å gjere unntak frå innsynsretten i visse budsjettsaker, og er i hovudsak ei vidareføring av føresegnene i offentlegheitslova 1970 § 6 fyrste ledd nr. 7 og punkt III nr. 2 i forskrift av 14. februar 1986 til denne lova. Grunna dei spesielle

omsyna som gjer seg gjeldande i budsjettsaker valde lovgjevar å oppretthalde eit slikt unntak.

Etter fyrste punktum er det høve til å gjere unntak frå innsyn i dokument som er utarbeidde av eit departement, og som gjeld statlege budsjettsaker. Føreseigna gir såleis ikkje rett til unntak for dokument som gjeld kommunale eller fylkeskommunale budsjett.

Dokument ”som gjeld” statlege budsjettsaker er avgrensa til dokument som direkte inngår som led i budsjettførebuinga. Dette vil mellom anna omfatte budsjettmateriale som blir sendt frå fagdepartementa til finansdepartementa, utgreiingar og notat som blir utarbeidde i samband med dei årlege statsbudsjetta, framlegg frå fagdepartementa om overskridingar eller tilleggsløyvingar i ei budsjettermin og avgjerdene til Finansdepartementet i slike saker. I mange tilfelle ville ein òg kunne gjere unntak for slike dokument etter § 15.

Andre punktum opnar for å gjere unntak òg for opplysningar knytt til budsjettrammer fastsette av regjeringa eller eit departement som går fram av dokument frå underliggjande organ, eller frå Det Kongelege Hoff, Domstoladministrasjonen eller Sametinget. Medan det etter fyrste punktum kan gjerast unntak for heile dokument, gjeld unntakshøvet i andre punktum berre opplysningar. Opplysningane kan typisk gjelde saker som at budsjettrammene ikkje strekk til, eller at det er behov for auke i neste termin.

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

### **8.8.1 Generelt om unntak etter offentleglova § 23**

Etter offentleglova § 23 kan det gjerast unntak for ulike typar av opplysningar og dokument som har det til felles at dei gjeld forhandlingar og/eller forretningstilhøve der offentlege organ er involvert. Dei ulike føresegnene som inngår i denne paragrafen erstattar, med visse endringar og presiseringar, § 6 fyrste ledd nr. 2 bokstav a og b i offentlegheitslova 1970, samt punkt V nr. 12 og 10 i forskrift av 14. februar 1986 til offentlegheitslova 1970.

### **8.8.2 Unntak av omsyn til økonomi-, lønns-, og personalforvaltning**

Etter § 23 fyrste ledd kan det gjerast unntak frå inn for opplysningar når dette er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomi-, lønns-, eller personalforvaltninga til organet. Unntakshøvet er følgjeleg knytt til opplysningar, ikkje heile dokument. Dette er ei endring i høve til offentlegheitslova 1970. Med organet meinast alle organ og einingar som er omfatta av verkeområdet til lova etter § 2, både statlege, fylkeskommunale og kommunale organ, samt dei sjølvstendige rettssubjekta som er omfatta av lova etter § 2. Føreseigna vernar ikkje om private partar.

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 forhandlings-situasjonar, og gjeld både ved kjøp og sal og ved avtaleinngåing meir generelt. Derimot vil ikkje saker vedrørande den interne økonomiforvaltninga, som budsjettsaker, vere omfatta. Det er vidare eit vilkår for å kunne gjere unntak at dei aktuelle opplysningane har eit konkurranseaspekt, slik at innsyn vil kunne skade forhandlingsposisjonar eller den strategiske innstillinga til organet i den aktuelle saka eller i framtidige saker.

For det andre gir føresegna rett til å gjere unntak når dette er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av lønnsforvaltninga til organet. Dette tek sikte på å verne om forhandlingsposisjonen til det offentlege, og føresegna er fyrst og fremst aktuell i lønnsforhandlingar, både ved kollektive og individuelle forhandlingar. òg her er det eit vilkår at innsyn vil svekkje forhandlingsposisjonen eller den strategiske stillinga til organet i den aktuelle saka eller i seinare saker. Det er ikkje høve etter denne føresegna til å gjere unntak for opplysningar om kva lønn ein medarbeidar faktisk har, berre sjølve forhandlingane er omfatta.

Og for det tredje kan det etter denne føresegna gjerast unntak når dette er påkravd av omsyn ei forsvarleg gjennomføring av personalforvaltninga til organet. Dette alternativet kan gi grunnlag for unntak òg for opplysningar knytt 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 konflikthar på arbeidsplassen, men kan berre nyttast for å verne om interessene til forvaltningsorganet. Dersom andre interesser blir skadelidande ved innsyn, som interessene til tilsette eller ei fagforeining, fell dette i utgangspunktet utanfor dette unntaket.

I alle desse tre tilfella gjeld kravet om at unntak frå innsyn må vere påkravd, noko som 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.

Når det gjeld forhandlingsstrategiar og andre generelle moment, som kan brukast i seinare forhandlingar, kan unntaket oppretthaldast òg etter at dei konkrete forhandlingane er avslutta og elles der det er gått lang tid, medan slike varige unntak i utgangspunktet ikkje vil vere omfatta av unntakshøvet for opplysningar som berre er knytt til konkrete saker. Unntaksbehovet for dei sistnemnde tilfella vil normalt vere over når forhandlingane er avslutta, og det vil ikkje vere påkravd med vidare unntak. Dette unntaket er difor i røynda langt på veg ein regel om utsett innsyn.

### **8.8.3 Unntak frå innsyn for opplysningar vedrørande visse rammeavtalar**

Etter § 23 andre ledd kan det gjerast unntak frå innsyn for opplysningar som gjeld forhandlingar om rammeavtalar med landbruks-, fiskeri-, og reindriftsorganisasjonane, når dette er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av forhandlingane. Føresegna skal verne om det offentlege sine interesser i slike forhandlingar.

Vilkåret om unntak må vere påkravd skal forståast på same måte som under fyrste ledd, omtala i punkt 8.8.2.

#### **8.8.4 Unntak for tilbod og protokollar i tilbodssaker**

§ 23 tredje ledd opnar for å gjere unntak frå innsyn for tilbod og protokoll etter regelverk gitt i medhald av lov av 16. juli 1999 nr. 69 om offentlege innkjøp, inntil val av leverandør er gjort. Dette har til føremål å verne om konkurransen, innsyn i alle dokument ville gjere det svært vanskeleg å gjennomføre konkurransar. Det er ikkje sagt noko nærare om kva forskrifter innkjøpssakene må følgje, noko som kjem av at forskriftene på dette området ofte blir endra, og det difor er ei lovteknisk betre løysing å late lova omfatte tilbod og protokoll etter alle forskrifter som måtte bli gitt i medhald av lov om offentlege innkjøp.

Unntakshøvet gjeld for det fyrste tilbod, 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 av 7. april 2006 nr. 402 § 3-2. Føresegna gir ikkje høve til å gjere unntak for andre dokument enn tilbod og protokollar, og eventuelle andre unntak må følgeleg skje på grunnlag av andre reglar. Det er dei fullstendige dokumenta som det kan gjerast unntak for.

Unntakshøvet er elles avgrensa til å gjelde inntil val av leverandør er gjort. Dette er eit tidlegare tidspunkt enn underteikninga av kontrakt, og 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 vedrørande valet av leverandør. Sidan unntakshøvet er avgrensa slik får òg borgarar og pressa moglegheit til å kontrollere slike prosessar, og eventuelt påverke utfallet. Med andre ord er det òg her tale om utsett innsyn.

Dersom tilbod eller protokoll inneheld opplysningar som er underlagde teieplikt, noko dei ofte gjer, sidan mange opplysningar om tilbydarane sine verksemder går fram av slike dokument, skal det naturlegvis ikkje på noko tidspunkt givast innsyn i desse opplysningane, jf. offentleglova § 13.

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

§ 23 fjerde ledd gir høve til å nekte innsyn i dokument som gjeld selskap der staten eller ein kommune eller fylkeskommune har eigarinteresser, som blir behandla av det aktuelle organet som eigar, og det aktuell selskapet ikkje er omfatta av verkeområdet til offentleglova. Eit liknande unntak fanst i forskrift til offentlegheitslova punkt V nr. 10, men dette unntaket omfatta berre statlege åtte selskap og selskap der staten elles hadde eigarinteresser, og unntakshøvet gjaldt òg for dokument om utøving av eigarskap i selskap som var omfatta av offentlegheitslova 1970.

Unntakshøvet gjeld såleis for dokument som er utarbeidd eller motteke av eit offentleg organ, og som gjeld deira utøving av eigarskap i selskap som ikkje er omfatta av verkeområdet for offentleglova. Slike dokument kan gjelde organiseringa av selskapet, føremål og målsetjingar for drifta eller økonomiske spørsmål, med andre ord dei typiske forretningstilhøva.

I høve til statlege selskap kan dette unntaket berre nyttast når det er regjeringa eller eit departement som handterar saker i eigenskap av å vere eigar. Føresegna omfattar ikkje handsaming i direktorat eller andre utskilde organ. Unntaket kan dessutan berre nyttast når eigarorganet opptrer som eigar, ikkje når det opptrer som forvaltningsorgan, til dømes gjennom å utøve offentleg kontroll. Når det gjeld kommunar og fylkeskommunar vil dei i denne samanhengen vere å rekne som eitt organ, i samsvar med hovudregelen om dette, slik at det kan gjerast unntak uavhengig av kva kommunal eller fylkeskommunal eining som handterar sakene. Unntak frå dette gjeld berre der handteringa blir gjort av organ som ikkje er å rekne som ein del av sjølve kommunen eller fylkeskommunen, som eit kommunalt ått selskap.

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

Etter offentleglova § 24 fyrste ledd i paragrafen kan det gjerast unntak for opplysningar når dette er påkravd av di innsyn ville motverke offentlege kontroll- eller reguleringstiltak eller andre pålegg eller forbod, eller føre til fare for at dei ikkje kan gjennomførast. Føresegna vidarefører i hovudsak § 6 fyrste ledd nr. 2 bokstav c i offentlegheitslova 1970, med den sentrale endringa at det i den nye lova er opplysningar som det kan gjerast unntak for, medan unntaket i offentlegheitslova 1970 var knytt til dokument.

Tiltak som er omfatta av denne føresegna kan vere planlagde forhøgingar, nedsetjingar eller opphevingar av skatt eller avgifter, innføring av nye tollreglar, eller innføring av eksport- eller importforbod. For at føresegna skal kunne nyttast må saka dreie seg om offentlege kontroll- eller reguleringstiltak. Kontrolltiltak iversette av private, som bedriftskontrollar utført av organisasjonane i arbeidslivet eller tryggingstiltak i forretningsbygg, fell utanfor. Derimot må tiltak vere omfatta av lova sjølv om dei blir utført av private, så lenge dette skjer i offentleg regi eller på vegne av det offentlege. Eit døme på dette er kontrollar av skip, som blir utført av Det Norske Veritas på bakgrunn av offentlege krav.

Både kontrollar som skjer medan handlingane blir utført, som promillekontrollar, og etterfølgjande kontrollar, som revisjonsundersøkingar, er å rekne som kontrolltiltak etter lova. Det same gjeld reint fysiske kontrolltiltak og førebyggjande sikringstiltak, slik at opplysningar om brannvern, alarmar og vakthald ved institusjonar kan vere omfatta. Det er ikkje krav om at tiltak skal ha som føremål å avdekkje konkrete lovbrøt.

Det vil berre vere høve til å gjere unntak dersom innsyn vil "motverke" kontrolltiltaket eller "medføre fare for at det ikkje kan gjennomførast". Dette inneber at det må krevjast ei nokolunde klar og direkte fare for at innsyn vil motverke det aktuelle tiltaket eller

effektiviteten av det. Kva som skal til for at innsyn vil motverke tiltaket må avgjerast konkret for dei ulike tiltaka. Det vil ikkje vere tilstrekkeleg at offentlegheit kan gjere det vanskelegare å gjennomføre seinare kontrollar, opplysningane må ha samanheng med det konkrete tiltaket.

At innsyn vil kunne svekkje tilliten til styresmaktene eller kontrollinstansane, til dømes gjennom å avdekke manglande tryggingstiltak på sentrale felt, er ikkje tilstrekkeleg til å gjere unntak. Det vil heller ikkje vere tilstrekkeleg at innsyn kan forstyrre eller skape praktiske vanskar for gjennomføringa av tiltaket, til dømes ved at innsyn vil føre til protestar mot innføringa av eit tiltak, og dermed moglege forseinkingar. Dersom innsyn kan føre til konkrete omgåings- eller unnagåingstransaksjonar må situasjonen derimot vere omfatta av føreseigna. Eit døme kan vere ei utgreiing av kva vegar det ikkje vil bli gjennomført promillekontroll etter, dersom ein ved å nytte desse vegane kan omgå dei stadene der kontroll vil bli gjennomført, eller ei utgreiing av korleis skattereglar kan omgåast.

Omsynet til ei effektiv gjennomføring av offentlege kontroll- eller regulerings tiltak vil oftast vere avgrensa i tid, typisk til etter at kontrolltiltaka er gjennomførde. Etter dette vil behovet for unntak kunne falle bort. Dette stillar seg annleis for varige tiltak, som tryggleik ved institusjonar, og tiltak som blir stadig repetert, som promillekontrollar. Opplysningar som berre gjeld ein bestemt promillekontroll vil det derimot ikkje vere behov for å nekte innsyn i etter at kontrollen er avslutta.

Omsynet til effektiviteten av kontrolltiltaket må gjere det påkravd å nekte innsyn. Dette er eit strengt vilkår, og visar at det skal ein god del til for å nekte innsyn etter denne føreseigna.

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

Paragraf 24 andre ledd opnar for at det kan gjerast unntak for melding, tips og liknande dokument om lovbrøt.

Det er ikkje noko vilkår for dette unntaket at det skal dreie seg om straffbare lovbrøt, òg lovbrøt som berre er underlagt administrative reaksjonar, som tap av løyve, avskil osv., eller som det ikkje knyt seg direkte reaksjonar til, er omfatta. Derimot må det dreie seg om brøt på formell lov eller forskrift gitt i medhald av lov. Handlingar som åleine strir mot etiske reglar, tenesteinstruksar eller interne ordensreglar i organisasjonar er ikkje omfatta.

Føresegnene i § 24 andre ledd svarar i stor grad til § 6 fyrste ledd nr. 5 i offentlegheitslova 1970. Som det går fram gjeld unntaka her framleis for heile dokument.

Fyrste punktum slår fast at det kan gjerast unntak frå innsyn for melding, tips eller liknande dokument frå private om lovbrøt. Melding vil omfatte opplysningar til politi eller påtalemyndighet eller om påstått lovbrøt med sikte på etterforsking. Tips og liknande

dokument om lovbrøt elles tek sikte på opplysningar om moglege lovbrøt som blir gitt til forvaltninga elles, men som det ikkje er naturleg å omtale som melding.

Det krevst ikkje at det faktisk har funne stad noko lovbrøt for å gjere unntak, dette er jo noko som nettopp skal avklarast etter at melding eller tips er kome inn, og det kan ofte vere uklart om så er tilfelle. Dokument som omhandlar eit lovbrøt som enno ikkje har funne stad må òg vere omfatta, men ikkje dersom det berre er fjerntliggjande moglegheit for at lovbrøt vil finne stad. Elles må dokumentet gjelde sjølv lovbrøtet, det er ikkje tilstrekkeleg at eit lovbrøt berre er nemnt i eit innsendt dokument som i hovudsak gjeld noko anna.

Føresegna i fyrste punktum omfattar berre meldingar og tips frå private, medan unntak for meldingar og tips frå offentlege organ, det vil seie alle organ som er omfatta av verkeområdet til offentleglova, ikkje berre reine statlege og kommunale organ, er regulert i andre ledd andre punktum. I tillegg til slike direkte tips og meldingar omfattar denne føresegna alle andre slags dokument om lovbrøt, det vil seie dokument som direkte gjeld og er forfatta som følgje av lovbrøt, til dømes for å avklare, stoppe eller sanksjonere det. Dette kan vere dokument der forvaltningsorgan ber om opplysningar eller utgreiingar i samband med konkrete lovbrøt, eller rapportar om undersøkingar i høve til moglege lovbrøt. Dokumentet må handle om lovbrøtet, det er ikkje nok at det berre er nemnt.

Etter andre punktum er det, i motsetjing til etter fyrste punktum, berre høve til å nekte innsyn i dei aktuelle dokumenta fram til saka er avgjort. Andre punktum blir dermed ein regel om utsett innsynsrett. Eit sentralt spørsmål blir då når saka er å rekne som avgjort. Dette vil vere tilfellet når det er teke avgjerd om å reagere med ein form for sanksjon som følgje av lovbrøtet, som straff, tap av løyve, tvangsmulkt eller liknande. Saka vil òg vere avgjort dersom det blir gjort vedtak om suspensjon eller andre mellombelse tiltak, eller når det er avgjort at det ikkje skal reagerast med nokon sanksjon, til dømes av di det ikkje har funne stad noko lovbrøt eller at saka blir lagt bort av andre grunnar. Dersom det går lang tid utan at avgjerd blir fatta kan saka etter omstenda vere å rekne som avgjort, slik at det skal opnast for innsyn. Saka bør formaliserast når det har gått lang tid.

I saker vedrørande lovbrøt kan det ofte kome fram opplysningar som er underlagt teieplikt. Dersom dette er tilfellet skal desse opplysningane framleis vere unnatekne for innsyn etter § 13.

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

Offentleglova § 24 tredje ledd inneheld to føresegner som opnar for unntak i relativt ulike situasjonar. Etter fyrste punktum kan det gjerast unntak frå opplysningar når dette er påkravd av di innsyn ville lette gjennomføringa av straffbare handlingar. For det fyrste må dermed dei aktuelle opplysningane vere av ein slik karakter at dei er nyttige ved utføring av straffbare handlingar, og for det andre må det vere ei viss fare for at opplysningane faktisk vil bli brukt på denne måten. Det er ikkje noko vilkår at den som ber

om innsyn kan mistenkjast for å bruke opplysningane til kriminelle føremål, men innsyn må medføre objektiv fare for at ein eller annan kan gjere det.

Føreseгна vil omfatte opplysningar om konkrete sikringstiltak eller detaljert informasjon om vaktrutar, alarmanlegg, tidspunkt for pengetransportar osv. Generell og nøytral informasjon om byggemateriale, rominndeling, storleik osv. vil derimot 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. Vanlege kontorbygg vil sjeldan kunne vere omfatta, medan situasjonen kan vere annleis for bygg av stor interesse eller som inneheld store verdiar. Ei anna gruppe opplysningar som i prinsippet er omfatta her er informasjon om kvar ein person oppheld seg, arbeider osv., dersom denne personen er eller kan bli utsett for straffbare handlingar, til dømes at nokon ynskjer livet av han, men dette blir fanga opp av andre punktum, jf. neste punkt. Slike opplysningar vil i dei aktuelle situasjonane i alle høve normalt vere underlagde teieplikt.

Føreseгна opnar òg for å gjere unntak dersom opplysningane vil gjere merksam på høvet til å utføre straffbare handlingar. Dette kan omfatte detaljerte opplysningar om våpenlager, pengetransportar, oppbevaring av store verdiar eller tilhaldsstad for sjeldne dyr, då alt dette kan inspirere til kriminalitet.

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

Etter 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. Forvaltninga har her høve til å verne om kjeldene sine eller om personar som er under vern dersom desse elles kunne bli utsett for represaliar eller direkte fare. Som nemnt ovanfor overlappar denne føreseгна med fyrste punktum, og det same er dessutan dels tilfelle for regelen i andre ledd. Utanom kjeldetilfella gjeld denne føreseгна generelt for opplysningar om personar som kan bli utsett for represaliar frå kriminelle, paramilitære grupper, religiøse fundamentalistar eller andre liknande grupper, eller i visse tilfelle frå familie eller andre privatpersonar, til dømes grunna at ein ynskjer skilsmål, nektar å inngå arrangert ekteskap eller på anna vis handlar i strid med kva familie og andre ynskjer. Det er vidare aktuelt med unntak for opplysningar om personar som motarbeidar eit diktaturregime eller styresmakter elles, og difor kan bli utsett for fare, men reine opprørarar som prøver å styrte eit lovleg vald regime er naturleg nok i liten grad verna av føreseгна. I visse tilfelle kan det dessutan vere aktuelt å gjere unntak for opplysningar om at ein person har konvertert eller på anna vis endra sitt religiøse syn. Fara for represaliar kan då typisk kome frå familie eller personar innanfor den religiøse gruppa ein tidlegare har tilhøyrt. Det medfører ingen skilnad for unntaket om personen som treng vern er i Noreg eller i utlandet.

### **8.13 Unntak for opplysningar som kan lette gjennomføring av miljøskadelege tiltak**

Etter tredje ledd andre punktum andre alternativ er det høve til å gjere unntak for opplysningar når dette er påkravd av di innsyn vil lette gjennomføringa av handlingar om kan skade delar av miljøet som er særleg utsette, eller som er truga av utrydding. Dette vil dels overlappe føreseгна i fyrste punktum, og får sjølvstendig innverknad berre for miljøskadelege handlingar som ikkje er straffbare, slik at opplysningar som lettar gjennomføring av dei ikkje er omfatta av fyrste punktum. Eit typisk døme vil vere opplysningar om leveplass eller liknande for sårbare dyreartar eller planteartar som ikkje er freda, slik at å skade dei ikkje vil vere straffbart. Eit særleg spørsmål er om dette unntaket kan omfatte opplysningar om i kva statar visse miljøskadelege handlingar ikkje er straffbare, slik at ein gjennom innsyn kan få letta ei lovleg gjennomføring av slike miljøskadelege handlingar. I prinsippet må slike opplysningar vere omfatta av unntaket.

### **8.14 Unntak i tilsetjingssaker – Søkjarlister**

#### **8.14.1 Unntak for dokument i sak om tilsetjing eller forfremjing**

Etter offentleglova § 25 kan det gjerast visse unntak frå innsyn når det gjeld tilsetjingsaker i offentleg teneste. Fyrste ledd her seier at det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument i sak om tilsetjing eller forfremjing i offentleg teneste. Denne føreseгна omfattar ikkje den retten søkjarar til ei stilling har til å få opplysningar om seg sjølv og andre søkjarar, då det gjeld egne reglar for slikt partsinnsyn.

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 føreseгна. 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, som permisjon, oppseiing eller avskil, kan det ikkje nektast innsyn i med heimel i denne føreseгна. Opplysningar i slike saker kan likevel tenkjast å falle innanfor andre unntaksføreseгner, som § 13 om teieplikt eller § 23 fyrste ledd om lønns- og personalforvaltning.

Eit vidare vilkår for unntak etter § 25 er at dokumentet det skal gjerast unntak for gjeld ei konkret sak om tilsetjing eller forfremjing. Generelle retningslinjer om korleis ein går fram i slike saker fell utanfor dette unntaket, men kan tenkjast å vere omfatta av andre unntakshøve, til dømes unntaket for interne dokument. Denne føreseгна 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 budsjettokument med opplysningar om tilsetjingar.

Unntakshøvet omfattar i utgangspunktet alle dokument i saka, utanom søkjarlista, som er særskilt regulert i andre ledd, jf. neste punkt. Det vil såleis vere høve til å gjere unntak frå innsyn både for søknadar, referat frå intervju, vurderingar av søkjarane og

innstillinga. Når det derimot gjeld sjølve vedtaket om tilsetjing og den endelege arbeidsavtalen, vil ikkje desse dokumenta vere omfatta av unntakshøvet. Utkast til tilsetjingsvedtak og arbeidsavtaler vil likevel kunne haldast utanom innsyn. Det er ikkje noko vilkår for å gjere unntak etter § 25 fyrste ledd at innsyn skal kunne skade tilsetjingsprosessen. 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 underlagt teieplikt.

§ 25 tredje ledd bestemmer at unntaket for tilsetjingssaker i fyrste ledd ikkje gjeld for nominasjonsvedtak og avstemming ved utnemning av biskop. Denne regelen er ny i høve til 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 regjeringa tek endeleg avgjerd. I utgangspunktet gjeld det same reglar ved slike utnemningar som i andre tilsetjingssaker, men etter tredje ledd kan det ikkje gjerast unntak etter fyrste og andre ledd for opplysningar om alder, namn, stilling, bustadadresse osv., så langt desse går fram av nominasjonsvedtak eller avstemmingsprotokollar. Rangering og sjølve avstemmingsresultata frå kvar av gruppene med røysterett vil òg alltid vere offentlege. Det kan derimot gjerast unntak for andre dokument i tilsetjingssaka, som grunngevingar og vurderingar av kandidatane, samt røyster og utsegner frå enkeltpersonar.

### **8.14.2 Innsyn i søkjarlister**

For søkjarlister gjeld det særreglar i § 25 andre ledd. Etter fyrste punktum her gjeld unntakshøvet i fyrste ledd ikkje for søkjarlister, og andre punktum bestemmer at slike søkjarlister skal setjast opp "snarast" etter at søknadsfristen er gått ut, og at denne skal innehalde namn, alder, stilling eller yrkestittel og bustad- eller arbeidskommune for kvar enkelt av søkjarane.

Denne lista har forvaltningsorganet plikt til å sørgje for at er tilgjengeleg, sjølv om der brukar eit privat konsulentfirma ved tilsetjinga. Organet blir heller ikkje fri for plikta med å setje opp slik søkjarliste ved å gje ut opplysningane på annan måte, til dømes gjennom munnleg informasjon eller dels innsyn i søknadsdokumenta.

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, kjem inn søknadar etter fristen, mange søkjarar ber om at namnet blir unnateke frå innsyn (sjå neste avsnitt) eller det føreligg andre særlege omstende, kan det føre til at forvaltningsorganet må få nokre fleire dagar til å utarbeide lista. Så snart lista er utarbeidd gjeld det innsynsrett for ho, jf. § 4.

I utgangspunktet skal søkjarlista innehalde namnet på alle søkjarane som ikkje har trekt søknaden sin før lista blir gjort offentleg for fyrste gong. Tredje punktum opnar likevel for at opplysningar om ein søkjar kan bli unnateke frå innsyn dersom søkjaren sjølv

oppmodar om det. Føresegna gjev forvaltninga ein rett, men ingen plikt, til å nekte innsyn i opplysningane, og meirinnsyn må vurderast på vanleg måte. Etter fjerde punktum skal det ved vurderinga av om ei slik oppmoding skal takast til følgje, leggjast vekt på om det knyter seg særleg offentleg interesse til stillinga. Det må i denne vurderinga leggjast vekt på den generelle interessa ålmenta har i innsyn i saka, rekrutteringsomsyn og personvernomsyn. Vurderinga skal vidare skje konkret i høve til kvar enkelt søkjar og dei grunnane dei oppgir til å ikkje bli ført opp på søkjarlista.

Moment som typisk talar for å gjere unntak frå innsyn vil vere knytt til søkjar sitt behov for at det ikkje blir kjent at denne har søkt ei ny stilling. At ein på generell basis er lite komfortabel 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 vil kunne medføre redusert kundetilfang for bedrifta dersom det blir kjent at vedkommande kan kome til å avvikle verksemda eller slutte som leiar, kan det vere grunnlag for å gjere unntak frå retten til innsyn. For leiarar i offentleg verksemd kan det òg vere grunnlag for å ta til følgje oppmodingar om ikkje å føre namnet opp på den offentlege søkjarlista. I verksemdar som er under omstilling eller omorganisering, som er relativt nyoppretta, eller som elles står i ein vanskeleg posisjon, kan det skape ekstra uro dersom det blir kjent at leiaren søker ny stilling. Det kan òg elles vere aktuelt å gjere unntak frå innsyn dersom det vil skade noverande arbeidssituasjon om søknaden blir gjort kjent, men dette må vurderast konkret.

Dersom det faktisk knyter seg stor offentleg interesse til den aktuelle stillinga, eller ho elles er særleg viktig, skal det mykje til for at ei oppmoding om ikkje å bli ført opp på den offentlege søkjarlista blir teke til følgje. Når det gjeld leiande stillingar generelt vil det som hovudregel krevjast særlege grunnar for å gjere unntak frå innsyn. Som døme på slike stillingar, som det knyter seg stor offentleg interesse til, kan nemnast departementsråd, direktør for statlege direktorat, fylkesmann, rådmenn i kommunar og leiarar i offentlege verksemdar utskild frå den sentrale forvaltninga, som helseføretaka og dei ulike omboda.

Etter femte punktum skal det i utlysinga av stillinga gjerast oppmerksam på at namnet på søkjarane kan bli offentleggjorte sjølv om ein har oppmoda om ikkje å bli ført opp på den offisielle søkjarlista. Blir ei slik oppmoding på bakgrunn av ei vurdering som skildra ovanfor ikkje teke til følgje, følgjer det av sjette punktum at søkjaren skal varslast om dette. I slike tilfelle vil søkjaren kunne trekkje søknaden fram til søkjarlista blir gjort offentleg for fyrste gong.

Sjuande punktum fastslår at det skal gå fram av søkjarlista kor mange søkjarar det har vore til ei stilling, og kva kjønn dei har. Dette skal alltid gå fram, og det er ikkje høve til å gjere unntak frå dette, sjølv om opplysningane om den enkelte søkjar elles ikkje blir gjort offentlege.

## **8.15 Unntak for eksamenssvar og karakterar m.m.**

### **8.15.1 Unntak for eksamenssvar og utkast til konkurransar o.l.**

Offentleglova § 26 opnar for å gjere unntak frå retten til innsyn i ei rekkje situasjonar som i hovudsak er knytt til vurdering av faglege prestasjonar.

Etter fyrste ledd fyrste punktum kan det gjerast unntak for svar til eksamen eller liknande prøve og innleverte utkast til konkurranse og liknande. Denne føresegna er ei vidareføring av § 6 fyrste ledd nr. 6 i offentlegheitslova 1970. Bakgrunnen for å opne for unntak her er at innsyn kan verke krenkjande, og at ein ikkje ynskjer å hengje ut den som har utforma svaret eller laga utkastet. Unntak vil òg ivareta opphavsretten til forfattaren/utformaren, noko som kan vere svært sentralt, då utkast som ikkje når fram kan tenkjast å bli presentert i seinare konkurransar eller utnytta kommersielt. Liknande prøver som eksamen kan omfatte teoriprøver i samband med at ein tek førarkort og avslutning på norsk kurs for innvandrarar. Utkasta i konkurransane som er omfatta kan typisk vere modellar til arkitektkonkurransar, skulpturar, litteratur, handverk osv.

Fyrste ledd andre punktum gir heimel til å gjere unntak òg for eksamensoppgåver eller oppgåver til liknande prøver, samt konkurranseoppgåver og liknande, inntil eksamen eller anna prøve er gjennomført eller konkurransen lyst ut. Føresegna er ny i høve til offentlegheitslova 1970, men ein har gått ut frå at det eksisterte eit tilsvarende høve til unntak etter gjeldande rett òg under denne lova. Bakgrunnen for slikt unntak ligg nærast i dagen, sidan innsynsrett ville opne for at elevar/studentar/deltakarar kunne førebu seg på den oppgåva dei skulle få, og det ville då ikkje bli nokon reel prøve. Enkelte ville dessutan fått tilfeldige føremoner framfor andre.

Unntakshøvet omfattar både dei oppgåvene som faktisk blir gitt til det aktuelle semesteret/kurset eller den aktuelle konkurransen, og utkast til oppgåver, medrekna oppgåver som ikkje blir gitt på det aktuelle tidspunktet. Bakgrunnen er at det skal vere høve til å nytte desse oppgåvene på eit seinare tidspunkt. Oppgåver som er gitt eller lyst ut er derimot ikkje omfatta av unntaket.

### **8.15.2 Unntak for karakterar og vitnemål**

Føresegna i § 26 fyrste ledd tredje punktum opnar for å gjere unntak frå innsyn for karakterar og vitnemål frå utdanning, noko som omfattar både grunnskule, vidaregåande skule og høgare utdanning. I tillegg til sjølve karakterane omfattar unntaket dei vurderingane som er gjort av eleven/kandidaten.

Nokon tilsvarende regel finst ikkje i offentlegheitslova 1970. Karakterar og vitnemål frå grunnskulen og vidaregåande opplæring er på ein anna side omfatta av teieplikta etter forvaltningslova § 13 nr. 1 om personlege tilhøve, og har såleis vore unnateke for innsyn og etter tidlegare lova, medan utgangspunktet har vore det motsette for karakterar og vitnemål frå høgare utdanning. Sidan òg opplysningar om slike tilhøve kan vere svært sensitive, og rettstilstanden har vore uklar på dette punktet, har ein funne at slike opp-

lysningar generelt bør kunne haldast utanfor innsyn. Personvernomsyn står sterkt i denne vurderinga, og desse tilseier at opplysningane ikkje bør vere offentlege.

### **8.15.3 Unntak for opplysningar rundt tildeling av prisar**

§ 26 andre ledd bestemmer at det kan gjerast unntak for opplysningar i samband med utdeling av prisar, heidersteikn og liknande tildelingar. Fyrste punktum seier at det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar om kven som skal få ein pris eit heidersteikn eller liknande inntil utdelinga har funne stad, Føremålet er å sikre overraskinga som skal liggje i slike tildelingar. Etter andre punktum kan det gjerast unntak for opplysningar om kven som har vore vurdert for ein pris, eit heidersteikn eller liknande, òg etter at utdelinga er gjennomført. Føremålet her er å verne dei kandidatane som ikkje nådde opp eller vart funne verdige til å få ein slik pris eller liknande mot at dette kjem fram offentleg. Unntaket omfattar dei opplysningane og vurderingane forvaltninga har utarbeidd eller motteke om kandidatane, så langt dette ikkje er gjort kjent gjennom grunngevinga for prisen.

Føresegna har ingen motstykke i offentlegheitslova 1970, men opplysningar om kven som er foreslått eller vurdert til ein pris vil nok i ein del tilfelle vere underlagt teieplik, slik at unntaksheimel fanst òg i den lova.

### **8.15.4 Unntak for personbilete og person**

Unntaket i § 26 tredje ledd opnar for å gjere unntak for visse typar informasjon som er henta inn og registert av styresmaktene, og skil seg såleis ut frå paragrafen elles. Føresegna tilsvavar § 6 fyrste nr. 8 i offentlegheitslova 1970. Etter denne føresegna fyrste punktum kan det gjerast unntak frå innsyn for personbilete som er teke inn i eit personregister. 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.

Åndsverklova § 45 c fyrste ledd bestemmer at fotografi av ein person som hovudregel ikkje kan visast offentleg utan samtykkje frå den som er fotografert, dersom ikkje biletet har aktuell og allmenn interesse. Vernet gjeld i levetida til personen og 15 år frå slutten av dødsåret hans. Så lenge dette vernet varar bør det ikkje praktisast meir-offentlegheit etter offentleglova § 26 tredje ledd fyrste punktum, dersom ikkje eit av vilkåra etter åndsverklova § 45 c fyrste ledd for å vise biletet offentleg føreligg.

Etter § 26 tredje ledd andre punktum kan det gjerast unntak for opplysningar som er innhenta ved vedvarande eller regelbunde gjenteke personovervaking. Med den endringa at unntakshøvet her gjeld opplysningar i staden for dokument tilsvavar føresegna § 6 fyrste ledd nr. 9 i offentlegheitslova 1970.

Føresegna omfattar 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 kome inn gjennom overvakinga, og 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 føreseigna gjere unntak for lyd- og biletedokument som identifiserar personar, men som korkje er utført vedvarande eller gjenteke regelbunde.

Meiroffentlegheit må vurderast, men vil sjeldan vere aktuelt for slike opplysningar som det her er tale om. Personopplysningslova er ikkje til hinder for slik meiroffentlegheit, men vil vere ein sentral faktor ved vurdering av meiroffentlegheit, jf. personopplysningslova § 39, som rett nok berre direkte gjeld fjernsynsovervaking.

### **8.16 Unntak i offentlegforskrifta for journalar og dokument på visse saksområde**

Offentleglova § 27 gir heimel for Kongen til å fastsetje forskrifter som gjev visse ytterlegare moglegheiter for unntak frå innsyn. Regelen er ei vidareføring av offentlegheitslova 1970 § 11 andre ledd, men utforma noko annleis.

I offentlegforskrifta § 9 er det, med heimel i offentleglova § 27, fastsett nokre unntak frå innsynsretten ut over dei som er følgjer av sjølve lova.

Etter offentlegforskrifta § 9 fyrste ledd kan det gjerast unntak frå innsyn i journalar og dokument 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 teiepliktige eller graderte opplysningar ikkje blir leverte ut. Unntaket omfattar ikkje situasjonar der ein kan oppnå innsyn utan å gjere noko som skadar dokumentet eller journalen, til dømes ved å studere materialet gjennom ein glasmonter. Sjølv om det er høve til unntak vil det aktuelle organet kunne gi meirinnsyn dersom det let seg gjennomføre, men vurderinga av dette vil knyte seg sterkt til kva som er praktisk mogleg å få til.

Etter andre ledd kan det gjerast unntak frå innsyn for tilbod og protokollar i tilbodskonkurransar som gjeld kjøp av flyrutetenestar etter regelverk gitt i medhald av lov av 11. juni 1993 nr. 101 om luftfarten, inntil val av leverandør er gjort. Dette er eit tilsvarende unntak som det som etter offentleglova § 23 tredje ledd elles gjeld for tilbod og protokollar ved offentlege innkjøp, sjå punkt 8.8.4 ovanfor. Sidan kjøp av flyrutetenestar ikkje skjer etter regelverk gitt i medhald av lov om offentlege innkjøp, men i medhald av luftfartslova, var det naudsynt med eit eige unntak for dette. Sidan det kunne vore gjort unntak for det meste av dei aktuelle dokumenta etter unntakshøvet i offentleglova § 23 fyrste ledd er vilkåret i § 27 fyrste ledd for å gi forskrift om dette oppfylt.

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. Bakgrunnen er at dei aller fleste slike dokument vil vere underlagt teieplikt, noko som gir grunnlag for eit generelt unntak.

Dersom eit dokument ikkje er underlagt teieplikt må meirinnsyn vurderast for dette på vanleg måte. Dokument som høyringsfråsegner frå desse organa og andre dokument som ikkje er knytt til den sensitive delen av verksemda dei driv vil det ofte ikkje vere grunn til å gjere unntak for, og meirinnsyn vil i slike tilfelle vere det naturlege. Unntaket omfattar elles berre dokument som gjeld saker hos organa, noko som inneber at dokument som gjeld saker hos andre organ, men som til dømes er oversendt til Etterretningstenesta eller PST som rein informasjon, ikkje er omfatta av unntaket.

Etter fjerde ledd kan det gjerast unntak frå innsyn for journalinnføringar og dokument i enkeltsaker hos Meklingsnemnda for arbeidstakaroppfinningar, og i enkeltsaker etter utlendingslova, pasientskadelova og statsborgarlova. Dette er òg område der dei fleste dokumenta vil vere omfatta av teieplikt, og det såleis er heimeleg for å fastsetje generelle unntak. Fyrste alternativ vil berre kome inn dersom det blir kravd innsyn hos nemnda sjølv, ikkje om andre organ har fått oversendt dokumenta. Generelle opplysningar som ikkje gjeld enkeltsaker, som statistikk over saker etter dei ulike lovene, er ikkje omfatta av unntaket.

Etter femte ledd kan det gjerast unntak frå innsyn for journalinnføringar i enkelte sakstypar. Etter bokstav a gjeld dette enkeltsaker som gjeld eitt eller fleire av emna adopsjon, ekteskap, partnerskap, separasjon, skilsmål, farskap, nedstamming, barnefordeling og bidrag. Dette gjeld uavhengig av kva lov saka går etter og kva det nærare temaet er. Opplysningar om slike tilhøve vil i stor grad vere å rekne som personlege, og såleis omfatta av teieplikt. Det er difor grunnlag for å innføre eit generelt unntak. Ein har derimot ikkje innført noko generelt unntak for dokument på desse områda, her gjeld dei vanlege reglane. Unntaket for journalar vil hindre at det blir kjent kva for enkeltpersonar som er involvert i slike saker. Bokstav b seier at unntakshøvet gjeld for enkeltsaker som gjeld konsulær bistand frå utanrikstenesta. Dette vil typisk vere saker der persona har fått problem i utlandet, gjennom å ha vorte utsett for, eller sjølve innblanda i, kriminalitet, ha mista reisedokumenta osv. Òg i slike saker vil ein oftast kome inn på personlege tilhøve og dermed opplysningar underlagt teieplikt. Vurderinga blir såleis mykje den same som for tilhøva under bokstav a. Etter bokstav c er òg enkeltsaker etter barnevernlova, lov om sosiale tenester, lov om psykisk helsevern og verjemålslova omfatta av unntaket. I desse sakene vil det nærast utan unntak gjelde teieplikt for dei aller fleste opplysningar, og eit generelt unntak for journalinnføringane er då naturleg.

## **9 Handsaming av innsynskrav**

### **9.1 Innsynskravet – kravet til identifikasjon**

For å få tilgang til informasjon ein etter offentleglova har krav på å få gjere seg kjent med, må ein normalt setje fram eit krav om innsyn. Etter § 28 fyrste ledd kan krav om innsyn setjast fram skriftleg eller munnleg. Dette er ei rein lovfesting av det som alt var gjeldande rett, og inneber at kravet kan setjast fram på kva måte som helst. Ein kan 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 identifiserar seg,

innsynskravet kan til dømes kome pr. e-post eller telefaks utan at det er opplyst noko namn. Dokumenta må då returnerast til same eller annan oppgjeven adresse. Dersom nokon møter opp personleg for å lese gjennom eller hente dokument kan det likevel krevjast at vedkommande identifiserar seg i tråd med kva som elles er vanlege rutinar ved vitjing til verksemda.

§ 28 andre ledd fyrste punktum seier at innsynskravet må gjelde ei bestemt sak eller i rimeleg utstrekning saker av ein viss art. Dette inneber eit krav om at den som ynskjer innsyn må gi ei nokolunde presis beskriving av kva vedkommande ynskjer innsyn i.

Identifikasjonskravet er likevel mjuka opp i høve til offentlegheitslova 1970, der innsynskravet berre kunne gjelde ei bestemt sak..

Kravet om at innsynskravet må gjelde ei bestemt sak inneber at den som krev innsyn må gi ei tilstrekkeleg presis beskriving av saka vedkommande ynskjer innsyn i til at organet kan finne fram til ho utan at det blir urimeleg arbeidskrevjande. Det krevst ikkje at ein identifiserar 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 dei. Er saka fyrst tilstrekkeleg identifisert i innsynskravet kan innsynskravet gjelde alle dokumenta i saka. Det er heller ikkje noko i vegen for at det i same innsynskrav blir bede om innsyn i fleire saker, føresett at den enkelte sak er tilstrekkeleg identifisert. Det er òg tilstrekkeleg å identifisere enkeltdokument som det kravd innsyn i. Dersom den som bed om innsyn har problem med å oppfylle kravet til identifikasjon, har organet ei viss rettleiingsplikt i samsvar med det 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 sak blir identifisert. Ein kan med andre ord i utgangspunktet til dømes ikkje krevje innsyn i alle saker om utslippsløyve frå Statens forureiningstilsyn frå dei siste tre åra skal med mindre ein identifiserar 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 behandle kravet. Dersom organet ikkje har teknologi til å finne fram i sakene automatisk, men må gjere dette manuelt, ikkje finn fram til dei ynskte opplysningane med det verktøyet det har, og heller ikkje på anna vis kan finne enkelt fram i sakene, vil ein ikkje kunne krevje at eit innsynskrav som gjeld innsyn i saker av ein bestemt art blir innfridd. Dette vil sjølvsagt kunne avhenge av storleiken på kravet.

§ 28 andre ledd andre punktum slår fast 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 nett vere oversikter over dokument frå fleire saker.

## **9.2 Kva organ som avgjer innsynskravet og korleis avgjerd skal skje**

Offentleglova § 29 regulerar kva organ som skal behandle eit innsynskrav, og korleis dette skal utførast. Etter fyrste ledd fyrste punktum skal eit organ som mottek eit krav om innsyn sjølv vurdere kravet konkret og sjølvstendig. Organet må dermed på sjølvstendig grunnlag avgjere om det skal eller kan nektast innsyn i eit dokument eller i opplysningar, både der organet sjølv har utarbeidd dokumentet, og der dei har motteke det utanfrå. Føresetnaden for dette er at organet faktisk har dokumentet hos seg.

Dersom så ikkje er tilfelle skal det utan vidare givast avslag på kravet om innsyn, med den grunngeving at organet ikkje har det etterlyste dokumentet. Som nemnt tidlegare tilseier prinsippet om god forvaltningsskikk at organet gir ei viss rettleiing om kvar dokumentet er å finne, dersom det er kjent med dette, jf. punkt 4.3 ovanfor. Det krevst ikkje at organet skal måtte setje i verk nokon form for undersøkingar rundt kva organ som har eit dokument.

Organet er ikkje bunde av avsenderorganet sitt standpunkt, men må leggje si eiga vurdering til grunn for avgjerda av innsynsspørsmålet. Dette gjeld både for spørsmålet om det er høve eller plikt til å gjere unntak og der det er aktuelt for spørsmålet som det skal utøvast meirinnsyn. Kven som avgjer spørsmålet innanfor organet vil avhenge av den interne organiseringa, som er ulik innanfor ulike organ, og kven som har fått tildelt slik myndigheit gjennom delegasjon. Vurderinga skal gjerast konkret i høve til det aktuelle dokumentet på det tidspunktet innsynskravet blir avgjort, og det skal vurderast om meirinnsyn er aktuelt. Denne føresegna er ny samanlikna med offentlegheitslova 1970, men inneber inga realitetsending.

Andre ledd gir Kongen heimel til å gi forskrift med reglar om kva organ som på dei ulike saksområda skal ta avgjerd i saker etter denne paragrafen.

Denne heimelen er nytta gjennom offentlegforskrifta § 10, som oppstiller unntak for graderte dokument frå prinsippet om at det organet som får eit innsynskrav skal avgjere det sjølvstendig. Etter fyrste ledd fyrste punktum skal det organet som mottek eit innsynskravet som gjeld dokument som er påført gradering etter lov av 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggjende sikkerhetstjeneste (sikkerheitslova) eller etter beskyttelsesinstruksen, leggje spørsmålet om avgradering fram for den som har oppretta dokumentet, for at dette organet skal fatte avgjerd i samsvar med forskrift 1. juli 2001 nr. 744 om informasjonssikkerhet § 2-13, eller i samsvar med beskyttelsesinstruksen § 5.

Etter andre punktum kan organet som mottek innsynskrav vedrørande gradert informasjon i visse tilfelle avslå kravet, utan å leggje fram noko spørsmål om avgradering etter fyrste punktum. Dette gjeld for det fyrste i dei tilfella det ikkje skal givast innsyn i dokumentet, uavhengig av graderinga (bokstav a). For alle praktiske

føremål vil dette vere tilfella der opplysningane 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 meir-innsyn ikkje skal givast (bokstav b). Dokumentet må i slike tilfelle vere omfatta av nokon 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 gradering elles ikkje kan oppretthaldast, skal det etter andre ledd følgje prosedyren for omgradering som er fastsett i den nemnde informasjonstryggleiksforskrifta §§ 2-9 til 2-12, eller i beskyttelsesinstruksjonen § 5.

### ***9.3 Kor lang tid kan organet bruke på å avgjere innsynskravet***

Offentleglova § 29 fyrste ledd andre punktum slår fast at eit krav om innsyn skal avgjerast utan ugrunna opphald. Dette vil seie at kravet skal avgjerast så snart som det er praktisk mogleg. Fleirtalet av innsynskrav gjeld dokument som det ikkje er aktuelt å gjere unntak for eller relativt korte dokument der det fort vil gå fram om det er aktuelt med unntak. Desse krava er såpass enkle å avgjere at dei ofte bør kunne avgjerast same dag som dei er mottekne, om det aktuelle kravet då ikkje kjem heilt på slutten av dagen, det kjem svært mange innsynskrav, eller det oppstår andre liknande situasjonar. To til tre verkedagar må vere nærast maksimal tid i slike tilfelle.

Dersom det derimot må gjerast undersøkingar, kravet reiser vanskelege og tvilsame spørsmål, eller gjeld store eller mange dokument, og difor medfører mykje arbeid, kan det brukast meir tid, men kravet må like fullt behandlast så snart det er praktisk mogleg.

Føresegna her vidarefører gjeldande rett under offentlegheitslova 1970.

I tilfelle der sakshandsamingstida blir svært lang bør forvaltningsorganet, i tråd med prinsippet om god forvaltningsskikk, gi eit førebels svar i samsvar med forvaltningslova § 11 a andre ledd, der det blir gjort greie for årsaka til den lange handsamingstida. Ei mogleg mellomløyning er at organet sender over kopiar av dokument eller delar av dokument etter kvart som dei blir gjennomgått, dersom dette gir nokon mening for den som har kravd innsyn. Ei slik løyning bør typisk kombinerast med eit førebels svar.

## **9.4 Korleis organet skal gi innsyn**

### **9.4.1 Organet avgjer i utgangspunktet korleis det skal gi innsyn**

Offentleglova § 30 regulerar korleis eit organ skal gi innsyn i dokument, og erstattar § 8 fyrste og andre ledd i offentlegheitslova 1970, men med omfattande endringar. Etter fyrste ledd fyrste punktum heiter det at organet fastset ut frå omsynet til forsvarleg sakshandsaming korleis eit dokument skal gjerast kjent. Dette inneber at det i utgangspunktet er forvaltningsorganet sjølv som avgjer korleis det skal gi innsyn, noko som samsvarar med § 8 fyrste ledd i offentlegheitslova 1970. Etter dette kan organet bestemme at den som krev innsyn sjølv må kome for å lese dokumentet, alternativt at denne må greie seg med å få tilsendt kopi eller avskrift. Omsynet til forsvarleg sakshandsaming tilseier derimot at den som krev innsyn blir høyrte, at han får god service, og at innsyn blir gitt på eit vis som er eigna for han, så sant dette kan skje innanfor rimelege rammer.

### **9.4.2 Rett til kopi**

§ 30 fyrste ledd andre punktum gjer unntak frå utgangspunktet om at forvaltningsorganet avgjer korleis innsyn skal givast, ved å fastslå at det kan krevjast papirkopi eller elektronisk kopi av dokumentet. Retten til kopi er såleis kraftig utvida i høve til offentlegheitslova 1970. Etter § 30 fyrste ledd fyrste punktum vil den som har krav på innsyn så langt det er praktisk mogleg ha krav på papirkopi og elektronisk kopi utan avgrensingar med omsyn til omfang, men sjå likevel punkt 4.8.2 ovanfor om høvet til å ta betalt for kopiar. Dersom det er umogleg eller urimeleg vanskeleg å kopiere dokumentet, grunna tilstanden det er i, eller det utstyret organet har, vil organet ha ei viss plikt til å lage ei avskrift eller liknande som kan erstatte kopien, dersom dette kan gjerast enkelt.

Fyrste ledd femte punktum gir Kongen heimel til å gi forskrift om at retten til elektronisk kopi ikkje skal gjelde for dokument som ein tredjeperson har immaterielle rettar til, og for kopi av dokument generelt der det er påkravd av arkivtekniske omsyn. Andre alternativ er noko uheldig utforma, men skal forståast slik at det gir høve til å fastsetje i forskrift unntak frå retten til kopiar generelt grunna arkivtekniske omsyn, ikkje berre unntak frå retten til elektroniske kopiar.

Visse unntak frå retten til kopi er på grunnlag av denne heimelen fastsett i offentlegforskrifta § 5. Etter offentlegforskrifta § 5 fyrste ledd fyrste punktum fastsett 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 andre punktum gjeld dette unntaket ikkje for søknadar, argumentasjonsskriv, høyringsfråsegner og liknande vanleg materiale som ein tredjeperson har sendt inn i høve ei sak. Meir omfattande utgreiningar og spesielle teikningar kan derimot vere omfatta av unntaket, det avgjerande er om det aktuelle materialet er å rekne som vanleg materiale i slike saker.

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 sjølv 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 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 er ikkje det omfatta av retten etter lova.

Retten til elektronisk kopi gjeld berre for dokument som allereie ligg føre elektronisk medan retten til papirkopi også gjeld for dokument som berre ligg føre elektronisk..

Elektronisk kopi omfattar både sending på e-post og kopiering til diskett eller anna medium (som "minnepenn"). Det kan derimot ikkje krevjast at forvaltningsorganet for å oppfylle retten til kopi skal kjøpe minnepenn eller liknande til den som krev innsyn. Kopiering til CD/DVD eller liknande 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 sendast på e-post.

Ein utskrift frå den elektroniske kopien må i dei fleste tilfelle kunne tilfredsstille kravet til papirkopi, men dette kan stille seg annleis der det er viktig å få nøyaktig kopi av ein papiroriginal, til dømes der ein skal ha ein stadfesta kopi. Dersom vilkåra for å krevje kopi er oppfylt, 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 EU-direktivet 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 meinast det ulike fil- eller

tekstformat, og med språkversjonar siktar ein både til utanlandske språk og norske skriftspråk. Denne føresegna gjennomfører artikkel 5 nr. 1 i direktiv 2003/98/EF.

Fyrste ledd fjerde punktum bestemmer at retten til kopi ikkje gjeld format eller versjon av dokumentet 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 er svært dyrt å kjøpe, eller 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. Sjølv om ein oftast kan ta utskrift av det som er elektronisk tilgjengeleg vil ofte ikkje det vere av same kvalitet som kopiar av originalen, til dømes når det gjeld teikningar, og i mange tilfelle vil det vere viktig å få direkte og stadfesta kopi av originalar. 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**

Dersom eit innsynskrav gjeld svært store dokument eller store mengder av dokument, reiser det seg spørsmål om den som krev innsyn kan få ta med seg originaldokumenta ut av lokala til forvaltningsorganet for å gå gjennom dei i ein bustad, på arbeidsplass eller annan stad, altså om det er høve til å låne ut saksdokument i staden for å gi kopiar. Det som talar mot, og er til hinder for dette, er fyrst og fremst omsynet til ei forsvarleg oppbevaring og sikring av dokumenta. Det vil ikkje vere forsvarleg å låne ut viktige dokument til einkvar som måtte be om det. Sentrale moment i ei slik vurdering vil vere kva høve den som krev innsyn har til å verne dokumenta, til dømes mot brann, kva slags dokument det er tale om, og om forvaltningsorganet sjølv eller eit anna organ sit med fleire eksemplar av dokumentet. Dersom organet til dømes sit med fleire eksemplar av dokumentet, og det er tale om mindre viktige delar av ein sak, kan utlån vere meir aktuelt enn dersom det er tale om sentrale dokument som det berre eksisterer eitt originalsett av.

Eit anna moment som talar mot å låne ut saksdokument er dei praktiske ulempene det kan medføre for organet å ikkje ha dokumentet tilgjengeleg. Dette kan avhjelpast dersom det finst fleire eksemplar, eller organet har dokumentet tilgjengeleg elektronisk, og omsynet gjer seg i mindre grad gjeldande dersom det er tale om dokument frå gamle og avslutta saker enn der det dreiar seg om dagsaktuelle saker.

Endeleg må ikkje slikt utlån av dokument føre til at andre blir avskore frå innsyn i same sak. Alle skal ha same tilgang på informasjon, og utlån av dokument som fører til at så

ikkje er tilfelle, kan i ytste fall vere i strid med forbodet mot forskjellshandsaming i offentleglova § 6. Òg dette kan i stor grad avhjelpast ved at organet sjølv eller andre organ sit med fleire eksemplar av dokumentet, men konflikt kan likevel oppstå, særleg dersom utlånet skjer over eit lengre tidsrom.

Utlån av dokument er såleis ikkje heilt utelukka, men det er sterkt avgrensa høve til ei slik ordning, og det må i eitkvart høve ikkje vere tale om langvarige utlån.

#### **9.4.4 Plikt til å gi opplysningar om immaterielle rettar i visse tilfelle**

Offentleglova § 30 andre ledd gjennomfører direktiv 2003/98/EF artikkel 4 nr. 3 andre punktum. Etter fyrste punktum her 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 opplysning frå det organet som gir innsyn gjeld berre så langt organet faktisk har kjennskap til kven som er innehavar av rettane eller lisenshavar, og føreseigna medfører ingen plikt for organet til å undersøkje dette.

Etter andre ledd andre punktum treng ein ikkje å gi slik opplysning dersom dette openbart ikkje er naudsynt. Dette vil vere tilfellet der det går fram av dokumenta/informasjonen 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.

#### **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 kan ein gi innsyn i resten av dokumentet gjennom utdrag. Det må alltid gå fram av dokumentet kva delar som er unnateke frå innsyn, til dømes gjennom at desse delane er sladda eller blir vist med blanke felt. Dersom store delar av eit dokument er unnateke frå innsyn kan det eventuelt noterast kva sider som er unnatekne. Det er ikkje åtgang til å redigere dokumentet slik at det framstår som eit fullstendig dokument, ein skal vise at det er gjort unntak. Elles gjeld dei vanlege reglane for innsyn.

#### **9.4.6 Plikt til rettleiing**

I mange tilfelle kan den som krev innsyn ynskje ei munnleg orientering om kva som står i saksdokumenta. Ei viss plikt til å gi slik orientering følgjer av føresegnene i forvaltningslova § 11 og av kravet til god forvaltningsskikk, medan eit framlegg om å ta inn ein eigen regel om dette i offentleglova ikkje vart følgd opp av lovgivar. Omsynet til

forsvarleg sakshandsaming kan tilseie at det blir gitt orientering ut over det som følger av den formelle rettleiingsplikta etter forvaltningslova, og det vil dessutan ofte vere vanleg praksis å gjere dette, særleg der ei orientering ikkje krev mykje førebuingar, ikkje er særleg tidkrevjande, og heller ikkje er eigna til å skape misforståingar.

Dersom dokumenta dei blir kravd orientering i er lange og/eller inneheld kompliserte framstillingar, vil ei omfattande orienteringsplikt kunne medføre store arbeidsbyrder for det aktuelle organet. Rettleiingsplikta må difor avgrensast ut frå omsynet til kapasiteten og arbeidsbyrda for organet, og kva slags dokument det er tale om. På den andre sida vil det ofte nettopp vere det at dokumentet er langt og komplisert som medfører eit behov for orientering, så ein må her finne ein balansegang. Å unnlate orientering om alt som er komplisert vil ikkje vere i samsvar med den rettleiingsplikta forvaltinga faktisk har. Faguttrykk og spesielle uttrykksformer som forvaltinga har nytta seg av må ein kunne krevje å få forklart dersom det kan skje nokolunde kort og konsist.

Eit forvaltningsorgan vil alltid ha plikt til å gi ei munnleg forklaring av forkortingar, koder eller liknande som er nytta i elektroniske system eller andre lagringsmedia som ikkje er papir.

## **9.5 Avslag og grunngjeving**

### **9.5.1 Avslag skal vere skriftleg og grunngitt**

I § 31 fyrste ledd fyrste punktum er det slått fast at avslag på krav om innsyn skal vere skriftleg. Dette er nytt i høve til den tidlegare lova, som ikkje oppstilte noko formkrav for avslag. Mellom anna brev, e-post og telefaks vil oppfylle kravet. Det har etter kvart vorte vanleg at innsynskrav blir sett fram gjennom e-post, og at eit eventuelt avslag blir gitt på same måte.

Etter andre punktum skal avslaget alltid vise til den føresegna som er grunnlaget for avslaget, og til kva ledd, bokstav eller nummer i føresegna som er nytta. Avslaget skal såleis innehalde ei heilt presis heimelstilvising, det er ikkje nok å berre vise til ein paragraf. Dette er heilt i samsvar med gjeldande rett under offentlegheitslova 1970.

Dersom avslaget byggjer på forskrift må det etter fjerde punktum opplysast om dette, og kva for punkt i forskrifta avslaget byggjer på. 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 § 13 om opplysningar underlagt teieplikt må det i avslaget visast til føresegna som pålegg teieplikt, noko som blir fastslått i tredje punktum. Dersom ein skal gjere unntak med bakgrunn i at opplysningane gjeld nokon sine personlege tilhøve vil rett tilvising vere offentleglova § 13 fyrste ledd, jf. forvaltningslova § 13 fyrste ledd nr. 1. Det skal sjølvstøtt ikkje opplysast noko nærare om dei omstenda som medfører teieplikt.

Femte punktum fastslår at avslaget òg skal opplyse om høvet til å klage og om klagefristen. Dette samsvarar fullt ut med det som gjeld for enkeltvedtak i forvaltningsretten generelt, jf. forvaltningslova § 27, men sidan avslag om krav på innsyn etter offentleglova ikkje er å rekne som eit enkeltvedtak etter forvaltningslova trengst ein eigen heimel for å pålegge slik opplysning her. Begge desse to siste punkta tilsvargar fullt ut det som følgde av offentlegheitslova 1970 § 9 andre ledd.

Når eit departement har avslått eit innsynskrav, bør avslaget også innehalde opplysning om at høvet til å klage til Sivilombudsmannen går tapt dersom klagen blir avgjort av Kongen i statsråd, jf. § 32 fyrste ledd sjette ledd og punkt 10.1 nedanfor.

### **9.5.2 Krav om nærare grunngjeving**

Etter § 31 andre ledd kan den som har fått avslag på krav om innsyn, innan tre veker frå avslaget vart motteke krevje ei nærare grunngiving for avslaget. Denne føresegna er ny i offentleglova. Organet pliktar etter dette å gi ei nærare grunngiving for avslaget, der hovudomsyna som har vore avgjerande for avslaget skal nemnast. Det skal ikkje berre omfatte kvifor organet meiner det er unntaksgrunnlag, men, der det er aktuelt, kva det er lagt vekt på i meirinnsynsvurderinga. Det krevst ikkje at det i det fyrste avslaget blir sagt noko spesifikt om dette høvet til å krevje nærare grunngjeving.

Denne grunngivinga skal givast skriftleg og snarast råd, seinast ti arbeidsdagar etter at kravet om nærare grunngiving vart motteke. Føresegna krev ingen uttømmande eller omfattande grunngiving, og organet er ikkje forplikta til å røpe opplysningar som det er gjort unntak frå innsyn for.

## **10 Klage og andre kontrollordningar**

### **10.1 Klageordninga etter offentleglova**

Retten til å klage over avslag på krav om innsyn og reglar om gjennomføring av denne klageretten er regulert i offentleglova § 32. Fyrste ledd her gir 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. Ei avvising av eit innsynskrav av di organet meiner at tilfellet ikkje er omfatta av lova sitt verkeområde vil òg kunne påklagast, og klageinstansen vil då kunne slå fast med bindande verknad at eit organ eller eit dokument er omfatta av lova. Dersom eit organ etter ein slik klageprosess framleis meiner at sjølve organet eller det aktuelle dokumentet ikkje er omfatta av lova, og nekta å godta vedtaket frå klageinstansen, må organet sjølv gå til rettssak for eventuelt å få slått fast at klageinstansen tek feil.

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. Når det gjeld avslag på krav om innsyn i journal kan dette påklagast, òg der avslaget er grunna i at organet ikkje fører journal eller at journalføringa er mangelfull. Derimot gir ikkje lova nokon rett til å klage over brot på plikta til å føre journal uavhengig av om det er gitt avslag på krav om innsyn.

Offentleglova § 32 fyrste ledd andre punktum slår direkte fast at ei avgjerd om å gje innsyn ikkje kan påklagast, noko som er i samsvar med tidlegare rett. Dette kunne vore aktuelt for den som meiner å ha krav på teieplikt eller på anna grunnlag ikkje ynskjer at materiale skal gjerast offentleg, men ein har ikkje ynskt ei slik ordning. Den som meiner at innsynsrett i eit aktuelt tilfelle er i strid med lova må eventuelt gå til domstolane for å få hindra innsyn, typisk gjennom krav om mellombels rådgjerd.

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 avgjerda, som presseorganisasjonar. Dette går fram av tilvisinga i 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. I høve til offentlegheitslova 1970 inneber dette ei utviding av klageretten, då § 9 i denne lova berre gav klagerett til den som direkte hadde fått avslag på innsyn.

Ei klage etter offentleglova skal, på same vis som klager i forvaltningsretten 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.

Organet som fatta vedtaket, til dømes å nekte innsyn eller nekte å gi kopi, kan gjere om vedtaket etter å ha motteke ei klage, dersom ein finn at det er grunnlag for det, jf. forvaltningslova § 33 andre ledd. Saka vil då ikkje gå til nokon klageinstans.

Dersom eit lovbestemt kyrkjeleg organ avslår eit krav om innsyn, nektar å gi kopi, eller fattar andre vedtak etter offentleglova, kan dette vedtaket ikkje påklagast. Dette følgjer av kyrkjelova § 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 i høve til det som har fatta avgjerda. Dette inneber til dømes at avgjerdene frå fylkesmannen eller eit direktorat går til det aktuelle fagdepartementet. Ordninga var tilsvarande i § 9 tredje ledd fyrste punktum i offentlegheitslova 1970. Etter tredje punktum er fylkesmannen klageinstans for alle vedtak i kommunalt eller fylkeskommunalt organ. Dette er i tråd med klageordninga i forvaltningsretten elles, og i samsvar med kva som var tilfelle etter § 9 tredje ledd andre punktum i offentlegheitslova 1970, men medfører at prinsippet i fyrste ledd ikkje blir følgd fullt ut, sidan fylkesmannen som statleg organ elles ikkje er overordna kommunale og fylkeskommunale organ etter offentleglova.

Fjerde punktum gir Kongen heimel til å gi forskrift om kva organ som skal vere klageinstans for avgjerder tekne av statlege organ, og etter femte punktum kan Kongen òg gi forskrift om kva organ som skal vere klageinstans for avgjerder frå sjølvstendige rettssubjekt som er omfatta av offentleglova etter § 2 fyrste ledd bokstav b til d.

Desse heimlane er nytta gjennom innføringa av offentlegforskrifta § 11, der det er gitt reglar nærare reglar om kven som skal vere klageinstans der dette elles kunne vore uklart. Etter fyrste ledd her skal det organet som eit uavhengig forvaltningsorgan administrativt høyrer inn under, vere klageinstans når det uavhengige organet har avslått eit krav om innsyn. Dette vil til dømes gjelde ulike tilsyn og ombod, samt frittståande direktorat, og klageorganet vil typisk vere eit departement. Andre ledd fyrste punktum bestemmer at eit statleg organ som utøvar eigarskap til eit sjølvstendig rettssubjekt som nemnt i offentleglova § 2 fyrste ledd bokstav c, eller står for utveljing av medlemmar 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. Dette gjeld følgeleg der staten har eigardel i eller står for utveljing av medlemmar til det øvste organet i rettssubjektet. Organet som utøvar eigarskapen eller vel medlemmar til det øvste organet kan vere eit direktorat, eit departement eller eit anna organ. Etter andre ledd andre punktum skal det vere høve til å i staden bestemme at eit underordna forvaltningsorgan skal vere klageinstans. Delegeringa kan berre skje innanfor dei rammene som gjeld for delegasjon av myndigheit, og det er berre andre statlege organ som kan få tildelt myndigheita. Mest typisk vil eit departement delegere til eit direktorat eller til fylkesmannen.

Offentlegforskrifta § 11 tredje ledd gir reglar om kven som er klageinstans når sjølvstendige rettssubjekt der kommunar eller fylkeskommunar har slik eigarskap eller står for slik utveljing av medlemmar til det øvste organet at rettssubjektet er omfatta av offentleglova etter § 2 fyrste ledd bokstav c eller d, avslår krav om innsyn. Dersom det sjølvstendige rettssubjektet er knytt til ein kommune eller ein fylkeskommune, fastslår fyrste punktum at fylkesmannen i det aktuelle fylket skal vere klageinstans. Etter andre punktum gjeld tilsvarande 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 det sjølvstendige rettssubjektet er knytt til fleire kommunar som ligg i ulike fylke blir situasjonen noko meir komplisert. Etter tredje punktum skal klageinstansen i slike tilfelle vere fylkesmannen i det fylket der flest av dei aktuelle kommunane ligg, vere klageinstans. Det er ikkje krav om at fleirtalet av kommunane skal liggje i det aktuelle fylket, til dømes kan to av fire kommunar som saman eig eit selskap liggje i dette fylket, medan dei andre ligg i kvart sitt andre fylke. Dersom ein fylkeskommune er ein del av ei slik samanslutning bestemmer tredje punktum likevel at fylkesmannen i det fylket denne fylkeskommunen er tilknytt alltid skal vere klageinstans. Fjerde punktum bestemmer at dersom det er like mange kommunar som høyrer til fleire av dei aktuelle fylka etter tredje punktum, og det altså ikkje er nokon fylkeskommune med, skal fylkesmennene der bli einige om kven av dei som skal vere

klageinstans. Dette kan avtalast mellom fylkesmennene i den enkelte sak, eller på meir generell basis. I femte punktum heiter det så at dersom det er fleire fylkeskommunar som saman har slik eigarskap til eit sjølvstendig rettssubjekt, eller står for slik utveljing av medlemmar til det øvste organet, som nemnt i fyrste punktum, skal fjerde punktum gjelde tilsvarende. Dette inneber at fylkesmennene i dei aktuelle fylka må bli einige seg imellom kven som skal vere klageinstans. Dersom det er fleire fylkeskommunar med i ei samanslutning som eig eller vel medlemmar til det øvste organet i eit sjølvstendig rettssubjekt spelar det såleis inga rolle for spørsmålet om klageinstans om det òg er kommunar med, jf. tredje punktum.

Etter fjerde ledd skal Kultur- og kyrkjedepartementet vere klageinstans dersom Stiftelsen nasjonalmuseet for kunst avslår eit krav om innsyn. Sidan denne stiftinga er omfatta av lova gjennom ein særregel i forskrifta fell ho utanfor det vanlege systemet for klageinstans, og det trengst ein særregel. Endeleg bestemmer femte ledd at dersom administrasjonen ved Sametinget avslår krav om innsyn, skal Sametingsrådet vere klageinstans.

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. Ein som vurderar å klage må i slike tilfelle vurdere om han er betre tent med ei klage til Sivilombodsmannen, jf. punkt 10.5.1. nedanfor, enn til Kongen i statsråd. Ynskjer ein å klage til Sivilombodsmannen og det allereie er framsett ei ordinær klage må denne trekkjast før ho er behandla i statsråd for at Sivilombodsmannen skal kunne handsame klaga.

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.

### ***10.2 Rett til å klage som om innsynskravet var avslått dersom det ikkje er avgjort innan fem virkedagar***

§ 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. Dette er nytt i høve til tidlegare rett, og det finst ingen liknande reglar i offentlegheitslova 1970. Etter fyrste punktum her 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 kravet. Bakgrunnen for dette er at klageretten lett ville bli utan reelt innhald dersom det skulle krevjast eit formelt avslag før klage kunne fremjast. Eit organ som ikkje handsamar kravet om innsyn ville då kunne unngå klager, noko som ikkje ville vere akseptabelt.

Denne retten til å klage etter fem dagar inneber likevel ikkje at det skal gjelde nokon maksimumsfrist på fem dagar for å avgjere eit innsynskrav etter § 29. Som det går fram under punkt 9.3 ovanfor kan ei sakshandsamingstid på over fem arbeidsdagar i

ekstraordinære situasjonar vere innanfor lova, og klageretten etter § 32 medfører ingen endring i dette. Likevel er fristen etter § 32 andre ledd absolutt, slik at avslag, og dermed klagerett, kan inntreffe lenge før fristen til å fatte avgjerd er ute. Etter forvaltningslova § 33, som gjeld her, jf. offentleglova § 32 tredje ledd andre punktum, skal organet som fatta vedtaket sjølv vurdere saka på nytt før klaga og saksdokumenta elles blir sendt til klageinstansen. Det er ikkje aktuelt med oversending til eit klageinstans heller i slike tilfelle før fyrsteinstansen har vurdert saka på nytt, og den nye vurderinga vil her innebere å fatte ei endeleg avgjerd. Dermed vil det absolutte høvet til å klage i stor grad fungere som eit høve til påminning og purring overfor organet som handsamar innsynskravet.

Skulle det fyrst kome ei klage grunna at det har teke over fem dagar utan nokon avgjerd av eit framsett innsynskrav, før saka deretter ender med avslag, er det ikkje naudsynt med nokon ny klage mot dette formelle avslaget. Dette vil bli å rekne som at fyrsteinstansen opprettheld sitt avslag, og saka skal då 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, og såleis i mange tilfelle brukt tid og ressursar til liten nytte, 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, til dømes at saka er så omfattande at det trengs meir tid til å gå gjennom materialet. 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 at endeleg avgjerd vedrørande innsynskravet skal vere fatta, 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 gjennomgått og klargjort for innsyn, fører til at klageretten etter fem dagar ikkje kan gjerast gjeldande. Lova gir ein 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 dels avgjort.

Andre punktum bestemmer at retten etter fyrste ledd 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 tredje punktum gjeld heller ikkje regelen i fyrste punktum for tilfelle som blir omfatta av § 13 tredje ledd, tilfelle der det etter oppmoding frå den som krev innsyn blir retta førespurnad til den som har krav på tystnad om samtykkje til oppheving av teieplikt. Sidan det ikkje gjeld nokon bestemt frist til å melde frå om ein gir slikt samtykkje eller ikkje vil det ofte kunne gå langt over fem dagar før slike innsynskrav kan avgjerast, og dette er ikkje noko forvaltningsorganet kan påverke. Ettersom det skal reknast som at samtykkje er nekta dersom det ikkje kjem noko svar frå den som har krav på tystnad,

ville det heller ikkje vere grunnlag for ein klageinstans til å vurdere at det skal givast innsyn før det vart klarlagt kva standpunktet var.

### ***10.3 Klagesaksførebuing og sakshandsaming i klageinstansen***

Det følgjer av § 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 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.

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 dekkja 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 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 i kraft av å ha vedtaket frå klageinstansen. Utan denne føresegna hadde den som kravde innsyn ikkje hatt tvangsgrunnlag som følgje av vedtaket, men måtte fyrst ha gått til domstolane for å få dom for kravet, og deretter sett i verk tvangsfullføring.

Dette er den einaste sanksjonen ved brot på offentleglova som følgjer direkte av lova.

### ***10.5 Andre kontrollordningar for oppfølging av offentleglova***

#### ***10.5.1 Klage til Sivilombodsmannen***

I tillegg til den klageordninga som følgjer av offentleglova sjølv føreligg det fleire andre ordningar som blir nytta for å kontrollere at forvaltninga oppfyller sine plikter etter

lovverket. Fleire av desse kan borgarane nytte seg direkte av for å få avklart sine rettar etter offentleglova.

Sivilombodsmannen er Stortingets ombodsmann for forvaltninga, og fører kontroll med deira verksemd. Som ein del av dette har det vorte ført kontroll med korleis forvaltninga har etterlevd offentlegheitslova 1970, noko som vil halde fram i høve til offentleglova. 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 behandle ei sak som blir klaga inn før dei ordinære klagemoglegheitene er oppfylt, dersom han ikkje finn at det føreligg 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 gjort i statsråd fell utanfor arbeidsområdet til Sivilombodsmannen, og klage til denne vil dermed vere uaktuelt dersom saka fyrst er klaga inn for 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. Som nemnt i punkt 10.1 ovanfor må den som har fått avslag på innsyn i slike tilfelle vurdere om han er best tent med ei klage til Kongen i statsråd eller til Sivilombodsmannen. Dersom ein finn ut at ei klage til Sivilombodsmannen er mest ynskjeleg, må den ordinære klaga dermed trekkjast før ho er behandla i statsråd, elles er ein avskore frå å klage til Sivilombodsmannen.

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 "forsømmelig 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. Forvaltninga rettar seg generelt etter kritikk frå Sivilombodsmannen, men i høve til spørsmålet om å gi innsyn har forvaltningsorgan i nokre få tilfelle ikkje retta seg etter slike vurderingar. Dette er likevel tale om heilt spesielle unntak frå det som elles gjeld.

Klagefristen til Sivilombodsmannen er etter ombodsmannslova § 6 tredje ledd 1 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 av liten interesse 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 offentlegheitslova 1970 og av den nye offentleglova. Det er ikkje innført eller lagt opp til endringar i domstolskontrollen med avgjerder etter offentleglova i høve til kva som har vore tilfelle under offentlegheitslova 1970, og dei vanlege reglane vil såleis framleis gjelde.

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 oppfylte kan òg organisasjonar gå til søksmål i eige namn dersom det aktuelle tilhøvet ligg innanfor føremålet og det naturlege verkeområdet for organisasjonen å ivareta, noko som følgjer av tvistelova § 1-4 fyrste ledd. Dersom det er ein journalist eller eit medieorgan elles som har fått avslag på innsyn vil organisasjonar som Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag og andre presseorganisasjonar kunne gå til søksmål etter desse reglane. Desse vilkåra for å kunne gå til sak er langt på veg dei same som følgde av kravet til "rettsleg interesse" i den tidlegare tvistemålslova § 54, og krinsen av personar og organisasjonar med rett til å gå til søksmål vil i stor grad tilsvare dei som etter lova har høve til å klage.

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 meiroffentlegheit. Dette er heilt i samsvar med kva som elles gjeld for domstolsprøving av forvaltningsvedtak, at det er den generelle lovtolkinga, spørsmålet om det var heimel til å fatte det aktuelle vedtaket, samt om det vart gjort på rett grunnlag, som domstolen skal prøve. Derimot kan sjølve utfallet av forvaltninga si meiroffentlegheitsvurdering, den konkrete vurderinga, ikkje prøvast av domstolen, då dette vurderingstemaet ligg innanfor det frie skjønnet til forvaltninga.

Moglegheita til domstolsprøving av avslag på innsynskrav etter offentlegheitslova har nærast ikkje vorte brukt, og dei få sakene som er komne opp har stort sett omhandla krav om mellombels rådgjerd etter tvangsfullføringslova. (Reglane om dette er no flytta til tvistelova, men er elles uendra.) Krava i dei aktuelle sakene førte av ulike grunnar ikkje fram. Det er liten grunn til å tru at det vil bli vesentleg fleire saker for domstolane etter offentleglova, men sidan retten til innsyn er utvida i høve til tidlegare *kan* det nok tenkjast at nokre fleire saker oppstår.

# **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 gjennomsiiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggjeiken 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 verksemder 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 verksemder 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 vedkommande 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 overlate til offentleg arkiv for bevaring,
- c) dokument som er overlate til eit organ for offentleggjing i periodisk skrift som blir gitt ut av organet,
- d) avis, tidsskrift, reklamemateriell og liknande som organet mottek 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 vedkommande 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 offentliggjera, 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 offentlig eller offentlig tilknytt verksemd, gir ikkje høve til forskjellsbehandling når formålet med førespurnaden ikkje har samband 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 almenta si interesse. Det skal gjerast ei ny vurdering av grunngevinga 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 almenta etter føresegn 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 verksemdar som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentlig sektor.

#### **§ 7. *Bruk av offentlig informasjon***

Informasjon som det er gitt tilgang til etter lova her eller anna lovgiving som gir almenta 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 verksemder som fell utanfor lova her, men som er omfatta av anna lovgiving som gir ålmenta innsyn i offentleg verksemd, eller av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg 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.

Verksemder som krev betaling for informasjon, skal offentleggjere 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 verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg 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) 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. desse

### **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 forvaltningsorganet 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 grunngiving på oppmoding leggjast fram for vedkommande med ein høveleg frist til å svare. Svarar vedkommande 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, 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 Kongelige 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 dokument 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-, lønns-, eller personalforvaltninga til organet.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar som gjeld forhandlingar om rammeavtarar med landbruks-, fiskeri- og reindriftsorganisasjonane 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 vedkommande organ som eigar, dersom selskapet ikkje er omfatta av verkeområdet for lova her.

**§ 24. Unntak for kontroll- og reguleringstiltak, 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 reguleringstiltak 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 offentlig 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 vedkommande sjølv ber om det. Ved vurderinga av om ei slik oppmoding skal takast til følgje, skal det leggjast vekt på om det knytter seg særleg offentlig 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 vedkommande eksamen eller prøve er halden eller vedkommande 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.

#### **§ 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 mottok 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 verksemdar som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor, og hos andre verksemdar 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 verksemdar 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 verksemdar 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 førebuaast 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.

1. 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 oppdragsforsking 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) 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 offentleggjorde 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, skilsdomslova (voldgiftslova), tvangsføllføringslova, 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 tilsvarende.

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 tilsvare 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 tilsvarende.

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.

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.

1. Ikkje i kraft. Tek til å gjelde frå då departementet bestemmer.

## **§ 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 leggjast fram for den som har oppretta dokumentet, for avgjerd i samsvar med informasjonssikkerheitsforskrifta § 2-13 eller i samsvar med beskyttelsesinstruksen § 5. Organet som mottek 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 beskyttelsesinstruksen § 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.