



JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENTET

Veileder

Veileder i offentlighetsloven

1 INNLEDNING	9
2 LOVENS GENERELLE VIRKEOMRÅDE	
– OFFENTLIGHETSLOVEN § 1	10
2.1 Noen utgangspunkter	10
2.2 Særlig om offentlig eide selskaper, stiftelser mv.	11
2.2.1 Innledning	11
2.2.2 Den organisatoriske og økonomiske tilknytning til det offentlige	12
2.2.3 Virksomhetens art	13
2.2.4 Hvorvidt virksomheten drives i et rettslig eller faktisk monopol eller i konkurranse med private	13
2.2.5 Graden av offentlig styring	14
2.3 Unntak for saker som behandles etter rettspleielovene	15
2.4 Forholdet til annen lovgivning	16
3 LOVENS HOVEDPRINSIPPER – OFFENTLIGHETSLOVEN §§ 2-4	17
3.1 Lovens utgangspunkt: forvaltningens dokumenter er offentlige	17
3.2 Innsynsretten tilkommer enhver	17
3.3 Hvor kan det kreves innsyn?	18
3.4 Hva kan det kreves innsyn i?	18
3.4.1 Innledning	18
3.4.2 Lovens dokumentbegrep – «forvaltningens saksdokumenter»	19
3.4.2.1 Innledning	19
3.4.2.2 Dokumentbegrepet	19
3.4.2.3 Innsynskravet må gjelde «forvaltningens saksdokumenter»	21
3.4.2.4 Tidspunktet for offentlighet	22
3.4.3 Innsyn i journaler og lignende registre	24
3.4.3.1 Innledning	24
3.4.3.2 Oversikt over reglene om journalføring	25
3.4.3.3 Innholdet i offentlig journal	26
3.4.4 Møtekart	27
3.5 Generelt om forvaltningens plikt til å vurdere meroffentlighet	27
3.5.1 Innledning	27
3.5.2 Momenter det skal legges vekt på i vurderingen	28
3.5.3 Fremgangsmåten ved vurdering av meroffentlighet	29
3.5.4 Instruksjer og retningslinjer om vurderingen av meroffentlighetsspørsmålet	30

3.5.5 Meroffentlighet utenfor offentlighetslovens område	30
4 OVERSIKT OVER UNNTAKSBESTEMMELSENE	
I OFFENTLIGHETSLOVEN	31
5 OFFENTLIGHETSLOVEN § 5 – INTERNE DOKUMENTER TIL	
SAKSFORBEREDELSEN	32
5.1 Innledning	32
5.2 Offentlighetsloven § 5 første ledd – organinterne dokumenter	33
5.2.1 Innledning	33
5.2.2 Dokumentet må være utarbeidet av organet selv	33
5.2.2.1 Hva er ett organ?	33
5.2.2.2 Særlig om utvalg og arbeidsgrupper mv.	34
5.2.2.3 Hva er ett organ i kommunen/fylkeskommunen?	35
5.2.2.4 Utarbeidet av organet selv	36
5.2.3 Dokumentet må være utarbeidet til organets saksforberedelse	37
5.2.4 Dokumentet må være internt	38
5.3 Offentlighetsloven § 5 annet ledd – interne dokumenter utarbeidet av andre	38
5.3.1 Generelt	38
5.3.2 Dokumenter fra underordnet organ	39
5.3.2.1 Innledning	39
5.3.2.2 Mottakerorganet må være overordnet avsenderorganet	39
5.3.2.3 Dokumentet må være utarbeidet av det underordnede organet	40
5.3.2.4 Dokumentet må være utarbeidet for saksforberedelsen i det overordnede organet	40
5.3.2.5 Dokumentet må være internt	42
5.3.3 Dokumenter utarbeidet av særlige rådgivere og sakkyndige	42
5.3.3.1 Innledning	42
5.3.3.2 Avsenderen må være en særlig rådgiver eller en særlig sakkyndig	42
5.3.3.3 Dokumentet må være utarbeidet for saksforberedelsen i mottakerorganet	44
5.3.3.4 Dokumentet må være innhentet av mottakerorganet ..	44
5.3.3.5 Dokumentet må være internt	44
5.3.4 Dokumenter utarbeidet av et departement til bruk i et annet departement	44

5.3.5 Dokument om innhenting av forslag og utkast	45
5.3.6 Høringsbrev og høringsuttalelser	45
5.3.7 Kommunale innstillinger mv.	47
5.4 Meroffentlighet i interne dokumenter	48
5.4.1 Generelt	48
5.4.2 Dokumenter som utveksles mellom embetsverket og regjeringen mv.	49
6 OFFENTLIGHETSLOVEN § 5 a – TAUSHETSPLIKT	51
6.1 Lovens utgangspunkter	51
6.1.1 Innledning	51
6.1.2 Offentlighetsloven § 5 a oppstiller ikke taushetsplikt	51
6.1.3 Taushetsplikten må følge av lov eller forskrift	51
6.1.4 Unntaket gjelder enkeltopplysninger	53
6.1.5 Av og til unntak for hele dokumentet	53
6.2 Lovbestemmelser om taushetsplikt	54
6.2.1 Innledning	54
6.2.2 Generelt om taushetsplikten etter forvaltningsloven §§ 13 flg.	55
6.2.3 Taushetsplikt etter forvaltningsloven for personlige forhold	57
6.2.3.1 Generelt	57
6.2.3.2 Særlig om offentlig ansatte	61
6.2.4 Taushetsplikt etter forvaltningsloven for næringsopplysninger	62
6.2.5 Begrensninger i taushetsplikten	67
6.2.5.1 Innledning	67
6.2.5.2 Begrensninger i taushetsplikten pga. samtykke	67
6.2.5.3 Begrensninger i taushetsplikten når opplysningene er gitt i statistisk form eller er anonymisert	68
6.2.5.4 Begrensninger i taushetsplikten når ingen berettiget interesse tilsier at opplysningen holdes hemmelig	68
7 OFFENTLIGHETSLOVEN §§ 6 og 6 a – UNNTAK PÅ GRUNN AV DOKUMENTETS INNHOLD	70
7.1 Oversikt	70
7.2 Hensynet til rikets sikkerhet, landets forsvar eller forholdet til fremmede makter eller internasjonale organisasjoner – § 6 første ledd nr. 1	71
7.2.1 Innledning	71
7.2.2 Opplysningene som dokumentet inneholder, må ikke være kjent fra før	72

7.2.3	Opplysningene må være av en slik art at de vil kunne medføre skadevirkninger ved offentliggjøring	73
7.2.4	Skadevirkningene må gjelde forholdet til fremmede makter eller internasjonale organisasjoner	75
7.2.5	Meroffentlighetsvurderingen	75
7.2.6	Særlig om graderte dokumenter	76
7.3	Hensynet til en forsvarlig økonomiforvaltning –	
	§ 6 første ledd nr. 2 bokstav a	77
7.3.1	Innledning	77
7.3.2	Bestemmelsen beskytter bare det offentliges privatøkonomiske interesser	77
7.3.3	Bestemmelsen beskytter som utgangspunkt ikke privates interesser	78
7.3.4	Det må være påkrevd å nekte innsyn	78
7.4	Hensynet til en forsvarlig lønns- og personalforvaltning –	
	§ 6 første ledd nr. 2 bokstav a	81
7.5	Unntaket for økonomiske rammeavtaler med næringslivet, § 6 første ledd nr. 2 bokstav b	81
7.6	Unntak av hensyn til offentlige reguleringstiltak mv. –	
	§ 6 første ledd nr. 2 bokstav c	82
7.6.1	Dokumentet må inneholde opplysninger om offentlige kontroll- eller reguleringstiltak eller andre nødvendige pålegg eller forbud	82
7.6.2	Offentlighet må motvirke effekten av tiltakene eller medføre fare for at de ikke kan gjennomføres	82
7.6.3	Det må være påkrevd å nekte innsyn	83
7.7	Statsrådets protokoller – § 6 første ledd nr. 3	83
7.8	Ansettelsessaker – § 6 første ledd nr. 4	84
7.8.1	Generelt om unntaket	84
7.8.2	Søkerliste	85
7.9	Unntaket for dokumenter om lovovertridelser –	
	§ 6 første ledd nr. 5	88
7.10	Besvarelse til eksamen eller lignende prøve samt innlevert utkast til konkurranse e.l. – § 6 første ledd nr. 6	89
7.11	Dokument utarbeidet av et departement i forbindelse med de årlige statsbudsjetter eller langtidsbudsjetter –	
	§ 6 første ledd nr. 7	90
7.12	Unntak for personbilde inntatt i personregister –	
	§ 6 første ledd nr. 8	91

7.13 Unntak for dokument som inneholder opplysninger innhentet ved vedvarende eller regelmessig gjentatt personovervåking – § 6 første ledd nr. 9	91
7.14 Mulighet til å unnta hele saken fra offentlighet – § 6 annet ledd	92
7.15 Unntak for opplysninger som vil kunne lette gjennomføringen av straffbare handlinger mv. – § 6 a	93
8 OFFENTLIGHETSPRINSIPPETS PRAKTISKE GJENNOMFØRING	
– SAKSBEHANDLINGSREGLER	95
8.1 Innsynskravet	95
8.1.1 Innledning	95
8.1.2 Kravet til presis beskrivelse	95
8.1.3 Kravet til avgrensning av saker i omfang	96
8.2 Hvilket organ treffer avgjørelsen om innsyn?	97
8.3 Hvor raskt må avgjørelse om innsyn treffes?	99
8.4 Hvordan skal dokumentet gjøres kjent?	99
8.5 Prissetting (gebyr)	101
8.6 Særlig om avslag på et innsynskrav	102
8.7 Retten til å klage over et avslag	102
8.8 Klage til Sivilombudsmannen	103
8.9 Domstolsprøving	104

1 INNLEDNING

Lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven) trådte i kraft 1. juli 1971. Den har senere vært endret en rekke ganger. Hovedprinsippene har imidlertid ligget fast siden vedtakelsen av loven.

Offentlighetslovens bestemmelser er relativt korte, og gir i mange tilfeller forvaltningsorganene en vid skjønnsmargin i praktiseringen. Etter hvert er imidlertid en rekke av lovbestemmelsene blitt nærmere presisert gjennom praksis. Det har også utviklet seg nærmere retningslinjer for når det bør utøves meroffentlighet.

I forbindelse med ikrafttreddelsen av loven utga Justisdepartementet en veiledning til offentlighetsloven. Denne ble utgitt i revidert utgave i juli 1983. Veiledningen har siden ikke vært revidert, men det har vært utarbeidet forskjellige rundskriv om praktiseringen av loven.

I 1997 ble det framlagt en stortingsmelding om offentlighetsprinsippet, jf. St.meld. nr. 32 (1997-98) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen. Her drøftes en rekke problemstillinger som gjelder offentlighet på et prinsipielt plan. I etterkant av behandlingen av meldingen i Stortinget er det nedsatt et lovutvalg som vurderer behovet for revisjon av loven.

I denne veilederen gis det en oversikt over offentlighetslovens forskjellige bestemmelser, og hvordan bestemmelsene bør praktiseres. Hovedvekten av veilederen er lagt på lovens unntak, da dette er det område som har skapt flest problemer i praksis.

2 LOVENS GENERELLE VIRKEOMRÅDE – OFFENTLIGHETSLOVEN § 1

2.1 Noen utgangspunkter

Offentlighetsloven § 1 angir lovens generelle virkeområde, dvs. hvilke organer og institusjoner som omfattes av loven.

Det følger av første ledd at loven gjelder for den *virksomhet* som utøves av forvaltningsorganer. Dersom et organ først anses som et forvaltningsorgan, er altså hele organets virksomhet omfattet – både myndighetsutøvelse, andre forvaltningsoppgaver, forretningsdrift og intern administrasjon.

Som *forvaltningsorgan* regnes etter § 1 «ethvert organ for stat eller kommune». Institusjoner og virksomheter som er en organisatorisk del av den statlige, kommunale eller fylkeskommunale forvaltningen omfattes av loven uansett hvilken virksomhet de driver. Begrepet forvaltningsorgan omfatter folkevalgte og politisk utpekte organer som regjeringen, kommunestyre og fylkesting. Videre omfattes administrative organer som departementer, direktorater, fylkesmenn, regional statsadministrasjon og kommunal eller fylkeskommunal administrasjon. Dessuten faller statlige og kommunale råd, nemnder og utvalg inn under offentlighetsloven uansett om de er faste eller midlertidige, og uansett om medlemmene er valgt, oppnevnt eller utnevnt.

Også offentlige institusjoner med tjenesteytende funksjoner som skoler, universiteter og sykehus omfattes av offentlighetsloven. Det samme gjelder offentlige institusjoner og forvaltningsbedrifter som hovedsakelig driver forretnings- eller næringsvirksomhet uten å være organisert som selvstendige rettssubjekter. Offentlige forskningsinstitusjoner og andre statlige spesialorganer regnes også som forvaltningsorganer i lovens forstand. Dette gjelder f.eks. Norges forskningsråd og Likestillingsombudet.

Domstolene regnes som et organ for staten og er i utgangspunktet omfattet av loven. En stor del av domstolenes dokumenter faller imidlertid utenfor lovens anvendelsesområde, da de er knyttet til saker som behandles etter rettspleielovene, jf. pkt. 2.3 nedenfor.

Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre organer for Stortinget er ikke omfattet av loven, jf. lovens § 1 fjerde ledd. Stortinget har imidlertid fastsatt egne regler om offentlighet for disse organene.¹ Brev eller andre henvendelser som et forvaltningsorgan har mottatt fra eller sendt til Stortinget eller dets organer, kan det dessuten kreves innsyn i etter vanlige regler hos det forvaltningsorganet som har dokumentet i original eller kopi.

Private selskaper omfattes i utgangspunktet ikke av loven. Dersom slike selskaper treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift, vil imidlertid denne delen av virksomheten være omfattet av loven. Eksempler på private virksomheter som utøver slik myndighet, er Det Norske Veritas og Norges råfisklag.

Offentlighetsloven gjelder bare for norske forvaltningsorganer. Norske forvaltningsorganer i utlandet, f.eks. ambassader og andre utenriksstasjoner, omfattes av loven. Loven regulerer derimot ikke virksomheten i internasjonale organisasjoner som Norge er medlem av, for eksempel EFTA og Nordisk Råd. Offentlighetsloven gjelder for norske forvaltningsorganer på Svalbard for så vidt ikke annet fastsettes av Kongen, jf. § 1 annet ledd. Det er ikke fastsatt noen særlige bestemmelser for Svalbard.

2.2 Særlig om offentlig eide selskaper, stiftelser mv.

2.2.1 Innledning

Når en virksomhet er skilt ut av den ordinære forvaltning, for eksempel ved at det er opprettet et aksjeselskap, en stiftelse eller et annet selvstendig rettssubjekt, er utgangspunktet at virksomheten ikke lenger regnes som «organ for stat eller kommune», og den er derfor ikke omfattet av loven. Slik offentlighetsloven er praktisert, avgjøres forholdet til offentlighetsloven imidlertid ikke av organisasjonsformen alene, men etter en helhetsvurdering hvor en rekke momenter spiller inn. Det legges særlig vekt på følgende forhold:

- *den organisatoriske og økonomiske tilknytning til det offentlige*
- *virksomhetens art*
- *om virksomheten har et faktisk eller rettslig monopol*
- *graden av politisk styring.*

¹ Stortingsvedtak 14. juni 2000.

En helhetsvurdering basert på kriteriene ovenfor vil i praksis ofte være vanskelig, da ulike kriterier kan trekke i ulik retning.

2.2.2 Den organisatoriske og økonomiske tilknytning til det offentlige

Et selskap eller annet selvstendig rettssubjekt vil bare gå inn under loven dersom det i sin helhet eller i det alt vesentlige er eid av et forvaltningsorgan. Selskaper med en relativt stor privat eierandel vil allerede av den grunn falle utenfor loven.²

Hvis et selskap i det alt vesentlige er eid av det offentlige, vil det ha betydning hvilken selskapsform som er benyttet. Dersom virksomheten er organisert som et aksjeselskap eller annet selskap med begrenset ansvar, vil dette være et tungt moment som taler mot at offentlighetsloven gjelder for selskapet. På den annen side vil loven lettere komme til anvendelse hvis forvaltningsorganet har fullt økonomisk ansvar.

Stiftelser eller andre selveiende virksomheter omfattes bare av loven dersom de er opprettet hovedsakelig ved offentlige midler. Det vil videre ha betydning om virksomheten følger de vanlige reglene i stiftelsesloven fullt ut, eller om vedtektene, eller eventuelt annet regelverk, gir det offentlige særlige rettigheter. Dersom det for eksempel framgår av vedtektene at kapitalen skal tilfalle det offentlige ved oppløsning av selskapet eller at det offentlige skal godkjenne enkelte typer avgjørelser mv., vil dette være momenter som taler for at offentlighetsloven gjelder. Det kan videre ha betydning hvem som oppnevner styrerepresentanter. Hvis dette ikke gjøres av det offentlige, vil dette være et ytterligere moment som taler mot at virksomheten omfattes av offentlighetsloven.

Dersom driften av virksomheten i stor grad finansieres av det offentlige, vil dette være et moment som taler for at virksomheten omfattes av loven, særlig hvis driften finansieres ved avgifter eller gebyrer som er fastsatt av det offentlige.

² Justisdepartementets lovavdeling har uttalt at en privat eierandel på 33% alene var nok til at Viken energinett AS falt utenfor loven, sak 00/17345 E.

2.2.3 Virksomhetens art

Hvilken type virksomhet det selvstendige rettssubjektet driver, er av sentral betydning i vurderingen av om virksomheten skal anses som omfattet av offentlighetsloven. Har virksomheten en utpreget sektorpolitisk målsetting, taler dette for at offentlighetsloven får anvendelse. Det vil også trekke i retning av at offentlighetsloven gjelder dersom den driver en virksomhet som anses som en offentlig oppgave. I vurderingen av om dette er tilfelle, vil man både se på hvordan virksomheten tradisjonelt har vært drevet og på hvordan virksomheten er regulert. Dersom selskapet for en stor del driver myndighetsutøvelse eller oppgaver som bærer et visst preg av myndighetsutøvelse, vil selskapet lett falle inn under loven.

I Lovavdelingens uttalelse om Oslo Lufthavn³ ble det lagt stor vekt på at drift av sivile flyplasser ble ansett som en offentlig oppgave. I tillegg ble det lagt vekt på at lufthavnen var ansvarlig for sikkerhetskontrollen, noe som innebar et visst preg av myndighetsutøvelse. I Lovavdelingens uttalelser om AS Oslo Sporveier⁴ ble det særlig lagt vekt på at selskapet utførte administrative offentlige oppgaver og hadde ansvaret for planlegging og utvikling av ny infrastruktur.

Motsatt vil et selskap som driver ren forretningsvirksomhet, lett falle utenfor loven. Det samme gjelder selskaper eller stiftelser som driver en virksomhet som ligger fjernt fra tradisjonell forvaltningsvirksomhet, for eksempel kulturformidling. Lovavdelingen har kommet til at Festspillene i Nord-Norge, Nordland teater AS, Teatret Vårt, Stiftinga Nynorsk kultursenter og Stavanger symfoniorkester falt utenfor offentlighetslovens virkefelt.⁵

2.2.4 Hvorvidt virksomheten drives i et rettslig eller faktisk monopol eller i konkurranse med private

Dersom selskapet eller stiftelsen driver virksomhet i konkurranse med private selskaper som ikke er omfattet av offentlighetsloven, er dette et moment som trekker sterkt i retning av at offentlighetsloven ikke gjelder. Konkurransen må imidlertid være noenlunde direkte og ikke for beskjeden.

³ Sak 01/7423 E.

⁴ Sak 98/11443 E.

⁵ Lovavdelingens uttalelser i sakene 00/1313 E, 00/1987 E, 00/3027 E og 00/4868 E.

I Lovavdelingens uttalelse om Oslo Lufthavn⁶ ble det lagt til grunn at konkurransen fra utenlandske flyplasser og Torp flyplass var såpass beskjedent at det ikke tilsa at selskapet falt utenfor offentlighetsloven. Det ble lagt vekt på samme hensyn da et interkommunalt energiselskap ble ansett å falle inn under lovens anvendelsesområde. Her var ca. 90 % av selskapets aktiviteter knyttet til drift av overførings- og fordelingsnettet, hvor selskapet hadde faktisk monopol.⁷

Motsatt vil det forhold at en virksomhet drives som et faktisk eller rettslig monopol, være et moment som taler for at offentlighetsloven kommer til anvendelse på selskapet.

2.2.5 Grad av offentlig styring

I hvilken grad selskapet er underlagt politisk styring, er også et moment som trekkes fram i den helhetsvurdering som foretas. Dersom selskapets styre oppnevnes av og blant et kommunestyre, eller etter klare politiske kriterier, er dette et moment som trekker i retning av at offentlighetsloven får anvendelse på selskapet. Det samme gjelder dersom det ligger særlige føringer i selskapets vedtekter, for eksempel at enkelte avgjørelser skal tas eller godtas av det offentlige. Det at virksomheten drives ut fra en uttalt sektorpolitisk målsetting, er også et moment som trekker i retning av at offentlighetsloven gjelder.

Dersom det offentlige driver sin virksomhet ved bruk av stiftelsesformen, vil det normalt ikke foreligge noen særlige muligheter for politisk styring, noe som taler mot at offentlighetsloven får anvendelse. Det finnes imidlertid en rekke eksempler på at det offentlige har benyttet seg av stiftelseslignende former hvor det er lagt inn forskjellige bindinger til offentlige organer i vedtektene. Slike vedtektsbestemmelser kan f.eks. være at selskapets kapital skal tilfalle det offentlige ved stiftelsens oppløsning, at visse beslutninger skal tas eller godtas av et offentlig organ mv. Dersom det er fastsatt slike bestemmelser, vil dette være et moment som trekker i retning av at offentlighetsloven gjelder for det stiftelseslignende organet.

⁶ Sak 01/7423 E.

⁷ Lovavdelingens uttalelse i sak 98/2490 E.

2.3 Unntak for saker som behandles etter rettspleielovene

Det følger av § 1 tredje ledd at offentlighetsloven ikke kommer til anvendelse på saker som behandles etter rettspleielovene. I forskrift 14. februar 1986 nr. 351 del IV defineres rettspleielovene som straffeprosesslovene, domstolloven, tvistemålsloven, tvangsfullbyrdelsesloven, skjønnsloven eller lover som knytter seg til disse lovene (konkursloven, skifteloven), jordskifteloven og rettsgebyrloven.

Denne bestemmelsen skiller seg fra de øvrige bestemmelsene i § 1 ved at anvendelsesområdet ikke er knyttet til organtyper, men til visse typer saker. Unntaket for saker etter rettspleielovene får først og fremst betydning for domstolenes dømmende virksomhet, politiets og påtalemyndighetens virksomhet innenfor strafferettspleien og namsmannens virksomhet etter tvangsfullbyrdelsesloven. Så vel domstolene som politi- og lensmannsetaten er imidlertid omfattet av offentlighetsloven, og den virksomheten som ikke er knyttet til rettspleielovene, faller inn under offentlighetslovens virkeområde på vanlig måte.

Unntaket gjelder også når forvaltningen for øvrig har dokumenter knyttet til saker som behandles etter rettspleielovene. Dette gjelder enten forvaltningsorganet opptrer som organ for rettspleien eller det har en mer avledet tilknytning som part, anmelder eller fornærmet.

Unntaket gjelder bare dokumenter utarbeidet i anledning av saken som behandles etter rettspleielovene, typisk etterforskningsdokumenter, prosesskrift, sakkyndige uttalelser og lignende. Dersom dokumenter som er utarbeidet i en ordinær forvaltningssak senere blir framlagt i en rettssak, vil dette dokumentet ikke kunne unntas fra offentlighet med hjemmel i § 1 tredje ledd. Hvis et forvaltningsvedtak blir brakt inn for domstolene, vil dermed alle dokumentene som blir utarbeidet i forbindelse med rettssaken, kunne unntas fra offentlighet etter § 1 tredje ledd, mens dokumentene i den opprinnelige forvaltningssaken fremdeles vil være omfattet av loven. Et dokument som opprinnelig er utarbeidet i forbindelse med en rettssak, vil heller ikke kunne unntas fra offentlighet med hjemmel i § 1 tredje ledd, dersom det senere blir brukt i en ordinær forvaltningssak.

Unntaket i § 1 tredje ledd gjelder også etter at saken er avsluttet.

Unntaket for saker som behandles etter rettspleielovene, gjelder ikke for saker som behandles ved utenlandske eller internasjonale domstoler.

2.4 Forholdet til annen lovgivning

Offentlighetsloven gjelder for virksomheten i forvaltningsorganer som nevnt foran «når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov», jf. § 1 første ledd første punktum. I den grad forholdet til offentlighetsloven er regulert i egen lov, er det dermed denne loven som gjelder. Det finnes en del bestemmelser i særlovgivningen som regulerer forholdet til offentlighetsloven. Det følger for eksempel av lov om pengespill mv.⁸ § 4 at offentlighetsloven ikke gjelder for Norsk Tipping AS. I helseforetaksloven⁹ er det derimot presisert at offentlighetsloven gjelder for foretakenes virksomhet. I lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond¹⁰ § 6 framgår det at loven gjelder for selskapet med nærmere spesifiserte unntak.

Etter offentlighetsloven § 11 første ledd kan Kongen «gi nødvendige forskrifter om gjennomføring av loven». Kongen kan herunder gi «forskrift om hva som i tvilstilfelle skal regnes som forvaltningsorgan» og «forskrift som innebærer at visse private rettssubjekter skal likestilles med forvaltningsorgan etter loven». Meklingsnemnda for arbeidstakeroppfinnelser er unntatt fra offentlighetslovens anvendelsesområde med hjemmel i denne bestemmelsen.¹¹

Offentlighetsloven er ikke til hinder for at man krever innsyn etter andre lover. Når det gjelder retten til miljøinformasjon, er dette uttrykkelig opplyst i § 1 femte ledd. Også andre lover kan gi rett til innsyn i visse situasjoner. For eksempel vil forvaltningsloven §§ 18 til 19 gi utvidet rett til parter i en forvaltningssak, og personopplysningslovens regler kan gi utvidet rett til innsyn i opplysninger om en selv.

⁸ Lov 28. august 1992 nr. 103.

⁹ Lov 15. juni 2001 nr. 93.

¹⁰ Lov 3. juli 1992 nr. 97.

¹¹ Forskrift 6. april 1973 nr. 9740.

3 LOVENS HOVEDPRINSIPPER – OFFENTLIGHETS- LOVEN §§ 2-4

3.1 Lovens utgangspunkt: Forvaltningens saksdokumenter er offentlige

Hovedregelen i offentlighetsloven er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige, jf. § 2 første ledd. Unntak fra offentlighet krever særskilt hjemmel i bestemmelse som er gitt i lov eller i medhold av lov. Dersom et dokument ikke er omfattet av et slikt lovforankret unntak, er dokumentet offentlig.

Loven medfører derfor at det ikke er rom for å unnta et dokument fra offentlighet på rent skjønnsmessig grunnlag. Et forvaltningsorgan kan ikke nekte en person innsyn bare fordi organets ledelse eller dets tjenestemenn finner det mest hensiktsmessig at dokumentet ikke offentliggjøres. En instruks om å unnta et dokument eller visse dokumenttyper fra offentlighet, vil være ugyldig hvis det ikke er lovhjemmel for å unnta dokumentene fra offentlighet.

Det vil heller ikke være avgjørende i seg selv om man har mottatt anmodning fra eller gitt tilsagn til noen om fortrolig behandling eller unntak fra offentlighet. I slike, som i andre tilfeller, må eventuelle unntak fra lovens hovedregel om offentlighet ha dekning i de unntaksbestemmelsene som er fastsatt i offentlighetsloven, i særlover, i forskriftene til offentlighetsloven eller i andre særforskrifter.

Offentlighetsloven pålegger ikke forvaltningen å offentliggjøre dokumenter av eget tiltak. Loven gir imidlertid borgerne et rettskrav på å få gjøre seg kjent med dokumentene. Den som vil bruke denne retten, må selv ta initiativet ved å rette et krav om innsyn til forvaltningsorganet. Om den nærmere gjennomføringen av retten til innsyn, vises til kapittel 8 nedenfor.

3.2 Innsynsretten tilkommer enhver

Offentlighetsloven § 2 annet ledd gir *enhver* rett til å kreve dokumentinnsyn. Her må loven tas på ordet. Dette innebærer at hvem som helst kan kreve dokumentinnsyn hos norske forvaltningsorganer, enten han eller hun er journalist eller vanlig samfunnsborger,

norsk statsborger eller utlending, ung eller gammel, eller opptrer på egne eller andres vegne. Det er uten betydning hvilket formål man har med sin henvendelse.

Loven krever heller ikke at man oppgir sitt navn når man ber om innsyn.

At det er anledning til å kreve innsyn anonymt, forhindrer ikke at det føres kontroll med besøkende. Dersom den som krever innsyn, ønsker å se dokumentene på forvaltningens kontor, kan forvaltningen forlange at de vanlige kontrollrutiner følges, for eksempel at det stilles krav om at vedkommende skal registrere seg ved navn.

3.3 Hvor kan det kreves innsyn?

Det følger av offentlighetsloven § 2 annet ledd at det kan kreves innsyn «hos vedkommende forvaltningsorgan». Dette innebærer at man kan kreve innsyn hos ethvert forvaltningsorgan som har dokumentet hos seg. Det kan altså kreves innsyn både hos et forvaltningsorgan som har sendt dokumentet og hos et forvaltningsorgan som har mottatt dokumentet. Dersom et forvaltningsorgan har mottatt dokumentet i kopi, vil også dette forvaltningsorganet ha plikt til å behandle et innsynskrav.

Dersom et forvaltningsorgan får krav om innsyn i et dokument det ikke har, vil det kunne avvise innsynskravet. God forvaltningsskikk tilsier imidlertid at man veileder den som krever innsyn om hvor dokumentet kan finnes.

Når dokumentene overleveres til Arkivverket, overtar Riksarkivaren råderetten over dokumentene, jf. arkivloven § 10 fjerde ledd. Et innsynskrav i dokumenter som er overført til arkivverket, må derfor rettes til Riksarkivaren.

3.4 Hva kan det kreves innsyn i?

3.4.1 Innledning

Etter offentlighetsloven § 2 gjelder innsynsretten for:

1) forvaltningens saksdokumenter

- 2) *journal og lignende register*
- 3) *møtekart til folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner*

3.4.2 Lovens dokumentbegrep – «forvaltningens saksdokumenter»

3.4.2.1 Innledning

Offentlighetsloven knytter innsynsretten først og fremst til «forvaltningens saksdokumenter».

I de fleste tilfeller vil det være enkelt å avgjøre hva som er forvaltningens saksdokumenter. I enkelte tilfeller kan det imidlertid være tvil om hva som dekkes av begrepet. Begrepet inneholder flere komponenter som alle må være oppfylt for at et dokument skal anses som et av forvaltningens saksdokumenter. Dette kan hensiktsmessig deles opp i følgende punkter:

- 1) Kravet om innsyn må gjelde et *dokument*.
- 2) Bare «*forvaltningens saksdokumenter*» er omfattet.
- 3) *Tidspunktet for offentlighet* må være inntrådt etter § 3.

De oppstilte vilkårene kan dels overlape hverandre.

3.4.2.2 Dokumentbegrepet

Et dokument er definert som «en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, fremvisning eller overføring».

Definisjonen av dokument er teknologinøytral. Dette medfører at det er uten betydning hvordan informasjonen er lagret, men det er en forutsetning at informasjonen er lagret på en måte som gjør at den kan gjenfinnes.

Definisjonen dekker både tradisjonelle papirdokumenter, inkludert kart, skisser og fotografier, og informasjon som er lagret elektronisk, på mikrofilm, lydbånd eller video. Også såkalte multimediedokumenter, som består av en kombinasjon av tekst, lyd og bilde, vil være dekket av dokumentdefinisjonen.

Alle lagringsformer er likestilt. Dette innebærer bl.a. at det ikke spiller noen rolle for innsynsretten om et dokument er innkommet

som elektronisk post eller vanlig post.

I enkelte tilfeller kan det reises spørsmål om hva som anses som ett dokument. Dette kan ha betydning på flere måter. Blant annet er unntaksadgangen i loven §§ 5 og 6 knyttet til det enkelte dokumentet i en sak.

Ved vurderingen av hva som er ett og hva som er flere dokumenter, må det i alminnelighet legges avgjørende vekt på hva som fremtrer som en samlet fremstilling. I de fleste tilfeller skaper ikke dette problemer. En skriftlig fremstilling kan regnes som ett dokument selv om det er på mange sider. Hvert enkelt vedlegg eller bilag til en fremstilling regnes normalt som et eget dokument.

Avgrensingen av hva som er ett dokument, kan være vanskeligere for informasjon som er lagret i registre eller databaser. I disse tilfellene må dokumentbegrepet sammenholdes med vilkåret om at en bare kan kreve innsyn i dokumenter i *en bestemt sak*. Det kan ikke kreves innsyn i hele registre eller hele databaser. Derimot kan det kreves innsyn i enkeltinnførsler eller i de deler av et register som utgjør en samling av opplysninger som hører naturlig sammen.

Det er for eksempel antatt at opplysninger om én skattyter utgjør en egen sak i offentlighetslovens forstand.¹² Det er videre antatt at utskrift om en bestemt person fra det sentrale personregister anses som en bestemt sak.¹³ Et krav fra Naturvernforbundet om å få innsyn i hvilke produkter som inneholdt visse navngitte kjemikalier, er imidlertid ikke ansett for å utgjøre en sak etter offentlighetsloven.¹⁴

Retten til innsyn er begrenset til allerede eksisterende dokumenter. Dette innebærer at et forvaltningsorgan ikke har plikt til å utarbeide dokumenter som ikke eksisterer. Et unntak er § 6 første ledd nr. 4 tredje punktum om plikt til å utarbeide søkerliste, jf. nærmere kapittel 7.8.

¹² Jf. Lovavdelingens uttalelse i sak 2542/88 E.

¹³ Jf. Lovavdelingens uttalelse i sak 5823/91 E.

¹⁴ Jf. Sivilombudsmannens uttalelse i sak 1999/27 (Ombudsmannens årsmelding 1999 s. 119).

3.4.2.3 Innsynskravet må gjelde «forvaltningens saksdokumenter»

Det er bare «forvaltningens saksdokumenter» som det kan kreves innsyn i. Det må derfor trekkes en grense mot dokumenter som befinner seg i et forvaltningsorgan i original eller kopi, men som ikke har en tilknytning som nevnt. Det dreier seg her først og fremst om dokumenter som en medarbeider i forvaltningsorganet har mottatt på arbeidsplassen i en annen egenskap enn som embets- eller tjenestemann eller politiker i organet, f.eks. som privatperson, medlem av et utredningsutvalg eller medlem eller tillitsvalgt i en fagforening eller et politisk parti.

I praksis kan det enkelte ganger være vanskelig å trekke grensen mellom forvaltningsorganets saksdokumenter og ulike private dokumenter som knytter seg til annen virksomhet. Dette gjelder særlig i tilfeller hvor det private dokumentet omhandler eller inneholder opplysninger om saksområder som også vedkommende forvaltningsorgan arbeider med. Det må i slike tilfeller foretas en nyansert og konkret vurdering.

Utgangspunktet for vurderingen er dokumentets eget innhold. Det er et grunnvilkår at dokumentet inneholder opplysninger som etter sin art kan ha betydning for forvaltningsorganets virksomhet. Dersom dokumentet omhandler eller inneholder slike opplysninger, skal det imidlertid ikke mye til før et dokument som i utgangspunktet har en privat karakter, likevel må regnes som et av forvaltningens saksdokumenter.

For eksempel vil et dokument som en embets- eller tjenestemann eller politiker har mottatt som privatperson og som inneholder opplysninger om en sak som er til behandling i forvaltningsorganet, normalt bli regnet som ett av forvaltningens saksdokumenter dersom det er sendt i anledning av saken og inneholder nye opplysninger som kan ha betydning for avgjørelsen av saken.

Om et dokument er journalført eller ikke, er uten betydning for om dokumentet er offentlig.

Dersom et dokument er av en blandet karakter slik at det inneholder både private opplysninger og saksopplysninger, kan de private opp-

lysningene strykes over i den kopien som gis til allmennheten.

Så lenge et dokument ikke anses som et privat dokument, vil dokumentet i all hovedsak måtte anses som «forvaltningens saksdokumenter» dersom det finnes i et forvaltningsorgan. Det kreves ikke at dokumentet gjelder en konkret sak i organet. Det er tilstrekkelig at innholdet i dokumentet knytter seg til vedkommende organs ansvarsområder eller virksomhet mer generelt.

Det er for eksempel antatt at gjestelister og invitasjonsbrev til et representasjonsmøte i AS Vinmonopolet er saksdokumenter etter offentlighetsloven.¹⁵ Det ble ikke tillagt betydning at Vinmonopolet selv ikke behandlet disse dokumentene som saksdokumenter og at representasjon av den typen vanligvis ikke blir oppfattet som en «sak» i forvaltningsmessig forstand.

Reklamemateriell, tilbud om kurs mv. som er masseprodusert, regnes ikke som forvaltningens saksdokumenter. Det samme gjelder allment tilgjengelig materiale, som for eksempel bøker i forvaltningens bibliotek.

3.4.2.4 Tidspunktet for offentlighet

Offentlighetsloven § 3 første ledd første punktum, jf. annet ledd definerer fra hvilket tidspunkt et dokument kan regnes som et av «forvaltningens saksdokumenter». Før dette tidspunktet inntreer, vil allmennheten ikke ha krav på innsyn i dokumentet. Innsynsretten inntreer når et dokument er utferdiget av et forvaltningsorgan, eller når det er kommet inn til eller lagt fram for et slikt organ.

Et dokument regnes som *kommet inn til* et organ når det er mottatt per post, telefaks, elektronisk post, eller når det er overlevert til en forvaltningstjenestemann, for eksempel i et møte. Et dokument som bare er vist fram for en tjenestemann, og som han eller hun ikke får med seg, kan ikke anses som kommet inn til eller framlagt for organet.

Dokumenter som et forvaltningsorgan har tilgang til gjennom en ekstern database, kan ikke anses for å ha kommet inn til eller være

¹⁵ Jf. Lovavdelingens uttalelse i sak 3515/91 E.

lagt fram for organet. Dersom et slikt dokument er lastet ned og lagret, vil det imidlertid anses som et saksdokument, dersom det ikke er lastet ned fra en allment tilgjengelig database.

Et dokument anses som *utferdiget* av et forvaltningsorgan når det er *avsendt*, eller om dette ikke skjer, når *saken er ferdigbehandlet* av organet.

For at et dokument skal regnes som *avsendt*, må det normalt sendes ut av vedkommende forvaltningsorgan. Dersom et dokument sendes internt innen organet, er det ikke «avsendt» i lovens forstand.

Ved innstillinger i kommunalforvaltningen som omhandlet i offentlighetsloven § 5 tredje ledd, må det likevel gjøres unntak fra kravet om at dokumentet må sendes ut av vedkommende organ. Dokumentene må i slike tilfeller regnes som «avsendt» fra det tidspunktet de blir avgitt eller oversendt til medlemmene av vedkommende råd eller utvalg, eventuelt rådets eller utvalgets sekretariat eller kontor.

For dokumenter som skal sendes i posten, vil det avgjørende tidspunktet være når brevet e.l. faktisk er postlagt. Det er ikke tilstrekkelig at det er undertegnet. Dersom en kopi av dokumentet fakses før det postlegges, er dokumentet avsendt fra det tidspunkt det er fakset. Det samme gjelder dersom dokumentet sendes via elektronisk post. Informasjon som legges inn i eksterne databaser eller registre, må anses som avsendt fra det tidspunkt det er registrert i registeret eller databasen. En muntlig forhåndsorientering om brevets innhold, f.eks. over telefon, vil derimot ikke være tilstrekkelig til at brevet er avsendt. Dette gjelder selv om brevets innhold noteres av mottakeren.

Dersom et dokument blir fysisk overlevert til en person utenfor organet, vil dokumentet være «avsendt». At utenforstående personer er gitt anledning til å se et dokument, f.eks. i et møte, fører imidlertid ikke til at det er «avsendt» i lovens forstand. Det gjelder også hvis dokumentet deles ut i f.eks. et møte dersom det blir samlet inn igjen ved møtets slutt.

Enkelte dokumenter er ikke beregnet på utsendelse, men bare på å være bakgrunnsmateriale i den interne saksbehandlingen. Slike dokumenter kalles gjerne organinterne dokumenter. Etter § 3 annet

ledd omfattes disse ikke av innsynsretten før saken er ferdigbehandlet. Denne avgrensingen har imidlertid liten betydning, og den benyttes sjelden i praksis, da organinterne dokumenter uansett kan unntas fra offentlighet etter § 5 første ledd. § 5 første ledd gir også hjemmel til å unnta organinterne dokumenter fra offentlighet etter at saken er avsluttet. Det vises til kapittel 5.

Det følger av offentlighetsloven § 4 at vedkommende forvaltningsorgan kan bestemme at det i en bestemt sak først skal gjelde offentlighet fra et senere tidspunkt enn det som følger av § 3. Vilklårene for dette er så strenge at bestemmelsen sjelden blir anvendt i praksis.

To vilkår må begge være oppfylt dersom tidspunktet for offentlighet skal kunne utsettes. For det første kreves det at de foreliggende dokumentene antas å gi et direkte misvisende bilde av saken. I tillegg er det et krav at offentlighet derfor kan skade åpenbare samfunnsmessige eller private interesser.

Offentlighetsloven § 4 gir bare hjemmel til å utskyte tidspunktet for offentlighet, ikke til å oppheve offentlighet. Dette innebærer at dersom vilklårene for utsatt offentlighet er oppfylt og forvaltningsorganet beslutter utsatt offentlighet, vil innsynsrett inntre når opplysningene ikke lenger gir et direkte misvisende bilde av saken, eller samfunnsmessige eller private interesser ikke lenger tilsier utsatt offentlighet.

3.4.3 Innsyn i journaler og lignende registre

3.4.3.1 Innledning

Offentlighetsloven § 2 annet ledd annet punktum fastsetter at det offentlige innhold av forvaltningens journaler og lignende registre er underlagt innsynsrett. Særlig fordi det er et vilkår etter offentlighetsloven § 2 annet ledd første punktum at den som vil ha dokumentinnsyn må identifisere saken nærmere, er allmennhetens og journalisters tilgang til forvaltningens journaler en viktig forutsetning for at offentlighetsprinsippet skal kunne gjennomføres og virke etter sin hensikt.

Publikum har krav på å få se journalen i sin helhet, ikke bare den enkelte innføringen. Dette representerer et unntak fra regelen om at det bare kan kreves innsyn i dokumenter i en bestemt sak.

Med «journal» mener loven først og fremst et register hvor forvaltningsorganene fører løpende og systematisk oversikt over inngående og utgående post. Med «lignende register» menes slike registre som trer i stedet for journal i vanlig forstand, f.eks. enklere postlister. Om noe betegnes som journal eller lignende, er uten betydning; det er registerets funksjon som er avgjørende.

Utenfor «journal og lignende register» faller avledede interne hjelperegistre, f.eks. presedensregistre eller saksoversikter for saksbehandlere som føres i tillegg til journalen.

Også slikt som f.eks. politiets vakt- og sambandsjournal vil falle utenfor. En vaktjournal vil dessuten normalt være et internt dokument etter offentlighetsloven § 5. Forvaltningsorganets kopibøker vil også falle utenfor.

3.4.3.2 Oversikt over reglene om journalføring

Det følger av offentlighetsloven § 2 annet ledd siste punktum at forvaltningsorganer skal føre journal etter reglene i arkivloven med forskrifter.¹⁶ Ethvert organ eller enhver institusjon som offentlighetsloven gjelder for, vil dermed ha plikt til å føre journal, hvis ikke Riksarkivaren har gitt særskilte bestemmelser for organet med hjemmel i arkivforskriften § 1-3.

Etter arkivforskriften § 2-6 annet ledd kan journalen føres på papir eller elektronisk. Dersom journalen føres elektronisk, skal man normalt benytte et arkivsystem som følger kravene i NOARK-standarden, jf. arkivforskriften § 2-9.

Arkivforskriften § 2-7 fastsetter hvilke opplysninger som skal føres inn i journalen. Ved registrering av dokumentet skal følgende føres inn:

- journalføringsdato
- saks- og dokumentnummer
- sender og/eller mottaker
- opplysninger om sak, innhold eller emne
- dokumentets dato

¹⁶ Forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlege arkiv.

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

I det arkivsystemet som journalen inngår i, er det dessuten adgang til å registrere andre opplysninger som benyttes i den interne saksbehandlingen, for eksempel opplysninger om saksbehandler, frister osv.

3.4.3.3 Innholdet i offentlig journal

Allmennheten har i utgangspunktet rett til innsyn i hele journalen. Det foreligger ikke en plikt til å journalføre organinterne dokumenter. Dersom et slikt dokument først er journalført, vil imidlertid journalopplysningene i utgangspunktet være offentlige.

Når det gjelder hvilke opplysninger om det enkelte dokument som er offentlige, er utgangspunktet at alle opplysninger det er *plikt* til å journalføre, er offentlige. Opplysninger det ikke er plikt til å journalføre, for eksempel opplysninger om hvem som er saksbehandler, er det opp til det enkelte forvaltningsorgan å avgjøre om skal være offentlige eller ikke.

Arkivforskriften § 2-7 annet ledd regulerer forvaltningsorganets adgang til å unnta opplysninger i den offentlige journalen. Dersom det ikke er mulig å registrere et dokument uten at en gjennom registreringen vil røpe opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt eller opplysninger som ellers kan unntas fra offentlighet, kan enkeltopplysninger utelates eller nøytraliseres i den offentlige journalen.

Forvaltningen har plikt til å sørge for at opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, ikke blir kjent. Når dokumentet registreres, må man derfor ikke bare ta hensyn til den enkelte journalinnføring, men også til at det ikke blir mulig å finne fram til taushetsbelagte opplysninger gjennom kopling mot tidligere journalinnføringer. Opplysninger som ikke er underlagt taushetsplikt, men som det er adgang til å unnta fra offentlighet, har forvaltningen ikke noen plikt til å skjerme. Hvorvidt slike opplysninger skal skjermes, vil bero på om det foreligger et reelt og saklig behov for å utelate eller nøytralisere opplysningene i journalen. Når det er et reelt og saklig behov for å unnta det registrerte dokumentet fra offentlighet, kan det i enkelte tilfeller være et tilsvarende behov for å foreta utelatelser eller nøytralisering av opplysninger i journalen.

For dokumenter som er gradert etter sikkerhetsloven, finnes det særlige regler i forskrift.¹⁷

Beskyttelsesinstruksen¹⁸ inneholder særlige regler for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven med forskrifter.

3.4.4 Møtekart

Etter offentlighetsloven § 2 annet ledd annet punktum har allmennheten rett til innsyn i møtekart til folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner. Allmennheten har rett til å se møtekartet i sin helhet, ikke bare enkeltinnføringer om den enkelte sak. Dette representerer et unntak fra regelen om at det bare kan kreves innsyn i den enkelte sak.

Retten til innsyn omfatter møtekartene til ethvert folkevalgt organ i kommuner og fylkeskommuner. Utenfor faller ikke-folkevalgte organer. Møtekart i statsforvaltningen faller i sin helhet utenfor innsynsretten. Møtekartet er som utgangspunkt offentlig uansett om selve møtene er åpne eller lukkede.

Offentlighetsloven har ingen bestemmelser om hva som skal stå i møtekartene og i hvilken utstrekning opplysninger i de offentlig tilgjengelige møtekartene kan eller skal nøytraliseres, utelates eller overstrykes. I lovens forarbeider er det imidlertid flere steder pekt på likheten med journaler. Arkivforskriften § 2-7, som direkte bare gjelder forvaltningens journaler, vil i stor grad gi uttrykk for hvordan innsyn bør praktiseres også når det gjelder møtekart.

3.5 Generelt om forvaltningens plikt til å vurdere meroffentlighet

3.5.1 Innledning

Offentlighetsloven § 2 tredje ledd pålegger forvaltningsorganet en rettslig plikt til, av eget tiltak, å vurdere om det skal utvises meroffentlighet. I dette ligger at forvaltningen skal vurdere muligheten for å gi innsyn i et dokument helt eller delvis, selv om dokumentet etter offentlighetsloven kan unntas fra offentlighet. Bakgrunnen for

¹⁷ Forskrift 1. juli 2001 nr. 744 om informasjonssikkerhet §§ 4-10 til 4-17.

¹⁸ Fastsatt ved kgl.res.17. mars 1972.

forvaltningens plikt til av eget tiltak å vurdere meroffentlighet er at lovens unntakshjemler ofte rekker lenger enn det reelle behovet for unntak tilsier.

Plikten til å vurdere meroffentlighet gjelder bare i forhold til dokumenter som *kan* unntas fra offentlighet. Hvis et dokument inneholder opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, er meroffentlighet utelukket så langt taushetsplikten rekker.

Etter § 2 tredje ledd skal forvaltningsorganet vurdere om dokumentet bør gjøres kjent «*helt eller delvis*». Loven pålegger med dette forvaltningsorganet en plikt til å vurdere delvis meroffentlighet. Dette vil være aktuelt dersom hensynene bak unntaksbestemmelsen bare gjør seg gjeldende i forhold til enkelte konkrete opplysninger i dokumentet. I dette ligger en oppfordring til å offentliggjøre de deler av dokumentet som ikke i seg selv tilsier unntak fra offentlighet.

3.5.2 Momenter det skal legges vekt på i vurderingen

I vurderingen av om det skal utvises meroffentlighet, skal forvaltningsorganet vurdere hvor sterkt de hensyn som har begrunnet den aktuelle unntakshjemmelen gjør seg gjeldende i det aktuelle tilfellet, og hvilke hensyn som taler for offentlighet. Det må deretter foretas en avveining av de kryssende hensyn for å avgjøre om innsyn bør gis.

Sentralt i meroffentlighetsvurderingen er i hvilken grad innsyn i dokumentet vil skade de interesser som vernes ved den aktuelle unntakshjemmelen. Dette er en vurdering som kan endre seg med tiden. Normalt vil skadevirkningene ved å gi innsyn svekkes etter som tiden går, og det kan ofte være større grunn til å utvise meroffentlighet etter at en sak er avsluttet.

Vurderingen må foretas konkret i forbindelse med det enkelte kravet om innsyn. Det kan imidlertid også legges vekt på mer langsiktige skadevirkninger av å gi innsyn.

Det må også legges vekt på hvor stor allmenn interesse det er for spørsmålet som dokumentet omhandler. Dersom dokumentet gjelder en sak av stor allmenn interesse, er dette et moment som taler for å utvise meroffentlighet.

Sivilombudsmannen har lagt til grunn at terskelen for å unnta opplysninger om søkere fra den offentlige søkerlisten, jf. § 6 nr. 4, heves dersom det er tale om stillinger som er gjenstand for særlig offentlig interesse.¹⁹ I en sak om innsyn i interne dokumenter som gjaldt opprettelse av en kompensasjonsordning for tidligere nordsjødykkere, la Sivilombudsmannen vekt på at saken gjaldt en sak av stor offentlig interesse.²⁰

Det må også legges vekt på dokumentets innhold. I den grad unntakshjemmelen er gitt for å verne visse prosesser eller visse fortrolighets-sfærer, vil det være større grunn til å utvise delvis meroffentlighet i faktiske opplysninger enn i vurderinger. Dette gjelder særlig i forhold til dokumenter som kan unntas med hjemmel i § 5 annet ledd.

For nærmere retningslinjer for praktiseringen av meroffentlighet ved bruk av de forskjellige unntaksbestemmelsene i loven vises det til kommentarene under disse bestemmelsene.

3.5.3 Fremgangsmåten ved vurdering av meroffentlighet

Det er viktig at forvaltningsorganet legger opp til saksbehandlingsrutiner som innebærer at meroffentlighet faktisk blir vurdert.

For å sikre at meroffentlighet blir vurdert, bør forvaltningsorganet normalt vurdere om det foreligger et reelt og saklig behov for å nekte innsyn før det vurderes om det er hjemmel for å unnta dokumentet. En slik fremgangsmåte vil sikre at det blir lagt vekt på de hensyn som ligger til grunn for regelen om meroffentlighet. En slik fremgangsmåte er dessuten ofte enklere å praktisere for forvaltningen, fordi det bare blir nødvendig å vurdere om dokumentet kan unntas fra offentlighet i de tilfellene der man etter en foreløpig vurdering kommer til at det er et reelt og saklig behov for å unnta det fra offentlighet.

Når et innsynskrav avslås, bør det fremgå uttrykkelig at meroffentlighet har vært vurdert, selv om loven ikke krever dette.

¹⁹ Se bl.a. uttalelse 3. oktober 2001 om innsyn i søkerliste til stilling som departementsråd ved Statsministerens kontor (Ombudsmannens årsmelding 2001 s. 98), uttalelse 9. desember 2002 om innsyn i søkerliste til stillingen som administrerende direktør i Helse Midt-Norge, (Ombudsmannens årsmelding 2002 s. 115), uttalelse 6. januar 2003 om innsyn i søkerliste til rådmannsstilling i Osterøy kommune og uttalelse 4. mars 2003 om innsyn i søkerliste til fylkesmannsembetet i Østfold.

²⁰ Uttalelse 6. juni 2003.

3.5.4 Instruksjer og retningslinjer om vurderingen av meroffentlighetsspørsmålet

I kraft av alminnelig instruksjonsmyndighet kan overordnet forvaltningsorgan ved administrative instruksjer i en viss utstrekning fastsette retningslinjer og instruksjer for praktiseringen av forvaltningens frie skjønn, herunder kompetansen til å utvise meroffentlighet. Forutsetningen er at en slik instruks ikke strider mot formell lov.

Det kan uten hinder av offentlighetsloven gis en instruks om at dokumenter som det er adgang til å nekte innsyn i etter unntaksbestemmelsene i loven, likevel skal gjøres tilgjengelige for allmennheten. Instruksjen kan være av helt generell karakter, eller den kan begrenses til å gjelde bestemte saksområder eller typer av dokumenter.

Lovens krav om at forvaltningsorganet skal vurdere meroffentlighet for dokumentet, er til hinder for å gi en helt generell instruks om at lovens unntaksbestemmelser skal nyttes fullt ut i forhold til alle sakstyper. Det er mer uklart hvilken adgang det er til å gi mer begrensede instruksjer om at det ikke skal praktiseres meroffentlighet, f.eks. på et bestemt område eller for alle dokumentene i en bestemt sak. Uansett bør en eventuell adgang til å gi instruks om bruk av lovens unntaksregler praktiseres med stor forsiktighet.

3.5.5 Meroffentlighet utenfor offentlighetslovens område

Plikten til å vurdere meroffentlighet etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd gjelder direkte bare når et dokument «etter bestemmelser i loven kan unntas fra offentlighet», det vil først og fremst si når et dokument kan unntas i medhold av lovens §§ 5, 6 eller 6 a.

God forvaltningsskikk tilsier imidlertid at forvaltningen skal vurdere meroffentlighet også for opplysninger og dokumenter som faller utenfor offentlighetslovens virkeområde.

4 OVERSIKT OVER UNNTAKSBESTEMMELSENE I OFFENTLIGHETSLOVEN

Som det er redegjort for i kapittel 3.1, kan innsyn bare nektes dersom det foreligger hjemmel i lov eller i medhold av lov. Unntakene kan finnes i offentlighetsloven selv, i forskrifter gitt i medhold av offentlighetsloven § 11 eller i særlovgivningen.

Offentlighetsloven inneholder to typer unntak fra hovedregelen om at forvaltningens saksdokumenter er offentlige:

- Unntaksbestemmelsene i §§ 5, 6 og 6 a gir forvaltningen en *adgang*, men ikke plikt, til å nekte innsyn i visse dokumenter og opplysninger. For disse dokumentene har forvaltningen en plikt til å vurdere om det likevel skal gis fullt eller delvis innsyn i dokumentet, se nærmere om meroffentlighetsprinsippet i kapittel 3.5.
- Unntaksbestemmelsen i § 5 a fastslår at det *skal* nektes innsyn i opplysninger som er undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov. Regelen om meroffentlighet gjelder ikke. Det kan tvert imot være straffbart å gi ut opplysningene.

Unntaksadgangen etter §§ 5 og 6 gjelder *hele dokumentet*, likevel slik at det må vurderes om det skal utøves hel eller delvis meroffentlighet. Bestemmelsene i §§ 5 a og 6 a gjelder i utgangspunktet bare *opplysninger*, og det skal som hovedregel gis innsyn i resten av dokumentet.

Det forhold at det kan nektes innsyn i ett av sakens dokumenter, medfører ikke at hele saken er unntatt fra offentlighet (bortsett fra i tilfeller som nevnt i § 6 annet ledd). Hvert dokument skal altså vurderes for seg.

I en del tilfeller kan flere unntaksbestemmelser gi grunnlag for å nekte fullt eller delvis innsyn i et dokument. Det kan f.eks. være at et dokument utarbeidet til organets interne saksforberedelse, inneholder opplysninger som kan skade forholdet til andre stater dersom de blir kjent, slik at både § 5 første ledd om organinterne dokumenter og § 6 første ledd nr. 1 om forholdet til andre stater mv. gir unntaksadgang. I så fall er det ingenting i veien for å bruke begge bestemmelsene som grunnlag for å nekte innsyn, eller bare en av dem.

5 OFFENTLIGHETSLOVEN § 5 – INTERNE DOKUMENTER TIL SAKSFORBEREDELSEN

5.1 Innledning

Etter offentlighetsloven § 5 er det gitt adgang til å nekte innsyn i visse dokumenter som er utarbeidet for et forvaltningsorgans «interne saksforberedelse». Disse dokumentene faller i to kategorier:

- Dokumenter som organet selv utarbeider til eget bruk (se § 5 første ledd)
- Visse dokumenter som er innhentet fra andre til organets interne saksforberedelse (se § 5 annet ledd)

Det er vanlig å betegne begge kategoriene som «*interne dokumenter*», fordi dokumentene skal brukes til organets egen interne saksbehandling. Med betegnelsen «organinterne dokumenter» siktes det i veiledningen bare til den førstnevnte kategorien, dvs. dokumenter som utarbeides av forvaltningsorganet selv til egen intern bruk (§ 5 første ledd).

Formålet med unntaksbestemmelsen i § 5 er å gi forvaltningsorganet en viss mulighet til fortrolig og uformell diskusjon i forkant av en beslutning. En ubetinget innsynsrett kunne gjøre det vanskeligere å få fram mothensyn og avvikende synsmåter, noe som kan gå utover kvaliteten på arbeidet.

Bestemmelsen i § 5 gir adgang, men ingen plikt, til å nekte innsyn, se ordene «kan unntas fra offentlighet» i første ledd. Organet som har mottatt innsynskravet, må derfor vurdere meroffentlighet.

Særlig når det gjelder de organinterne dokumentene, vil hensynet til å kunne ha en intern fortrolighetssfære tilsi at dokumentene unntas fra offentlighet. Dessuten har organinterne notater og merknader ofte en slik form at de ikke er egnet for presentasjon utad. Videre kan et organinternt forslag som blir offentlig kjent, skape slike forventninger at det blir vanskelig for organet å forkaste forslaget.²¹

²¹ Se nærmere om begrunnelsen for bestemmelsen i Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 75-76.

Disse hensynene gjør seg imidlertid ikke like sterkt gjeldende for dokumenter som mottas fra andre, og det vil derfor ofte være større grunn til å utvise meroffentlighet i dokumenter som omfattes av § 5 annet ledd. Det vises for øvrig til kapittel 3.5 og 5.4.

Saksforberedende dokumenter som er omfattet av § 5, kan unntas fra offentlighet selv om saken er avsluttet.

5.2 Offentlighetsloven § 5 første ledd – organinterne dokumenter

5.2.1 Innledning

Offentlighetsloven § 5 første ledd gir adgang til å nekte innsyn i dokumenter som et forvaltningsorgan har utarbeidet til sin egen interne saksforberedelse. Unntaket fører til at forslag, utkast, betenkninger, notater og andre arbeidsdokumenter som tjenestemenn i organet selv har utarbeidet, i stor grad kan unntas fra offentlighet.

Formålet med bestemmelsen er som nevnt å gi organet en viss mulighet til å diskutere saker uformelt og i fortrolighet før det treffes beslutning.

Følgende vilkår må være oppfylt for å nekte innsyn etter bestemmelsen:

- 1) *Dokumentet må være utarbeidet av organet selv.*
- 2) *Dokumentet må være utarbeidet til organets saksforberedelse.*
- 3) *Dokumentet må ikke være sendt ut av organet.*

De enkelte vilkårene vil bli utdypet nedenfor.

5.2.2 Dokumentet må være utarbeidet av organet selv

5.2.2.1 Hva er ett organ?

Bestemmelsen gjelder dokumenter som organet har utarbeidet for «sin» interne saksforberedelse. Dokumenter som er utarbeidet av andre enn organet selv, kan ikke unntas fra offentlighet etter § 5 første ledd. Et sentralt spørsmål blir derfor hva som skal regnes som ett organ.

Det generelle utgangspunktet er at en organisasjon som utad framstår som en selvstendig enhet, må regnes som ett forvaltningsorgan. Foruten organiseringen må det bl.a. legges vekt på om enheten har selvstendig avgjørelsesmyndighet.

Et departement regnes som ett organ. På grunn av den sterke organisatoriske tilknytningen mellom de ulike delene av departementet, gjelder dette selv om enkelte avdelinger eller andre enheter i vedkommende departement er tillagt selvstendig avgjørelsesmyndighet.

Fylkesmannen er et selvstendig organ i forhold til sentraladministrasjonen.

Et vanlig, frittstående direktorat regnes som et organ for seg. Er et direktorat unntaksvis organisert som en departementsavdeling og det ikke treffer avgjørelser i eget navn, vil det derimot være et hjelpeorgan for departementet og bli behandlet som en del av departementet. I saker der et slikt direktorat treffer vedtak i eget navn, må det likevel anses som et eget organ, selv om det organisatorisk sett inngår som en departementsavdeling.

En viss tvil kan oppstå når det gjelder sentrale organer med tilknyttede lokale enheter. Det har vært antatt at norske delegasjoner til internasjonale organisasjoner er en del av den norske offentlige forvaltning som har oppnevnt dem. Videre har det vært lagt til grunn at norske ambassader og andre utenriksstasjoner er en del av Utenriksdepartementet i saker der de opptrer som hjelpeorganer for departementet. I saker der utenriksstasjonene treffer selvstendig vedtak – f.eks. i saker om støtte til nordmenn i utlandet – er de derimot egne organer.

5.2.2.2 Særlig om utvalg og arbeidsgrupper mv.

En arbeidsgruppe som er oppnevnt av et organ for å utrede en særskilt sak, må normalt regnes som en del av det organet som har oppnevnt den. Intern saksforberedende korrespondanse mellom utvalget og organet – typisk et departement – vil følgelig kunne unntas fra offentlighet etter § 5 første ledd.

Formelle granskningskommisjoner, klagenemnder, lovbestemte råd og utredningsutvalg som er oppnevnt ved kongelig resolusjon, vil

som utgangspunkt være egne organer i offentlighetslovens forstand. Hvor grensen skal trekkes, må i tvilstilfeller avgjøres etter en konkret helhetsvurdering der det bl.a. legges vekt på hjemmelsgrunnlaget for oppnevningen, arbeidets varighet, graden av egen organisasjon, mandatet og sammensetningen.

Koordineringsutvalg mv. som opprettes for å samordne aktiviteten til flere organer politisk, faglig eller administrativt, må ofte regnes som egne organer, og ikke som hjelpeorganer for et bestemt organ.

I Lovavdelingens uttalelse 10. mai 1985 (sak 740/85 E) ble et interdepartementalt utvalg på politisk nivå som skulle koordinere departementenes arbeid med bl.a. regelforenkling, likestilt med et departement, slik at utveksling av arbeidsdokumenter mellom departementene og utvalget var omfattet av offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c.

5.2.2.3 Hva er ett organ i kommunen/fylkeskommunen?

I utgangspunktet skal kommunen regnes som ett organ i forhold til offentlighetsloven § 5. Det samme gjelder for fylkeskommunen. Dette betyr at korrespondanse innen kommunen som hovedregel kan unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven § 5 første ledd som organinterne dokumenter, forutsatt at korrespondansen er et ledd i den interne saksforberedelsen. Fra denne hovedregelen gjelder det enkelte unntak:

- Særlovorganer, dvs. organer som er opprettet i medhold av en særlov og ikke på grunnlag av kommuneloven, regnes som selvstendige organer i forhold til offentlighetsloven. Dette gjelder f.eks. det faste utvalget for plansaker i kommunen (se plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 § 9-1 annet punktum). Administrasjonen til et særlovorgan blir ansett som en del av særlovorganet. Dagens særlovorganer har imidlertid ikke lenger noen egen administrasjon, men er tilknyttet kommunens samlede administrasjon. Det betyr at det må skilles mellom dokumenter som administrasjonen utarbeider som ledd i sitt arbeid for særlovorganet og øvrige dokumenter. Dokumenter som administrasjonen ikke har utarbeidet for særlovorganet, men som administrasjonen likevel sender over til særlovorganet, kan følgelig ikke unntas fra offentlighet etter § 5 første ledd.

- Klageinstanser kan ikke regnes som samme organ som underinstansen ved behandlingen av klagesaker. Det følger av forvaltningsloven § 28 annet ledd at fylkestinget eller kommunestyret – eller eventuelt en særskilt klagenemnd disse har opprettet – er klageinstans for vedtak truffet andre steder i fylkeskommunen eller kommunen, hvis ikke annet følger av særlovgivningen. I forhold til offentlighetsloven regnes følgelig fylkestinget/kommunestyret eller klagenemnda som et annet organ enn førsteinstansen ved behandlingen av klagesaker. Dokumenter som utarbeides av førsteinstansen i forbindelse med klagesaken, må dessuten anses som saksframlegg som det etter § 5 tredje ledd ikke er adgang til å nekte innsyn i, se § 5 tredje ledd og merknadene til denne bestemmelsen nedenfor.
- Når en enhet innen kommunen søker om en nødvendig tillatelse fra en annen enhet innen kommunen, f.eks. byggetillatelse til å bygge en ny skole, kan ikke disse dokumentene unntas fra offentlighet med hjemmel i § 5 første ledd.

Utover dette er det mer usikkert om det kan gjøres unntak fra utgangspunktet om at kommunen/fylkeskommunen regnes som ett organ. Spørsmålet kan uansett ikke besvares på helt generell basis, ettersom måten de ulike etatene er organisert på i de forskjellige kommunene, kan variere.

Offentlighetsloven § 5 tredje ledd begrenser unntaksadgangen ved å fastslå at saksframlegg med vedlegg som blir gitt til et folkevalgt organ i kommunen, ikke kan unntas fra offentlighet etter § 5, se kapittel 5.3.7 nedenfor.

5.2.2.4 Utarbeidet av organet selv

Dokumentet må være utarbeidet av organet selv. Dokumenter som mottas fra eksterne personer eller organer, er ikke omfattet av unntaket. Dette gjelder selv om de brukes i den interne saksforberedelsen, og selv om de innarbeides i organinterne saksdokumenter.

At organinterne dokumenter inneholder opplysninger som er innhentet eller innkommet fra utenforstående, er på den annen side ikke til hinder for at det kan nektes innsyn i *disse* dokumentene etter § 5 første ledd.

Det må trekkes en grense mellom dokumenter utarbeidet av organet og dokumenter som tjenestemennene har utarbeidet som privatpersoner.

Dersom en person eksempelvis sender en søknad om byggetillatelse til bygningsmyndigheten der vedkommende er ansatt, opptrer vedkommende som privatperson. Søknaden og øvrig korrespondanse i saken må anses for å være kommet inn utenfra.

I saker om ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytning vil tjenestemannen ha en partsstilling i forhold til organet, slik at vedkommende må sies å handle på egne vegne. Korrespondansen vil derfor ikke være organintern.

Det samme gjelder annen korrespondanse mellom en ansatt og organet, som f.eks. søknader om permisjon, overtidsregninger, reiseregninger mv.

Tillitsvalgte på arbeidsplassen må som utgangspunkt regnes som en del av organets organisasjon. Dette betyr at dokumenter som f.eks. gjelder innhenting av råd fra de tillitsvalgte før det treffes beslutning om organisatoriske forhold, vil være organinterne. Ved arbeidskonflikter må nok den tillitsvalgte likevel regnes som en utenforstående representant for de ansatte – iallfall dersom vedkommende representerer en ekstern fagforening – slik at korrespondansen med den tillitsvalgte ikke er omfattet av § 5 første ledd. Derimot kan dokumentene av og til unntas etter § 6 første ledd nr. 2 bokstav a. Videre kan enkeltopplysninger være undergitt taushetsplikt.

5.2.3 Dokumentet må være utarbeidet til organets saksforberedelse

Unntaksadgangen etter § 5 gjelder bare dokumenter til «saksforberedelsen», dvs. forslag, utkast, konsepter, betenkninger og lignende arbeidsdokumenter som organet utarbeider underveis i en saksprosess. Det kan nektes innsyn i dokumentene også etter at saken er avsluttet.

Det kan ikke oppstilles noe krav om at dokumentet knytter seg til en bestemt sak. Også mer generelle hjelpedokumenter som er utarbeidet til intern bruk, kan etter forholdene være omfattet av bestemmelsen.

5.2.4 Dokumentet må være internt

Unntaksbestemmelsen gjelder dokumenter til den *interne* saksforberedelsen. Dersom organet gir et saksforberedende dokument til utenforstående, vil det normalt miste sitt preg av å være et internt og fortrolig arbeidsdokument, slik at unntaksbestemmelsen i § 5 første ledd ikke gir unntaksadgang. Dette gjelder selv om dokumentet utleveres for å innhente råd og synspunkter som skal brukes i den videre saksforberedelsen.

For at et internt arbeidsdokument skal bli offentlig, må det for det første være «avsendt», slik at det blir et saksdokument, se § 3 første ledd. Som nevnt i kommentarene til denne bestemmelsen i kapittel 3.4.2.4 ovenfor, regnes ikke et dokument som avsendt bare fordi det er *vist fram* til utenforstående.

Når dokumentet er avsendt, vil det som den store hovedregel ikke lenger være adgang til å unnta det fra offentlighet med hjemmel i § 5 første ledd. Det må likevel være en *viss* adgang til uformelle konsultasjoner med instanser som organet har et nært samarbeid med.

Et internt dokument mister ikke sitt interne preg ved at innholdet offentliggjøres i *bearbeidet* eller *statistisk* form.

Ved oversending av interne arbeidsdokumenter til klageinstansen etter forvaltningsloven, til andre klageorganer (typisk Sivil-ombudsmannen eller andre ombud) eller til andre særskilte kontrollorganer, kan dokumentene fortsatt unntas fra offentlighet etter § 5 første ledd.

5.3 Offentlighetsloven § 5 annet ledd – interne dokumenter utarbeidet av andre

5.3.1 Generelt

Offentlighetsloven § 5 annet ledd gir en *viss* adgang til å nekte innsyn i saksforberedende dokumenter laget av *andre* forvaltningsorganer eller private. Dette gjelder dokumenter til saksforberedelsen som er utarbeidet av et underordnet organ, av særlig rådgiver eller sakkyndig eller av et departement til bruk i et annet departement. Dessuten kan det nektes innsyn i et dokument som gjelder innhenting av uttalelse fra slike organer.

Formålet med offentlighetsloven § 5 annet ledd er å sikre organet en krets av «interne rådgivere». Det vil ofte bero på tilfeldigheter om avgjørelsesorganet har tilstrekkelig ekspertise og erfaring representert innenfor organet, og det kan virke lite rimelig å legge avgjørende vekt på slike forskjeller i forhold til spørsmålet om offentlighet.²²

Dokumenter som er omfattet av § 5 annet ledd, kan unntas fra offentlighet både hos organet som har mottatt dokumentet og organet som har utarbeidet det.

Bestemmelsen gir adgang, men ikke plikt, til å nekte innsyn. Det betyr at det må vurderes meroffentlighet, jf. kapittel 5.4 nedenfor.

5.3.2 Dokumenter fra underordnet organ

5.3.2.1 Innledning

Offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav a gir adgang, men ikke plikt, til å nekte innsyn i dokumenter utarbeidet av et underordnet organ for den interne saksforberedelsen i et overordnet organ.

Vilkårene for å nekte innsyn kan oppsummeres slik:

- 1) *Mottakerorganet må være overordnet avsenderorganet.*
- 2) *Dokumentet må være utarbeidet av det underordnede organet.*
- 3) *Dokumentet må være utarbeidet for saksforberedelsen i det overordnede organet.*
- 4) *Dokumentet må være internt.*

Det kan også nektes innsyn i dokumenter som gjelder innhenting av uttalelse fra underordnet organ, se kapittel 5.3.5.

5.3.2.2 Mottakerorganet må være overordnet avsenderorganet

Et vilkår for å nekte innsyn etter bestemmelsen, er at dokumentet er utarbeidet av et *underordnet* organ. Et organ er overordnet et annet i bestemmelsens forstand dersom det har omgjørings- eller instruksjonsrett overfor det andre organet. Det samme gjelder dersom mottakerorganet kan pålegge avsenderorganet arbeidsoppgaver innenfor vedkommende saksområde.

²² Se Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 76-78.

Et organ blir ikke underordnet et annet bare fordi det er pålagt å gi uttalelse til det andre organet i visse saker. Dette gjelder selv om plikten er lovfestet.

Eksempelvis følger det av alkoholloven § 3 A-6 at departementet skal innhente uttalelse fra politiet, avgiftsmyndighetene, skattemyndighetene, tollmyndighetene og næringsmiddeltilsynet før søknad om tillatelse til engrossalg av alkoholholdig drikk etter alkoholloven kap. 3 A avgjøres. Dette medfører *ikke* at departementet anses som overordnet de nevnte instansene i bevilningssaken, slik at det kan nektes innsyn etter offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav a.

Det er ikke tilstrekkelig at organet er underordnet i andre sakstyper. Eksempelvis vil fylkesmannen være underordnet forskjellige fagdepartementer i ulike typer saker.

Det er heller ikke tilstrekkelig at organet administrativt sett er underordnet mottakerorganet dersom saken ikke gjelder administrative forhold, men er av faglig karakter.

Utkast og forslag som er utarbeidet av *sideordnede* organer – f.eks. av en kommune til bruk i en annen kommune – faller utenfor denne unntaksbestemmelsen (men § 5 annet ledd bokstav c inneholder en særbestemmelse for korrespondanse mellom departementene).

5.3.2.3 Dokumentet må være utarbeidet av det underordnede organet

Det saksforberedende dokumentet må være utarbeidet *av* det underordnede organet *til* det overordnede organet. Dokumenter som sendes motsatt vei – dvs. fra det overordnede organet for bruk i det underordnede organet – kan ikke unntas fra offentlighet etter § 5, med mindre dokumentet gjelder innhenting av en uttalelse (se kapittel 5.3.5 nedenfor).

5.3.2.4 Dokumentet må være utarbeidet for saksforberedelsen i det overordnede organet

Unntaket omfatter dokumenter som er utarbeidet for *det overordnede organets saksforberedelse*. Det er ikke unntaksadgang for henvendelser som knytter seg til forberedelsen av en sak i underinstansen, f.eks. et dokument der underinstansen ber om veiledning om hvordan en konkret sak skal løses.

Dokumenter i avsluttede saker som oversendes det overordnede organet til orientering, knytter seg ikke til overinstansens forberedelse av en sak og faller derfor utenfor unntaket.

Bestemmelsen oppstiller ikke noe krav om at dokumentet rent faktisk blir videre bearbeidet i overinstansen. Det sentrale er om dokumentet er laget med sikte på slik bruk: Dersom forutsetningen er at dokumentet skal sendes videre til utenforstående i uforandret form, kan det ikke regnes som et dokument til overinstansens saksforberedelse.

Det har blitt lagt til grunn at årsmeldinger fra underordnede organer som skal tas inn som vedlegg til en stortingsmelding i uforandret form, ikke kan unntas fra offentlighet i medhold av § 5 annet ledd. Dersom årsmeldingen benyttes som grunnlagsmateriale for stortingsmeldingen uten å tas inn som et vedlegg, vil årsmeldingen derimot være omfattet av bestemmelsen.²³

Det kan ikke kreves at dokumentet gjelder én bestemt sak i overinstansen. Også betenknings mv. som er utarbeidet for bruk i flere saker, kan være omfattet av unntaket. Helt generelt og nøytralt bakgrunnsmateriale i form av statistikk osv. uten tilknytning til en konkret sak, faller derimot utenfor bestemmelsen. I grensetilfeller må det foruten formålet med utarbeidelsen av dokumentet, legges vekt på i hvilken grad dokumentet har et internt og fortrolig preg.

Dokumenter som det underordnede organet oversender på eget initiativ, vil normalt falle utenfor unntaket, selv om dokumentet forutsetter et svar fra overinstansen. Dette skyldes at disse dokumentene sjelden kan sies å være utarbeidet som ledd i forberedelsen av en sak i det overordnede organet, men som oftest vil være laget ut fra hensynet til underinstansens egen saksbehandling.

Dersom underinstansen av eget tiltak oversender opplysninger og vurderinger som antas å være nyttige for en sak som allerede er til behandling i overinstansen, kan den nødvendige tilknytningen til saksforberedelsen i overinstansen foreligge, slik at § 5 annet ledd bokstav a gir grunnlag for å

²³ Lovavdelingens uttalelse 21. september 1984 (sak 1940/84 E, inntatt i Lovavdelingens uttalelser I (1990) s. 427).

nekte innsyn. Dersom henvendelsen ikke gjelder en aktuell sak, må det klare utgangspunktet være at innsyn ikke kan nektes.

Det er antatt at også dokumenter som er innhentet etter *lovbestemt plikt*, som regel faller utenfor unntaket.²⁴ Dokumentet er her ikke utarbeidet for å dekke et konkret behov for råd e.l. som har oppstått under saksforberedelsen, men derimot for å oppfylle en rettslig plikt.

5.3.2.5 Dokumentet må være internt

Dokumentet kan miste sitt interne preg dersom det blir sendt til utenforstående, se kapittel 5.2.4.

5.3.3 Dokumenter utarbeidet av særlige rådgivere og sakkyndige

5.3.3.1 Innledning

Offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav b gir adgang, men ikke plikt, til å nekte innsyn i dokumenter utarbeidet av særlige rådgivere eller sakkyndige for den interne saksbehandlingen. Unntaket tar sikte på personer eller organer med særskilte rådgiverfunksjoner, og omfatter alle former for sakkyndige. Vilkårene for å nekte innsyn kan oppsummeres slik:

- 1) *Avsenderen må være en særlig rådgiver eller en særlig sakkyndig.*
- 2) *Dokumentet må være utarbeidet for saksforberedelsen i mottakerorganet.*
- 3) *Dokumentet må være innhentet av mottakerorganet.*
- 4) *Dokumentet må være internt.*

Det kan også nektes innsyn i dokumenter som gjelder innhenting av uttalelse fra en særlig rådgiver eller sakkyndig, se kapittel 5.3.5.

5.3.3.2 Avsenderen må være en særlig rådgiver eller en særlig sakkyndig

Som særlige rådgivere og sakkyndige regnes personer og organer som i kraft av sin særlige fagkompetanse har en spesialisert rådgivningfunksjon i saken. Alle typer sakkyndige dekkes av unntaket, dvs. ikke bare teknisk og medisinsk sakkyndige, men også sakkyndige i

²⁴ Se f.eks. Sivilombudsmannens årsmeldinger 1994 s. 68 og 1998 s. 123.

spørsmål om lov og rett, regnskap og økonomisk analyse m.m. Typiske eksempler er private konsulenter, advokater og fagpersonell ved universitetene/høyskolene som er bedt om å bidra med sin faglige ekspertise i en konkret sak som et forvaltningsorgan arbeider med.

Bestemmelsen skiller ikke mellom utenlandske og norske sakkyndige.

Uttrykket omfatter både dem som har rådgivning som en fast oppgave – f.eks. advokater – og dem som opptrer som rådgivere i den aktuelle saken. Det kreves altså ikke at instansen har en rådgivende funksjon i sin alminnelighet. Tilknytningsformen må vurderes konkret fra sak til sak eller for det enkelte saksområdet.

En fagorganisasjon e.l. som først og fremst ivaretar sine egne og medlemmenes interesser i saken, kan ikke regnes som rådgiver eller sakkyndig i bestemmelsens forstand.

På den annen side omfatter unntaket også særlige sakkyndige som er tilsatt i det offentlige og avgir uttalelse i organets navn, f.eks. regjeringsadvokaten og kommuneadvokatene.

Offentlige organer som uttaler seg i kraft av sin administrative erfaring og ivaretar sine generelle forvaltningsmessige oppgaver og målsettinger i saken, er derimot ikke *særlige* rådgivere eller sakkyndige, og de faller utenfor unntaksbestemmelsen. Uttrykket «særlige» er brukt for å markere at bestemmelsen tar sikte på personer og organer med en mer spesiell rådgiverfunksjon eller kompetanse. Uttalelser fra f.eks. politiet i en sak om skjenkebevilling kan derfor ikke unntas fra offentlighet etter bestemmelsen. Følgende eksempler kan illustrere grensdragningen:

Lovavdelingen har lagt til grunn at Statsbygg normalt vil ha en spesiell rådgiverfunksjon i byggesaker. Statsbygg skal i slike saker gi råd til regjeringen og Stortinget om byggfaglige og tekniske spørsmål, herunder spesialområder som energiøkonomisering, innemiljø, renhold, akustikk og geoteknikk. Rådene bygger ikke på alminnelige erfaringsgrunnsetninger, men på den spesielle kompetanse Statsbygg sitter inne med.²⁵

²⁵ Lovavdelingens uttalelse 18. mars 1999 (sak 99/989 E).

Lovavdelingen har videre uttalt at Statskonsult måtte anses som en «særlig rådgiver» for Justisdepartementet ved utarbeidelsen av en rapport om organisasjonsmessige forhold i Politiets datasentral. Det ble lagt vekt på at Statskonsult, som det eneste organet i statsforvaltningen, har en spesiell kompetanse når det gjelder organisasjonsmessig gjennomgåelse av offentlige organer. Rådet fra Statskonsult kunne derfor ikke sies å bygge på alminnelige erfaringsgrunnsetninger.²⁶

5.3.3.3 Dokumentet må være utarbeidet for saksforberedelsen i mottakerorganet

Unntaksadgangen gjelder bare dokumenter som er utarbeidet til oppdragsgiverens *saksforberedelse*, se kapittel 5.2.3.

5.3.3.4 Dokumentet må være innhentet av mottakerorganet

En forutsetning for å bruke § 5 annet ledd bokstav b må være at mottakerorganet *har bedt om* uttalelsen fra den særlige rådgiveren eller sakkyndige, eller at rådgiveren på annen måte aktivt er trukket inn i saken. Personer og instanser som gir forvaltningen råd på eget initiativ, faller utenfor unntaket, selv om de har en særlig kompetanse på området.

5.3.3.5 Dokumentet må være internt

Dokumentet kan miste sitt interne preg og dermed bli offentlig dersom det blir gitt til utenforstående, se kapittel 5.2.4.

5.3.4 Dokumenter utarbeidet av et departementet til bruk i et annet departement

Offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c gir adgang, men ikke plikt, til å nekte innsyn i uttalelser fra et departementet til bruk i et annet departement dersom dokumentet er utarbeidet for det mottakende departementets interne saksforberedelse. Begrunnelsen for unntaket er først og fremst å gjøre det mulig med politiske overlegninger utenfor offentlighetens søkelys. Vilkårene for å nekte innsyn kan oppsummeres slik:

- 1) *Dokumentet må være utarbeidet av et departement.*
- 2) *Dokumentet må være utarbeidet for saksforberedelsen i et annet departement.*
- 3) *Dokumentet må være internt.*

²⁶ Lovavdelingens uttalelse 8. mai 1991 (sak 1054/91 E).

Det kan også nektes innsyn i dokumenter som gjelder innhenting av uttalelser fra et annet departement, se kapittel 5.3.5, men ikke i alminnelige høringsuttalelser, se kapittel 5.3.6.

Hva som er et departement, volder ingen problemer. Når det gjelder vilkåret om at dokumentet er utarbeidet for saksforberedelsen i et annet departement, vises det til kapittel 5.3.2.3. Dokumenter som et departement har utarbeidet til sin *egen* saksforberedelse, går inn under § 5 første ledd.

Vilkåret om at dokumentet må være internt, er behandlet i kapittel 5.2.4.

5.3.5 Dokument om innhenting av forslag og utkast

Av offentlighetsloven § 5 annet ledd annet punktum fremgår det at unntaket også omfatter «dokument som gjelder innhenting av slikt dokument». Dermed kan dokumenter som i forbindelse med innhenting av uttalelsen sendes til det underordnede organet, den særlige rådgiveren eller sakkyndige eller departementet som skal uttale seg, unntas fra offentlighet.

Det kan ikke nektes innsyn i dokumenter som gjelder innhenting av uttalelse fra andre instanser enn dem som er nevnt i annet ledd bokstav a til c.

Unntaket gjelder ikke bare selve brevet e.l. der det blir bedt om en uttalelse, men alle dokumenter «som gjelder innhenting av slikt dokument». Også betenkninger og andre interne arbeidsdokumenter som oversendes underinstansen for å belyse problemstillingen, vil følgelig være omfattet av bestemmelsen.

5.3.6 Høringsbrev og høringsuttalelser

Mange forvaltningssaker sendes til offentlige og private instanser til bred, offentlig høring. Det er uttrykkelig fastsatt i offentlighetsloven § 5 annet ledd tredje punktum at høringsuttalelser ikke kan unntas fra offentlighet, selv om de kommer fra instanser som nevnt i § 5 annet ledd bokstav a til c, når de er innhentet som ledd i den alminnelige høringsbehandlingen av lover, forskrifter eller lignende generelle saker. Også dokumentene som sendes på høring, vil falle utenfor § 5. Dette betyr at både utsendingsbrevet, høringsdokumen-

tet og de innkomne høringsuttalelsene vil være offentlige.

Bestemmelsen gjelder ikke bare høringsbehandling av lover og forskrifter, men også høring av «lignende generelle saker». Dette betyr at bl.a. stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner og handlingsplaner vil være omfattet av bestemmelsen dersom disse er sendt på alminnelig høring. Dessuten vil alle typer regelverk gå inn under bestemmelsen, uansett hva det er betegnet som (lov, forskrift, instruks, vedtekt, reglement osv.).

Bestemmelsen gjelder bare «generelle» saker. Saker som skal avgjøres ved enkeltvedtak, vil normalt falle utenfor. Men selv om en sak rent språklig kan betegnes som konkret, kan den likevel ha et slikt omfang og berøre så mange personer at den må regnes som generell i offentlighetslovens forstand. Dette kan f.eks. være tilfelle i større utbyggingssaker, slik som ved planlegging av store kraftverk, flyplasser o.l. Sendes slike saker ut på alminnelig høring, må de som utgangspunkt underlegges offentlighet etter § 5 annet ledd tredje punktum.

Det er bare dokumenter som sendes på «alminnelig» høring som er offentlige etter bestemmelsen.

Ofte vil det være fastsatt i lov at et spørsmål skal sendes på alminnelig høring. Eksempler på dette er den generelle bestemmelsen i forvaltningsloven § 37 om høring av forskrifter, eller den spesielle kunngjøringsregelen i plan- og bygningsloven § 33-6 om konsekvensutredninger.

Når det gjelder departementene, følger det av utredningsinstruksen²⁷ at offentlige utredninger, proposisjoner og forskrifter mv. som hovedregel skal sendes på «alminnelig høring» av fagdepartementet til alle berørte offentlige og private instanser. Også i andre saker hender det at spørsmål blir sendt på alminnelig høring, f.eks. utkast til retningslinjer e.l. Både høringsbrevet og de innkomne uttalelsene vil gå inn under § 5 annet ledd tredje punktum, slik at det ikke kan nektes innsyn etter § 5. Dette gjelder også dersom høringsuttalelsen

²⁷ Utredningsinstruksen, fastsatt ved kgl. res. 18. februar 2000, punkt 5.1.

er forsinket, og det er ikke adgang til å sende én offentlig og én ikke offentlig uttalelse i høringssaken.

I mange tilfeller vil spørsmålene bli forelagt andre offentlige instanser i andre sammenhenger enn ved den alminnelige høringen. Etter utredningsinstruksen punkt 4.1 skal saker med økonomiske, administrative eller andre vesentlige konsekvenser for andre departementer forelegges disse før saken sendes på alminnelig høring. Dette er ikke et ledd i den «alminnelige» høringen i lovens forstand, og det kan nektes innsyn i slik korrespondanse etter hovedregelen i § 5 annet ledd bokstav c.

Utredningsinstruksen punkt 6.1 fastslår at utkast til meldinger og proposisjoner skal legges fram for Finansdepartementet og berørte departementer før utkastet legges fram for regjeringen. En slik departementsforeleggelse er heller ikke en «alminnelig» høring etter § 5 annet ledd tredje punktum. Det kan derfor nektes innsyn i foreleggelsesdokumentene og -uttalelsene etter de alminnelige reglene i § 5 annet ledd.

Det samme gjelder når utkast til odelstingsproposisjon forelegges for Justisdepartementets lovavdeling for lovteknisk gjennomgåelse etter utredningsinstruksen punkt 5.1.

5.3.7 Kommunale innstillinger mv.

Bestemmelsen i § 5 tredje ledd fastslår at saksframlegg med vedlegg som blir gitt til et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ, ikke anses som interne dokumenter som kan unntas fra offentlighet med hjemmel i § 5 første eller annet ledd. Dokumentene kan unntas helt eller delvis med hjemmel i andre unntaksbestemmelser.

Bestemmelsen omfatter alle saksframlegg som går fra administrasjonen til folkevalgt organ, uavhengig om det folkevalgte organet skal treffe avgjørelse i saken eller skal avgi en rådgivende uttalelse. Også saksframlegg som går fra ett folkevalgt organ til et annet vil være omfattet av bestemmelsen. Heller ikke vedleggene til saksframlegget kan unntas etter § 5 første eller annet ledd.

Som folkevalgte organer regnes både fylkestinget/kommunestyret og særlovorganer som disse velger medlemmene til, og ulike orga-

ner opprettet etter kommuneloven, som formannskap og fylkesutvalg, faste utvalg og komiteer etter kommuneloven § 10 (inkludert arbeidsutvalg etter § 10 nr. 4), styrer i bedrifter og institusjoner, kommunedelsutvalg, kommuneråd, administrasjonsutvalg, styrer for interkommunalt samarbeid og kontrollutvalg. De enkelte medlemmene i et kommuneråd må regnes som en del av administrasjonen, selv om rådet som helhet er et folkevalgt organ.²⁸ Heller ikke ordføreren regnes som et eget organ etter loven.

5.4 Meroffentlighet i interne dokumenter

5.4.1 Generelt

Unntaksbestemmelsen i § 5 gir en adgang, men ingen plikt, til å nekte innsyn, jf. ordene «kan unntas fra offentlighet» i § 5 første ledd. Organet som har mottatt innsynskravet, skal derfor vurdere meroffentlighet for dokumenter som er omfattet av bestemmelsen. I praksis betyr dette at man må vurdere i hvilken grad hensynene bak unntaksbestemmelsen gjør seg gjeldende i det konkrete tilfellet. Har dokumentet en slik fortrolig og uformell karakter at det er et *reelt og saklig behov* for helt eller delvis å nekte innsyn i dokumentet etter § 5? Dersom dette besvares benektende, bør dokumentet gis ut. Behovet for å nekte innsyn må dessuten avveies mot allmennhetens interesse i å gjøre seg kjent med hele eller deler av dokumentet.

Bestemmelsen om meroffentlighet har særlig stor betydning i forhold til dokumenter som kan unntas fra offentlighet etter § 5 annet ledd. Dette skyldes at forslag og utkast mottatt fra andre, ofte vil ha et mer formelt og «offisielt» preg enn arbeidsdokumenter laget av organet selv, og behovet for fortrolighet er ikke så stort som ved overveielser innenfor organet selv. Hensynene bak § 5 vil derfor ofte ikke slå til i samme grad ved § 5 annet ledd som for dokumenter som bør unntas etter § 5 første ledd.

I slike dokumenter bør det også i stor grad praktiseres delvis meroffentlighet ved å gi innsyn i faktiske opplysninger.

Også tidsforløpet vil ha betydning i vurderingen av om det skal utvises meroffentlighet eller ikke. Det vil gjennomgående være stør-

²⁸ Se Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 304.

re behov for å unnta et dokument fra offentlighet før saken er avsluttet enn etter at den er avsluttet. Man må imidlertid også legge vekt på de mer langsiktige skadevirkninger innsyn i slike dokumenter kan gi. Særlig i forhold til de organinterne dokumenter er det lagt vekt på at innsyn kan påvirke den interne saksbehandlingen og føre til at det blir mindre rom for en åpen og frimodig dialog innad i organet. Dette hensynet gjør seg gjeldende også etter at saken er avsluttet, da vissheten om at dokumentene kan bli offentlige på et senere tidspunkt kan påvirke saksbehandlingen.

I offentlighetsmeldingen (St.meld. nr. 32 (1997-98)) er det uttalt at unntaksadgangen for dokumenter som omfattes av § 5 annet ledd, bør snevres inn, og at det er god grunn til å utvise større grad av meroffentlighet i slike dokumenter inntil en endring er vedtatt (se meldingen s. 55, 57-58 og 61). Det fremheves at det i større grad bør utvises delvis meroffentlighet ved å gi innsyn i faktiske opplysninger. Det ble samtidig uttalt at unntaket i § 5 første ledd var gjennomgående godt begrunnet.

5.4.2 Dokumenter som utveksles mellom embetsverket og regjeringen mv.

Som utgangspunkt regnes departementene som selvstendige organer i forhold til regjeringen. Men i saker som skal avgjøres ved beslutning i regjeringen, må departementene regnes som et hjelpeorgan for regjeringen, og dermed som en del av regjeringen. Innstillingen til kongelig resolusjon eller proposisjon fra fagdepartementet til Kongen i statsråd er følgelig et organinternt dokument som kan unntas fra offentlighet etter § 5 første ledd. Det samme gjelder regjeringsnotater.

Ved dokumentutveksling mellom departementene under *forberedelsen* av en sak som skal behandles av regjeringen – f.eks. når en kongelig resolusjon eller proposisjon med et eventuelt følgebrev forelegges de andre departementene for uttalelse – kan det nektes innsyn etter § 5 annet ledd bokstav c om saksforberedende dokumenter fra et departement til et annet. En slik *departementsforeleggelse* er ikke en «alminnelig» høring etter § 5 annet ledd tredje punktum, se kapittel 5.3.6.

Regjeringsnotater skal etter fast praksis *alltid* unntas fra offentlighet.²⁹

²⁹ Om r-konferanser (uttgitt av Statsministerens kontor 2002 (B-0504 B)) punkt 10.

Også utkastet til r-notat og andre departementers merknader til dette skal unntas fra offentlighet.

Utkast til kongelige proposisjoner og resolusjoner skal unntas fra offentlighet fram til saken er behandlet i statsråd, dog slik at dokumentene som er et ledd i den alminnelige høringsbehandlingen er offentlige. Etter statsrådsbehandlingen blir normalt alle proposisjoner og meldinger straks offentlige. For kongelige resolusjoner må det vurderes konkret av fagdepartementet om foredraget og statsrådets vedtak helt eller delvis skal offentliggjøres. Med mindre resolusjonen inneholder opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, eller det for øvrig foreligger sterke grunner for å unnta resolusjonen, bør det gis innsyn.³⁰

Statsrådslistene og protokoller fra statsråd kan unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 3, se nærmere kapittel 7.7.

Den enkelte statsråd er både sjef for sitt departement, medlem av regjeringen og medlem av et politisk parti. Når statsråder brevveksler med hverandre i anledning av en forvaltningssak, kan dette være i egenskap av departementssjefer eller i egenskap av regjeringsmedlemmer. Ved utveksling av synspunkter i egenskap av departementssjefer, vil korrekt unntakshjemmel være § 5 annet ledd bokstav c, mens § 5 første ledd omfatter arbeidsdokumenter som skal brukes ved regjeringens behandling av forvaltningssaker. Offentlighetsloven gjelder ikke for dokumenter som er laget eller mottatt av statsråden i rent partipolitisk sammenheng, med mindre dokumentet gjøres til gjenstand for ordinær saksbehandling i et forvaltningsorgan, se nærmere om grensedragningen i kapittel 3.4.2.3.

De samme rettslige utgangspunktene gjelder ved skriftlig kommunikasjon mellom statssekretærer eller politiske rådgivere.

³⁰ Om statsråd (utgitt av Statsministerens kontor 2003 (B-0501 B)) punkt 14.4.

6 OFFENTLIGHETSLOVEN § 5 a – TAUSHETSPLIKT

6.1 Lovens utgangspunkter

6.1.1 Innledning

Offentlighetsloven § 5 a fastslår at opplysninger som er undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, er unntatt fra offentlighet. Det er to viktige forskjeller mellom § 5 a og unntakene i §§ 5 og 6:

- Mens §§ 5 og 6 gir adgang, men ikke plikt, til å nekte innsyn, fastslår § 5 a at det er *forbudt* å gi innsyn i taushetsbelagte opplysninger (se ordene «er unntatt fra offentlighet» i § 5 a første ledd). Å utlevere opplysningene til utenforstående, kan medføre straff etter straffeloven § 121.
- Mens §§ 5 og 6 gir adgang til å nekte innsyn i hele dokumentet, er det som utgangspunkt bare de *opplysningene* i dokumentet som er undergitt taushetsplikt, som er unntatt fra offentlighet etter § 5 a. Som hovedregel må det altså gis innsyn i resten av dokumentet.

6.1.2 Offentlighetsloven § 5 a oppstiller ikke taushetsplikt

Offentlighetsloven sier ikke noe om hvilke opplysninger som er omfattet av taushetsplikt. Bestemmelsen i § 5 a fastslår bare at dersom opplysningene er undergitt taushetsplikt ved lov eller forskrift, så er det forbudt å gi utenforstående innsyn etter offentlighetsloven.

6.1.3 Taushetsplikten må følge av lov eller forskrift

Taushetsplikt for dem som utfører tjeneste for forvaltningen, kan ha flere forskjellige grunnlag:

- Taushetsplikten kan følge av lov eller forskrift.
- Taushetsplikten kan følge av instruks.
- Hemmelighold kan være avtalt.

Det er bare dersom taushetsplikten følger av lov – eller av forskrift eller instruks fastsatt i medhold av lov – at det kan nektes innsyn etter offentlighetsloven § 5 a.

På grunnlag av den alminnelige instruksjonsmyndigheten i forvaltningen har både organet selv og overordnede organer en viss

adgang til å pålegge tjenestemennene en mer omfattende taushetsplikt enn den som følger av generelle lover og forskrifter. Forutsetningen er bl.a. at taushetspliktens omfang er saklig begrunnet i virksomhetens karakter og i samsvar med alminnelige prinsipper om ytringsfrihet. Instruksen kan gjelde én bestemt opplysning/sak eller mer generelt for en bestemt type opplysninger.

En slik instruks om taushetsplikt fastsatt uten hjemmel i lov (eller forskrift gitt i medhold av lov), gir ikke grunnlag for å gjøre unntak fra den lovbestemte innsynsretten etter offentlighetsloven. Tilsvarende er en gradering av et dokument etter beskyttelsesinstruksen («fortrolig» e.l.) bare gyldig dersom dokumentet faller inn under en unntaksbestemmelse i offentlighetsloven. Dersom dokumentet eller deler av dokumentet er gradert etter sikkerhetsloven, følger det av sikkerhetsloven § 12 at informasjonen er underlagt taushetsplikt, og rett unntakshjemmel er offentlighetsloven § 5 a, jf. sikkerhetsloven § 12.

For at taushetsplikten skal anses å ha hjemmel i lov, er det en forutsetning at loven selv oppstiller taushetsplikt eller gir hjemmel til å fastsette dette.

Dersom dette er sagt uttrykkelig i loven, er svaret klart. I tilfeller der loven gir en generell hjemmel til å gi forskrifter til «gjennomføring og utfylling» e.l. av vedkommende lov, må spørsmålet om det kan fastsettes regler om taushetsplikt som innskrenker innsynsretten etter offentlighetsloven, avgjøres på grunnlag av en konkret tolkning. Ved tolkningen må det bl.a. legges vekt på lovens formål, virkeområde og forarbeider. I mangel av konkrete holdepunkter må det legges til grunn at en generell forskriftsfullmakt ikke gir rett til å begrense den offentlighet som ellers ville følge av offentlighetslovens regler.

En beslutning etter kommuneloven om å holde *møte* i et kommunalt organ for lukkede dører, fører ikke til at *møtedokumentene* er unntatt fra offentlighet.

At avsenderen av dokumentet har bedt om at opplysningene behandles konfidensielt, fører ikke til at det kan nektes innsyn i dokumenter som ellers er offentlige. Det hjelper ikke at forvaltningsorganet har

lovet konfidensiell behandling: Man kan ikke gjennom avtaler innskrenke den lovbestemte innsynsretten etter § 2.

6.1.4 Unntaket gjelder enkeltopplysninger

Unntaksbestemmelsen i § 5 a omfatter i utgangspunktet bare de *enkeltopplysningene* i dokumentet som er undergitt taushetsplikt, mens resten av dokumentet er offentlig (dersom det ikke kan unntas fra offentlighet etter de andre unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven). Bestemmelsen i § 5 a annet ledd gjør visse unntak fra dette.

Når det gis innsyn i dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger, er det viktig at den som mottar dokumentet, er klar over at dokumentet ikke er fullstendig. Man må derfor sørge for at det går klart fram av dokumentet hvor det er fjernet opplysninger og hvor mye som er fjernet. Det mest hensiktsmessige er ofte å stryke over/sladde de taushetsbelagte opplysningene. På elektroniske dokumenter bør de opplysningene som fjernes, erstattes med blanke felt. Dokumentet må aldri redigeres slik at det framstår som et fullstendig dokument.

Ved opplysninger om personlige forhold kan det ofte være mest hensiktsmessig å anonymisere opplysningene, dvs. at man stryker ut personnavn og annen informasjon som kan knytte innholdet i dokumentet til en bestemt person. Den som ber om innsyn, vil ofte være mest interessert i sakens innhold, og ikke hvem saken gjelder. Det er da viktig å sammenholde opplysningene i dokumentet med andre allment tilgjengelige opplysninger, herunder journalen. Dersom personens navn er ført i journalen, for eksempel som mottaker eller avsender av brevet, vil det ikke være tilstrekkelig til å overholde taushetsplikten å anonymisere dokumentet. Gjennom å kople dokumentets innhold med opplysningene i journalen, vil man kunne få tilgang til taushetsbelagte opplysninger. Når man journalfører dokumenter som inneholder taushetsbelagte personopplysninger, bør man derfor sladde navnet i journalen, og heller fylle ut saks-/innholdsfeltet.

6.1.5 Av og til unntak for hele dokumentet

Etter § 5 a annet ledd kan det i visse tilfeller nektes innsyn i hele dokumentet.

Dette gjelder for det første tilfellene der de delene av dokumentet som ikke er underlagt taushetsplikt, isolert sett gir et åpenbart misvisende bilde av saken (§ 5 a annet ledd første punktum). Bestemmelsen må leses slik at den gir adgang, men ingen plikt, til å nekte innsyn.

Det er ikke tilstrekkelig at resten av dokumentet i relativt beskjedne grad virker misvisende. Den misvisende effekten må være «åpenbar». Unntaksadgangen er altså nokså begrenset. I vurderingen må man legge vekt på om feilaktige slutninger på grunnlag av dokumentet kan skade vedkommende person.

Det avgjørende er innholdet i dokumentet, og ikke at media kan komme til å *gjengi* innholdet på en åpenbart misvisende måte.

For det annet har man adgang – men ikke plikt – til å nekte innsyn i dokumentet som sådant dersom de unntatte opplysningene utgjør den vesentligste delen av dokumentet (§ 5 a annet ledd første punktum). I grensetilfeller må det legges vekt på ikke bare omfanget av sladdingen, men også på hvor sentrale de unntatte opplysningene er.

6.2 Lovbestemmelser om taushetsplikt

6.2.1 Innledning

Det finnes en rekke forskjellige lovbestemmelser om taushetsplikt.

For det første er det regler om taushetsplikt som beskytter *offentlige interesser*, f.eks. landets forsvar og forholdet til andre stater (se straffeloven §§ 90 og 91 og lov 18. august 1914 nr. 3 om forsvarshemmeligheter).

For det annet har flere yrkesgrupper taushetsplikt etter profesjonslovgivningen (*yrkesmessig taushetsplikt*). Dette gjelder f.eks. helsepersonell og advokater.

For det tredje er det lovbestemmelser som setter taushetsplikt for ansatte i offentlig forvaltning (*forvaltningsmessig taushetsplikt*), og som beskytter private interesser. Viktigst blant disse er reglene i forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. Bestemmelsene er bindende for alle som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, så langt det ikke er gitt særregler i lov eller forskrift.

Det finnes mange slike særregler. Eksempelvis oppstiller sosialtjenesteloven § 8-8 og barnevernloven § 6-7 en noe strengere taushetsplikt enn forvaltningsloven § 13. Reglene gjelder ved utførelse av arbeid eller tjeneste for henholdsvis sosialtjenesten og barnevernsetaten. Ligningsloven § 3-13 oppstiller særregler om taushetsplikt i ligningsetaten.

Når det er fastsatt særbestemmelser om taushetsplikt ved lov, gjelder reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven §§ 13 til 13 e som utfyllende bestemmelser om ikke annet er særskilt bestemt (se forvaltningsloven § 13 f). Uansett vil praksis omkring forvaltningslovens taushetspliktbestemmelser ofte ha betydning ved tolkningen av særlovgivningen.

Når et dokument sendes fra et forvaltningsorgan til et annet, kan det forekomme at avsenderen har en strengere taushetsplikt enn mottakeren. Dette er eksempelvis tilfellet når helsepersonell, som har en streng yrkesmessig taushetsplikt etter helsepersonelloven § 21, oversender opplysninger til ansatte i helsetilsynet, som har taushetsplikt etter den alminnelige bestemmelsen i forvaltningsloven § 13. Dersom det blir bedt om innsyn hos mottakeren av dokumentet, er det rekkevidden av mottakerens taushetsplikt som er avgjørende for om opplysningene er unntatt fra offentlighet etter offentlighetsloven § 5 a. For at avsenderens strenge taushetsplikt skal «følge med» når dokumentet blir oversendt, må det være særskilt fastsatt i de aktuelle reglene om taushetsplikt.

6.2.2 Generelt om taushetsplikten etter forvaltningsloven §§ 13 flg.

Forvaltningsloven § 13 oppstiller taushetsplikt for opplysninger om noens personlige forhold samt visse næringsopplysninger. Reglene i §§ 13 b til 13 e gjør unntak fra eller utfyller hovedbestemmelsen i § 13.

Taushetsplikten etter § 13 gjelder ikke bare for den som er tilsatt i et forvaltningsorgan, men for *enhver* som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan – både tjenestemenn, folkevalgte og den som utfører et enkeltstående oppdrag for forvaltningen (f.eks. private sakkyndige).

Eksempelvis vil en ekstern datakonsulent som har fått i oppdrag å opprette et elektronisk arkiv for et forvaltningsorgan, ha taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 for opplysninger om personlige forhold osv. som vedkommende blir kjent med i forbindelse med dette arbeidet. Organet skal gjøre den sakkyndige kjent med taushetsplikten (§ 13 c første ledd).

Taushetsplikten omfatter bare opplysninger man blir kjent med i forbindelse med tjenesten eller arbeidet. Opplysninger man får i egenkap av privatperson (f.eks. i en privat telefonsamtale i arbeidstiden), er ikke undergitt taushetsplikt.

Taushetsplikten innebærer for det første forbud mot å gjøre opplysningene kjent for utenforstående ved å fortelle om dem eller overlevere dokumenter til utenforstående. Men det er ikke nok at man unnlater å bringe opplysningene videre: Man må aktivt hindre at andre får kjennskap til opplysningene. Dette betyr at de taushetsbelagte opplysningene må oppbevares på en betryggende måte, slik at utenforstående ikke har tilgang til dem.

En høyesterettsdom fra 1989 (Rt. 1989 s. 1363) gjaldt en sosialkurator som hadde tatt med seg et dokument med taushetsbelagte personopplysninger hjem. Ettersom dokumentet lå «lett tilgjengelig» i leiligheten, kom Høyesterett til at det forelå straffbart brudd på taushetsplikten.

For det tredje innebærer taushetsplikten et forbud mot at tjenestemannen selv bruker opplysningene i andre sammenhenger enn de er innhentet for. Eksempelvis kan en tjenestemann som driver næringsvirksomhet på fritiden, ikke bruke taushetsbelagte næringsopplysninger som han eller hun har fått i arbeidet for forvaltningen, i sin private virksomhet (§ 13 tredje ledd annet punktum).

Taushetsplikten gjelder som utgangspunkt overfor alle, også kolleger på arbeidstedet. Det er likevel adgang til å gjøre opplysningene kjent for andre tjenestemenn eller organer i etaten i den grad dette er nødvendig for å løse arbeidsoppgavene på en hensiktsmessig måte (§ 13 b første ledd nr. 2 og 3).

Bestemmelsene i §§ 13 a flg. inneholder unntak fra taushetsplikten, se nærmere kapittel 6.2.5 nedenfor. Blant annet faller taushetsplikten bort i den utstrekning den som har krav på hemmelighold, samtykker til at opplysningene kan gis ut (§ 13 a nr. 1). Men et samtykke til

å gi opplysningene til person A, innebærer ikke at opplysningene også kan gis til person B.

Forvaltningsorganet skal sørge for at taushetsplikten blir kjent for dem den gjelder, og organet kan kreve en skriftlig taushetserklæring fra disse (forvaltningsloven § 13 c første ledd).

Brudd på taushetsplikten kan medføre straff etter straffeloven § 121.

6.2.3 Taushetsplikt etter forvaltningsloven for personlige forhold

6.2.3.1 Generelt

Forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 oppstiller taushetsplikt for opplysninger om «noens personlige forhold».

Bestemmelsen gjelder bare opplysninger om *fysiske* personer. Taushetsplikten for opplysninger om *bedrifter* mv. reguleres av § 13 første ledd nr. 2 om næringsopplysninger.

Bestemmelsen omfatter ikke alle opplysninger om enkeltpersoner. Det må dreie seg om opplysninger som det er vanlig å ville holde for seg selv. Opplysningene kan dels gjelde egenskaper ved en person, og dels noe vedkommende har gjort som kan være egnet til å karakterisere vedkommende, f.eks. en straffbar handling. At opplysningene regnes som personopplysninger etter personopplysningsloven³¹, medfører ikke i seg selv at de er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven.

En forutsetning for taushetsplikt er dessuten at opplysningene kan knyttes til bestemte enkeltpersoner. Opplysninger om f.eks. helseforhold som er anonymisert eller gitt i statistisk form slik at de ikke kan knyttes til enkeltpersoner, er ikke underlagt taushetsplikt.

Taushetsplikten for personlige forhold gjelder også opplysninger om avdøde personer.

Spørsmålet om det foreligger taushetsplikt, kan ofte by på tvil. Til veiledning er det sagt uttrykkelig i § 13 annet ledd første punktum at

³¹ Lov 14. april 2000 nr. 31.

opplysninger om «fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted» i utgangspunktet ikke er underlagt taushetsplikt. Dette betyr videre at dersom en annen opplysning ikke er mer ømtålig enn de nevnte forholdene, vil det normalt ikke foreligge taushetsplikt.

Loven presiserer at slike opplysninger likevel vil være underlagt taushetsplikt dersom de røper *andre* forhold som må regnes som personlige. For eksempel kan informasjon om en persons «bopel» avdekke at vedkommende er fengslet eller innlagt i psykiatrisk institusjon. I slike tilfeller vil det gjelde taushetsplikt også om personens bopel.

I den nærmere vurderingen må man bl.a. legge vekt på om opplysningene – alene eller sammen med andre tilgjengelige opplysninger – kan *skade eller utlevere en person*, om opplysningene er gitt i noe som minner om et *betroelsesforhold*, og om utlevering kan *skade tillitsforholdet til forvaltningen*, slik at det blir vanskeligere å fremskaffe nødvendige opplysninger i fremtidige saker. Dessuten må det legges vekt på i hvilken grad *allmennheten* har en berettiget interesse i å gjøre seg kjent med opplysningene.

Som typiske eksempler på personlige forhold kan nevnes opplysninger om fysisk og psykisk helse, karakter og følelsesliv samt visse opplysninger om familie- og hjemforhold. Opplysninger om arbeidssted, arbeidstid, yrke og stilling er derimot ikke undergitt taushetsplikt.

Lovavdelingen har uttalt at «mye [kan] tale for at opplysninger om at en person er klient av arbeidsmarkedsetaten, ikke i seg selv er «personlig» i lovens forstand. I denne retning trekker at antallet klienter etter hvert omfatter en ikke ubetydelig del av arbeidsstyrken, og at klientforholdet i dagens samfunn neppe regnes som stigmatiserende eller på annen måte særlig følsomt.»³²

Opplysninger om lønn og godtgjørelse mottatt fra offentlige instanser er ikke underlagt taushetsplikt. Det samme gjelder ordinære opplysninger om lønns- og inntektsforhold som går fram av offentlige skattelister, og opplysninger om hvem som eier eller har bruksrett til en eiendom eller om eierandeler i selskaper.

³² Uttalelse 12. august 1997 (sak 97/5094 E).

Opplysninger om privatpersoners økonomiske forhold for øvrig (f.eks. om gjeld og bidragsplikt) må stort sett regnes som personlige forhold med mindre opplysningene er gjort tilgjengelig gjennom de offentlige skattelistene.

Lovavdelingen har uttalt at opplysninger om en privatpersons mislighold av husleie var undergitt taushetsplikt.³³

Lite sensitive opplysninger om økonomiske forhold faller derimot utenfor taushetsplikten. I tråd med dette har Lovavdelingen uttalt at opplysning om en persons forhold til Lånekassen ikke kunne regnes som en «personlig eller ømfintlig» opplysning.³⁴

Opplysninger om økonomiske forhold knyttet til en enkeltpersons næringsvirksomhet, faller vanligvis utenfor uttrykket «personlige forhold», f.eks. opplysninger i en søknad om tilskudd til næringsdriften. I tvilstilfeller må det legges vekt på om det aktuelle forholdet kunne oppstått også for et selskap e.l.

Opplysninger om hvilken utdanning en person har – særlig om avlagte eksamener og gjennomgatte kurs – er ikke underlagt taushetsplikt. For karakterer fra grunnskole eller videregående skole er utgangspunktet det motsatte, dvs. at det i utgangspunktet vil gjelde taushetsplikt, likevel slik at potensielle arbeidsgivere kan få bekreftet om et vitnemål er korrekt.

Opplysninger om religiøs eller politisk holdning er som hovedregel undergitt taushetsplikt, selv om de ikke avdekker tilhørighet til et *konkret* politisk parti eller et *bestemt* religiøst trossamfunn. Opplysningene kan derimot ikke regnes som «personlige» hvis vedkommende har opptrådt utad eller offentlig gitt til kjenne sine holdninger.

Private henvendelser til offentlige organer der det gis uttrykk for prinsipielle synspunkter på saker eller forhold i forvaltningen som ikke direkte gjelder avsenderen selv eller noen som har tilknytning til avsenderen, vil som utgangspunkt ikke være undergitt taushets-

³³ Uttalelse 16. april 1985 (sak 1480/85 E, inntatt i Lovavdelingens uttalelser I (1990) s. 431).

³⁴ Uttalelse 21. mai 1979 (sak 1271/79 E, inntatt i Lovavdelingens uttalelser I (1990) s. 376).

plikt. Slike henvendelser må regnes som en form for utadrettet virksomhet. Det kan imidlertid være at henvendelsen inneholder enkeltopplysninger av privat karakter.

Opplysninger om den enkeltes forhold til forvaltningen kan være personlige, f.eks. opplysninger om at en person mottar eller har søkt om en type sosial støtte.

Tradisjonelt har det vært antatt at opplysninger om at en person eller virksomhet har begått straffbare handlinger eller andre lovbrudd, er underlagt taushetsplikt. De senere års utvikling viser imidlertid at dette utgangspunktet må modifiseres. Det er blitt stadig mer vanlig at brudd på lover og forskrifter som oppdages av offentlige kontrollinstanser, for eksempel serveringssteders brudd på næringsforskrifter, blir offentliggjort av kontrollinstansene. Også opplysninger om at personer er mistenkt for økonomisk kriminalitet i næringsforhold blir ofte offentlig kjent.

Det er dermed vanskelig å si eksakt hvilke opplysninger om straffbare forhold eller andre lovbrudd som er underlagt taushetsplikt. Det må tas hensyn til både lovbruddets karakter og den offentlige interesse i at forholdet blir kjent. Trolig skal det mye til før opplysninger om lovbrudd begått i nærings- eller forretningsforhold blir ansett som omfattet av taushetsplikten, mens opplysninger om lovbrudd som er begått i den private sfære som utgangspunkt fremdeles vil være underlagt taushetsplikt.

Uansett vil de bakenforliggende årsaker til et lovbrudd, for eksempel sykdom, personlige problemer m.m., være underlagt taushetsplikt. Det samme gjelder lovovertrederens personlige egenskaper.

Opplysninger om hvorvidt en person fyller de vilkår loven setter for å utøve en viss virksomhet – f.eks. om vedkommende har advokatbevilling – er ikke undergitt taushetsplikt. Også opplysninger om at en person er fratatt retten til å drive en bestemt type virksomhet, vil falle utenfor taushetsplikten.

Lovavdelingen har uttalt at opplysninger om at en revisor hadde fått inn-dratt bevillingen, normalt ikke vil være underlagt taushetsplikt. Det ble bl.a. lagt vekt på at allmennheten hadde en berettiget interesse i å få vite om

vedkommende oppfylte vilkårene for å drive revisorvirksomhet. Det måtte vurderes konkret om opplysninger om bakgrunnen for inndragningen var omfattet av taushetsplikt.³⁵

Lovavdelingen har videre lagt til grunn at informasjon om hvorvidt en person har gyldig førerkort, ikke er undergitt taushetsplikt. Opplysninger om at en person har fått inndratt eller beslaglagt førerkortet, eller at det er fastsatt sperrefrist for utstedelse av førerkort, var derimot underlagt taushetsplikt. Det ble lagt vekt på at slike opplysninger «normalt vil indikere at vedkommende har gjort seg skyldig i et straffbart forhold, samtidig som andres behov for opplysninger må anses tilstrekkelig varetatt ved at det er adgang til å informere om hvorvidt personen har gyldig førerkort eller ikke».³⁶

6.2.3.2 Særlig om offentlig ansatte

Taushetsplikten for opplysninger om personlige forhold gjelder også i tjenestemannssaker. Men fordi offentlig ansatte skal ivareta allmenne interesser, er taushetsplikten om vedkommendes arbeidsforhold snevrere enn det som ellers gjelder.

Hvor markert forskjellen blir, avhenger av hvor høyt plassert tjenestemannen er, hvor viktig allmennhetens tillit er for den aktuelle stillingen, og hvor nær tilknytning opplysningene har til vedkommendes stilling.

Utgangspunktet er at den snevrere taushetsplikten bare gjelder opplysninger knyttet til utførelsen av arbeid for det offentlige. Enkelte grupper offentlig ansatte utfører imidlertid samfunnsoppgaver av en slik karakter at allmennheten kan ha en legitim interesse av å gjøre seg kjent med enkelte handlinger som er foretatt utenfor tjenesten.

Det er lagt til grunn at offiserers forhold til NS og okkupasjonsmakten etter 9. april 1940 ikke er et personlig forhold underlagt taushetsplikt. Lovavdelingen uttalte bl.a. at taushetsplikten ikke gjelder for «handlingene av en slik art at de klart er uforenlige med de samfunnsoppgaver militære offiserer er satt til å forvalte. Slike handlinger er egnet til å redusere allmennhetens tillit til en offisers evne til å utføre sine oppgaver i vel så stor grad som krittikkverdige forhold i selve tjenesten».³⁷

³⁵ Lovavdelingens uttalelse 3. september 1987 (sak 2181/86 E).

³⁶ Lovavdelingens uttalelse 1. juli 1988 (sak 3641/87 E, inntatt i Lovavdelingens uttalelser I (1990) s. 377).

³⁷ Lovavdelingens uttalelse 19. november 1998 (sak 98/10047 E).

At noen har søkt en offentlig stilling, er ikke omfattet av taushetsplikt. Etter offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 er det imidlertid adgang til å unnta slike opplysninger fra offentlighet dersom søkeren har bedt om dette, se nærmere kapittel 7.8. Det er heller ikke taushetsplikt for opplysninger om at noen har fått eller ikke fått en stilling eller opprykk. Opplysninger om personlige forhold i selve søknaden vil derimot kunne være underlagt taushetsplikt.

Opplysninger om offentlig ansattes lønn og godtgjørelse er ikke underlagt taushetsplikt, uavhengig av om vedkommende er lønnet etter det offentlige regulativet eller om lønnen med eventuelle tillegg er individuelt fastsatt etter et lederlønnssystem e.l. Det er ikke avgjørende at lønnsfastsettingen også er uttrykk for en konkret faglig eller personlig vurdering av en ansatt.

Reiseregninger med underbilag fra forvaltningens ansatte er som utgangspunkt offentlige dokumenter. Men enkelte opplysninger i regningene eller bilagene kan være undergitt taushetsplikt, f.eks. opplysninger om nummeret på en privat bankkonto som beløpet skal overføres til eller opplysninger om helseforhold i en legeregning.

At en offentlig tjenestemann er blitt utsatt for en tjenestlig reaksjon (f.eks. avskjed), regnes ikke som et personlig forhold. Det må også kunne opplyses om den direkte årsaken til reaksjonen, f.eks. at vedkommende har utvist grov uforstand i tjenesten.

Det er heller ikke taushetsplikt for opplysninger om at tjenestemannen har begått en straffbar handling i tjenesten og hvilken reaksjon dette har medført (administrativ eller strafferettslig). Nærmere opplysninger om gjerningsmannens personlige egenskaper vil derimot være omfattet av taushetsplikten. Det samme gjelder nærmere beskrivelser av vedkommendes handlinger og bakgrunnen for disse, i den grad de er egnet til å karakterisere vedkommendes som person. Dette må vurderes konkret.

6.2.4 Taushetsplikt etter forvaltningsloven for næringsopplysninger

Forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 oppstiller taushetsplikt for opplysninger om:

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

Det stilles altså krav til både opplysningenes art (visse næringsopplysninger) og den eventuelle virkningen av at opplysningene gis ut (konkurransemessig betydning).

Som drifts- eller forretningsforhold mv. regnes opplysninger som direkte gjelder utøvelse av næringsvirksomhet, f.eks. opplysninger om produksjonsmetoder, produkter, kontraktsvilkår, markedsføringsopplegg og forretningsmessige analyser, prognoser eller strategier.

Den sentrale begrensningen i taushetsplikten ligger i at det må ha «konkurransemessig betydning» for virksomheten at opplysningene hemmeligholdes. For at det skal foreligge taushetsplikt, må offentlighet omkring opplysningene m.a.o. kunne føre til økonomisk tap eller redusert gevinst for bedriften, enten direkte eller ved at konkurrenter utnytter opplysningene.

Det avgjørende er om opplysningene etter sin art kan ha en slik skadevirkning, og ikke om den konkrete mottakeren av opplysningene selv kan ha nytte av dem. Taushetsplikten er altså til hinder for at næringsopplysninger av konkurransemessig betydning utleveres til noen, selv om han eller hun vil bruke dem i egen virksomhet eller gi dem videre til andre.

Det har ikke konkurransemessig betydning å holde hemmelig opplysninger som er *alminnelig kjent eller tilgjengelig* andre steder. Har opplysningene f.eks. vært omtalt i media eller inntatt i offentlig tilgjengelige rapporter som bedriften har utarbeidet, eller de er kjent ellers i bransjen, er opplysningene underlagt innsynsrett etter offentlighetsloven.

Som hovedregel gjelder det ikke taushetsplikt for opplysninger som gjelder virksomheter som har en *monopolstilling*, fordi det vanligvis ikke har konkurransemessig betydning å hemmeligholde opplysningene.

Taushetsplikten omfatter ikke *enhver* opplysning om drifts- eller for-

retningsforhold som direkte eller indirekte vil kunne føre til økonomisk tap for bedriften.

For det første er det antatt at *mindre sensitive næringsopplysninger* faller utenfor taushetsplikten, på samme måte som lite følsomme personopplysninger.

For det annet kan behovet for å hemmeligholde opplysningene være *mer eller mindre beskyttelsesverdig*. På den ene side kan det dreie seg om produksjonsmetoder o.l. som en bedrift har utviklet, mens det på den annen side kan være tale om disposisjoner eller forhold som ønskes skjult fordi de er kritikkverdige fra et samfunnsmessig synspunkt. I sistnevnte tilfeller kan allmenne hensyn tilsi at opplysningene må kunne utleveres.

Rekkevidden av taushetsplikten vil derfor variere ut fra hvilken type næringsopplysninger det er tale om.

Kjerneområdet for taushetsplikten er næringsopplysninger som andre kan bruke på tilsvarende måte i egen næringsvirksomhet, dvs. *forretningshemmeligheter* i mer tradisjonell forstand. Her står begrunnelsen for taushetsplikten særlig sterkt. Som typiske eksempler kan nevnes opplysninger om produksjonsmetoder og nye produkter som er under utvikling. Er metoden patentbeskyttet eller patentsøkt, gjelder det ikke taushetsplikt for den.

Også markedsanalyser, økonomiske beregninger/prognoser og mer konkrete forretningsstrategier o.l. kan være av en slik karakter at konkurrenter kan utnytte dem. Det samme gjelder forhold som det ikke ligger noen skapende eller original tanke bak, f.eks. kundelister.

Dersom utlevering av slike forretningshemmeligheter kan skade bedriftens konkurransemessige stilling på en måte som ikke er bagatellmessig, vil det normalt foreligge taushetsplikt. Men det kan tenkes at allmenne hensyn tilsier at opplysningen må kunne utleveres, f.eks. dersom opplysningene avdekker kritikkverdige forretningsmetoder, jf. også forvaltningsloven § 13 a nr. 3.

Også opplysninger som kan føre til skade av konkurransemessig art *på annen måte* enn ved at andre bruker opplysningene på tilsva-

rende måte, kan etter forholdene være undergitt taushetsplikt.³⁸

I slike tilfeller må det foretas en mer konkret vurdering av i hvilken grad hensynene bak taushetsplikten gjør seg gjeldende, og behovet for diskresjon må avveies mot allmennhetens interesse i å kunne gjøre seg kjent med opplysningene. Blant annet må man i større grad enn ellers legge vekt på omfanget av den eventuelle konkurransemessige skadevirkningen og risikoen for at skaden vil oppstå. Det kan også legges vekt på om det er vanlig praksis i bransjen å hemmeligholde den typen opplysninger det er tale om samt i hvilken grad utlevering kan skade tilliten til forvaltningen.

Opplysninger om avtaler med forretningsforbindelser og om innholdet i avtalene kan etter forholdene være underlagt taushetsplikt. Dette kan eksempelvis være tilfellet dersom andre kan erobre en forretningsforbindelse eller ta markedsandeler fra bedriften med utgangspunkt i opplysningene, eller dersom utlevering av opplysninger om priser og leveringsvilkår mv. kan skade bedriftens fremtidige forhandlingsposisjon.

Det er antatt at opplysninger om en banks rentevilkår i konkretiserte låneforhold etter omstendighetene kan være underlagt taushetsplikt.³⁸

Av lignende grunner kan opplysninger om planlagte markedsførings tiltak være undergitt taushetsplikt. Selv om tiltaket ikke nødvendigvis kan kopieres av konkurrenter, kan andre foretak ha nytte av opplysningene, f.eks. ved å tilpasse sitt eget markedsføringsopplegg til opplysningene.

Generelle opplysninger om en bedrifts økonomiske stilling er normalt ikke undergitt taushetsplikt.

Lovavdelingen har uttalt at heller ikke mer *detaljerte opplysninger* om økonomiske forhold i en ideell organisasjon var undergitt taushetsplikt. Foruten medlemmenes og bidragsyternes interesse i å gjøre seg kjent med opplysningene, ble det bl.a. lagt vekt på at organisasjonen i liten grad var utsatt for konkurranse og at det allerede var offentlig kjent at organisasjonen hadde dårlig økonomi. Dette minket skadepotensialet til den detaljerte

³⁸ Lovavdelingens uttalelse 3. januar 1985 (sak 4066/84 E).

informasjonen. Opplysningene var dessuten gitt i en søknad om offentlig støtte, slik at også allmennheten mer generelt hadde et legitimt behov for innsyn i opplysningene.³⁹

Opplysninger om erstatningsutbetalinger utenfor kontraktsforhold er ikke et taushetsbelagt «drifts- eller forretningsforhold».

Opplysninger om administrative forhold i en bedrift faller som utgangspunkt utenfor taushetsplikten, f.eks. opplysninger om organisasjonsmodell, kontortid, ansettelsesforhold og antall ansatte. Derimot vil det lett kunne foreligge taushetsplikt omkring organisatoriske forhold som bare er på planleggingsstadiet – f.eks. opplysninger om en planlagt fusjon – fordi opplysningene ofte kan skade vedkommende selskap og utnyttes av konkurrenter.

Opplysninger om produksjonskapasitet og -kvantum faller også utenfor taushetsplikten hvis ikke de indirekte avdekker produksjonsmetoder eller andre forhold som er underlagt taushetsplikt.

Opplysninger om de ansattes helsetilstand og sykdomsrisiko faller utenfor taushetsplikten hvis de ikke avdekker personlige forhold hos enkeltpersoner.

At en opplysning kan skade bedriftens konkurransemessige stilling gjennom negative reaksjoner i markedet, trenger ikke medføre taushetsplikt, f.eks. ved opplysninger om forhold som er kritikkverdige eller omstridte ut fra et samfunnsmessig synspunkt.

Det er lagt til grunn at opplysninger om hvilke norske bedrifter som handler med Burma, ikke er omfattet av taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 og tolloven § 8 nr. 1. At offentliggjøring i dette tilfellet kunne få uheldige virkninger for bedriftene gjennom negative reaksjoner i markedet, kunne ikke begrunne taushetsplikt. Det ble bl.a. lagt vekt på at interessen i hemmelighold ikke var like beskyttelsesverdig som når det gjelder tradisjonelle forretningshemmeligheter.⁴⁰

Som utgangspunkt omfatter taushetsplikten ikke opplysninger om at

³⁹ Lovavdelingens uttalelse 16. juni 1998 (sak 98/5793 E).

⁴⁰ Lovavdelingens uttalelse 19. januar 1998 (sak 97/12176 E).

en bedrift har begått et lovbrudd, selv om opplysningene vil kunne ha negativ konkurransemessig betydning.

Taushetsplikten vil ikke omfatte forvaltningsvedtak truffet overfor en bedrift, f.eks. vedtak om konsesjon, import- eller eksporttillatelse eller økonomisk støtte. Søknaden og begrunnelsen for vedtaket kan imidlertid inneholde taushetsbelagte opplysninger av konkurransemessig art.

6.2.5 Begrensninger i taushetsplikten

6.2.5.1 Innledning

Forvaltningsloven §§ 13 a til 13 f har bestemmelser om begrensninger i taushetsplikten. De fleste av disse bestemmelsene gjelder forvaltningens adgang til å gi ut opplysninger i visse tilfeller, for eksempel til forskning, til andre forvaltningsorganer mv., og de vil ikke ha betydning i forhold til offentlighetsloven.

Etter forvaltningsloven § 13 a er det tre situasjoner hvor ellers taushetsbelagte opplysninger kan gis til allmennheten etter offentlighetsloven:

- 1) etter samtykke fra den som har krav på taushet*
- 2) hvis opplysningene gis i statistisk form eller anonymiseres*
- 3) hvis ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, for eksempel når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder*

Begrensningene i taushetsplikten gjelder også for taushetsplikt som forvaltningstjenestemenn er pålagt etter andre lover, med mindre noe annet framgår av den andre loven, jf. forvaltningsloven § 13 f.

6.2.5.2 Begrensninger i taushetsplikten pga. samtykke

For at samtykke skal oppheve taushetsplikten, må det være gitt av den/dem som taushetspliktsregelen tar sikte på verne. Når opplysningene gjelder fleres personlige forhold eller fleres forretningshemmeligheter, f.eks. to konkurrerende bedrifter, må alle samtykke.

Et samtykke trenger ikke være skriftlig. Også et underforstått samtykke kan være tilstrekkelig. Men samtykket må være avgitt under omstendigheter som sikrer at det er skjedd frivillig, etter moden

overveielse og med best mulig oversikt over konsekvensene. Man kan normalt ikke innfortolke et samtykke i det at klienten har gått til pressen med saken. Det må i så fall foreligge særlige holdepunkter for at klientens opptreden kan tolkes som samtykke til at forvaltningen meddeler ellers taushetsbelagte opplysninger. Taushetsplikten kan imidlertid bortfalle av andre grunner, se kapittel 6.2.5.3 og 6.2.5.4.

Når taushetsplikten verner et barn eller annen umyndig, skal samtykket gis av vergen så sant ikke den umyndige selv har en slik modenhet at han/hun har evne til å forstå betydningen av samtykket.

Den som krever innsyn i et dokument som inneholder taushetsbelagte opplysninger, kan be forvaltningen om å forelegge spørsmålet for den opplysningene gjelder. Forvaltningen har en plikt til å gjøre dette, jf. offentlighetsloven § 10. Forvaltningen skal sette en passende frist til å svare på spørsmålet. Dersom vedkommende ikke svarer, regnes dette som nektelse av samtykke, og forvaltningen er da avskåret fra å gi innsyn i opplysningene.

6.2.5.3 Begrensninger i taushetsplikten når opplysningene er gitt i statistisk form eller er anonymisert

Dersom opplysningene blir anonymisert, slik at de ikke lenger kan knyttes til en bestemt juridisk eller fysisk person, vil taushetsplikten ikke lenger gjelde.

Anonymiseringen må være fullstendig. Det er ikke tilstrekkelig å fjerne et navn dersom det foreligger andre opplysninger i dokumentet som gjør at personen kan identifiseres. Det må også tas hensyn til at opplysningene i dokumentet kan kobles med andre alminnelig tilgjengelige opplysninger.

6.2.5.4 Begrensning i taushetsplikten når ingen berettiget interesse tilsier at opplysningen holdes hemmelig

Etter forvaltningsloven § 13 a nr. 3 kan opplysningene brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig. Dette gjelder etter bestemmelsen bl.a. «når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder». For øvrig er det mer uklart hvilke tilfeller den omfatter.

En opplysning er «alminnelig kjent» dersom den er publisert, men den kan være alminnelig kjent også på annen måte. At en opplysning er kjent i form av rykter, er ikke tilstrekkelig – heller ikke om ryktene er publisert. Det er heller ikke tilstrekkelig at opplysningene er kjent i et mindre miljø, f.eks. i en persons hjembygd. Er opplysningene først alminnelig kjent, kan ikke en videre begrensning av spredningen tilsi at taushetsplikten opprettholdes.

Alternativet «alminnelig tilgjengelig andre steder» sikter primært til opplysninger som finnes i ulike offentlige registre, dommer, opplysninger fra kredittopplysningsbyråer osv.

Når den som opplysningene gjelder selv har gjort forholdet kjent, kan det etter en konkret vurdering medføre at vedkommende ikke lenger har en berettiget interesse i at opplysningene hemmeligholdes. Det kan være ønskelig av allmenne hensyn at myndighetene kan svare på kritikk i pressen og korrigere uriktige opplysninger der dette er av direkte og vesentlig betydning for forståelsen av saken. I den konkrete vurderingen må det på den annen side tas hensyn til hvor ømfintlige de aktuelle taushetsbelagte opplysningene er.

7 OFFENTLIGHETSLOVEN §§ 6 og 6 a – UNNTAK PÅ GRUNN AV DOKUMENTETS INNHOLD

7.1 Oversikt

Mens § 5 gir rett til å unnta et dokument fra offentlighet fordi det er laget for den interne saksforberedelsen, gir § 6 adgang til å nekte innsyn på grunn av dokumentets innhold. Paragrafen er en samlebestemmelse som omfatter en rekke forskjellige forhold:

- § 6 første ledd nr. 1: Dokumenter med opplysninger som det er behov for å unnta fra offentlighet av hensyn til
 - rikets sikkerhet
 - landets forsvar
 - forholdet til fremmede makter eller internasjonale organisasjoner
- § 6 første ledd nr. 2: Dokumenter med opplysninger som det er påkrevd å nekte innsyn i av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av det offentliges eller forvaltningsorganets
 - økonomiforvaltning
 - lønnsforvaltning
 - personalforvaltning
 - økonomiske rammeavtaler med næringslivet
 - reguleringstiltak eller andre nødvendige pålegg eller forbud
- § 6 første ledd nr. 3: Statsrådets protokoller
- § 6 første ledd nr. 4: Dokumenter i tilsettingssaker
- § 6 første ledd nr. 5: Dokumenter om lovovertrедelser
- § 6 første ledd nr. 6: Eksamensbesvarelser mv.
- § 6 første ledd nr. 7: Visse budsjett dokumenter
- § 6 første ledd nr. 8: Personbilder i forvaltningens personregistre
- § 6 første ledd nr. 9: Opplysninger innhentet ved personovervåking

§ 6 a gir forvaltningen *adgang* til å unnta opplysninger fra offentlighet dersom det vil lette gjennomføringen av straffbare handlinger eller handlinger som kan skade deler av miljøet som er særlig utsatt eller truet av utryddelse.

Unntakene i § 6 gir en adgang, men ikke plikt, til å nekte innsyn i dokumenter som er omfattet av bestemmelsen (se ordene «kan unntas fra offentlighet» i innledningen til bestemmelsen). Dette betyr at organet som har mottatt innsynskravet, må vurdere om det

er et *reelt og saklig behov* for å nekte innsyn i dokumentet. I motsatt fall bør det gis fullt eller delvis innsyn i dokumentet på grunnlag av regelen om meroffentlighet i § 2 tredje ledd, se kapittel 3.5.

Dersom et dokument inneholder en eller flere opplysninger som går inn under § 6, kan hele dokumentet unntas fra offentlighet. Dette skyldes at det ofte kan være vanskelig å skille ut de opplysningene som bør beskyttes. Dersom slik utskilling ikke vil være problematisk, vil det ofte være god grunn til å praktisere meroffentlighet for deler av dokumentet.

At et dokument inneholder opplysninger som er omfattet av § 6, gir som utgangspunkt ikke grunnlag for å nekte innsyn i de andre dokumentene i saken. Disse vil som hovedregel være offentlige hvis de ikke selv går inn under en unntaksregel. Bestemmelsen i § 6 annet ledd gjør et snevert unntak fra dette.

§ 6 a gir bare hjemmel til å unnta *opplysninger* fra offentlighet, hvis ikke resten av dokumentet gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet, eller de unntatte opplysningene utgjør størstedelen av dokumentets innhold.

7.2 Hensynet til rikets sikkerhet, landets forsvar eller forholdet til fremmede makter eller internasjonale organisasjoner – § 6 første ledd nr. 1

7.2.1 Innledning

Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1 gir forvaltningen en adgang til å unnta dokumenter fra offentlighet dersom dokumentet inneholder opplysninger som om de ble kjent, ville kunne skade rikets sikkerhet, landets forsvar eller forholdet til fremmede makter eller internasjonale organisasjoner.

§ 6 første ledd nr. 1 kan brukes for å beskytte både Norges forbindelser med fremmede stater og internasjonale organisasjoner og våre ensidige utenrikspolitiske interesser i bred forstand. Tre vilkår må være oppfylt for at et dokument skal kunne unntas fra innsyn etter § 6 første ledd nr. 1:

1) *Opplysningene som dokumentet inneholder, må ikke være kjent fra før.*

- 2) *Opplysningene må være av en slik art at de vil kunne medføre skadevirkninger ved offentliggjøring.*
- 3) *Skadevirkningene må gjelde forholdet til fremmede makter eller internasjonale organisasjoner eller rikets sikkerhet/landets forsvar.*

Nedenfor behandles først og fremst forholdet til fremmede makter og internasjonale organisasjoner. Dokumenter som inneholder informasjon som kan skade landets forsvar eller rikets sikkerhet, vil ofte være gradert etter sikkerhetsloven, se nærmere kapittel 7.2.6.

7.2.2 Opplysningene som dokumentet inneholder, må ikke være kjent fra før

Vilkåret om at dokumentets innhold ikke må være kjent fra før, følger av formuleringen «opplysninger som om de ble kjent». Dette innebærer at et dokument ikke kan unntas fra offentlighet dersom det utelukkende inneholder opplysninger som er kjent eller tilgjengelig andre steder.

Hvis opplysningene bare foreligger i form av rykter uten at det underliggende dokumentet er blitt kjent, kan de ikke regnes for å være «kjent» fra før, og et dokument hvor de inngår, kan unntas fra offentlighet etter § 6 nr. 1 hvis de øvrige vilkår i bestemmelsen er oppfylt. Er et dokument utlevert ved en feil eller en lekkasje, vil dokumentet likevel kunne anses som kjent dersom det er offentliggjort av presse eller på lignende måte. Det avgjørende er ikke hvordan dokumentet er blitt kjent, men hvilken spredning det har fått.

Dersom opplysningene er kjent ved at de er gitt ut av, eller er alminnelig tilgjengelig i, et annet land eller en internasjonal organisasjon, vil § 6 første ledd nr. 1 ikke gi hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet. God forvaltningsskikk tilsier at forvaltningen etter omstendighetene kan ha plikt til å undersøke om opplysningene i dokumentet er offentlig kjent eller allment tilgjengelige i andre land. Hvis dette er påberopt av den som krever innsyn, eller forvaltningen av andre grunner har opplysninger eller mistanke om at dette er tilfelle, bør spørsmålet forelegges for statens ambassade eller eventuelt den internasjonale organisasjonen.

7.2.3 Opplysningene må være av en slik art at de vil kunne medføre skadevirkninger ved offentliggjøring

Det andre vilkåret, «ville kunne skade», er generelt utformet i lovteksten.

Lest etter ordlyden skulle enhver skadevirkning – stor eller liten – begrunne unntak. Etter ordlyden stilles det heller ingen krav til hvor stor sannsynligheten for skade skal være for at dokumentet skal kunne unntas fra offentlighet. Det er imidlertid antatt at det må kreves både et visst minimum av mulighet for en reell og noenlunde håndfast skade, og at skaden må være av en viss betydning.

Mange andre land og internasjonale organisasjoner har et mer restriktivt syn enn Norge når det gjelder dokumentoffentlighet. Dette innebærer at man ikke utelukkende kan legge vekt på hva som etter norsk oppfatning bør kunne offentliggjøres. I skadevurderingen må det også legges vekt på hvordan den berørte stat eller internasjonale organisasjon vil oppfatte offentliggjøring av kommunikasjon med den. Det kan avhenge ikke bare av det enkelte dokumentets konkrete innhold, men også av andre forhold, f.eks. om konfidensiell behandling mer generelt er forutsatt i traktatforpliktelse, organisasjonsvedtak eller internasjonal kutyme, eller klart forventes etter f.eks. organisasjonspraksis eller påførte graderinger.

Hvis norske myndigheter er folkerettslig forpliktet til ikke å gi allmennheten innsyn i et dokument, vil § 6 første ledd nr. 1 som den store hovedregel gi adgang til å unnta dokumentet fra offentlighet. En slik rettslig forpliktelse kan følge av traktat. Brudd på våre folkerettslige forpliktelser vil normalt skade vårt forhold til andre stater. Også i disse tilfellene må det imidlertid foretas en konkret skadevurdering. Det har skjedd en utvikling i synet på åpenhet de siste årene, og det er dermed ikke gitt at brudd på eldre, omfattende konfidensialitetsbestemmelser vil kunne skade vårt forhold til fremmede makter eller internasjonale organisasjoner.

Enkelte traktatfestede konfidensialitetsbestemmelser er vedtatt for å bidra til at stater samarbeider med internasjonale overvåkingsorganer. Et eksempel på dette er den europeiske torturkonvensjon 26. november 1987 artikkel 11, som fastslår at all informasjon som overvåkingskomiteen mottar, også komiteens endelige rapport, skal være konfidensielle. Slike bestemmelser er i første rekke gitt for å verne

statenes interesser, og den internasjonale organisasjonen har sjelden noen selvstendig interesse i at dens kritikk av en stat ikke gjøres kjent av denne staten. I slike tilfeller gir ikke § 6 første ledd nr. 1 hjemmel for å unnta dokumentene fra offentlighet.

Også der plikten til å unnta et dokument fra offentlighet følger av internasjonal kutyme, vil bestemmelsen normalt gi adgang til unntak. Det avgjørende for om innsyn kan gis eller ikke, vil være hvilken reell skadevirkning en offentliggjøring vil kunne få, og ikke hvorvidt skaden formelt kan tilskrives brudd på rettslige forpliktelser eller brudd på internasjonal kutyme eller praksis.

Vilkåret «ville kunne skade» vil som regel også være oppfylt dersom dokumentet er mottatt fra en annen stat eller internasjonal organisasjon som ikke ønsker det offentliggjort. Offentliggjøring vil her kunne skade forholdet til vedkommende land eller organisasjon. Dette vil særlig gjelde dersom dokumentet er mottatt underhånden eller på anmodning fra Norge, uten at motparten har noen plikt til gi Norge disse opplysningene. Dersom slike dokumenter gjøres kjent, vil norske myndigheters mulighet til å motta og innhente informasjon fra andre stater og internasjonale organisasjoner kunne bli redusert.

Bestemmelsen gir likevel ikke adgang til å unnta automatisk fra innsyn alle dokumenter som avsenderen har påført en eller annen form for gradering. Har dokumentet et innhold som det ikke er behov for å unnta fra offentlighet, og det ikke foreligger noen forpliktelse overfor eller reell og klar forventning/ønske fra avgiveren om hemmelighet, gir § 6 første ledd nr. 1 ikke grunnlag for unntak.

§ 6 første ledd nr. 1 gir også adgang til å unnta dokumenter fra offentlighet for å sikre våre ensidige utenrikspolitiske interesser. Å gi innsyn i norske forhandlingsposisjoner og forhandlingsstrategier før forhandlingene er avsluttet, vil ofte kunne skade våre utenrikspolitiske interesser. Dette vil særlig gjelde for dokumenter som inneholder opplysninger om norske rettsposisjoner og forhandlingsstrategier. Er et dokument med opplysning om norske posisjoner overbrakt de øvrige forhandlingsparter, vil det ikke ha samme skadepotensiale. Det er imidlertid ofte en forutsetning mellom forhandlingspartene at forhandlingene og egne standpunkter skal være konfidensielle.

Også når det gjelder skadevurderingen, påligger det forvaltningen en viss undersøkelsesplikt. For å avklare om innsyn i dokumentet vil skade vårt forhold til fremmede makter eller internasjonale organisasjoner, vil det ofte være behov for å innhente vedkommende stats eller internasjonale organisasjons syn på dette spørsmålet. God forvaltningsskikk tilsier at forvaltningen tar slik kontakt dersom det ikke er klart at innsyn skal gis eller nektes.

7.2.4 Skadevirkningene må gjelde forholdet til fremmede makter eller internasjonale organisasjoner

§ 6 første ledd nr. 1 gir bare adgang til å nekte innsyn i den grad det skader norske utenrikspolitiske interesser. At standpunkter som inntas i forhandlingene kan skape kritikk hjemme, gir ikke i seg selv adgang til å unnta dokumentet etter § 6 første ledd nr 1.

I noen tilfeller kan offentlighet etter at forhandlingene er avsluttet, avdekke at norske myndigheter ikke har nådd fram med sine synspunkter i forhandlingene. At et slikt dokument kan ha politiske skadevirkninger for en regjering i forhold til opinionen innenlands, vil ikke i seg selv gi grunnlag for unntak etter § 6 første ledd nr. 1. Det kan imidlertid være et brudd på en forutsetning mellom forhandlingspartene om konfidensialitet å offentliggjøre selv egne forhandlingsposisjoner i ettertid. I så fall vil offentlighet kunne skade våre utenrikspolitiske interesser i forhold til fremtidige forhandlinger.

Det må antas at uttrykket «internasjonale organisasjoner» i første rekke tar sikte på mellomstatlige og overnasjonale organisasjoner, som for eksempel FN (med underliggende organer), Europarådet, Nordisk Ministerråd, OSSE, NATO, VEU, OECD, WTO, EU, EFTA og EØS.

7.2.5 Meroffentlighetsvurderingen

Hvis de tre vilkårene beskrevet ovenfor er oppfylt, kan hele dokumentet unntas fra offentlighet. Plikten til å vurdere meroffentlighet gjelder også i forhold til § 6 første ledd nr. 1. I en slik vurdering må de mulige skadevirkningene ved offentliggjøring veies opp mot de fordeler som innsyn kan gi, særlig for den demokratiske prosess i Norge. Her vil det ha betydning hvilket behov det er for å opplyse og stimulere til offentlig debatt om de spørsmål internasjonale forhandlinger gjelder og om hvilke posisjoner Norge bør innta i dem. Det er

et særlig behov for åpenhet om dokumenter som angår internasjonal normutvikling som Norge vil bli folkerettslig forpliktet til å innarbeide i norsk rett, for eksempel utarbeiding av EF-direktiver som faller inn under EØS-avtalens virkeområde, eller som på annen måte kan ha betydning for norsk rett, for eksempel FN- eller Europarådskonvensjoner eller -rekommandasjoner.

Forvaltningen vil også på vanlig måte ha plikt til å vurdere delvis meroffentlighet. Dersom unntaksgrunnen knytter seg bare til deler av dokumentet, bør derfor resten av dokumentet gjøres kjent.

7.2.6 Særlig om graderte dokumenter

Sikkerhetsloven⁴¹ § 11 gir regler om sikkerhetsgradering av informasjon. Dersom informasjonen medfører skadefølger for Norges eller dets alliertes sikkerhet, forholdet til fremmede makter eller andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser, og informasjonen må beskyttes av sikkerhetsmessige grunner, skal den graderes. Det følger av § 12 at slik informasjon er underlagt taushetsplikt. Når informasjon er gyldig gradert etter bestemmelsene i sikkerhetsloven, skal derfor opplysningene unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven § 5 a, jf. sikkerhetsloven § 12.

Dokumenter kan også graderes etter beskyttelsesinstruksen.⁴² Denne instruksen har ikke hjemmel i formell lov og er ikke en selvstendig unntakshjemmel i forhold til offentlighetsloven. Dette betyr at gradering etter beskyttelsesinstruksen bare kan påføres dokumenter som kan unntas med grunnlag i en av offentlighetslovens unntaksbestemmelser.

Når det kommer krav om innsyn i et gradert dokument, skal det vurderes om informasjonen kan avgraderes. Hvis et annet forvaltningsorgan enn det som har gradert dokumentet får krav om innsyn, skal spørsmålet om å revurdere graderingen forelegges for det organ som har foretatt graderingen.⁴³ Dette gjelder også dersom man mener at graderingen er uriktig.

⁴¹ Lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste.

⁴² Fastsatt ved kgl. res. 17. mars 1972.

⁴³ Forskrift 14. februar 1986 nr. 351 til offentlighetsloven del II.

7.3 Hensynet til en forsvarlig økonomiforvaltning – § 6 første ledd nr. 2 bokstav a

7.3.1 Innledning

Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav a gir adgang, men ikke plikt, til å nekte innsyn dersom dette er påkrevd av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av statens, kommunens eller vedkommende organs økonomiforvaltning. Formålet med unntaket er å beskytte det offentliges privatøkonomiske interesser i forhandlingssituasjoner, slik at utgiftene blir minst mulig eller gevinsten størst mulig. Bestemmelsen er derfor særlig praktisk for offentlige institusjoner som driver forretningsvirksomhet, men vil også ha betydning for mer tradisjonelle forvaltningsorganer.

Det må vurderes meroffentlighet for dokumenter som omfattes av unntaket.

Ved anvendelsen av bestemmelsen må man merke seg følgende:

- 1) *Bestemmelsen beskytter bare det offentliges privatøkonomiske interesser.*
- 2) *Bestemmelsen beskytter som utgangspunkt ikke privates interesser.*
- 3) *Det må være påkrevd å nekte innsyn.*

De enkelte punktene vil bli utdypet nedenfor.

7.3.2 Bestemmelsen beskytter bare det offentliges privatøkonomiske interesser

Uttrykket «økonomiforvaltning» sikter til det offentliges rent privatøkonomiske interesser. Unntaket vil typisk komme til anvendelse i saker om kjøp og salg og kontraktsinngåelse generelt, forutsatt at unntak er påkrevd ut fra konkurransemessige hensyn, se nedenfor.

Alternativet beskytter ikke de mer offentligrettslige sidene av det offentliges virksomhet, dvs. den interne økonomiforvaltningen i det offentlige. Dokumenter som eksempelvis gjelder interne budsjett-politiske spørsmål, kan ikke unntas fra offentlighet i medhold av bestemmelsen.

For å nekte innsyn, må opplysningene i dokumentet som utgangspunkt ha et konkurransemessig aspekt: Offentlighet må kunne

skade det offentliges forhandlingssituasjon eller strategiske stilling i den aktuelle saken eller i fremtidige saker, slik at utgiftene øker eller gevinsten blir mindre.

Det er også antatt at det kan nektes innsyn i dokumenter i forhandlinger om berettigelsen av og størrelsen på et erstatningskrav mot det offentlige.

7.3.3 Bestemmelsen beskytter som utgangspunkt ikke privates interesser

Bestemmelsen gjelder «statens, kommunens eller vedkommende organs» økonomiforvaltning. Dette betyr at bestemmelsen både beskytter de forretningsmessige interessene til forvaltningen som sådan, og interessene til det enkelte organet. Bestemmelsen omfatter også de privatøkonomiske interessene til selvstendige rettssubjekter som er omfattet av loven, f.eks. en stiftelse eller et offentlig eid aksjeselskap.

Bestemmelsen beskytter ikke privates interesser. Forretningsmessige opplysninger som gjelder den private forhandlingsmotparten, vil imidlertid ofte være undergitt taushetsplikt, slik at det må gjøres unntak etter § 5 a. Dessuten vil § 6 første ledd nr. 2 bokstav a gi adgang til å beskytte kontraktspartens interesser i den grad dette er en nødvendig forutsetning for at det offentlige skal kunne ivareta sitt tarv i saken.

7.3.4 Det må være påkrevd å nekte innsyn

Bestemmelsen fastslår at unntak fra offentlighet må være *påkrevd* av hensyn til en *forsvarlig* gjennomføring av økonomiforvaltningen. Det er altså ikke adgang til å nekte innsyn i alle dokumenter med opplysninger om privatøkonomiske forhold med et konkurransemessig aspekt. Vilkårene er nokså strenge: Det må foreligge en noenlunde reell fare for at det vil oppstå skade på de interessene bestemmelsen skal beskytte, og skaden må ha et visst omfang.

At unntak fra offentlighet anses påkrevd av hensyn til *andre* interesser enn dem som er nevnt i bestemmelsen, gir ikke adgang til å nekte innsyn etter bestemmelsen.

Det er en forutsetning at unntak er påkrevd på det tidspunktet inn-

synskravet avgjøres. Det vil ofte være slik at det etter at saken er avsluttet, ikke lenger er særlig behov for å hemmeligholde forhandlingsdokumentene mv., slik at § 6 første ledd nr. 2 bokstav a ikke lenger gir grunnlag for å nekte innsyn.

I Lovavdelingens uttalelse 18. desember 1986 (sak 3252/86 E, inntatt i Lovavdelingens uttalelser I (1990) s. 438) er det antatt at dokumenter som viste hvilke erstatninger Norges Bank hadde utbetalt i forbindelse med nybygg i Oslo, neppe kunne unntas fra offentlighet etter at det var inngått bindende avtaler med samtlige rettshavere.

Det vil fortsatt være adgang til å nekte innsyn dersom dette er påkrevd for å beskytte det offentliges privatøkonomiske interesser i *andre* saker. Det kan f.eks. være at dokumentene inneholder fortrolige beskrivelser av forhandlingsstrategier som vil bli brukt også i fremtidige saker.

Selve kontrakten kan sjelden unntas fra offentlighet med hjemmel i § 6 første ledd nr. 2 bokstav a. Også inngåtte kontrakter kan imidlertid inneholde taushetsbelagte opplysninger om produksjonsforhold mv. som skal unntas fra offentlighet etter § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.

7.4 Hensynet til en forsvarlig lønns- og personalforvaltning – § 6 første ledd nr. 2 bokstav a

Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav a gir adgang, men ikke plikt, til å nekte innsyn i et dokument dersom dette er påkrevd av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av statens, kommunens eller vedkommende organs *lønns- og personalforvaltning*. Det må vurderes meroffentlighet for dokumenter som er omfattet av unntaket.

Formålet med alternativet «lønnsforvaltning» er først og fremst å beskytte det offentliges forhandlingsposisjon. Som utgangspunkt må offentlighet kunne svekke organets strategiske stilling i den aktuelle saken eller i fremtidige saker, typisk i forhandlinger om lønnsjusteringer (se kommentarene til alternativet «økonomiforvaltning» ovenfor). Bestemmelsen gir ikke adgang til å unnta opplysninger om hvilken lønn en offentlig ansatt faktisk har.

Bestemmelsen gjelder både i individuelle saker om lønn, og i tarif-

forhandlinger som stat og kommune fører med fagforeninger og næringslivsorganisasjoner.

Alternativet «personalforvaltning» kan føre til unntak etter § 6 første ledd nr. 2 bokstav a ved forhandlinger som ikke knytter seg direkte til forvaltningens økonomiske interesser, f.eks. forhandlinger om arbeidstidsordninger eller andre arbeidsvilkår. Alternativet beskytter dessuten personalpolitikken i videre forstand, og kan eksempelvis føre til unntak for dokumenter som gjelder konflikter på en arbeidsplass.

Formålet med bestemmelsen er å beskytte det offentliges interesser, slik at personvern hensyn i seg selv ikke kan gi grunnlag for å nekte innsyn. Men forvaltningsorganet kan ikke være avskåret fra å legge vekt på de ansattes behov i en helhetsvurdering av om unntak er påkrevd av hensyn til personalforvaltningen.

Det kan dessuten være at opplysningene er undergitt taushetsplikt, slik at det må nektes innsyn etter § 5 a. Dersom dokumentet dreier seg om en lovovertrødelse, kan det nektes innsyn etter § 6 første ledd nr. 5.

Det er et vilkår at unntak er *påkrevd* av hensyn til en *forsvarlig* lønns- og personalforvaltning. Dette er et strengt krav. Det må foreligge en reell fare for at offentlighet vil føre til skade av et visst omfang på forvaltningens interesser. Når det gjelder dokumenter om konflikter på arbeidsplassen, må det vurderes om offentlighet kan forsterke konflikten og gjøre det vanskelig å komme frem til en løsning. I motsatt fall må utgangspunktet være at det ikke kan nektes innsyn etter bestemmelsen.

Om unntak er påkrevd, skal vurderes på det tidspunktet innsyns-kravet avgjøres, se ovenfor om alternativet «økonomiforvaltning».

Sivilombudsmannen har uttalt at det ikke kunne nektes innsyn i en fratredelsesavtale som en kommune hadde forhandlet fram med rådmannen. Konfliktforholdet og uroen på arbeidsplassen var et tilbakelagt stadium ettersom forhandlingene var avsluttet og ny rådmann tilsatt, og offentlighet kunne heller ikke skade kommunens fremtidige forhandlingsposisjon. Dessuten la ombudsmannen vekt på allmennhetens behov for innsyn og kontroll med avtalen.⁴⁴

⁴⁴ Sak 1996/18 (Ombudsmannens årsmelding 1996 s. 77).

7.5 Unntaket for økonomiske rammeavtaler med næringslivet – § 6 første ledd nr. 2 bokstav b

Unntaket i § 6 første ledd nr. 2 bokstav b gir adgang, men ikke plikt, til å nekte innsyn i et dokument dersom dette er påkrevd av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av økonomiske rammeavtaler med næringslivet. Det må vurderes meroffentlighet for dokumenter som er omfattet av unntaket.

Bestemmelsen tar særlig sikte på å beskytte det offentliges interesser i forhandlinger med næringsorganisasjoner o.l. om betaling for ytelser som faller utenfor det alminnelige lønnsoppgjøret, f.eks. forhandlinger om jordbruks- og fiskeriavtalen.

Avtaler om forhold som ikke er av økonomisk karakter, eller som er inngått mellom forvaltningsorganer, faller utenfor unntaket.

Dessuten må det dreie seg om en *rammeavtale*, dvs. en avtale av et visst omfang og som har et kollektivt preg.

Det er et vilkår at unntak er påkrevd for å beskytte det offentliges interesser i saken. Dette er et nokså strengt krav. Om unntak er påkrevd, må vurderes på det tidspunktet innsynskravet avgjøres, se kommentarene ovenfor til § 6 første ledd nr. 2 bokstav a.

7.6 Unntak av hensyn til offentlige reguleringstiltak mv. – § 6 første ledd nr. 2 bokstav c

Unntaksbestemmelsen i § 6 første ledd nr. 2 bokstav c gjelder dokumenter med opplysninger om offentlige kontroll- eller reguleringstiltak eller andre nødvendige pålegg eller forbud. Bestemmelsen gir en adgang, men ingen plikt, til å nekte innsyn. Forvaltningsorganet som har mottatt innsynskravet, må derfor vurdere meroffentlighet for et dokument som er omfattet av bestemmelsen.

Vilkårene for å nekte innsyn kan oppsummeres slik:

- 1) *Dokumentet må inneholde opplysninger om offentlige kontroll- eller reguleringstiltak eller andre nødvendige pålegg eller forbud.*
- 2) *Offentlighet må motvirke effekten av tiltakene eller medføre fare for at de ikke kan gjennomføres.*

3) *Det må være påkrevd å nekte innsyn.*

Vilkårene vil bli utdypet nedenfor.

7.6.1 Dokumentet må inneholde opplysninger om offentlige kontroll- eller regulerings tiltak eller andre nødvendige pålegg eller forbud

Som typiske eksempler på kontroll- og regulerings tiltak som kan gå inn under bestemmelsen, kan nevnes en planlagt forhøyelse, nedsettelse eller opphevelse av en skatt eller avgift, eller innføring av nye tollbestemmelser eller et eksport- eller importforbud.

Det må dreie seg om et *offentlig* kontroll- eller regulerings tiltak. Kontroll tiltak som gjennomføres av private organisasjoner, f.eks. bedriftskontroller som utføres av organisasjoner i arbeidslivet, faller utenfor.

Både løpende kontroller (typisk promillekontroller) og etterfølgende kontroller (typisk revisjonsundersøkelser) kan være «kontroll tiltak» som nevnt i bestemmelsen.

Lovavdelingen har antatt at også tiltak som ikke har til hensikt å avdekke konkrete lovbrudd, kan være kontroll tiltak i lovens forstand. Ut fra dette ble virksomheten til en granskningskommisjon som skulle gjennomgå praktiseringen av de statlige tilskuddsordningene til barne- og ungdomsorganisasjonene, ansett som et kontroll tiltak etter bestemmelsen. I den aktuelle saken var det imidlertid ikke «påkrevd» å nekte innsyn.⁴⁵

Det er antatt at også rent fysiske kontroll tiltak og forebyggende sikringstiltak kan være omfattet av bestemmelsen, f.eks. opplysninger om sikkerhetstiltak ved et museum.

7.6.2 Offentlighet må motvirke effekten av tiltakene eller medføre fare for at de ikke kan gjennomføres

Et vilkår for å nekte innsyn etter bestemmelsen, er at offentlighet kan føre til omgåelses- eller unngåelsestransaksjoner eller på annen måte svekke tiltakets effektivitet. Risikoen for at offentlighet vil motvirke tiltaket, må være noenlunde klar og direkte.

⁴⁵ Lovavdelingens uttalelse 8. juni 1995 (sak 95/1039 E).

At offentlighet vil virke forstyrrende eller skape praktiske vanskeligheter for gjennomføringen av tiltaket, er som utgangspunkt ikke tilstrekkelig til å nekte innsyn etter bestemmelsen. Offentlighet må kunne *motvirke* tiltakets effektivitet.

Hvorvidt offentlighet kan motvirke et kontrolltiltak, må vurderes konkret for det aktuelle tiltaket. At offentlighet kan gjøre det vanskeligere å gjennomføre senere kontroller, f.eks. fordi personer blir mindre villig til å uttale seg, kan ikke tillegges vekt.

7.6.3 Det må være påkrevd å nekte innsyn

Hensynet til kontrolltiltakets effektivitet må gjøre det *påkrevd* å nekte innsyn. Dette er et nokså strengt krav.

Om unntak fra offentlighet er påkrevd, må vurderes på det tidspunktet innsynskravet behandles. Eksempelvis vil behovet for å nekte innsyn i dokumenter om en planlagt promillekontroll, som regel falle bort når kontrollen er gjennomført.

7.7 Statsrådets protokoller – § 6 første ledd nr. 3

Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 3 fastslår at statsrådets protokoller kan unntas fra offentlighet. Uttrykket tar sikte på den formelle protokollen der avgjørelser truffet av Kongen i statsråd er ført inn med underskrifter av regjeringens medlemmer og Kongen.

Bestemmelsen setter ikke forbud mot offentliggjøring. De fleste avgjørelsene blir tatt inn i publikasjonen «Offisielt fra statsråd», som sendes til samtlige statsrådsforværelser straks etter statsråd for eventuell videreformidling. Dersom avgjørelsen har allmenn interesse, skal fagdepartementet dessuten sende ut en pressemelding om saken.

At en avgjørelse ikke er tatt inn i «Offisielt fra statsråd», betyr ikke at saken *må* unntas fra offentlighet. Det må vurderes konkret om det i det enkelte tilfellet skal nektes innsyn i avgjørelsen.

Unntaket i § 6 første ledd nr. 3 omfatter også statsrådslistene, som er lister over sakene som skal fremmes i det enkelte statsråd. Hvert fagdepartement skal sette opp en slik oversikt. Listene gjennomgås i

forberedende statsråd og blir referert («foredratt») av vedkommende fagminister i statsråd. Listene skal ikke offentliggjøres på grunnlag av regelen om meroffentlighet.

Fagdepartementets utkast til kongelig resolusjon eller proposisjon kan unntas fra offentlighet etter § 5 første ledd.

Det er gitt nærmere regler om offentlighet for dokumenter som er behandlet i statsråd i publikasjonen Om statsråd.⁴⁶

Dagsorden, notater og protokoller fra *regjeringskonferanser* er ikke omfattet av unntaket i § 6 første ledd nr. 3, men regnes som interne arbeidsdokumenter for regjeringen som det kan nektes innsyn i etter offentlighetsloven § 5 første ledd.

Referatet fra regjeringskonferansene regnes som statsministerens eget dokument. Det er tvilsomt om slike dokumenter i det hele tatt er omfattet av offentlighetsloven, men de kan uansett unntas fra offentlighet etter § 5 første ledd.

7.8 Ansettelsessaker – § 6 første ledd nr. 4

7.8.1 Generelt om unntaket

Unntaksbestemmelsen i § 6 første ledd nr. 4 gir adgang, men ikke plikt, til å nekte innsyn i dokumenter i saker om ansettelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste. Det gjelder egne regler om partsinnsyn i ansettelsessaker.⁴⁷ Disse reglene gir søkere til en stilling en relativt vid rett til opplysninger om seg selv og andre søkere.

Unntaket gjelder bare dokumenter i saker om ansettelse eller forfremmelse. Siktemålet med saken må altså være å treffe en avgjørelse om hvorvidt en eller flere personer skal ansettes/forfremmes eller ikke. Ansettelse i alle typer offentlige stillinger, både midlertidige og faste, er omfattet av unntaket. Men det må gjelde et tilsettingsforhold, ikke f.eks. tildeling av stipend uten ansettelse eller enkeltstående oppdrag.

⁴⁶ Utgitt av Statsministerens kontor 2003 (B-0501 B).

⁴⁷ Forskrift 21. november 1980 nr. 13 om partsoffentlighet i saker om tilsetting i den offentlige forvaltning.

Dokumenter i andre personalsaker – f.eks. saker om permisjon, oppsigelse eller avskjed – kan ikke unntas fra offentlighet i medhold av bestemmelsen. Derimot kan opplysninger/dokumenter i slike saker falle inn under andre unntak, som § 5 a om taushetsplikt og § 6 første ledd nr. 2 bokstav a om lønns- og personalforvaltning.

Unntaksbestemmelsen gjelder som utgangspunkt alle dokumentene i saken bortsett fra søkerlisten, se nedenfor. I en tilsettingssak vil følgelig både søknaden, referat fra intervjuet, innstillingen og arbeidsavtalen kunne unntas fra offentlighet.

Dokumentene må gjelde en *konkret* sak om ansettelse og forfremmelse. Dette betyr at f.eks. generelle retningslinjer om fremgangsmåten i slike saker, ikke kan unntas fra offentlighet etter bestemmelsen.

Bestemmelsen gir ikke adgang til å nekte innsyn i dokumenter om forberedelse eller oppfølging av en sak om ansettelse eller forfremmelse, f.eks. et dokument om opprettelse av en stillingshjæmmel eller budsjettdokumenter som inneholder opplysninger om en ansettelse.

Det ikke noe vilkår at offentlighet vil skade tilsettingsprosessen, men bestemmelsen oppstiller på den annen side ikke noe forbud mot å gi innsyn. Forvaltningsorganet må vurdere om dokumentene bør gis ut helt eller delvis på grunnlag av regelen om meroffentlighet, så langt opplysningene ikke er undergitt taushetsplikt.

For kommunene fastsetter kommuneloven at konkrete personalsaker skal behandles for lukkede dører (§ 31 nr. 3 tredje punktum). Dette betyr *ikke* at også møtedokumentene er unntatt fra offentlighet. Innsynsretten i dokumentene reguleres av offentlighetsloven.

7.8.2 Søkerliste

Etter § 6 første ledd nr. 4 tredje punktum har forvaltningen plikt til å sette opp en offentlig søkerliste snarest etter søknadsfristens utløp. Listen skal inneholde navn, alder, stilling eller yrkestittel og bosted eller arbeidskommune.

Plikten til å sette opp søkerliste gjelder for tilsettinger i alle de insti-

tusjonene som er omfattet av offentlighetsloven. Også selvstendige rettssubjekter (f.eks. aksjeselskaper og stiftelser) som er omfattet av loven, må følgelig sette opp søkerliste.

Forvaltningsorganet har plikt til å sørge for at søkerliste er tilgjengelig for innsyn også i tilfeller der forvaltningsorganet bruker et privat konsulentfirma ved ansettelsen.

Forvaltningsorganet blir ikke fritatt fra plikten til å sette opp søkerliste ved å utlevere opplysningene på annen måte, f.eks. ved å gi muntlig informasjon eller (delvis) innsyn i de enkelte søknadene.

Søkerlisten skal i utgangspunktet inneholde navnet på alle søkerne som ikke har trukket søknaden sin før listen settes opp. Etter § 6 første ledd nr. 4 fjerde punktum kan forvaltningsorganet likevel unnta opplysninger om en søker dersom søkeren selv har bedt om dette. Bestemmelsen gir forvaltningen en adgang, men ingen plikt, til å unnta slike opplysninger fra offentlighet. Forvaltningen vil også i disse tilfellene ha plikt til å vurdere meroffentlighet på vanlig måte. I alle tilfelle må søkerlisten gi opplysning om det samlede antall søkere og deres kjønn, jf. bestemmelsens femte punktum.

Sivilombudsmannen har hatt flere uttalelser om forståelsen av bestemmelsen.⁴⁸

Vurderingen av meroffentlighet må skje i forhold til hver enkelt søker. Den enkeltes begrunnelse og behov for å bli unntatt fra oppføring på den offentlige søkerlisten må vurderes konkret. I vurderingen må det legges vekt på både allmennhetens interesse i innsyn i saken, på det offentlige mulighet til å oppnå et godt rekrutteringsgrunnlag og personvern hensyn.

For stillinger som er gjenstand for særlig offentlig interesse, vil terskelen for å kunne unnta opplysninger om en søker heves. Dette vil

⁴⁸ Se bl.a. uttalelse 3. oktober 2001 om innsyn i søkerliste til stilling som departementsråd ved Statsministerens kontor (Ombudsmannens årsmelding 2001 s. 98), uttalelse 9. desember 2002 om innsyn i søkerliste til stillingen som administrerende direktør i Helse Midt-Norge (Ombudsmannens årsmelding 2002 s. 115), uttalelse 6. januar 2003 om innsyn i søkerliste til rådmannsstilling i Osterøy kommune og uttalelse 4. mars 2003 om innsyn i søkerliste til fylkesmannsembetet i Østfold.

særlig gjelde ledende stillinger innenfor statlig, kommunal eller fylkeskommunal forvaltning og ledende stillinger i offentlige virksomheter som er utskilt fra den ordinære forvaltningen, for eksempel helseforetak. Slike stillinger ligger i kjerneområdet for hensynene bak lovens hovedregel om offentlighet for søkerlister.

Samtidig skal det legges betydelig vekt på den enkeltes søkers behov for at det ikke gjøres kjent at han eller hun har søkt en stilling, især om det kan skade søkerens nåværende arbeidssituasjon om det blir kjent at hun eller han har søkt en annen stilling. I denne vurderingen vil det ofte være større grunn til å unnta opplysninger om søkere som arbeider i det private næringsliv, enn søkere som arbeider i det offentlige. At det kan oppleves ubehagelig for enkelte om det blir kjent at man har søkt en ny stilling, vil ha liten betydning når det gjelder stillinger av stor offentlig interesse.

Dersom det utlyses en stilling hvor det er særlig aktuelt å utvise meroffentlighet, bør dette framgå av utlysningsteksten, slik at den enkelte søker er klar over dette når han eller hun søker stillingen.

Søkerlisten skal settes opp «snarest» etter søknadsfristens utløp.

Sivilombudsmannen har uttalt at søkerliste normalt bør kunne foreligge 2-3 dager etter søknadsfristens utløp. Det må kunne forutsettes at innkomne søknader blir ført opp fortløpende, slik at arbeidet med å sette opp søkerlisten ikke først påbegynnes når alle søknader må antas å ha kommet frem. Utarbeidelse av søkerliste må prioriteres foran arbeidet med å sette opp utvidet søkerliste og utsendelse av pressemeldinger. Særlige forhold, som f.eks. stor søknadsmasse til vedkommende stilling, kan likevel medføre at akseptabel frist for å utarbeide søkerlisten kan bli forlenget med noen dager.⁴⁹

Søkerlisten blir offentlig straks den er utarbeidet. Innsyn i søkerliste kan derfor ikke nektes under henvisning til at søkerlisten ennå ikke er sendt ut av organet, eller at selve tilsettingssaken ikke er ferdigbehandlet.⁵⁰

⁴⁹ Sak 1996/17 (Ombudsmannens årsmelding 1996 s. 74)

⁵⁰ Se Sivilombudsmannens sak 1996/17 (Ombudsmannens årsmelding 1996 s. 74). Hovedregelen i offentlighetsloven § 3 om tidspunktet for offentlighet kommer ikke til anvendelse i disse tilfellene, jf. Frihagen, Offentlighetsloven (2. utg. 1994), bind I s. 296.

Bestemmelsen pålegger ikke forvaltningsorganet å gå aktivt ut med informasjon om hvem som har søkt. Det er tilstrekkelig at søkerlisten gjøres tilgjengelig for den som ber om det.

I tillegg til den offentlige søkerlisten etter § 6 første ledd nr. 4 skal forvaltningsorganet sette opp en utvidet søkerliste.⁵¹ Mens enhver har innsynsrett i den offentlige søkerlisten, er det bare partene i tilsettingssaken som kan kreve å få se den utvidede søkerlisten. Det er ikke adgang til å unnta opplysninger i den utvidede søkerlisten på bakgrunn av at en person har bedt om dette.

7.9 Unntaket for dokumenter om lovovertridelser – § 6 første ledd nr. 5

Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5 gir adgang, men ikke plikt, til å nekte innsyn i «anmeldelse, rapport og annet dokument om lovovertridelse».

Unntaksbestemmelsen omfatter bare dokumenter som direkte omhandler og er skrevet som en direkte følge av en konkret lovovertridelse, f.eks. for å klarlegge, stoppe eller sanksjonere den. Det forhold at et dokument inneholder enkeltopplysninger om en lovovertridelse, er ikke i seg selv nok til å unnta det fra offentlighet etter § 6 første ledd nr 5. Dokumentet må dreie seg om lovovertridelsen.

Dokumenter som har en mer indirekte eller generell tilknytning til lovbrudd – f.eks. et dokument om et kontrollorgans inspeksjonsrutiner – kan som utgangspunkt ikke unntas fra offentlighet etter bestemmelsen.

Det er antatt at bestemmelsen ikke bare omfatter dokumenter om fullbyrdede lovovertridelser, men også dokumenter om forestående lovovertridelser, og dokumenter i saker hvor det er uklart om det foreligger en lovovertridelse. Muligheten for at lovovertridelsen er eller vil bli begått, må likevel ikke være for fjern eller usikker. Eksempelvis vil kritikk som ikke blir satt direkte i sammenheng med en lovovertridelse, som utgangspunkt falle utenfor bestemmelsen.

⁵¹ Jf. forskrift 21. november 1980 nr. 13 om partsoffentlighet i saker om tilsetting i den offentlige forvaltning § 2.

Det er ikke noe vilkår at lovbruddet er anmeldt eller at lovovertrædelsen er straffbar. Men det må være tale om et lovbrudd, eller eventuelt om brudd på forskrifter e.l. fastsatt med direkte hjemmel i lov. Et dokument som f.eks. dreier seg om handlinger som bryter med etiske eller sosiale normer i samfunnet uten at det foreligger et lovbrudd, kan ikke unntas fra offentlighet i medhold av bestemmelsen. Det samme gjelder dokumenter om brudd på tjenesteinstruksjoner o.l.

Det kreves ikke at utlevering av dokumentet kan skade private eller offentlige interesser, f.eks. ved at etterforskningen blir vanskeliggjort, eller ved at den som opplysningene gjelder, blir stigmatisert i offentlighetens øyne. Men dersom innholdet i dokumentet er lite sensitivt, bør det gis fullt eller delvis innsyn i medhold av regelen om meroffentlighet. Det samme gjelder dersom det dreier seg om en sak av stor allmenn interesse.

Dokumenter om lovovertrædelser vil kunne inneholde opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Slike opplysninger *skal* unntas fra offentlighet etter § 5 a, hvis ikke behovet for beskyttelse kan ivaretas ved at opplysningene eller dokumentet i sin helhet anonymiseres (forvaltningsloven § 13 a nr. 2). Om dette ikke er mulig, må opplysninger underlagt taushetsplikt strykes ut før det eventuelt gis innsyn.

7.10 Besvarelse til eksamen eller lignende prøve samt innlevert utkast til konkurranse e.l. – § 6 første ledd nr. 6

Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 6 gir adgang til å unnta besvarelse til eksamen eller lignende prøve samt innlevert utkast til konkurranse eller lignende.

Unntaket gjelder for besvarelser til alle slags eksamener og lignende prøver ved institusjoner som omfattes av offentlighetsloven. Bestemmelsen gjelder ikke bare skriftlige besvarelser, men også praktiske prestasjoner.

Etter sin ordlyd gir bestemmelsen bare adgang til å unnta selve eksamensbesvarelsen. Det er imidlertid antatt at også eksamensoppgaven kan unntas fra offentlighet inntil den er gitt.

Bestemmelsen gir ikke adgang til å unnta dokumenter som innehol-

der eksamenskarakterer eller andre forhold knyttet til eksamen. Slike opplysninger vil imidlertid kunne unntas etter andre bestemmelser i offentlighetsloven (se bl.a. kapittel 6.2.3 om taushetsplikt for eksamenskarakterer).

7.11 Dokument utarbeidet av et departement i forbindelse med de årlige statsbudsjetter eller langtidsbudsjetter – § 6 første ledd nr. 7

Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 7 gir adgang til å unnta fra offentlighet dokument utarbeidet av et departement i forbindelse med de årlige statsbudsjetter eller langtidsbudsjetter.

Bestemmelsen gir bare adgang til å unnta dokumenter vedrørende statsbudsjetter eller langtidsbudsjetter. Dokumenter utarbeidet i forbindelse med kommunale og fylkeskommunale budsjetter kan dermed ikke unntas med hjemmel i denne bestemmelsen.

Unntaket omfatter videre bare dokumenter utarbeidet «i forbindelse med» de årlige statsbudsjetter eller langtidsbudsjetter. I dette ligger at bestemmelsen bare omfatter dokumenter som *direkte* inngår som ledd i budsjettprosessen. Eksempler på dokumenter som omfattes av unntaket er fagdepartementets budsjettmateriale til Finansdepartementet samt betenknings-, utrednings-, notater mv. som er utarbeidet i forbindelse med de årlige statsbudsjetter.

Unntaket omfatter bare budsjettdokumenter som er utarbeidet av et *departement*. Budsjettforslag fra underordnede organer eller fra andre statsorganer kan ikke unntas fra offentlighet med hjemmel i denne bestemmelsen. Derimot vil § 5 annet ledd bokstav a kunne gi hjemmel for å unnta budsjettdokumenter fra underliggende organer fra offentlighet. Etter offentlighetsforskriften 14. februar 1986 nr. 351 del III nr. 2 kan budsjettdokumenter utarbeidet av underliggende organer unntas fra offentlighet når de inneholder henvisninger til rammer fastsatt av regjeringen eller et departement. Budsjettdokumenter fra underliggende organer som ikke inneholder slike henvisninger, bør imidlertid ikke unntas fra offentlighet.⁵²

⁵² Om offentlighet i budsjettsaker vises nærmere til retningslinjer i publikasjonen Om statsråd (utgitt av Statsministerens kontor 2003 (B-0501 B)) punkt 14.5.

Unntaksadgangen er ikke tidsbegrenset, og den gjelder også etter at budsjettet er ferdigbehandlet. I henhold til retningslinjene fra Statsministerens kontor skal de budsjettokumentene som unntas før budsjettet legges fram, også unntas fra offentlighet etter at budsjettet er lagt fram og det endelige budsjettforslaget dermed er gjort offentlig.

Unntaket i § 6 første ledd nr. 7 overlappes i stor grad av unntakene i offentlighetsloven § 5 første ledd og annet ledd bokstav c.

7.12 Unntak for personbilde inntatt i personregister – § 6 første ledd nr. 8

Etter offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 8 kan personbilde inntatt i et personregister unntas fra offentlighet. Som personregister etter bestemmelsen regnes registre, fortegnelser m.m. der personbilder er lagret systematisk slik at enkeltpersoners bilde kan finnes igjen. Typiske eksempler er passregister og førerkortregister.

Etter åndsverkloven § 45 c første ledd kan fotografi som avbilder en person, som hovedregel ikke gjengis eller vises offentlig uten samtykke fra den avbildete, med mindre avbildingen har aktuell og allmenn interesse. Etter § 45 c annet ledd gjelder vernet i den avbildetes levetid og 15 år etter utløpet av hans dødsår. Så langt vernet etter åndsverkloven § 45 c rekkes, er det antatt at det ikke bør praktiseres meroffentlighet etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd.

7.13 Unntak for dokument som inneholder opplysninger innhentet ved vedvarende eller regelmessig gjentatt personovervåking – § 6 første ledd nr. 9

Bestemmelsen fastsetter at dokumenter som inneholder opplysninger innhentet ved vedvarende eller regelmessig gjentatt personovervåking, kan unntas fra offentlighet. Bestemmelsen gjelder all slags overvåking, bl.a. fjernsynsovervåking, lydopptak og registrering gjennom sensorer.

For at unntaksbestemmelsen skal kunne anvendes, må det foreligge *personovervåking*. Det må altså være mulig å identifisere personene ut fra opplysningene i dokumentet. Det må videre foreligge *vedvarende* eller *regelmessig gjentatt* personovervåking. Typiske eksempler

vil være videoovervåking av et område hvor personer ferdes eller kontinuerlig lydbåndopptak av samtaler. Lyd- eller bildedokumenter som omfatter identifiserbare personer, men som ikke foretas vedvarende, og heller ikke er gjentatt regelmessig, vil ikke kunne unntas med hjemmel i denne bestemmelsen.

Bestemmelsen gir forvaltningen en adgang, men ingen plikt, til å unnta dokumentene fra offentlighet. Forvaltningen vil dermed ha en plikt etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd til å vurdere om dokumentet likevel skal gjøres kjent. I forarbeidene er det uttalt til bestemmelsen at det relativt sjelden vil være aktuelt å utvise meroffentlighet i disse tilfellene.⁵³ Personopplysningsloven § 39 fastsetter at opplysninger som er innsamlet ved billedopptak gjort ved fjernsynsovervåking, bare kan utleveres til andre enn den behandlingsansvarlige dersom den avbildede samtykker eller utleveringsadgangen følger av lov. Det siste gjør at personopplysningsloven § 39 ikke er til hinder for å praktisere slik meroffentlighet som offentlighetsloven gir adgang til, men bestemmelsen kan ha betydning for det skjønn som utøves i spørsmål om meroffentlighet.

7.14 Mulighet til å unnta hele saken fra offentlighet – § 6 annet ledd

§ 6 annet ledd åpner for at hele saken kan unntas fra offentlighet dersom ett eller flere dokumenter er unntatt fra offentlighet, de øvrige saksdokumenter ville gi et åpenbart misvisende bilde av saken og offentlighet kan skade samfunnsmessige eller private interesser.

Bestemmelsen stiller strenge krav for at hele saken skal kunne unntas fra offentlighet. Det kreves for det første at de øvrige dokumentene vil gi et *åpenbart* misvisende bilde av saken. Det er ikke tilstrekkelig at resten av saken vil gi et lite dekkende bilde av saken. Det er ikke relevant at media vil kunne framstille saken på en misvisende måte.

Det er videre et krav at innsyn i resten av saken kan skade samfunnsmessige eller private interesser. Det må altså vurderes om feilaktige slutninger på bakgrunn av de resterende dokumenter i saken vil kunne føre til skade.

⁵³ Jf. Ot.prp. nr. 56 (1999-2000) s. 46.

De strenge kravene i bestemmelsen gjør at det sjelden er aktuelt å unnta hele saker fra offentlighet etter § 6 annet ledd.

7.15 Unntak for opplysninger som vil kunne lette gjennomføringen av straffbare handlinger mv. – § 6 a

§ 6 a første punktum gir adgang til å unnta opplysninger fra offentlighet dersom offentlighet vil lette gjennomføringen av straffbare handlinger. Bestemmelsen gir bare adgang til å unnta *opplysninger* fra offentlighet, og ikke dokumentet som sådant. De delene av dokumentet hvor innsyn ikke vil lette straffbare handlinger, er dermed i utgangspunktet offentlige. Annet ledd gir imidlertid adgang til å unnta hele dokumentet i visse tilfeller. Denne bestemmelsen svarer fullt ut til § 5 a annet ledd, og det vises derfor til kapittel 6.1.5 for en nærmere omtale av bestemmelsen.

For å kunne unnta opplysninger fra offentlighet etter § 6 a kreves det for det første at opplysningene har en slik karakter at de er nyttige ved gjennomføringen av straffbare handlinger. Det må dessuten foreligge en viss risiko for at informasjonen rent faktisk vil bli brukt i kriminelt øyemed. Det er ikke et vilkår for unntak at den som krever innsyn, kan mistenkes for å ville misbruke opplysningene. Her som ellers må unntakshjemmelen tolkes objektivt og ikke ut fra egenskaper hos den som krever innsyn.

Kjerneområdet for bestemmelsen vil være opplysninger om konkrete sikkerhetstiltak, eller andre konkrete opplysninger som vil gjøre det vesentlig enklere å gjennomføre en straffbar handling, f.eks. detaljert informasjon om vakrutiner, alarmanlegg og systemer for adgangskontroll, eller opplysninger om fraktruten og tidspunktet for en pengetransport. Generelle og nøytrale opplysninger om en bygning – f.eks. om byggematerialer, størrelse, rominndeling, grunnforhold osv. – vil som regel falle utenfor bestemmelsens virkefelt, selv om det er tenkelig at informasjonen kan brukes til kriminelle formål. Hvorvidt bestemmelsen hjemler adgang til å unnta detaljerte arkitekttegninger o.l., vil avhenge av hva slags bygning de har. For eksempel vil det være liten grunn til å unnta detaljtegninger av et vanlig kontorbygg, mens det kan være grunn til å unnta slike detaljtegninger av et bygg som inneholder store verdier eller som kan være utsatt for sabotasje.

Detaljerte opplysninger om sikring av informasjonssystemer på forvaltningens IKT-anlegg vil også etter omstendighetene kunne unntas etter denne bestemmelsen.

Bestemmelsen åpner videre for unntak dersom opplysningene vil gjøre utenforstående oppmerksom på muligheten for å utføre en straffbar handling. Etter forholdene kan det eksempelvis være adgang til å unnta detaljerte oversikter over forekomsten av sjeldne fuglearter i et område, fordi informasjonen kan legge til rette for fauna-kriminalitet. Detaljerte opplysninger om hvor det finnes våpen, kan også tenkes unntatt med hjemmel i denne bestemmelsen, da slike opplysninger kan oppfordre til innbrudd.

Kravet om at «offentlighet» vil lette gjennomføringen av straffbare handlinger, vil ikke være oppfylt dersom informasjonen i dokumentene er tilgjengelig fra andre og like pålitelige kilder. I så fall må informasjonen regnes som offentlig allerede. Det kan ikke være avgjørende at det er enklere å skaffe seg tilgang til opplysningene gjennom dokumentinnsyn.

Her som ellers må spørsmålet om offentlighet vurderes på det tidspunkt det kommer et krav om innsyn. Det kan f.eks. ikke nektes innsyn i et dokument om kontrollrutiner etter at kontrollrutinene er endret slik at opplysningene er foreldet, med mindre dette er en opplysning som kan gi indikasjon om eksisterende kontrollrutiner og dermed lette gjennomføringen av en straffbar handling.

Ved lov 9. mai 2003 nr. 31 ble det vedtatt et nytt annet punktum i § 6 a som fastslår at det også er adgang til å unnta opplysninger fra offentlighet dersom dette er påkrevd fordi offentlighet vil kunne lette gjennomføringen av handlinger som kan skade deler av miljøet som er særlig utsatt eller som er truet av utryddelse. Denne bestemmelsen ventes å tre i kraft 1. januar 2004.

Bestemmelsen er til dels overlappende med første punktum. Det er imidlertid bare når en art er fredet, at det vil være straffbart å skade eller true arten. Fordi ikke alle truede eller sårbare arter er fredet, er det annet punktum som må brukes for å unnta opplysninger om for eksempel truede arters levesteder eller lignende.

8 OFFENTLIGHETSPRINSIPPETS PRAKTISKE GJENNOMFØRING – SAKSBEHANDLINGSREGLER

8.1 Innsynskravet

8.1.1 Innledning

Offentlighetsloven pålegger forvaltningen en plikt til å gi innsyn i dokumenter dersom dette kreves. Loven stiller ikke opp noen plikt for forvaltningen til å gi innsyn i dokumenter av eget tiltak.

Offentlighetsloven stiller ingen krav til innsynskravets form eller innhold. Et innsynskrav kan framsettes muntlig, skriftlig, ved e-post, over telefon eller på annen måte. Det er også mulig å framsette et innsynskrav anonymt.

For at forvaltningen skal være i stand til å identifisere hvilket dokument eller hvilken sak det kreves innsyn i, er det imidlertid nødvendig at den som krever innsyn, til en viss grad klarer å individualisere den aktuelle saken eller det aktuelle dokumentet. I offentlighetsloven er dette uttrykt slik at et krav om innsyn må gjelde «*en bestemt sak*». Hensynet bak individualiseringskravet er først og fremst å unngå unødig letarbeid for forvaltningsorganet.

Dette vilkåret har betydning på to måter:

- 1) *Den som krever innsyn, må gi en såpass presis beskrivelse av saken at forvaltningen kan identifisere saken.*
- 2) *Kravet må ikke være for omfattende.*

8.1.2 Kravet til presis beskrivelse

Kravet til individualisering knytter seg til *saken*; det er ikke nødvendig at den som krever innsyn, klarer å identifisere de enkelte dokumenter. Er saken identifisert, kan man kreve innsyn i alle sakens dokumenter.

Kravet til identifisering er selvsagt oppfylt når den som krever innsyn, gir en referanse til journalnummer, eller klarer å identifisere ett eller flere dokumenter i saken ved hjelp av dato og avsender eller mottaker. Det er likevel ikke noe vilkår at det gis en entydig beskrivelse av saken eller dokumentet. Også andre former for identifisering må godtas dersom kravet er såpass konkretisert at det ikke blir urimelig arbeidskrevende å finne fram til saken eller dokumentene.

Dersom vedkommende har problemer med å oppfylle kravet til individualisering, vil forvaltningsorganet ha en viss bistandsplikt i samsvarende med det som følger av god forvaltningsskikk og bestemmelsene om veiledningsplikt i forvaltningsloven § 11. Hjelp kan ofte gis på en enkel måte, f.eks. ved å gi adgang til journalen eller løpende registre. Forvaltningen har imidlertid ikke plikt til å sette i gang omfattende arkivundersøkelser på grunnlag av et vagt og uspesifisert krav om innsyn.

8.1.3 Kravet til avgrensning av saker i omfang

Det er ikke noe i veien for at det kreves innsyn i flere saker samtidig så lenge hver enkelt sak er tilfredsstillende individualisert. Forvaltningsorganet kan m.a.o. ikke avvise et innsynskrav fordi det gjelder mange saker.

Det kan imidlertid ikke kreves innsyn i hele saksområder. Henvelser som går ut på å få se alle saker av en bestemt art, alle saker som et bestemt organ har utarbeidet, alle saker om en bestemt person eller bedrift over et lengre tidsrom, eller alle saker som er kommet inn til organet i et bestemt tidsrom, kan derfor avvises som for lite presise.

Det kan ofte være vanskelig å avgjøre hva som anses som «en bestemt sak» i løpende eller administrative saker. I forhold til individualiseringsvilkåret må man her legge stor vekt på hensynet bak vilkåret, nemlig å unngå unødig letearbeid for forvaltningsorganet. Det kan også tas hensyn til hvor arbeidskrevende det er for forvaltningsorganet å gjennomgå de enkelte dokumentene i saken for å vurdere innsynsspørsmålet.

Lovavdelingen har uttalt at forvaltningen ikke kan avvise et krav om innsyn i reiseregninger for én person over et kortere tidsrom, for eksempel et par måneder, selv om det kunne være mest naturlig å se én reiseregning som én sak. Det ble samtidig uttalt at det i vurderingen av hvor presist et krav må være, må foretas en totalvurdering hvor både periodens lengde og antall dokumenter kunne telle, sammen med en konkret vurdering av de administrative belastningene ved å finne fram og samle dokumentene i det enkelte tilfeller.⁵⁴

⁵⁴ Sak 95/8482 E.

Siden det er hensynet til forvaltningens arbeidsbelastning som ligger bak dette vilkåret, vil kravet til en presis avgrensning av saken kunne endre seg etter hvert som forvaltningen får bedre søkemuligheter gjennom elektronisk saksbehandling.

8.2 Hvilket organ treffer avgjørelsen om innsyn?

Det forvaltningsorgan som mottar et krav om innsyn, plikter å ta stilling til kravet dersom dokumentet finnes i forvaltningsorganet. Dersom et forvaltningsorgan får krav om innsyn i et dokument det ikke har, kan kravet avvises. God forvaltningsskikk tilsier imidlertid at man om mulig veileder den som har krevd innsyn, om hvor dokumentet kan finnes.

Plikten til å ta stilling til innsynskravet innebærer at organet må foreta en selvstendig vurdering av spørsmålet om det skal gis innsyn. Dette gjelder som utgangspunkt både spørsmålet om vedkommende har rett til innsyn, og spørsmålet om det bør utvises meroffentlighet. Vurderingen må foretas for hvert enkelt innsynskrav på det tidspunktet innsynskravet kommer inn. Selv om et dokument er unntatt fra offentlighet på ett tidspunkt, kan situasjonen senere ha endret seg slik at det ikke lenger er hjemmel for å unnta dokumentet, eller at meroffentlighetsvurderingen faller forskjellig ut.

Plikten til å foreta en selvstendig vurdering gjelder også om avsenderen av dokumentet er av den oppfatning at dokumentet skal eller bør unntas fra offentlighet. Dersom avsenderen er et annet offentlig organ, kommer ofte en slik forhåndsvurdering til uttrykk ved at det er påført på dokumentets forside at det er unntatt offentlighet, såkalt forhåndsklassifisering. Dersom det er forutsatt at dokumentet skal unntas fra offentlighet, bør det organet som mottar innsynskravet, rådføre seg med den som har foretatt forhåndsklassifiseringen og ta dennes synspunkter med i vurderingen. I tvilstilfeller bør det tas kontakt uavhengig av om det er foretatt en forhåndsklassifisering. Det vil imidlertid fremdeles være det organet som har mottatt innsynskravet, som må avgjøre innsynskravet på eget ansvar.

I offentlighetsmeldingen⁵⁵ advares det mot overdreven bruk av for-

⁵⁵ St.meld. nr. 32 (1997-98) s. 92-93.

håndsklassifisering, dvs. at det anmerkes på dokumentet at det bør unntas eller er unntatt fra offentlighet, bl.a. fordi en slik forhåndsklassifisering kan tilsløre det enkelte organs plikt til å foreta en selvstendig vurdering av innsynsspørsmålet. Det vil også kunne legge uheldige føringer på vurderingen. I enkelte tilfeller kan imidlertid forhåndsklassifisering anses som hensiktsmessig, for eksempel hvis dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger, eller det er åpenbart at dokumentet bør unntas fra offentlighet. I slike tilfeller kan en forhåndsklassifisering forhindre unødige innsynskrav og at dokumentet blir gitt ut ved en feiltakelse.

Når det gjelder spørsmålet om det skal utvises meroffentlighet, kan en gyldig instruks fra overordnet organ eller annet organ med instruksjonsmyndighet begrense organets plikt til å foreta en selvstendig vurdering. En forhåndsklassifisering kan anses som en slik instruks. Om adgangen til å gi generelle instruksjoner om utøvelse av meroffentlighet, vises det til kapittel 3.5.4.

En viss modifikasjon i det som er sagt ovenfor, gjelder graderte opplysninger. Dersom det blir bedt om innsyn i et dokument som er gradert i henhold til sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen, må spørsmålet om å nedgradere dokumentene forelegges for det organ eller den etat som har påført graderingen.⁵⁶ Først når dokumentet eventuelt er nedgradert, kan innsyn vurderes på vanlig måte etter offentlighetslovens regler.

Det er opp til organet selv å avgjøre hvilke tjenestemenn som skal ha myndighet til treffe avgjørelse i saker om dokumentinnsyn. Hvem som har personell kompetanse på dette området, varierer fra forvaltningsorgan til forvaltningsorgan. Kravene til forsvarlig saksbehandling vil imidlertid sette grenser for hvem oppgaven kan legges til, og det er viktig å legge opp rutiner for å sikre at dokumentene ikke blir unntatt uten hjemmel, og at det blir foretatt en reell vurdering av meroffentlighetsspørsmålet.

Den som krever innsyn, har ikke krav på at avgjørelsen treffes på et bestemt nivå i organet.

⁵⁶ Jf. forskrift 14. februar 1986 nr. 351 til offentlighetsloven del II.

8.3 Hvor raskt må avgjørelse om innsyn treffes ?

Det følger av offentlighetsloven § 9 første ledd at avgjørelse om innsyn skal treffes uten ugrunnet opphold. Hva som skal regnes for å være begrunnet opphold, vil avhenge av en konkret vurdering der man bl.a. må se hen til spørsmålets vanskelighet, kravets omfang og organets arbeidsmengde for øvrig. Det må også legges en viss vekt på i hvilken grad den som har krevd innsyn, har behov for en rask avgjørelse. Spørsmålet om innsyn må i alle tilfelle avgjøres forholdsvis raskt.

Et innsynskrav bør i de fleste tilfeller kunne avgjøres samme dag eller i alle fall i løpet av 1-3 virkedager. En saksbehandlingstid på 8 virkedager eller mer er bare akseptabel i helt ekstraordinære tilfeller, for eksempel fordi innsynskravet er omfattende eller medfører vanskelige vurderinger av taushetspliktens rekkevidde.

At saksbehandleren som har saken som innsynskravet knytter seg til, er bortreist, syk eller på ferie når kravet kommer inn, er ikke tilstrekkelig til at behandlingen av innsynskravet kan utsettes. Det er det enkelte organs eget ansvar å sørge for rutiner som gjør at kravet i offentlighetsloven § 9 første ledd oppfylles.

8.4 Hvordan skal dokumentet gjøres kjent?

Etter offentlighetsloven § 8 første ledd er det opp til forvaltningsorganet selv å bestemme hvordan innsynsretten rent praktisk skal gjennomføres. Hensynet til forsvarlig saksbehandling tilsier at de som krever innsyn får god service, at de ikke møter urimelige eller unødvendige hindringer og at det legges vekt på deres ønsker om hvordan innsynsretten skal gjennomføres.

Dokumentinnsynet kan gjennomføres på flere måter. Den som krever innsyn, kan møte opp i lokalene til forvaltningsorganet og lese dokumentene der. Eventuelt kan det utleveres eller oversendes en kopi av dokumentet. Dokumentene kan også sendes elektronisk.

Selv om det i utgangspunktet er opp til forvaltningsorganet å avgjøre hvordan innsyn skal gis, følger det av § 8 at forvaltningen i rimelig utstrekning har plikt til å gi kopi av offentlige dokumenter. Ofte vil det være en fordel for alle parter at dokumentene blir kopiert,

fremfor at innsynsretten gjennomføres ved fremlegging av originaldokumentene. Hvis det dreier seg om mange eller omfattende dokumenter, kan imidlertid kopiering være arbeidskrevende. Forvaltningsorganet er i slike tilfeller ikke forpliktet til å kopiere samtlige dokumenter, jf. reservasjonen «i rimelig utstrekning». Den nærmere grensedragning av hva som er «rimelig utstrekning», kan ikke fastsettes generelt, men må avgjøres konkret i den enkelte sak. Viktige momenter er forvaltningsorganets arbeidssituasjon, hvor mange dokumenter det er tale om, samt i hvilken grad vedkommende har behov for å få kopier av de aktuelle dokumentene. Dersom dokumentene finnes alminnelig tilgjengelig, enten elektronisk eller i alminnelig salg, vil forvaltningens plikt til å ta kopier være svært begrenset.

En rett til kopi innebærer ikke at den som ønsker innsyn, uten videre også kan kreve å få kopiene tilsendt. Det ligger implisitt i reglene i § 8 at forvaltningsorganet kan bestemme at kopiene må avhentes hos forvaltningsorganet. Men som oftest tilsier en forsvarlig og hensynsfull saksbehandling at forvaltningen postlegger kopiene eller sender dem med telefaks, for eksempel når mottakeren bor langt unna eller av andre grunner er forhindret fra å oppsøke forvaltningsorganet. I praksis strekker nok de fleste forvaltningsorganer seg langt når det gjelder oversendelse av kopier.

Omfatter innsynskravet en mengde dokumenter, reiser det seg spørsmål om den som krever innsyn, kan få ta med seg originaldokumentene ut av forvaltningsorganets lokaler (utlån). Hensynet til forsvarlig oppbevaring og sikring av dokumentene vil ofte være til hinder for dette. I tillegg kommer de praktiske ulempene ved ikke å ha saken tilgjengelig.

Det kan være at den som krever innsyn, ønsker en muntlig orientering om det som står i sakens dokumenter. En viss plikt til å gi slik orientering følger av bestemmelsene om veiledningsplikt i forvaltningsloven § 11. Hensynet til forsvarlig saksbehandling kan tilsi at det gis orientering ut over det som følger av den formelle veiledningsplikten etter forvaltningsloven – f.eks. når orienteringen ikke krever forberedelse, ikke er særlig tidkrevende og heller ikke er egnet til å skape misforståelser. Et forvaltningsorgan har plikt til å gi en muntlig forklaring av forkortinger, koder eller lignende som er nyttet i elektronis-

ke systemer eller andre lagringsmedier som ikke er papir.⁵⁷

Hvis bare deler av et dokument er offentlig, kan innsyn i disse delene gis ved utdrag, jf. offentlighetsloven § 8 annet ledd. Det må alltid framgå av dokumentet hvilke deler som er utelatt, for eksempel ved at de utelatte delene er sladdet eller vises ved blanke felt. Dersom store deler av dokumentet unntas fra offentlighet, kan det eventuelt noteres hvilke sider som er utelatt. Det er ikke adgang til å redigere dokumentet slik at det framstår som et fullstendig dokument.

8.5 Prissetting (gebyr)

Et forvaltningsorgan har som hovedregel ikke rett til å kreve betaling for innsyn i offentlige dokumenter. Dette gjelder selv om forvaltningsorganet blir påført direkte kostnader i forbindelse med kopiering og oversendelse.

Kongen kan gi forskrifter om betaling, jf. offentlighetsloven § 8 tredje ledd andre og tredje punktum. Bestemmelsen åpner for betalingsordninger på de områder hvor dette finnes ønskelig.

Det er fastsatt i forskrift 19. desember 1986 nr. 2202 om offentlighetslovens anvendelse på dokumenter som ikke er papirbasert del II nr. 2, at et forvaltningsorgan kan ta betaling for kopi til annet lagringsmedium enn papir. Betalingen kan ikke overstige de faktiske kostnadene organet har hatt til kopiering. Det er dessuten presisert at det ikke kan tas betaling for den tid som går med til å behandle innsynskravet eller til å kopiere dokumentene.

For øvrig er det hittil ikke fastsatt noen generell forskrift om betaling for gjennomføringen av innsynsretten etter offentlighetsloven. På enkelte helt spesielle saksområder er det fastsatt forskrift om betaling. For eksempel er det gitt forskrift om betaling for papirkopier og utskrift i maskinlesbar form av skattelistene.⁵⁸

⁵⁷ Jf. forskrift 19. desember 1986 nr. 2202 om offentlighetslovens anvendelse på dokumenter som ikke er papirbasert del II nr. 1.

⁵⁸ Jf. kgl. res.16. august 1991.

8.6 Særlig om avslag på et innsynskrav

Dersom forvaltningen avslår et krav på innsyn, skal det opplyses om hjemmelen for avslaget, jf. offentlighetsloven § 9 annet ledd. Det er ikke tilstrekkelig å henvise til hvilken paragraf i loven som er grunnlaget for avslaget; det må også angis hvilket ledd, bokstav eller nummer i lovbestemmelsen som har begrunnet avslaget. Dersom innsyn er avslått fordi dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger, skal det i tillegg vises til den eller de bestemmelsene som er grunnlag for taushetsplikten. Dersom man unntar opplysninger fra offentlighet fordi de gjelder noens personlige forhold, er riktig hjemmelshenvisning § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

Det kreves ikke at det gis noen begrunnelse for avslaget utover hjemmelshenvisningen. Dersom et dokument er helt eller delvis unntatt med hjemmel i §§ 5, 6 eller 6 a, bør det imidlertid framgå at meroffentlighet har vært vurdert.

Det må også opplyses om klageadgang og klagefrist.

8.7 Retten til å klage over et avslag

Det følger av offentlighetsloven § 9 at et avslag på innsyn kan påklages til overordnet forvaltningsorgan. Fylkesmannen er klageinstans når avslaget er truffet av et kommunalt eller fylkeskommunalt organ. Klagen skal imidlertid framsettes for det organ som har truffet vedtaket, og klageren behøver dermed ikke ta stilling til hvilket organ som er klageinstans.

Det stilles ikke strenge krav til klagens innhold. Den må imidlertid inneholde opplysninger om klagerens navn, hvilket forvaltningsorgan som har gitt avslaget og hvilket dokument det gjelder. Klagen må være skriftlig.

Det kan bare klages over et avslag på innsyn. En person som mener at det ikke burde vært gitt innsyn i et dokument, har ikke klagerett. Dette gjelder selv om denne personen er avsender eller mottaker av dokumentet det er gitt innsyn i, er omtalt i dokumentet, eller er part i saken som dokumentet er en del av. Det kan heller ikke klages over andre sider ved saken, for eksempel at saksbehandlingen har tatt for lang tid, eller at journalføringsplikten etter arkivloven ikke er oppfylt. Det kan klages både over at det ikke er adgang til å avslå innsyn i

dokumentet og over at det ikke er utøvd meroffentlighet. Klageinstansen har i utgangspunktet full kompetanse til å prøve begge disse spørsmålene fullt ut. Når dokumentinnsyn er avslått av et departement, og klageinstansen dermed er Kongen i statsråd, kan imidlertid bare spørsmålet om det er adgang til å unnta dokumentet påklages.

Klagen skal avgjøres uten ugrunnet opphold. Som ved førsteinstansbehandlingen må det skje en konkret vurdering, der spørsmålets vanskelighet og omfang vil ha betydning ved siden av forvaltningsorganets arbeidsmengde. Det forutsettes imidlertid at klagen skal avgjøres rimelig raskt.

Det er etter gjeldende rett noe usikkert hvilke krav til begrunnelse som gjelder for klagevedtak etter offentlighetsloven. I praksis gis det imidlertid som regel en begrunnelse som oppfyller kravene i forvaltningsloven § 25.

8.8 Klage til Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannen kontrollerer forvaltningens etterlevelse av offentlighetsloven, enten etter klage eller av eget tiltak. Eksempler på det siste er ombudsmannens undersøkelser av Justisdepartementet i 1995/1996 og av Lillehammer kommune og Trondheim kommune i 2000/2001. I praksis prøver Sivilombudsmannen alle sider av saken, også spørsmålet om det burde ha vært utvist meroffentlighet. Ombudsmannen behandler normalt ikke en sak før ordinære klagemuligheter er uttømt, med mindre han mener det foreligger særlig grunn til å ta saken opp straks (jf. Ombudsmannens instruks § 5). Ombudsmannen kan ikke prøve avgjørelser truffet i statsråd, jf. ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 4 første ledd bokstav b. Når det er et departement som har avslått et innsynskrav, kreves det derfor ikke at de ordinære klagemuligheter er uttømt. Tvert imot vil en klage til Kongen i statsråd utelukke klage til Sivilombudsmannen.

Sivilombudsmannen har etter ombudsmannsloven § 10 første ledd «rett til å uttale sin mening» i saker han har til behandling. Han har ikke myndighet til å treffe rettslig bindende avgjørelser. Forvaltningen retter seg imidlertid nesten unntaksfritt etter kritikk fra ombudsmannen.

Sivilombudsmannen behandler hvert år et betydelig antall saker som angår innsyn etter offentlighetsloven. Saksbehandlingstiden må ses i sammenheng med de krav til kontradiksjon som praktiseres under saksbehandlingen.

8.9 Domstolsprøving

Forvaltningens etterlevelse av offentlighetsloven kan prøves av domstolene. Søksmål kan reises av personer eller organisasjoner som har rettslig interesse, jf. tvistemålsloven § 54. Rettslig interesse har først og fremst den som har krevd innsyn og fått avslag.

Domstolen kan prøve om forvaltningen i et konkret tilfelle hadde adgang til å unnta et dokument fra offentlighet. Den kan også prøve om det er foretatt en tilstrekkelig vurdering av meroffentlighets-spørsmålet. Domstolen kan derimot ikke overprøve selve utfallet av forvaltningens meroffentlighetsvurdering. Dette er et vurderingste-ma som ligger innenfor forvaltningens frie skjønn.

Adgangen til å prøve avslag på innsynskrav for domstolene blir i praksis nesten ikke benyttet.

Vedlegg: Offentlighetsloven med forskrifter

Lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven)

§ 1. Lovens generelle virkeområde

Denne loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov. Som forvaltningsorgan regnes i loven ethvert organ for stat eller kommune. Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift.

Loven gjelder for Svalbard for så vidt ikke annet fastsettes av Kongen.

Loven gjelder ikke saker som behandles etter rettspleielovene.

Loven gjelder ikke for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre organer for Stortinget. Regler om dokumentoffentlighet for disse organene fastsettes ved særskilte lovbestemmelser eller plenarvedtak av Stortinget.

For retten til å kreve miljøinformasjon gjelder i tillegg miljøinformasjonsloven og produktkontrollloven.¹

¹ Femte ledd ble tilføyd ved lov 9. mai 2003 nr. 31. Bestemmelsen er forventet å tre i kraft 1. januar 2004.

§ 2. Lovens hovedregel

Forvaltningens saksdokumenter er offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov.

Enhver kan hos vedkommende forvaltningsorgan kreve å få gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av dokumenter i en bestemt sak. Det samme gjelder journal og lignende register og møtekart til folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner. Forvaltningsorganet skal føre journal etter bestemmelsene i arkivloven med forskrifter.

Forvaltningsorganet skal vurdere om dokumentet likevel bør kunne gjøres kjent helt eller delvis, selv om det etter bestemmelser i loven kan unntas fra offentlighet.

§ 3. Lovens dokumentbegrep

Forvaltningens saksdokumenter er dokumenter som er utferdiget av et forvaltningsorgan, og dokumenter som er kommet inn til eller lagt frem for et slikt organ. Som dokument regnes en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, fremvisning eller overføring.

Et dokument regnes som utferdiget når det er avsendt, eller om dette ikke skjer, når saken er ferdigbehandlet av forvaltningsorganet.

§ 4. Utsatt offentlighet i særlige tilfelle

Vedkommende forvaltningsorgan kan bestemme at det i en bestemt sak først skal gjelde offentlighet fra et senere tidspunkt i saksforberedelsen enn hva som følger av § 3, såfremt de da foreliggende dokumenter antas å gi et direkte misvisende bilde av saken og at offentlighet derfor kan skade åpenbare samfunnsmessige eller private interesser.

§ 5. Unntak for interne dokumenter

Dokument som et forvaltningsorgan har utarbeidet for sin interne saksforberedelse kan unntas fra offentlighet.

Det samme gjelder dokument for et organs interne saksforberedelse som er utarbeidet

- a. av et underordnet organ
- b. av særlige rådgivere eller sakkyndige
- c. av et departement til bruk i et annet departement.

Unntaket omfatter også dokument som gjelder innhenting av slikt dokument. Det omfatter ikke dokument innhentet som ledd i den alminnelige høringsbehandling av lover, forskrifter eller lignende generelle saker.

Bestemmelsene i første og annet ledd gjelder ikke saksframlegg med vedlegg som blir gitt til et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ.

§ 5 a. Unntak for opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt

Opplysninger som er undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov er unntatt fra offentlighet.

Dokumentet for øvrig er offentlig, når ikke disse delene alene gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet eller de unntatte opplysninger utgjør den vesentligste del av dokumentets innhold.

Dokument påført lovlig beskyttelsesgrad kan unntas i sin helhet.

§ 6. Unntak på grunn av dokumentets innhold

Følgende dokumenter kan unntas fra offentlighet:

- 1) Dokument som inneholder opplysninger som om de ble kjent, ville kunne skade rikets sikkerhet, landets forsvar eller forholdet til fremmede makter eller internasjonale organisasjoner
- 2) Dokument hvor unntak er påkrevd
 - a) av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av statens, kommunens eller vedkommende organs økonomi-, lønns- eller personalforvaltning
 - b) av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av økonomiske rammeavtaler med næringslivet
 - c) fordi offentlighet ville motvirke offentlige kontroll- eller reguleringstiltak eller andre nødvendige pålegg eller forbud, eller medføre fare for at de ikke kan gjennomføres
- 3) Statsrådets protokoller
- 4) Dokument i sak om ansettelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste. Unntaket gjelder ikke søkerliste. Søkerliste skal settes opp snarest etter søknadsfristens utløp og skal foruten søkerens navn inneholde deres alder, stilling eller yrkestittel og bosteds- eller arbeidskommune. Opplysninger om en søker kan likevel unntas fra offentlighet dersom søkeren selv anmoder om dette. Det skal framgå av søkerlisten hvor mange søkere det har vært til stillingen og hvilket kjønn disse har.
- 5) Anmeldelse, rapport og annet dokument om lovovertrødelse
- 6) Besvarelse til eksamen eller lignende prøve samt innlevert utkast til konkurranse e l
- 7) Dokument utarbeidet av et departement i forbindelse med de årlige statsbudsjetter eller langtidsbudsjetter.
- 8) Personbilde inntatt i et personregister. Som personregister regnes registre, fortegnelser m.m. der personbilder er lagret systematisk slik at den enkelte personens bilde kan finnes igjen.
- 9) Dokument som inneholder opplysninger innhentet ved vedvarende eller regelmessig gjentatt personovervåking.

Når et saksdokument er unntatt fra offentlighet, kan hele saken unntas fra offentlighet dersom de øvrige saksdokumenter ville gi et åpenbart misvisende bilde av saken og offentlighet kan skade samfunnsmessige eller private interesser.

§ 6 a. Opplysninger hvor unntak er påkrevd fordi offentlighet ville lette gjennomføringen av straffbare handlinger, kan unntas fra offentlighet. Det samme gjelder opplysninger hvor unntak er påkrevd fordi offentlighet ville lette gjennomføringen av handlinger som kan skade deler av miljøet som er særlig utsatt eller som er truet av utryddelse.¹

Dokumentet for øvrig er offentlig, når ikke disse delene alene gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet eller de unntatte opplysninger utgjør den vesentligste del av dokumentets innhold.

¹ Første ledd annet punktum ble tilføyd ved lov 9. mai 2003 nr. 31. Bestemmelsen er forventet å tre i kraft 1. januar 2004.

§ 7. Offentlighet på grunn av den tid som er gått m m

Kongen kan treffe avgjørelse om at dokument som går inn under § 6, skal være offentlig når det på grunn av den forløpne tid eller av andre årsaker er åpenbart at de hensyn som har begrunnet unntak fra offentlighet, ikke lenger er til stede.

Er sakens dokumenter innlevert til offentlig arkiv, treffes avgjørelsen av dettes sjef.

§ 8. Hvordan dokument gjøres kjent

Forvaltningsorganet bestemmer ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling hvorledes et dokument skal gjøres kjent for den som har begjært innsyn, og skal i rimelig utstrekning etter anmodning gi avskrift, utskrift eller kopi av dokument.

Har den som har begjært innsyn krav på å få se deler av et dokument, kan disse gis ved utdrag.

Avskrifter, utskrifter og kopier skal gis vederlagsfritt. Kongen kan likevel gi forskrifter om betaling for avskrift, utskrifter eller kopier. Kongen kan også gi forskrift om betaling for dokument som gjøres tilgjengelig i maskinlesbar form.

§ 9. Saksbehandling og klage

Begjæring om innsyn etter § 2 annet ledd skal avgjøres uten ugrunnet opphold.

Avslår forvaltningsorganet en begjæring etter § 2 annet ledd, skal det vise til den bestemmelse som er grunnlag for avslaget, og opplyse om klageadgangen og klagefristen. Er grunnlaget for avslaget lovens § 5 a, skal forvaltningsorganet også vise til den eller de

bestemmelsene som er grunnlag for taushetsplikten.

Den som har fått avslag på en begjæring om innsyn, kan påklage avslaget til det forvaltningsorgan som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket. Fylkesmannen er klageinstans når avslaget er truffet av kommunalt eller fylkeskommunalt organ. Klagen skal avgjøres uten ugrunnet opphold. I tilknytning til klagebehandlingen kan klageorganet bestemme at dokumentet skal gjøres kjent helt eller delvis i samsvar med § 2 tredje ledd. Når Kongen er klageinstans, kan bare spørsmålet om det er adgang til å unnta dokumentet fra offentlighet, påklages.

Kongen kan gi bestemmelser om hvilke myndigheter som på de forskjellige saksområder skal kunne treffe avgjørelser etter denne paragrafen.

For øvrig gjelder reglene i forvaltningsloven kap VI om klage så langt de passer.

§ 10. Samtykke til å legge fram dokumenter

Gjelder begjæringen et dokument som inneholder opplysning undergitt taushetsplikt, jf § 5 a, og denne taushetsplikten faller bort ved samtykke fra den som har krav på taushet, skal begjæringen på anmodning forelegges vedkommende til uttalelse med en passende frist. Svarer vedkommende ikke, regnes dette som nektelse av samtykke.

§ 11. Forskrifter til loven

Kongen kan gi nødvendige forskrifter om gjennomføring av loven, herunder regler om hvilke saksområder eller dokumenter som etter bestemmelsene i §§ 5, 5 a og 6 kan unntas offentlighet. Han kan også gi forskrift om hva som i tvilstilfelle skal regnes som forvaltningsorgan. Han kan videre gi forskrift som innebærer at visse private rettssubjekter skal likestilles med forvaltningsorgan etter loven.

På saksområder der det overveiende antall dokumenter vil kunne unntas fra offentlighet etter reglene i §§ 5, 5a og 6, kan Kongen ved forskrift bestemme at alle skal kunne unntas. Slik forskrift kan bare gis når særlig tungtveiende grunner taler for det.

§ 12. Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.¹ Han kan bestemme at loven skal tre i kraft etter hvert på nærmere angitte forvaltningsområder.

1 Loven trådte i kraft 1. juli 1971, jf. kgl. res. 11. juni 1971 nr. 4

§ 13. Loven får ikke anvendelse på dokumenter som er oprettet eller udfærdiget af eller som er inkommet til eller lagt fram for et offentlig organ før lovens ikrafttredelse.

**Forskrift 14. februar 1986 nr. 351
til offentlighetsloven.
Delegering av myndighet.**

(som endret ved forskrift 28. juni 2002 nr. 645)

I

1. Kongens myndighet etter offentlighetsloven § 7 delegeres til det enkelte fagdepartement. Fagdepartementet kan delegerer myndighet videre til annet statsorgan.

2. Saker om bruk av Kongens myndighet etter offentlighetsloven § 3 tredje ledd, § 8 tredje ledd, § 9 fjerde ledd og § 11 første og annet ledd fremmes for Regjeringen av Justisdepartementet eller av vedkommende fagdepartement med Justisdepartementets samtykke.

II

I medhold av offentlighetsloven § 9 fjerde ledd gis følgende forskrift:

1. Dersom det etter lovens § 2 kreves innsyn i dokument som er påført gradering etter sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen, skal spørsmål om avgradering forelegges utsteder av dokumentet for avgjørelse i samsvar med forskrift om informasjonssikkerhet § 2-13 fastsatt i medhold av sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen § 5.

Finner det forvaltningsorganet som mottar kravet grunn til å tro at dokumentet ikke kan unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven, følges den prosedyre for avgradering som er fastsatt i henholdsvis forskrift om informasjonssikkerhet § 2-9 til § 2-12 fastsatt i medhold av sikkerhetsloven og beskyttelsesinstruksen § 5.

III

I medhold av offentlighetsloven § 11 første ledd første punktum gis følgende forskrift:

1. Tariffavtaler sendt inn til Riksmeklingsmannen med hjemmel i lov 5. mai 1927 nr. 1 om arbeidstvister (tariffavtalearkivet) kan unntas fra offentlighet, jf lovens § 5 a og forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2, med mindre avtalepartenes samtykke foreligger.

2. I tillegg til budsjett dokumenter utarbeidd av et departement

kan budsjettdokumenter fra underliggende organer og etater unntas fra offentlighet når de inneholder henvisninger til rammer fastsatt av regjering eller departement, jfr. lovens § 5 og § 6 nr. 7.

IV

I medhold av offentlighetsloven § 11 første ledd annet punktum gis følgende forskrift:

1. Loven gjelder ikke for domstolenes virksomhet etter rettspleielovene. Deres virksomhet forøvrig, herunder registrerings- og notarialforretninger og liknende som utføres ved dommerkontorene, omfattes av loven.

2. Lovens unntak for saker som behandles etter rettspleielovene omfatter straffeprosesslovene, domstoloven, tvistemålsloven, tvangsfullbyrdelsesloven, skjønnsloven eller lover som knytter seg til disse lovene (konkursloven, skifteloven), jordskifteloven og rettsgebyrloven.

3. Loven gjelder ikke Rikslønnsnemnda og Arbeidsretten.

V

I medhold av offentlighetsloven § 11 annet ledd gis forskrift om at følgende kan unntas fra offentlighet:

1. Dokumenter som gjelder det offentliges forskningsvirksomhet

2. Dokumenter i saker om internasjonale luftfartsforhandlinger eller konsultasjoner og bilag til luftfartsavtaler som vedrører selskapenes forretningsmessige drift eller er av forhandlingstaktisk karakter

3. —

4. —

5. —

6. —

7. Dokumenter som gjelder Norges Eksportråds virksomhet i eksportfremmende øyemed

8. Saksdokumenter, journaler og registre i fremmedsaker og statsborgersaker. Unntaket gjelder ikke for dokumenter i saker av generell art

9. Dokumenter som gjelder offentlige meklingsmyndigheters behandling av meklingssaker

10. Dokumenter i saker som gjelder statsaksjeselskapene og andre selskaper hvor staten har aksje- eller andelsinteresser, for så vidt de behandles av regjering eller vedkommende departement i egenskap av eier

11. Dokumenter i saker der Statens vegledningskontor for oppfinnere bistår ideskapere og oppfinnere samt journal for slike saker

12. tilbud og protokoller som nevnt i forskrift fastsatt ved kgl. res. av 15. juni 2001 nr. 616 om offentlige anskaffelser og forskrift fastsatt ved kgl. res. av 16. desember 1994 nr. 1110 om innkjøpsregler innen vann- og energiforsyning, transport og telekommunikasjon (forsyningsforskriften).

13. Rapporter utarbeidd av statlige vegledningsinstitusjoner for industrien på oppdrag fra klienter

14. Overvåkingstjenestens journaler og dokumenter

VI

I medhold av offentlighetsloven § 11 første og annet ledd gis følgende forskrift vedrørende journaler:

1. Journaler for følgende saker er unntatt fra offentlighet:

- a) ekteskaps-, separasjons-, skilsmisse-, farskaps-, nedstammings-, barnefordelings- og bidragssaker
- b) Adopsjonssaker, konkrete barnevernsaker etter lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester, konkrete saker om sosiale tjenester etter lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v., konkrete saker etter lov 28. april 1961 nr. 2 om psykisk helsevern, konkrete saker etter lov 22. april 1927 nr. 3 om vergemål for umyndige, og konkrete saker etter lov 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett.
- c) internasjonale ekteskaps-, bidrags-, adopsjons- og vergemålssaker etter konvensjon 20. juni 1956 om inndrivning av underholdsbidrag (New York-konvensjonen), Haag-konvensjonen 15. april 1958 om anerkjennelse og fullbyrding av avgjørelser om underholdsbidrag til barn, nordisk konvensjon 6. februar 1931 med senere endringer om ekteskap, adopsjon og vergemål, nordisk konvensjon 23. mars 1962 om inndrivning av underholdsbidrag.

2. Utenriksdepartementets journal for saker vedrørende person- og familierett, arv, sivilstand, sivilrett, strafferett, pensjoner og legater samt personlig assistanse er unntatt fra offentlighet.

3. (Opphevet ved forskrift 22. nov. 1996 nr. 1077, i kraft 1. jan. 1997)

4. Tollvesenets (Toll- og avgiftsdirektoratets og den ytre etats) journaler er unntatt fra offentlighet.

5. Om journalføring av sikkerhetsgraderte dokumenter gjelder forskrift om informasjonssikkerhet § 4-10 til § 4-17 fastsatt i medhold av sikkerhetsloven.

6. Om journalføring av beskyttelsesgraderte dokumenter gjelder beskyttelsesinstruksen § 8.

7. Dokumenter som ikke går inn under nr. 5 og 6, skal føres inn i den alminnelige journal (eller register) etter forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlige arkiver, selv om de inneholder opplysninger som er undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov eller som for øvrig kan unntas fra offentlighet etter lovens §§ 5 eller 6.

VII

Bestemmelsene trer i kraft straks. Samtidig oppheves forskrifter mv til offentlighetsloven fastsatt ved kgl.res. 11. juni 1971, unntatt del I.

**Forskrift 19. desember 1986 nr. 2202
om offentlighetslovens anvendelse på dokumenter
som ikke er papirbasert.**

(som endret ved forskrift 2. mars 2001 nr. 180)

I

(Opphevet ved forskrift 2. mars 2001 nr. 180, i kraft 1. april 2001.)

II

1. Når noen har krav på innsyn i et dokument som ikke er papirbasert, skal vedkommende organ gi den nødvendige bistand. Når det er nødvendig, skal organet gi en skriftlig eller muntlig forklaring av forkortinger, koder eller liknende som er nyttet i EDB-systemer eller andre lagringsmedier.

2. Forvaltningsorganet kan ta betaling for kopi til annet lagringsmedium enn papir. Betalingen kan ikke overstige de faktiske kostnadene organet har hatt til kopiering. Det kan fastsettes standardsatser for betalingen. Standardsatsene kan ikke overstige de gjennomsnittlige faktiske kostnadene organet har til kopiering til et lagringsmedium. Det kan ikke tas betaling for den tid som går med til å behandle innsynsbegjæringer og kopiere dokumenter.

3. Dersom det begjæres innsyn i et EDB-register som drives av andre enn det organet vedkommende henvender seg til, kan organet henvise vedkommende til å bruke systemet slik det ordinært tilbys i markedet.

4. Blir innsyn nektet i medhold av nr. 3, skal organet gi vegledning om hvor søkeren kan få innsyn.

**Forskrift 2. mars 2001 nr. 183
om offentlighetslovens anvendelse på Statens
nærings- og distriktsutviklingsfond.**

§ 1. *Klageinstans*

Nærings- og handelsdepartementet er klageinstans for avslag på dokumentinnsyn fattet av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond.

§ 2. *Lovens anvendelse på eldre dokumenter*

Loven får ikke anvendelse på dokumenter som er utferdiget av eller som er kommet inn til eller lagt fram for Statens nærings- og distriktsutviklingsfond før lovens ikrafttredelse.

§ 3. *Ikrafttreden*

Forskriften gjelder fra 1. april 2001.

Forskrift 14. juni 2000 nr. 1076 – regler om dokumentoffentlighet for Stortinget

Kunngjøring fra Justis- og politidepartementet av stortingsvedtak 14. juni 2000.

I

§ 1. Enhver kan hos Stortinget kreve å få gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av dokumenter i en bestemt sak, når dokumentet er kommet inn til eller sendt fra Stortinget. Bestemmelsene i lov av 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen gjelder tilsvarende, så langt de passer, med de presiseringer og unntak som følger av disse regler. Det samme gjelder forskrifter gitt med hjemmel i offentlighetsloven §§ 3 og 11.

Begrepet «Stortinget» i disse regler omfatter - foruten Stortinget som kollegialt organ - Lagtinget, Odelstinget, stortingskomiteene, Stortingets presidentskap, Stortingets internasjonale delegasjoner, andre kollegiale organer som har sekretariat i Stortingets administrasjon, og Stortingets administrasjon.

§ 2. Disse regler gjelder ikke for stortingsrepresentantene, stortingsgruppene og gruppesekretariatene, og heller ikke for dokumenter som utveksles mellom disse og organer som nevnt i § 1 annet ledd.

Videre gjelder reglene ikke for kongelige proposisjoner og meldinger, private forslag, komitéinnstillinger og andre dokumenter som tas inn i de trykte Stortingsforhandlingene - bortsett fra spørsmål til medlemmer av regjeringen til skriftlig besvarelse, med svar - og for dokumenter hvor spørsmålet om dokumentoffentlighet er løst ved bestemmelse i Stortingets forretningsorden eller ved særskilt vedtak av Stortinget.

Reglene gjelder heller ikke for dokumenter som i original eller kopi også finnes hos et forvaltningsorgan, bortsett fra brev til eller fra Stortinget.

§ 3. Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Ombudsmannsnemnda for Forsvaret, Ombudsmannsnemnda for sivile verneplikti-

ge eller Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, og som gjelder et av de sistnevnte organers budsjett eller interne administrasjon, kan unntas fra offentlighet.

Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og et forvaltningsorgan, og som gjelder budsjettet for Stortinget eller et av de andre organer som er nevnt i første ledd, kan også unntas fra offentlighet.

§ 4. Dokumenter som utveksles mellom to organer som nevnt i § 1 annet ledd, er som hovedregel offentlige. Dokumenter som er utarbeidet av sekretariatet for en stortingskomité, Stortingets presidentskap, en av Stortingets internasjonale delegasjoner eller et annet kollegialt organ som har sekretariat i Stortingets administrasjon, til bruk for organet, kan unntas fra offentlighet. Dersom et organ ber et annet organ om uttalelse, kan både brevet der det bes om uttalelse og uttalelsen unntas fra offentlighet. Et dokument som utveksles mellom Stortingets presidentskap eller Stortingets administrasjon og en tilsatt i administrasjonen, kan unntas fra offentlighet.

§ 5. Møteprotokoll for de kollegiale organer som er omhandlet i § 4 annet punktum, er ikke offentlig.

§ 6. Har et forvaltningsorgan påført et dokument påtegning om at det er unntatt fra offentlighet etter offentlighetsloven, kan det i Stortinget uten videre unntas fra offentlighet.

§ 7. Opplysninger som er undergitt taushetsplikt i henhold til instruks for tilsatte i Stortingets administrasjon, er ikke offentlige.

§ 8. Selv om et dokument kan unntas fra offentlighet, skal det vurderes om det likevel bør kunne gjøres kjent helt eller delvis. Dette gjelder ikke dokument som er omhandlet i § 5. Presidentskapet kan likevel samtykke i innsyn i slike dokumenter.

§ 9. Stortingets presidentskap kan gi bestemmelser tilsvarende forskrifter som Kongen kan gi etter § 8 i offentlighetsloven.

§ 10. Stortingets direktør bestemmer hvilke stillingsinnehavere i administrasjonen som kan avgjøre anmodninger om dokumentinnsyn. Den som har fått avslag på en anmodning om innsyn, kan påklage avslaget til direktøren når avgjørelsen er truffet av en tjeneste-

mann som er underordnet direktøren. Avgjørelser truffet av direktøren kan påklages til Presidentskapet.

...

VII

Disse regler trer i kraft den 1. januar 2001 og gjelder dokumenter som er kommet inn til eller sendt fra vedkommende organ denne dato eller senere.

Oversikt over forarbeidene til offentlighetsloven og senere endringslover

Lovens forarbeider finnes i:

- Forvaltningskomiteens innstilling (1958) side 118-133 og 434-442
- Ot.prp. nr. 70 (1968-69)
- Ot.prp. nr. 13 (1969-70)
- Innst. O. XIV (1969-70)
- Forh. Ot. (1969-70) side 415-448, 494-495 og 642-643
- Forh. Lt. (1969-70) side 119-125 og 173

Loven er senere endret ti ganger.

Ved lov 11. juni 1982 nr. 47 ble §§ 1 til 11 endret. Forarbeidene finnes i:

- Ot.prp. nr. 4 (1981-82)
- Innst. O. nr. 40 (1981-82)
- Forh. Ot. (1981-82) side 348-371
- Forh. Lt. (1981-82) side 41-43

Ved lov 17. desember 1982 nr. 86 ble § 8 endret. Forarbeidene finnes i:

- Ot.prp. nr. 18 (1982-83)
- Innst. O. nr. 26 (1982-83)
- Forh. Ot. (1982-83) side 154-164
- Forh. Lt. (1982-83) side 21

Ved lov 8. mars 1985 nr. 10 ble § 11 endret. Forarbeidene finnes i:

- Ot.prp. nr. 10 (1984-85)
- Innst. O. nr. 22 (1984-85)
- Forh. Ot. (1984-85) side 199-201
- Forh. Lt. (1984-85) side 26

Ved lov 25. september 1992 nr. 107 ble §§ 2 og 5 endret. Forarbeidene finnes i:

- Ot.prp. nr. 42 (1991-92)
- Innst. O. nr. 95 (1991-92)
- Forh. Ot. (1991-92) side 1013-1064
- Forh. Lt. (1991-92) side 76-77

Ved lov 22. januar 1993 nr. 26 ble §§ 2, 6 og 9 endret. Forarbeidene finnes i:

Ot.prp. nr. 100 (1991-92)
Innst. O. nr. 37 (1992-93)
Forh. Ot. (1992-93) side 318-324
Forh. Lt. (1992-93) side 20

Ved lov 12. januar 1995 nr. 4 ble §§ 1 og 8 endret. Forarbeidene finnes i:

Ot.prp. nr. 75 (1993-94)
Innst. O. nr. 4 (1994-95)
Forh. Ot. (1994-95) side 90-97
Forh. Lt. (1994-95) side 15

Ved lov 8. mars 1996 nr. 12 fikk loven en offisiell korttittel. Forarbeidene finnes i:

Ot.prp. nr. 2 (1995-96)
Innst. O. nr. 34 (1995-96)
Forh. Ot. (1995-96) side 203-212
Forh. Lt. (1995-96) side 26

Ved lov 10. januar 1997 nr. 7 ble § 9 endret. Forarbeidene finnes i:

Ot.prp. nr. 51 (1995-96)
Innst. O. nr. 11 (1996-97)
Forh. Ot. (1996-97) side 179
Forh. Lt. (1996-97) side 17

Ved lov 15. desember 2000 nr. 98 ble §§ 1-3, samt §§ 5 og 6 endret og § 6 a tilføyd. Forarbeidene finnes i:

Ot.prp. nr. 56 (1999-2000)
Innst. O. nr. 21 (2000-2001)
Forh. Ot. (2000-2001) side 110-115
Forh. Lt. (2000-2001) side 8

Ved lov 9. mai 2003 nr. 31 ble § 1 femte ledd og § 6 a første ledd annet punktum tilføyd. Forarbeidene finnes i:

Ot.prp. nr. 116 (2001-2002)
Innst. O. nr. 60 (2002-2003)
Forh. Ot. (2002-2003) side 384-391
Forh. Lt. (2002-2003) side 27

Oversikt over sentrale rundskriv til offentlighetsloven

G-69/98 Innskjerping av praktiseringen av offentlighetsloven

G-8/2001 Lov 15. desember 2000 nr. 98 Om endringer i Offentlighetsloven og enkelte andre lover

G-18/2001 Sivilombudsmannens undersøkelse om praktisering av offentlighetsloven i Lillehammer og Trondheim kommune

Rundskrivene kan fås ved henvendelse til Justisdepartementet. De finnes også på www.odin.dep.no/jd/norsk/regelverk/rundskriv/index-b-n-a.html

