



ARBEIDSNOTAT ARBEIDSNOTAT

Forslag til ny lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

Knut Bratlie



Arbeidsnotater fra Høgskolen i Buskerud

Nr. 61

**Forslag til ny lov om rett til innsyn i dokument i offentlig
verksemd (offentleglova)**

Av

Førstelektor Knut Bratlie

Hønefoss 15.12.2005

HiBus publikasjoner kan kopieres fritt og videreformidles til andre interesserte uten avgift.

En forutsetning er at navn på utgiver og forfatter(e) angis- og angis korrekt. Det må ikke foretas endringer i verket.

ISSN 0807-447X

Innholdsfortegnelse

Innledning.....	5
Kapittel 1 Innledende bestemmelser	5
Formålet med loven § 1.....	5
Lovens virkeområde § 2.....	5
Kapittel 2 Hovedreglene om innsyn.....	10
Hovedregel § 3	10
Definisjoner § 4.....	11
Utsatt innsyn § 5.....	13
Forbud mot forskjellsbehandling § 6	15
Bruk av offentlig informasjon § 7	17
Hovedregel om gratis innsyn § 8.....	18
Rett til å kreve innsyn i en sammenstilling fra databaser § 9.....	20
Plikt til å føre journal. Tilgjengeliggjøring av journaler og dokument på Internett § 10.....	21
Merinnsyn § 11.....	23
Unntak for resten av dokumentet § 12	23
Kapittel 3 Unntak fra innsynsretten	24
Opplysninger som er underlagt taushetsplikt § 13	24
Dokument utarbeidet for egne saksforberedelse (organinterne dokument) § 14	24
Dokument innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen § 15.....	28
Innsyn i interne dokument hos kommunene og fylkeskommunene § 16.....	32
Unntak for visse dokument som gjelder Det Kongelige Hoff § 17.....	36
Unntak for rettssaksdokument § 18.....	37
Unntak for dokument som blir utvekslet under konsultasjoner med Sametinget m.m. § 19	37
Unntak av hensyn til Norges utenrikspolitiske interesser § 20.....	38
Unntak av hensyn til nasjonale forsvars- og trygghetsinteresser § 21	41
Unntak i visse budsjettsaker § 22	42
Unntak av hensyn til det offentliges forhandlingsposisjon m.m. § 23.....	42
Unntak for kontroll- og reguleringstiltak, dokument om lovbrudd og opplysninger som kan lette gjennomføringen av lovbrudd m.m. § 24	45
Unntak for ansettelsessaker m.m § 25.....	47
Unntak for eksamenssvar og karakterer m.m § 26.....	49
Forskriftshjemmel § 27	50
Kapittel 4 Saksbehandling og klage	51
Innsynskravet § 28	51
Hvilket organ som skal avgjøre innsynskravet mv.§ 29	51
Hvorledes organet skal gi innsyn § 30	52
Avslag og begrunnelse § 31	53
Klage § 32	54
Kapittel 5 Sluttbestemmelser	56
Ikrafttredelse og overgangsregler § 33.....	56
Endringer i andre lover § 34.....	56
Endringene i forvaltningsloven	56

Denne boken er et første utkast til kommentarutgave til den nye offentlighetsloven som vil bli vedtatt i løpet av 2006. Den er basert på Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) og Ot.prp. nr. 9 (2005-2006) og leseren vil kjenne igjen det meste fra proposisjonen. Men alt er omsatt til bokmål og jeg håper ikke mine kunnskaper i nynorsk har gjort at innholdet i loven blir endret. Boken er utarbeidet med sikte på undervisning på bachelorstudiet i juss og ledelse.

Innledning

Forslag til ny lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) ble fremsatt av Bondevik II-regjeringen 10.06.2005 og oversendt Stortinget. Stortinget rakk ikke å behandle forslaget i vårsesjonen og måtte etter Stortingets forretningsorden § 33 tredje ledd fremmes på nytt i den påfølgende valgperioden. Ny odelingsproposisjon ble fremlagt av Bondevik-II-regjeringen 07.10.2005. Det er bare gjort språklige endringer og nen få materielle endringer i den nye proposisjonen. Loven vil erstatte lov om offentlighet i forvaltningen av 19.06.1970 nr 69 (offentlighetsloven). Forarbeidene til loven finner en i Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) og Ot.prp. nr. 102 (2004-2005). Lovforslaget er planlagt ferdigbehandlet i Justiskomiteen før påske og behandlet i Stortinget i løpet av vårsesjonen 2006. Etter lovforslaget § 33 skal loven tre i kraft fra det tidspunktet Kongen bestemmer. Når loven vil tre i kraft er derfor uklart. Tidligst vil det neppe skje fra 01.01.07, sannsynligvis ikke før 1.6.2007.

Kapittel 1 Innledende bestemmelser

Formålet med loven § 1

Utgangspunktet og hovedregelen i loven er at alle og enhver om skal ha rett til innsyn i forvaltningens dokumenter. Regelen bygger på offentlighetsutvalgets forslag¹, men er noe utvidet når det gjelder hvilke hensyn som det kan legges vekt på ved avgjørelsen om offentlighet eller ikke.

Formålsbestemmelsen skal klargjøre lovens utgangspunkt og i tillegg markere verdien av prinsippet om rett til innsyn i saksdokumentene i forvaltningen. Bestemmelsen har både en symboleffekt og en pedagogisk funksjon. Samtidig vil formålsbestemmelsen ha en rettslig verdi ved tolkingen av de andre bestemmelsene i loven. Hvis disse hensynene foreligger, vil de kunne tillegges stor vekt i de tilfelle der det kan være tvil om hvor langt unntakene i loven rekker. Hensynene bak unntaksreglene er ikke nevnt i formålsparagrafen, men går fram enten direkte eller forutsetningsvis av unntaksreglene. Det forhindrer ikke at også hensynene som taler mot offentlighet kan trekkes inn ved lovtolkningen.

Ved vurderingen av om det skal gis merinnsyn etter § 11, er formålsbestemmelsen et av flere momenter det vil være grunn til å ta med i vurderingen.

Ordet «openheit» i formålsbestemmelsen er brukt for å understreke at reglene om dokumentinnsyn inngår som et av flere mekanismer som er med på å skape et åpent samfunn. Formuleringen «offentleg verksemd» innebærer en referanse til lovens virkeområde, jf. § 2. Hensynene som er tatt med i bestemmelsen, er det gjort nærmere rede for i proposisjonen punkt 3.3.

Lovens virkeområde § 2

Bestemmelsen erstatter § 1 i tidligere lov. Avgrensningen av begrepet selvstendig rettssubjekt skiller seg fra utvalgets forslag.

Første ledd regulerer hvilke virksomheter loven gjelder for.

¹ jf. NOU 2003: 30 s. 294 og s. 252

Bokstav a. Loven gjelder for staten, fylkeskommunene og kommunene. Dette tilsvarer avgrensingen i § 1 første ledd første punktum i tidligere lov. Loven gjelder dermed for alle organ som er en del av stat, fylkeskommune eller kommune. Hva som er et organ innenfor stat, fylkeskommune eller kommune, blir ikke regulert av § 2, men er noe som må avgjøres i forhold til de paragrafene som bruker begrepet organ, f.eks. §§ 3 og 14. Dette spørsmålet er tatt opp i merknadene til de aktuelle paragrafene. I motsetning til tidligere lov vil ikke selvstendige rettssubjekt kunne reknes som en del av stat eller kommune. De vil likevel kunne være omfattet av loven etter bokstav b, c eller d, se nedenfor.

Under bokstav a går også alle folkevalgte organ og politisk organer som regjeringen, fylkesting og kommunestyre utpeker. Dessuten omfatter den om administrative organ som departement, direktorat, fylkesmannsembete, regional statsadministrasjon og fylkeskommunal og kommunal administrasjon. Videre faller statlige og kommunale råd, utvalg og nemnder inn under loven. Dette gjelder uavhengig av om de er faste eller midlertidige, og om medlemmene er valgte, oppnevnte eller utnevnte. Offentlige institusjoner som skoler, universitet, høyskoler og sjukehus faller også inn under loven med mindre de er organiserte som selvstendige rettssubjekter. Det samme gjelder forvaltningsbedrifter og kommunale foretak som er opprettet etter kommunelova kapittel 11. Offentlige forskingsinstitusjoner som ikke er organiserte som selvstendige rettssubjekter, og andre statlige spesialorgan faller også inn under bokstav a.. Det vil for eksempel gjelde Norges forskingsråd, Likestillingsombudet og Barneombudet. For de organer som faller inn som er bokstav a, gjelder loven for hele virksomheten, ikke bare for myndighetsutøvelsen, men også for andre forvaltningsoppgaver, forretningsdrift, personalforvaltning, annen internadministrasjon m.m. Norske forvaltningsorganer i utlandet, f.eks. ambassader og andre utenriksstasjoner er likevel omfatta av lova. Internasjonale organisasjoner som Norge er medlem av, faller derimot utenfor loven.

Bokstav b. Loven omfatter også andre rettssubjekt som ikke er en del av stat, fylkeskommune eller kommune, i saker der de gjør enkeltvedtak eller utarbeider forskrifter. Dette viderefører § 1 første ledd tredje punktum i tidligere lov. Disse rettssubjektene vil bare være omfattet av loven for den delen av virksomheten som går ut på å gjøre enkeltvedtak eller utarbeider forskrifter. Andre deler av virksomheten faller utenfor. Eksempel på dette Det Norske Veritas, som er en privat stiftelse, i de tilfeller de treffer vedtak etter sjødyktighetsloven. Private skoler som fastsetter eksamens- og standpunkt karakterer i henhold til lov eller forskrift faller også inn under loven for denne del av virksomheten.

Bokstav c. Rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune har en eierandel som gir mer enn halvparten av stemmene i det øverste organet i rettssubjektet omfattes også av loven. Det vil for eksempel være virksomheter som er organiserte som selvstendige rettssubjekt, f.eks. aksjeselskap, ansvarlige selskap eller andre selskapsformer som blir regnet som selvstendige rettssubjekt. For rettssubjekt som går inn under bokstav a vil loven som hovedregel gjelde for alle deler av virksomheten og uavhengig av hva slags virksomhet rettssubjektet driver.. Unntatt er rettssubjekt som hovedsaklig driver næringsvirksomhet i direkte konkurranse med og på same vilkår som private, se § 2 første ledd andre punktum og andre ledd som er kommentert nedenfor.

Flertallet i offentlighetsutvalget forslø at stat eller kommune måtte eie det selvstendige rettssubjektet fullt ut eller i det alt vesentlige for at loven skulle gjelde. Skjæringspunktet skulle gå ved en eierandel på 90 prosent². Departementet mente imidlertid at det avgjørende ikke burde være hvor stor eierandel det offentlige har, men om det offentlige har en slik andel at han gir mer enn halvparten av stemmene i det øverste organet i rettssubjektet fordi en slik eierandel i praksis også vil gi halvparten av stemmene i det øverste organet. Dersom det gjelder et selskap der det ikke er knyttet stemmerett til en aksjeklasse, vil vilkåret likevel være

² NOU 2003: 30 s. 253 andre spalte

oppfylt dersom det offentlige eier så mange aksjer i en aksjeklasse som det er knyttet stemmerett til, at det gir et stemmeflertall. Dette gjelder selv om det offentlige eier mindre enn halvparten av alle aksjene i selskapet.

I tilfelle der flere fylkeskommuner og fylkeskommuner eller staten og en eller flere kommuner og fylkeskommuner ikke hver for seg har en eierandel som gir mer enn halvparten av stemmene i det øverste organet i rettssubjektet, men til sammen har en så stor eierandel, vil loven gjelde for det aktuelle rettssubjektet. Når en vurderer om kravet til eierandel er oppfylt, skal en altså legge sammen eierandeler som hører til staten og fylkeskommuner og kommuner. Bakgrunnen for dette er at det avgjørende er hva for bestemmende innflytelse det offentlige samlet sett har over et selvstendig rettssubjekt. Ved vurderingen av om vilkåret er oppfylt, kan det av samme grunn tas hensyn til eierandeler i et selvstendig rettssubjekt som er eid av et annet selvstendig rettssubjekt som går inn under bokstav c eller d i loven. Dersom f.eks. en kommune direkte eier aksjer i aksjeselskap A som gir 40 prosent av stemmene på generalforsamlingen i A, og aksjeselskap B der staten har en eierandel som gir mer enn halvparten av stemmene på generalforsamlingen eier aksjer i A som gir 11 prosent av stemmene på generalforsamlingen i A, vil aksjeselskap A bli omfattet av loven, ($40 + 11 = 51$ %).

Bokstav d. Hvis stat, fylkeskommune eller kommune har rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene i det øverste organet i rettssubjektet, faller rettssubjektet også inn under loven. Denne bestemmelsen tar særlig sikte på selvstendige rettssubjekter som ikke har eiere, f.eks. stiftelser. Den vil også gjelde selvstendige rettssubjekter med eiere der stat, fylkeskommune eller kommune har rett til å oppnevne medlemmer til det øverste organet selv om de ikke har eierandeler i rettssubjektet. Offentlighetsutvalget foreslo³ også her at skjæringspunktet skulle være alle eller en vesentlig del, dvs. 90 %, av medlemmene som ikke blir valgt av de ansatte. Det avgjørende måtte etter departementets oppfatning være om det offentlige har rett til å utnevne mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett i det øverste organet i rettssubjektet. En rett for det offentlige til å utnevne medlemmer uten stemmerett, f.eks. observatører, vil ikke være relevant. Som under bokstav b vil det avgjørende være hvilken bestemmende innflytelse det offentlige har over rettssubjektet. For rettssubjekt som er omfattet av bokstav c eller d, vil det avgjørende være om det offentlige etter en samlet vurdering samlet har rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett.

Unntak § 2.1.ledd 2. pkt: Rettssubjekt som hovedsaklig driver næringsvirksomhet. Loven gjelder likevel ikke for et selvstendig rettssubjekt som går inn under første ledd bokstav c eller d dersom rettssubjektet hovedsaklig driver næringsvirksomhet i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private. Offentlighetsutvalget (flertallet) foreslo at spørsmålet om rettssubjektet var konkurranseutsatt skulle knyttes til de ulike delene av virksomheten⁴.

Unntaket skulle således bare gjelde de deler av virksomheten som var konkurranseutsatt.. Etter departementet sitt forslag skal det i virksomheten sees under ett ved vurderingen av om den hovedsakelig driver næringsvirksomhet i direkte konkurranse med private. Dersom dette er tilfellet og virksomheten også driver på samme vilkår som private, vil hele virksomheten falle utenfor loven, selv om mindre deler av virksomheten ikke er utsatt for konkurranse. Motsatt vil loven gjelde for hele virksomheten selv om noen deler av virksomheten er konkurranseutsatt så lenge virksomheten ikke hovedsaklig driver næringsvirksomhet i direkte konkurranse med private.

Hva ligger i kravet om at rettssubjektet hovedsakelig må drive næringsvirksomhet i direkte konkurranse med private? Meningen har vært å videreføre de retningslinjene som er lagt til grunn ved vurderinga av konkurransemomentet i heilskapsvurderinga etter gjeldende rett. Vilkåret skal etter forarbeidene tolkes nokså strengt. Relevant konkurranse vil bare foreligge

³ NOU 2003: 30 s. 253–254

⁴ NOU 2003: 30 s. 252 og s. 254.

dersom virksomheten er utsatt for konkurranse innenfor hovedmarkedet sitt. Etter gjeldende rett har det f.eks. i forhold til Oslo Lufthavn Gardermoen AS ikke vært regnet som avgjørende at lufthavnen er utsatt for en viss konkurranse fra Sandefjord lufthavn Torp (som ikke er omfatta av gjeldende lov), dels fordi de to lufthavnene bl.a. på grunn av forskjell i lokalisering for en stor del av markedet ikke vil ha sammenfallende passasjergrunnlag og dels fordi talet på destinasjoner ut fra Torp er mye lavere enn ut fra Gardermoen. I forhold til Oslo Lufthavn Gardermoen AS vil det heller ikke være avgjørende at lufthavnen er utsatt for konkurranse fra lufthavner i utlandet om å fungere som transittlufthavn for interkontinentale flygninger, fordi dette ikke er noe hovedmarked for Oslo Lufthavn Gardermoen. Et annet eksempel på ei virksomhet som ikke kan sies å være utsett for direkte konkurranse, er en virksomhet som har faktisk eller rettslig monopol på å tilby en tjeneste i Norge, men der den norske markedet lovlig har mulighet til å kjøpe lignende tjenester fra utlandet, f.eks. gjennom Internett. At virksomheten må være utsett for direkte konkurranse fra private, skal tolkes slik at konkurranse fra andre virksomheter som er omfatta av offentlighetsloven, ikke vil kunne føre til at lova ikke gjeld. Grunngevinga for at konkurranse kan føre til at en virksomhet blir holdt utenfor lova, er omsynet til at virksomheten skal ha same rammevilkår som konkurrentene. Dette omsynet slår ikke til dersom også konkurrentene er omfatta av lova.

Et selvstendig rettssubjekt som driver næringsvirksomhet i direkte konkurranse med private, vil likevel omfattes av loven når virksomheten ikke blir drevet på same vilkår som private ellers. Noen slik begrensning var ikke med i offentlighetsutvalgsflertallet sitt forslag. Loven vil gjelde for rettssubjekt som det offentlige har gitt fordeler, f.eks. i form av subsidier, eller på andre måter er sikret inntekter som konkurrentene ikke har, selv om virksomheten er utsett for konkurranse fra private. I virkeligheten er dette vilkåret bare en presisering av konkurransevilkåret fordi en kan se det slik at det ikke foreligger noen virkelig konkurranse mellom aktører som ikke opererer på samme vilkår. Dersom en virksomhet uavhengig av konkurranse i hovedsak er sikret inntekter gjennom subsidier eller andre fordeler som er fastsatt av det offentlige, vil heller ikke grunnene som vanligvis tilsier at konkurranseelementet bør føre til at en virksomhet holdes utenom loven, gjøre seg gjeldende. Virksomheter som etter offentlig oppkjøp eller lignende blir omfattet av første ledd bokstav c eller d, er gitt en overgangsordning på 4 mnd etter at vilkårene etter bokstav c og d er oppfylt, jfr. § 2 første ledd tredje punktum. Grunnen er at et selvstendig rettssubjekt som blir omfattet av loven, får plikt til å føre journal for inn- og utgående dokument og derfor vil trenge noe tid på å områ seg og på å få plass nødvendige rutiner.

Det er etter andre ledd første punktum åpnet for å gi forskrifter som bestemmer at selvstendig rettssubjekt som omfattes av første ledd bokstav c og d, helt eller delvis faller utenom loven skal omfattes av loven. Vilket er at det må regnes som nødvendig ut fra hensynet til virksomhetens art, konkurransesituasjonen eller andre særlige forhold. Dette er et nokså strengt vilkår. Det er ikke tilstrekkelig at det vil påføre virksomheten avgrensede ulemper å være omfattet av loven. Ulempene må være kvalifiserte. Virksomhetens art vil for eksempel komme inn for virksomheter der forretningsmessige hensyn tilsier unntak selv om vilkåret i første ledd andre punktum ikke er oppfylt. Dette alternativet vil kunne bli brukt på selvstendige rettssubjekt som skal samarbeide tett med private aktører på typisk forretningsmessige område slik som (Petero AS) og Gassco AS⁵. Dette alternativet vil også kunne brukes for å gjøre unntak for visse deler av virksomheten i kulturinstitusjoner og program- og redaksjonsvirksomheten i NRK AS. Alternativet konkurransesituasjonen vil være aktuelt der det er nødvendig å gjøre unntak for klart avgrensede område av virksomheten i et selvstendig rettssubjekt som er utsatt for direkte konkurranse fra private, men uten at denne

⁵ Gassco AS eies 100 % av den norske stat. Selskapet er operatør for Gassled, et interessentskap som eies av olje- og gasselskapene på norsk sokkel. Gassco er også operatør for interessentskapene Haltenpipe, Norne gasstransportsystem, Zeepipe terminal i Belgia og Dunkerque terminal DA i Frankrike.

delen av virksomheten er så stor at unntaksvilkåret i første ledd andre punktum er oppfylt. Det siste alternativet, ”andre særlige forhold”, vil være aktuelt for virksomheter, f.eks. innenfor kulturområdet, som er så små at det vil være urimelig byrdefullt å etterleve offentlighetsloven. Det vil også være nærliggende å bruke dette unntaket for å gjøre unntak for selveiende rettssubjekt som er opprettet med private midler, men der stifteren likevel har fastsatt at det offentlige skal velge mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett i det øverste organet.

På samme måten kan det etter andre ledd andre punktum ved forskrift bestemmes at selvstendige rettssubjekt som ikke oppfyller vilkårene i bokstav c eller d eller som er unntatt etter første ledd andre punktum, likevel skal være omfattet av loven. Vilkåret er at de alt vesentligste dokumentene til virksomheten er unntatt fra innsyn og at i tillegg særlig tungtveiende hensyn må tilsier unntak også for de resterende dokumentene.

Offentlighetsutvalget foreslo en lignende regel, men vilkårene for å bruke hjemmelen er formulert vesentlig strengere. Det er ikke nok at ett av vilkårene er oppfylt. I kravet til vesentlighet ligger langt mer enn halvparten, Kravet om tungtveiende hensyn er tatt inn for å understreke at det bare er i heilt spesielle tilfelle at denne unntakshjemmelen kan brukes. Bestemmelsen tek særlig sikte på virksomheter som i hovedsak handler dokument som inneholder opplysninger det gjelder taushetsplikt for, f.eks. i kommunale barnevernsinstitusjoner som er organiserte som selvstendige rettssubjekt.

Loven gjelder i likhet med tidligere lov ikke for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre organ for Stortinget, jfr. § 2 tredje ledd.⁶ En har derfor ikke innsynrett i Stortingets dokumenter og eller hos organ for Stortinget. Det finnes egne regler om dokumentinnsyn hos disse.⁷ Men dokumenter som er sendt til eller mottatt fra Stortinget eller organ for Stortinget, vil en på vanlig måte kunne se hos de virksomheter som er omfattet av offentlighetsloven og har sendt eller mottatt dokumentet.

Loven omfatter heller ikke de oppgaver som organ har etter rettspleielovene, jfr. § 1 tredje ledd i tidligere lov. Men dette gjelder likevel ikke rettssaksdokument som forvaltningen utarbeider og mottar som part i en rettssak. Slikt dokument vil være omfattet av loven⁸.

Domstolenes oppgaver rettspleielovene er også unntatt fra loven. Men det gjelder ikke andre oppgaver som domstolene har f.eks. ansettelse, annen personalforvaltning, internadministrasjon, vigsler og notarialforretninger. Dokument som gjelder domstolens oppgaver som etter rettspleielovene eller som følger saksbehandlingsreglene i en av disse er derfor unntatt fra innsyn. Det vil for eksempel gjelder saksdokumenter i sivile saker og straffesaker. Oppgaver som. Men domstolene utfører også enkelte forvaltningsoppgaver etter rettspleielovene som det kan være naturlig at det gis innsyn i. Det gjelder for eksempel saker om fastsetting av gebyr, salær til forsvarer i straffesaker og til prosessfullmektiger under fri rettshjelpsordning og dødsfallsregistreringer m.m. Departementet vil gi en egen forskrift om dette som fastsetter at offentlighetsloven vil gjelde for slike dokumenter hos domstolene. Departementet har også varslet en forskrift om avgrensning av begrepet rettspleielover i tråd med den forskriften til den gamle loven⁹.

Dokumenter i saker som andre organ enn domstolene har etter rettspleielovene i egenskap av rettspleieorgan er også unntatt fra virkeområdet til offentlighetsloven, jfr. § 2, fjerde ledd

⁶ § 1 fjerde ledd i den gamle loven

⁷ Se lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen og stortingsvedtak 14. juni 2000 nr. 1076.

⁸ Jfr. utvalgets forslag NOU 2003: 30 s. 294 og s. 304 (§ 3) og s. 255- 256.

⁹ Forskrift 14. februar 1986 nr. 351 til offentlighetsloven punkt IV nr. 2. Rettsgebyrloven vil ikke bli med i den nye forskriften, men derimot lov 14. mai 2004 nr. 25 om voldgift som erstatter tvistemålsloven kapittel 32.

2.pkt.. Dette gjelder bl.a. dokument som gjelder forkynninger i Norge og utlandet som blir håndtert av forvaltningsorgan, lensmannsskjønn og saker som namsmennene håndterer etter tvangsfullbyrdelsesloven. Dokument som et forvaltningsorgan utarbeider eller mottar som part i en rettssak, vil derimot være omfattet av offentlighetsloven hos dette organet, men likevel ikke straffesaksdokument hos politiet og påtalemyndigheten, se merknadene til tredje punktum nedenfor. Offentlighetsloven gjelder i andre tilfelle der et forvaltningsorgan har utarbeidet eller mottak slike dokument i en annen egenskap enn som rettspleieorgan, f.eks. dersom dokumenta er mottatt til orientering eller dersom slike dokument blir utvekslet i forbindelse med at flere organ samarbeider om hvorledes forvaltningen skal opptre i en rettssak. Selv om slike dokument er omfattet av loven hos vedkommende organ, vil det være anledning til å gjøre unntak for slike dokument etter § 17.

Dokument som gjelder politiets og påtalemyndighetens oppgaver har etter straffeprosessloven er også unntatt fra loven, § 2 fjerde ledd *tredje punktum*. Straffesaksdokumenter vil derfor verken være omfattet av loven hos domstolene politiet eller påtalemyndigheten. Dokument i saker om erstatning for urettmessig straffeforfølgning, inndraging og andre saker som blir behandlet etter straffeprosessloven, omfattes heller ikke av offentlighetsloven hos politiet og påtalemyndigheten. Rettssaksdokument i sivile saker vil derimot være omfattet av loven også hos politiet og påtalemyndigheten dersom de i egenskap av part eller i annen egenskap enn rettspleieorgan utarbeider eller mottar slike dokument.

Loven gjelder også på Svalbard med mindre Kongen bestemmer noe annet¹⁰. Det betyr at en har innsyn i dokumenter i virksomheter der som omfattes av loven. I hovedsak vil det være deler Sysselmannens virksomhet. Adgangen til å gjøre unntak var ikke brukt etter den tidligere loven og vil derfor neppe heller bli aktuell for den nye.

Sjette ledd er tatt inn for å unngå konflikt med EF-direktiv 2003/98/EF om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor. For de virksomheter som omfattes av dette direktivet gjelder § 6, § 7 andre ledd, § 8 tredje ledd tredje punktum og fjerde og femte ledd, og § 30 første ledd tredje punktum og andre ledd, uavhengig av bestemmelsene i § 2. Bakgrunnen er at virkeområdet til dette direktivet er definert på en litt annen i § 2. Virkeområdet for loven direkte knyttet til direktivets sitt virkeområde. Direktivets virkeområde fremgår av artikkel 1 og 3 i direktivet.

Kapittel 2 Hovedreglene om innsyn

Hovedregel § 3

Hovedregelen er at saksdokument, journaler og liknende register for organet er åpne for innsyn for alle dersom ikke noe annet følger av lov eller forskrift gitt i medhold av lov. Dette viderefører dets om gjaldt etter tidligere lov¹¹ og svarer i hovedsak til det som offentlighetsutvalget foreslo.¹²

Etter *første punktum* gjeld innsynsretten saksdokument, journaler og lignende register for organet.

Begrepet saksdokument¹³ er nærmere definert i § 4 og det blir vist til merknadene til denne paragrafen. Journal sikter til den journalen som organet skal føre etter reglene arkivloven og – forskriften¹⁴ og er en oversikt over organets registreringer av en del opplysninger om inn- og

¹⁰

¹¹ Jfr. § 2 første ledd og delvis § 2 andre ledd første punktum i tidligere lov.

¹² NOU 2003: 30 s. 294 (§ 5), s. 304 (§ 5) og s. 256 flg.

¹³ Utvalgsflertallet brukte formuleringen «organets dokumenter»

¹⁴ Lov 4. desember 1992 nr. 126 om offentlig arkiv og forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlige arkiv.

utgående dokument. Liknende register vil for det første omfatte slike register som har en lignende funksjon som de egentlige journalene, f.eks. enklere postlister. For det andre vil dette omfatte andre former for saksoversikter og dokumentoversikter. Et eksempel på dette er såkalte sakskort, som er en oversikt over de dokumenta som finnes i en bestemt sak. I begge tilfella er det en forutsetning for at liknende register skal være underlagt innsynsrett, at de ikke inneholder andre opplysninger enn de som kan gå fram av den offentlige journalen. Møtekart til folkevalgte organ i kommuner og fylkeskommuner går inn under begrepet saksdokument og er derfor ikke særskilt nevnt i den nye loven. Av § 16 første ledd bokstav b i loven går det fram at det ikke kan gjøres unntak for slike dokument etter unntaket om interne dokument. Av dette følger det dermed indirekte at slike møtekart omfattes av hovedregelen om innsyn.

Unntak fra hovedregelen om innsynsrett, kan bare gjøres dersom dette følger av lov eller av forskrift gitt i medhold av lov. Dette samsvarer med tidligere lov¹⁵ En instruks om å gjøre unntak fra innsyn vil være uten virkning dersom den ikke har hjemmel i lov eller forskrift. På samme måte vil ikke en avtale, f.eks. med en som har sendt inn et dokument til organet, gi grunnlag for å gjøre unntak fra innsyn.

Innsynsretten etter første punktum gjelder for alle. Det betyr inn- og utlending og både fysiske eller juridiske personer som krev innsyn. Innsynsretten gjelder også for andre organ som er omfattet av loven.

Kravet om innsyn må rettes til det organet som har dokumentet eller journalene mv. som det blir krevd innsyn i, jfr. andre punktum.

Definisjoner § 4

Paragrafen definerer begrepet saksdokument og organ. Definisjonen er mer omfattende enn i tidligere lov § 3 og er mer utfyllende enn i offentlighetsutvalgets forslag. Dokumentbegrepet er definert som en del av det mer omfattende begrepet saksdokument. Med dokument er meint en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, fremvisning, overføring eller liknende. Tilføyelsen «eller liknande» er gjort for klargjøre at oppregningen ikke er uttømmende.

Dokumentbegrepet er teknologinøytralt og alle typer informasjon uten hensyn til hvorledes informasjonen er lagret eller hvorledes informasjonen kommer til uttrykk. Blant annet vil tekster, lyd, bilde, tegninger og modeller være omfattet av begrepet.

Hva som er ett dokument, vil være hva som kan sies å utgjøre en logisk avgrenset informasjonsmengde. Det avgjørende vil være hvilken informasjon som innholdsmessig hører sammen. Om et brev med vedlegg vil utgjøre ett dokument eller om vedleggene utgjør separate dokument, kan derfor ikke avgjøres på generelt grunnlag.

Innsynsretten er knyttet til begrepet "saksdokument" for et organ. Dette har to sider, en tidsmessig og en innholdsmessig avgrensning. Når det gjelder den tidsmessige avgrensningen, skilles det mellom dokument som organet mottar utenfra, og dokument som organet selv oppretter. Dokument som blir mottatt utenfra, er saksdokument fra det tidspunktet det er kommet inn til eller er lagd fram for organet. Dette er som i tidligere lov. Et dokument er kommet inn til eller er lagt fram for organet når det er mottatt per post, telefaks, elektronisk (per e-post) eller på annen måte. Et dokument som blir overlevert til en som er ansatt i organet, f.eks. i et møte eller i privat sammenheng, vil ha kommet fram til organet når vedkommende har brakt dokumentet til organet.

¹⁵ § 2 første ledd i tidligere lov.

Dokument som organet selv oppretter, regnes som saksdokument for organet, når dokumentet blir sendt ut av organet eller, dersom det ikke skjer, når dokumentet er ferdigstilt. Et dokument vil være sendt når det er sendt i posten, per telefaks, som e-post eller liknende. Dokumentet skal regnes som sendt selv om det ikke har komme fram til mottakeren. Dersom et dokument ikke blir sendt i vanlig betydning, men bare blir lagt ut i en database som også er tilgjengelig for de som er ment som mottakere av dokumentet, skal dokumentet regnes som sendt når det er lagt ut i databasen.

Dokument som ikke skal sendes ut, vil måtte regnes som ferdigstilt og dermed som saksdokument for organet når det ikke lenger er aktuelt å gjøre endringer eller tilføyelser i dokumentet. Her skiller forslaget seg fra tidligere lov, der slike dokument først blir regnet som saksdokument når saken som dokumentet er en del av, er ferdigbehandlet. Typiske eksempel på dokument som denne regelen vil gjelde for, er interne instruksjer, retningslinjer og liknende. Regelen vil også gjelde for notat som inneholder saksopplysninger, vurderinger og råd fra en avdeling eller en saksbehandler som blir sendt til ledelsen i organet, en annen avdeling eller en annen saksbehandler. Dersom slike dokument blir sendt videre for at det skal arbeides videre med dem, vil de likevel ikke kunne regnes som ferdigstilte. Selv om slike dokument etter forslaget vil være omfattet av hovedregelen om innsynsrett, vil det ofte være anledning til å gjøre unntak fra innsyn fordi dette vil være dokument utarbeidet til bruk for den interne saksforberedelsen i organet, se § 14.

Det er ikke nok at et dokument er kommet inn til eller at det er opprettet av organet for å kunne regnes som et saksdokument. I tillegg må det kreves at dokumentet innholdsmessig må gjelde ansvarsområdet eller virksomheten til organet. Dette fremgikk ikke av tidligere lov, men slik ble den likevel tolket. Kravet er tatt inn for å klargjøre at dokumentet må ha en innholdsmessig sammenheng med den virksomheten som organet driver for at det skal være underlagt innsynsrett.

Men det kreves ikke at dokumentet må gjelde en konkret sak i organet. Det er tilstrekkelig at dokumentet knytter seg til organets ansvarsområde eller til virksomheten mer generelt. Så lenge dette kravet er oppfylt, har det heller ikke noe å si at dokumentet ikke har vært gjenstand for noen virkelig saksbehandling i organet. Et dokument som bare er tatt orientering vil således kunne være et saksdokument for organet.

Hvorvidt dokumentet faktisk er journalført eller ikke, har ingen betydning for om dokumentet skal regnes som et saksdokument eller ikke.

Tredje ledd har en oppramsing av tilfeller der dokumentet ikke skal regnes som et saksdokument fordi innholdskravet ikke er oppfylt. Denne oppramsingen er ikke uttømmende.

Bokstav a

Etter skal dokument som inngår i bibliotek- eller museumssamling, ikke regnes som saksdokument for organet. For bibliotek og museum vil formålet med virksomheten nettopp gå ut på å gi allmennheten innsyn i samlingene, men på en annen måte enn offentlighetsloven legger opp til. Regelen vil likevel også gjelde i forhold til biblioteksamlinger hos bibliotek som bare de ansatte i organet eller en annen avgrenset gruppe skal dra nytte av.

Bokstav b

Omfatter dokument som private har overlatt til offentlige arkiv for oppvaring. Private har ikke plikt til å avlevere dokument til offentlige arkiv, samtidig som det kan være ønskelig at dette blir gjort. I slike tilfelle vil det gjøre seg gjeldende særlige arkivfaglige hensyn, og tilgjengelighet til slike dokument bør derfor utelukkende være regulert i lov 4. desember 1992 nr. 126 om offentlige arkiv.

Bokstav c

Dokument som er overlatt til et organ for offentliggjøring i et periodisk tidsskrift som blir gitt ut av organet er unntatt fra innsyn. Bestemmelsen tar sikte på dokument som blir mottatt for publisering.

Bokstav d

Omfatter aviser, tidsskrifter, reklamemateriell og liknende som organet mottatt uten at det er knyttet til en bestemt sak i organet. Denne bestemmelsen tar sikte på dokument som organet abonnerer på og mottar på annen måte uten tilknytning til saksbehandlingen i organet. Dersom organet derimot f.eks. mottar en kopi av en avisartikkel som vedlegg til et saksdokument, vil også kopien få ei slik tilknytning til saken at han må regnes som et saksdokument.

Bokstav e

Dokument som en medarbeider i et organ har mottatt i annen egenskap enn som ansatt i organet skal ikke regnes som saksdokument. Bestemmelsen tar sikte på dokument som utelukkende gjelder private forhold for vedkommende medarbeider. Det avgjørende er ikke om dokumentet er retta til vedkommende medarbeider, men hvilket innhold det har. Dersom dokumentet gjelder en sak organet arbeider med, eller inneholder opplysninger om et saksområde som organet har ansvaret for, skal det lite til for at et dokument som er rettet til en medarbeider i organet likevel må regnes som et saksdokument for organet. For eksempel vil et dokument som en ansatt eller politiker i organet har mottatt som privatperson bli regnet som et saksdokument for organet dersom det inneholder nye opplysninger som har noe å si for en sak organet har til behandling.

Dersom et dokument har en blandet karakter slik at det inneholder både private opplysninger og saksopplysninger, vil de delene som inneholder saksopplysninger, være omfattet av innsynsretten.

Dokument som blir sendt til og fra den politiske ledelsen i forvaltningsorgan reiser særlige spørsmål. Grensedragningen for hvilke dokumenter som er omfattet av innsynsretten er behandlet i St.meld. nr. 32 (1997–98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen s. 66. Det som der er sagt, vil også være retningsgivende for grensedragningen etter den nye loven. Når loven bruker begrepet ”organ”, så sikter det til alle typer virksomheter, herunder selvstendige rettssubjekt, som er omfattet av loven. Bakgrunnen for dette er at loven etter § 2 vil gjelde for mange selvstendige rettssubjekt, og at begrepet organ vanligvis bare blir brukt om virksomheter som er en organisatorisk del av stat og kommune. For ikke å gjøre loven for tunglest er likevel begrepet ”organ” gjennomgående brukt i loven.

Utsatt innsyn § 5

Paragrafen har regler som gir organet anledning eller plikt til å fastsette at innsyn først skal gjelde fra et senere tidspunkt enn det som følger av §§ 3 og 4. Første og andre ledd tilsvarer henholdsvis første og andre ledd i § 4 i tidligere lov, mens tredje ledd er nytt. De allmenne merknader fra departementet går fram av punkt 12.1.4. Forslaget til utvalget om utsatt innsyn går fram av NOU 2003: 30 s. 295 (§ 13), s. 305 (§ 9) og s. 263 følgende. Forslaget fra departementet skiller seg fra forslaga til utvalget.

Etter *første ledd* kan organet fastsette at det i en bestemt sak først skal være innsyn fra et senere tidspunkt i saksbehandlingen enn det som følger av §§ 3 og 4, såframt det er grunn til å tro at de dokumentene som foreligger, gir et direkte misvisende bilde av saken, og at innsyn derfor kan skade klare samfunnmessige eller private interesser.

Vilkåra for å usette innsynstidspunktet etter denne bestemmelsen er svært strenge. Det er for det første et vilkår at det er grunn til å tro at dokumentene som foreligger på tidspunktet da det er aktuelt å utsette innsynet, gir et direkte misvisende bilde av saken. Det er dokumentene i seg selv som må gi et misvisende bilde. At det er grunn til å tro at pressen eller andre uavhengig av innholdet i dokumentene vil gi en skjev fremstilling av saken, gir ikke grunnlag for å utsette innsynstidspunktet. Det er ikke tilstrekkelig at dokumentene gir et noe ubalansert

eller ikke et fullstendig bilde av saken. Det blir krevd at dokumentene gir et kvalifisert misvisende bilde. Det er det samlede inntrykket som dokumentene i saken gir som er avgjørende. Dersom et dokument i saken gir et klart misvisende bilde, men dette blir balansert gjennom de andre dokumentene i saken, vil det såleis ikke være anledning til å utsette innsynstidspunktet. Etter hvert som det kommer til flere dokumenter i saken, kan det være at dokumentene samlet sett ikke lenger gir et direkte misvisende bilde av saken, og det vil da ikke lenger være anledning til å utsette innsynet. I vurderingen av om dokumentene gir et direkte misvisende bilde, kan det ikke tas hensyn til at bildet blir balansert gjennom opplysninger som går frem av dokumenter det blir nektet innsyn i etter andre regler i loven. For det andre er det et vilkår at det er grunn til å tro at innsyn kan skade klare samfunnsmessige eller private interesser. Skadevirkningen må ha sammenheng med at dokumentene gir et direkte misvisende bilde av saken. Vil offentliggjøring føre til skade på slike interesser av andre grunner, vil det ikke være anledning til å utsette innsynstidspunktet. Skadevirkningene må gjelde klare samfunnsmessige eller private interesser. Dette innebærer at det må være konkret fare for ikke uvesentlige skadevirkninger på slike interesser. Vilklårene i bestemmelsen er som nevnt strenge. Det vil særlig være aktuelt å bruke denne bestemmelsen på et tidlig stadium i saker der noen retter grove beskyldninger mot en bestemt tjenestemann hos det offentlige eller mot private. Bestemmelsen vil også etter situasjonen kunne brukes på et tidlig stadium i tjenestemannssaker om avskjed o.l. og i ulike granskinger o.l.

Andre ledd svarer til bestemmelsen som ble tilføyd som § 4 andre ledd i tidligere lov så sent som ved lov 14. januar 2005 nr. 6. Etter denne bestemmelsen blir dokument som er utarbeidet av eller til Riksrevisjonen i saker som han vurderer å legge fram for Stortinget, først offentlige hos forvaltningen når saken er mottatt i Stortinget. Etter bestemmelsen er det en føresetnad for å kunne utsette innsynstidspunktet at Riksrevisjonen har gitt forvaltningsorganet varsel om at han vurderer å legge saka fram for Stortinget i samsvar med § 18 andre ledd andre punktum i riksrevisjonslova. Det er tilstrekkelig varsel dersom Riksrevisjonen ved oversending av ei sak har påført dokumenta påtegning om at De er unntatt fra innsyn etter riksrevisjonslova § 18 andre ledd. Dersom Riksrevisjonen ikke har gitt slikt varsel, vil ikke forvaltningsorganet ha anledning til å utsette tidspunktet for innsyn jamvel om Riksrevisjonen vurderer å legge saka fram for Stortinget. Har derimot Riksrevisjonen gitt slikt varsel, vil forvaltningen ha plikt til å nekte innsyn i saksdokumenta inntil saka er mottatt i Stortinget. Forvaltningen har altså ikke anledning til å utøve merinnsyn for slike dokument.

Plikten for forvaltningen til ikke å offentliggjøre slike dokumenter gjelder frem til saken er mottatt i Stortinget. Riksrevisjonsloven § 18 andre ledd krever ikke at Riksrevisjonen varsler forvaltningsorganet om at saken er mottatt i Stortinget. I praksis vil likevel forvaltningsorganet bli varslet i forbindelse med at Riksrevisjonen sender saken over til Stortinget. Selv om forvaltningsorganet ikke mottatt noe varsel fra Riksrevisjonen om at saken er sendt til Stortinget, vil forvaltningsorganet ikke lenger ha anledning til nekte innsyn i dokumenta med hjemmel i denne bestemmelsen etter at saken er mottatt i Stortinget. Dersom saken blir ferdigbehandlet uten å ha vært lagt frem for Stortinget, vil det ikke lenger være anledning til å nekte innsyn etter bestemmelsen etter at Riksrevisjonen har gitt forvaltningsorganet varsel om at saken er ferdigbehandlet. Dersom forvaltningen får krav om innsyn i korrespondanse med Riksrevisjonen etter at det har gått en viss tid uten at en har hørt noe mer om saken, må forvaltningen undersøke med Riksrevisjonen om saken er oversendt til Stortinget eller er ferdigbehandlet.

Tredje ledd gir anledning til å fastsette utsatt innsyn for et dokument inntil det har komme frem til den det tilhører, eller hendelsen der det skal offentliggjøres har funnet sted. Slik utsettelse av innsynstidspunktet kan bare skje dersom vesentlige private eller offentlige interesser tilsier det.

Bestemmelsen tar for det første sikte på å sikre at private i særlige tilfelle skal ha anledning til å gjøre seg kjent med et dokument som vedrører dem i særlig grad, før dokumentet blir gjort tilgjengelig for allmennheten. Bestemmelsen vil kunne brukes der utkast til granskingsrapporter eller endelige granskingsrapporter blir oversendt til dem granskingen gjelder eller pårørende. Etter dette alternativet vil innsyn kunne utsettes inntil dokumentet har kommet frem til vedkommende. Det er altså ikke tale om noe vesentlig utsetting av innsynstidspunktet.

For det andre tar bestemmelsen sikte på å verne om offentlige interesser i tilfelle der opplysninger skal offentliggjøres på et bestemt tidspunkt og det er mye om å gjøre at de ikke blir kjent før det. Eksempel på dette er dokument som avslører hvilket beløp regjeringen skal bevilge til den årlige TV-aksjonen.

Forbud mot forskjellsbehandling § 6

Paragrafen er ny og gjennomfører artiklene 10 og 11 i EUs direktiv 2003/98/EF om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor. Paragrafen slår fast at forskjellsbehandling er forbudt ved behandling av saker etter offentlighetsloven og i andre tilfelle der det blir gitt tilgang til informasjon, medregnet at det ikke er anledning til å avtale at noen skal ha enerett på tilgang til informasjon. Departementets allmenne merknader går frem av punkt 11.4. Offentlighetsutvalget vurderte ikke forholdet til direktivet. Paragrafen tilsvarende i hovedsak forslaget til § X1 fra flertalet i den interdepartementale arbeidsgruppen som utredet hvorledes direktivet burde gjennomføres og ytterligere tiltak for legge til rette for viderebruk, se rapporten «Fra bruk til gjenbruk» s. 84 følgende og s. 99.

Til forskjell fra de andre reglene i offentlighetsloven vil denne paragrafen og de andre paragrafene i loven som er gitt for å gjennomføre direktivet, ha et noe annet virkeområde enn reglene ellers i loven. Direktivet gjelder etter artikkel 1 nr. 2 bokstavene d til f ikke for dokument hos allmennkringkastinger, utdannings-, forsknings- og kulturinstitusjoner, samtidig som en del av disse virksomhetene vil være omfattet av offentlighetsloven. Av tredje ledd går det frem at paragrafen her ikke gjelder for virksomheter som ikke er omfattet av direktivet dersom ikke Kongen fastsatt annet i forskrift. På den andre siden vil direktivet i andre sammenhenger gjelde for virksomheter som ikke er omfattet av offentlighetsloven, jf. direktivet artikkel 2 nr. 1 og 2. Ved informasjonsutlevering fra slike virksomheter vil reglene i paragrafen her og reglene i de andre paragrafene i loven som er gitt for å gjennomføre direktivet gjelde, selv om reglene ellers i loven ikke gjelder for virksomheten, jf. loven § 2 sjettede ledd. Dette gjelder også når slike virksomheter leverer ut dokument uten at det skjer på grunnlag av innsynsrett.

Til forskjell fra de andre reglene i loven blir begrepet «informasjon» brukt i stedet for «saksdokument» i paragrafen her og i reglene i de andre paragrafene som er gitt for å gjennomføre direktivet. Bakgrunnen for dette er at dokumentbegrepet i direktivet nok er noe videre enn begrepet saksdokument, slik at det er nødvendig å bruke et annet begrep for å få frem at disse reglene gjelder også der det blir gitt ut informasjon som faller utenfor definisjonen i loven av saksdokument.

Den interdepartementale arbeidsgruppen har gitt slik utredning for forslaget som svarer til *første ledd* i lovforslaget fra departementet:

«Bestemmelsen forbyr forskjellsbehandling mellom sammenlignbare innsynskrav.

Innsynskrav med forskjellige formål, for eksempel der formålet med det ene kravet er kommersiell gjenbruk og formålet med det andre er ikke-kommersiell gjenbruk, trenger ikke å være sammenlignbare i bestemmelsens forstand og det kan dermed være adgang til forskjellsbehandling. Det kan imidlertid ikke kreves opplysninger om hva som er formålet

med et innsynskrav. Forskjellsbehandling på dette grunnlaget vil derfor være avhengig av at den som krever innsyn frivillig gir opplysninger om formålet. Forskjellsbehandling vil foreligge både når sammenlignbare innsynskrav behandles forskjellig med hensyn til om det overhodet gis tilgang til dokumenter og når de behandles forskjellig med hensyn til på hvilke vilkår eller hvordan det gis tilgang. Når det foreligger innsynsrett etter offentlighetsloven eller annen lovgivning, vil det allerede følge av de øvrige bestemmelsene i den aktuelle loven eller forskriften at alle som ber om det må få innsyn dersom det ikke finnes en unntaksadgang for det aktuelle dokumentet. Kan dokumentene unntas fra offentlighet, vil det likevel være adgang til å gi innsyn i den utstrekning dokumentene ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger, det kan med andre ord utøves såkalt meroffentlighet. Bestemmelsen i første ledd første punktum vil imidlertid være til hinder for at sammenlignbare innsynskrav forskjellsbehandles når det utøves meroffentlighet. Det vil si at hvis det først er utøvd meroffentlighet en gang, så må det også utøves meroffentlighet i forhold til sammenlignbare innsynskrav. Også i dag vil det følge av ulovfestede prinsipper at det ikke er adgang til å praktisere meroffentlighet ulikt i forhold til forskjellige aktører. Bestemmelsen bidrar imidlertid til å klargjøre dette prinsippet. Forbudet mot forskjellsbehandling er som nevnt også til hinder for at det gjøres forskjell med hensyn til vilkår og måten det gis tilgang til dokumenter på. Dette gjelder både i tilfeller hvor det foreligger innsynsrett og hvor det utøves meroffentlighet. Dette innebærer at hvis enkelte aktører gis innsyn på en bestemt måte eller i en bestemt form, kan ikke andre sammenlignbare innsynskrav behandles på en annen måte. Har for eksempel en aktør inngått en avtale med et organ om å få oversendt alle dokumenter av en bestemt type fortløpende uten å fremsette innsynskrav i hvert enkelt tilfelle, kan ikke sammenlignbare aktører deretter nektes samme service dersom de krever det. Hva som anses som sammenlignbare innsynskrav, må avgjøres etter en konkret vurdering. Sammenligningen er imidlertid ikke begrenset til samme sakfelt – det kan også trekkes vekslers til andre saks kategorier. I første ledd første punktum fremgår også et forbud mot å inngå avtaler som gir noen enerett til tilgang til dokumenter. Der det foreligger innsynsrett etter offentlighetsloven eller annen lovgivning, vil det følge allerede av de øvrige bestemmelser i den aktuelle lov eller forskrift at det ikke er adgang til å gi noen en enerett til tilgang til dokumenter så langt innsynsretten rekker. Også i tilfeller hvor det til tross for en unntaksadgang gis innsyn etter en meroffentlighetsvurdering, vil ulovfestede prinsipper i stor utstrekning være til hinder for at noen gis enerett til tilgang til dokumenter. Bestemmelsen bidrar imidlertid til å klargjøre dette. Videre vil den være til hinder for at utvalgte aktører får inngå avtaler om en særlig dokumenttilgang utover det som følger av offentlighetsloven eller annen lovgivning, for eksempel avtaler om fortløpende oversendelse av en viss type dokumenter uten at det er nødvendig å fremsette innsynskrav i det enkelte tilfelle. Hvis det skal ytes slik merservice, skal alle aktører stilles likt. I første ledd *annet punktum* er det presisert at det ikke representerer et gyldig grunnlag for forskjellsbehandling at et innsynskrav er fremsatt av en offentlig eller offentlig tilknyttet virksomhet når formålet med innsynskravet ikke har sammenheng med aktiviteter som er en del av virksomhetens offentlige oppgaver. Poenget er at offentlige og offentlig tilknyttede virksomheter skal behandles likt med andre aktører når de gis tilgang til dokumenter der formålet med å innhente dokumentene faller utenfor vedkommende virksomhets offentlige oppgaver. Motsatt vil det være adgang til å forskjellsbehandle offentlige eller offentlig tilknyttede virksomheter og andre aktører når en offentlig virksomhet har til formål å bruke dokumentene i aktiviteter som er en del av virksomhetens offentlige oppgaver.»

Andre ledd gjennomfører reglene i direktivet artikkel 11 nr. 2. Til forskjell fra den interdepartementale arbeidsgruppen som utredet hvorledes direktivet bør gjennomføres, gikk departementet inn for at reglene i direktivet artikkel 11 nr. 2 blir tatt inn i loven, og ikke i forskrifter.

Etter andre ledd *første punktum* er ikke forbudet mot enerettsavtaler i første ledd til hinder for at det gjøres slike avtaler dersom dette er nødvendig for å levere en tjeneste i allmennhetens interesse. Dette kan bl.a. være tilfelle der det ikke vil være regningsvarende å utvikle tjenester med basis i informasjonen dersom det er konkurranse, slik at det uten enerett ikke vil være noen aktører som vil tilby tjenester med basis i informasjonen.

Dersom det blir gjort avtaler om enerett etter første punktum, følger det av *andre punktum* at det hvert tredje år skal finne sted en fornyet vurdering av om vilkåret i første punktum er oppfylt. Dersom en ved en slik fornyet vurdering kommer til at vilkåret ikke lenger er oppfylt, må enerettsavtalen opphøre. Utformingen av eventuelle ennerettsavtaler må ta høyde for dette. Etter *tredje punktum* skal eventuelle enerettsavtaler som blir gjort i medhold av andre ledd, være offentlige. Dette innebærer at slike avtaler alltid skal være offentlige uavhengig av hva som følger av reglene i loven ellers.

I *fjerde punktum* er det presisert at det ikke i noe tilfelle kan gjøres avtaler om enerett til informasjon som allmennheten har rettskrav på innsyn i etter lov eller forskrift. Avtaler om enerett vil altså ikke kunne avgrense den innsynsretten andre har etter offentlighetsloven eller annet regelverk.

Bruk av offentlig informasjon § 7

Paragrafen er ny og slår fast at informasjon som det er gitt innsyn i, i utgangspunktet kan brukes til hvilket som helst formål. Departementet sine allmenne merknader går frem av punkt 11.4. Offentlighetslovutvalget fremmet ikke forslag om en slik bestemmelse, men et i hovedsak tilsvarende forslag ble fremmet av flertallet i den interdepartementale arbeidsgruppen som utredet hvorledes EUs direktiv 2003/98/EF om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor burde gjennomføres og ytterligere tiltak for å legge til rette for viderebruk, se § X 2.1 i rapporten «Fra bruk til gjenbruk» s. 99–100 og s. 86.

Første ledd slår fast at informasjon som det er gitt innsyn i etter offentlighetsloven eller annen lovgiving som gir allmennheten rett til innsyn i offentlig virksomhet, kan brukes til hvilket som helst formål som dersom ikke annen lovgiving eller en tredjepersons rett er til hinder for det. Direktivet krever ikke at viderebruk skal være tillatt. Denne regelen er derfor ikke noen følge av direktivet, men et tiltak som legger til rette for viderebruk ut over de kravene som følger av direktivet. Selv om gjeldende offentlighetslov ikke inneholder noen tilsvarende regel, vil det også etter gjeldende rett være anledning til å bruke informasjon det blir gitt innsyn i til hva som helst dersom ikke annet regelverk er til hinder for det. Bestemmelsen klargjør likevel dette utgangspunktet. flertallet i den interdepartementale arbeidsgruppen gir følgende utredning om deres tilsvarende forslag:

«I første ledd første punktum gjengis hovedregelen om at når det gis innsyn etter offentlighetsloven eller annen lovgiving som gir allmennheten innsynsrett kan dokumentet i utgangspunktet brukes til ethvert ønskelig formål. At dokumentene er offentlig tilgjengelig, for eksempel gjennom at de ligger ute på internett, likestilles i denne sammenheng med tilfeller hvor det er fremsatt et innsynskrav på vanlig måte. Bestemmelsen gjelder både i tilfeller der innsyn er gitt i medhold av offentlighetsloven og i tilfeller hvor innsyn er gitt i medhold av annen lovgiving om allmennhetens innsynsrett. Enkelte former for bruk kan være forbudt i lov eller i medhold av lov. De private aktørene har selv ansvaret for at bruken er i samsvar med gjeldende regelverk. Særlig åndsverkloven kan være til hinder for bruk av dokumenter – både dokumenter som skriver seg fra private og dokumenter som er produsert i det offentlige. At innholdet i dokumentet er underlagt vern etter åndsverkloven, er samtidig et eksempel på et tilfelle der tredjemanns rett vil være til hinder for gjenbruk. I slike tilfeller må bruken av dokumentet avklares med rettighetshaver. Det kan også tenkes at for eksempel en

sammenstilling av offentlige dokumenter i visse tilfeller kan stride mot straffelovens bestemmelser om ærekrenkelse eller rasisme. Personopplysningsloven er et annet eksempel på lovverk som kan begrense bruken.»

Andre ledd første punktum gjennomfører deler av direktivet artikkel 7 og artikkel 8 nr. 2. Bestemmelsen gjelder derfor bare for virksomheter som er omfattet av direktivet, jf, merknadene til § 6. Bestemmelsen slår fast at eventuelle standardlisenser om bruk av offentlig informasjon fra slike virksomheter skal være tilgjengelige i digitalt format og må kunne behandles elektronisk. Bestemmelsen innebærer ikke at forvaltningen har plikt til å utarbeide slike standardlisenser. Etter *andre ledd andre punktum* kan Kongen gi forskrift om at regelen i første punktum også skal gjelde for virksomheter som ikke er omfattet av direktivet, jf. merknadene til § 6 første ledd.

Hovedregel om gratis innsyn § 8

Paragrafen slår fast hovedregelen om at organet ikke kan kreve betaling for innsyn etter loven, og gir hjemmel til å fastsette forskrifter som gir anledning til å ta betalt i særlige tilfeller. Lignende regler følger av § 8 tredje ledd i gjeldende lov. Forslaget innebærer likevel at utgangspunktet om at innsyn er gratis kommer klarere til uttrykk, samtidig som forskriftshjemlene gir klarere rammer for når det kan kreves betaling og for hvor høye betalingsssatsene kan være. Reglene i tredje ledd andre punktum og fjerde til sjette ledd gjennomfører forskjellige regler om betaling i EUs direktiv 2003/98/EF om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor. Departementet sine allmenne merknader går frem av punkt 12.1.4 og punkt 11.4. Forslaget fra offentlighetslovutvalget som i hovedsak svarer til første til tredje ledd i departementet sitt forslag, går fram av NU 2003: 30 s. 298 (§ 35), s. 307 (§ 26) og s. 286. Forslaget som svarer til fjerde til sjette ledd fra flertalet i den interdepartementale arbeidsgruppen som utredet hvorledes direktivet burde gjennomføres, og ytterligere tiltak for å legge til rette for viderebruk, går frem av rapporten «Fra bruk til gjenbruk» s. 100 (§ X4) og s. 88–89.

Etter *første ledd* kan organet bare kreve betaling for innsyn etter offentlighetsloven dersom det har hjemmel i forskrift gitt i medhold av andre eller tredje ledd i paragrafen. Dette gjelder uavhengig av på hvilken måte innsyn blir gitt på, selv om dette fører til at organet blir påført vesentlige kostnader for å etterkomme kravet. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 30 første ledd andre punktum der hovedregelen er at den som krever innsyn har en ubetinget rett til papirkopi eller elektronisk kopi. Retten til kopi gjelder i motsetning til etter tidligere lov § 8 første ledd første punktum for et ubegrenset tall på kopier. Er det ikke gitt forskrifter som gir anledning til å kreve betaling for et stort antall på kopier, kan altså organet likevel ikke nekte å gi kopier under henvisning til at det vil bli for dyrt. Paragraf 8 vil ikke gjelde dersom innsynsretten er hjemlet i en annen lov. I slike tilfelle vil reglene om betaling i den andre loven fullt ut regulere i hvilken grad det er anledning til å ta betalt.

Det er bare forskrifter som er gitt med hjemmel i andre og tredje ledd i paragrafen her som kan gi grunnlag for å kreve betaling for innsyn. Forskrifter gitt med hjemmel i andre lover vil ikke gi anledning til å ta betalt der innsynsretten følger av offentlighetsloven.

Forskriftshjemler i nyere lover kan riktig nok gå foran bestemmelsen i første ledd i paragrafen her, men meningen er at det i fremtiden ikke skal bli gitt slike hjemler i andre lover.

Nåværende forskriftshjemler som gir anledning til å ta betalt, kan opprettholdes dersom de blir hjemlet i offentlighetsloven. Dette vil bli gjennomgått når det skal gis forskrifter til den nye loven.

Andre ledd første punktum inneholder en forskriftshjemmel som gir anledning til å gi forskrift som hjemler anledning til å ta betalt for avskrifter, utskrifter eller kopier. Den gir ikke

anledning til å ta betalt når det blir gitt innsyn på annen måte enn de nevnte, f.eks. ved gjennomlesing av dokumentet ved personlig oppmøte hos organet. Denne forskriftshjemmelen vil kunne brukes for å gi forskrifter om betaling for alle typer dokument som er omfattet av loven. Når det gjelder saksdokumenter som gjelder saker innenfor kjerneområdet til offentlighetsprinsippet, er det likevel en forutsetning at innsyn som den klare hovedregel skal være gratis også når dette skjer i form av at det blir gitt kopier mv. For slike dokument skal det bare kunne gis forskrifter som hjemler betaling i tilfeller der det blir krevd svære mengder kopier eller kopier til svært kostnadskrevede medium.

Andre ledd *andre punktum* slår fast at betalingssetningene som blir fastsatte i eventuelle forskrifter som blir gitt i medhold av andre ledd først punktum, skal settes slik at inntektene ikke blir høyere enn de faktiske kostnadene ved kopiering og utsending av dokument. I forskrifter etter andre ledd vil altså ikke betalingssetningene kunne fastsettes slik at organet får en fortjeneste når det gir innsyn. Det er bare anledning til å ta hensyn til kostnadene med selve kopieringen og utsending av dokumentene, det vil si kostnadene som går med til papir eller annet kopieringsmedium og til porto e.l. Betalingssetningene skal ikke ta hensyn til den tiden som går med til å finne frem dokumentene, vurdere om det skal gis innsyn, kopieringen og utsendingen. Å behandle innsynskrav er en integrert del av virksomheten i det enkelte organet på lik linje med andre gjøremål som forvaltningen har. Den enkelte brukeren av innsynsretten skal derfor ikke belastes med slike kostnader. For tilfelle der det blir gitt elektronisk kopi av dokument ved at dokumentet blir oversendt per e-post eller på tilsvarende kostnadsfri måte, vil det ikke være anledning til å gi forskrifter om at det skal kunne tas betalt fordi organet i slike tilfelle ikke vil bli påført noen kostnader ved å gi kopi.

Tredje ledd gir anledning til å fastsette forskrifter som gir hjemmel til å ta betalt når det blir gitt innsyn i informasjon som ikke vedrører kjerneområdet til offentlighetsprinsippet. Dette går fram ved at det bare kan bli gitt forskrifter om betaling når særlige forhold enten ved dokumentets art eller virksomheten gjør det rimelig. En sikter her for det første til dokument som blir utarbeidet for å dekke et kommersielt behov hos private, f.eks. bearbeidet eiendomsinformasjon som blir tilbudt til eiendomsmeglere og finansinstitusjoner. For det andre sikter en til informasjonsutlevering fra offentlige virksomheter som helt eller delvis skal drives på kommersiell basis, og der sal gav informasjon utgjør en del av inntjeningspotensialet. I begge tilfelle vil det dreie seg om virksomhet der informasjonsutleveringen har karakter av å være en tjenesteyting på linje med det som kan drives av private. Det blir understreket at bestemmelsen ikke hjemler forskrifter som gir rett til å ta betalt for innsyn i dokument som gjelder kjerneområdet for offentlighetsprinsippet, det vil si dokument som gjelder offentlig myndighetsutøvelse. Bestemmelsen gir også anledning til å gi forskrifter om betaling når innsyn blir gitt på annen måte enn ved avskrifter, utskrifter eller kopier.

Tredje ledd andre punktum fastsetter et tak for hvor høye betalingssetninger som kan fastsettes i forskrifter som blir gitt i medhold av tredje ledd første punktum. Denne bestemmelsen gjennomfører direktivet artikkel 6 og gjeld berre for virksomheter som er omfattet av direktivet, sjå sjette ledd. Eventuelle betalingssetninger i forskrifter etter første punktum må settes slik at de samlede inntektene ikke blir høyere enn de faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, og en rimelig avkastning av investeringene. Det kan selvsagt fastsettes lavere betalingssetninger enn hjemmelen gir anledning til. For virksomheter som er omfattet av loven, men ikke av direktivet, vil det i prinsippet kunne fastsettes forskrifter som gir anledning til å kreve høyere betaling enn det som følger av andre punktum, men i praksis vil det neppe være aktuelt.

Fjerde ledd gjennomfører også direktivet artikkel 6 og har sammenheng med at direktivet i forhold til en del virksomheter har et videre virkeområde enn offentlighetsloven, jf. merknadene til § 6. Bestemmelsen slår fast at den samlede inntekter ved

informasjonsutlevering fra virksomheter som ikke er omfattet av offentlighetsloven, men som er omfattet av annen lovgiving som gir allmennheten innsynsrett eller av direktivet, ikke må overstige de faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, og ei rimelig avkastning av investeringene.

Femte ledd gjennomfører direktivet artikkel 7. Etter femte ledd *første punktum* skal virksomheter som krever betaling for informasjon, offentliggjøre betalingsattsene i elektronisk form dersom det er mulig og formålstjenlig. Dette kan for eksempel skje ved at prisene blir lagt ut på nettsiden til virksomheten. Dersom virksomheten ikke har det nødvendige utstyret for å offentliggjøre betalingsattsene elektronisk, vil den ikke ha plikt til det. Etter femte ledd *andre punktum* skal virksomheter som krever betaling for informasjon på forespørsel gi opplysninger om grunnlaget for utregning av betalingsattsene og eventuelt hvilke faktorer som vil bli lagt til grunn for utrekningen i særlige tilfeller. Det sist nevnte tar sikte på tilfelle der det ikke er fastsatt betalingsatts på forhånd.

Sjette ledd fastsetter at bestemmelsene i tredje ledd *andre punktum* og fjerde og femte ledd bare gjelder for virksomheter som er omfattet av direktivet dersom ikke annet blir fastsatt i forskrift. Dette har sammenheng med at direktivet ikke gjelder for visse virksomheter som er omfattet av offentlighetsloven, se merknadene til § 6 første ledd.

Rett til å kreve innsyn i en sammenstilling fra databaser § 9

Paragrafen er ny og innfører en rett til å kreve at organet skal lage en sammenstilling av opplysninger som er lagret i databasene til organet for å etterkomme et innsynskrav. Departementet sine allmenne merknader går fram av punkt 12.1.4. Forslaget følger opp et forslag fra offentlighetslovutvalget, sjå NOU 2003: 30 s. 295 (§ 8) og s. 258–259. Etter gjeldende rett vil allmennheten bare ha rett til innsyn i dokument som eksisterer på innsynstidspunktet. Et organ vil aldri ha noen plikt til å utarbeide et nytt dokument for å etterkomme et innsynskrav. Denne paragrafen endrer dette ved at han gir rett til å kreve at forvaltningen skal lage en sammenstilling av opplysninger som finnes elektronisk lagret i databasene til organet for å etterkomme et innsynskrav. Gjennom ei slik sammenstilling vil det oppstå et nytt dokument i offentlighetslovens betydning. Dokumentet som oppstår gjennom ei slik sammenstilling, vil være underlagt de vanlige reglene om innsyn og unntak fra innsynsretten. Det vil si at dersom det som et resultat av sammenstillingen f.eks. går fram opplysninger som det kan gjøres unntak for § 21 i loven, så vil det kunne nektes innsyn i disse opplysningene på vanlig måte. Plikten til å vurdere merinnsyn etter § 11 vil likevel gjelde også i slike tilfeller. Dersom det blir bedt om at det skal lages en sammenstilling av opplysninger som det allerede i utgangspunktet skal eller kan gjøres unntak fra innsyn i, vil ikke organet ha noen plikt til å gjennomføre sammenstillingen dersom det ikke er aktuelt å utøve merinnsyn helt eller delvis.

Det er et vilkår for at organet skal ha plikt til å lage en slik sammenstilling at sammenstillingen kan lages av opplysninger som finnes elektronisk lagret i databasene til organet. Bestemmelsen gir altså ikke grunnlag for å kreve ei sammenstilling av opplysninger som ikke er lagra elektronisk. opplysningene som skal sammenstilles, må videre finnes i databasene til organet. Det kan ikke kreves at det skal lages en sammenstilling der opplysninger som finsnes i databaser som ikke tilhører organet, skal inngå. Det vil videre ikke være plikt til å lage en slik sammenstilling av opplysninger i dokument som ikke er omfattet av hovedreglene om innsynsrett i §§ 3 og 4 selv om dokumentene er lagret i databasene til organet.

Det er videre et krav at sammenstilling må kunne gjøres med enkle fremgangsmåter. Dette vilkåret peker på den arbeidsbyrden organet vil bli påført ved å lage sammenstillingen. Der

sammenstillingen utelukkende kan gjøres ved hjelp av databaserte løsninger som kan settes i gang ved hjelp av enkle kommandoer, vil vilkåret være oppfylt. Dersom derimot sammenstillingen krev mer tidkrevende manuelle operasjoner, f.eks. der en saksbehandler selv må gå inn og vurdere hvilke opplysninger som skal sammenstilles, vil ikke dette vilkåret være oppfylt. Paragrafen vil f.eks. kunne brukes i tilfeller der organet har databaserte løsninger som kan sette sammen statistiske opplysninger fra dokument som finnes i databasene til organet.

Plikt til å føre journal. Tilgjengeliggjøring av journaler og dokument på Internett § 10

Paragrafen fastsetter journalføringsplikt for alle organ som er omfattet av loven, og gir Kongen hjemmel til i forskrift å fastsette at organ som fører elektronisk journal, skal gjøre denne tilgjengelig på Internett. Paragrafen klargjør dessuten at et organ også har anledning til å gjøre saksdokument tilgjengelige på Internett, men dette er altså ikke noe organet har plikt til. Paragrafen er ny, bortsett fra første ledd, som er identisk med § 2 andre ledd tredje punktum i gjeldende lov. Departementet sine generelle merknader til andre og tredje ledd går fram av punkt 12.2.4. Forslaga fra offentlighetslovutvalget om disse spørsmåla går fram av NOU 2003: 30 s. 295 (§ 9) og s. 259–260. Andre og tredje ledd skiller seg fra de tilsvarende forslagene fra utvalget, jf. punkt 12.2.4.

Første ledd slår fast at organ som er omfattet av offentlighetsloven, skal føre journal etter reglene i arkivloven med forskrifter, jf. lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv og forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlige arkiv. Riktig nok følger plikten til å føre journal direkte av arkivforskriften, og i utgangspunktet har dermed regelen i offentlighetsloven bare en pedagogisk funksjon. Etter gjeldende rett var det likevel usikkert om arkivforskriften hadde et virkeområde som var like vidt som offentlighetsloven. Dessuten ble offentlighetsloven etter forslaget gitt et enda videre virkeområde enn tidligere. En egen regel i offentlighetsloven ville dermed sikre at journalføringsreglene også vil gjelde for virksomheter som ikke kommer inn under arkivforskriften. Andre regler i arkivloven med forskrifter vil selvsagt ikke gjelde i slike tilfelle.

Det nærmere innholdet i reglene om journalføring går frem av arkivforskriften kap. II B. Etter § 2–6 har organet plikt til å registrere i journalen alle inngående og utgående saksdokument som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Paragrafen åpner også for registrering av organinterne dokument, så langt organet finner dette tjenelig, jf. første ledd tredje punktum. Dette er dokument som et organ har utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse, og som ikke blir sendt ut av organet. Det er likevel plikt til å journalføre saksforslag med vedlegg som blir gitt til et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ. Hvilke opplysninger journalen skal inneholde, går ellers frem av arkivforskriften § 2–7.

Etter § 14 første ledd kan det gjøres unntak fra innsyn for organinterne dokument. Men dette gjelder ikke dersom dokumentet faller inn under en av kategoriene i § 14 andre ledd. Også slike dokument vil likevel være organinterne dokument som faller inn under § 2–6 første ledd tredje punktum i arkivforskriften, dvs. at organet ikke har plikt til å journalføre de.

Departementet la i proposisjonen derimot til grunn at det skal være journalføringsplikt for dokument som blir utvekslet innenfor kommune og fylkeskommune, og som det ikke kan gjøres unntak for etter § 14, jf. § 16. I forbindelse med det etterfølgende forskriftsarbeidet vil også arkivforskriften bli justert på dette punktet.

Andre ledd inneholder en forskriftshjemmel som gir Kongen anledning til å gi regler om at organ som fører elektronisk journal, skal gjøre denne allment tilgjengelig på Internett, og om

hvorledes dette skal gjennomføres. Bestemmelsen gir ikke hjemmel til å pålegge et organ å føre elektronisk journal. At journalen skal gjøres allment tilgjengelig, innebærer at han må være tilgjengelig for alle som har tilgang til Internett, ikke bare for pressen eller andre avgrensede grupper. Forskriftene kan også regulere hvorledes tilgjengeliggjøringen skal skje. Av hensyn til personvernet kan det f.eks. bli aktuelt å fastsette regler om avgrenset søkefunksjonalitet.

Tredje ledd regulerer i hvilken grad dokument kan gjøres allment tilgjengelige på Internett. I *første punktum* blir det slått fast at organet kan tilgjengeliggjøre dokument på denne måten, men med unntak for opplysninger som kommer inn under taushetsplikt i lov eller i medhold av lov. Alt etter tidligere gjeldende rett var det anledning til å legge dokument ut på Internett, men det var en del tvil om dette. Bestemmelsen vil dermed være med på å klargjøre rettssituasjonen. Bestemmelsen omfatter både dokument som det er innsynsrett i, og dokument som det kan gjøres unntak for, men som ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger. opplysninger som kommer inn under taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, vil det være forbudt å gjøre tilgjengelig. Dette følger direkte av taushetspliktsreglene. De andre opplysningene i et dokument som ikke inneholder taushetspliktige opplysninger, vil likevel kunne legges ut på nettet. Når det gjelder hva som ligger i formuleringen allment tilgjengelig, viste departementet til merknadene til første ledd.

Etter tredje ledd *andre punktum* kan Kongen i forskrift gi nærmere regler om tilgjengeliggjøring av dokument på Internett og om at visse typer personopplysninger og dokument som en tredjeperson har immaterielle retter til, ikke skal kunne offentliggjøres på denne måten. I medhold av denne bestemmelsen vil Kongen bl. a. kunne gi regler om avgrenset søkefunksjonalitet for å ivareta personvern hensyn, likeledes regler om at organ som legger ut visse dokument på Internett, skal opplyse hvilket kriterium som ligger til grunn for dette dokumentutvalget.

Det kan videre bli gitt forskrift om at det ikke skal være anledning til å gjøre tilgjengelig visse typer personopplysninger på Internett. personopplysninger skal her tolkes i samsvar med definisjonen i personopplysningsloven § 2 nr. 1. Forskriftshjemmelen tar sikte på tilfeller der slik offentliggjøring ikke vil være i tråd med personverndirektivet, eller der personvern hensyn ellers tilsier at opplysninger ikke bør legges ut på Internett.

Personopplysninger som blir reknet som ømtålige etter personverndirektivet, vil i stor grad være underlagt taushetsplikt etter norsk rett. Det vil likevel ikke alltid være slik, og det kan da være behov for regler som slår fast at det ikke er anledning til å gjøre opplysningene tilgjengelige elektronisk. Personverndirektivet vil derimot som oftest ikke være til hinder for elektronisk tilgjengeliggjøring av vanlige personopplysninger. EF-domstolen sin dom 20. mai 2003 (samordnede saker C-465/00, C-138/01 og C-139/01) *Rechnungshof* tyder likevel på at det i gitte tilfeller også kan være i strid med direktivet å offentliggjøre visse typer vanlige personopplysninger elektronisk. Rettssituasjonen er likevel uavklart. Det vil dermed være behov for forskriftsregulering, slik at det enkelte organ slipper å vurdere forholdet til personverndirektivet i hvert enkelt tilfelle.

Det kan også bli gitt forskrift som setter forbud mot å legge ut på Internett dokument som en tredjeperson har immaterielle retter til. Bakgrunnen for dette er at en del slike dokument kan utnyttes på en måte som krenker de økonomiske interessene til rettighetshaveren. I slike tilfelle vil det være fare for at rettene til tredjepersonen blir krenket dersom dokumentet er tilgjengelig på Internett. Dette kan f.eks. gjelde bestilte utredninger som også vil kunne brukes i kommersielle sammenhenger hos private. Ei rekke dokument som forvaltningen mottar fra private, vil det kunne være knyttet opphavsretter til, f.eks. søknader, argumentasjonsskriv i en sak, høringsuttalelser o.l. Slike dokument vil det til vanligvis ikke knytte seg økonomiske interesser til, og det er ikke aktuelt å forskriftsfeste at slike dokument ikke skal kunne legges ut på Internett.

Merinnsyn § 11

Bestemmelsen innebærer en videreføring og presisering av gjeldende rett. Departementet fulgte ikke opp forslaget fra utvalget om å erstatte plikten til å vurdere merinnsyn med en bestemmelse om plikt til offentliggjøring etter en interesseavveining, se NOU 2003: 30 s. 295 (§ 10), s. 104 følgende og s. 260 følgende. Merinnsynsregelen er drøftet i proposisjonen punkt 5.3.

Utgangspunktet for merinnsynsprinsippet er at det foreligger et dokument som det er anledning til helt eller delvis å nekte innsyn i. Dersom unntaket gjelder opplysninger som er underlagt taushetsplikt, jf. § 13 i utkastet, er det ikke aktuelt å gi merinnsyn.

I § 11 er det presisert at det skal gjøres en interesseavveining ved vurderingen av om merinnsyn skal gis. Dette gjaldt også etter tidligere lov, og endringen har til formål å klargjøre og presisere dette. Ved vurderingen av om en skal gi merinnsyn, skal en på den ene siden vurdere om de hensyn som ligger til grunn for unntaksbestemmelsen gjør seg gjeldende i det aktuelle tilfellet. Dersom de ikke gjør det, bør en gi innsyn. selv om hensynene gjør seg gjeldende, må en så vurdere hvilke hensyn som taler for å gi innsyn. I denne vurderingen vil en kunne se på formålsbestemmelsen i § 1, og på de konkrete hensyn som gjør seg gjeldende i det enkelte tilfellet. Dersom hensynene som taler for innsyn veier tyngre enn behovet for unntak, bør en gi innsyn.

Som etter gjeldende rett bør en i praksis når en vurderer et innsynskrav ta utgangspunkt i behovet for unntak, og vurdere om det foreligger et reelt og saklig behov for å nekte innsyn i dokumentet. Dersom et slikt behov gjør seg gjeldende, må en forsikre seg om at det er hjemmel for å gjøre unntak for dokumentet.

Unntak for resten av dokumentet § 12

I tidligere lov var det ikke noen generell regel om når det er anledning til å gjøre unntak for hele dokumentet når unntakstilfellet i utgangspunktet knytter seg til opplysninger. En slik regel var likevel å finne i tilknytning til unntakene i tidligere lov § 5 a og 6 a, men da med noe annerledes utforminger. Bestemmelsen skiller seg også fra forslaget fra offentlighetslovutvalget, jf. NOU 2003: 30 s. 295 (§ 11) og s. 262, som foreslo en regel om innsyn i resten av dokumentet når behovet for innsyn bare var knyttet til deler av det.

Departementets allmenne merknader går frem av punkt 5.4 ovenfor.

Etter § 12 er unntaket i utgangspunktet knyttet til opplysninger, og ikke til hele dokument, slik hovedregelen var etter tidligere gjeldende rett. Det er derfor i noen tilfeller behov for en bestemmelse om at en likevel kan gjøre unntak for hele dokumentet. Etter *bokstav a* i bestemmelsen er det tillatt å gjøre unntak for hele dokumentet dersom de delene som ikke faller inn under et unntak, alene vil gi et klart misvisende inntrykk av innholdet. Denne bestemmelsen tilsvarende § 5 a andre ledd og § 6 a andre ledd i tidligere lov.

Bokstav b er ny i forhold til tidligere gjeldende rett og gir anledning til å gjøre unntak for hele dokumentet dersom det vil være urimelig arbeidskrevende å skille ut de opplysningene som er omfattet av et unntak. Bestemmelsen vil til for eksempel kunne nyttes dersom det gjelder store dokumenter der de opplysningene som faller inn under et unntak, er spredd over hele dokumentet.

Bokstav c svarer til regelen i tidligere lov §§ 5 a og 6 a og gir anledning til å gjøre unntak for hele dokumentet dersom de opplysningene som er omfattet av et av unntakene, utgjør den største delen av dokumentet.

Kapittel 3 Unntak fra innsynsretten

Opplysninger som er underlagt taushetsplikt § 13

Bestemmelsen i første og tredje ledd erstatter henholdsvis § 5a og § 10 i tidligere lov, og svarer til forslaget fra utvalget, jf. NOU 2003: 30 s. 295 (§ 14) og s. 264. Andre ledd er nytt i forhold til tidligere gjeldende rett, og var heller ikke med i forslaget fra utvalget.

Bestemmelsen er kort omtalt i proposisjonen punkt 12.3.2.

Bestemmelsen slår i *første ledd* fast at opplysninger som er undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, er unntatt fra innsyn. Forvaltningen har plikt til å nekte innsyn i opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Dersom opplysninger er omfattet av en bestemmelse om taushetsplikt, vil det ikke under noen omstendigheter være anledning til å gi innsyn i opplysningene, heller ikke på grunnlag av bestemmelsen om merinnsyn i § 11.

For at forvaltningen skal ha plikt til å gjøre unntak for opplysningene etter bestemmelsen i § 13 første ledd, må taushetsplikten følge av lov eller av bestemmelser gitt i medhold av lov. Taushetsplikten som følger av instruks eller avtale vil ikke gi grunnlag for taushetsplikt etter § 13. Loven inneholder ikke selv noen bestemmelser om taushetsplikt, men det finnes en rekke bestemmelser som pålegger taushetsplikt ellers i lovverket. De mest sentrale reglene om taushetsplikt i forvaltningen står i forvaltningsloven §§ 13 følgende.

Unntaket i første ledd for opplysninger som er underlagte taushetsplikt i lov, vil på grunn av bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 1 ikke være til hinder for at en part får innsyn etter offentlighetsloven. Som det går fram av rundskriv G-28/98 fra

Justisdepartementet, vil bestemmelsene i forvaltningsloven § 19 gjelde analogisk når en part krever innsyn etter offentlighetsloven. Parten har dermed ikke rett til innsyn i opplysninger som er nevnt i forvaltningsloven § 19. Merinnsyn må likevel vurderes.

I *andre ledd* er det presisert at bestemmelsene i forvaltningsloven om taushetsplikt gir selvstendige rettssubjekt som er omfattet av virkeområdet til loven etter § 2 første ledd bokstav c eller d anledning til å gjøre unntak for opplysninger undergitt taushetsplikt i samme omfang som et forvaltningsorgan. Bakgrunnen for dette er at forvaltningsloven og taushetspliktreglene der ikke vil gjelde for slike virksomheter. Uten denne bestemmelsen ville dermed ikke disse virksomhetene hatt anledning til å gjøre unntak for opplysninger som ville vært underlagt taushetsplikt i et forvaltningsorgan.

I *tredje ledd* er det slått fast at når innsynskravet gjelder et dokument som inneholder opplysninger undergitt taushetsplikt, skal kravet sammen med en eventuell begrunnelse på oppfordring legges frem for den som har krav på taushet med en passende frist til å gi samtykke til at opplysningene blir gjorte kjent. Dersom den som har bedt om innsyn har gitt en begrunnelse for kravet, skal denne legges ved når kravet blir sendt til den som har krav på taushet. Dette siste er nytt i forhold til tidligere gjeldende rett og er i samsvar med et forslag fra offentlighetslovutvalget. Dersom vedkommende ikke svarer, skal dette regnes som nektning av samtykke. Bakgrunnen for bestemmelsen er at taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 a nr. 1 faller bort når den som har krav på taushet, samtykker. Forvaltningen har ingen generell plikt til å legge alle krav om innsyn i dokument som inneholder opplysninger undergitt taushetsplikt frem for den som er vernet av taushetsplikten. Denne plikten oppstår bare dersom den som har krevd innsyn ber om at kravet blir lagt frem for vedkommende.

Dokument utarbeidet for egne saksforberedelse (organinterne dokument) § 14

Paragrafen gir anledning til å gjøre unntak for organinterne dokument og erstatter § 5 første ledd i tidligere lov. Departementet sine allmenne merknader går fram av punkt 6.4.1. Selve unntaket for slike dokument går fram av første ledd. Første ledd er en videreføring av § 5 første ledd i tidligere lov. Andre ledd er nytt og regner opp visse dokument eller deler av dokument som det ikke kan gjøres unntak for etter paragrafen. Tredje ledd er også nytt og inneholder en forskriftshjemmel som gir Kongen anledning til å gi forskrift om at unntaket ikke skal gjelde for dokument som blir utvekslet innen statlige eller statlig tilknyttede organ. Den tilsvarende paragrafen i utkastet fra utvalgsflertallet er § 15, se NOU 2003: 30 s. 295–296 og s. 265 følgende. De forskjellige mindretallsforslagene finnes på s. 301 (§ 15) og s. 305 (§§ 10 og 11) i NOU 2003: 30.

Etter *første ledd* er det anledning til å gjøre unntak fra innsyn for dokument som et organ har utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse. Unntaksenheten er altså hele dokument, ikke bare de delene av et dokument som det vil kunne ha skadelige virkninger å gi innsyn i.

Dokumentet må være utarbeidet av organet selv for egen saksforberedelse i organet. Dermed blir det avgjørende hva som utgjør ett og samme organ. Meiningen er at det skal løses på same måten som etter tidligere gjeldende rett. I Veileder i offentlighetsloven fra Justisdepartementet (G-0354 B) s. 34 er det gitt slik utgreiing om dette:

«Det generelle utgangspunkt er at en organisasjon som utad framstår som en selvstendig enhet, må regnes som ett forvaltningsorgan. Foruten organiseringa 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 departementetsavdeling 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 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.»

Om utvalg og arbeidsgrupper mv. er det samme sted på s. 34–35 gitt en slik utredning «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 granskingskommisjoner, 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 tvilstilfelle 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.»

I forhold til departementene må utredningen ovenfor utdypes noe. Regjeringen som kollegium må således regnes som et organ. I forhold til dokument som gjelder utarbeidelse av regjeringsnotat, utkast til slike notat og andre utkast til dokument som blir utvekslet i samband med en regjeringskonferanse, må alle departementene som er involverte regnes som et og samme organ, slik at slike dokument vil være omfattet av første ledd. Det samme gjelder for dokument som blir utvekslet i forbindelse med saksbehandlingen i statssekretærutvalget og andre utvalg innen regjeringen.

Personer eller enheter som på permanent basis utfører sekretariatsfunksjoner for et organ, skal normalt regnes som en del av dette organet. Dette gjelder også dersom sekretariatet i visse saker har fått myndighet til å fatte avgjørelser.

Dersom et forvaltningsorgan eller et selvstendig rettssubjekt blir ledet av et kollegialt organ, f.eks. et råd eller et styre, må rådet eller styret regnes som en del av organet eller rettssubjektet.

Om en person som er midlertidig knyttet til et organ, f.eks. for å utføre et utredningsoppdrag, skal regnes som en del av organet eller som en ekstern oppdragstaker, vil avhenge av en konkret vurdering. Dersom personen er ansatt som arbeidstaker i organet, vil vedkommende alltid måtte regnes som en del av organet. Dersom det er tale om et oppdragsforhold, vil dette avhenge av oppdragets art, mandatet og hvilken grad av fortrolighet og internt samarbeid med organet som det er lagt opp til.

I noen sammenhenger vil ikke fast ansatte arbeidstakere i et organ bli regnet som en del av organet. Dette gjelder f.eks. i forhold til dokument som blir utvekslet med en arbeidstaker i saker om opprykk, oppsigelse o.l. Det samme gjelder reiseregninger eller i andre forhold der ansatte krever godtgjørelse eller refusjon. Korrespondanse med ansatte som gjelder spørsmål om hvorledes virksomheten skal drives, må derimot i utgangspunktet regnes som organintern. Dette kan likevel stille seg annleis dersom det oppstår sterk konflikt mellom den tilsette og organet.

Korrespondanse mellom en skole og elevene kan ikke regnes som organintern. Tilsvarende vil gjelde mellom et fengsel og de innsatte. Dette gjelder likevel ikke dersom personene opptrer på vegne av institusjonen som ledd i deres arbeid der.

Det er som hovedregel et vilkår at dokumentet ikke er sendt ut av organet. Dette henger sammen med at dokumentet må være utarbeidet for den interne saksforberedelsen i organet. Anledningen til å gjøre unntak vil gå tapt dersom dokumentet blir sendt ut av organet, enten i original eller i kopi, f.eks. til en som er part i saken. Det vil likevel fremdeles kunne gjøres unntak for et dokument selv om det blir sendt over til et annet organ i forbindelse med klagebehandling eller kontroll, f.eks. til Sivilombudsmannen, Riksrevisjonen eller en granskingskommisjon, eller til et organ som har en koordinerende rolle, slik f.eks.

Statsministerens kontor har i forhold til departementene eller Finansdepartementet i forhold til deres saker med økonomiske konsekvenser. Det samme gjelder dersom saken blir sendt over til et sideordnet organ for videre behandling, f.eks. på grunn av inhabilitet eller fordi parten har flyttet. At et dokument blir vist fram for utenforstående uten at vedkommende får et eksemplar av dokumentet, er heller ikke til hinder for at dokumentet fremdeles er omfattet av unntaket etter § 14.

Andre ledd regner opp visse dokument eller deler av dokument som ikke er omfattet av unntaket etter første ledd. Andre ledd gjør bare unntak fra første ledd. Slike dokument eller deler av dokument som er omfattet av andre ledd, kan det fremdeles gjøres unntak for etter andre unntaksregler i loven dersom vilkårene for det er oppfylte.

Etter *bokstav a* kan det etter første ledd ikke gjøres unntak for dokument eller del av dokument som inneholder organets endelige avgjørelse i en sak. Dette er i virkeligheten bare en presisering av første ledd, fordi den endelige avgjørelsen i en sak ikke vil være en del av saksforberedelsen. Heller ikke etter tidligere gjeldende rett ville det være anledning til å unnta

den endelige avgjørelsen i en sak etter dette unntaket. Bestemmelsen i bokstav a gjelder selv om den endelige avgjørelsen bare går frem av et dokument som elles har organintern karakter. Dette kan være tilfellet dersom avgjørelsen bare går frem av en påtegning på et ellers organinternt dokument. I slike tilfelle vil det ikke være anledning til å gjøre unntak for den delen av dokumentet der påtegningen går frem.

For at denne regelen skal være aktuell, må det være fattet en endelig avgjørelse i en sak. Det må trekkes en nedre grense for hva som i det hele skal regnes som en sak i forhold til bestemmelsen. Dersom «saka» bare går ut på at organet har bestemt seg for ikke å gå videre med en idé e.l. uten at det var en forespørsel utenfra som startet saksbehandlingen, eller uten at forvaltningen har trukket inn utenforstående, vil det ikke foreligge en endelig avgjørelse i forhold til bestemmelsen. Tilsvarende vil ikke konklusjoner i regjeringskonferanser eller i utvalg som er oppnevnte av regjeringen, bli regnet som endelige avgjørelser, slik at disse vil være omfattet av unntaket i første ledd. Dreier det seg derimot om avgjørelser som vil få direkte virkninger for private, f.eks. en avgjørelse om å avgrense tallet på dispensasjoner i et område eller i en tidsperiode, vil avgjørelser om dette være omfattet av bestemmelsen.

Etter *bokstav b* kan det etter første ledd ikke gjøres unntak for generelle retningslinjer for saksbehandlingen til organet. Det er ikke et krav at retningslinjene må være rettslig bindende for saksbehandlingen, men de må kunne ha innvirkning på behandlingen av saker i organet. Eksempel på hva som vil være omfattet av denne bestemmelsen, er generelt utformet skriv om hvorledes et regelverk skal tolkes, retningslinjer for utøvelse av skjønn etter et regelverk og retningslinjer for hvorledes sakene skal behandles, f.eks. saksbehandlingsfrister, hvilke opplysninger som skal innhentes o.l. Også etiske retningslinjer for behandlinga av saker er omfattet. Det gjelder ikke noe krav om at retningslinjene må ha innvirkning på om de vedtakene som blir fattet er gyldige, eller om den aktiviteten det er tale om er lovlig. Retningslinjer som gjelder behandlingen av en enkelt sak vil derimot ikke være omfattet av bokstav b.

Etter *bokstav c* vil ikke foredrag til saker som blir behandlet av Kongen i statsråd være omfattet av unntaket etter første ledd etter at saken er avgjort. Tidligere var slike dokument omfattet både av unntaket i § 5 første ledd og § 6 første ledd nr. 3 i dagjeldende lov (denne bestemmelsen er ikke videreført i loven). I praksis blir det likevel nesten alltid utøvet merinnsyn for foredragene etter at saken er behandlet i statsråd.

Etter *bokstav d* vil ikke presedenskort være omfattet av unntaket etter første ledd. Dersom kortet gjengir organinterne vurderinger, vil det likevel kunne gjøres unntak for kortet. Bestemmelsen snevrer inn unntaket for organinterne dokument. Presedenskort er en kortfattet beskrivelse av innholdet i et dokument. Slike kort blir ofte laget for at organet skal få en bedre oversikt over hva vedtak organet har fattet, hvilke uttalelser organet har gitt, osv. Slike kort vil ofte inneholde et kort sammendrag av fakta i saken, hvilke regler som er brukt, og begrunnelsen. Bestemmelsen slår fast at det ikke kan gjøres unntak for slike kort etter unntaket for organinterne dokument. Dersom presedenskortet sammenfatter innholdet i et organinternt dokument, eller dersom det ellers gir uttrykk for interne vurderinger som ikke har komme til uttrykk for omverdenen gjennom et annet dokument, vil presedenskortet likevel være omfattet av unntaket etter første ledd.

Presedenskort blir ofte samlet i et presedensregister. Dersom dette registeret blir ført elektronisk, følger det av § 9 i loven at det kan kreves innsyn i en sammenstilling av presedenskortene dersom det kan gjøres med enkle fremgangsmåter.

Tredje ledd inneholder en forskriftshjemmel som gir Kongen anledning til å gi forskrift om at unntaket i første ledd ikke skal gjelde for bestemte organinterne dokument som blir utvekslet innen bestemte statlige eller statlig tilknyttede organ. Bakgrunnen for denne bestemmelsen er at hensynene bak unntaket i første ledd ofte ikke vil gjøre seg gjeldende for dokument for den interne saksforberedelsen som blir utvekslet innenfor store organ. Noen tilsvarende

forskriftshjemmel fantes ikke i den gamle offentlighetsloven. Det kan bl.a. være aktuelt å bruke hjemmelen i forhold til dokument fra administrasjonen til styret i foretak etter helseforetaksloven og fra administrasjonen til kollegial enhet i universitet og høyskoler.

Dokument innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen § 15

Paragrafen regulerer unntaket for dokument for den interne saksforberedelsen til et organ som blir innhentet utenfra. Departementets allmenne merknader går fram av punkt 6.4.2. Første ledd regulerer unntaket for dokument for den interne saksforberedelsen som blir innhentet fra underordnet organ, og fra et departement til bruk i et annet departement. Andre ledd regulerer unntaket for råd og vurderinger som blir innhentet fra andre enn de som omfattet av første ledd. Tredje ledd slår fast at unntakene i første og andre ledd gjelder tilsvarende for dokument som gjelder innhenting av slike dokument som det kan gjøres unntak for etter paragrafen, og for referat fra møte mellom overordnet og underordnet organ, mellom departement og mellom et organ og noen som gir råd og vurderinger som nevnt i andre ledd. Paragrafen erstatter § 5 andre ledd i tidligere lov, men skiller seg fra den ved at unntaket for slike dokument er vesentlig snevrere gjennom at det er tatt inn et skadevilkår i paragrafen. I utkastet fra utvalgsflertallet var unntaket for slike dokument regulert i §§ 17 – 20, se NOU 2003: 30 s. 296 og s. 270 følgende. De forskjellige mindretallsforslagene finnes på s. 301–302 (§§ 15 og 17) og på s. 305 (§§ 12 – 14) i NOU 2003: 30. Bestemmelsen som ble vedtatt skiller seg i større eller mindre fra alle forslagene fra utvalget.

Etter *første ledd første punktum* kan et organ gjøre unntak fra innsyn for dokument som organet har innhentet fra et underordnet organ til bruk for den interne saksforberedelsen når det er nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser. Dersom vilkårene først er oppfylte er det anledning til å gjøre unntak for hele dokumentet, ikke bare for de delene av dokumentet som det er nødvendig å gjøre unntak for å sikre forsvarlige avgjørelsesprosesser. For at det skal være anledning til å gjøre unntak, er det for det første et krav om at dokumentet må være innhentet fra et underordnet organ.

Når det gjelder spørsmålet om hva som utgjør et organ, viser en til merknadene til § 14 første ledd.

Avgjørende for om et organ er overordnet et annet organ, er først og fremst om det har omgjørings- og instruksjonsrett i forhold til det andre organet eller kan pålegge det arbeidsoppgaver innenfor det aktuelle saksområdet. Ordinære direktorat vil være underordnet bestemte departement. Politidistriktene vil være underlagde Politidirektoratet.

Fylkesmannsembetene står i ei særstilling ved at de administrativt er underlagt Moderniseringsdepartementet, mens de på de ulike fagområdene som de håndterer vil være underlagt vedkommende fagdepartement.

Mange organ vil ha en uavhengig stilling i forhold til den øverste sentrale statsforvaltningen ved behandling av enkeltsaker. Dette gjeld bl.a. klageorgan og tilsynsmyndigheter. Dersom slike organ blir bedt om å utføre generelle utredningsoppgaver av organ som hører til den øverste statsforvaltningen, f.eks. i forbindelse med lovendringer innenfor det aktuelle området, vil de likevel i denne sammenhengen måtte regnes som underordnet organ.

Et organ skal ikke regnes som underordnet organ bare fordi det har lovbestemt plikt til å gi uttalelse i en sak, eller fordi uttalelse fra det aktuelle organet er viktig for å få saken forsvarlig opplyst.

Selvstendige rettssubjekt som er eid av stat, fylkeskommune eller kommune, eller som har annen tilknytning til stat, fylkeskommune eller kommune, skal ikke i noe tilfelle regnes som underordnet det organet de har tilknytning til i forhold til § 15.

Kommuner og fylkeskommuner kan aldri regnes som underordnet organ i forhold til statlige organ etter § 15. Generelt vil heller ikke et organ kunne regnes som underordnet et annet organ fordi det er underlagt kontroll- eller tilsynsmyndigheten til dette organet.

Dokument som blir innhentet fra sideordnede organ eller fra overordnede organ til bruk i et underordnet organ, vil heller ikke være omfatta av unntaket etter § 15. Det samme gjelder dokument som kommer fra partene i saken eller andre privatpersoner.

Dersom et departement samarbeider med et annet departement om en sak og innhenter dokument fra et underordnet organ, vil slike dokument også være omfattet av unntaket hos det andre departementet selv om dette ikke er overordnet senderorganet. Dette gjelder både dersom dokumentet blir sendt via det overordnede departementet, og dersom dokumentet blir sendt direkte til det andre departementet. I tilfelle der det ikke er anledning til å gjøre unntak for saksforberedende korrespondanse mellom to organ som samarbeider om en sak, f.eks. mellom to direktorat, vil det derimot ikke være anledning til å gjøre unntak for dokument som blir sendt til et av organene fra et organ som ikke er underordnet mottakeren, selv om avsenderen er underordnet organet mottakeren samarbeider med om saken.

Det er ikke noe krav om at organet må være direkte underordnet det organet som innhenter dokument.

For at det skal være anledning til å gjøre unntak er det for det andre et krav om at dokumentet må være til bruk for den interne saksforberedelsen i det overordnede organet. Dette innebærer at formålet med å innhente dokumentet i hovedsak var at det skulle brukes til saksforberedelsen. I enkelte tilfelle kan det være slik at det på et senere tidspunkt vil være aktuelt å sende et dokument som opprinnelig var ment for den interne saksforberedelsen, ut til andre, f.eks. som vedlegg til et annet dokument. I så fall vil det være anledning til å gjøre unntak for dokumentet inntil det blir sendt ut. Dersom det ikke foreligger holdepunkter for hva som var formålet med å innhente dokumentet, må vurderingen skje ut i fra hva som er vanlig praksis for vedkommende saks- eller dokumenttype. Årsmeldinger og rapporter fra underliggende organ vil f.eks. normalt være utarbeidet ikke bare med sikte på oppfølging hos det overordnede organet, og vil dermed ikke være omfattet av unntaket.

Et dokument vil ikke lenger være omfatta av unntaket dersom det blir sendt ut av organet, se merknadene til § 14 første ledd om den tilsvarende problemstillingen for organinterne dokument.

For det tredje er det et vilkår for å gjøre unntak at dokumentet må være innhentet av det overordnede organet, selv om ikke dette går frem av ordlyden, var et tilsvarende krav lagt til grunn etter tidligere gjeldende rett. Meningen med å ta dette inn i loven er bare å videreføre den praksis som har vært lagt til grunn etter tidligere gjeldende rett. For at dette vilkåret skal være oppfylt, må det aktuelle dokumentet normalt være innsendt etter oppfordring fra det overordnede organet. En slik oppfordring kan være skriftlig eller muntlig. Vilåret om at dokumentet skal være innhentet skal likevel ikke tolkes absolutt, men gir rom for en viss fleksibilitet. Dette gjelder særlig i tilfelle der det er et nært og regelmessig samarbeid mellom to forvaltningsorgan, og der det dermed i det enkelte tilfelle kan være noe tilfeldig hvor initiativet til å produsere et dokument ligger. F.eks. vil en stående instruks om å sende inn dokument til bruk for den interne saksforberedelsen i det overordnede organet, oppfylle vilkåret. I tilfelle der et overordnet organ oppfordrer til bistand fra et underordnet organ og det deretter blir utvekslet en rekke dokument mellom organene, vil også vilkåret være oppfylt selv om det overordnede organet ikke har bedt om å få hvert enkelt dokument. Vilåret om at dokumentet må være innhentet har til formål å avgrense mot dokument som underordnet organ oversender fullt ut av eget tiltak. Dersom det er tilfellet, vil det ikke være anledning til å unnta dokumentet selv om det først og fremst er utarbeidet i mottakerens interesse, f.eks. der et underordnet organ melder et lovbrudd som det overordnede organet har til oppgave å følge

opp. Vilkåret innebærer også at det ikke vil være anledning til å unnta et dokument fra et underordnet organ som setter i gang en saksbehandling hos et overordnet organ. Det er ikke nok for å gjøre unntak at de tre overnevnte vilkårene er oppfylte. Det blir i tillegg krevd at unntak er nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser. Dette vilkåret innebærer ei vesentlig innsnevring av unntaket i forhold til tidligere gjeldende rett. Vilkåret innebærer at det bare vil kunne gjøres unntak dersom det er fare for at innsyn vil skade den interne avgjørelsesprosessen hos mottakeren. Formålet med å ta inn dette vilkåret er at det bare skal være anledning til å gjøre unntak i tilfelle der hensynene bak dette vilkåret slår til.

Unntaket skal ikke bare verne om hensynet til å sikre forsvarlige avgjørelsesprosesser i den enkelte saken, men også på lengre sikt. Det vil derfor også være relevant å ta hensyn til at innsyn kan skade fremtidige interne avgjørelsesprosesser ved at organ en samarbeider tett med kan bli mer tilbakeholdne med å komme med frimodige råd og vurderinger.

Vilkåret vil kunne være oppfylt når det foreligger et tett samarbeid mellom organene. Det vil være tilfellet i situasjoner der organer utveksler utkast til det som skal være mottakerorganet sin endelige avgjørelse eller liknende i saken for å få merknader eller innspill.

Vilkåret vil ellers kunne være oppfylt der underordnede organ direkte gir råd og vurderinger om hvilken avgjørelse det overordnede organet bør fatte i en sak. Dette vil være tilfellet når et underordnet organ deltar i saksforberedelsen til et departement i saker som skal fremmes for Stortinget, behandles i regjeringen, av Kongen i statsråd eller på annen måte på politisk nivå. Også når underordnet organ deltar i saksforberedelsen i forbindelse med at statsråden skal svare på spørsmål fra Stortinget, holde en tale eller liknende, vil skadevilkåret ofte være oppfylt. For innspill og bidrag til taler gjelder dette mer generelt der innholdet i talen ellers vil kunne bli kjent før den er holdt, eller at ikke brukte innspill og bidrag ville bli kjent etter at talen er holdt.

I tilfelle der det ikke er tett samarbeid mellom organene og et underordnet organ gir råd og vurderinger i rene administrative og faglige spørsmål, vil det på den andre siden som oftest ikke være anledning til å gjøre unntak.

Dersom dokumentet bare inneholder generelle premisser som skal inngå i avgjørelsesgrunnlaget til mottakeren, f.eks. generelle utredninger av faktiske forhold eller av gjeldende rettstilstand, vil det derimot som hovedregel ikke være anledning til å unnta det. Dette gjelder selv om dokumentet skal brukes i saksforberedelsen i saker der det er et tett samarbeid mellom organene, og der et underordnet organ deltar i saksforberedelsen til departement i politiske saker mv. I særlige tilfelle kan det likevel være anledning til å gjøre unntak også for slike dokument, f.eks. dersom det går frem av sammenhengen at dokumentet skal brukes i arbeidet med å utforme et svar til Stortinget eller en tale.

Endelige konsekvensutredninger i enkeltsaker, jf. f.eks. plan- og bygningsloven kap. VII-a, står i en særstilling, og det vil ikke kunne gjøres unntak for slike.

Særlig i tilfelle der bare klart avgrensede deler av et dokument inneholder opplysninger som det er nødvendig å unnta fra innsyn for å sikre forsvarlige avgjørelsesprosesser, er det viktig å være oppmerksom på merinnsynsregelen i § 11. I slike tilfelle vil denne bestemmelsen gi organet en oppfordring til å utøve merinnsyn i de delene av dokumentet som det ikke er nødvendig å unnta av omsyn til den interne saksforberedelsen.

Etter første ledd *andre punktumer* det anledning til å gjøre unntak for dokument som et departement har innhentet fra et annet departement til bruk for si interne saksforberedelsen når det er nødvendig for å sikre interne avgjørelsesprosesser. Dette skadevilkåret innebærer en vesentlig innsnevring av unntaket i forhold til tidligere gjeldende rett. På same måten som etter første ledd gjelder unntaket hele dokument, ikke bare de delene av et dokument som det vil ha skadevirkninger å offentliggjøre. Vilkårene om at dokumentet må være innhentet og til bruk for den interne saksforberedelsen hos mottakeren, skal tolkes på samme måte som de

tilsvarende vilkårene i første punktum, se ovenfor. Vilkåret om at unntak må være nødvendig for å sikre forsvarlige avgjørelsesprosesser, skal òg i prinsippet tolkes på same måte som etter første punktum. På grunn av at det er et svært tett samarbeid mellom departementene i mange saker, og at departementene i stor grad håndterer saker som inngår i politiske prosesser, vil likevel dette vilkåret i praksis oftere være oppfylt for korrespondanse mellom departement enn for korrespondanse mellom overordnede og underordnede organ.

Andre ledd gir anledning til å gjøre unntak for deler av dokument som inneholder råd og vurderinger av hvorledes et organ bør stille seg i en sak, og som organet har innhentet til bruk for den interne saksforberedelsen, når det er påkrevd av hensyn til en forsvarlig ivaretagelse av det offentliges interesser i saken. Også på dette punktet representerer bestemmelsen en vesentlig innsnevring av unntaket i forhold til tidligere gjeldende rett. Bestemmelsen skiller seg også fra det som tidligere var gjeldende rett ved at det avgjørende for unntaket er innholdet i dokumentet, og ikke hvem det er innhentet fra.

I motsetning til første ledd gir andre ledd i utgangspunktet bare anledning til å unnta de delene av et dokument som oppfyller vilkårene i bestemmelsen. Dette er også en forskjell fra tidligere gjeldende rett der unntaket omfatter hele dokumentet.

Unntaket gjelder råd og vurderinger av hvorledes et organ bør stille seg i en sak. Dette omfatter råd og vurderinger av hvilke handlingsalternativ organet bør velge i en gitt situasjon, hvilken avgjørelse det bør treffe o.l., medregnet vurderinger om hvilke konsekvenser som vil materialisere seg ved ulike handlingsalternativ. Saksbegrepet skal i denne sammenheng tolkes vidt. Det kreves ikke at saken må ende opp i et bindende vedtak, slik at unntaket også vil være aktuelt i saker som går ut på å utarbeide handlingsplaner, stortingsmeldinger o.l.

Det vil ikke være anledning til å unnta uttalelser som ikke har karakter av råd og vurderinger av hvorledes organet bør stille seg. Dette innebærer at det som hovedregel ikke vil være anledning til å unnta de delene av et dokument som bare inneholder generelle premisser som skal inngå i avgjørelsesgrunnlaget til mottakeren, f.eks. generelle utredninger av faktiske forhold eller av rettsspørsmål. Dersom slike generelle utredninger er sammenvevd med råd og vurderinger av hvorledes organet bør stille seg, vil det likevel være anledning til å unnta de. Der dette gjør seg gjeldende for alle deler av dokumentet, vil det kunne gjøres unntak for hele dokumentet. Rettslige utredninger som gjelder enkeltsaker, er et eksempel på tilfelle der det ofte vil være en slik sammenveving av generelle utredninger om rettstilstanden, vurderinger av den enkelte saken og råd og vurderinger av hvorledes mottakeren bør stille seg, at det vil være anledning til å unnta hele dokument.

Også i andre tilfelle enn de overnevnte kunne gjøres unntak for hele dokumentet, dersom et av vilkårene i § 12 er oppfylt.

Endelige konsekvensutredninger i enkeltsaker, jf. f.eks. plan- og bygningsloven kap. VII-a, vil ikke være omfattet av unntaket.

Det er videre et vilkår for unntak at det er påkrevd av hensyn til en forsvarlig ivaretagelse av det offentliges interesser i saken. Det skal altså ikke bare tas hensyn til interessene til mottakerorganet, men det vil også gi anledning til unntak dersom innsyn vil skade interessene til andre offentlige organ som saken berører. At unntak må være påkrevd, er et nokså strengt vilkår. Dette innebærer at det må være en noenlunde reell fare for at det vil føre til skade av et visst omfang på de interessene bestemmelsen skal verne om. Om skadevilkåret er oppfylt, vil kunne stille seg ulikt ettersom tida går. Selv om en offentliggjøring på et tidspunkt kunne føre til skadevirkninger, trenger ikke det lenger være tilfelle når det har gått en viss tid, f.eks. vil det som oftest ikke ha skadevirkninger å offentliggjøre råd og vurderinger som gjelder forhandlinger etter at avtalen er inngått.

Også etter andre ledd gjeld det et krav om at dokumentet må være innhentet av mottakeren, og at dokumentet må være til bruk for den interne saksforberedelsen. Etter dette unntaket vil likevel kravet om at dokumentet må være innhentet, være mer absolutt enn det tilsvarende

vilkåret i første ledd, fordi det er spesielt upraktisk at noen gir slike råd og vurderinger som er omfattet av andre ledd uten at de er oppfordret til det. Når det gjelder kravet om at dokumentet må være til bruk for den interne saksforberedelsen, viser en til merknadene til første ledd første punktum.

Dersom først vilkårene i andre ledd er oppfylt, har det ikke noe å si hvem dokument er innhentet fra. Unntaket gjelder altså uavhengig av om dokumentet er innhentet fra et forvaltningsorgan eller fra private, og uavhengig av hvilken kompetanse avsenderen har. Unntaket vil i prinsippet også gjelde der det blir innhentet råd og vurderinger fra organ som er omfattet av første ledd, men dette vil ikke ha noe å si i praksis fordi unntaksvilkårene etter andre ledd er strengere enn i første ledd.

Etter *tredje ledd* gjelder unntakene i første og andre ledd tilsvarende for dokument om innhenting av dokument som nevnt i første og andre ledd, og innkallinger til og referat fra møte mellom overordnet og underordnet organ, mellom departement og mellom et organ og noen som gir råd og vurderinger som nevnt i andre ledd. Også etter gjeldende lov er det anledning til gjøre unntak for dokument om innhenting av slike dokument. Gjeldende lov gir likevel ikke uttrykkelig anledning til å gjøre unntak for innkallinger og referat fra møte mellom organ som nevnt i første og andre ledd, men det er lagt til grunn at dette vil følge av en tolking av tidligere gjeldende lov, slik at dette den nye bestemmelsen bare innebærer ei presisering.

At unntakene gjelder tilsvarende, vil si at skadevilkåret i første og andre ledd også gjelder for anledningen til å gjøre unntak for dokument om innhenting og for innkallinger til og referat fra møte. Dersom det ikke vil ha skadevirkninger som nevnt i første eller andre ledd om slike dokument blir offentliggjorte, vil det dermed ikke være anledning til å gjøre unntak.

Etter *fjerde ledd* gjelder ikke unntakene i paragrafen for dokument som blir innhentet som ledd i allmenn høring av en sak. Det vil si at uttalelser fra høringsinstansene i slike høringer ikke er omfattet av unntaket etter første til tredje ledd. Heller ikke dokument som blir sendt på høring, vil det kunne gjøres unntak for etter § 15. Dette gjelder både oversendingsbrevet og selve høringsdokumentet. Til forskjell fra tidligere lov er regelen utvidet slik at det heller ikke er anledning til å gjøre unntak for dokument som gjelder allmenn høring av enkeltsaker.

I mange tilfelle vil et spørsmål som er under utredning, bli lagt frem for andre offentlige instanser i andre sammenhenger enn ved den allmenne høringen. Etter utredningsinstruksen punkt 4.1 skal saker med økonomiske, administrative eller andre vesentlige konsekvenser for andre departement, legges frem for disse før saken blir sendt på høring. Utredningsinstruksen punkt 6.1 fastslår at utkast til meldinger og proposisjoner skal legges frem for Finansdepartementet og departement som saken tilhører før utkastet blir lagt frem for regjeringen. Utkast til odelstingsproposisjoner skal også etter utredningsinstruksen punkt 5.1 legges frem for Justisdepartementets lovavdeling for lovteknisk gjennomgåelse før de blir lagt frem for regjeringen. Disse tilfellene som er regulert i utredningsinstruksen er ikke allmenne høringer etter fjerde ledd. Det kan dermed gjøres unntak fra innsyn for dokument som blir lagt frem for andre departement etter disse reglene og for uttalelsene etter de allmenne reglene i første til tredje ledd.

Innsyn i interne dokument hos kommunene og fylkeskommunene § 16

Paragrafen er ny og regulerer rekkevidden av unntakene i §§ 14 og 15 for dokument som blir sendt mellom ulike deler innen kommuner og fylkeskommuner. Departement sine allmenne merknader går fram av punkt 7.4. Paragrafen skiller seg fra de ulike forslagene fra fraksjonene i offentlighetslovutvalget, men bygger på element fra flertallsforslaget og forslagene fra to av mindretallene.

Første ledd regner i bokstavene a til d opp visse dokument som det ikke kan gjøres unntak for etter §§ 14 og 15 selv om vilkårene i de paragrafene er oppfylt. Selv om det ikke kan gjøres unntak for disse dokumentene etter §§ 14 og 15, vil det kunne gjøres unntak for slike dokument etter §§ 13 og 17 følgende i loven dersom vilkårene i disse paragrafene er oppfylt. Første ledd *bokstav a* er ei videreføring av tidligere lov § 5 tredje ledd. Forslaget er i samsvar med det hele offentlighetslovutvalget gikk inn for. Denne bestemmelsen slår fast at det ikke kan gjøres unntak etter §§ 14 og 15 for saksforslag som blir gitt til et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ. Dette gjelder også for eventuelle vedlegg.

Bestemmelsen gjelder både for saksforslag med vedlegg fra administrasjonen til et folkevalgt organ og for saksforslag med vedlegg fra et folkevalgt organ til et annet. Begrepet folkevalgt organ skal avgrenses på samme måten som etter tidligere gjeldende rett. I kommuner der det er innført kommunal parlamentarisme, innebærer dette at kommunerådet («byrådet») skal regnes som et folkevalgt organ. Det vil si at det ikke kan gjøres unntak for saksforslag med vedlegg fra administrasjonen til kommunerådet etter §§ 14 og 15. Dersom kommunen har organisert seg slik at de enkelte medlemmene av kommunerådet har fått tildelt et lederansvar for deler av administrasjonen, vil dette likevel stille seg annerledes. I slike tilfelle vil det kunne gjøres unntak for dokument fra den delen av administrasjonen en kommuneråd er ansvarlig for til vedkommende kommuneråd etter unntaket for organinterne dokument. Samtidig vil regelen om at det ikke kan gjøres unntak for saksforslag med vedlegg gjelde for dokument fra den enkelte kommuneråd til kommunerådet.

Første ledd *bokstav b* slår fast at sakliste til møte i folkevalgt organ i kommuner og fylkeskommuner ikke er omfattet av unntaket etter §§ 14 og 15. Bestemmelsen er en videreføring av § 2 andre ledd andre punktum i tidligere lov. Ingen av fraksjonene i offentlighetslovutvalget gikk inn for å ta med ei uttrykkelig bestemmelse om dette i loven. Hele utvalget mente likevel at saklistene fremdeles skulle være offentlige. Departementet meiner at det er grunn til å slå dette fast i loven.

Etter første ledd *bokstav c* kan det ikke nektes innsyn i dokument som blir sendt fra eller til kommunale eller fylkeskommunale kontrollutvalget, revisjonsorgan og klagenemnder i forbindelse med behandling av klagesaker. Også etter tidligere gjeldende rett blir disse enhetene regnet som egne organ i forhold til unntaket for organinterne dokument. På grunn av karakteren til oppgavene deres, kan de heller ikke ses på som underordnede organ i forhold til andre enheter i kommunen. Det vil heller ikke være særlig praktisk at disse enhetene gir slike råd og vurderinger som det kan nektes innsyn i etter § 15 andre ledd, bortsett fra at dette kan være aktuelt for kontrollutvalg og revisjon i forhold til kommunestyret, men slik korrespondanse bør likevel som hovedregel være offentlig. Hele offentlighetslovutvalget var enig om at disse enhetene skulle ses på som egne organ i forhold til unntaket for organinterne dokument, men løsningene med hensyn til hvorledes dette skulle komme til uttrykk i loven var ulike i forslagene til de forskjellige fraksjonene.

Bestemmelsen gjelder for alle dokumenter som blir sendt fra kontrollutvalget, revisjonsorganet og klagenemnder til andre enheter i kommunen. For dokument som blir sendt fra andre enheter i kommunen til kontrollutvalget, revisjonsorganet eller klagenemnder, gjelder bestemmelsen bare for dokument som er utarbeidet med det formål at de skal oversendes dit. Ellers organinterne eller andre interne dokument, det vil si dokument som er utarbeidet uavhengig av kontroll-, revisjons- eller klagesaker, som blir oversendt fra en kommunal enhet til kontrollutvalget, revisjonsorganet eller en klagenemnd, kan det således fremdeles gjøres unntak for etter oversendelsen. Dette er i tråd med det som gjelder i staten. I første ledd *andre punktum* er det presisert at unntaket i § 14 likevel gjelder for dokument som blir utvekslet mellom kommunale og fylkeskommunale kontrollutvalg og sekretariatet til utvalget. Bakgrunnen for dette er at kontrollutvalget skal ha et eget sekretariat som skal være

uavhengig av resten av kommuneadministrasjonen. Kontrollutvalget med tilhørende sekretariat skal altså regnes som ett organ i forhold til første ledd bokstav c.

Etter første ledd *bokstav d* kan ikke unntakene i §§ 13 og 14 brukes i saker der en enhet i kommunen opptrer som ekstern part i forhold til en annen enhet i kommunen. Denne bestemmelsen tar sikte på tilfelle der en enhet i kommunen opptrer på samme måten som en utenforstående i forhold til en annen enhet i kommunen, f.eks. der skoleetaten søker plan- og bygningsetaten om byggetillatelse for å føre opp en ny skole. Bestemmelsen er i samsvar med tidligere gjeldende rett og forslaget til lovutvalget. Verken etter tidligere gjeldende rett eller i noen av forslagene fra lovutvalget gikk dette uttrykkelig frem av loven. Departementet mente på sin side at det ville kunne virke klargjørende dersom dette ble presisert i selve loven.

Andre ledd slår fast at unntaket i § 14 ikke gjelder for dokument som blir sendt fra eller til et kommunalt særlovsorgan eller et kommunalt foretak etter kommuneloven kap. 11. Slike dokument kan det gjøres unntak for etter § 15 og de andre unntakene i loven. Unntaket i § 15 første ledd vil på samme måte som ellers bare være aktuelt der det foreligger et over- og underordningsforhold mellom enhetene som utveksler dokument, og de andre vilkårene for unntak i paragrafen er oppfylte. Unntaket i § 15 andre ledd vil kunne brukes uavhengig av hvorledes de organisatoriske forholdene mellom enhetene som utveksler dokument er. Første alternativ i andre ledd slår fast at det ikke kan nektes innsyn i dokument som blir sendt fra eller til et kommunalt særlovsorgan etter § 14 i loven. Dette er i samsvar med tidligere gjeldende rett og det hele offentlighetslovutvalget gikk inn for. I tidligere lov § 5 gikk dette likevel ikke frem av ordlyden i loven.

Kommunale særlovsorgan er organ som er opprettet i medhold av en særlov og ikke på grunnlag av kommuneloven. Eksempel på et særlovsorgan er det faste utvalget for plansaker i kommunen (jf. plan- og bygningslovaen 14. juni 1985 nr. 77 § 9–1 andre punktum).

Administrasjonen til et særlovsorgan blir regnet som en del av særlovsorganet. De særlovsorganene som finnes i dag, har likevel stort sett ikke noe egen administrasjon, men er knyttet til den samlede administrasjonen i kommunen. Det må derfor skilles mellom dokument som administrasjonen utarbeider for særlovsorganet, og andre dokument. Denne bestemmelsen vil ikke gjelde for dokument som administrasjonen ikke har utarbeidet for særlovsorganet.

Bestemmelsen innebærer bare at det ikke kan gjøres unntak for korrespondanse mellom særlovsorgan og andre enheter i kommunen etter § 14. Dersom et særlovsorgan utveksler dokument med en enhet i kommunen som må ses på som overordnet organ i forhold til særlovsorganet, vil unntaket i § 15 første ledd kunne brukes dersom det dreier seg om dokument som blir innhentet til bruk for saksforberedelsen i det overordnede organet og unntak er nødvendig av hensyn til forsvarlige interne avgjørelsesprosesser. Også de andre unntakene i loven vil kunne brukes for slike dokument dersom vilkårene i disse er oppfylte. Andre alternativ i andre ledd tar sikte på kommunale foretak etter kommuneloven kapittel 11. Disse må regnes som en del av kommunen, og ikke som egne rettssubjekt. Etter tidligere gjeldende rett kunne det være noe tvilsomt om dokument som blir utvekslet mellom andre deler av kommunen og kommunale foretak etter kommunelova kapittel 11, var omfattet av unntaket for organinterne dokument. Et samlet lovutvalg gikk inn for å klargjøre at slik korrespondanse ikke skulle regnes som organintern.

Kommunale selskap som er organiserte etter aksjeloven, allmennaksjeloven, selskapsloven eller lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskap, er selvstendige rettssubjekt og skulle verken etter tidligere gjeldende rett eller slik bestemmelsen som nå lyder regnes som en del av kommunen. Siden slike selskap er selvstendige rettssubjekt, vil det heller ikke være anledning til å gjøre unntak for dokument som blir utvekslet mellom slike selskap og kommunen etter § 15 første ledd.

Dersom administrasjonssjefen som ledd i kontrollen av et kommunalt foretak etter kommuneloven kapittel 11, får oversendt dokument som må regnes som organinterne i foretaket, vil det framleis kunne gjøres unntak for slike dokument etter § 14 i tråd med det som ellers gjelder der slike dokument blir oversendt til kontroll- eller klageorgan.

Om administrasjonssjefen skal regnes som overordnet organ i forhold til kommunale foretak, jf. § 15 første ledd, vil avhenge av om korrespondansen gjelder en sak der administrasjonssjefen har utsettende veto, jf. kommuneloven § 72.

Etter *tredje ledd* gjeld unntaket i § 14 som hovedregel ikke for dokument som blir sendt fra eller til et kommunal eller fylkeskommunal enhet på område der enheten har selvstendig avgjørelsesrett. Etter tidligere gjeldende rett ville det være anledning til å gjøre unntak for slik korrespondanse som organintern dersom ikke noen av unntakene fra hovedregelen om at kommunen skal ses på som et organ komme inn, jf. punkt 7.1. Forslaget vil føre til en vesentlig utvidet innsynsrett i kommuner og fylkeskommuner, fordi det vil innebære at det ikke lenger kan sies å være noen hovedregel om at kommuner og fylkeskommuner skal regnes som et organ i forhold til unntaket for organinterne dokument. Flertallet og to av mindretallene i offentlighetslovutvalget gikk også inn for løsninger som gikk ut på å dele kommunen inn i enheter som skal regnes som egne organ i forhold til unntaket for organinterne dokument utover det som følger av første og andre ledd. Den nærmere utformingen av forslaget til departementet skiller seg likevel fra forslagene til de tre fraksjonene i utvalget.

Hva som skal sies å utgjøre en enhet som skal regnes som et eget organ i forhold til § 14, skal avgjøres ut fra om enheten har selvstendig avgjørelsesrett. Det avgjørende er altså om enheten har fått delegert avgjørelsesrett innenfor sitt område. Dersom det er tilfellet, vil den aktuelle enheten måtte regnes som en enhet som skal ses på som et eget organ i forhold til unntaket for organinterne dokument. Dette vil likevel bare gjelde i forhold til dokument i saker som gjelder saksområde der enheten har selvstendig avgjørelsesrett. Dersom dokumentene først vedrører saker der enheten har selvstendig avgjørelsesrett, vil dette være avgjørende, ikke om det er aktuelt for enheten å fatte noen avgjørelse i den konkrete saken. I generelle saker der enheten ikke har avgjørelsesrett, f.eks. i saker om planer, det kommunale budsjettet, regnskap og tilsetninger, vil korrespondanse mellom enhetene og andre deler av kommunen være omfattet av unntaket for organinterne dokument.

Ofte vil de forskjellige enhetene i kommunen eller fylkeskommunen ha fått delegert avgjørelsesrett innenfor sine saksfelt. De skal i så fall regnes som egne enheter etter bestemmelsen, men motsatt dersom det ikke har fått delegert avgjørelsesrett.

I kommuner og fylkeskommuner som har innført kommunal parlamentarisme vil i alle fall kollegiet som utgjør kommunerådet ha avgjørelsesrett og dermed utgjøre en enhet. Om den enkelte kommunerådsavdeling skal regnes som en enhet, vil avhenge av om det enkelte kommunerådsmedlem har fått tildelt avgjørelsesrett.

I kommuner og fylkeskommuner som har opprettet egne kommunedeler (bydeler), vil disse ofte ha fått tildelt avgjørelsesrett. De vil da måtte regnes som egne enheter. Der en kommunedel har fått tildelt avgjørelsesrett innenfor flere saksfelt, kan den enkelte kommunedelen ha valgt å organisere seg slik at avgjørelsesretten er delegert videre til forskjellige enheter i kommunedelen. I så fall vil ikke korrespondanse mellom enheter innenfor kommunedelen på område der enhetene har selvstendig avgjørelsesrett være omfattet av unntaket i § 14.

Administrasjonssjefen vil måtte regnes som en egen enhet i tilfelle der det er delegert avgjørelsesrett til andre deler av kommunen eller fylkeskommunen.

Kommuner og fylkeskommuner vil ha en rekke institusjoner, for eksempel sykehjem og skoler. Også slike enheter skal regnes som egne organ i forhold til § 14 når det gjelder korrespondanse som gjelder saker der institusjonene har fått delegert avgjørelsesrett.

I mindre kommuner kan den samlede kommunale administrasjonen være svært liten. I slike tilfelle kan det være at det ikke er delegert avgjørelsesrett, og bestemmelsen i tredje ledd vil da ikke få noe å si.

Tredje ledd første punktum innebærer bare at unntaket i § 14 ikke gjelder for korrespondanse fra eller til en enhet og der enhetene har selvstendig avgjørelsesrett. For dokument som blir sendt mellom en enhet og andre deler av kommunen, vil § 15 og de andre unntakene i loven gjelde på vanlig måte.

Administrasjonssjefen må regnes som overordnet organ i forhold til alle enhetene i kommunen. Det innbyrdes forholdet mellom enhetene vil som oftest være slik at det ikke foreligger noe over- og underordningsforhold, og unntaket i § 15 første ledd vil i slike tilfelle ikke kunne brukes på korrespondanse mellom enhetene på nivået under administrasjonssjefen. Dersom korrespondanse mellom enhetene på nivået under administrasjonssjefen har karakter av slike råd og vurderinger som er omfattet av § 15 andre ledd, vil dette unntaket kunne brukes.

I tredje ledd andre punktum er det fastsett to unntak fra regelen i tredje ledd første punktum om at unntaket for organinterne dokument ikke gjelder for dokument som blir sendt fra og til en enhet i kommuner og fylkeskommuner. Bakgrunnen for dette er at det i visse typer saker vil gjelde et særlig behov for fortrolighet for korrespondanse mellom administrasjonssjefen eller kommunerådet og de underliggende enhetene. Et lignende forslag var med i utkastet fra utvalgsflertallet.

Etter andre punktum vil for det første unntaket i § 14 ikke gjelde i saker der administrasjonssjefen eller kommunerådet gjennomfører kontrolltiltak overfor en enhet. Bestemmelsen omfatter ikke saker som gjelder den generelle oppfølgingen fra administrasjonssjefen av virksomhetsområdene, men tar bare sikte på kontrolltiltak i medhold av kommuneloven § 23 nr. 2 andre punktum. For at det skal kunne gjøres unntak for dokument i slike saker etter § 14, må selvsagt vilkårene i denne paragrafen være oppfylt. Etter andre punktum vil unntaket i § 15 for det andre ikke gjelde i saker som en enhet legger frem for administrasjonssjefen eller kommunerådet før det blir fattet vedtak, eller før en innstilling blir lagt fram for et folkevalgt organ. Dette tar sikte på tilfelle der en enhet legger frem utkast til vedtak eller innstillinger for administrasjonssjefen for godkjenning eller innspill før et vedtak blir fattet eller en innstilling blir fremmet. Et slikt utkast til vedtak og innstillinger skal kunne regnes som organinterne dokument selv om utkastet blir oversendt til administrasjonssjefen eller kommunerådet. Dette unntaket gjelder likevel bare selve utkastene til vedtak eller innstillinger. Unntaket skal ikke gjelde for alle dokumenter i en sak der et utkast eller innstilling blir lagt frem for administrasjonssjefen eller kommunerådet. Denne presiseringen kom inn da Bondevik II-regjeringen andre gang la fram proposisjon til ny lov. Forvaltningsloven § 18 d vil tilsvarende bli endret.

Unntak for visse dokument som gjelder Det Kongelige Hoff § 17

Bestemmelsen er ny i forhold til tidligere gjeldende rett, og var heller ikke med i forslaget fra offentlighetslovutvalget. Bestemmelsen tar sikte på å klargjøre rettstilstanden for visse dokument som blir utvekslet mellom forvaltningen og kongehuset. Bestemmelsen er behandlet i proposisjonen punkt 12.3.3 ovenfor.

Bestemmelsen gir anledning til å gjøre unntak fra innsyn for dokument som gjelder taler som medlemmer av kongehuset skal eller har holdt, og for dokument som gjelder reiseprogram for medlemmer av kongehuset. Unntaket omfatter utkast og innspill til taler, og forslag og innspill til reiseprogram. Bestemmelsen gir anledning til å gjøre unntak for hele dokumentet. Det er presisert i bestemmelsen at unntaket ikke gjelder for den endelige talen etter at han er offentlig fremført. Det vil likevel fremdeles være anledning til å nekte innsyn i utkast til talen

som ikke ble brukt, etter at den er holdt. For dokument som gjelder reiseprogram gjelder det tilsvarende at det bare kan nektes innsyn frem til reisen er gjennomført eller reiseprogrammet offentliggjort. Utkast til reiseprogram vil likeledes kunne unntas på tilsvarende måte etter at reisen er gjennomført.

Unntak for rettssaksdokument § 18

Paragrafen gir anledning til å gjøre unntak fra innsyn for dokument som et organ har utarbeidet eller mottatt som part i en rettssak for norsk domstol. Paragrafen er ny, men innebærer et godt stykke på vei det samme som gjaldt etter § 1 tredje gjeld i tidligere lov som holdt slike dokument utenfor virkeområdet til loven, slik at de av den grunn ikke var underlagt innsynsrett. Til forskjell fra tidligere gjeldende rett vil likevel slike dokument være omfattet av loven etter § 2 fjerde ledd. Dette vil innebære at slike dokument må journalføres, og at plikten til å vurdere merinnsyn etter § 11 vil gjelde for slike dokumenter. Departementets allmenne merknader går frem av punkt 4.4.3. Offentlighetslovutvalget som også gikk inn for at rettssaksdokument skulle være omfattet av loven, foreslo ikke noe unntak for slike dokument.

Paragrafen gir anledning til å gjøre unntak for dokument som et organ har utarbeidet eller mottatt som part i en rettssak for norsk domstol. Også dokument i saker for norsk valgdomstol vil være omfattet av unntaket. Derimot vil ikke dokument i saker for utenlandske eller internasjonale domstoler være omfattet av dette unntaket, f.eks. dokument i saker for EFTA-domstolen eller Den europeiske menneskerettsdomstolen. Dokumentet må enten være utarbeidet eller mottatt av organet i egenskap av å være part. Dette vil både omfatte stevninger, tilsvær og andre prosesskrifter som organet har utarbeidet eller mottatt i anledning saken. Også vedlegg til slike dokument vil være omfattet dersom de er utarbeidet i forbindelse med saken. Dersom et dokument som er utarbeidd uavhengig av rettssaken, f.eks. forvaltningsvedtaket som er tvistegjenstand i rettssaken, blir lagt ved et prosesskrift, vil det likevel ikke være omfattet av unntaket. Det er ikke et vilkår at organet selv må ha utarbeidet dokumentene. Unntaket vil også omfatte dokument som er utarbeidet av advokaten til organet eller andre rådgivere som det bruker i saken.

Unntaket gjelder ikke bare hos det organ som er part i rettssaken, men også hos andre organ som får oversendt dokumentene til orientering, eller fordi de skal gi råd eller andre innspill til organet som er part i saken.

Dersom et dokument som i utgangspunktet faller inn under dette unntaket, senere blir tatt inn som et saksdokument i en forvaltningssak, vil det ikke lenger være anledning til å gjøre unntak for dokumentet etter denne paragrafen.

Domstolens avgjørelse i saken vil være et rettssaksdokument, men rettsavgjørelser vil være offentlige hos domstolen. Det er da ikke noen grunn til at forvaltningen skal ha anledning til å gjøre unntak for rettsavgjørelser i saker der forvaltningen er part. Unntaket omfatter derfor ikke rettsavgjørelser.

Unntak for dokument som blir utvekslet under konsultasjoner med Sametinget m.m. § 19

Bakgrunnen for særregelen i *første punktum* går frem av punkt 12.3.13 ovenfor. Verken tidligere gjeldende eller forslaget fra offentlighetslovutvalgt inneholdt noe slikt unntak. Unntaket gjelder bare når dokumentet er utvekslet som ledd i en konsultasjon i samsvar med de prosedyrereglene for konsultasjoner som er eller blir avtalt mellom Sametinget og

regjeringen. Konsultasjoner mellom en kommune eller fylkeskommune og samiske interesser er ikke dekket. De prosedyrereglene som gjelder nå ble fastsatt 11. mai 2005 i en avtale mellom Sametinget og kommunal- og regionalministeren på vegne av regjeringen. Det nærmere virkeområdet for unntaksregelen er på denne måten avhengig av innholdet i prosedyrereglene.

Paragrafen gjør det mulig å utveksle f.eks. utkast til høringsbrev før en sak blir sendt på allmenn høring, uten at utkastet derfor blir offentlig. Det samme gjelder utkast til proposisjoner og lignende som blir utarbeidet etter at allmenn høring er holdt.

Offentlighetsloven gjelder også for Sametinget, og § 19 gir både Sametinget og konsultasjonsmotparten anledning til å unnta dokumentet fra innsyn. Samiske organisasjoner, f.eks. reindriftsorganisasjoner, er ikke dekket av offentlighetsloven, og paragrafen gjelder i dette tilfellet derfor bare det tilfellet den statlige konsultasjonsmotparten har til å unnta dokument fra innsyn.

Paragrafen gjelder ikke for dokument som blir utvekslet som ledd i allmenn høring av en sak, jf. *andre punktum*. Det er samme forbehold som i § 15 fjerde ledd.

Unntak av hensyn til Norges utenrikspolitiske interesser § 20

Paragrafen regulerer adgangen til å gjøre unntak for opplysninger ut fra hensynet til Norges utenrikspolitiske interesser. Sammen med § 21 erstatter den § 6 første ledd nr. 1 i tidligere lov. Paragrafen presiserer og innsnevrer unntaket i forhold til tidligere gjeldende rett. Til forskjell fra tidligere gjeldende lov er unntaket knyttet til opplysninger, og ikke til hele dokument. Paragrafen er i hovedsak i tråd med forslaget fra utvalget, sjå NOU 2003: 30 s. 297 (§ 22), s. 306 (§ 17) og s. 275 følgende. Tredje ledd var likevel ikke med i lovutkastet fra utvalget. Departementets allmenne merknader går frem av punkt 8.4.1. Første ledd gjelder generelt for alle typer opplysninger, mens andre ledd gir visse særregler for opplysninger som gjelder saker om internasjonal normutvikling. Tredje ledd gir et svært snevert unntak for andre opplysninger enn de som er omfattet av første og andre ledd.

Første ledd er bygd opp slik at det alltid er et vilkår for unntak at det er påkrevet av omsyn til Norges utenrikspolitiske interesser. I tillegg blir det krevd at minst ett av vilkåra i bokstavene a til c er oppfylt. For situasjoner som faller utenfor bokstavene a til c, vil det altså ikke være anledning til å gjøre unntak selv om det er påkrevet av hensyn til Norges utenrikspolitiske interesser, dersom ikke vilkårene i tredje ledd eller i andre unntaksregler er oppfylt, f.eks. §§ 14 eller 15.

Det generelle vilkåret om at unntak må være påkrevet av omsyn til Norges utenrikspolitiske interesser, peker på de interessene som er vernet av unntaket. Bestemmelsen verner om de utenrikspolitiske interessene i bred betydning, slik at også utenriksøkonomiske, medregnet handelspolitiske interesser, og utviklingspolitiske interesser er vernet. Det er likevel bare anledning til å gjøre unntak for å verne om Norges interesser. Dersom innsyn bare vil skade interessene til andre stater uten at norske interesser blir påvirket, vil det ikke være anledning til å gjøre unntak. Innenrikspolitiske interesser er heller ikke vernet. Bestemmelsen gir altså ikke anledning til å gjøre unntak f.eks. ut fra at regjeringen kan bli utsett for kritikk hjemme på grunn av standpunkt e.l. Norge har tatt i internasjonale sammenhenger.

Kravet om at unntak må være påkrevet er ment å ha samme innhold som det tilsvarende uttrykket i § 6 første ledd nr. 2 i tidligere lov. Dette innebærer at det må foreligge en virkelig fare for at innsyn vil føre til skadevirkninger av et visst omfang for Norges utenrikspolitiske interesser.

Dersom opplysninger som ellers kunne ha vært unntatt, er allment kjente eller tilgjengelige, vil det følge av vilkåret om at unntak må være påkrevet at det ofte ikke vil være anledning til å unnta opplysningene. Det vil således ikke kunne gjøres unntak for opplysninger som er gitt

ut av myndighetene i andre stater eller av internasjonale organisasjoner. Dette gjelder selv om disse har brutt regler eller forutsetninger om hemmelighold. Dersom en offentliggjøring fra norske myndigheter sin side vil ha preg av en stadfesting av at opplysningene er riktige fordi opplysningene bare er kjent eller tilgjengelige i form av rykte eller på annen upålitelig måte, vil det derimot fremdeles være anledning til å gjøre unntak for dem.

Selv om det generelle vilkåret om at unntak må være påkrevet av hensyn til Norges utenrikspolitiske interesser er oppfylt, vil det bare være anledning til å gjøre unntak dersom ett av tilleggsvilkårene i bokstavene a til c også er oppfylt.

Bokstav a omfatter opplysninger som det følger av folkerettslige regler at Norge har plikt til å gjøre unntak for. En folkerettslig plikt kan enten følge av traktat eller internasjonal sedvane. et eksempel på det første er NATO-regelverket som inneholder bestemmelser om taushetsplikt og gradering. Bestemmelsen gjelder bare regler som gjelder mellom stater eller mellom stater og mellomstatlige organisasjoner. Konfidensialitetsregler som følger av regelverket til en internasjonal organisasjon som ikke er opprettet av stater, f.eks. FIFA, vil ikke gi grunnlag for å gjøre unntak.

Dersom Norge har en folkerettslig plikt til å gjøre unntak fra innsyn, vil også vilkåret om at unntak må være påkrevet av hensyn til Norges utenrikspolitiske interesser, gjennomgående være oppfylt. Brudd på våre folkerettslige plikter vil således normalt skade Norges forhold til andre stater eller internasjonale organisasjoner. Også i tilfelle der det foreligger en folkerettslig plikt må det skje en konkret vurdering av om det er påkrevet å nekte innsyn. På s. 276–277 i NOU 2003: 30 uttaler utvalget følgende om denne problemstillingen:

”Internasjonalt har det skjedd en utvikling i synet på åpenhet de siste årene. Det er dermed ikke gitt at brudd på eldre omfattende konfidensialitetsbestemmelser vil kunne skade våre utenrikspolitiske interesser. Enkelte traktatfestede konfidensialitetsbestemmelser er vedtatt for å bidra til at stater samarbeider med internasjonale overvåkningsorganer. Et eksempel på dette er Den europeiske torturkonvensjon 26. november 1987 artikkel 11, som fastslår at all informasjon som overvåkningskomiteen mottar, samt komiteens endelige rapport skal være konfidensiell. Slike bestemmelser er i første rekke gitt for å verne statenes interesser, og den internasjonale organisasjonen har sjelden noen selvstendig interesse i at deres kritikk ikke gjøres kjent. I disse tilfellene vil ikke bestemmelsen gi hjemmel for å unnta opplysningene fra offentlighet.»

Departementet var enig i vurderingene som kom til uttrykk i sitatet. Når det gjaldt det utvalget uttalte om eldre konfidensialitetsbestemmelser, presiserte departementet at det ikke generelt kunne ses bort fra slike, men at det avgjørende ville være om det hadde skjedd en utvikling der reglene ikke lenger ble praktisert. Dersom det hadde funnet sted en utvikling der slike regler ikke lenger blir etterlevd internasjonalt, ville ikke vilkåret om at unntak må være påkrevet, være oppfylt. I disse tilfellene vil det ofte være slik at reglene må ses på som bortfalte gjennom praksis, slik at det ikke vil foreligge noen folkerettslig plikt til hemmelighold.

Bokstav b omfatter opplysninger som er mottatt under forutsetning av at de ikke skal offentliggjøres, og opplysninger som det følger av fast praksis at Norge har plikt til ikke å offentliggjøre.

En forutsetning om hemmelighold vil ofte gi seg utslag i at dokumentet eller opplysningene er klassifiserte eller graderte. Dersom dette er hjemlet i folkerettslige regler eller fast praksis, vil en være over i bokstav a eller andre alternativ i bokstav b. I andre tilfelle vil det være en glidende overgang. En forutsetning om hemmelighold kan også komme til uttrykk på annen måte, f.eks. muntlig. Dersom en slik forutsetning om hemmelighold er klart uttrykt, vil det normalt være anledning til å gjøre unntak. Det må likevel også i disse tilfellene skje en konkret vurdering av om unntak er påkrevet.

En fast internasjonal praksis kan gi grunnlag for en internasjonal sedvane om plikt til hemmelighold. I så fall vil en være innenfor området for bokstav a. selv om ikke en fast praksis er så varig og etablert at han har gitt opphav til en sedvanerettsregel, vil en fast praksis gi grunnlag for unntak etter andre alternativ i bokstav b.

Også i forhold til dette alternativet vil ofte grunnvilkåret om at unntak må være påkrevet være oppfylt. Kravet om at unntak må være påkrevet, kan likevel i praksis føre til at det oftere ikke vil være anledning til å gjøre unntak etter dette alternativet i bokstav b enn dersom vilkåret i bokstav a er oppfylt. Ei rekke stater fører nå en mer åpen utenrikspolitikk, og dette påvirker internasjonal praksis. Selv om det fremdeles foreligger en internasjonal praksis om å gjøre unntak fra innsyn for visse opplysninger eller dokument, vil det derfor ikke i alle tilfelle føre til skadevirkninger å gi innsyn i opplysninger som er omfattet av en slik praksis.

Det er ikke noe krav at alle land følger en praksis om ikke å offentliggjøre den aktuelle opplysningstypen. Dersom det foreligger en fast praksis hos de fleste land og internasjonale organisasjoner om at en type opplysninger skal hemmeligholdes, vil det ikke hindre at dette unntaket kan brukes at noen få land ikke følger en slik praksis. At opplysningene er offentliggjorte av eller tilgjengelige hos myndighetene i andre land, kan likevel føre til at grunnkravet om at unntak må være påkrevet, ikke er oppfylt, se ovenfor. Dersom det f.eks. er fast praksis for at en viss type dokument som blir utvekslet med en internasjonal organisasjon, ikke skal offentliggjøres, vil det heller ikke være til hinder for at unntaket kan brukes at en annen praksis blir fulgt for tilsvarende dokument som blir utvekslet med en annen organisasjon.

At enkelte land eller grupper av land har en fast praksis om at visse opplysninger ikke kan offentliggjøres, vil ikke alene utgjøre en fast praksis i bokstav b sin betydning. Det kan likevel være rimelig å legge vekt på fast praksis innefor en region dersom denne praksisen gjennomgående blir respektert av land også i vår del av verden. Opplysninger som er mottatt fra land som følger en fast praksis der den aktuelle opplysningstypen blir holdt hemmelig, vil det uansett ofte kunne gjøres unntak for fordi det vil være en forutsetning fra avsenderlandet sin side. Det kan også knytte seg slike forutsetninger til opplysninger som er mottatt fra andre land eller internasjonale organisasjoner av hensyn til land eller grupper av land som har en restriktiv praksis.

Bokstav b gir bare anledning til å gjøre unntak på grunnlag av forutsetninger om hemmelighold fra, eller fast praksis som er utviklet mellom, fremmede stater eller mellom stater og internasjonale organisasjoner som er oppretta av stater.

Bokstav c omfatter opplysninger som gjeld norske forhandlingsposisjoner, forhandlingsstrategier eller lignende. Bestemmelsen skal verne om norske forhandlingsinteresser på det utenrikspolitiske området. Innsyn i forhandlingsposisjoner mv. vil ofte svekke forhandlingsevnen vår. Særlig gjelder dette for opplysninger om retrettsposisjoner eller strategier. Etter at forhandlingsposisjoner er lagt frem i forhandlingene, vil det normalt ikke lenger være påkrevet å gjøre unntak fra innsyn for disse. Utgangspunktet vil dermed være at det må gis innsyn i forhandlingsposisjoner etter at de er fremlagte, dersom ikke vilkårene i bokstav a eller b er oppfylt. Forhandlingsstrategier og retrettsposisjoner vil det derimot kunne nektes innsyn i inntil forhandlingene er avsluttet.

Etter at forhandlingene er avsluttet, vil det vanligvis ikke lenger foreligge et behov for å gjøre unntak for opplysninger om forhandlingsposisjoner mv. I bokstav c andre punktum er det derfor presisert at det ikke lenger kan gjøres unntak for slike opplysninger, dersom det ikke er grunn til å tru at forhandlingene om samme saken vil bli tatt opp igjen. Slike opplysninger vil det likevel fremdeles kunne gjøres unntak for etter andre hjemler, f.eks. bokstav a eller b. Selv om unntaksheten etter paragrafen er opplysninger, vil det være anledning til å gjøre unntak for hele dokument dersom slike omstendigheter som er omfattet av bokstavene a til c,

gjør seg gjeldende for hele dokumentet og unntak for hele dokumentet er påkrevet for å ivareta Norges utenrikspolitiske interesser.

Andre ledd gir særregler for opplysninger i offisielle dokument som blir utvekslet mellom Norge og en mellomstatlig organisasjon i saker som gjelder internasjonal normutvikling som kan få virkning for norsk rett. Internasjonal normutvikling må i denne sammenhengen tolkes vidt, slik at mange av prosessene som foregår i slike organisasjoner vil være omfattet.

Bestemmelsen vil såleis ikke bare være aktuell der det er trolig at en norsk lov eller forskrift må endres, men også der forholdet allerede er regulert i lov eller forskrift i Norge. Det er heller ikke noe krav at Norge tar aktivt del i forhandlingene.

Etter andre ledd *første punktum* gjelder det et skjerpet skadekrav for å gjøre unntak for opplysninger i offisielle dokument som blir utvekslet mellom Norge og en mellomstatlig organisasjon. I tilfelle der slike opplysninger er mottatt under forutsetning av at de ikke skal offentliggjøres, eller der dette følger av fast praksis, jf. første ledd bokstav b, vil det bare være anledning til å gjøre unntak dersom det er påkrevet av hensyn til tungtveiende utenrikspolitiske interesser. Typiske dokument som vil være omfattet av denne bestemmelsen, er møteinnkallinger, offisielle forslag og uttalelser, møtereferat mv. Andre ledd gjelder ikke tilfelle der det følger av folkerettslige regler at Norge har plikt til å gjøre unntak fra innsyn for slike opplysninger. Slike tilfelle vil bli regulert av første ledd.

Etter andre ledd *andre punktum* gjelder det samme skjerpede skadekravet også for norske forhandlingsposisjoner i saker om internasjonal normutvikling etter at de er fremlagt i forhandlingene. Slike opplysninger kan det dermed bare gjøres unntak for dersom det er påkrevet av tungtveiende utenrikspolitiske interesser. Bestemmelsen gjelder bare for selve forhandlingsposisjonene. Forhandlingsstrategier, retrettsposisjoner o.l. vil bli regulert av første ledd også i saker som gjelder internasjonal normutvikling.

Tredje ledd gir et snevert unntak for andre opplysninger enn de som er omfattet av første og andre ledd. Etter denne bestemmelsen er unntaksvilkåret formulert slik at unntak må være påkrevet av særlig tungtveiende utenrikspolitiske interesser. Dette innebærer at det gjelder et enda strengere skadevilkår enn etter andre ledd. Meningen er at rammene for unntak skal være svært snevre, slik at unntaket bare skal kunne brukes i helt spesielle tilfelle. Unntaket vil f.eks. kunne brukast i anledning til kritiske opplysningar og vurderingar av tilhøva i andre statar eller mellomstatlege organisasjonar som er utarbeidde av norske styresmakter. Tredje ledd vernar på same måten som første og andre ledd berre Noregs tilanledning til andre statar og mellomstatlege organisasjonar. Dersom ei offentleggjering berre vil føre til innanrikspolitiske skadeverknader, vil det ikkje vere anledning til å gjere unntak.

Unntak av hensyn til nasjonale forsvars- og trygghetsinteresser

§ 21

Paragrafen regulerer adgangen til å gjøre unntak ut fra nasjonale tryggingshensyn eller forsvaret av landet. Sammen med § 20 erstatter han § 6 første ledd nr. 1 i gjeldende lov. Forslaget fra utvalget går fram av NOU 2003: 30 s. 297 (§ 23) og s. 278. Departementet formulerte bestemmelsen annerledes enn i forslaget fra utvalget. Bakgrunnen for det er at departementet mente det var formålstjenlig at skadevilkåret blir likt utformet i utenriksunntaket og i trygging sunntaket. Formuleringsforskjellen mellom forslaget fra departementet og forslaget fra utvalget er ikke ment å medføre noen realitetsforskjell. De allmenne merknadene til § 21 går fram av punkt 8.4.2.

Etter § 21 kan det gjøres unntak fra innsyn for opplysninger når det er påkrevet av nasjonale tryggingshensyn eller forsvaret av landet. Til forskjell fra tidligere gjeldende rett er det bare anledning til å gjere unntak for opplysninger, og ikke for hele dokument. Ellers er meningen at unntaket skal ha tilsvarende innhold som i tidligere lov. Påkrevet skal tolkes på samme måten som i § 20, se merknadene til § 20 første ledd.

Tryggingshensyn og forsvaret av landet vil i noen grad gli over i hverandre. Det er i utgangspunktet bare tryggheten og forsvaret til Norge som er vernet av bestemmelsen, men opplysninger som har noe å si for tryggheten eller forsvaret til andre, kan også ha noe å si for Norges trygghet og forsvar, f.eks. fordi de ligger nær oss eller vi har et trygghets- og forsvarspolitisk samarbeid med dem. Dersom Norge offentliggjør opplysninger som kan skade tryggheten eller forsvaret til andre land, uten at offentliggjøringen skader Norges trygghet eller forsvar, vil det være anledning til å gjøre unntak for opplysningene etter § 20. Alternativet forsvaret av landet vil ikke bare verne om rent militære forhold som f.eks. arten, størrelsen og plasseringen av anleggene og utrustingen til forsvaret, men f.eks. også om sivilforsvaret og etterretningsvirksomheten til forsvaret. Alternativet nasjonale tryggingshensyn vil f.eks. verne om opplysninger som kan skade virksomheten til politiet, medregnet overvåkingspolitiet, og det sivile beredskapsopplegget i samfunnet.

Unntak i visse budsjettsaker § 22

Bestemmelsen i § 22 er i hovedsak en videreføring av bestemmelsene i den gamle offentlighetslov § 6 første ledd nr. 7 og forskrift til offentlighetsloven 14. februar 1986 nr. 351 punkt III nr. 2. Departementet har således ikke fulgt opp forslaget fra offentlighetslovutvalget om å oppheve særreglene i forhold til budsjettdokument, jf. NOU 2003: 30 s. 207–208.

Bestemmelsen er også omtalt i proposisjonen punkt 12.3.4.

Etter *første punktum* er det anledning til å gjøre unntak fra innsyn i dokument som er utarbeidet av et departement og som gjelder statlige budsjettsaker. Bestemmelsen er en videreføring av § 6 første ledd nr. 7 i den gamle loven, og gir bare anledning til å gjøre unntak for dokument som gjelder statlige budsjettsaker. Det er ikke anledning til å nekte innsyn i dokument som gjelder kommunale eller fylkeskommunale budsjett.

Unntaket er knyttet til dokument som gjelder budsjettsaker. Dette innebærer at bestemmelsen bare omfatter dokument som inngår direkte som ledd i budsjettforberedelse, slik som budsjettmateriale som blir sendt fra fagdepartementene til Finansdepartementet, og utredninger og notat som blir utarbeidet i forbindelse med de årlige statsbudsjettene. Unntaket gjelder videre for forslag fra fagdepartementene om overskridinger eller tilleggsbevilgninger i gjeldende budsjettermin, og for avgjørelsene til Finansdepartementet i slike saker.

For slike dokument vil en i stor grad også kunne gjøre unntak fra innsyn etter bestemmelsene i § 15.

Etter *andre punktum* er det også anledning til å gjøre unntak for opplysninger om budsjetttrammer fastsatt av regjeringen eller et departement i dokument fra underliggende organ eller fra Det Kongelige Hoff, Domstoladministrasjonen eller Sametinget. Bestemmelsen i andre punktum gir i motsetning til første punktum bare anledning til å gjøre unntak for opplysninger, og ikke for hele dokumentet. Dette innebærer også en innsnevring i forhold til tidligere gjeldende rett.

Vidare gjelder unntaket bare for opplysninger som er knyttet til budsjetttrammer fastsatt av regjeringen eller et departement.

Unntak av hensyn til det offentliges forhandlingsposisjon m.m. § 23

Bestemmelsen i første ledd og andre ledd svarer til § 6 første ledd nr. 2 bokstavene a og b i tidligere lov, men det er gjort noen endringer og presiseringer. Første og andre ledd er omtalt i proposisjonen punkt 12.3.5. Forslagene bygger på forslag fra utvalget, jf. NOU 2003: 30 s. 297 (§ 24 første og andre ledd) og s. 278–279. Bestemmelsen i tredje ledd erstatter forskrift

14. februar 1986 nr. 351 til offentlighetsloven punkt V nr. 12. Bestemmelsen bygger i hovedsak på forslaget fra et mindretall i utvalget, jf. NOU 2003: 30 s. 302 (§ 25). Bestemmelsen er behandlet i proposisjonen punkt 9. Bestemmelsen i fjerde ledd erstatter delvis forskrift til offentlighetsloven av 14. februar 1986 nr. 351 punkt V nr. 10, men unntaket er noe snevrere enn etter tidligere gjeldende rett ved at unntaket bare gjelder i forhold til selskap som faller utenfor virkeområdet til loven, jf. § 2. På den andre siden omfatter unntaket også kommuner og fylkeskommuner og ikke bare staten. Offentlighetslovutvalget foreslo å oppheve unntaket, jf. NOU 2003: 30 s. 210. Bestemmelsen er omtalt i proposisjonen punkt 12.3.7.

Bestemmelsen i *første ledd* gjelder økonomi-, lønns- eller personalforvaltningen til forvaltningsorganet. Dette omfatter alle organ og enheter som er omfattet av virkeområdet til loven etter § 2, både statlige, fylkeskommunale og kommunale organ, og også selvstendige rettssubjekt som er omfattet av loven i medhold av § 2. Bestemmelsen verner ikke om interessene til private. Opplysninger om forretningsforhold som gjelder den private parten, vil ofte vere underlagt taushetsplikt, slik at det er plikt til å nekte innsyn etter § 13, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.

Til forskjell fra tidligere lov er unntaket knyttet til opplysninger og ikke til hele dokument. De delene av dokumentet som ikke faller inn under unntaket, er i utgangspunktet offentlige, med mindre det er anledning til å gjøre unntak for hele dokumentet etter § 12.

Etter første ledd i bestemmelsen er det for det første anledning til å nekte innsyn i opplysninger når dette er påkrevet av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av økonomiforvaltningen til organet. Unntaket verner om de privatøkonomiske interessene til forvaltningsorganet i forhandlingssituasjoner, og vil kunne nyttes i saker om kjøp og salg og ved avtaleinngåelser generelt. Bestemmelsen vil derimot ikke gjelde i saker som gjelder den interne økonomiforvaltningen, slik som budsjettsaker og lignende. For at det skal være anledning til å unnta opplysninger i medhold av denne bestemmelsen, er det et vilkår at de har et konkurranseaspekt, slik at innsyn vil kunne skade forhandlingsposisjonen eller den strategiske stillingen til det offentlige nå eller i fremtidige saker.

For det andre gir bestemmelsen i første ledd anledning til å unnta opplysninger når det er påkrevet av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av lønns- eller personalforvaltningen til organet.

Alternativet lønnsforvaltning tar sikte på å verne forhandlingsposisjonen til det offentlige. Det er også her et vilkår at innsyn vil svekke den strategiske stillingen til organet i den aktuelle saken eller i fremtidige saker. Bestemmelsen er først og fremst aktuell i lønnsforhandlinger, og da både i individuelle og kollektive forhandlinger. Bestemmelsen gir derimot ikke anledning til å gjøre unntak for opplysninger om hvilken lønn en medarbeider faktisk har.

Alternativet personalforvaltning vil kunne gi grunnlag for unntak også i forhandlinger som ikke direkte berører de økonomiske interessene til organet, for eksempel der forhandlingene eller opplysningene gjelder andre arbeidsvilkår enn lønn, slik som arbeidstidsordninger.

Videre vil unntaket kunne omfatte opplysninger som gjelder konfliktr på arbeidsplassen. Bestemmelsen kan likevel bare nyttes for å verne om interessene til forvaltningsorganet, og kan i utgangspunktet ikke brukes når det bare er andre interesser som blir skadelidende ved innsyn, for eksempel interessene til ansatte eller til en fagforening som er involvert i en konflikt.

Kravet som gjelder i alle tilfelle om at unntak fra innsyn må være «påkrevet», er et strengt vilkår, og innebærer at det må foreligge en nokså konkret fare for at innsyn vil kunne skade de interessene som bestemmelsen skal verne, og at skaden må være av et visst omfang.

Hensynet til en forsvarlig gjennomføring av økonomi-, lønns- eller personalforvaltningen til organet vil normalt ikke føre til et behov for å nekte innsyn i opplysningene over lang tid, for eksempel etter at en forhandling er avsluttet. Bestemmelsen vil da i utgangspunktet ikke

lenger gi anledning til å gjøre unntak for opplysninger som det var grunnlag for å nekte innsyn i mens forhandlingene varte. Det kan likevel tenkes situasjoner der det fremdeles vil være påkrevet å gjøre unntak for opplysningene, for eksempel dersom de gjelder forhandlingsstrategier eller andre generelle spørsmål som kan brukes i senere forhandlinger. *Andre ledd* i bestemmelsen gir anledning til å gjøre unntak fra innsyn for opplysninger om forhandlinger om rammeavtaler med landbruks-, fiskeri- og reindriftsorganisasjonene. Bestemmelsen er gitt for å verne om interessene til det offentlige i slike forhandlinger. Vilkåret for at unntaket skal kunne brukes, er som i første ledd at det er påkrevet å gjøre unntak fra innsyn av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av forhandlingene.

Tredje ledd regulerer unntaket for tilbud og protokoll i saker om offentlige innkjøp. Bestemmelsen gir anledning til å gjøre unntak fra innsyn for tilbud og protokoll etter regelverk gitt i medhold av lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige innkjøp. Til forskjell fra tidligere gjeldende rett er det ikke presisert hvilke forskrifter innkjøpssakene må følge. Forskriftsverket på dette området blir ofte endret, og nye forskrifter kommer til, og det er derfor ikke formålstjenlig å søke å presisere i loven hvilke forskrifter som er omfattet. Slik bestemmelsen er utformet nå, vil den omfatte tilbud og protokoll etter alle forskrifter gitt i medhold av lov om offentlige innkjøp slik de lyder til en hver tid.

Unntaket gjelder for det første tilbud, med andre ord de svarene leverandører gir på en kunngjort konkurranse, uavhengig av hvilken konkurranseform som blir benyttet. Videre gjelder unntaket for protokoller. Innholdet i protokollen er regulert i forskrift 15. juni 2001 nr. 616 om offentlige innkjøp §§ 8–1 og 15–1, for innkjøp over og under terskelverdiene. Bestemmelsen gir ikke anledning til å gjøre unntak fra innsyn for andre dokument enn tilbud og protokoller. For disse gjelder følgelig de andre reglene i loven.

Anledningen til unntak er avgrenset i tid og gjelder bare frem til valget av leverandør er gjort. Dette er et tidligere tidspunkt enn undertegningen av kontrakten. For partene er det i medhold av de aktuelle forskriftene etablert en ordning der tilbyderene får melding om hvem av leverandørene som vil få kontrakten, med en frist for å klage eller komme med innvendinger, se for eksempel forskrift om offentlige innkjøp §§ 10–3 og 17–3. Ved at adgangen til unntak bare gjelder frem til slik melding er sendt til leverandørene, vil også borgerne dra nytte av det samme tidsrommet og ha en sjanse til å kontrollere prosessen og påvirke utfallet før kontrakten er underskrevet.

Protokollen, og særlig tilbudene, vil ofte inneholde opplysninger som er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Disse opplysningene skal det ikke gis innsyn i, jf. § 13. Før det blir gitt innsyn i tilbud eller protokoll, må forvaltningen derfor skille ut de opplysningene som faller inn under taushetsplikten. Gode grunner kan tale for at forvaltningsorganet gir tilbyderene anledning til å uttale seg om hvilke opplysninger som bør unntas. Departementet vil samtidig presisere at forvaltningsorganet ikke ukritisk kan holde seg til utsagnene fra tilbyderene, men er nødt til å gjøre en selvstendig vurdering av hvilke opplysninger som faller inn under taushetsplikten.

Bestemmelsen i *fjerde ledd* gir anledning til å nekte innsyn i dokument som er utarbeidet eller mottatt av regjeringen, et departement eller en kommune eller fylkeskommune i saker som gjelder deres utøvelse av eierskap i selskap. For eksempel kan det omfatte dokument som gjelder organiseringen av selskapet, formål og målsettinger for virksomheten, økonomiske rammer og budsjett eller mer konkrete spørsmål om strategi og produksjonsmetoder.

I anledning til statlige selskap gjelder bestemmelsen bare når det er regjeringen eller et departement som i egenskap av eier behandler saker som gjelder selskapet. Den omfatter ikke behandlingen i direktorat eller andre organ som er skilt ut fra departementet.

Unntaket kan ikke brukes når eierorganet i forhold til selskapet opptrer som forvaltningsorgan og ikke som eier.

Unntak for kontroll- og reguleringsiltak, dokument om lovbrudd og opplysninger som kan lette gjennomføringen av lovbrudd m.m. § 24

Bestemmelsen i første ledd er i hovedsak en videreføring av § 6 første ledd nr. 2 bokstav c i tidligere offentlighetslov. Andre ledd svarer til § 6 første ledd nr. 5 i tidligere lov, men unntaket er foreslått innsnevret. Bestemmelsene i tredje ledd første punktum og andre ledd andre alternativ er en videreføring av gjeldende offentlighetslov § 6 a, mens tredje ledd andre punktum andre alternativ er nytt i forhold til tidligere gjeldende rett. Paragrafen svarer til forslaget fra offentlighetslovutvalget, jf. NOU 2003: 30 s. 297 (§§ 25–27) og s. 279 flg. Dei allmenne merknadene til departementet går frem av punktene 12.3.5, 12.3.6 og 12.3.8. Bestemmelsen i *første ledd* gir anledning til å gjøre unntak fra innsyn for opplysninger når det er påkrevet fordi innsyn ville motvirke offentlige kontroll- eller reguleringsiltak eller andre pålegg eller forbud, eller føre til fare for at de ikke kan gjennomføres. Bestemmelsen omfatter kontroll- eller reguleringsiltak som planlagde forhøyninger, nedsettelse eller opphevelser av en skatt eller en avgift, eller innføring av nye tollregler eller eksport- eller importforbud. Et vilkår for at bestemmelsen kan brukes, er at det dreier seg om offentlige kontroll- eller reguleringsiltak. Kontrolliltak som blir gjennomførte av private organisasjoner, slik som bedriftskontroller som blir utførte av organisasjoner i arbeidslivet, faller utenfor. I motsetning til etter tidligere lov er unntaket knyttet til opplysninger i stedet for hele dokument.

Anledningen til å unnta opplysningene gjelder bare dersom innsyn vil motvirke kontrolliltaket eller medføre fare for at det ikke kan gjennomføres. Dette innebærer at det må kreves en noenlunde klar og direkte fare for at innsyn vil motvirke vedkommende tiltak. At innsyn vil svekke tilliten til myndighetene eller kontrollinstansene generelt, er ikke nok. Heller ikke er det nok at innsyn kan virke forstyrrende eller skape praktiske vansker for gjennomføringen av tiltaket. Bestemmelsen må tolkes slik at den bare omfatter situasjoner der innsyn kan føre til konkrete omgåelses- eller unngåelsestransaksjoner. Hensynet til en effektiv gjennomføring av offentlige kontroll- eller reguleringsiltak vil som hovedregel være avgrenset i tid, for eksempel til etter at et kontrolliltak er gjennomført. Etter det er det i utgangspunktet ikke noe som tilsier at opplysningene bør være unntatt fra innsyn. Hensynet til effektiviteten av kontrolliltaket må gjøre det påkrevet å nekte innsyn. Dette er et strengt vilkår.

Bestemmelsen i *andre ledd* gir anledning til å nekte innsyn i visse dokument som gjelder lovbrudd. Det er ikke noe vilkår at dokumentet gjelder et straffbart lovbrudd, bestemmelsen omfatter også lovbrudd som bare er undergitt administrative eller tjenestemessige sanksjoner, for eksempel tilbakekallelse av løyve og autorisasjoner, avskjed og liknende. Det må dreie seg om brudd på formell lov eller forskrift fastsett med hjemmel i lov. Handlinger som bare strider mot for eksempel yrkesetiske regler eller tjenesteinstrukser, er ikke omfattet av bestemmelsen.

Etter andre ledd *første punktum* er det anledning til å gjøre unntak fra innsyn for melding, tips eller lignende dokument om lovbrudd. Begrepet «melding» har et noenlunde klart innhold i juridisk språkbruk, og vil omfatte opplysning til politiet eller påtalemyndigheten om et påstått lovbrudd med sikte på etterforskning. Tips eller lignende dokument om lovbrudd tar sikte på opplysninger om mulige lovbrudd som blir gitt til forvaltningen, men som det ikke er naturlig å omtale som en melding i egentlig forstand.

Bruk av bestemmelsen krever ikke at det faktisk er skjedd et lovbrudd. Dette vil ofte fremstå som uklart når det blir levert inn en melding eller et tips, som nettopp har til formål å avklare dette.

Første punktum gjelder bare for melding, tips eller lignende dokument som skriver seg fra private. Meldinger og tips fra offentlige organ blir regulerte i *andre punktum*. Med offentlige

organ mener en her som ellers i loven alle virksomheter som er omfattet av virkeområdet til loven, jf. § 4 fjerde ledd.

Unntaket i andre punktum omfatter i tillegg til meldinger og tips alle andre slag dokument som direkte omhandler og er forfattet som følge av et lovbrudd, for eksempel for å klargjøre, stoppe eller sanksjonere det. Det kan for eksempel være dokument der et forvaltningsorgan ber om opplysninger eller utredninger i forbindelse med et konkret lovbrudd, eller rapporter om undersøkelser forvaltningen har gjort i forbindelse med et mulig lovbrudd. At et dokument inneholder opplysninger om et lovbrudd er ikke i seg selv nok til at en kan gjøre unntak etter bestemmelsen. Dokumentet må handle om lovbruddet.

Etter andre punktum er det bare anledning til å nekte innsyn i dokumentet frem til saken er avgjort. Andre punktum er således en regel om utsatt innsynsrett. Saken vil være avgjort når det er tatt avgjørelse om å reagere med en eller annen sanksjon som følge av lovbruddet, for eksempel straff, tvangsmulkt, tilbakekallelse av autorisasjon eller løyve eller lignende. Saken vil også bli regnet som avgjort når det er gjort vedtak om foreløpige tiltak, slik som suspensjon. Dersom forvaltningen kommer til at det ikke skal reageres med sanksjoner, enten fordi det ikke er gjort noe lovbrudd eller av andre grunner, vil saken være avgjort når slik avgjørelse er tatt. Det kan skape problem for bruken av unntaket at det ikke alltid blir tatt noen formell avgjørelse om å avslutte saken. God forvaltningsskikk taler for at forvaltningen sørger for å formalisere saken når den rent faktisk er avsluttet. Dersom det går lang tid uten at noe skjer i saken, vil det etter omstendighetene være mulig å se saken som avgjort, slik at dokumentene blir gjenstand for innsyn.

Etter bestemmelsen i *tredje ledd* er det anledning til å nekte innsyn i opplysninger som kan lette gjennomføringen av lovbrudd m.m. Etter tredje ledd *første punktum* kan det gjøres unntak når dette er påkrevet fordi innsyn ville lette gjennomføringen av straffbare handlinger. Det første vilkåret for å bruke bestemmelsen er at det dreier seg om opplysninger av en slik karakter at de kan være nyttige ved gjennomføringen av straffbare handlinger. I tillegg må det være en viss risiko for at opplysningene rent faktisk vil bli brukt på denne måten. Det er ikke noe vilkår for å gjøre unntak at personen som ber om innsyn, kan mistenkes for å ville bruke opplysningene til et kriminelt formål. Unntakshjemmelen må tolkes objektivt, og ikke på bakgrunn av egenskaper hos den som krever innsyn.

Bestemmelsen vil omfatte opplysninger om konkrete sikringstiltak, eller detaljert informasjon om vakrutiner, alarmanlegg, system for tilgjengekontroll eller opplysninger om ruter og tider for pengetransporter. På den andre siden vil som hovedregel ikke generelle og nøytrale opplysninger, for eksempel om byggemateriale, størrelse, rominndeling osv. gi grunnlag for å gjøre unntak fra innsyn, selv om det er tenkelig at informasjonen vil kunne nyttes til planlegging av straffbare handlinger. Når det gjelder detaljerte tegninger av en bygning og lignende, vil unntaket variere etter hva type bygning det gjelder. For eksempel vil det sjelden være grunnlag for å gjøre unntak for tegninger av et vanlig kontorbygg, mens det kan være adgang til å gjøre unntak for tilsvarende tegninger av et bygg som inneholder store verdier, eller som kan være særlig utsatt for sabotasje eller terrorisme.

Bestemmelsen åpner også for å gjøre unntak dersom opplysningene vil gjøre oppmerksom på muligheten til å gjennomføre en straffbar handling. Detaljerte opplysninger om våpenlager, tilholdssted for sjeldne fuglearter og lignende vil kunne falle inn under bestemmelsen, da det er tenkelig at slike opplysninger kan oppfordre til å gjøre innbrudd eller til faunakriminalitet. Etter tredje ledd *andre punktum første alternativer* det adgang til å unnta opplysninger når unntak er påkrevet fordi innsyn ville utsette enkeltpersoner for fare. Bestemmelsen gir forvaltningen adgang til å verne om kildene sine dersom vedkommende vil kunne bli utsatt for represalier eller fare dersom identiteten hans eller hennes blir kjent. Bestemmelsen overlapper til ein viss grad regelen i andre ledd, men verner ikke bare om den som direkte har

gitt opplysninger til forvaltningen. Dersom opplysningene har gått gjennom flere ledd, vil de alle kunne nyte vern etter bestemmelsen.

Bestemmelsen gjeld ikke bare i kildeverntilfellene. Dersom en person uten å ha gitt opplysninger har stilt seg på en slik måte at han vil kunne bli utsatt for represalier fra et kriminelt miljø, vil det også være anledning til å unnta opplysninger om dette. Videre vil en for eksempel kunne unnta opplysninger om at en person motarbeider regimet i en diktaturstat. Bestemmelsen kan benyttes både når personen som skal vernes er i Norge og i utlandet. Etter tredje ledd andre punktum *andre alternativer* det adgang til å gjøre unntak når det er påkrevet fordi innsyn ville lette gjennomføringen av handlinger som kan skade deler av miljøet som er særlig utsatt, eller som er truet av utrydding.

Bestemmelsen vil delvis overlape bestemmelsen i første punktum. Likevel er det en del miljøskadelige handlinger som ikke er straffbare, slik at opplysninger som vil lette gjennomføringen av slike handlinger ikke kan bli unntatt etter første punktum. For eksempel er det 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 andre punktum andre alternativ som må brukes for å gjøre unntak for opplysninger om for eksempel leveplass eller lignende.

Unntak for ansettelsessaker m.m § 25.

Bestemmelsene i første og andre ledd er en videreføring av tidligere gjeldende lov § 6 første ledd nr. 4, mens tredje ledd er nytt i forhold til tidligere gjeldende rett. Bestemmelsen svarer til forslaget fra lovutvalget, jf. NOU 2003: 30 s. 297 (§ 28). De allmenne merknadene går frem av proposisjonen punkt 10.4.

Første ledd gjør unntak fra innsynsretten for dokument i saker om ansettelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste. Det gjelder egne regler om partsinnsyn i ansettelsessaker som gir søkere til en stilling rett til å få opplysninger om seg selv og andre søkere.

Unntaket i første ledd gjelder bare dokument i saker om ansettelse eller forfremmelse. Siktemålet med saken må således være å treffe en avgjørelse om en eller flere personer skal ansettes eller forfremmes. Ansettelse i alle typer offentlige stillinger er omfattet, også midlertidige stillinger. Det er et krav at det dreier seg om en stilling, og ikke for eksempel tildeling av stipend uten ansettelse eller enkeltstående oppdrag.

Dokument i andre personalsaker, slik som saker om permisjon, oppsigelse eller avskjed, kan det ikke nektes innsyn i med hjemmel i bestemmelsen. Opplysninger i andre personalsaker kan derimot komme inn under andre unntaksbestemmelser, for eksempel § 13 om taushetsplikt og § 23 første ledd om lønns- og personalforvaltning.

Unntaket gjelder i utgangspunktet alle dokumentene i saken, bortsett fra søkerlisten, se nedenfor. I en ansettelsessak vil det således være anledning til å gjøre unntak fra innsyn for søknaden, referat fra intervjuet, vurderinger av søkerne, innstillingen og arbeidsavtalen. Dokumentet må gjelde en konkret sak om ansettelse eller forfremmelse. Dette innebærer at for eksempel generelle retningslinjer om hvorledes en går frem i slike saker, ikke faller inn under unntaket.

Bestemmelsen gir heller ikke anledning til å nekte innsyn i dokument om forberedelse eller oppfølging av en sak om ansettelse eller forfremmelse, for eksempel et dokument om opprettelse av en stillingshjemmel eller et budsjettokument som inneholder opplysninger om en ansettelse.

Det er ikke noe vilkår etter bestemmelsen at innsyn vil kunne skade ansettelsesprosessen. På den andre siden stiller bestemmelsen heller ikke opp noe forbud mot å gi innsyn.

Forvaltningsorganet må vurdere om det bør gi innsyn i dokumentene etter den allmenne regelen om merinnsyn i § 11, med mindre opplysningene er underlagt taushetsplikt.

Etter *andre ledd første punktum* gjelder ikke unntaket i første ledd for søkerlister. Søkerlisten skal etter andre ledd *andre punktum* settes opp snarest etter at søknadsfristen er gått ut, og skal i tillegg til navnene til søkerne inneholde opplysninger om alder, stilling eller yrkestittel og bostad- eller arbeidskommune.

Forvaltningsorganet har plikt til å sørge for at søkerlisten er tilgjengelig selv om det bruker et privat konsulentfirma ved ansettelsen. Forvaltningsorganet blir heller ikke fritatt fra plikten til å sette opp søkerliste ved å utlevere opplysningene på annen måte, for eksempel ved å gi muntlig informasjon eller delvis innsyn i søknadene.

Søkerlista skal settes opp snarest etter at søknadsfristen er gått ut. Søkerlisten bør normalt være satt opp innen 2–3 dager etter at søknadsfristen er gått ut. Særlige omstendigheter, for eksempel at det er svært mange søkere eller at det kommer inn søknader etter fristen, kan likevel føre til at organet må få noen flere dager til å utarbeide søkerlista. Søkerlisten blir offentlig så snart den er utarbeidet, jf. § 4 andre ledd.

Søkerlisten skal i utgangspunktet inneholde navnet på alle de søkerne som ikke har trukket søknaden sin før listen blir offentliggjort første gang. Etter andre ledd *tredje punktum* kan opplysninger om en søker likevel bli unntatt fra innsyn dersom søkeren selv ber om det. Bestemmelsen gir forvaltningen anledning, men ikke noen plikt, til å unnta disse opplysningene fra innsyn. Forvaltningen vil også i disse tilfellene ha plikt til å vurdere merinnsyn på vanlig måte. Vurderingen må skje konkret og i forhold til hver enkelt søker og de grunner de gir for ikke å bli ført opp på den offentlige søkerlisten. I vurderingen må det legges vekt både på den interessen allmenheten har i innsyn i saken, rekrutteringshensyn og personvern hensyn. Ved vurderingen av om en slik anmodning skal bli tatt til følge, skal det legges vekt på om det knytter seg særlig offentlig interesse til stillingaen. Dette innebærer at det som hovedregel skal særlige grunner til for at en anmodning om ikke å bli ført opp på den offentlige søkerlisten kan bli tatt til følge når det gjelder ledende stillinger. Dette innebærer ikke at det aldri bør være anledning til å ta anmodningen til følge i slike tilfelle, men at forvaltningsorganet konkret må vurdere hver søker, og at kontrollhensynet normalt vil veie tungt ved denne typen ansettelser. At det skal særlige grunner til for å ta en anmodning om ikke å bli ført opp på søkerlisten til følge, innebærer at det generelle ubehaget en søker vil kunne oppleve ved at det blir kjent at han har søkt en stilling, ikke vil være nok. For at en slik anmodning skal kunne tas til følge, må det foreligge spesielle omstigheter og påvises at innsyn vil kunne føre til mer konkrete skader eller ulemper. For eksempel vil det kunne være grunnlag for å gjøre unntak for ein søker som er selvstendig næringsdrivende, og som risikerer redusert kundetilgang dersom det blir kjent at det er fare for at vedkommende kan komme til å legge ned virksomheten. Også for ledere i offentlig virksomhet kan det være grunnlag for å ta til følge en anmodning om ikke å bli ført opp på den offentlige søkerlisten. For eksempel kan det i virksomheter under omstilling eller omorganisering skape ekstra uro om det blir kjent at en av lederne har søkt en ny stilling.

Blant de stillingene det knytter seg stor offentlig interesse til, og der terskelen for å få gjennomslag for en anmodning om ikke å bli ført opp på søkerlisten vil være høy, kan en for eksempel nevne stilling som departementsråd, direktør eller leder for statlige direktorat eller uavhengige organ, fylkesmann eller rådmann i kommunene.

I forhold til slike stillinger der det knytter seg særlig offentlig interesse til å få vite hvem som har søkt, bør det i utlysingen gjøres oppmerksom på at opplysninger om søkeren kan bli offentliggjort selv om søkeren har anmodet om ikke å bli ført opp på søkerlisten. Dersom anmodningen ikke blir tatt til følge, skal søkeren varsles om det. En søker som har anmodet om ikke å bli ført opp på søkerlisten, men som ikke får anmodningen tatt til følge, vil ha anledning til å trekke søknaden frem til søkerlisten er offentliggjort første gang.

Det følger av andre ledd *fjerde punktum* at det alltid skal gå frem av søkerlisten hvor mange søkere det har vært til stillingen og hvilke kjønn de har.

Tredje ledd i bestemmelsen slår fast at unntaket for ansettelsessaker i første ledd ikke gjelder nominasjonsvedtak og avstemning ved utnevning av biskop. Regelen har ingen parallell i den gamle offentlighetsloven, og bygger på forslaget fra utvalget.

Fremgangsmåten ved bispeutnevninger skiller seg fra andre ansettelsesprosesser i det offentlige. Bestemmelsen i tredje ledd klargjør at det gjelder tilsvarende regler om innsyn ved slike utnevninger som i andre ansettelsessaker. Dette innebærer at det ikke vil kunne gjøres unntak fra innsyn for opplysninger om kandidaten som gjelder navn, alder, stilling eller yrkestittel og bosted- eller arbeidskommune som går frem av nominasjonsvedtak eller avstemningsprotokoll.

Begrunnelser og vurderinger av de enkelte kandidatene vil det være anledning til å unnta etter regelen i første ledd. Rangeringen av disse og avstemningsresultatet vil derimot være offentlige. Stemmer eller utsagn fra enkeltpersoner kan en også nekte å gi innsyn i. Etter forskriftene som regulerer bispeutnevninger, har biskoper, proster, prester, professorer, rektorer, kantorer, diakoner og kateketer stemmerett. Det er resultatet av avstemningen for hver kategori av personer med stemmerett som skal gjøres kjent, men ikke de enkelte stemmene.

Unntak for eksamenssvar og karakterer m.m § 26.

Bestemmelsen første ledd første punktum er en videreføring av tidligere lov § 6 første ledd nr. 6. Første ledd andre og tredje punktum og andre ledd er nye i forhold til tidligere lov. Bestemmelsen i tredje ledd er en videreføring av gjeldende lov § 6 første ledd nr. 8 og 9. Bortsett fra første ledd tredje punktum bygger forslaget på forslaget fra utvalget, se NOU 2003: 30 s. 298 (§§ 29 og 30) og s. 283. Departementets allmenne bemerkninger går frem av punkt 12.3.9–12.3.11.

Første ledd første punktum gir anledning til å nekte innsyn i svar til eksamen eller lignende prøve og innleverte utkast til konkurranse eller lignende. Under begrepet utkast til konkurranse eller lignende hører for eksempel arkitektkonkurranser.

Første ledd *andre punktum* er ny i forhold til tidligere lov og gir adgang til å gjøre unntak fra innsyn for eksamensoppgaver eller lignende prøver, for eksempel prøve for å få fagbrev, og konkurranseoppgaver eller lignende, inntil vedkommende eksamen eller prøve er gjennomført eller konkurransen lyst ut. Eksamen og lignende prøve omfatter både den oppgaven som blir gitt det aktuelle semesteret, og utkast til oppgaver, medregnet oppgaver som er ferdige, men som ikke blir gitt det aktuelle semesteret for mulig bruk på et senere tidspunkt. Også for konkurranseoppgaver og lignende omfatter unntaket utkast og ferdige oppgaver som ikke blir lyst ut.

Første ledd *tredje punktum* er ny i forhold til tidligere lov. Bestemmelsen gjør unntak fra innsyn for karakterer og vitnemål i grunnskolen, den vidaregående skolen og fra utdanning på høyere nivå. Unntaket omfatter i tillegg til selve karakterene de vurderinger som er gjort av eleven eller kandidaten. Karakterer og vitnemål fra grunnskolen og vidaregående opplæring er etter gjeldende rett omfattet av taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, men fordi det er en viss usikkerhet rundt spørsmålet mener departementet at det vil være formålstjenlig å slå fast i bestemmelsen her at det er anledning til å gjøre unntak for slike karakterer. For karakterer og vitnemål fra utdanning på et høyere nivå enn vidaregående opplæring er utgangspunktet etter gjeldende rett at disse ikke er underlagt taushetsplikt. Departementet mener at karakterer fra utdanning på et høyere nivå enn vidaregående opplæring bør stå i samme stilling som karakterer fra grunnskolen og fra vidaregående opplæring. Slike opplysninger blir av mange oppfattet som sensitive, og personvern hensyn tilsier at dei ikke bør være allment tilgjengelige.

Bestemmelsen i *andre ledd* har ingen parallell i tidligere lov. Opplysninger om hvem som er foreslått eller vurdert til en pris, kan i noen tilfelle være underlagt taushetsplikt.

Etter andre ledd *første punktum* kan det gjøres unntak fra innsyn for opplysninger om hvem som skal få en pris, et hederstegn eller lignende til tildelingen har funnet sted. Formålet med bestemmelsen er å sikre det elementet av overraskelse som er ment å ligge i en slik tildeling. Etter andre ledd *andre punktum* er det anledning til å gjøre unntak fra innsyn for opplysninger om hvem som har vært vurdert for en pris eller lignende også etter at utdelingen har funnet sted. Formålet med denne bestemmelsen er å verne de kandidatene som ikke nådde opp eller ble funnet verdige til å motta en slik pris eller lignende mot at disse opplysningene blir gjort offentlige. Unntaket omfatter også de opplysninger og vurderinger som forvaltningen har mottatt eller utarbeidet om personen, med mindre de er blitt kjent gjennom begrunnelsen for prisutdelingen.

Bestemmelsen i *trede ledd* er en videreføring av tidligere lov § 6 første ledd nr. 8 og 9. Heller ikke utvalget gjorde forslag om endringer i bestemmelsen.

Personregister omfatter register, lister m.m. der personbilde er lagret systematisk slik at bilde av enkeltpersoner kan finnes igjen. Typiske eksempel er passregister og førerkortregister.

Forskriftshjemmel § 27

Paragrafen gir hjemmel for Kongen til å fastsette forskrifter om at organet helt kan nekte innsyn i et nærmere avgrenset saksområde, dvs. alle dokument og journalinnførsler på området. Vilkåret er at det følger av andre bestemmelser at det likevel kan eller skal gjøres unntak for det alt vesentlige av dokumentene på det aktuelle området. Paragrafen gir også hjemmel for å nekte innsyn i dokument som er avlevert til arkivdepot når dette er nødvendig av arkivtekniske omsyn. Første ledd svarer til § 11 andre ledd i tidligere lov, mens andre ledd om arkivdepot er nytt. Lovutkastet fra offentlighetslovutvalget inneholdt ingen tilsvarende forskriftshjemmel, men det var fra utvalget sin side en forutsetning at det også under den nye loven skulle kunne gis unntaksforskrifter, jf. NOU 2003: 30 s. 49–50 og 210.

Etter *første ledd* kan Kongen fastsette forskrifter om at det helt kan nektes innsyn i et saksområde når det etter andre unntaksbestemmelser likevel er hjemmel for å gjøre unntak fra innsyn for det alt vesentlige av dokumentene. I så fall kan det altså gjøres unntak for alle dokumentene og de tilhørende journalinnførslene på området. I *andre punktum* blir det slått fast at slike forskrifter bare kan gis når særlig tungtveiende grunner taler for det. Dette er strenge vilkår. For det første er det et krav at det skal eller kan gjøres unntak for det alt vesentlige av dokumentene på det aktuelle saksområdet. Det er ikke nok at det er unntakshjemmel for de fleste eller langt på vei de fleste dokumentene, f.eks. 60 til 70 prosent. Det alt vesentlige må tolkes som tilnærmet alle, det vil si minst om lag 90 prosent. Det må likevel tas hensyn også til kvalitative kriterium. Det avgjørende vil derfor være i hvilken grad det kan eller skal gjøres unntak for de delene av dokumentene som inneholder operative saksopplysninger. De fleste unntakshjemlene i lovforslaget gir bare anledning til å gjøre unntak for opplysninger, ikke for hele dokument. Der det skal eller kan gjøres unntak for opplysninger, vil det avgjørende på samme måten være en totalvurdering av hvor mye av dokumentene som blir igjen.

At det kan eller skal gjøres unntak for det alt vesentlige av dokumentene på det aktuelle saksområdet, er likevel ikke et tilstrekkelig vilkår for å gi unntaksforskrifter. Det er også et krav at særlige tungtveiende grunner taler for det. Her må det legges vekt på hvor arbeidskrevende det vil være å vurdere innsyn i hvert enkelt tilfelle på det aktuelle området, men også på i hvilken grad det er hensyn som taler for at allmennheten bør ha innsyn i de gjenstående opplysningene og dokumentene på området.

Unntaksbestemmelsene i den tidligere forskriften av 14. februar 1986 nr. 351 til den gamle offentlighetsloven punkt V og VI er gitt med hjemmel i den tilsvarende forskriftshjemmelen i § 11 andre ledd i den gamle loven. I forbindelse med at det skal gis forskrifter til den nye loven, vil det bli vurdert i hvilken grad de gamle bestemmelsene skal videreføres eller justeres.

Andre ledd gir anledning for Kongen til å fastsette forskrift om at det kan gjøres unntak for dokument som er avlevert til arkivdepot når det er nødvendig av arkivtekniske hensyn. Bakgrunnen for denne forskriftshjemmelen er for det første at den nye loven også vil gjelde for dokument som er eldre enn tidspunktet da den første offentlighetsloven tok til å gjelde. Dermed vil innsynsretten også komme til å omfatte gamle originaldokument som kan være i så dårlig stand at de ikke kan lånes ut eller kopieres uten at de over tid vil bli påført slitasje eller skade. Hjemmelen vil for det andre kunne brukes i tilfelle der arkivdepotet har fått avlevert større mengder dokument som ikke er ordnet og katalogisert på en slik måte at det lar seg gjøre for arkivdepotet uten svært mye arbeid å skille ut taushetsbelagte eller graderte opplysninger.

Kapittel 4 Saksbehandling og klage

Innsynskravet § 28

Bestemmelsen regulerer hvorledes et krav om innsyn må utformes. Bestemmelsen utfyller og presiserer tidligere gjeldende rett og innebærer en viss oppmyking av identifikasjonskravet i tidligere lov § 2 andre ledd første punktum. Bestemmelsen svarer med et unntak til forslaget fra offentleglovutvalget, se NOU 2003: 30 s. 298 (§ 31) og s. 283–284. De allmenne merknadene til departementet går frem av punkt 12.4.1.

Etter *første ledd* kan innsyn kreves skriftlig eller muntlig. Dette er en lovfesting av hva som alt var gjeldende rett.

Andre ledd første punktum fastsetter i hvilken grad saken eller dokumentet det blir krevet innsyn i, må identifiseres i innsynskravet. Utgangspunktet er fremdeles at den som ønsker innsyn, må vise til en bestemt sak. Det vil også være tilstrekkelig å vise til et bestemt dokument. Den som krever innsyn, må ikke identifisere saken ved å vise til saks- eller dokumentnummer, men må gi en karakteristikk av saken eller dokumentet som gjør at forvaltningen kan klare å finne frem til dem..

Bestemmelsen myker opp identifikasjonskravet ved at det i rimelig utstrekning kan kreves innsyn i saker av en bestemt art, for eksempel alle saker om utslippstillatelse etter forurensningsloven eller lignende. Dette kan være nyttig for de som ønsker å sette seg inn i forvaltningspraksis på et område. Skrankene som ligger i at slikt innsyn bare kan kreves i rimelig utstrekning, tar sikte på den arbeidsbyrden forvaltningsorganet blir påført når det skal behandle kravet. Dersom organet ikke har teknologiske verktøy for å finne frem til sakene, men må gjøre det manuelt, vil det ikke være adgang til å kreve innsyn i saker av en bestemt art hos vedkommende organ, fordi dette vil innebære at organet blir påført en urimelig arbeidsbyrde.

I andre ledd *andre punktum* er det presisert at identifikasjonskravet ikke gjelder når det blir krevet innsyn i journal eller lignende register.

Hvilket organ som skal avgjøre innsynskravet mv. § 29

Bestemmelsen regulerer hvilket organ som skal behandle innsynskravet, og stiller krav til saksbehandlingen og saksbehandlingstiden. Første ledd første punktum er ny i forhold til

tidligere lov, men innebærer ingen realitetsendring. Første ledd andre punktum er en videreføring av tidligere gjeldende rett. Bestemmelsen i første ledd svarer til forslaget fra utvalget, jf. NOU 2003: 30 s. 298 (§ 32) på s. 284. Andre ledd er nytt både i forhold til tidligere gjeldende rett og forslaget fra utvalget. Bestemmelsen er omtalt i proposisjonen 12.4.2–12.4.4.

Etter *første ledd første punktum* skal et organ som mottar et krav om innsyn, gjøre en konkret og selvstendig vurdering av kravet. Dette innebærer at organet på selvstendig grunnlag må avgjøre om det skal eller kan nektes innsyn i dokumentet. Dette gjelder både når organet selv har utarbeidet dokumentet, og når det er mottatt utenfra. Organet er ikke bundet av standpunktet til avsenderorganet, men må eventuelt overprøve standpunktet til avsenderorganet om at det ikke skal gis innsyn i dokumentet. Vurderingen må gjøres konkret i forhold til det aktuelle dokumentet på tidspunktet for avgjørelsen av innsynskravet, jf. særlig plikten til å vurdere merinnsyn etter § 11.

Første ledd *andre punktum* slår fast at kravet skal avgjøres uten ugrunnet opphold. Dette vil si så snart som praktisk mulig. De fleste innsynskrav er såpass enkle at de bør avgjøres samme dag som de er mottatt. Dersom det må gjøres undersøkelser, kravet reiser vanskelige spørsmål, eller det er arbeidskrevende fordi det gjelder en stor mengde dokument, kan organet bruke mer tid, men selv i slike tilfelle må organet behandle kravet så snart det er praktisk mulig.

Etter *andre ledd* kan Kongen i forskrift gi regler om hvilket organ som på ulike saksområde skal avgjøre innsynskrav. Paragrafen gir anledning til å gjøre unntak fra regelen i første ledd, f.eks. for graderte dokument.

Hvorledes organet skal gi innsyn § 30

Paragrafen regulerer hvorledes organet skal gi innsyn i dokumentet, og erstatter tidligere lov § 8 med visse endringer. Bestemmelsen bygger delvis på forslaget fra offentlighetslovutvalget i § 34, se NOU 2003: 30 s. 298 og s. 285. Andre ledd og deler av første ledd gjennomfører artikkel 4 nr. 3 andre punktum og artikkel 5 nr. 1 i direktiv 2003/98/EF om viderebruk av informasjon fra den offentlige sektoren og bygger på forslag fra flertallet i den interdepartementale arbeidsgruppen som utredet hvorledes direktivet burde gjennomføres og ytterligere tiltak for å legge til rette for viderebruk, se § X3 i rapporten «Fra bruk til gjenbruk» s. 100 og s. 87–88. Departementets allmenne merknader går frem av pkt. 12.4.5.

Etter *første ledd første punktum* er det opp til organet å bestemme ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling hvorledes dokumentet skal gjøres kjent. Bestemmelsen svarer til § 8 første ledd i tidligere lov. Etter første ledd *andre punktum* har den som har bedt om innsyn, likevel som hovedregel krav på papirkopi eller elektronisk kopi av dokumentet. Bestemmelsen utvider retten til å kreve kopi i forhold til tidligere gjeldende rett. Dersom det er praktisk mulig å gi kopi, har den som krever innsyn krav på å få kopier uten begrensninger med hensyn til omfang. Om adgangen til å ta betalt for kopier viser en til merknadene til § 8. Elektronisk kopi omfatter både at dokumentet blir sendt på e-post, og at det blir kopiert til diskett eller et annet medium.

Det følger av første ledd *tredje punktum* at når innsynskravet er fremmet overfor en virksomhet som er omfattet av direktiv 2003/98/EF, og overfor andre virksomheter der Kongen har fastsatt det i forskrift, gjelder retten til kopi alle eksisterende format og språkversjoner. Med format blir det siktet til forskjellige fil- eller tekstformat. Språkversjon sikter ikke bare til offisielle norske skriftspråk, men også utlandske språk. Denne bestemmelsen gjennomfører artikkel 5 nr. 1 i direktiv 2003/98/EF.

Etter første ledd *fjerde punktum* har ikke organet plikt til å gi kopi når innsynskravet gjelder format eller versjon av dokument som er allment tilgjengelige. Ein vil dermed ikke ha krav på

kopi av format eller versjon av dokument som er i vanlig salg eller tilgjengelige på bibliotek, f.eks. offentlige utendringer, stortingsdokument eller lignende. Dersom dokumentet eksisterer i elektronisk format, og det bare er allment tilgjengelig i papirformat, vil en likevel ha krav på elektronisk kopi. Det samme gjelder der dokumentet bare er allment tilgjengelig i andre språkversjoner enn den etterspurte.

Etter første ledd *femte punktum* kan Kongen gi forskrift om at retten til elektronisk kopi ikke skal gjelde for dokument som en tredjeperson har immaterielle retter til, og for dokument der det er påkrevet av arkivtekniske omsyn. Bakgrunnen for at det kan gjøres unntak fra retten til elektronisk kopi for dokument som en tredjeperson har immaterielle retter til, er at en del slike dokument kan utnyttes kommersielt, og at det vil være mye lettere dersom en får tilgang til en elektronisk kopi. Det vises ellers til merknadene til § 10 tredje ledd andre punktum. Når loven skal gjelde også for dokument som er eldre enn fra 1. juli 1971, vil innsynsretten også gjelde for en del dokument som er i en slik stand at dei kan bli skadet eller ødelagt ved kopiering. For å ivareta dette kan det fastsettes forskrift som gjør unntak fra retten til kopi for slike dokument.

Andre ledd gjennomfører direktiv 2003/98/EF artikkel 4 nr. 3 andre punktum. Bestemmelsen har derfor et annet virkeområde enn de andre paragrafene i loven ved at den gjelder for virksomheter som er omfattet av direktivet dersom ikke Kongen fastsetter noe annet i forskrift, jf. andre ledd *tredje punktum* og merknadene til § 6.

Etter andre ledd *første punktum* skal organet når det gir innsyn i informasjon som det knytter seg immaterielle retter til, opplyse om hvem som er innehaver av rettene eller hvilken lisenshaver organet har fått informasjonen fra. Dette gjelder bare i den grad organet faktisk har kjennskap til hvem som er innehaver til rettene eller lisenshaver. Bestemmelsen innebærer altså ikke at organet har noen plikt til å undersøke dette. Etter første ledd *andre punktum* er det ikke nødvendig å gi opplysninger om hvem som er innehaver av rettene eller lisenshaver når det fremstår som åpenbart unødvendig. Dette vil være tilfellet dersom dette går klart frem av informasjonen selv eller i tilfelle der det er helt på det rene at det ikke vil være aktuelt å bruke informasjonen i strid med rettene, f.eks. dersom det blir gitt innsyn i søknader og lignende skriv fra privatpersoner til forvaltningen.

Avslag og begrunnelse § 31

Bestemmelsen gir regler om utformingen av avslag og krav til begrunnelse av avslag. Reglene avløser § 9 andre ledd i tidligere lov, med noen endringer, og bygger på forslag fra offentlighetslovutvalget, jf. NOU 2003: 30 s. 298 (§ 36) og s. 286–287. Bestemmelsen er omtalt i proposisjonen punkt 12.4.6.

Første ledd første punktum slår fast at avslag på krav om innsyn skal være skriftlig.

Bestemmelsen er ny i forhold til tidligere lov, som ikke har noe krav om at avslag må være skriftlige.

Etter første ledd *andre punktum* skal avslaget alltid vise til den bestemmelsen som gir grunnlag for avslaget, og presisere hvilket ledd, bokstav eller nummer som er brukt. Avslaget skal således inneholde en helt presis hjemmelsanvisning. Det er ikke nok bare å vise til en paragraf.

I første ledd *tredje punktum* blir det presisert at dersom det er § 13 om taushetsplikt som er grunnlaget for avslaget, må organet også vise til den bestemmelsen som pålegger taushetsplikt. Av *fjerde punktum* følger det tilsvarende at når avslaget bygger på forskrift, må det vises til riktig punkt i forskriften.

Det følger av første ledd *femte punktum* at avslaget også skal opplyse om retten til å klage og klagefristen.

Andre ledd i bestemmelsen er nytt i anledning til tidligere lov. Etter andre ledd *første punktum* kan den som har fått avslag, innen tre uker fra avslaget ble mottatt kreve en nærmere begrunnelse for avslaget. Organet plikter da å gi en mer utfyllende begrunnelse der det må nevne de hovedhensyn som har vært avgjørende for avslaget, jf. forvaltningsloven § 25 tredje ledd første punktum. Bestemmelsen krever ikke at organet gir en uttømmende eller omfattende begrunnelse. Begrunnelsesplikten etter andre ledd blir også begrenset av at organet ikke kan være forpliktet til å røpe opplysninger som er unntatt fra innsyn. Det følger av andre ledd *andre punktum* at organet skal gi slik utfyllende begrunnelse skiftlig og snarest råd, og i alle tilfelle senest innen ti virkedagar etter at kravet ble mottatt.

Klage § 32

Bestemmelsen slår fast retten til å klage over avslag på innsyn og gir nærmere regler for gjennomføringen av klageretten. Første og tredje ledd er i hovedsak en videreføring av tidligere gjeldende rett. Andre ledd, som slår fast at den som ikke har fått svar på en anmodning om innsyn innen fem dager, kan se dette som et avslag som kan påklages, og fjerde ledd om at vedtaket til klageinstansen er særlig tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdsloven kapittel 13 overfor kommuner, fylkeskommuner og selvstendige rettssubjekt, er nye i forhold til tidligere gjeldende rett. Disse to bestemmelsene går også lenger enn forslaget fra utvalget. Første ledd er noe endret i forhold til forslaget fra utvalget. Forslaget fra offentlighetslovutvalget går frem av NOU 2003: 30 s. 299 (§ 37), s. 287–289 og s. 302 (§ 37) (mindretallsforslag). De allmenne merknadene til departementet går frem av punkt 12.4.7 ovenfor.

Etter *første ledd* er det adgang til å påklage avgjørelser etter loven. Dette gjelder i første rekke avslag på krav om innsyn og avvising av slike krav, for eksempel fordi det ikke er presist nok. Dersom kravet blir avvist fordi virksomheten hevder at den ikke faller inn under virkeområdet til loven, vil dette også kunne påklages. Klageinstansen vil i disse tilfellene ha kompetanse til å slå fast med bindende virkning at et organ eller et selvstendig rettssubjekt er omfattet av virkeområdet. Det vil også være adgang til å klage over avslag på krav om kopi eller utskrift og på krav om kopier og utskrifter. Avslag på krav om innsyn i journalen kan påklages, også i de tilfellene der avslaget er begrunnet i at organet ikke fører journal eller at journalføringen er mangelfull. Loven gir ikke nokon generell rett til å klage over brudd på reglene om journalføring uavhengig av om det er gitt avslag på krav om innsyn i journalen. Det går frem direkte av *første ledd andre punktum* at en avgjørelse om å gi innsyn ikke kan påklages. Klageinstansen kan prøve alle sider av saken, både de juridiske vurderingene, for eksempel av om dokumentet er omfattet av en unntaksbestemmelse, og vurderingen av om det skal gis merinnsyn.

I forslaget fra utvalget ble det presisert at klageretten tilkommer den avgjørelsen direkte gjelder, eller andre med rettslig klageinteresse. Departementet valgt å formulere bestemmelsen noe annerledes, ved at det bare går frem av lovteksten at avgjørelsen kan påklages. Gjennom henvisningen til reglene i forvaltningsloven kapittel VI vil klageretten likevel tilkomme både den avgjørelsen direkte gjelder, og andre med rettslig klageinteresse, jf. fvl. § 28. Dette innebærer at ikke bare den som har fått avslag på et krav om innsyn kan klage, men også andre som har en rettsleg interesse i avgjørelsen, for eksempel presseorganisasjoner. Dette er en utvidelse av klageretten i forhold til tidligere gjeldende rett.

Første ledd første punktum slår fast at det skal klages til det organet som er nærmst overordnet det organet som har fattet vedtaket. Etter første ledd *tredje punktum* er fylkesmannen klageinstans for vedtak i kommunalt eller fylkeskommunalt organ. Første ledd *fjerde punktum* gir Kongen kompetanse til å gi forskrift om hvilket organ som skal være klageinstans for avgjørelser fattet av statlige organ. Dette vil være aktuelt i de tilfellene der det er uklart hvilket organ som er overordnet for eksempel et frittstående direktorat eller

tilsyn. Kongen kan etter første ledd *femte punktum* også gi forskrift om hvilket organ som skal være klageinstans for avgjørelser av selvstendige rettssubjekt som er omfattet av loven etter § 2 første ledd bokstav b til d. Slike rettssubjekt vil ikke ha noe overordnet organ i vanlig forstand, og det kan derfor være nødvendig å gi regler som klargjør hvilket organ som skal være klageinstans. Første ledd *sjette punktum* slår fast at når det blir klaget over en avgjørelse fattet av et departement, skal departementet opplyse om at retten til å klage til Sivilombudsmannen ikke gjelder for avgjørelser av Kongen i statsråd.

Bestemmelsen i *andre ledd første punktum* slår fast at dersom et krav om innsyn ikke er avgjort innan fem virkedager etter at organet mottok kravet, er dette å regne som et avslag som kan påklages etter første ledd. Etter andre ledd *andre punktum* gjelder dette ikke når det er Kongen i statsråd som er klageinstans, det vil si ved krav om innsyn hos departementene. Etter andre ledd *tredje punktum* gjelder regelen heller ikke når spørsmål om å oppheve taushetsplikt er lagt fram for den opplysningene gjelder, jf. § 13 tredje ledd, eller i de tilfellene der spørsmål om nedgradering må legges frem for et annet organ. I begge disse tilfellene vil forvaltningen ofte trenge mer enn fem dager til å avgjøre innsynskravet, uten at det bør gi den som har bedt om innsyn, rett til å klage.

Etter bestemmelsen *tredje ledd første punktum* skal klagen forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Ordlyden er tilpasset formuleringen i § 11 a første ledd i forvaltningsloven for å få frem at også saksforberedelsen skal gjøres raskt. Behandlingen av en klagesak vil ta noe lengre tid enn behandlingen i førsteinstansen. Grunnen til det er blant annet at førsteinstansen må vurdere saken på nytt, og at en stiller strengere krav til begrunnelse av avgjørelsen i klagesaker. Ofte vil også klagesakene vere noe mer kompliserte enn den typiske førsteinstanssaken.

Tredje ledd *andre punktum* slår fast at reglene i forvaltningsloven (fvl.) kapittel VI gjelder så langt de passer. Henvisningen gjelder blant annet klagefristen, jf. fvl. §§ 29 til 31, krav til form og innhold på klagen, jf. fvl. § 32 og reglene om saksforberedelse i klagesak, jf. fvl. § 33. Det følger av fvl. § 34 andre ledd første punktum at klageinstansen kan prøve alle sider av saken og ta hensyn til nye omstendigheter. Dette gjelder også der Kongen i statsråd er klageinstans. Dette er en endring i forhold til tidligere gjeldende rett.

Henvisningen til forvaltningsloven omfatter også bestemmelsen i fvl. § 36 om rett til dekning av saksomkostninger som har vært nødvendige for å få endret vedtaket. Fvl. § 36 fjerde ledd innebærer at forvaltningen har plikt til å gjøre parten oppmerksom på retten til å kreve dekning av saksomkostninger.

Fjerde ledd gir regler om tvangsgjennomføring av vedtaket til klageinstansen overfor kommuner og fylkeskommuner og selvstendige rettssubjekt som er omfattet av loven etter § 2 første ledd bokstavane b til d. Bestemmelsen svarer til miljøinformasjonsloven § 19 sjette ledd. Bestemmelsen slår fast at vedtaket til klageinstansen vil være særlig tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdesloven kapittel 13 overfor kommuner og fylkeskommuner og selvstendige rettssubjekt. Dersom et slikt organ nektr å følge vedtaket fra klageinstansen om å gi innsyn, vil den som har krevet innsyn, kunne få kravet tvangsfullbyrdet. Uten denne regelen ville den som krevet innsyn, ikke kunne sette i verk tvangsfullbyrdelse av innsynskravet på grunnlag av vedtaket fra klageinstansen, men måtte først ha gått til domstolene for å få dom for kravet.

Kapittel 5 Sluttbestemmelser

Ikrafttredelse og overgangsregler § 33

Etter *første ledd* gjelder loven fra den tid Kongen fastsetter. Før den nye loven tar til å gjelde er det nødvendig å få på plass en del forskrifter, bl.a. om avgrensingen av virkeområdet til loven.

Andre ledd gir en overgangsregel for selvstendige rettssubjekter som blir omfattet av loven etter § 2 første ledd bokstav c eller d. For slike rettssubjekt som ikke var omfattet av tidligere gjeldende lov, vil innsynsretten og plikten til å føre journal bare gjelde for dokument som er kommet inn til eller som er opprettet av rettssubjektet etter at den nye loven tar til å gjelde.

Tredje ledd gjennomfører direktiv 2003/98/EF om viderebruk av informasjon fra den offentlige sektoren artikkel 11 nr. 3. Bestemmelsen bygger på forslag fra flertallet i den interdepartementale arbeidsgruppen som utredet hvorledes direktivet kunne gjennomføres, se rapporten «Fra bruk til gjenbruk» s. 101, men til forskjell fra arbeidsgruppen har departementet tatt regelen direkte inn i loven og ikke utformet den som en forskriftshjemmel. Bestemmelsen slår fast at avtaler som gir noen enerett til tilgang til informasjon som ikke oppfyller vilkårene i § 6 andre ledd, skal opphøre når avtalen går ut, men likevel senest 31. desember 2008. Dette gjelder selv om avtalen fastsetter et senere opphørstidspunkt enn dette.

Endringer i andre lover § 34

Som en konsekvens av at virkeområdet til den nye loven bare skal reguleres av loven selv og forskrifter gitt i medhold av loven, skal bestemmelser i spesiallovgivingen som regulerer forholdet mellom selvstendige rettssubjekt og offentlighetsloven oppheves.

En rekke bestemmelser i spesiallovgivingen inneholder henvisninger til gjeldende offentlighetslov. Disse ble endret slik at de blir tilpasset den nye loven.

Endringene i forvaltningsloven

Forvaltningsloven § 2 er gitt tillegget «eller lignende» i § 2 *første ledd bokstav f* for å skape samsvar med offentlighetsloven § 4 første ledd.

I § 17 *andre ledd første punktum* samt *tredje ledd første og andre punktum* er det henvisningen til bestemmelsene om unntak fra innsyn justert som følge av endringene i disse reglene.

Paragraf § 18 a regulerer adgangen partene har til å gjøre seg kjent med såkalte organinterne dokument.

Første ledd første punktum svarer til offentlighetsloven § 14 første ledd og gjeldende § 18 andre ledd første punktum.

Andre punktum svarer til offentlighetsloven § 14 andre ledd bokstav c og d.

Andre ledd svarer til offentlighetsloven § 14 tredje ledd.

§ 18 b regulerer innsyn i dokument som et forvaltningsorgan har innhentet utenfra til sin egen

interne saksforberedelse. *Første til tredje ledd* svarer til offentlighetslovaen § 15 første til tredje ledd og avløser tidligere gjeldende § 18 andre ledd andre og tredje punktum i forvaltningsloven.

§ 18 c svarer til gjeldende § 18 tredje ledd.

§ 18 d avgrensner rekkevidda av unntakene i §§ 18 a og 18 b og svarer til offentlighetslovaen § 16.

Første ledd bokstav a svarer til tidligere gjeldende § 18 fjerde ledd. Ellers avgrensner paragrafen unntakene fra retten til innsyn sammenlignet med gjeldende regler om innsyn.

Endringa i § 19 *første ledd bokstav a* er gjort for å avgrense unntaket fra innsynet i samsvar med offentlighetsloven §§ 20 og 21. Lovteknisk er dette gjort ved at bestemmelsen peker på de hensyn som kan begrunne unntak. Den nærmere grensedragingen går frem av offentlighetsloven §§ 20 og 21.

I *tredje ledd* er henvisningen til unntakene fra innsyn justert, på samme vis som i § 18 første ledd.

Det er gjort enkelte justeringer i § 20 for å tilpasse paragrafen til offentlighetsloven.

Andre ledd første punktum presiserer at parten har rett til papirkopi eller elektronisk kopi. Endringen samsvarer med offentlighetsloven § 30 første ledd andre punktum. En tilsvarende justering er gjort i *fjerde ledd første punktum*. Retten til å få kopi vederlagsfritt er ikke endret.

§ 21 i loven er endret. *Første ledd første punktum* slår fast at avslag på krav om innsyn skal være skriftlig. Dette svarer til offentlighetsloven § 31 første ledd første punktum, men er en nyskaping sammenlignet med tidligere rettstilstand. De hensynene som taler for et skriftlighetskrav, veier ikke like tungt ved krav om innsyn etter forvaltningsloven som etter offentlighetsloven. Hensynet til god orden tilsier likevel at et slikt krav bør gjelde også etter forvaltningsloven. *Andre punktum* regulerer hvor presist det skal vises til grunnlaget for å avslå et krav om innsyn, tilsvarende offentlighetsloven § 31 første ledd andre punktum. Det er ikke vist til reglene om taushetsplikt, fordi de ikke er til hinder for å gi partene innsyn, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 1. Etter *tredje punktum* skal avslaget opplyse om retten til å klage og om klagefristen etter § 29.

I *andre ledd* er uttrykket «begjæringen» erstattet med «kravet». Det er bare tale om en språklig justering.

Til endringene i miljøinformasjonsloven § 13 første og andre ledd

Endringene i første ledd gjennomfører direktiv 2003/98/EF artikkel 5 nr. 1 og endringene i andre ledd gjennomfører direktivet artikkel 4 nr. 3 andre punktum. Departementets allmenne merknader går frem av pkt. 11.4. Forslaget bygger på forslag fra den interdepartementale arbeidsgruppet som utredet hvorledes direktivet burde gjennomføres og ytterligere tiltak for å legge til rette for vidrebruk, se rapporten «Fra bruk til gjenbruk» s. 101. Endringene svarer til forslaget til § 29 første ledd andre og tredje punktum og andre ledd i offentlighetsloven og in viser til merknadene til denne.

Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

Kapittel 1 Innleiande føresegner

§ 1 Formål

Formålet med lova er å leggje til rette for at offentlig verksemd er open og gjennomiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentlig informasjon.

§ 2 Verkeområdet til lova

Lova gjeld for

- a) staten, fylkeskommunane og kommunane,
- b) andre rettssubjekt i saker der dei gjer enkeltvedtak eller utferdar forskrift,
- c) sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet, og
- d) sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet i rettssubjektet.

Bokstavane c og d gjeld ikkje rettssubjekt som hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private. For verksemder som etter offentlig oppkjøp eller liknande kjem inn under bokstavane c eller d, gjeld lova frå og med fjerde månadsstkiftet etter den månaden da vilkåra vart oppfylte.

Kongen kan gi forskrift om at lova ikkje skal gjelde for sjølvstendige rettssubjekt eller for visse dokument hos sjølvstendige rettssubjekt som er omfatta av første ledd bokstavane c eller d, dersom det må reknast som nødvendig ut frå omsynet til arten av verksemda, konkurransesituasjonen eller andre særlege tilhøve. Det same gjeld dersom det gjeld unntak frå innsynsretten for det alt vesentlege av dokumenta til verksemda og særlege tungtvegande omsyn tilseier det. Kongen kan gi forskrift om at lova heilt eller delvis skal gjelde for sjølvstendige rettssubjekt som er knytte til stat eller kommune utan å oppfylle vilkåra i første ledd bokstav c eller d, eller som er unnatekne etter første ledd andre punktum.

Lova gjeld ikkje for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombodsmann for forvaltninga og andre organ for Stortinget.

Lova gjeld ikkje for gjeremål som domstolane har etter rettsstellovene. Lova gjeld heller ikkje for gjeremål som andre organ har etter rettsstellovene i eigenskap av rettsstellorgan. Lova gjeld dessutan ikkje for gjeremål som politiet og påtalemakta har etter straffeprosessloven. Kongen kan gi forskrifter om kva lover som skal reknast som rettsstellover, og om at enkelte gjeremål etter rettsstellovene likevel skal vere omfatta av lova.

Lova gjeld for Svalbard dersom ikkje anna blir fastsett av Kongen.

Føresegnene i § 6, § 7 andre ledd, § 8 tredje ledd andre punktum og fjerde og femte ledd og § 30 første ledd tredje punktum og andre ledd gjeld uavhengig av føresegnene i paragrafen her for alle verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentlig sektor.

Kapittel 2 Hovudreglane om innsyn

§ 3 Hovudregel

Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ.

§ 4 Definisjonar

Med dokument er meint ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande.

Saksdokument for organet er dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarområdet eller verksemda til organet. Eit dokument er oppretta når det er sendt ut av organet. Dersom dette ikkje skjer, skal dokumentet reknast som oppretta når det er ferdigstilt.

Følgjande skal ikkje reknast som saksdokument for organet:

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

Omgrepet organ femner i lova her om alle verksemder som lova gjeld for.

§ 5 Utsett innsyn

Organet kan fastsetje at det i ei bestemt sak først skal vere innsyn frå eit seinare tidspunkt i saksførebuinga enn det som følgjer av §§ 3 og 4, såframt det er grunn til å tru at dei dokumenta som ligg føre, gir eit direkte misvisande bilete av saka, og at innsyn derfor kan skade klare samfunnsmessige eller private interesser.

For dokument som er utarbeidde av eller til Riksrevisjonen i saker som han vurderer å leggje fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontrollen, gjeld innsyn først når saka er motteken i Stortinget, eller når Riksrevisjonen har varsla vedkommande organ om at saka er ferdigbehandla, jf. lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen § 18 andre ledd.

Dersom vesentlege private eller offentlege omsyn tilseier det, kan innsyn i eit dokument utsetjast til det har komme fram til den det vedkjem, eller hendinga der det skal offentleggjerast, har funne stad.

§ 6 Forbod mot forskjellsbehandling

Ved behandling av saker etter lova her eller i andre tilfelle der det blir gitt tilgang til informasjon, er det ikkje høve til noka slags forskjellsbehandling mellom samanliknbare tilfelle eller til å avtale at nokon skal ha einerett på tilgang til informasjon. At ein førespurnad er sett fram av ei offentleg eller offentleg tilknytt verksemd, gir ikkje høve til forskjellsbehandling når formålet med førespurnaden ikkje har samband med dei offentlege gjeremåla til verksemda.

Forbodet i første ledd er ikkje til hinder for at det kan gjerast avtalar om einerett dersom det er nødvendig for å levere ei teneste i ålmenta si interesse. Det skal gjerast ei ny vurdering av grunngevinga for å gjere slike avtalar kvart tredje år. Avtalar om einerett som blir gjorde i medhald av leddet her, skal vere offentlege. Det kan ikkje gjerast avtalar om einerett til tilgang til informasjon som ålmenta etter føresegnar i lov eller forskrift har eit rettskrav på å få innsyn i.

Dersom ikkje anna blir fastsett av Kongen i forskrift, gjeld føresegnene i paragrafen her berre for verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor.

§ 7 Bruk av offentleg informasjon

Informasjon som det er gitt tilgang til etter lova her eller anna lovgiving som gir ålmenta rett til innsyn i offentleg verksemd, kan brukast til kva formål som helst dersom ikkje anna lovgiving eller retten til ein tredjeperson er til hinder for det.

I verksemdar som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor, skal eventuelle standardlisensar om bruk av offentleg informasjon vere tilgjengelege i digitalt format, og dei må kunne behandlast elektronisk. Kongen kan i forskrift fastsetje at det same skal gjelde for verksemdar som ikkje er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor.

§ 8 Hovudregel om gratis innsyn

Organet kan berre krevje betaling for innsyn etter denne lova dersom det har heimel i forskrift etter andre eller tredje ledd.

Kongen kan gi forskrift om betaling for avskrifter, utskrifter eller kopiar. Betalingssatsane skal vere slik at dei samla inntektene ikkje blir større enn dei faktiske kostnadene ved kopiering og utsending av dokument.

Kongen kan gi forskrift om at det kan krevjast betaling for dokument dersom særlege tilhøve ved arten til dokumenta eller verksemda gjer det rimeleg. Betalingssatsane skal fastsetjast slik at dei samla inntektene ikkje blir større enn dei faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av ei rimeleg avkastning av investeringane.

For verksemdar som fell utanfor lova her, men som er omfatta av anna lovgiving som gir ålmenta innsyn i offentleg verksemd, eller av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor, må dei samla inntektene ved informasjonsutlevering ikkje overstige dei faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av ei rimeleg avkastning av investeringane.

Verksemdar som krev betaling for informasjon, skal offentleggjere betalingssatsane i elektronisk form dersom det er mogleg og formålstenleg. På førespurnad skal verksemdene også gi opplysningar om grunnlaget for utrekning av satsane og eventuelt om kva faktorar som vil bli lagde til grunn for utrekninga i særlege høve.

Dersom ikkje anna blir fastsett av Kongen i forskrift, gjeld føresegnene i tredje ledd andre punktum og i fjerde og femte ledd berre for verksemdar som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor.

§ 9 Rett til å krevje innsyn i ei samanstilling frå databasar

Alle kan krevje innsyn i ei samanstilling av opplysningar som er elektronisk lagra i databasane til organet dersom samanstillinga kan gjerast med enkle framgangsmåtar.

§ 10 Plikt til å føre journal. Tilgjengeleggjering av journalar og dokument på Internett

Organet skal føre journal etter reglane i arkivlova med forskrifter.

Kongen kan gi forskrift om at organ som fører elektronisk journal, skal gjere han allment tilgjengeleg på Internett, og om korleis det skal gjerast.

Organ som er omfatta av lova her, kan gjere dokument allment tilgjengelege på Internett, med unntak for opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov. Kongen kan gi forskrift om tilgjengeleggjering av dokument på Internett og om at visse typar personopplysningar, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 1, og dokument som ein tredjeperson har immaterielle rettar til, ikkje skal gjerast tilgjengelege på denne måten.

§ 11 Meirinnsyn

Når det er høve til å gjere unntak frå innsyn, skal organet likevel vurdere å gi heilt eller delvis innsyn. Organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak.

§ 12 Unntak for resten av dokumentet

Når organet gjer unntak frå innsyn for delar av eit dokument, kan det også gjere unntak for resten av dokumentet dersom

- a) desse delane aleine vil gi eit klart misvisande inntrykk av innhaldet,
- b) det vil vere urimeleg arbeidskrevjande for organet å skilje dei ut, eller
- c) dei unnatekne opplysningane utgjer den vesentlegaste delen av dokumentet.

Kapittel 3 Unntak frå innsynsretten

§ 13 Opplysningar som er underlagde teieplikt

Opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov, er unnatekne frå innsyn.

Føresegnene i forvaltningsloven om teieplikt gir sjølvstendige rettssubjekt som er nemnde i § 2 første ledd bokstav c eller d i lova her, høve til å gjere unntak for dokument og opplysningar i same omfang som dei gir forvaltningsorgan det.

Gjeld innsynskravet eit dokument som inneheld opplysningar som er underlagde teieplikt, og denne plikta fell bort dersom den som har krav på tystnad samtykkjer, skal innsynskravet saman med ei eventuell grunngeving på oppmoding leggjast fram for vedkommande med ein høveleg frist til å svare. Svarar vedkommande ikkje, skal dette reknast som nekting av samtykke.

§ 14 Dokument utarbeidde for eiga saksførebuing (organinterne dokument)

Eit organ kan gjere unntak frå innsyn for dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing.

Første ledd gjeld ikkje:

- a) dokument eller del av dokument som inneheld den endelege avgjerda til organet i ei sak,
- b) generelle retningslinjer for saksbehandlinga til organet,
- c) føredrag til saker som er avgjorde av Kongen i statsråd, og
- d) presedenskort og liknande, men ikkje dersom kortet gjengir organinterne vurderingar.

Kongen kan gi forskrift om at det ikkje skal kunne gjerast unntak etter første ledd i paragrafen her for bestemte dokument i bestemte statlege eller statleg tilknytte organ.

§ 15 Dokument innhenta utanfrå for den interne saksførebuinga

Når det er nødvendig for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar, kan organet gjere unntak frå innsyn for dokument som organet har innhenta frå eit underordna organ til bruk i den interne saksførebuinga si. Det same gjeld dokument som eit departement har innhenta frå eit anna departement til bruk i den interne saksførebuinga si.

Det kan vidare gjerast unntak for delar av dokument som inneheld råd om og vurderingar av korleis eit organ bør stille seg i ei sak, og som organet har innhenta til bruk for den interne saksførebuinga si, når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking av det offentlege sine interesser i saka.

Unntaka i paragrafen her gjeld tilsvarende for dokument om innhenting av dokument som er nemnde i første og andre ledd, og innkallingar til og referat frå møte mellom overordna og underordna organ, mellom departement og mellom eit organ og nokon som gir råd eller vurderingar som er nemnde i andre ledd.

Paragrafen her gjeld ikkje for dokument som blir innhenta som ledd i allmenn høyring i ei sak.

§ 16 Innsyn i interne dokument hos kommunane og fylkeskommunane

Unntaka i §§ 14 og 15 gjeld ikkje:

- a) saksframlegg med vedlegg til eit kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalt organ,
- b) sakliste til møte i folkevalde organ i kommunar og fylkeskommunar,
- c) dokument frå eller til kommunale og fylkeskommunale kontrollutval, revisjonsorgan og klagenemnder, og
- d) dokument i saker der ei kommunal eller fylkeskommunal eining opptrer som ekstern part i høve til ei anna slik eining.

§ 14 gjeld likevel for dokument som blir utveksla mellom kommunale og fylkeskommunale kontrollutval og sekretariatet til utvalet.

Unntaket i § 14 gjeld ikkje for dokument frå eller til eit kommunalt eller fylkeskommunalt særlovsorgan eller eit kommunalt eller fylkeskommunalt føretak etter kommuneloven kapittel 11.

Unntaket i § 14 gjeld heller ikkje for dokument frå eller til ei kommunal eller fylkeskommunal eining på område der einingane har sjølvstendig avgjerdsrett. Unntaket i § 14 gjeld likevel for dokument i saker der administrasjonssjefen eller kommunerådet gjennomfører kontrolltiltak overfor ei eining, og for utkast til vedtak og innstillingar som blir lagde fram for administrasjonssjefen eller kommunerådet før det blir gjort vedtak, eller før ei innstilling blir lagd fram for eit folkevalt organ. Unntaket i § 14 gjeld også for merknader frå administrasjonssjefen eller kommunerådet til slike utkast som er nemnde i føre punktum.

§ 17 Unntak for visse dokument som gjeld Det Kongelige Hoff

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som gjeld talar som medlemmer av kongehuset skal halde eller har halde, og for dokument som gjeld reiseprogram for medlemmer av kongehuset. Dette gjeld likevel ikkje for den endelege talen etter at han er offentleg framført, og heller ikkje for dokument som gjeld reiseprogram, etter at reisa er gjennomført eller reiseprogrammet er offentleggjort.

§ 18 Unntak for rettssaksdokument

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som eit organ har utarbeidd eller motteke som part i ei rettsak for norsk domstol.

§ 19 Unntak for dokument som blir utveksla under konsultasjonar med Sametinget m.m.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som blir utveksla mellom statlege organ og Sametinget og samiske organisasjonar som ledd i konsultasjonar mellom staten og samiske interesser i samsvar med avtale mellom staten og Sametinget om retningslinjer for slike konsultasjonar. Dette gjeld ikkje dokument som blir utveksla som ledd i allmenn høyring i ei sak.

§ 20 Unntak av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser dersom:

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

Opplysningar i offisielle dokument som blir utveksla mellom Noreg og ein mellomstatleg organisasjon i saker som gjeld internasjonal normutvikling som kan få verknad for norsk rett, kan det gjerast unntak for etter første ledd bokstav b berre dersom det er påkravd av omsyn til tungtvegande utanrikspolitiske interesser. Det same gjeld opplysningar om norske forhandlingsposisjonar etter at posisjonane er lagde fram i forhandlingane.

I andre høve enn dei som er nemnde i første og andre ledd, kan det gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd av særleg tungtvegande utanrikspolitiske interesser.

§ 21 Unntak av omsyn til nasjonale forsvars- og tryggingssinteresser

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd av nasjonale tryggingssyn eller forsvaret av landet.

§ 22 Unntak i visse budsjettsaker

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som er utarbeidde av eit departement, og som gjeld statlege budsjettsaker. Det same gjeld for opplysningar om førebelse budsjetttrammer fastsette av regjering eller departement i dokument frå underliggjande organ og etatar, og frå Det Kongelege Hoff, Domstoladministrasjonen og Sametinget.

§ 23 Unntak av omsyn til det offentlege sin forhandlingsposisjon m.m.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomi-, lønns-, eller personalforvaltninga til organet.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar som gjeld forhandlingar om rammeavtalar med landbruks-, fiskeri- og reindriftsorganisasjonane når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av forhandlingane.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for tilbod og protokoll etter regelverk som er gitt i medhald av lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlege innkjøp, til valet av leverandør er gjort.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som gjeld selskap der staten eller ein kommune eller fylkeskommune har eigarinteresser, og som blir behandla av vedkommande organ som eigar, dersom selskapet ikkje er omfatta av verkeområdet for lova her.

§ 24 Unntak for kontroll- og reguleringstiltak, dokument om lovbrøt og opplysningar som kan lette gjennomføringa av lovbrøt m.m.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd fordi innsyn ville motverke offentlege kontroll- eller reguleringstiltak eller andre pålegg eller forbod, eller føre til fare for at dei ikkje kan gjennomførast.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for melding, tips eller liknande dokument om lovbrøt frå private. Andre dokument om lovbrøt, blant anna melding og tips frå offentlege organ, kan det gjerast unntak frå innsyn for inntil saka er avgjort.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når unntak er påkravd fordi innsyn ville lette gjennomføringa av straffbare handlingar. Det same gjeld opplysningar der unntak er påkravd fordi innsyn ville utsetje enkeltpersonar for fare, eller lette gjennomføringa av handlingar som kan skade delar av miljøet som er særleg utsette, eller som er trua av utrydding.

§ 25 Unntak for tilsetjingssaker m.m.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument i sak om tilsetjing eller forfremjing i offentleg teneste.

Unntaket i første ledd gjeld ikkje søkjarlister. Organet skal snarast etter at søknadsfristen er gått ut, setje opp ei søkjarliste som skal innehalde namn, alder, stilling eller yrkestittel og bustad- eller arbeidskommune for kvar søkjar. Det kan likevel gjerast unntak frå innsyn for opplysningar om ein søkjar dersom vedkommande sjølv ber om det. Det skal gå fram av søkjarlista kor mange søkjarar det har vore til stillinga, og kva kjønn dei har.

Unntaket i første ledd gjeld ikkje nominasjonsvedtak og røysteresultat ved utnemning av biskop.

§ 26 Unntak for eksamenssvar og karakterar m.m.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for svar til eksamen eller liknande prøve og innleverte utkast til konkurranse eller liknande. Det same gjeld tilhøyrande oppgåver inntil vedkommande eksamen eller prøve er halden eller vedkommande konkurranse er lyst ut. Det kan dessutan gjerast unntak frå innsyn for karakterar og vitnemål frå utdanning.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar om kven som skal få ein pris, eit heidersteikn eller liknande inntil tildelinga er gjort. For opplysningar om kven som har vore vurdert for ein pris, eit heidersteikn eller liknande, gjeld dette også etter tildelinga.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for personbilete som er teke inn i eit personregister. Det same gjeld opplysningar som er innhenta ved vedvarande eller regelmessig gjenteken personovervaking.

§ 27 Forskriftsheimel

Kongen kan i forskrift fastsetje at det kan gjerast unntak frå innsyn for journalar og alle dokument på saksområde der det kan eller skal gjerast unntak frå innsyn for det alt vesentlege av dokumenta. Slik forskrift kan berre fastsetjast når særleg tungtvegande grunnar taler for det.

Kongen kan i forskrift fastsetje at det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument i arkivdepot når det er påkravd av arkivtekniske omsyn.

Kapittel 4 Saksbehandling og klage

§ 28 Innsynskravet

Innsyn kan krevjast skriftleg eller munnleg.

Innsynskravet må gjelde ei bestemt sak eller i rimeleg utstrekning saker av ein bestemt art. Dette gjeld ikkje når det blir kravd innsyn i ein journal eller liknande register.

§ 29 Kva organ skal avgjere innsynskravet mv.

Eit organ som mottek eit innsynskrav, skal vurdere kravet konkret og sjølvstendig. Kravet skal avgjerast utan ugrunna opphald.

Kongen kan i forskrift gi reglar om kva organ som på dei forskjellige saksområda skal ta avgjerd etter paragrafen her.

§ 30 Korleis organet skal gi innsyn

Organet fastset ut frå omsynet til forsvarleg saksbehandling korleis eit dokument skal gjerast kjent. Det kan krevjast papirkopi eller elektronisk kopi av dokumentet. Hos verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor, og hos andre verksemder der det er fastsett av Kongen i forskrift, gjeld retten til kopi alle eksisterande format og språkversjonar. Retten til kopi gjeld ikkje format eller versjonar av eit dokument som er allment tilgjengelege. Kongen kan gi forskrift om at retten til elektronisk kopi ikkje skal gjelde for dokument som ein tredjeperson har immaterielle rettar til, og for dokument der det er påkravd av arkivtekniske omsyn.

Når verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor, gir innsyn i informasjon som det knyter seg immaterielle rettar til, skal organet, dersom det har kjennskap til det, opplyse om kven som er innehavar av rettane, eller kva lisenshavar organet har fått informasjonen frå. Dette gjeld likevel ikkje når det er klart unødvendig å gi slike opplysningar. Kongen kan fastsetje i forskrift at føresegnene i leddet her også skal gjelde for verksemder som ikkje er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5K (direktiv 2003/98/EF).

§ 31 Avslag og grunngiving

Avslag på innsynskrav skal vere skriftleg. Organet skal alltid vise til den føresegna som gir grunnlag for avslaget, og til kva ledd, bokstav eller nummer i føresegna som er brukt. Dersom § 13 er grunnlag for avslaget, skal organet også

viser til føresegna som pålegg teieplikt. Byggjer avslaget på forskrift, må organet opplyse om dette, og kva punkt i forskrifta avslaget byggjer på. Avslaget skal også opplyse om høvet til å klage og om klagefristen.

Den som har fått avslag, kan innan tre veker frå avslaget vart motteke, krevje ei nærare grunngiving for avslaget der hovudomsyna som har vore avgjerande for avslaget, skal nemnast. Organet skal gi skriftleg grunngiving snarast råd og seinast innan ti arbeidsdagar etter at kravet vart motteke.

§ 32 Klage

Avgjerder etter denne lova kan påklagast til det forvaltningsorganet som er nærmast overordna det forvaltningsorganet som har gjort vedtaket. Avgjerder om å gi innsyn kan likevel ikkje påklagast. Fylkesmannen er klageinstans for vedtak i kommunalt eller fylkeskommunalt organ. Kongen kan gi forskrift om kva organ som skal vere klageinstans for avgjerder tekne av statlege organ. Kongen kan også gi forskrift om kva organ som skal vere klageinstans for avgjerder av rettssubjekt som er omfatta av § 2 første ledd bokstavane b til d. Når det blir klaga på ei avgjerd frå eit departement, skal departementet opplyse klagaren om at retten til å klage til Sivilombodsmannen ikkje gjeld for avgjerder gjorde av Kongen i statsråd.

Dersom den som har kravd innsyn, ikkje har fått svar innan fem arbeidsdagar etter at organet mottok kravet, skal dette reknast som eit avslag som kan påklagast etter første ledd. Dette gjeld likevel ikkje når Kongen i statsråd er klageorgan. Regelen i første punktum gjeld heller ikkje i slike tilfelle som fell inn under § 13 tredje ledd, og når spørsmål om nedgradering må leggjast fram for eit anna organ.

Klaga skal førebuaast og avgjerast utan ugrunna opphald. Elles gjeld reglane i forvaltningsloven kapittel VI så langt dei passar.

Vedtaket til klageinstansen er særleg tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 13 overfor kommunar og fylkeskommunar og rettssubjekt som er omfatta av § 2 første ledd bokstavane b til d.

Kapittel 5 Slutføresegner

§ 33 Iverksetjing og overgangsreglar

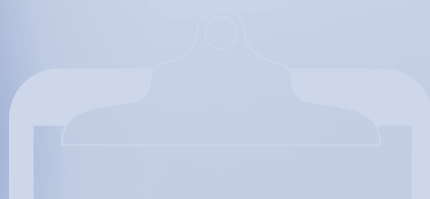
Lova gjeld frå den tid Kongen fastset.

For rettssubjekt som blir omfatta av lova etter § 2 første ledd bokstav c eller d, gjeld innsynsretten og plikta til å føre journal berre for dokument som er komme inn til eller oppretta av rettssubjektet etter at lova her tek til å gjelde.

Avtalar om einerett til tilgang til informasjon som eksisterer når lova tek til å gjelde, og som ikkje oppfyller vilkåra i § 6 andre ledd, skal opphøyre når avtalen går ut, men likevel seinast den 31. desember 2008.



Høgskolen i Buskerud
Postboks 235
3603 Kongsberg
Telefon: 32 86 95 00
Telefaks: 32 86 98 83
www.hibu.no



HØGSKOLEN
i Buskerud