

# ARBEIDSNOTAT ARBEIDSNOTAT

## Hvilke følger får ny offentlighetslov for Høgskolen i Buskerud (HIBU)?

(Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd  
(offentleglova) av 19.05.2006 nr. 16)

Knut Bratlie





**Arbeidsnotater fra Høgskolen i Buskerud**

**Nr. 65**

# **Hvilke følger får ny offentlighetslov for Høgskolen i Buskerud (HIBU)?**

**(Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd  
(offentleglova) av 19.05.2006 nr. 16)**

**Av**

**Knut Bratlie**

**Hønefoss 2007**

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.

## Hvilke følger får ny offentlighetslov for Høgskolen i Buskerud (HIBU)?

1	INNLEDNING .....	3
2	LOVENS GENERELLE VIRKEOMRÅDE § 1 .....	4
3	HOVEDREGLENE OM INNSYN § 3 .....	4
4	PLIKTEN TIL Å VURDERE MERINNSYN § 11 .....	7
5	FORHOLDET MELLOM PARTSINNSYN OG PUBLIKUMSINNSYN .....	9
6	UNNTAK FRA INNSYNSRETTE KAPITTEL 3 .....	9
	a) Opplysninger som er underlagt taushetsplikt § 13 .....	10
	b) Dokument utarbeidet for egne saksforberedelse (organinterne dokument) § 14 .....	11
	c) Dokument innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen § 15 .....	13
	d) Unntak for rettssaksdokument § 18 .....	15
	e) Unntak i visse budsjettsaker § 22 .....	16
	f) Unntak av hensyn til det offentliges forhandlingsposisjon m.m. § 23 .....	17
	g) Unntak for kontroll- og reguleringsiltak, dokument om lovbrudd og opplysninger som kan lette gjennomføringen av lovbrudd m.m. § 24 .....	19
	g) Unntak for ansettelsessaker m. m. § 25. ....	21
	h) Unntak for eksamenssvar og karakterer m.m. § 26. ....	23
7	NYE FORSKRIFTER TIL LOVEN. LOVHJEMMEL § 27 .....	24
8	SAKSBEHANDLING OG KLAGE KAPITTEL 4 .....	26
	a) Innsynskravet § 28 .....	26
	b) Hvilket organ som skal avgjøre innsynskravet m.v. § 29 .....	26
	c) Hvorledes organet skal gi innsyn § 30 .....	27
	d) Avslag og begrunnelse § 31 .....	29
	e) Klage § 32 .....	29
9	FØLGENE AV Å BRYTE LOVEN. ....	31
10	ER HIBUS JOURNAL I TRÅD MED OFFENTLIGHETSLOVEN? .....	31

## 1 INNLEDNING

Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) var planlagt satt i kraft 01.01.2008, men er utsatt til 01.07.2008. Grunnen til at loven ikke er satt i kraft er at regjeringen har ønsket å ha forskriftene til loven på plass samtidig med ikrafttreddelsen. Utkast til forskrifter ble lagt ut til høring i 04.09.2007 med høringsfrist 01.11.2007. Det kom inn mange og omfattende høringsuttalelser og det var grunnen til at ikrafttreddelsen ble ytterligere utsatt. Planen er at forskriftene og forslag til ikrafttreddelse vil bli fremlagt i statsråd før påske, dvs. i mars 2008. Innholdet i de endelige forskriftene foreligger pr. dato ikke og denne artikkelen er derfor basert på det utkastet som ble sendt på høring. Fra 1. juli 2008 er det også planlagt at den nye offentlige elektroniske postjournalen (forkortet til EPJ) skal være på plass. Den nye tjenesten skal være en internettbasert allmenn publiseringstjeneste. Alle departementa og Statsministerens kontor blir med i den nye ordningen. I tillegg blir alle innholdsleverandører til dagens EPJ inviterte til å være med.

Loven<sup>1</sup> vil erstatte lov om offentlighet i forvaltningen av 19.06.1970 nr. 69 (offentlighetsloven). Den nye loven bygger i stor grad på den gamle loven. Praksis etter offentlighetsloven vil derfor kunne være nyttig hjelpemiddel også ved tolkningen av den nye loven.

### Hva er nytt i loven?

Loven utvider retten til innsyn i dokumenter i offentlig virksomhet og omfatter flere virksomheter enn tidligere gjeldende lov. Selvstendige rettssubjekter som det offentlige har dominerende innflytelse over, vil nå også bli omfattet av loven. Det vil sikre at omorganisering av offentlig virksomhet ikke får som konsekvens at innsynsretten blir mindre. Loven innebærer videre en utvidelse av hva slags informasjon det kan kreves innsyn i, og innsnevrer adgangen til å gjøre unntak fra innsyn. Loven vil særlig bety en betydelig styrking av innsynsretten i fylkeskommunene og kommunene ved at saksforberedende korrespondanse innen fylkeskommune eller kommune som hovedregel ikke lenger vil kunne unntas etter unntakene for interne dokumenter. Dette er kanskje det viktigste endring i retning av økt innsyn, fordi rett til informasjon om virksomheten i fylkeskommuner og kommuner er en viktig forutsetning for et velfungerende demokrati på lokalplanet. Loven legger også opp til betydelig økt innsyn i prosesser omkring offentlige anskaffelser, blant annet ved at protokoller og tilbud i anbudskonkurranser som hovedregel ikke kan unntas etter at valg av leverandør er fattet. Dette punktet er viktig, fordi en stor grad av innsyn her kan bidra til å motvirke korrupsjon og andre misligheter ved offentlige anskaffelser.

Loven tar sikte på å styrke rettighetene til den som krever innsyn i saksbehandlingen av innsynskrav. Den vil dessuten gjøre det enklere for de som ønsker det å viderebruke informasjon fra offentlig sektor i kommersiell eller ikke-kommersiell virksomhet. Denne del av loven gjennomfører EUs direktiv 2003/98/EF om viderebruk av informasjon fra den offentlige sektoren, som har regler om ikke-diskriminering, medregnet et forbud mot enerettsavtaler, grense for hvor høy pris som kan tas for offentlig informasjon, rett til kopi i alle eksisterende språkversjoner, mv. Etter den nye loven blir det enklere å avgjøre hvilke

---

<sup>1</sup> Forarbeidene til den nye offentlighetsloven finner en i Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) og Ot.prp. nr. 9 (2005-2006), Innstilling til Odelstinget nr. 41 (2005-2006) og Beslutning O. nr. 48 (2005-2006)<sup>1</sup> og i Forhandlinger i Lagtinget i møte 09.05.2006 sak 2 (ingen tok ordet). I forarbeidene vises det i stor grad til Offentlighetsutvalgets innstilling<sup>1</sup> (NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov)

andre rettssubjekter enn staten, kommunen eller fylkeskommunen loven skal gjelde for. Loven vil gjelde for rettssubjekter som treffer enkeltvedtak eller forskrifter etter lovens ikrafttredelse.

### **Loven skal evalueres.**

Etter anmodning fra flertallet i justiskomiteen skal loven evalueres i løpet av neste stortingsperiode. Flertallet mente det var viktig for å sikre at den nye loven blir praktisert i samsvar med intensjonene om økt innsyn, men mente at loven måtte få virke en tid før evalueringen for at evalueringen skulle kunne gi et korrekt bilde. Flertallet forutsatte at unntaket for organinterne dokumenter ble viet særlig oppmerksomhet under denne evalueringen.

### **Bør forvaltningen ha plikt til å journalføre organinterne dokumenter?**

Flertallet i justiskomiteen anmodet departementet om å vurdere om arkivforskriften burde endres slik at forvaltningen får plikt til å journalføre organinterne dokumenter. Dette vil bli fulgt opp i forskriftsarbeidet som skal gjennomføres før den nye loven kan tre i kraft.

## **2 LOVENS GENERELLE VIRKEOMRÅDE § 1**

Offentlighetsloven § 1 angir lovens generelle virkeområde, dvs. hvilke organer og institusjoner som omfattes av loven. Det følger av første ledd at loven gjelder for den *virksomhet* som utøves av forvaltningsorganer. Dersom et organ først anses som et forvaltningsorgan, er altså hele organets virksomhet omfattet – både myndighetsutøvelse, andre forvaltningsoppgaver, forretningsdrift og intern administrasjon. Som *forvaltningsorgan* regnes etter § 1 blant annet ”ethvert organ for stat”. Institusjoner og virksomheter som er en organisatorisk del av den statlige forvaltningen omfattes av loven uansett hvilken virksomhet de driver. Begrepet forvaltningsorgan omfatter folkevalgte og politisk utpekte organer. Også offentlige institusjoner med tjenesteytende funksjoner som universiteter og høyskoler omfattes av offentlighetsloven. Det samme gjelder offentlige institusjoner og forvaltningsbedrifter som hovedsakelig driver forretnings- eller næringsvirksomhet uten å være organisert som selvstendige rettssubjekter. Offentlige forskningsinstitusjoner og andre statlige spesialorganer regnes også som forvaltningsorganer i lovens forstand. Konklusjonen er derfor at offentlighetsloven gjelder for hele høyskolens virksomhet både myndighetsutøvelse, andre forvaltningsoppgaver, forretningsdrift og intern administrasjon.

## **3 HOVEDREGLENE OM INNSYN § 3**

Hovedregelen er at saksdokument, journaler og lignende register for organet er åpne for innsyn for alle dersom ikke noe annet følger av lov eller forskrift gitt i medhold av lov. Innsynsretten gjelder både inn- og utledninger. Dette viderefører det som også gjaldt etter tidligere lov<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Jfr. § 2 første ledd og delvis § 2 andre ledd første punktum i tidligere lov.

Begrepet "saksdokument"<sup>3</sup> er nærmere definert i § 4 og jeg viser her til merknadene til denne paragrafen. "Journal" sikter til den journalen som organet skal føre etter reglene arkivloven og arkivforskriften<sup>4</sup>. Journalen er en oversikt over organets registreringer av en del opplysninger om inn- og utgående dokument. Lignende register vil for det første omfatte slike register som har en lignende funksjon som de egentlige journalene, for eksempel 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 dokumentene som finnes i en bestemt sak. I begge tilfellene er det en forutsetning for at lignende register skal være underlagt innsynsrett, at de ikke inneholder andre opplysninger enn de som kan gå fram av den offentlige journalen.

### **Hvilke opplysninger skal inngå i journalen?**

Offentlighetsloven har ingen regler om hvilke opplysninger som skal føres inn i den offentlige journalen. Bestemmelser om dette fremgår av arkivforskriften § 2-7.2.ledd:

*Er det ikkje mogleg å registrere eit dokument utan å røpe opplysningar som er undergitt lovheimla teieplikt, eller som allmenta elles ikkje kan krevje, kan det nyttast nøytrale kjenneteikn, utelatingar eller overstryking på den kopien eller utskrifta av journalen som allmenta kan krevje innsyn i. Heil utstryking av ei innføring kan berre nyttast dersom det er nødvendig for ikkje å røpe opplysningar som er undergitt lovheimla teieplikt."*

Det fulgte også av hovedforskriften til den gamle offentlighetsloven<sup>5</sup> at journalføringen:

*«skal skje på en måte som gjør det mulig å identifisere dokumentet, så langt dette kan skje uten å røpe opplysninger som er undergitt lovbestemt taushetsplikt eller som allmennheten for øvrig ikke kan kreve».*

Når det gjelder dokumenter som det er adgang til å unnta fra offentlighet, vil det i de fleste tilfeller ikke være behov for å nøytralisere opplysninger i journalen, selv om det er et reelt og saklig behov for å unnta selve dokumentet fra offentlighet<sup>6</sup>. Sivilombudsmannen<sup>7</sup> har uttalt følgende om identifikasjonskravet:

*« Dette sikrer at journalens informasjonsverdi blir best mulig. Noe annet vil være i dårlig samsvar med lovens intensjoner og god forvaltningsskikk. Bruk av nøytrale kjennetegn, utelatelse eller overstryking, skal bare gjøres i den utstrekning det er helt nødvendig for*

---

<sup>3</sup> Utvalgsflertallet brukte formuleringen «organets dokumenter»

<sup>4</sup> Lov 4. desember 1992 nr. 126 om offentlig arkiv og forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlige arkiv. Arkivforskriften lyder slik: " Eit offentlig organ skal ha ein eller fleire journalar for registrering av dokument i de sakene organet opprettar. I journalen skal ein registrere alle inngåande og utgåande dokument som etter offentlegheitslova §§ 2 og 3 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Organinterne dokument, jfr. §§ 1-1- 1-3, registrerer organet så langt organet finn det tenleg." I arkivforskriften § 3-2 heter det vidare at " dokument som blir avsende eller mottekne via telefaks og e-post , som etter form eller innhald må reknast som saksdokument etter denne forskrifta, jfr. særleg §§2-6, § 3-1 og § 3-8". Ombudsmannen uttalte bl.a. i sak som gjaldt sen journalføring i Vegdirektoratet i Hanekleivtunnel-saken: "Det er et ledelsesansvar å sørge for at post behandles i samsvar med gjeldende regler, og både denne og de to tidligere ombudsmannssaker om temaet indikerer at Vegdirektoratet fortsatt mangler gode rutiner og retningslinjer for journalføring og arkivering av elektronisk post." (sak 2007/1060)

<sup>5</sup> Del VI punkt 7 annet punktum

<sup>6</sup> Se [St.meld.nr.32 \(1997-1998\)](#) s 52 første spalte

<sup>7</sup> Dok.nr.4:01 (1997-1998) s 17 første spalte



*ikke å røpe opplysninger som er unntatt offentlighet. I den utstrekning det må foretas sladdinger etc. (blendinger) i journalen, bør dette gjøres på en slik måte at de opplysningene som er best egnet til å identifisere dokumentet, blir stående. »*

Ombudsmannen understrekte videre at *fullstendig utstryking* (eller unnlattelse av å innføre dokumentet i den offentlige journal) i størst mulig utstrekning burde unngås også når det gjelder dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger. I mange tilfeller vil slike dokumenter kunne innføres i journalen ved bruk av nøytrale beskrivelser, anonymisering av personnavn e.l.

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 lov<sup>8</sup>. En instruks om å gjøre unntak fra innsyn vil derfor være uten virkning dersom den ikke har hjemmel i lov eller forskrift. På samme måte vil ikke en avtale, for eksempel med en som har sendt inn et dokument til organet, gi grunnlag for å gjøre unntak fra innsyn. Eksempel på dette var en avtale som Sandefjord kommune i 2006 inngikk med en grunneier i kommunen om hemmelighold av forhandlinger om en avtale om tilgang til friluftsområder<sup>9</sup>. Kommunen mente at den hadde hjemmel for å unnta saken fra offentlighet. Saken ble brakt inn for Sivilombudsmannen.

Innsynsretten etter første punktum gjelder for alle. Det betyr inn- og utlending og både fysiske eller juridiske personer som krever innsyn. Innsynsretten gjelder også for andre organ som er omfattet av loven. Høgskolen kan derfor be om innsyn i for eksempel et departements eller en kommunes dokumenter. Kravet om innsyn må rettes til det organet som har dokumentet eller journalene mv. som det blir krevd innsyn i, jfr. andre punktum.

Det er viktig for høgskolen å avklare når det foreligger en ”sak”. Hvis det er det, er i utgangspunktet alle dokumenter i saken offentlig, uansett i hvilken form dokumentene foreligger. E-post er saksdokumenter selv om de ikke er ført inn i noen journal, for eksempel er sendt til en av høgskolens ansatte. På dette området er det åpenbart behov for en avklaring og retningslinjer fra høgskolens ledelses side m.h.t. journalføring av e-post.

En logg over inn- og utgående e-post er ikke å anse som journal eller lignende register i henhold til offentlighetsloven, og således ikke omfattet av innsynsretten, jfr. Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2004-2 (2004 s 58). Saken gjaldt forståelsen av den gamle loven, men det samme må gjelde etter ny lov. Loggene fyller ikke en journals funksjon slik som angitt i arkivforskriften 11. desember 1998 nr. 1193 § 2-6. Men Sivilombudsmannen uttalte likevel i sin høringsuttalelse til de nye forskriftene til offentlighetsloven om denne saken følgende:

”saken illustrerer betydningen av at journalbegrepet i den nye offentlighetsloven utformes på en måte som tar høyde for den teknologiske utviklingen og samtidig ivaretar hensynene bak offentlighetsprinsippet.”

Det er antatt at vedlegg og bilag til brev mv. normalt er selvstendige dokumenter i henhold til den gamle offentlighetslovens dokumentbegrep<sup>10</sup>. Det samme må gjelde etter ny lov. Når det

---

<sup>8</sup> § 2 første ledd i tidligere lov.

<sup>9</sup> Yxney-avtalen med Kjell Ulrichsen

<sup>10</sup> jfr. Arvid Frihagen, «Offentlighetsloven I», 3. utg., 1994 s. 245 og ombudsmannens årsmelding for 1991 s. 95-97

begjæres innsyn i en forvaltnings saksdokumenter, må det følgelig også vurderes om det skal gis innsyn i eventuelle vedlegg/bilag. Sivilombudsmannens erfaring er at denne vurderingen ikke alltid gjøres, men at forvaltningen begrenser sin vurdering av innsynskravet til sakens hoveddokumenter.

Begrepet «sak»<sup>11</sup> innebærer en innholdsmessig avgrensning<sup>12</sup>. En e-post-logg kan således heller ikke anses som et dokument i en bestemt sak, selv om begjæringen avgrenses til et bestemt tidsrom.

Tilgjengeliggjøring av journaler på Internett.

Departementet har i utkastet til forskrifter som ble sendt ut på høring, foreslått at departementer, Statsministerens kontor, direktoratene og de statlige tilsynene som fører elektronisk journal skal gjøre journalen tilgjengelig på Internett<sup>13</sup>. Innholdet i journalen skal være i samsvar med arkivforskriften<sup>14</sup>. Etter forslaget til forskrifter<sup>15</sup> er det dessuten åpnet for også å kunne legge ut dokumenter på Internett. Dette gjelder ikke opplysninger som er underlagt taushetsplikt, opplysninger som nevnt i personopplysningsloven § 2 nr. 8, personnummer og opplysninger om lønn og godtgjøring til fysiske personer, med unntak for opplysninger om lønn og godtgjøring til personer i ledende stillinger i det offentlige og i ledende stillinger og i styret i selvstendige rettssubjekt skal ikke gjøres tilgjengelig.

#### **4 PLIKTEN TIL Å VURDERE MERINNSYN § 11**

Offentlighetsloven<sup>16</sup> § 11 pålegger høgskolen en rettslig plikt til, av eget tiltak, å vurdere om det skal utvises meroffentlighet. I dette ligger at høgskolen skal vurdere muligheten for å gi innsyn i et dokument helt eller delvis, selv om dokumentet etter offentlighetsloven kan unntas fra offentlighet. Bakgrunnen for denne plikten er at lovens unntakshjemler ofte rekker lenger enn det reelle behovet for unntak tilsier. Plikten til å vurdere meroffentlighet gjelder bare i forhold til dokumenter som *kan* unntas fra offentlighet. Hvis et dokument inneholder opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, jfr. O § 13, er meroffentlighet utelukket så langt taushetsplikten rekker. Etter § 11.2.setning bør høgskolen gi innsyn når hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak, dvs. en interesseovervekt i favør av innsyn.

Etter § 11 skal høgskolen vurdere om det skal gis «*heilt eller delvis*». Loven pålegger således høgskolen en plikt til å vurdere delvis meroffentlighet. Dette vil være aktuelt dersom hensynene bak unntaksbestemmelsen bare gjør seg gjeldende i forhold til enkelte konkrete opplysninger i dokumentet. I dette ligger en oppfordring til å offentliggjøre de deler av dokumentet som ikke i seg selv tilsier unntak fra offentlighet.

---

<sup>11</sup> Jfr. Tidligere offentlighetslov §2 annet ledd første punktum

<sup>12</sup> Se bl.a. [NOU 2003:30](#) s. 81-82

<sup>13</sup> Utkastet til forskrifter § 6.

<sup>14</sup> § 2-7.første ledd andre punktum. I tillegg skal journalen opplyse om kontaktperson.

<sup>15</sup> Utkastet § 7

<sup>16</sup> Jfr. tidligere lov § 2 tredje ledd

<sup>8</sup> Se bl.a. uttalelse 3. oktober 2001 om innsyn i søkerliste til stilling som departementsråd ved Statsministerens kontor (Ombudsmannens årsmelding 2001 s. 98), uttalelse 9. desember 2002 om innsyn i søkerliste til stillingen som administrerende direktør i Helse Midt-Norge, (Ombudsmannens årsmelding 2002 s. 115), uttalelse 6. januar 2003 om innsyn i søkerliste til rådmannsstilling i Osterøy kommune og uttalelse 4. mars 2003 om innsyn i søkerliste til fylkesmannsambetet i Østfold.

<sup>9</sup> Uttalelse 6. juni 2003

## **Momenter det skal legges vekt på i vurderingen**

I vurderingen av om det skal utvises meroffentlighet, skal høgskolen vurdere hvor sterkt de hensyn som har begrunnet den aktuelle unntakshjemmelen gjør seg gjeldende i det aktuelle tilfellet, og hvilke hensyn som taler for offentlighet. Det må deretter foretas en avveining av de kryssende hensyn for å avgjøre om innsyn bør gis. Sentralt i meroffentlighetsvurderingen er i hvilken grad innsyn i dokumentet vil skade de interesser som vernes ved den aktuelle unntakshjemmelen. Dette er en vurdering som kan endre seg med tiden. Normalt vil skadevirkningene ved å gi innsyn svekkes ettersom tiden går, og det kan ofte være større grunn til å utvise meroffentlighet etter at en sak er avsluttet. Vurderingen må foretas konkret i forbindelse med det enkelte kravet om innsyn. Det kan imidlertid også legges vekt på mer langsiktige skadevirkninger av å gi innsyn.

Eksempel 1: Sivilombudsmannen sak 2006-3 (2006 s 52) om Innsyn i hjelpeverges regnskaper for avdød person. En arving (avdødes sønn) ba om innsyn i regnskapene som hjelpevergen hadde utarbeidet for moren de siste leveårene. Moren hadde sittet i uskiftet bo. Arvingen anførte at morens formue var blitt betydelig redusert de siste årene. Overformynderiet og fylkesmannen avsto kravet med en generell henvisning til en tidligere ombudsmannsuttalelse. Ombudsmannen uttalte at innsynsspørsmålet må avgjøres etter en konkret interesseavveining, der det blant annet er relevant hvorvidt avdødes formue ble betydelig redusert de siste årene, og at avdøde satt i uskiftet bo. Fylkesmannen hadde ikke foretatt en tilstrekkelig bred vurdering av spørsmålet om det bør gis rett til innsyn i regnskapene. Etter en ny vurdering kom overformynderiet til at arvingen skulle gis innsyn i hjelpevergeregnskapet.

Eksempel 2: Sivilombudsmannen sak 2000-11 (2000 s 80) Et foreldrepar A og B bad om innsyn i en rapport utarbeidet av de tilsynsansvarlige for hjemmeundervisningen i en kommune. Innsynsbegjæringen gjaldt rapportens generelle del samt resymet fra tilsynsbesøket hos A og B som underviste sin datter hjemme det aktuelle skoleåret (1997/98). Fylkesmannen opprettholdt kommunens delvise avslag på innsyn i dokumentene. Som rettslig grunnlag ble det vist til dagjeldende offentlighetslov § 5 første ledd. Ombudsmannen fant ikke grunnlag for å rette innvendinger mot at rapporten kunne unntas offentlighet med hjemmel i § 5 første ledd. For store deler av dokumentene kunne imidlertid ombudsmannen ikke se at fylkesmannen hadde angitt noen avgjørende grunner for ikke å utvise meroffentlighet. Han bemerket at det sentrale hensynet bak unntakshjemmelen i § 5 første ledd ikke gjorde seg gjeldende i særlig grad siden kommunens saksforberedelse for lengst var avsluttet da fylkesmannen vurderte innsynsbegjæringen. I tillegg inneholdt dokumentene, som fremstod som formaliserte og gjennomarbeidede, i det vesentlige faktiske opplysninger og klagerne hadde en partsliknende status i saken. Fylkesmannen omgjorde etter dette avgjørelsen slik at begjæringen om innsyn ble imøtekommet fullt ut.

Det må også legges vekt på hvor stor allmenn interesse det er for spørsmålet som dokumentet omhandler. Dersom dokumentet gjelder en sak av stor allmenn interesse, er dette et moment som taler for å utvise meroffentlighet. Sivilombudsmannen har lagt til grunn at terskelen for å unnta opplysninger om søkere fra den offentlige søkerlisten, jfr. tidligere lov § 6 nr. 4, heves dersom det er tale om stillinger som er gjenstand for særlig offentlig interesse<sup>17</sup>. Dette er nå også tatt inn i den nye loven § 25.2.ledd. I en sak om innsyn i interne dokumenter som gjaldt opprettelse av en kompensasjonsordning for tidligere nordsjødykkere, la Sivilombudsmannen vekt på at saken gjaldt en sak av stor offentlig interesse<sup>18</sup>. Det må også legges vekt på dokumentets innhold. I den grad unntakshjemmelen er gitt for å verne visse prosesser eller visse fortrolighetsfærer, vil det være større grunn til å utvise delvis meroffentlighet i faktiske opplysninger enn i vurderinger. Dette gjelder særlig i forhold til dokumenter som kan unntas med hjemmel i §§ 14 og 15. Når det gjelder den nærmere om praktiseringen av meroffentlighet ved bruk av de forskjellige unntaksbestemmelsene i loven vises jeg til kommentarene under disse bestemmelsene.

### **Fremgangsmåten ved vurdering av meroffentlighet**

Det er viktig at høgskolen legger opp til saksbehandlingsrutiner som innebærer at meroffentlighet faktisk blir vurdert. For å sikre at meroffentlighet blir vurdert, bør høgskolen normalt vurdere om det foreligger et reelt og saklig behov for å nekte innsyn før det vurderes om det er hjemmel for å unnta dokumentet. I motsatt fall vil saksbehandlerne i stedet lett kunne starte med å lete etter hjemmel for å nekte innsyn. Hvis en starter med å vurdere meroffentlighet, vil en lettere ivareta de hensyn som ligger bak reglene om meroffentlighet. En slik fremgangsmåte kan også være enklere å praktisere for høgskolen, fordi en da slipper å vurdere dokumentet på nytt dersom det kommer krav om innsyn. Hvis høgskolen avslår innsynskravet, bør det fremgå uttrykkelig at meroffentlighet har vært vurdert, selv om loven ikke krever dette.

## **5 FORHOLDET MELLOM PARTSINNSYN OG PUBLIKUMSINNSYN**

Den som er "part" i en sak etter forvaltningsloven § 2 e) har en videre innsynsrett i sakens dokumenter enn det som følger av offentlighetsloven. Det er den som avgjørelsen "retter seg mot eller ellers direkte gjelder" er part i saken. Den som for eksempel har søkt om inntak ved høgskolen eller har fått en karakter til eksamen ved høgskolen er part i disse sakene. De har da partsinnsynsrett etter forvaltningsloven § 18. Hovedregelen er her at parten kan se alle sakens dokumenter. Unntak følger av § 18.2.ledd og 19. I tillegg kan parten kreve innsyn etter offentlighetsloven. Parten kan derfor kreve innsyn både etter forvaltningsloven og offentlighetsloven. Parten kan derfor be om merinnsyn for dokumenter han ikke har krav på etter § 18.2.ledd og § 19 og innsyn i dokumenter som ikke gjelder sin sak, men for eksempel en annens sak.

## **6 UNNTAK FRA INNSYNSRETTE KAPITTEL 3**

Selv om hovedregel er at offentlige saksdokumenter er offentlige og at det skal vurderes meroffentlighet når det er adgang til dette, er kunnskap om unntakene kanskje det viktigste for de av høgskolens ansatte som skal anvende loven. Unntakene finner en i loven kap. 3 fra § 13 til § 26, men flere av disse er ikke særlige aktuelle for høgskolens ansatte. De viktigste er:

§13. Dokument som er underlagt taushetsplikt

§14. Dokument utarbeidet for egen saksforberedelse (organinterne dokument)

§15. Dokument innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen

§18. Unntak for rettssaksdokument

§22. Unntak i visse budsjettsaker

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

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

§25. Unntak for tilsettingssaker m.m.

§26. Unntak for eksamenssvar og karakterer m.m.

Av disse igjen er §13 om taushetsplikt, §§ 14 og 15 om interne saksdokumenter, § 25 om tilsettingssaker og § 26 om eksamenssvar og karakterer m.m. jeg vil konsentrere om. Det er bare opplysninger undergitt taushetsplikt etter § 13 som en ikke kan gi innsyn i. De øvrige er "kan"-bestemmelser.

## a) Opplysninger som er underlagt taushetsplikt § 13<sup>19</sup>

Den nye offentlighetsloven § 13 slår i *første ledd* fast at opplysninger som er undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov (dvs. forskrift), er unntatt fra innsyn. Taushetsplikten som følger kun av instruks eller avtale, vil ikke gi grunnlag for unntak etter bestemmelsen. Den mest sentrale bestemmelsen om taushetsplikt for høgskolen finner vi i forvaltningsloven § 13 følgende.

Etter fvl. § 13 første ledd nr. 1 gjelder det taushetsplikt for opplysninger om ”noens personlige forhold”. Bestemmelsen innebærer ikke at alle opplysninger om enkeltpersoner er underlagt taushetsplikt. Det må dreie seg om opplysninger som det er vanlig å ville holde for seg selv. Typiske eksempler på opplysninger om enkeltpersoner som vil være underlagt taushetsplikt, er opplysninger om fysisk og psykisk helse, karakter og følelsesliv, politisk og religiøs overbevisning, samt visse opplysninger om familie- og hjemforhold. På den annen side er det uttrykkelig sagt i fvl. § 13 annet ledd første punktum at opplysninger om fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted ikke er underlagt taushetsplikt. Andre opplysninger som ikke er mer ømtålige enn disse, vil heller ikke være underlagt taushetsplikt.

Taushetsplikten skal blant annet beskytte enkeltmennesket og hindre at følsomme opplysninger blir spredt til uvedkommende. For at dette hensynet skal bli ivaretatt er det viktig at de som behandler slike opplysninger har kunnskap om regelverket og dessuten forståelse for viktigheten av å vise forsiktighet i omgangen med slike opplysninger. Det er også bestemmelser om taushetsplikt som skal ivareta økonomiske interesser og landets sikkerhet og utenrikspolitiske forhold.

Høgskolen har plikt til å nekte innsyn i opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Det er viktig å understreke at bestemmelsen ikke er noen «kan-regel». 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.

Som nevnt ovenfor har en som er «part»<sup>20</sup> etter forvaltningsloven en noe videre innsynsrett enn det som følger av offentlighetsloven, jfr. forvaltningsloven §§ 18 og 19, sammenholdt med § 13 b første ledd nr. 1. Justisdepartementet har uttalt at forvaltningsloven § 19 skal gjelde analogisk når en ”part” krever innsyn etter offentlighetsloven<sup>21</sup>. Parten har dermed ikke rett til innsyn i opplysninger som er nevnt i forvaltningsloven § 19. Men forskjellen er her at merinnsyn likevel må vurderes for en som er ”part”.

Taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 a nr. 1 faller bort hvis den som har krav på taushet samtykker. Hvis dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger, skal derfor høgskolen, dersom noen ber om det, undersøke om den som har krav på taushet vil samtykke til at opplysningene blir gjort kjent. I så fall må denne personen få en passende frist til å gi slikt samtykke. Svarer vedkommende ikke, skal dette regnes som nekting av samtykke. Denne plikten oppstår likevel bare dersom den som har krevd innsyn ber om at kravet blir lagt frem for vedkommende.

---

<sup>20</sup> Jfr. forvaltningsloven § 2 bokstav e

<sup>21</sup> Justisdepartementets rundskriv G-28/98

## **b) Dokument utarbeidet for egne saksforberedelse (organinterne dokument) § 14**

I høgskolen skrives det som ellers i forvaltningen utkast, notater og lignende som kun er ment for den interne saksforberedelsen. Bestemmelsen i § 14 gir adgang til å gjøre unntak for slike dokumenter og viderefører i stor grad det som også gjaldt etter tidligere lov, jfr. § 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.

Unntaket i første ledd gir høgskolen adgang til å unnta fra offentlighet dokument som et organ i høgskolen har utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse. Unntaket gjelder hele dokumentet, 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 sin egen saksforberedelse i organet. Dermed blir det avgjørende hva som utgjør ett og samme organ. Meningen er at det skal løses på samme måten som etter tidligere gjeldende rett. Justisdepartementet har i en veiledning til loven<sup>22</sup> skrevet bl.a. følgende 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.»*

Ut fra dette, må det være åpenbart at høgskolen må anses som ett organ. Om utvalg og arbeidsgrupper mv. er det samme sted<sup>23</sup> sagt følgende:

*«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 tilfelle avgjøres etter en konkret helhetsvurdering der bl.a. legges vekt på hjemmelsgrunnlaget for oppnevningen, arbeidets varighet, graden av egen organisasjon, mandatet og sammensetningen.»*

For høgskolen betyr dette at ulike komiteer og utvalg som blir nedsatt ikke kan anses som egne organer, men som hjelpeorganer for høgskolen. Utvalg som settes sammen med medlemmer fra flere høgskoler, for eksempel for å vurdere utvidet samarbeid, vil jeg derimot se som egne organ. Kommunikasjon mellom slike utvalg og høgskolen vil derfor ikke bli ansett som interne saksdokumenter.

Høgskolens øverste organ er styret. Styret regnes som en del av høgskolen<sup>24</sup>.

Det hender at noen blir midlertidig knyttet til høgskolen, for eksempel får et utredningsoppdrag for rektor eller direktør: Hvis vedkommende er ansatt ellers i høgskolen, vil denne personen bli regnet som en del av høgskolen. Hvis det dreier seg om en

<sup>22</sup> Veileder i offentlighetsloven fra Justisdepartementet (G-0354 B) s. 34

<sup>23</sup> Veilederen på s. 34–35

<sup>24</sup> Ot.prp.nr.102 (2004-2005): ”Dersom eit forvaltningsorgan eller eit sjølvstendig rettssubjekt blir leidd av eit kollegialt organ, f.eks. eit råd eller eit styre, må rådet eller styret reknast som ein del av organet eller rettssubjektet.”

ikke-ansatt gjør et oppdragsforhold, vil dette avhenge av oppdragets art, mandatet og hvilken grad av fortrolighet og internt samarbeid med høgskolen som det er lagt opp til.

Men det er ikke alltid at fast ansatte skal regnes som en del av høgskolen. Når det utveksles dokumenter med en ansatt i saker om opprykk, oppsigelse o.l. er den ansatte ikke en del av høgskolen. Det samme gjelder når den ansatte sender reiseregninger eller i andre forhold der ansatte krever godtgjørelse eller refusjon. Men korrespondanse med ansatte som gjelder spørsmål om hvorledes virksomheten skal drives, må derimot i utgangspunktet regnes som organintern. Dette kan likevel stille seg annerledes dersom det oppstår sterk konflikt mellom den ansatte og høgskolen.

Korrespondanse mellom høgskolen og studentene kan ikke regnes som organintern. Dette gjelder likevel ikke dersom studenten opptrer i funksjoner i høgskolen, som leder av studentparlamentet eller som studentvalgt medlem i høgskolestyret, valgstyre, klagenemnd, og felles opptakskomité.

Unntaket for organinterne dokumenter gjelder som hovedregel bare dokument som ikke er sendt ut fra høgskolen. Dette henger sammen med at dokumentet må være utarbeidet for den interne saksforberedelsen i høgskolen. Anledningen til å gjøre unntak vil gå tapt dersom dokumentet blir sendt ut fra høgskolen, enten i original eller i kopi, f.eks. til en som er ”part” i saken etter forvaltningsloven. 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. 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.

Bestemmelsen i § 14 andre ledd inneholder unntak for dokument eller deler av dokument som ellers vil vært omfattet av unntaket i første ledd. Andre ledd gjør imidlertid bare unntak fra første ledd. Det kan derfor fremdeles gjøres unntak for dokumentet etter andre unntaksregler i loven dersom vilkårene for dette er til stede.

Andre ledd bokstav a) inneholder det som også gjaldt etter tidligere gjeldende rett. Det kan ikke etter første ledd gjøres unntak for dokument eller del av dokument som inneholder høgskolens endelige avgjørelse i en sak. Dette er i virkeligheten bare en presisering av første ledd, fordi den endelige avgjørelsen i en sak aldri vil være en del av saksforberedelsen. Bestemmelsen i bokstav a) gjelder selv om den endelige avgjørelsen bare går frem av et dokument som ellers 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 «saken» 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 høgskolen har trukket inn utenforstående, vil det ikke foreligge en endelig avgjørelse i forhold til bestemmelsen.

Etter bokstav b) kan det etter første ledd ikke gjøres unntak for generelle retningslinjer for saksbehandlingen som eventuelt høgskolen har gitt. Det er ikke et krav at retningslinjene må være rettslig bindende for saksbehandlingen, men de må kunne ha innvirkning på behandlingen av saker i høgskolen. 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 behandlingen 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.

Bokstav c) er ikke aktuell for høgskolen.

Etter bokstav d) vil ikke presedenskort (kort som viser praksis på vedkommende område) være omfattet av unntaket etter første ledd. Så vidt jeg kjenner til, brukes ikke slike kort i høgskolen.

Bestemmelsen i § 14 tredje ledd gir hjemmel for 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. I forarbeidene sies det at det kan være aktuelt å bruke hjemmelen i forhold til dokument fra administrasjonen til kollegial enhet i universitet og høgskoler. I § 8 i forslaget til forskrift er det derfor gjort unntak i tråd med dette. Kollegiale organer kan være bl.a. være styre og avdelings- eller instituttstyrer. Dette betyr for HIBU at innstilling fra rektor til styret ikke skal regnes som organinternt dokument og derfor ikke omfattes av unntaket om innsyn i § 14.

### **c) Dokument innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen § 15**

Bestemmelsen viderefører i stor grad det som også gjaldt etter tidligere gjeldende rett<sup>25</sup>, men unntaket for slike dokument er vesentlig snevrere enn det som gjaldt tidligere, gjennom at det er tatt inn et skadevilkår i paragrafen..

Bestemmelsen gjelder dokumenter som høgskolen har innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen. Slike dokumenter er i utgangspunktet unntatt fra offentlighet. Første ledd gjelder dokumenter som er innhentet fra underordnet organ og er derfor lite aktuell for høgskolen. Andre ledd er derimot mer aktuell. Den 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 andre ledd (og første ledd) og gjelder tilsvarende for dokument som gjelder innhenting av slike dokument som det kan gjøres unntak for etter paragrafen, og for referat fra møte med noen som gir råd og vurderinger som nevnt i andre ledd.

Paragraf 15 første ledd første punktum er lite aktuelt for høgskolen fordi høgskolen er et organ og derfor ikke har noen underordnede organer.

Høgskolen har så vidt jeg kjenner til, ikke opprettet selvstendige rettssubjekt som høgskolen eier. Hvis høgskolen oppretter slike organer, skal disse ikke i noe tilfelle regnes som underordnet høgskolen i forhold til § 15.

Dokument som kommer fra partene i saken eller andre privatpersoner, vil heller ikke være omfattet av unntaket etter § 15.

---

<sup>25</sup> Erstatte § 5 andre ledd i tidligere lov



Høgskolen kan i noen tilfeller motta dokumenter fra andre som det kan være spørsmål om er innhentet utenfra for avsenderens interne saksforberedelse. Hvis noen skulle be om innsyn i dokumentet hos høgskolen, må høgskolen selv ta standpunkt til om det er innhentet utenfra til dette formålet, jfr. § 29 om hvilket organ som skal avgjøre innsynskravet. Selv om anmodning om slikt innsyn kanskje er en mindre aktuell problemstilling i høgskolen, vil jeg likevel for helhetens skyld kommentere dette noe. Etter § 15.1.ledd 2. setning skal for eksempel et dokument som et departement innhenter fra et annet departement regnes som organinternt og i utgangspunktet unntatt fra offentlighet. Når to departementer samarbeider, vil dokumenter som det ene departementet innhenter fra et underordnet organ til bruk for saksforberedelsen, være unntatt uansett hvem av departementene dokumentet blir sendt til. Hvis to direktorater samarbeider og innhenter tilsvarende dokumenter vil det samme ikke gjelde. Dokumentet som blir innhentet må dessuten være til bruk for den interne saksforberedelsen. Oppfordringen kan skje skriftlig eller muntlig og i noen tilfeller regelmessig. Sendes dokumentet av en annen grunn, kan det ikke unntas. Dette gjelder for eksempel om oversendelsen utløser saksbehandling i det overordnede organ, som ved anmeldelser fra det underordnede organ. Men det er ikke nok for å gjøre unntak at de overnevnte vilkårene er oppfylte. Det blir i tillegg krevd at unntak er nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser. Dette vilkåret innebærer en vesentlig innsnevring av unntaket i forhold til tidligere gjeldende rett. Vilkaåret 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 blant annet kunne være oppfylt når det foreligger et tett samarbeid mellom organene og det underordnede organet gir råd, innspill eller utkast til det som skal være mottakerorganet sin endelige avgjørelse. Det samme gjelder 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 eller når statsråden skal svare på spørsmål fra Stortinget, holde en tale eller lignende. I slike tilfeller vil skadevilkåret ofte være oppfylt.

Dersom det ikke er noe tett samarbeid mellom organene og 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 som hovedregel ikke være anledning til å unnta det. Men skal det brukes som grunnlag for utforming av et politisk svar i Stortinget, tale eller lignende, vil det stille seg annerledes.

Unntaket etter § 15.1.ledd gjelder hele dokumentet. Men unntaket fra innsyn gjelder bare så langt det er nødvendig. Det er derfor viktig å være oppmerksom på merinnsynsregelen i § 11. Det er en oppfordring til organet til å utøve merinnsyn i de delene av dokumentet som det ikke er nødvendig å unnta av hensyn til den interne saksforberedelsen.

§ 15.2.ledd gir adgang 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 sin interne saksforberedelsen. Dette unntaket er neppe aktuelt for høgskolen, bortsett fra hvis det dreier seg om et slikt dokument som høgskolen selv har mottatt fra det organ som fikk rådet. Det avgjørende for om dette unntaket gjelder er innholdet i dokumentet, og ikke hvem det er innhentet fra. Det er dessuten bare anledning til å unnta de delene av et dokument som oppfyller vilkårene i bestemmelsen.

Unntaket gjelder bare råd og vurderinger av hvorledes et organ bør stille seg i en sak. Men saksbegrepet skal her tolkes vidt og også omfatte saker som går ut på å utarbeide handlingsplaner, stortingsmeldinger o.l. Uttalelser som ikke har karakter av råd og vurderinger av hvorledes organet bør stille seg, omfattes ikke. Det gjelder for eksempel generelle utredninger av faktiske forhold eller av rettsspørsmål, med mindre disse er sammenvevd med råd eller vurderinger av hvordan organet bør stille seg. Rettslige utredninger som gjelder enkeltsaker, er et eksempel på dette.

Etter 2.ledd er det videre et vilkår for unntak at det er påkrevd av hensyn til en forsvarlig ivaretagelse av det offentliges interesser i saken, enten til organet selv eller andre offentlige interesser. Faren for skade må være reell og ha et visst omfang. Skaden vil normalt være mindre ettersom tida går. Det kan derfor være grunn til å vurdere behovet for unntak når det har gått en tid.

Etter § 15.3.ledd gjelder unntakene i første og andre ledd tilsvarende for dokument om innhenting av denne typen dokumenter, samt 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. At unntakene gjelder tilsvarende, vil si at skadevilkåret også må gjelde for dokument om innhenting og for innkallinger til og referat fra møte. Dersom det ikke vil ha skadevirkninger, kan det ikke gjøres unntak.

Etter § 15.4.ledd gjelder ikke unntakene i §-en for dokument som blir innhentet som ledd i allmenn høringsrunde av en sak. Uttalelser fra høringsinstansene i slike høringer, oversendingsbrevet og selve høringsdokumentet er derfor offentlig. Etter tidligere lov gjaldt regelen ikke allmenn høring i enkeltsaker, men bestemmelsen er nå utvidet til også å gjelde slike saker.

Ofte blir saker lagt frem for andre offentlige instanser før saken blir sendt på høring. Dette følger blant annet av utredningsinstruksen<sup>26</sup> i saker med økonomiske, administrative eller andre vesentlige konsekvenser for andre departement. Det samme følger av utredningsinstruksen<sup>27</sup> som fastslår at utkast til meldinger og proposisjoner skal legges frem for Finansdepartementet og berørte departement før utkastet blir lagt frem for regjeringen. Utkast til odelstingsproposisjoner skal også etter utredningsinstruksen<sup>28</sup> 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 derfor gjøres unntak fra innsyn for dokument som blir lagt fram for andre departement etter disse reglene og for uttalelsene fra disse.

## **d) Unntak for rettssaksdokument § 18**

---

<sup>26</sup> Utredningsinstruksen pkt. 4.1

<sup>27</sup> Utredningsinstruksen pkt. 6.1

<sup>28</sup> Utredningsinstruksen pkt. 5.1

Høgskolen er i liten grad involvert i rettssaker og unntaket er derfor bare aktuelt i de få tilfellene høgskolen selv reiser sak for domstolene eller selv blir trukket inn for domstolene. Bestemmelsen gir anledning til å gjøre unntak fra innsyn for dokument som høgskolen har utarbeidet eller mottatt som part i en rettssak. Etter tidligere gjeldende rett var slike dokument holdt utenfor virkeområdet til loven, slik at de av den grunn ikke var underlagt innsynsrett.<sup>29</sup> Nå er slike dokumenter omfattet av loven etter § 2 fjerde ledd, som innebærer at de må journalføres. Derved har høgskolen også plikt til å vurdere merinnsyn etter § 11. Bestemmelsen gjelder bare norske domstoler, ikke utenlandske eller internasjonale domstoler, som for eksempel 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. Det omfatter 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 utarbeidet uavhengig av rettssaken, for eksempel 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 høgskolen selv må ha utarbeidet dokumentene. Unntaket vil også omfatte dokument som er utarbeidet av advokaten eller andre rådgivere som høgskolen bruker i saken.

Unntaket gjelder ikke bare hos høgskolen når høgskolen selv 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 høgskolen som part i saken.

Dersom et dokument som i utgangspunktet faller inn under dette unntaket, senere blir tatt inn som et saksdokument i en forvaltningssak i høgskolen, 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. Unntaket i § 18 omfatter derfor ikke dom eller annen rettsavgjørelse i saken.

## **e) Unntak i visse budsjettsaker § 22**

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av bestemmelsene i den gamle loven<sup>30</sup>. Etter § 22 første punktum kan det gjøres unntak fra innsyn i dokument som er utarbeidet av et departement og som gjelder statlige budsjettsaker. Bestemmelsen gjelder bare statlige budsjettsaker, ikke kommunale eller fylkeskommunale.

Unntaket er knyttet til dokument som gjelder budsjettsaker. Dette innebærer at bestemmelsen bare omfatter dokument som inngår direkte som ledd i budsjettforberedelsen, 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 overskridelser eller tilleggsbevilgninger i

---

<sup>29</sup> Tidligere lov § 1 tredje ledd

<sup>30</sup> Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 7 og forskrift til offentlighetsloven 14. februar 1986 nr. 351 punkt III nr. 2.

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 foreløpige budsjettertrammer fastsatt av regjeringen eller et departement i dokument fra underliggende organ. 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.

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

Bestemmelsen er bare aktuell for høgskolen hvis høgskolen for eksempel skulle motta en kopi av et dokument som er sendt fra Kunnskapsdepartementet til Finansdepartementet under arbeidet med statsbudsjettet.

## **f) Unntak av hensyn til det offentliges forhandlingsposisjon m.m. § 23**

Bestemmelsen svarer i hovedsak til det som gjaldt etter tidligere lov og forskriftene til denne.<sup>31</sup> Bestemmelsen i første ledd gjelder høgskolens økonomi-, lønns- eller personalforvaltningen. Bestemmelsen verner ikke om interessene til private. Opplysninger om forretningsforhold som gjelder den private parten, vil ofte være underlagt taushetsplikt, slik at det er plikt til å nekte innsyn etter O § 13, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.

Etter § 23 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 påkrevd av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av høgskolens økonomiforvaltning. Unntaket verner om de privatøkonomiske interessene høgskolen 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 høgskolen og det offentlige nå eller i fremtidige saker.

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

### **Lønnsforvaltning**

---

<sup>31</sup> Første og andre ledd tilsvarende § 6 første ledd nr. 2 bokstavene a og b i tidligere lov og tredje og fjerde ledd erstatter bestemmelsene som sto i forskrift 14. februar 1986 nr. 351 til offentlighetsloven punkt V nr. 12 og nr. 10. Men unntaket er noe snevrere enn tidligere ved at unntaket nå 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.

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

### **Personalforvaltning**

Alternativet personalforvaltning vil kunne gi grunnlag for unntak også i forhandlinger som ikke direkte berører høgskolens økonomiske interesser, for eksempel der forhandlingene eller opplysningene gjelder andre arbeidsvilkår enn lønn, slik som arbeidstidsordninger. Videre vil unntaket kunne omfatte opplysninger som gjelder konflikter på arbeidsplassen. Bestemmelsen kan likevel bare nyttes for å verne om interessene til høgskolen, 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 påkrevd å gjøre unntak for opplysningene, for eksempel dersom de gjelder forhandlingsstrategier eller andre generelle spørsmål som kan brukes i senere forhandlinger.

Vilkåret for at unntaket skal kunne brukes, er som i første ledd at det er påkrevd å gjøre unntak fra innsyn av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av forhandlingene.

### **Tilbud og protokoll i saker om offentlige innkjøp.**

Lov om offentlige anskaffelser av 16.07.1999 nr. 69 pålegger høgskolen å følge reglene i loven ved innkjøp og ved byggekontrakter. Byggekontrakter er mindre aktuelt siden det er Statsbygg som eier bygningene på Hønefoss og Kongsberg og avdelingen i Drammen leier lokaler.

Reglene for innkjøp av varer og tjenester er forskjellige avhengig av kontraktens størrelse. For kontrakter under 1,7/1,1 million kroner (terskelverdier) er reglene enklere enn ved større anskaffelser<sup>32</sup>. Her kan en bruke åpen eller begrenset anbuds konkurranse eller ved konkurranse med forhandlinger, men også direkte anskaffelse når vilkårene i forskriften er oppfylt<sup>33</sup>. Reglene har detaljerte regler om leverandørens tilbud og oppdragsgivers (høgskolens) plikt til å føre protokoll om konkurransen i anskaffelsesprosessen i de tilfeller en bruker anbud. Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen.

---

<sup>32</sup> Forskrift om offentlige anskaffelser av 15.06. 2001 nr. 616. Kontrakter som overstiger terskelverdiene angitt i §2-2 (terskelverdier) følger reglene i del II mens kontrakter under terskelverdiene følger reglene i del III.

<sup>33</sup> Forskriften §11-2 (direkte anskaffelse), som bl.a. gir mulighet til slik fremgangsmåte når prisen på anskaffelsen ikke overstiger kroner 500.000 eks. mva. og når det bare er en leverandør.

Tredje ledd i § 23 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 loven om offentlige innkjøp. Til forskjell fra tidligere gjeldende rett er det ikke presisert hvilke forskrifter en må følge i innkjøpssaker. 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<sup>34</sup>. 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 gjelder bare frem til valget av leverandør er gjort. Dette er på et tidligere tidspunkt enn undertegningen av kontrakten. Etter innkjøpsforskriften er det etablert en ordning der tilbyderne får melding om hvem av leverandørene som vil få kontrakten, med en frist for å klage eller komme med innvendinger<sup>35</sup>. 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 imidlertid ofte inneholde opplysninger som er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Disse opplysningene skal det ikke gis innsyn i, jfr. § 13. Før det blir gitt innsyn i tilbud eller protokoll, må derfor høgskolen skille ut de opplysningene som faller inn under taushetsplikten. Gode grunner kan tale for at høgskolen gir tilbyderne anledning til å uttale seg om hvilke opplysninger som bør unntas. Men departementet understreket at et forvaltningsorgan ikke ukritisk kunne holde seg til utsagnene fra tilbyderne, men er nødt til å gjøre en selvstendig vurdering av hvilke opplysninger som faller inn under taushetsplikten.

Fjerde ledd gjelder 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, og er derfor ikke særlig aktuell for høgskolen.

## **g) Unntak for kontroll- og reguleringstiltak, dokument om lovbrudd og opplysninger som kan lette gjennomføringen av lovbrudd m.m. § 24**

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av reglene i tidligere offentlighetslov<sup>36</sup>. Tredje ledd andre punktum andre alternativ er imidlertid ny i forhold til tidligere gjeldende rett.

Bestemmelsen i første ledd gjelder innsyn som kan motvirke offentlige kontroll- eller reguleringstiltak eller andre pålegg eller forbud, eller føre til fare for at de ikke kan gjennomføres. Bestemmelsen er derfor ikke aktuelle for høgskolen.

---

<sup>34</sup> Innholdet i protokollen er regulert i forskriften §§ 8–1 og 15–1, for innkjøp over og under terskelverdiene.

<sup>35</sup> Forskrift om offentlige innkjøp §§ 10–3 og 17–3.

<sup>36</sup> § 6 første ledd nr. 2 bokstav c og nr. 5, samt § 6a i tidligere offentlighetslov.

Derimot er bestemmelsen i andre ledd mer aktuell. Den 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 tilbakekalling av en autorisasjon for en student, avskjed av ansatt 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 også 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 liknende dokument om lovbrudd tar sikte på opplysninger om mulige lovbrudd som blir gitt til høgskolen, 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 høgskolen ber om opplysninger eller utredninger i forbindelse med et konkret lovbrudd, eller rapporter om undersøkelser høgskolen 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, tilbakekalling av autorisasjon eller lignende. Saken vil også bli regnet som avgjort når det er gjort vedtak om foreløpige tiltak, slik som suspensjon av en ansatt. Dersom høgskolen eller et annet forvaltningsorgan 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 høgskolen 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. og er aktuell for høgskolen. Bestemmelsen omfatter opplysninger om konkrete sikringstiltak, for eksempel når det gjelder data, men også detaljert informasjon om vakrutiner, alarmanlegg og system for adgangskontroll. Som hovedregel gjelder bestemmelsen 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.

### **g) Unntak for ansettelsessaker m. m. § 25.**

Bestemmelsene viderefører i hovedsak det som gjaldt etter tidligere lov<sup>37</sup>. Tredje ledd er imidlertid ny i forhold til tidligere gjeldende rett. Bestemmelsen i § 25 er en ”kan”-bestemmelse.

*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 (= ”part” i saken)<sup>38</sup> 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. Bestemmelsen gjelder selv om personen blir knyttet til høgskolen gjennom såkalt ”kallelse”, dvs. uten utlysning.

Dokument i andre personalsaker, slik som saker om permisjon, oppsigelse eller avskjed, kan det ikke nektes innsyn i etter § 25. Derimot kan slike opplysninger i andre personalsaker komme inn under andre unntaksbestemmelser i offentlighetsloven, for eksempel O § 13 om taushetsplikt og O § 23 første ledd om lønns- og personalforvaltning.

Unntaket gjelder i utgangspunktet alle dokumentene i saken, bortsett fra søkerlisten, se nedenfor. I en ansettelsesak vil det således være anledning til å gjøre unntak fra innsyn for søknaden, referat fra intervjuet, vurderinger av søkerne, innstillingen og den skriftlige arbeidsavtalen som høgskolen inngår med den ansatte.

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. Høgskolens Personalpolitiske dokument går derfor ikke 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 stillingshjæmmel (stillingshjemler brukes ikke lenger i høgskolen) 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. Høgskolen må derfor vurdere om det bør gis 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 (enkel søkerliste). Søkerlisten skal etter andre ledd andre punktum settes opp snarest etter at

---

<sup>37</sup> Første og andre ledd er en videreføring av tidligere gjeldende lov § 6 første ledd nr. 4

<sup>38</sup> Forvaltningsloven § 18, jfr. § 2 bokstav e



søknadsfristen er gått ut, og skal i tillegg til navnene til søkerne inneholde opplysninger om alder, stilling eller yrkestittel og bosted- eller arbeidskommune.

Høgskolen har plikt til å sørge for at søkerlisten er tilgjengelig selv om høgskolen bruker et privat konsulentfirma ved ansettelsen. Høgskolen 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 høgskolen må få noen flere dager til å utarbeide søkerlisten. Søkerlisten blir offentlig så snart den er utarbeidet, jf. O § 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.<sup>39</sup> Bestemmelsen gir høgskolen anledning, men ikke noen plikt, til å unnta disse opplysningene fra innsyn. Høgskolen 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 allmennheten 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 stillingen. 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 høgskolen 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 omstendigheter 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 en 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.

---

<sup>39</sup> Gran kommune søkte før jul i 2006 etter ny rådmann. Det ble i utlysningsteksten gjort oppmerksom på at det ville bli utarbeidet offentlig søkerliste, men at søkere som ønsket konfidensiell behandling ville få dette inntil noe annet er avtalt. Det kom inn 12 søknader, samtlige av disse søkerne ønsket konfidensiell behandling. Den gamle offentlighetsloven åpnet for dette. Ved vurderingen om det burde være innsynsrett skulle det legges vekt på om det knyttet seg særlig offentlig interesse til stillingen. I så fall burde innsyn gis. Hvis ansettelsesmyndigheten da bestemte seg for å ha en offentlig søkerliste, må søkerne i et slikt tilfelle varsles om dette, slik at de har mulighet til å trekke sin søknad.

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.

At noen har søkt en offentlig stilling, er ikke omfattet av taushetsplikt. Etter offentlighetsloven § 25.2.ledd<sup>40</sup> er det imidlertid adgang til å unnta slike opplysninger fra offentlighet dersom søkeren har bedt om dette, jfr. det som er skrevet ovenfor.. Det er heller ikke taushetsplikt for opplysninger om at noen har fått eller ikke fått en stilling eller opprykk. Opplysninger om personlige forhold i selve søknaden vil derimot kunne være underlagt taushetsplikt. Opplysninger om offentlig ansattes lønn og godtgjørelse er ikke underlagt taushetsplikt, uavhengig av om vedkommende er lønnet etter det offentlige regulativet eller om lønnen med eventuelle tillegg er individuelt fastsatt etter et lederlønnssystem e.l. Det er ikke avgjørende at lønnsfastsettingen også er uttrykk for en konkret faglig eller personlig vurdering av en ansatt. Reiseregninger med underbilag fra forvaltningens ansatte er som utgangspunkt offentlige dokumenter. Men enkelte opplysninger i regningene eller bilagene kan være undergitt taushetsplikt, f.eks. opplysninger om nummeret på en privat bankkonto som beløpet kan overføres til eller opplysninger om helseforhold i en legeregning.

## **h) Unntak for eksamenssvar og karakterer m.m. § 26.**

Bestemmelsen viderefører i stor grad det som gjaldt etter tidligere lov<sup>41</sup>. Men første ledd andre og tredje punktum og andre ledd er nye. Bestemmelsen er en ”kan”-bestemmelse og det er derfor opp til høgskolen om unntaket skal nyttes.

Første ledd første punktum gir høgskolen anledning til å nekte innsyn i svar til eksamen eller lignende prøve. Det betyr blant annet at en student ikke har krav på å få se besvarelsen til en annen student i forbindelse med en klage over karakter på sin egen besvarelse. Men siden bestemmelsen er en ”kan”-bestemmelse, må høgskolen vurdere om studenten for eksempel bør få se en besvarelse som er gitt den karakteren han selv mener sin besvarelse burde hatt.

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, 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.

Første ledd tredje punktum er som nevnt ny. Bestemmelsen gjør unntak fra innsyn for karakterer og vitnemål i grunnskolen, den videregående skolen og fra utdanning på høyere nivå. Unntaket omfatter i tillegg til selve karakterene de vurderinger som er gjort av eleven

---

<sup>40</sup> Jfr. tidligere lov § 6 første ledd nr. 4

<sup>41</sup> Første ledd første punktum og tredje ledd viderefører tidligere lov § 6 første ledd nr. 6, 8 og 9

eller kandidaten. Karakterer og vitnemål fra grunnskolen og videregående opplæring er etter gjeldende rett omfattet av taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, men fordi det er en viss usikkerhet rundt spørsmålet mente 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 videregående opplæring er utgangspunktet etter gjeldende rett at disse ikke er underlagt taushetsplikt. Departementet mente at karakterer fra utdanning på et høyere nivå enn videregående opplæring bør stå i samme stilling som karakterer fra grunnskolen og fra videregående opplæring. Slike opplysninger blir av mange oppfattet som sensitive, og personvern hensyn tilsier at de ikke bør være allment tilgjengelige. Selv om karakterer fra høyskoler og universitet ikke har vært unntatt fra offentlighet, har nok praksis ved høyskolen vært å unnta slike opplysninger. Kanskje har ikke spørsmålet overhodet vært reist fordi ingen har klar over dette.

Bestemmelsen i andre ledd er også som nevnt ny. Opplysninger om hvem som er foreslått eller vurdert til en pris, kan i noen tilfelle være underlagt taushetsplikt. Høgskolen har pr. dato en pris for godt læringsmiljø. Prisen tildeles etter søknad av en jury (høgskolens studiekvalitetsutvalg i samråd med rektor) og er på kr 30 000,-. Høgskolen har også en FOU-pris. Prisen tildeles etter søknad også her av en jury (Strategiutvalget/FoU-utvalget) og er på kr 50 000,-.

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 tredje ledd tilsvarer det som også gjaldt etter tidligere lov<sup>42</sup>. Personregister omfatter register, lister m.m. der personbilde er lagret systematisk slik at bilde av enkeltpersoner kan finnes igjen. Høgskolen (avdelingen på Hønefoss) har personbilde over studenter, men disse er ikke tatt inn i noe register, men ligger bare på papirmappen til studenten. Studenter på et kurs er lagt ut på blackboard, men dette registret er bare tilgjengelig for studentene på kurset og faglærerne, siden tilgangen er passordbelagt. Høgskolen har så vidt jeg vet ikke vedvarende eller regelmessig gjentatt personovervåkning etter personopplysningsloven kap. VII<sup>43</sup>. Opplysninger innhentet ved slike opptak ville i tilfelle kunne unntas fra offentlighet.

## **7 NYE FORSKRIFTER TIL LOVEN. LOVHJEMMEL § 27**

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

---

<sup>42</sup> Tidligere lov § 6 første ledd nr. 8 og 9.

<sup>43</sup> Jfr. [lov 14 april 2000 nr. 31](#)

§ 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.

Bestemmelsen gir hjemmel for å fastsette forskrifter om at organet helt kan nekte innsyn i et nærmere avgrenset saksområde, det vil si 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.

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, for eksempel 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 loven 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.

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.

## 8 SAKSBEHANDLING OG KLAGE KAPITTEL 4

### a) Innsynskravet § 28

Bestemmelsen regulerer hvorledes et krav om innsyn må utformes og utfyller og presiserer det som var tidligere gjeldende rett. Den innebærer imidlertid en viss oppmykning av identifikasjonskravet i forhold til det som gjaldt tidligere<sup>44</sup>.

Etter første ledd kan innsyn, i likhet med tidligere, kreves enten skriftlig eller muntlig.

I andre ledd første punktum bestemmer i hvilken grad saken eller dokumentet det blir krevd 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 karakteristikkk av saken eller dokumentet som gjør at høgskolen 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 på et område. Dette kan være nyttig for de som ønsker å sette seg inn i forvaltningspraksis på området. Skrankene som ligger i at slikt innsyn bare kan kreves i rimelig utstrekning, tar sikte på den arbeidsbyrden høgskolen blir påført når det skal behandle kravet. Dersom høgskolen ikke har teknologisk verktøy for å finne frem til sakene, men må gjøre arbeidet manuelt, vil det ikke være adgang til å kreve innsyn i saker av en bestemt art hos høgskolen, fordi dette vil innebære at høgskolen blir påført en urimelig arbeidsbyrde.

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

### b) Hvilket organ som skal avgjøre innsynskravet m.v. § 29

Bestemmelsen viderefører i stor grad det som gjaldt etter tidligere lov. Andre ledd er nytt. Paragrafen regulerer hvilket organ som skal behandle innsynskravet, og stiller krav til saksbehandlingen og saksbehandlingstiden.

Etter første ledd første punktum skal høgskolen når den mottar et krav om innsyn, gjøre en konkret og selvstendig vurdering av kravet. Dette innebærer at høgskolen på selvstendig grunnlag må avgjøre om det skal eller kan nektes innsyn i dokumentet. Dette gjelder både når høgskolen selv har utarbeidet dokumentet, og når det er mottatt utenfra. Høgskolen 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, jfr. 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

---

<sup>44</sup> Tidligere lov § 2 andre ledd første punktum.

dag som de er mottatt. Rask saksbehandling er avgjørende for at innsynsretten skal bli reell, lang saksbehandlingstid kan føre til at begjæringen om innsyn har mistet sin aktualitet når først forvaltningen treffer sitt vedtak. Dersom det må gjøres undersøkelser, kravet reiser vanskelige spørsmål, eller det er arbeidskrevende fordi det gjelder en stor mengde dokument, kan høgskolen bruke mer tid, men selv i slike tilfelle må høgskolen behandle kravet så snart det er praktisk mulig.

Sivilombudsmannen har lagt til grunn at de fleste innsynsbegjæringer bør «kunne avgjøres samme dag eller i alle fall i løpet av 1-3 virkedager, dersom det ikke skulle foreligge spesielle praktiske vanskeligheter»<sup>45</sup>. Dette har også Regjeringen og Justiskomiteen sluttet seg til.<sup>46</sup>

Etter andre ledd gir hjemmel for i forskrift å gi regler om hvilket organ som på ulike saksområde skal avgjøre innsynskrav..

### c) Hvorledes organet skal gi innsyn § 30

Bestemmelsen viderefører det som gjaldt tidligere<sup>47</sup> og gjennomfører dessuten EU-direktivet om viderebruk av informasjon fra den offentlige sektoren<sup>48</sup>. Den regulerer hvorledes høgskolen skal gi innsyn i dokumentet. Det opp til høgskolen å bestemme ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling hvorledes et dokument skal gjøres kjent.

Den som har bedt om innsyn har 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.

#### **Gratis kopier?**

Kopier skal etter § 8 gis gratis, med mindre det er hjemmel for å ta betaling. Etter den nye loven vil det derfor ikke lenger være noen grense for hvor mange papirkopier som kan kreves, slik som det var etter tidligere lov. For å unngå at organ som er omfattet av loven, blir påført urimelige store kostnader ved kopiering, har departementet i utkast til forskrifter foreslått en regel om at det kan kreves betaling for kopiering og lignende til papir og utsending når tallet på ark kommer over hundre i en sak. Betalingssatsene skal ikke ta hensyn til den tiden som går med til å finne fram dokumentene, vurdere om det skal gis innsyn, kopieringen og utsendelsen. Dersom det i samme krav blir krevd innsyn i flere saker slik at talet på ark til sammen overstiger hundre, men uten at det kreves over hundre kopier fra samme sak, vil det ikke være anledning til å ta betalt. Dersom tallet på kopier fra en sak overstiger hundre, kan det etter forslaget kreves en krone per ark utover ark nr. 100 og i tillegg betaling for kostnadene ved hele utsendelsen. Kreves f.eks. det papirkopi av 120 ark, vil det kunne kreves 20 kroner for kopieringen og betaling for porto for hele sendingen.

Hvis det blir gitt slik forskrift som foreslått og høgskolen bestemmer seg for å benytte adgangen til å ta betaling, må betalingssatsene fastsettes slik at de samlede inntektene ikke blir større enn de faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av en rimelig avkastning av investeringene. I tilfelle skal betalingssatsene offentliggjøres i elektronisk form så fremt dette er mulig og

<sup>45</sup> Jfr. dokument nr. 4:1 (1997-1998) s. 11.

<sup>46</sup> jf. St.meld nr. 32 (1997-1998) s. 97 og 100 og Innst. S. nr. 21 (1998-1999) s. 18

<sup>47</sup> Tidligere lov § 8

<sup>48</sup> EU-direktiv 2003/98/EF. Artikkel 4 nr. 3 andre punktum og artikkel 5 nr. 1

formålstjenlig. På forespørsel må høgskolen også kunne gi opplysninger om grunnlaget for utrekning av satsene og eventuelt om hvilke faktorer som vil bli lagt til grunn for utrekningen i særlige tilfelle.

Det kan ikke gis forskrift om betaling for elektronisk kopi av dokument ved at dokumentet blir oversendt per e-post eller på tilsvarende kostnadsfri måte fordi det i slike tilfelle ikke vil bli påført noen kostnader ved å gi kopi. 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 EU-direktivet om viderebruk av informasjon fra den offentlige sektoren, 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 utenlandske språk. Denne bestemmelsen gjennomfører i EU-direktivet<sup>49</sup>.

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. En vil dermed ikke ha krav på kopi av format eller versjon av dokument som er i vanlig salg eller tilgjengelige på bibliotek, for eksempel offentlige utredninger, 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.

Første ledd femte punktum gir hjemmel for å 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 påkrevd 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. 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 de 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 artikkel 4 nr. 3 andre punktum i EU-direktivet. 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.

Hvis det gis innsyn i informasjon som det knytter seg immaterielle retter til, skal høgskolen etter andre ledd første punktum, 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 høgskolen 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

---

<sup>49</sup> EU-direktivet artikkel 5 nr. 1

bruke informasjonen i strid med rettene, f.eks. dersom det blir gitt innsyn i søknader og lignede skriv fra privatpersoner til høgskolen.

## **d) Avslag og begrunnelse § 31**

Bestemmelsen gir regler om utformingen av avslag og krav til begrunnelse av avslag<sup>50</sup>. Muntlige innsynsbegjæringer blir av og til bare besvart muntlig. Dette kan skape usikkerhet bl.a. om lovgrunnlaget for avslag. Forvaltningsavgjørelser som blir meddelt muntlig, bør bekreftes skriftlig umiddelbart etterpå. En skriftlig bekreftelse vil bidra til klarhet og notoritet om forholdet, noe som bl.a. gir den enkelte et sikrere grunnlag for å påklage et avslag. Første ledd første punktum slår fast at avslag på krav om innsyn skal være skriftlig. Dette er nytt i forhold til tidligere lov, som ikke hadde noe krav om at avslag måtte være skriftlig. 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 hjemmelshenvisning. 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 forhold 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, jfr. 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 virkedager etter at kravet ble mottatt.

Det er ikke krav om at det skal fremgå av begrunnelsen at meroffentlighet etter § 11 er vurdert. Dette gjelder selv om anvendelse av bestemmelsen om meroffentlighet er en pliktig del av behandlingen av alle innsynskrav hvor det er unntaksadgang. Men hvis dette inngår i begrunnelsen, vil dette kunne bidra til å ivareta intensjonene med bestemmelsen og er også i samsvar med EF-domstolens syn<sup>51</sup>.

## **e) 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

---

<sup>50</sup> Reglene avløser § 9 andre ledd i tidligere lov.

<sup>51</sup> EF-domstolens dom 22. januar 2004 i sak C-353/01 P, se især premiss 30-34



tidligere gjeldende rett. Andre ledd, som slår fast at den som ikke har fått svar på et ønske om innsyn innen fem dager, kan se dette som et avslag som kan påklages.

Etter første ledd er det adgang til å påklage avgjørelser etter loven. Dette gjelder i første rekke avslag på krav om innsyn og avvisning 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 noen 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.

Klageretten tilkommer den som avgjørelsen direkte gjelder, eller andre med rettslig klageinteresse. Dette fremgår gjennom henvisningen til reglene i forvaltningsloven kapittel VI jfr. 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 rettslig 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 nærmest overordnet det organet som har fattet vedtaket. 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. For høgskolen vil overordnet organ være Kunnskapsdepartementet.

Bestemmelsen i andre ledd første punktum slår fast at dersom et krav om innsyn ikke er avgjort innen fem virkedager etter at organet mottok kravet, er dette å regne som et avslag som kan påklages etter første ledd.

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 være 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.

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.

## **9 FØLGENE AV Å BRYTE LOVEN.**

Loven har ingen straffebestemmelse. Tjenestemenn som forsettlig eller grovt uaktsomt handler i strid med offentlighetsloven, vil etter omstendigheten kunne straffes etter straffeloven § 324 og § 325. Overtredelse av disse bestemmelsene er forseelser og strafferammen er bøter eller tap av stilling.

Kassering av dokumenter vil også kunne straffes etter arkivloven § 22. Strafferammen er her også bøter. Tjenestelig disiplinærsanksjoner etter tjenestemannsloven kan også være aktuelt dersom høgskolens ansatte bryter loven. Det kan da være snakk om en alminnelig tjenestelig tilrettevisning (advarsel) som ikke er ordensstraff eller ordensstraff ved skriftlig irettesettelse eller tap av ansiennitet fra én måned til to år etter tjenestemannsloven § 14. I ekstreme tilfeller oppsigelse eller avskjed.

## **10 ER HIBUS JOURNAL I TRÅD MED OFFENTLIGHETSLOVEN?**

Høgskolen i Buskerud har valgt ePhorte Sak og Dokumentbehandling<sup>52</sup> som arkiv og saksbehandlingssystem. Offentlige journalopplysninger og - saksdokumenter fra dette systemet kan eksporteres til samme leverandørs ePort-system for publisering på internett, men høgskolen har ennå ikke åpnet for dette. Det er imidlertid adgang til systemet internt ved å logge seg inn som "gjest" eller som ansatt med eget passord. Innsyn utenfra vil derfor måtte basere seg på et innsynskrav etter § 28.

I forbindelse med denne artikkelen har jeg foretatt en undersøkelse av praksis med hensyn til synliggjøring i journalen av dokumenter i de 100 første sakene i 2007 og har dessuten sett på saker som er registrert på enkeltsaksbehandlere i perioden 2006-2007. Undersøkelsen er skjedd som "gjest" dvs. uten å ha tilgang til ikke-tilgjengelige dokumenter.

Jeg fant praksisen m.h.t. synliggjøring for offentligheten var ulik og heller ikke konsekvent. Studentsaker er konsekvent utelatt fra innsyn, bare sakens karakter fremgikk, for eksempel Klage på karakter. Det varierte i hvilken grad en kunne se studentens navn, som Avsender. Her burde det være en konsekvent behandling. Protokollene i tilsettingssaker er i hovedsak åpne. Det samme gjelder tilsettingsbrev. I noen saker fremgår innstillingen i saken både når det gjelder person og lønns plassering (innstilling fra avdeling). Tilsendt/mottatt arbeidsavtale

---

<sup>52</sup> Levert av Gecko Informasjonssystemer AS i Kristiansand

er dels tilgjengelig og dels ikke. Blant annet gjelder dette arbeidsavtalen for rektors tilsetting i åremålsstilling. Når det gjelder søkere til stillinger er avsendernes navn dels tilgjengelige og dels ikke. Det er også eksempler på at selve søkere er tilgjengelig. Det varierer også om brev om oppsigelser fra ansatte og bekreftelse av oppsigelser er tilgjengelig. Det forekommer også saker uten innhold. Fra arkivleder oppgis det at grunnen til dette er feilføringer.

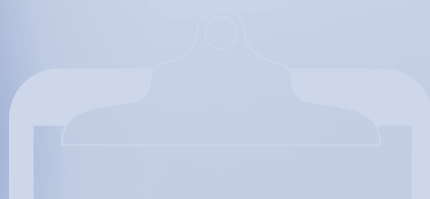
Personalmapper til ansatte er scannet og lagt inn elektronisk uten de ansatte er informert og uten at det er klare skriftlige instruksjoner for hva som skal scannes. Det kan derfor forekomme at opplysninger som ikke skal lagres i henhold til personopplysningsloven likevel blir lagret. Dette er det ikke mulig å kontrollere dette som "gjest" i systemet. Det er konsekvent ikke journalført såkalt enkel søkerliste etter offentlighetslovens regler. Dette kan tyde på at slike søkerlister overhodet ikke blir utarbeidet og det vil i så fall være et klart brudd på gammel og ny offentlighetslovs regler.







Høgskolen i Buskerud  
Postboks 235  
3603 Kongsberg  
Telefon: 32 86 95 00  
Telefaks: 32 86 98 83  
[www.hibu.no](http://www.hibu.no)



**HØGSKOLEN**  
i Buskerud