



DET KONGELEGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 102

(2004–2005)

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

Innhald

1	Hovudinnhaldet i proposisjonen	7	4	Verkeområdet til lova	27
2	Bakgrunnen for lovforslaget	10	4.1	Gjeldande rett	27
2.1	Om gjeldande offentleglov	10	4.2	Forslaga frå utvalet	28
2.2	St.meld. nr. 32 (1997–98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen frå regjeringa Bondevik I og stortingsbehandlninga av denne meldinga	12	4.2.1	Innleiing	28
2.3	Utgreiinga frå offentleglovutvalet (NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov)	13	4.2.2	Sjølvstendige rettssubjekt med tilknytning til det offentlege	28
2.4	Høyringa	16	4.2.3	Saker som blir behandla etter rettsstellovene	29
2.5	Direktiv 2003/98/EF om vidarebruk av informasjon frå den offentlege sektoren	18	4.3	Høyringa	30
2.5.1	Innleiing	18	4.3.1	Innleiing	30
2.5.2	Rapporten «Fra bruk til gjenbruk»	19	4.3.2	Sjølvstendige rettssubjekt	30
2.5.3	Høyringa	19	4.3.3	Verkeområdet til lova i saker som blir behandla etter rettsstellovene	33
2.6	Internasjonale utviklingstrekk	22	4.4	Departementet sitt syn	34
2.6.1	Innsynsretten i internasjonale regelverk	22	4.4.1	Innleiing	34
2.6.2	Utviklinga i nasjonale rettssystem og internasjonale organisasjonar	22	4.4.2	Sjølvstendige rettssubjekt	34
2.6.3	Danmark	22	4.4.3	Verkeområdet til lova i saker som blir behandla etter rettsstellovene	37
2.6.4	Sverige	22	4.4.4	Kongen og Det Kongelege Hoff	37
2.6.5	Finland	23			
2.6.6	England	23			
2.6.7	USA	23			
2.6.8	EU	23			
3	Innsynsretten – grunngeving og forankring	24	5	Generelle spørsmål som vedkjem unntaka i lova (meirinnsyn mv.)	38
3.1	Innleiing	24	5.1	Innleiing	38
3.2	Grunnlovfesting av retten til innsyn i saksdokumenta i forvaltninga	24	5.2	Skadekrav	38
3.3	Omsyn bak innsynsretten	24	5.2.1	Gjeldande rett	38
3.3.1	Demokratismsynet	24	5.2.2	Forslaget frå utvalet	38
3.3.2	Kontrollomsynet	25	5.2.3	Høyringa	38
3.3.3	Rettstryggleik	25	5.2.4	Departementet sitt syn	39
3.3.4	Forvaltninga som informasjonsbank	25	5.3	Meirinnsyn	39
3.4	Omsyn som kan gi grunnlag for unntak frå innsyn	25	5.3.1	Gjeldande rett	39
3.4.1	Private interesser	25	5.3.2	Forslaget frå utvalet	39
3.4.2	Offentlege interesser	26	5.3.3	Høyringa	39
3.4.3	Vern av avgjerdsprosessar	26	5.3.4	Departementet sitt syn	41
3.5	Forslag til ny formålsføresegn i offentleglova	26	5.4	Unntakseining	41
			5.4.1	Gjeldande rett	41
			5.4.2	Forslaget frå utvalet	41
			5.4.3	Høyringa	42
			5.4.4	Departementet sitt syn	43
			5.5	Opplysningar som er allment kjende	43
			5.5.1	Gjeldande rett	43
			5.5.2	Forslaget frå utvalet	43
			5.5.3	Høyringa	43
			5.5.4	Departementet sitt syn	43
			6	Unntaka for interne dokument	45
			6.1	Gjeldande rett	45
			6.1.1	Innleiing	45

6.1.2	Unntaket for organinterne dokument.	45	7	Unntak for interne dokument i kommunane og fylkeskommunane	56
6.1.3	Unntaka for dokument til den interne saksførebuinga i eit organ som er utarbeidde av andre	46	7.1	Gjeldande rett	56
6.1.4	Interne dokument og meirinnsyn. Innsyn i faktiske opplysningar	47	7.2	Forslaga frå utvalet.	56
6.2	Forslaga frå utvalet.	47	7.3	Høyringa	57
6.2.1	Unntaket for organinterne dokument.	47	7.4	Departementet sitt syn.	60
6.2.2	Unntaka for dokument til den interne saksførebuinga i eit organ når dei er utarbeidde av underordna organ. . .	48	7.4.1	Innleiing.	60
6.2.3	Unntaket for dokument som blir innhenta frå særlege rådgivarar eller sakkunnige	49	7.4.2	Tilfelle der unntaka for interne dokument ikkje bør gjelde.	60
6.2.4	Unntaket for dokument som er utarbeidde av eit departement til bruk for saksførebuinga i eit anna departement	49	7.4.3	Tilfelle der unntaket for organinterne dokument ikkje bør gjelde .	61
6.2.5	Rett til innsyn i faktiske opplysningar	49	8	Unntak for å vareta Noregs utanrikspolitiske interesser mv. 63	
6.2.6	Andre former for samarbeid	50	8.1	Gjeldande rett	63
6.2.7	Interne dokument som blir sende ut til orientering	50	8.2	Forslaga frå utvalet.	64
6.3	Høyringa	50	8.3	Høyringa	64
6.3.1	Innleiing.	50	8.3.1	Utanriksunntaket	64
6.3.2	Unntaket for organinterne dokument.	50	8.3.2	Unntak av omsyn til Noregs tryggleik og forsvar	66
6.3.3	Unntaket for dokument for den interne saksførebuinga til eit organ som er utarbeidde av underordna organ	51	8.4	Departementet sitt syn.	67
6.3.4	Unntaket for dokument til den interne saksførebuinga til eit organ som er utarbeidde av særlege rådgivarar eller sakkunnige	52	8.4.1	Utanriksunntaket	67
6.3.5	Unntaket for dokument som er utarbeidde av eitt departement til bruk for den interne saksførebuinga i eit anna departement.	52	8.4.2	Unntak av omsyn til Noregs tryggleik og forsvar	68
6.3.6	Rett til innsyn i faktiske opplysningar i dokument til den interne saksførebuinga som kjem utanfrå. .	52	9	Unntak for dokument i saker om offentlege innkjøp.	70
6.3.7	Andre former for samarbeid og interne dokument som blir sende til andre organ	53	9.1	Gjeldande rett	70
6.4	Departementet sitt syn.	53	9.2	Forslaget frå utvalet	70
6.4.1	Organinterne dokument	53	9.3	Høyringa	71
6.4.2	Interne dokument som blir innhenta utanfrå	54	9.4	Departementet sitt syn.	72
6.4.3	Andre spørsmål.	55	10	Innsyn i søkjarlister	73
			10.1	Gjeldande rett	73
			10.2	Forslaget frå utvalet	74
			10.3	Høyringa	74
			10.4	Departementet sitt syn.	76
			11	Gjennomføring av direktiv 2003/98/EF om vidarebruk av informasjon frå den offentlege sektoren	78
			11.1	Gjeldande rett	78
			11.2	Forslaga i rapporten «Fra bruk til gjenbruk».	78
			11.3	Høyringa	79
			11.4	Departementet sitt syn.	80
			12	Andre spørsmål	82
			12.1	Hovudreglane om innsyn.	82
			12.1.1	Gjeldande rett	82
			12.1.2	Forslaga frå utvalet.	82
			12.1.3	Høyringa	83
			12.1.4	Departementet sitt syn.	88

12.2	Elektronisk tilgjengeleggjering av journalar og dokument	90	12.4.3	Kravet til at organet gjer ei sjølvstendig vurdering av innsynskravet	100
12.2.1	Gjeldande rett – bakgrunn	90	12.4.4	Saksbehandlingstid	100
12.2.2	Forslaga frå utvalet	90	12.4.5	Korleis dokumentet skal gjerast kjent.	100
12.2.3	Høyringa	91	12.4.6	Avslag og grunngiving.	101
12.2.4	Departementet sitt syn	93	12.4.7	Klage over avslag på innsyn	102
12.3	Andre unntak	94	12.4.8	Sanksjonar ved brot på lova	104
12.3.1	Innleiing	94	12.5	Andre spørsmål som utvalet har teke opp.	105
12.3.2	Opplysningar som er underlagde teieplikt	94	13	Samordning av reglane om innsyn i offentlege dokument og reglane om opne møte i kommunar og fylkeskommunar	107
12.3.3	Unntak for visse dokument som gjeld Det Kongelige Hoff	94	13.1	Gjeldande rett.	107
12.3.4	Unntak i visse budsjettsaker.	94	13.2	Forslaget frå utvalet.	107
12.3.5	Unntak av omsyn til økonomiforvaltninga, personalforvaltninga og kontroll- og reguleringstiltak til det offentlege	95	13.3	Høyringa	107
12.3.6	Unntak for dokument om lovbrod.	95	13.4	Departementet sitt syn	108
12.3.7	Unntak for dokument som gjeld utøving av det offentlege si eigarrolle.	96	14	Endringar i andre lover.	109
12.3.8	Unntak for å hindre straffbare handlingar.	96	14.1	Endringar i forvaltningslova	109
12.3.9	Unntak for eksamenssvar, eksamensoppgåver og karakterar	96	14.1.1	Gjeldande rett.	109
12.3.10	Unntak for opplysningar om tildeling av pris m.m.	97	14.1.2	Forslaget frå utvalet.	109
12.3.11	Unntak for personbilete som er innteken i personregister m.m.	97	14.1.3	Høyringa	109
12.3.12	Unntak frå innsyn av omsyn til sterke offentlege eller private interesser	97	14.1.4	Departementet sitt syn	109
12.3.13	Unntak for dokument som blir utveksla under konsultasjonar med Sametinget mv.	98	14.2	Andre lovendringar	110
12.4	Saksbehandling og klage	98	15	Økonomiske og administrative konsekvensar	112
12.4.1	Innsynskravet – krav til identifikasjon	98	16	Merknader til paragrafane i lovforslaget	114
12.4.2	Kompetanse til å behandle innsynskravet	99	17	Forslag til lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).	157



DET KONGELEGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 102

(2004–2005)

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

*Tilråding frå Justis- og politidepartementet av 10. juni 2005,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Bondevik II)*

1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

Justisdepartementet legg med dette fram forslag til ny lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd. Forslaget skal erstatte lov 19. juni 1970 nr. 60 om offentlighet i forvaltningen. Forslaget har sin bakgrunn i NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov. I proposisjonen fremjar departementet også forslag til gjennomføring av EUs direktiv 2003/98/EF om vidarebruk av informasjon frå den offentlege sektoren.

Lovforslaget utvidar retten til innsyn i dokument i offentlig verksemd. Det omfattar fleire verksemdar enn gjeldande lov. Det inneber vidare ei utviding av kva slag informasjon det kan krevjast innsyn i, og innsnevrar høvet til å gjere unntak frå innsyn. Forslaget legg og opp til å styrkje rettane til den som krev innsyn i saksbehandlinga av innsynskrav. Forslaget vil dessutan gjere det enklare for dei som ønskjer å vidarebruke informasjon frå offentlig sektor i kommersiell eller ikkje-kommerseil verksemd.

I samsvar med regjeringa sitt arbeid for eit enklare regelverk er forslaget utforma slik at avgrensinga av verkeområdet til lova, kva som skal vere gjenstand for unntak, og unntaka frå innsynsretten er utforma meir oversiktleg og presist enn i gjeldande lov. Forslaget tek også på ein betre måte

enn gjeldande lov innover dei moglegheitene som ligg i den teknologiske utviklinga og legg såleis også til rette for å oppfylle målsetjinga om ei meir moderne forvaltning.

I forslaget til formålsparagraf blir det framheva at lova skal leggje til rette for at offentlig verksemd er open og gjennomsiiktig, for slik å styrkje informasjons- og yringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte og kontrollen frå ålmenta. Det blir også framheva at lova skal leggje til rette for vidarebruk av offentlig informasjon.

Lova skal gjelde for stat, fylkeskommune, kommune og for sjølvstendige rettssubjekt i saker der dei gjer enkeltvedtak eller utferdar forskrift. I tillegg vil lova gjelde for sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet og for sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet i rettssubjektet. Dette er ei vesentleg utviding av verkeområdet og inneber at organisasjonsforma ikkje lenger vil vere avgjerande for innsynsretten.

I samsvar med målsetjinga til regjeringa om at det skal skiljast mellom forvaltningsverksemd og forretningsverksemd, skal lova likevel ikkje gjelde for sjølvstendige rettssubjekt som hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private. Vidare kan verksemder haldast utanfor verkeområdet til lova dersom det må reknast som nødvendig ut frå verksemda si art, konkurransesituasjonen eller andre særlege tilhøve.

Hovudreglane i lova blir i stor grad foreslått vidareførte som i dag. Hovudregelen vil dermed vere at saksdokument som ei offentlig verksemd sender frå seg, tek imot eller opprettar, er offentlege dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift gitt i medhald av lov.

Forslaget gir publikum rett til å krevje at forvaltninga lagar ei samanstilling av elektronisk lagra opplysningar dersom samanstillinga kan lagast ved enkle framgangsmåtar.

Hovudregelen om at innsyn skal vere gratis, blir foreslått vidareført og styrkt.

For at dokument faktisk skal bli meir tilgjengelege, inneheld forslaget ein regel som skal klargjere at forvaltninga har høve til å gjere dokument allment tilgjengelege på Internett. Forslaget tek også sikte på at elektroniske journalar skal gjerast tilgjengelege på Internett i større grad enn i dag.

Lovforslaget byggjer gjennomgåande på at det berre skal vere høve til å gjere unntak frå innsyn når det ligg føre eit reelt og sakleg behov for det. Eit utslag av dette er at det som hovudregel berre vil vere høve til å gjere unntak for dei opplysningane i eit dokument som det kan ha skadelege verknader å offentliggjere. I dag er det som hovudregel høve til å gjere unntak for heile dokument, det vil seie også delar av dokumentet som det ikkje kan ha skadelege verknader å offentliggjere. Eit anna utslag av dette grunnsynet er at det i dei fleste unntaka er eit vilkår for unntak at offentliggjerer må kunne ha skadelege verknader («skadevilkår»).

For å sikre at det berre blir gjort unntak der det er eit reelt og sakleg behov, er meirinnsynsregelen foreslått styrkt ved at det er fastsett kva det skal leggjast vekt på ved meirinnsynsvurderinga.

Unntaket for organinterne dokument er gjennomgåande godt grunngitt, og blir derfor i hovudsak foreslått vidareført uendra.

Departementet meiner at unntaka for dokument til den interne saksførebuinga som blir innhenta utanfrå, er for vidtrekkande. For dette unntaket blir det sett opp eit «skadevilkår». Det kan berre gjerast unntak når det er nødvendig.

Det er ein viktig føresetnad for det representative folkestyret i kommunar og fylkeskommunar at ålmenta har rett til innsyn hos kommunar og fylkeskommunar. Derfor skal mykje korrespondanse mellom ulike kommunale og fylkeskommunale einingar ikkje lenger reknast som interne dokument.

Høvet til å gjere unntak ut frå omsynet til Noregs utanrikspolitiske interesser blir utforma slik at dei tek høgd for at det internasjonale samarbeidet har fått stadig auka omfang og meir å seie for utforminga av nasjonal politikk. Dette tilseier at det er behov for meir innsyn på dette området. Forslaget presiserer og snevrar inn rammene for utanriksunntaket.

Departementet meiner at det er viktig med meir innsyn i saker om offentlege innkjøp mv., bl.a. for å motverke korrupsjon og andre uheldige tilhøve. Forslaget legg derfor opp til ei vesentleg inn snevring av unntakshøvet for dokument i anbudsaker. Etter forslaget vil det ikkje lenger vere automatisk høve til å gjere unntak for protokoll og tilbud i slike saker etter at leverandøren er vald.

Reglane om offentlegheit omkring søkjarlister til stillingar i det offentlege blir foreslått vidareførte som i dag, men departementet har prøvd å klargjere korleis desse reglane skal praktiserast. Forslaget skal også sikre at det blir like stor grad av innsyn i saker om utnemning av biskop som i andre saker om offentlege tilsetjingar.

Elles inneheld forslaget ein del unntaksreglar som stort sett er presiseringar av innhaldet i gjeldande lov.

Unntaka for visse dokument som gjeld Det Kongelige Hoff, dokument som gjeld konsultasjonar med Sametinget mv., for karakterar og for pristildelingar mv., er likevel nye.

EUs direktiv 2003/98/EF om vidarebruk av informasjon frå den offentlege sektoren skal leggje til rette for vidarebruk av offentlig informasjon i kommersiell og ikkje-kommersiell verksemd med sikte på auka verdiskaping. Forslaget gjennomfører direktivet gjennom reglar om ikkje-diskriminering, medrekna eit forbod mot einerettsavtalar, grense for kor høg pris som kan takast for offentlig informasjon, rett til kopi i alle eksisterande språkversjonar, mv. Desse reglane utvidar og styrkjer innsynsretten og legg til rette for verdiskaping gjennom vidarebruk. Reglane vil gjelde for alle verksemder som er omfatta av direktivet, og såleis ha eit noko vidare verkeområde enn lova elles.

Departementet ser det som viktig å styrkje og presisere saksbehandlingsreglane som gjeld ved behandling av innsynskrav. Kravet om at den som krev innsyn, skal identifisere saka det blir kravd

innsyn i, er mjuka opp. Dette vil gjere det enklare å krevje innsyn i fleire saker av eit bestemt slag samtidig. Det er vidare foreslått presisert at det organ som mottek eit innsynskrav, skal vurdere kravet konkret og sjølvstendig. Den som krev innsyn, vil ha ein uavkorta rett til kopi av dokument som ikkje er allment tilgjengelege. Dersom dokumentet finst i elektronisk form, kan ein krevje elektronisk kopi. Retten til kopi gjeld vidare alle eksisterande format og språkversjonar. I andre tilfelle enn der ei klage skal behandlast av Kongen i statsråd, skal det vere høve til å klage som om innsynskravet var avslått

dersom det ikkje er teke stilling til det innan fem vyrkedagar. Plikta til å grunngi avslag på innsynskrav blir foreslått utvida. Ved klage til Kongen i statsråd skal også meirinnsynsvurderinga overprøvast.

Departementet legg til grunn at dei økonomiske og administrative konsekvensane av forslaget for statleg og kommunal sektor ikkje vil vere større enn at dei kan handterast innanfor gjeldande budsjetttrammer. Det blir lagt til grunn at konsekvensane for privat sektor samla sett vil vere positive.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Om gjeldande offentleglov

Gjeldande offentleglov (lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen) tok til å gjelde 1. juli 1971. Før dette hadde ikkje ålmenta nokon lovfesta rett til innsyn i saksdokumenta i forvaltninga. Lova er seinare endra 11 gonger. Dei mest omfattande endringane vart gjorde i 1982 (ved lov 11 juni 1982 nr. 47). Ved denne revisjonen vart det bl.a. innført plikt til å vurdere meirinnsyn, det vil seie å vurdere om det likevel skal givast heilt eller delvis innsyn i eit dokument som det i utgangspunktet kan gjerast unntak for. I 1993 (lov 22. januar 1993 nr. 26) vart plikta til å vurdere meirinnsyn utvida til å gjelde også i tilfelle der den som har kravd innsyn, ikkje har bedt om at meirinnsyn skal vurderast.

Gjeldande lov gjeld alle organ for stat og kommune, jf. § 1 første ledd første og andre punktum. Som klar hovudregel vil ikkje lova gjelde for verksemdar som er organiserte som sjølvstendige rettssubjekt (f.eks. aksjeselskap, stiftelsar o.l.) sjølv om dei gjennom eigarskap eller på annan måte har ei tilknytning til stat eller kommune. Der som sjølvstendige rettssubjekt treffer enkeltvedtak eller utferdar forskrift, vil likevel dokument i slike saker vere omfatta av lova jamvel om rettssubjektet er fullt ut ått av private, jf. § 1 første ledd tredje punktum.

Offentleglova gjeld ikkje for saker som blir behandla etter rettsstellovene, jf. § 1 tredje ledd. Det inneber at lova ikkje vil gjelde for dokument som har tilknytning til den dømmende verksemda til domstolane og brorparten av dokumenta hos politiet og påtalemakta. Lova gjeld heller ikkje for dokument hos Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombodsmann for forvaltninga og andre organ for Stortinget, jf. § 1 fjerde ledd. Det er likevel fastsett eigne reglar om dokumentoffentlegheit for Stortinget og organ for Stortinget.

Hovudregelen etter offentleglova § 2 første ledd er at saksdokument for forvaltninga er offentlege så langt det ikkje er gjort unntak i lov eller i medhald av lov. Alle saksdokument for organet er dermed offentlege dersom dei ikkje er omfatta av eit unntak i lov eller forskrift som gir høve til å unnta dei.

Det går fram av § 2 andre ledd at innsynsretten gjeld for alle, og at krav om innsyn kan rettast til alle organ som har det etterspurde dokumentet i original eller kopi. Eit organ som faktisk har dokumentet, kan altså ikkje avvise å ta stilling til eit innsynskrav ved å vise til at organet sjølv ikkje har oppretta dokumentet e.l. Innsynsretten gjeld ikkje berre saksdokument, men også journalar o.l., register og møtekart til folkevalde organ i kommunar og fylkeskommunar. Ein journal er eit register over inn- og utgåande dokument i organet. Han er ein nyttig reiskap for dei som ønskjer å få oversikt over kva for dokument som finst i eit organ. Innsyn i journalar er dermed ein viktig føresetnad for at offentlegprinsippet skal fungere godt.

Offentleglova inneheld fleire føresegnar som gir høve til å gjere unntak frå innsyn. Dei fleste av desse føresegnene gir høve til å unnta heile dokument, og ikkje berre dei opplysningane i dokumentet som det kan ha skadelege verknader å offentliggjere.

Offentleglova § 5 gir høve til å gjere unntak for interne dokument. Dette gjeld for det første såkalla organinterne dokument, det vil seie dokument som eit organ har utarbeidd til bruk for si eiga interne saksførebuing, f.eks. notat og utgreiingar som inneheld råd om og vurderingar av korleis organet bør stille seg i ei sak, jf. § 5 første ledd. For det andre omfattar unntaket dokument til den interne saksførebuinga som er innhenta utanfrå i desse tilfella, jf. § 5 andre ledd:

- frå underordna organ til bruk i overordna organ
- frå særlege rådgivarar eller sakkyndige
- frå eitt departement til bruk i eit anna departement

Unntaka for dokument som blir innhenta utanfrå, omfattar også dokument som gjeld innhenting av slike dokument, jf. § 5 andre ledd andre punktum. Dokument som blir innhenta som ledd i allmenn høyringsbehandling av lover, forskrifter e.l. generelle saker, er ikkje omfatta av unntaket, jf. § 5 andre ledd tredje punktum.

Korkje unntaket i § 5 første eller andre ledd omfattar saksforslag med vedlegg som blir gitt til eit kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalt organ.

Etter offentleglova § 5 a første ledd skal det gjerast unntak frå innsyn for opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov. Denne føresegna skil seg frå dei andre unntaka i lova ved at ho pålegg forvaltninga plikt til å gjere unntak for slike opplysningar, og ikkje berre gir høve til å gjere unntak. Føresegna seier ikkje noko om kva slag opplysningar som er underlagde teieplikt, berre at slike opplysningar ikkje kan offentliggjeras. Kva slag opplysningar som er underlagde teieplikt, vil følgje av føresegner i lovgivinga elles, bl.a. forvaltningslova § 13. Etter § 5 a er det i utgangspunktet berre dei opplysningane som er underlagd teieplikta som det skal gjerast unntak for, slik at dokumentet elles vil vere offentlig. Etter § 5 a andre ledd vil det likevel vere høve til å gjere unntak også for resten av opplysningane dersom dei gir eit klart misvisande bilete av innhaldet eller dei unnatekne opplysningane utgjør den klart vesentlegaste delen av innhaldet i dokumentet.

Offentleglova § 6 inneheld ei rekkje forskjellige unntaksføresegner. Paragraf § 6 første ledd nr. 1 gir høve til å gjere unntak ut frå omsynet til Noregs tryggleik, forsvar eller tilhøve til framande statar eller internasjonale organisasjonar. Etter § 6 første ledd nr. 2 kan det gjerast unntak for dokument ut frå omsynet til ei forsvarleg gjennomføring av økonomi-, lønns- eller personforvaltninga til det offentlege og ut frå omsynet til ei forsvarleg gjennomføring av økonomiske rammeavtalar med næringslivet. Føresegna gir vidare høve til å gjere unntak for dokument ut frå omsynet til ei effektiv gjennomføring av offentlege kontroll- eller reguleringstiltak eller andre nødvendige pålegg eller forbod. Paragraf 6 første ledd nr. 3 og 5 til 9 gir høve til å gjere unntak for:

- Statrådets protokollar
- Melding, rapport og anna dokument om lovovertrøding
- Svar til eksamen eller liknande prøve og innlevert utkast til konkurranse e.l.
- Dokument utarbeidde av eit departement i samband med dei årlege statsbudsjetta eller langtidsbudsjetta
- Personbilete innteke i eit personregister
- Dokument som inneheld opplysningar innhenta ved vedvarande eller regelmessig gjenteken personovervaking

Etter § 6 første ledd nr. 4 kan det dessutan gjerast unntak for dokument i saker om tilsetjing eller forfremming i offentlig teneste. Dette unntaket omfattar likevel ikkje søkjarlister, det vil seie lister som inneheld følgjande opplysningar om søkjarane: namn, alder, stilling eller yrkestittel og

bustad- eller arbeidskommune. Opplysningar om ein enkelt søkjar kan det likevel gjerast unntak for dersom vedkommande ber om det, men forvaltninga har ikkje noka plikt til å ta ei slik oppmoding til følgje.

Unntaksregelen i offentleglova § 6 a vart innført i 2000. Etter § 6 a første ledd andre punktum kan det gjerast unntak for opplysningar når det er påkravd fordi offentlegheit ville lette gjennomføringa av straffbare handlingar. I 2003 vart det som § 6 a første ledd andre punktum innført eit unntak som gir høve til å unnata opplysningar når det er påkravd fordi offentlegheit ville lette gjennomføringa av handlingar som kan skade delar av miljøet som er særleg utsette, eller som er trua av utrydding. På same måten som § 5 a gir § 6 a i utgangspunktet berre høve til å gjere unntak for opplysningar og ikkje for heile dokument. Etter § 6 a andre ledd vil det likevel vere høve til å gjere unntak for heile dokumentet når dei delane som det ikkje kan gjerast unntak for, gir eit klart misvisande bilete av innhaldet eller dei unntekne opplysningane utgjør den vesentlegaste delen av innhaldet i dokumentet.

Forskrift 14. februar 1986 nr. 351 til offentlighetsloven inneheld også ein del heimlar som gir høve til å gjere unntak for dokument og journalar. Det finst dessutan nokre fleire unntak i særlovgivinga.

Bortsett frå § 5a om opplysningar som er underlagde teieplikt gir unntaka frå offentlegheit berre høve, ikkje plikt, til å gjere unntak frå innsyn. I dei tilfella der det berre er høve til å gjere unntak, følgjer det av offentleglova § 2 tredje ledd at organet pliktar å vurdere om det ikkje likevel skal givast heilt eller delvis innsyn i dokumentet, såkalla meirinnsyn. Regelen gir organet ei oppfordring om å gi heilt eller delvis innsyn i eit dokument jamvel om det er omfatta av eit unntakshøve i den grad det ikkje ligg føre noko verkeleg og sakleg behov for å gjere unntak i det aktuelle høvet. Meirinnsynsregelen må sjåast i samanheng med at fleire av unntaksheimlane er utforma slik at dei også i nokre tilfelle vil gi høve til å gjere unntak i situasjonar der det ikkje er behov for det. Ved å påleggje forvaltninga ei plikt til å vurdere om unntakshøvet bør bli brukt, er meirinnsynsregelen dermed ein viktig reiskap for å bøte på at unntaksheimlane i nokre tilfelle vil rekke for vidt.

Offentleglova § 8 fastset korleis det skal givast innsyn, og regulerer høvet til å ta betalt når det blir gitt innsyn. Etter § 8 første ledd er hovudregelen at det er opp til organet å fastsetje korleis innsyn skal givast. Den som krev innsyn, har likevel i rimeleg utstrekning krav på avskrift, utskrift eller kopi av

dokumentet. Det følgjer av § 8 tredje ledd første punktum at kopiar mv. skal vere gratis. Etter § 8 tredje ledd andre punktum kan det likevel bli gitt forskrifter som gir høve til å ta betalt for kopiar mv. Det er gitt få slike forskrifter, slik at den praktiske hovudregelen er at kopiar er gratis.

Offentleglova § 9 gir reglar om saksbehandling og klage. Etter § 9 første ledd skal eit innsynskrav avgjerast utan ugrunna opphald. Det er lagt til grunn at dette inneber at eit innsynskrav normalt skal avgjerast innan ein til tre vyrkedagar frå det er motteke. Paragraf § 9 andre ledd slår fast at ved avslag skal organet vise til den føresegna som er grunnlaget for avslaget, og opplyse om høvet til å klage og fristen som gjeld for å setje fram klage. Klage over avslag på innsynskrav skal behandlast av det nærmaste overordna organet til det organet som har avslått kravet, jf. § 9 tredje ledd. Klageinstansen skal foreta ei fullstendig prøving av saka, medrekna spørsmålet om det bør utøvast meirinnsyn. Når Kongen er klageinstans, skal det likevel ikkje vere noka overprøving av meirinnsynsvurderinga, jf. § 9 tredje ledd femte punktum.

Det er gjort nærmare greie for innhaldet i gjeldande offentleglov i tilknytning til dei enkelte spørsmåla som blir behandla i proposisjonen.

2.2 St.meld. nr. 32 (1997–98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen frå regjeringa Bondevik I og stortingsbehandlinga av denne meldinga

Ved Stortingets vedtak 19. juni 1995 vart regjeringa bedt om å leggje fram ei stortingsmelding som grunnlag for ei brei drøfting av offentlegprinsippet og behovet for større openheit og meir innsyn i forvaltninga. Våren 1998 la regjeringa Bondevik I fram St.meld. nr. 32 (1997–98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen (offentlegmeldinga). Dei vesentlegaste synspunkta som kom fram i samband med stortingsbehandlinga av meldinga, går fram av Innst. S. nr. 21 (1998–1999) frå justiskomiteen. I det følgjande blir det gjort greie for hovudpunkta i meldinga.

I offentlegmeldinga gjorde regjeringa Bondevik I greie for verkeområdet og innhaldet i offentlegprinsippet, både dokumentoffentlegheit og møteoffentlegheit. Hovuddelen av meldinga inneheld regjeringa Bondevik I sine rettspolitiske vurderingar i tilknytning til offentlegprinsippet. Når det gjaldt verkeområdet til offentleglova, vart det peika på at avgrensinga av dette skaper problem i høve til

verksemdar som er organiserte som sjølvstendige rettssubjekt (f.eks. aksjeselskap, stiftelsar o.l.). I meldinga gav regjeringa Bondevik I uttrykk for at valet av organisasjonsform i seg sjølv ikkje burde vere avgjerande for innsynsspørsmålet. I meldinga vart det drøfta alternative reglar med tanke på å klargjere regelverket og å styrkje innsynsretten. Det vart vidare teke til orde for å endre regelverket om SND (no Innovasjon Noreg) og Norfund, slik at det skal vere innsynsrett i saker hos desse rettssubjekta i andre saker enn der det blir fatta negative avgjerder i enkelttilfelle. Denne endringa er alt gjennomført for Innovasjon Noreg (lov 19. desember 2003 nr. 130 om Innovasjon Norge § 6), men ikkje for Norfund. Det vart også teke til orde for å oppheve regelen i statsføretakslova som fastset at offentleglova ikkje gjeld for statsføretak. Det vart dessutan gitt uttrykk for at regjeringa Bondevik I ønskte ei generell utviding av verkeområdet til offentleglova, men at alternative forslag for å oppnå det først måtte sendast på høyring. Til sist vart det varsla at det ville bli vurdert om også reint private rettssubjekt burde vere omfatta av lova når dei utøver visse offentlege oppgåver, f.eks. enkelte slag tenesteyting.

I drøftinga i meldinga av unntakshøvet for interne dokument (offentleglova § 5) gjekk regjeringa inn for at unntaka for dokument til den interne saksførebuinga som blir innhenta utanfrå, i lova § 5 andre ledd burde endrast i retning av auka innsyn. Det vart i tilknytning til dette gjort greie for ein del ulike tilnæringsmåtar som kunne brukast for snevre inn unntaka i § 5 andre ledd, bl.a. innføring av eit skadevilkår og rett til innsyn i faktiske opplysningar. Det vart i samband med dette teke til orde for at i alle fall unntaka i § 5 andre ledd bokstavane a og b burde opphevast, og at unntaksbehova i staden burde ivaretakast gjennom snevrare og meir presise reglar.

Når det gjaldt unntaket for organinterne dokument i offentleglova § 5 første ledd, det vil seie dokument som eit organ har utarbeidd til bruk for si eiga interne saksførebuing, vart det i meldinga uttalt at dette unntaket var gjennomgåande godt grunnleggjande. Regjeringa gav likevel uttrykk for at det for organ med ei særleg vid avgrensing kunne vere behov for modifikasjonar i unntakshøvet for organinterne dokument, men at dette eventuelt burde løysast ved å presisere definisjonen av kva som skal reknast som eit organ, eller ved å gi reglar om at visse dokument ikkje skal reknast som organinterne.

I meldinga blir også dei særskilde spørsmåla som unntaka for interne dokument reiser i høve til kommunar og fylkeskommunar, drøfta. Det blir

her peikt at heile kommunen og fylkeskommunen som hovudregel skal reknast som eit organ i høve til unntaket for organinterne dokument. Dette inneber at det ofte kan gjerast unntak for dokument som blir utveksla mellom ulike einingar i kommunar og fylkeskommunar. I meldinga vart det gitt uttrykk for at retten til innsyn i dokument i kommunal sektor burde vere minst like vid som retten til innsyn i dokumenta til statlege organ. Det vart varsla at regjeringa tok sikte på å foreslå endringar som ville sikre dette. Fleire ulike tilnæringsmåtar for å oppnå auka innsyn i kommunar og fylkeskommunar vart skisserte, bl.a. løysingar der kommunar og fylkeskommunar i høve til offentleglova ikkje lenger i hovudsak skal sjåast på som eit organ.

I drøftinga av unntaket i offentleglova § 6 første ledd nr. 1, som bl.a. gir høve til å gjere unntak for dokument som, dersom dei vart kjende, ville kunne skade Noregs tilhøve til framande statar eller internasjonale organisasjonar, vart det vist til at det i 1970, da lova vart vedteke, var få saksområde som vart definerte som utanrikspolitiske saker, men at dette hadde endra seg seinare. Regjeringa Bondevik I gav uttrykk for at den la stor vekt på auka openheit i utanriksforvaltninga, og meinte at offentlegprinsippet burde styrkjast på dette området. Den var innstilt på å foreslå endringar som gav større rett til innsyn i dokument som er knytte til verksemda i internasjonale organisasjonar, særleg i saker som har noko å seie for norsk regelverksutvikling. For å leggje til rette for vidare debatt vart det skissert nokre alternativ for å endre lova i retning av større innsyn, bl.a. avgrensing av unntakshøvet til å gjelde opplysningar, og ikkje dokument og skjerping av skadevilkåret eller sannsynlegkravet i unntaket.

Når det gjaldt meirinnsynsregelen, vart det i meldinga peikt på at denne regelen vil få mindre å seie dersom unntaka i lova blir innsnevra. Det vart likevel lagt til grunn at det framleis vil vere behov for ein slik regel. I meldinga vart også spørsmålet om endringar i meirinnsynsregelen drøfta. Regjeringa Bondevik I meinte at regelen ikkje burde endrast slik at forvaltninga får ei plikt til å gi innsyn i tilfelle der det ikkje ligg føre noko verkeleg og sakleg behov for unntak. Derimot stilte regjeringa seg open for å endre føresegna slik at intensjonane bak ho betre kjem til uttrykk i lovteksten.

I drøftinga av offentleglova og tilhøvet til informasjonsteknologi varsla regjeringa Bondevik I at den ville sjå nærmare på innsynsretten i høve til datamaskinbaserte system som ikkje er organiserte analogt med papirbaserte system. Det vart samtidig understreka at den teknologiske utvik-

linga kunne og burde leggje til rette for ei meir effektiv gjennomføring av offentlegprinsippet.

I meldinga varsla regjeringa Bondevik at ho ville vurdere å nedsetje eit lovutval for å gjennomgå offentleglova med forskrifter.

Under stortingsbehandlinga av meldinga fekk dei nemnde vurderingane til regjeringa i hovudsak tilslutning frå stortingsfleirtalet, jf. Innst. S. nr. 21 (1998–99).

2.3 Utgreiinga frå offentleglovutvalet (NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov)

Ved kongeleg resolusjon 10. desember 1999 vart det sett ned eit utval for greie ut spørsmål om endringar i offentleglova. St.meld. nr. 32 (1997–98) og stortingsbehandlinga av ho utgjer ein vesentleg del av bakgrunnen for at utvalet vart sett ned, jf. pkt. 2.2. Utvalet fekk dette mandatet:

«Utvalget skal ta opp de forslag som er drøftet og vurdert i St.melding nr 32 (1997–1998) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen. Utvalget skal i den sammenheng følge opp de signaler som er gitt i Stortingsmeldingen, i Innst S nr 21 (1998–1999) samt i stortingsbehandlingen av denne.

Utvalget skal særlig vurdere:

a) Offentlighetslovens virkeområde

Det blir stadig mer vanlig at tradisjonelle statlige og kommunale oppgaver blir utført av organer som er organisert på siden av den alminnelige forvaltningsstrukturen eller overført til private aktører. Hvilken betydning dette får for forholdet til offentlighetsloven, synes i liten grad å være vurdert eller tatt i betraktning.

Etter gjeldende rett beror det på en tolkning av offentlighetsloven § 1 første ledd hvorvidt et organ er omfattet av offentlighetsloven eller ikke. Bestemmelsen er vagt utformet, og selv om det i praksis har utkrystallisert seg visse retningslinjer for tolkningen, oppstår det ofte tvilstilfeller. Privat eide selskaper som utfører oppgaver med et offentlig preg omfattes ikke av offentlighetsloven, med mindre de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift.

Utvalget skal vurdere hvordan lovens virkeområde kan avgrenses slik at hensynene bak offentlighetsloven ivaretas når tradisjonell offentlig virksomhet skilles ut fra den ordinære forvaltning. Utvalget skal i den sammenheng vurdere de mulige løsninger som er skissert i St.meld nr 32 (1997–1998), men står fritt til å vurdere også andre løsninger. Forslaget fra stortingsrepresentant Ågot Valle som ble fremmet i forbindelse med stortingsbehandlingen

av Innst S nr 21 (1997–1998) og oversendt regjeringen uten realitetsvotering, skal også vurderes.

Det følger av lov 30 august 1991 nr 71 om statsforetak § 4 at offentlighetsloven ikke gjelder for statsforetak. Utvalget skal vurdere om dette unntaket bør oppheves.

b) Interne dokumenter

Offentlighetsloven § 5 gir hjemmel til å unnta fra offentlighet visse dokumenter som er utarbeidet for et organs interne saksforberedelse. Disse dokumentene faller i to kategorier: dokumenter som organet selv utarbeider til eget bruk, jf. § 5 første ledd, og dokumenter som er utarbeidet av visse andre, jf. § 5 annet ledd.

Utvalget skal gjennomgå unntaksreglene i § 5 annet ledd med sikte på økt offentlig innsyn. Utvalget skal vurdere de mulige løsninger som er skissert i St meld nr 32 (1997–1998), men står fritt til å vurdere også andre løsninger. Utvalget skal særlig vurdere om det bør innføres en rett til innsyn i faktiske opplysninger, jf. uttalelsene i Innst S nr 21 (1998–1999) s 10, og i tilfelle klargjøre hva slags informasjon som skal falle inn under regelen.

Utvalget bør vurdere organbegrepets betydning i forhold til offentlighetslovens unntak for interne dokumenter. Utvalget bør i den sammenheng klargjøre i hvilken grad dokumenter og opplysninger som utveksles under ulike samarbeidsformer mellom flere forvaltningsorganer, skal være offentlige.

c) Dokumentoffentlighet i kommunene

Den tradisjonelle oppfatning har vært at den enkelte kommune som hovedregel regnes som ett organ i forhold til offentlighetsloven. Dette innebærer at korrespondanse mellom kommunale enheter kan unntas fra offentlighet med hjemmel i § 5 første ledd, forutsatt at korrespondansen er et ledd i den interne saksforberedelsen og ikke faller inn under § 5 tredje ledd. De kommunale særlovorganer er derimot tradisjonelt oppfattet som egne organer, slik at korrespondanse mellom disse og andre kommunale organer ikke kan unntas fra offentlighet med hjemmel i § 5 første ledd. Som en oppfølging av lov 25 september 1992 nr 107 om kommuner og fylkeskommuner, ble de fleste særlovorganer opphevet, og de forskjellige enheter blir nå som regel opprettet i medhold av kommuneloven. Dette kan ha fått uforutsette følger for retten til offentlig innsyn.

Utvalget skal vurdere om lovendringer er nødvendig for å sikre offentlig innsyn i kommunale organers virksomhet, og eventuelt komme med forslag til slike lovendringer. Utvalget skal

vurdere de mulige løsninger som er skissert i St meld nr 32 (1997–1998), men står fritt til å vurdere også andre løsninger. Utvalget skal særlig vurdere om det er hensiktsmessig å skille mellom administrasjonen i kommunene og folkevalgte organer.

Utvalget skal videre vurdere om det er hensiktsmessig med en nærmere samordning mellom offentlighetslovens regler og bestemmelsene i kommuneloven § 31 om adgangen til å holde møter for lukkede dører.

d) Kommunikasjon med fremmede stater og internasjonale organisasjoner

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

Den stadig økende internasjonaliseringen fører til at saksområder som tidligere ble ansett som rent innenrikspolitiske, nå har fått internasjonal karakter. Dette gjør behovet for innsyn på dette området større enn tidligere.

I vurderingen av hvor omfattende innsynsretten skal være, må hensynet til åpenhet i forvaltningen avveies mot de utenrikspolitiske hensyn som tilsier at innsyn ikke bør gis. Det forhold at Norge ønsker å drive en aktiv utenrikspolitikk og har tillit og troverdighet internasjonalt forutsetter visse begrensninger i innsynsretten.

Utvalget skal vurdere om og eventuelt hvilke lovendringer som er nødvendig for å sikre at offentlighetsprinsippet i utenriksforvaltningen styrkes. Utvalget skal særlig vurdere lovendringer som vil gi større rett til innsyn i dokumenter knyttet til virksomheten i internasjonale organisasjoner, især i saker som har betydning for norsk regelverksutvikling. Utvalget skal vurdere de mulige løsninger som er skissert i St meld nr 32 (1997–1998), men står fritt til å vurdere også andre løsninger.

e) Innføring av hjemmel som gir mulighet til å unnta dokumenter fra offentlighet dersom sterke offentlige eller private hensyn tilsier dette

Utvalget skal vurdere om det er behov for å innføre en generell hjemmel for å unnta dokumenter fra offentlighet dersom sterke offentlige eller private hensyn tilsier dette, eller om de aktuelle hensyn som tilsier unntak fra offentlighet, bør gjenspeiles i mer presist angitte unntakshjemler. Det vises til Innst S nr 21 (1998–1999) s 16.

f) Offentlighetsloven og forholdet til informasjonsteknologi

Bruk av informasjonsteknologi har åpnet for nye former for informasjonsutveksling og samhandling. Et utslag av denne utviklingen er at tradisjonelle kommunikasjonsformer som papirdokumentutveksling blir erstattet av informasjonsutveksling ved hjelp av elektroniske medier.

Offentlighetsloven ble til i en tid da offentlig saksbehandling stort sett ble foretatt ved utveksling av papirdokumenter. Utvalget skal vurdere om den teknologiske utvikling nødvendiggjør endringer i offentlighetsloven. Det skal særlig vurdere om begrepene «sak» og «dokument» fremdeles er hensiktsmessige kriterier for å angi innsynsrettens virkeområde.

Utvalget bør også vurdere på hvilke måter forvaltningen kan benytte teknologiske medier til å effektivisere innsynsretten, f.eks. ved å tilgjengeliggjøre journaler og saksdokumenter på nettet, og ved elektronisk utlevering av aktuelle dokumenter

Økt bruk av elektroniske medier kan også ha betydning for personvernet, både på grunn av økt tilgjengelighet og økte muligheter for å søke etter informasjon etter bestemt angitte kriterier, f.eks. personnavn. Ved utformingen av sine forslag skal utvalget legge vekt på konsekvensene som økt tilgjengelighet og mulighet for sammenstilling av opplysninger kan ha for personvernet.

Økt bruk av elektroniske hjelpemidler kan føre til økt uformell kontakt mellom forvaltningsorganer og mellom forvaltningsorganer og private. Utvalget bør vurdere om det er nødvendig å igangsette tiltak for å sikre at allmennhetens rett til innsyn ikke svekkes.

g) Tidspunkter for offentlighet

Utvalget skal vurdere når offentlighet bør inntre, særlig om målet om en hensynsfull forvaltning tilsier at mottakeren av et dokument normalt bør ha mulighet for å få dokumentet i hende før dette er tilgjengelig for allmennheten.

h) Forholdet til forskning mv

Utvalget skal vurdere om det er grunn til å gjøre noen modifikasjon i offentlighetsprinsippet av hensyn til forskeres utvikling av sine ideer, særlig ut fra hensyn til vern om opphavsrett eller ut fra lignende konkurransemessige hensyn som kan gjøre seg gjeldende for forretningshemmeligheter.

i) Øvrige spørsmål

Stortingsmeldingen og Stortingets behandling av denne ligger til grunn for hele utvalgets arbeid. Utvalget kan, med dette som bakgrunn, også ta opp sider ved offentlighetsloven med

forskrifter og tilstøtende lovgivning som utvalget mener bør utredes og eventuelt endres, selv om temaene ikke er tatt opp i meldingsarbeidet. Utvalget skal legge til grunn gjeldende regler i arkivloven med forskrift. Utvalget skal ikke utrede samordningen mellom sikkerhetsloven og offentlighetsloven som er omtalt i St meld nr 32 (1997–1998) pkt 5.8.

Utvalget kan også komme med forslag til praktiske løsninger og tiltak som kan bedre praktiseringen av og styrke formålet med loven.

Generelt

Utvalget skal legge vekt å skape klare regler som er enkle å praktisere og sørge for at bestemmelsene i størst mulig grad er teknologiavhengige.

Utvalget bør stå fritt til å vurdere om forslagene skal komme til uttrykk i form av endringer i den gjeldende offentlighetsloven, eller i en helt ny lov. Utvalget bør vurdere i hvilken grad avvikende regler i særlovgivningen om dokumentoffentlighet i forvaltningen helt eller delvis bør samles i offentlighetsloven. Utvalget bør også vurdere om generelle forskriftsbestemmelser skal inkorporeres i loven. Utvalget skal vurdere om de foreslåtte endringer også bør gjennomføres i forvaltningslovens bestemmelser om partsoffentlighet, jf. forvaltningsloven §§ 18 og 19.

De økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene må utredes i overensstemmelse med Utredningsinstruksen, jf. særlig pkt 2.3.

Utvalget skal ha kontakt med lovutvalget for miljøinformasjon og skal holde seg orientert om kartleggingsprosjektet for å fjerne hindringer i regelverket for bruk av elektroniske dokumenter.

Utvalget skal avgi en utredning om punktene a – d og h innen 1 juli 2001. Utvalget skal ha avsluttet sitt arbeid innen 1 juli 2002.

Justisdepartementet bør gis fullmakt til å foreta mindre endringer i mandatet.»

Etter førespurnad frå utvalet gav Justisdepartementet i brev 5. januar 2001 denne presiseringa av mandatet:

«Departementet legger [...] til grunn at det ligger utenfor utvalgets mandat å ta opp en alminnelig diskusjon om unntaket for organinterne dokumenter i § 5 første ledd. Det vil imidlertid være en del av utvalgets oppgave å vurdere spørsmålet om dokumentoffentlighet i kommunene uten hensyn til § 5 første ledd, jf. mandatets punkt c. Utvalget vil også ha anledning til å vurdere spørsmålet om offentlighet i andre tilfelle der det er en svært vid avgrensning av hva

som regnes som ett og samme organ, jf. her St.meld. nr. 32 (1997–1998) s. 61 annen spalte.»

Utgreiinga frå utvalet vart lagt fram 3. desember 2003 som NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov.

Utvalet hadde desse medlemmene da utgreiinga vart lagd fram:

- Advokat Harald Hove, Bergen
- Rådgivar Mette Bredengen, Arbeids- og administrasjonsdepartementet (no seniorrådgivar i Moderniseringsdepartementet), Oslo
- Avdelingsdirektør Ramborg Elvebakk, Trygderetten, Oslo (no advokat i Advokatfirmaet Hjort)
- Rådgivar Ingvar Engen, Kulturdepartementet (no seniorrådgivar i Kultur- og kyrkjedepartementet), Oslo
- Direktør Svein Roald Hansen, Hafslund, Fredrikstad (no stortingsrepresentant for Arbeidarpartiet)
- Spesialkonsulent (no advokat) Anders Hauger, Kommunenes Sentralforbund, Oslo
- Spesialrådgivar Jan E. Helgesen, Utanriksdepartementet, Oslo
- Lovrådgivar Tonje Meinich, Justisdepartementet, Oslo (no justisråd ved EU-delegasjonen i Brussel)
- Generalsekretær Nils E. Øy, Norsk Redaktørforening, Gressvik

Det er gjort nærmare greie for innhaldet i utgreiinga nedanfor i tilknytning til dei spørsmåla som blir tekne opp i proposisjonen.

2.4 Høyringa

Utgreiinga frå offentleglovutvalet NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov vart send på høyring 17. desember 2003. Høyringsfristen var 1. mai 2004. Høyringsbrevet vart sendt til desse organa og institusjonane:

Departementa
Statsministerens kontor
Fylkesmennene
Sysselmannen på Svalbard
Stortingets ombodsmann for forvaltninga
Riksrevisjonen
Barneombodet
Datatilsynet
Den norske kyrkja
Direktoratet for arbeidstilsynet
Direktoratet for naturforvaltning
Direktoratet for samfunnstrygging og beredskap

Domstoladministrasjonen
Eigarskapstilsynet
Forbrukarombodet
Forbrukarrådet
Forbrukartvistutvalet
Konkurransetilsynet
Kredittilsynet
Likestillingsombodet
Nasjonal sikkerhetsmyndighet
Nasjonalbiblioteket
NORFUND
Noregs Bank
Noregs forskingsråd
Norsk språkråd
Politidirektoratet
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Riksarkivet
Skattedirektoratet
Statens forureiningstilsyn
Statens helsetilsyn
Statens kartverk
Statens nærings- og distriktsutviklingsfond
Statens vegvesen
Statistisk sentralbyrå
Høgsterett
Lagmannsrettane
Bergen tingrett
Nord-Troms tingrett
Oslo tingrett
Fylkeskommunane
Kommunane
Longyearbyen Lokalstyre
Sametinget
Akademikerne
Amnesty International
Den norske Advokatforening
Den Norske Bankforening
Den norske Dommerforening
Den Norske fagpresses Forening
EBL (energibedriftenes landsforening)
Finansnæringens Hovedorganisasjon
Folkehøgskolerådet
FUG (Foreldreutvalet for grunnskolen)
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjon
Juridisk rådgivning for kvinner
Juss-Buss
Jussformidlingen i Bergen
Kommunenes Sentralforbund
Kontoret for fri rettshjelp
Kristne Friskolers Forbund
Landsorganisasjonen i Norge
Mediebedriftenes Landsforening
Miljøstiftelsen Bellona

Nasjonalforeningen for folkehelsen	Forsvarsdepartementet
Natur og Ungdom	Helsedepartementet
Norges Bondelag	Kommunal- og regionaldepartementet
Noregs fiskarlag	Kultur- og kyrkjedepartementet
Norges Gymnasiastsamband	Landbruksdepartementet
Norges Juristforbund	Miljøverndepartementet
Norges Miljøvernforbund	Nærings- og handelsdepartementet
Norges Naturvernforbund	Olje- og energidepartementet
Norges Rederiforbund	Samferdselsdepartementet
Norsk Bonde- og Småbrukarlag	Sosialdepartementet
Norsk forbund for Lokal-TV	Utdannings- og forskingsdepartementet
Norsk forum for Ytringsfrihet	Utanriksdepartementet
Norsk Journalistlag	
Norsk kommuneforbund	Fylkesmannen i Hedmark
Norsk Lokalradioforbund	Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
Norsk Montessori Forbund	Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Norsk pasientforening	Fylkesmannen i Rogaland
Norsk Pensjonistforbund	Fylkesmannen i Vest-Agder
Norsk Presseforbund	
Norsk Redaktørforening	ABM-utvikling
Norsk Studentunion	Arbeidstilsynet
Norsk teater- og orkesterforening	Avinor
Norske Inkassobyråers forening	Brønnøysundregistra
Norske Privatskolers Landsforbund	Datatilsynet
Næringslivets Hovedorganisasjon	Direktoratet for naturforvaltning
Private Barnehagers Landsforbund	Direktoratet for samfunnstrygging og beredskap
Private handelsskolers Landsforbund	Enova SF
Private helseinstitusjoners landsforbund (PHL)	Forbrukarombodet
Ressurssenter for omstilling i kommunene (RO)	Forbrukarrådet
Rettspolitisk forening	Jernbaneverket
Samnemnda for NKF og NF	Justervesenet
Skattebetalerforeningen	Konkurransetilsynet
Skolenes landsforbund	Kredittilsynet
Sparebankforeningen i Norge	Luftfartstilsynet
Statstjenestemannsforbundet	NORFUND
Statstjenestemannskartellet	Noregs Bank
Steinerskolene i Norge	Noregs forskingsråd
Utdanningsforbundet	Norsk Tipping AS
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund	Oslo politidistrikt
Yrkesskoleelevenes og lærlingenes interesseorganisasjon	Petroleumstilsynet
Universitetet i Oslo	Politidirektoratet
Universitetet i Tromsø	Politiets tryggingsteneste
Universitetet i Trondheim	Posten Noreg AS
Universitetet i Bergen	Regjeringsadvokaten
Handelshøyskolen BI	Riksadvokaten
Noregs handelshøgskole	Riksarkivaren
Noregs landbrukshøgskole	Rikskonsertane
	Riksteatret
	Rikstrygdeverket
Desse instansane har komme med realitetsfråsegn:	Romerike politidistrikt
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	Samordna opptak
Barne- og familiedepartementet	Samskipnadsrådet
Finansdepartementet	Statens arbeidsmiljøinstitutt
Fiskeridepartementet	Statens bygningstekniske etat
	Statens kartverk

Statens vegvesen
 Statistisk sentralbyrå
 Statsbygg
 Statkraft
 Statnett
 Stortingets ombodsmann for forvaltninga
 Teknologirådet
 Utlendingsdirektoratet
 Universitetet i Tromsø

Akershus fylkeskommune
 Buskerud fylkeskommune
 Sogn og Fjordane fylkeskommune
 Vestfold fylkeskommune
 Alta kommune
 Aremark kommune
 Askim kommune
 Bergen kommune
 Bærum kommune
 Bømlo kommune
 Eidsberg kommune
 Grong kommune
 Hobøl kommune
 Hof kommune
 Hole kommune
 Holmestrand kommune
 Høylandet kommune
 Klæbu kommune
 Lierne kommune
 Lillesand kommune
 Mandal kommune
 Marker kommune
 Melhus kommune
 Narvik kommune
 Nøtterøy kommune
 Oslo kommune
 Rakkestad kommune
 Re kommune
 Rendalen kommune
 Rømskog kommune
 Røyrvik kommune
 Sandefjord kommune
 Sarpsborg kommune
 Skedsmo kommune
 Skiptvet kommune
 Spydeberg kommune
 Stokke kommune
 Sør-Odal kommune
 Sørumsund kommune
 Time kommune
 Trøgstad kommune
 Øvre Eiker kommune

Den Norske Advokatforening
 Den norske Revisorforening

Energibedriftenes landsforening
 Finansnæringens hovedorganisasjon
 Foreldreutvalet for grunnskolen
 Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon
 Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon
 KS-Vestfold
 Kommunikasjonsforeningen
 Kristne Friskolers Forbund
 Landsorganisasjonen i Norge
 LO stat
 Nasjonalmuseet for kunst
 Arbeidsgiverforeningen NAVO
 Nordland teater
 Norges velforbund
 Norsk Journalistlag
 Norsk Lokalradioforbund
 Norsk Presseforbund
 Norsk Redaktørforening
 Norsk Skuespillerforbund
 Norsk teater- og orkesterforening
 Norske fag- og friskolers landsforbund
 Nynorsk kultursentrum
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Skattebetalerforeningen
 Statstjenestemannsforbundet
 Studentenes landsforbund
 Utdanningsforbundet
 Utdanningsgruppene hovudorganisasjon
 Professor dr. juris Erik Boe

Desse høyringsinstansane har uttalt at dei ikkje har merknadar:

Høgsterett
 Barneombodet
 Eigarskapstilsynet
 Likestillingsombodet
 Senter mot etnisk diskriminering
 Sjøfartsdirektoratet
 Universitets- og høgskolerådet
 Hemne kommune
 Larvik kommune
 Longyearbyen lokalstyre
 Eiendomsmeglerforetakenes forening
 Norsk bonde- og småbrukarlag
 Norsk studentunion

2.5 Direktiv 2003/98/EF om vidarebruk av informasjon frå den offentlege sektoren

2.5.1 Innleiing

Direktiv 2003/98/EF om vidarebruk av informasjon frå den offentlege sektoren vart vedteke

17. november 2003. Gjennomføringsfristen for EUs medlemmer er 1. juli 2005. EØS-komiteen vil 10. juni 2005 vedta at direktivet skal innlemmast i EØS-avtala med atterhald om Stortingets samtykke. Det vil seinare bli fremja ein stortingsproposisjon om spørsmålet.

Bakgrunnen for direktivet er at ein går ut frå at det ligg eit stort verdiskapingspotensial i vidareutvikling (vidarebruk) av informasjon frå den offentlege sektoren. Formålet med direktivet er å leggje til rette for vidarebruk av informasjon frå den offentlege sektoren gjennom å fastsetje minimumsreglar om vidarebruk. Direktivet krev ikkje at vidarebruk av offentlig informasjon skal vere tillate. Det vil framleis vere opp til kvart land å avgjere om og i kva utstrekning vidarebruk skal vere tillate, og dei nærare vilkåra for vidarebruk. Direktivet vedkjem heller ikkje spørsmålet om og i kva grad offentlig informasjon skal vere underlagd innsynsrett. Dersom vidarebruk først er tillate, gir direktivet likevel ein del minimumsreglar som må følgjast.

Eit grunnprinsipp i direktivet er at det ikkje skal diskriminerast mellom ulike aktørar som ønskjer å vidarebruke offentlig informasjon. Direktivet krev at samanliknbare førespurnader om vidarebruk må behandlast likt. Eit anna utslag av ikkje-diskrimineringsprinsippet er at avtalar som gir nokon einerett til å vidarebruke offentlig informasjon, som klar hovudregel er forbodne.

Direktivet inneheld vidare fristar for behandling av førespurnader om vidarebruk og reglar om grunngeving dersom ein førespurnad blir avslått. Dersom det blir opna for vidarebruk, krev direktivet at informasjonen skal gjerast tilgjengeleg for vidarebrukaren i alle eksisterande format og språkversjonar. Dersom det er mogleg og føremålstenleg, skal informasjonen gjerast tilgjengeleg elektronisk. Direktivet set også eit tak for kor høg pris det offentlege kan ta for informasjon som blir stilt til disposisjon for vidarebruk. Dei samla inntektene må ikkje overstige kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon, formidling av informasjonen, og dessutan ei rimeleg avkasting av investeringane. Eventuelle prisar og andre vilkår for vidarebruk skal vere fastsette på førehand og skal offentleggjerast. Direktivet inneheld også reglar om utforming og tilgjengeleggjering av eventuelle lisensar for vidarebruk og om praktiske ordningar for at potensielle vidarebrukarar skal ha moglegheit til å få oversikt over tilgjengeleg informasjon.

2.5.2 Rapporten «Fra bruk til gjenbruk»

Den 19. juni 2003 fatta regjeringa avgjerd om at det skulle nedsetjast ei interdepartemental arbeids-

gruppe som skulle greie ut korleis direktivet kunne gjennomførast i norsk rett, og prinsipp for tilgang til og prising av offentlig informasjon for kommersiell utnytting. Arbeidsgruppa vart leidd av Arbeids- og administrasjonsdepartementet og hadde elles representantar frå Finansdepartementet, Justisdepartementet, Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet og Nærings- og handelsdepartementet. Utgreiinga «Fra bruk til gjenbruk» frå arbeidsgruppa vart overlevert 30. august 2004.

2.5.3 Høyringa

Rapporten «Fra bruk til gjenbruk» vart send på høyring 21. september 2004 med høyringsfrist 19. november 2004 til desse instansane:

Statsministerens kontor
 Departementa
 Fylkesmennene
 Sysselmannen på Svalbard
 Stortingets ombodsmann for forvaltninga
 Riksrevisjonen
 ABM-utvikling
 Arbeidsdirektoratet
 Barneombodet
 Brønnøysundregistra
 Datatilsynet
 Den norske kyrkja
 Det norske meteorologiske institutt
 Direktoratet for arbeidstilsynet
 Direktoratet for naturforvaltning
 Direktoratet for samfunnstrygging og beredskap
 Domstolsadministrasjonen
 Eigarskapstilsynet
 Fiskeridirektoratet
 Forbrukarombodet
 Forbrukarrådet
 Forbrukartvistutvalet
 Forsvarets overkommando
 Jernbaneverket
 Kompetansesenter for IT i helsesektoren – KIH
 Konkurransetilsynet
 Kredittilsynet
 Kystdirektoratet
 Likestillingsombodet
 Nasjonal tryggingmyndighet
 Nasjonalbiblioteket
 NORFUND
 Norge.no v/Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
 Noregs Bank
 Noregs forskingsråd
 Noregs forskingsråd ved ARENA-programmet
 Noregs geologiske undersøkingar
 Noregs vassdrags- og energidirektorat

Norsk institutt for luftforskning (NILA)	Høgskolen i Oslo, Journalistutdanninga og bibliotekarutdanninga
Norsk institutt for naturforskning (NINA)	Fylkeskommunane
Norsk språkråd	Kommunenes sentralforbund
Oljedirektoratet	Oslo kommune
Politidirektoratet	Bergen kommune
Politiets datatjeneste	Longyearbyen Lokalstyre
Post- og teletilsynet	Stortinget
Regjeringsadvokaten	Sametinget
Rettsvesenets IT- og Fagtjeneste (RIFT)	Sivilombodsmannen
Riksadvokaten	Abelia
Riksantikvaren	Avinor
Riksarkivet	Akademikerne
Rikstrygdeverket	Amnesty International
SINTEF	Bedriftsforbundet
Sosial- og helsedirektoratet	Den norske Advokatforening
Sjøfartsdirektoratet	Den norske dataforening
Skattedirektoratet	Den Norske fagpresses Forening
Skipsregistra (NIS/NOR)	EBL (energibedriftenes landsforening)
Småbåtregisteret	e-Forum
Standard Norge	Finansnæringens Hovedorganisasjon
Statens forvaltningsteneste	Folkehøgskolerådet
Statens forureiningsstilsyn	FUG (Foreldreutvalet for grunnskolen)
Statens helsetilsyn	Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
Statens innkrevjingssentral	Geodata AS
Statens kartverk	Geomatikkbedriftenes landsforbund
Statens kulturhistoriske egedomar	Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon
Statens landbruksforvaltning	Helse Midt-Norge RHF
Statens legemiddelverk	Helse Nord RHF
Statens lånekasse for utdanning	Helse Sør RHF
Statens medieforvaltning	Helse Vest RHF
Innovasjon Noreg	Helse Øst RHF
Statens pensjonskasse	Høykom
Statens vegvesen	IKT-Norge
Statistisk sentralbyrå	Juridisk rådgivning for kvinner
Statsbygg	Juss-Buss
Toll- og avgiftsdirektoratet	Jussformidlingen i Bergen
Utdanningsdirektoratet	Kontoret for fri rettshjelp
UNINETT	Kristne Friskolers Forbund
Utlendingsdirektoratet	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Vegdirektoratet	Lovdata
ØKOKRIM	Mediebedriftenes Landsforening
Høgsterett	Miljøstiftelsen Bellona
Lagmannsrettane	Nasjonalforeningen for folkehelsen
Bergen tingrett	Natur og Ungdom
Nord-Troms tingrett	Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening
Oslo tingrett	Norges Bondelag
Universitetet i Oslo, Institutt for forvaltningsinformatikk	Norges fiskarlag
Universitetet i Tromsø	Norges Gymnasiastsamband
Universitetet i Trondheim	Norges Juristforbund
Universitetet i Bergen	Norges Miljøvernforbund
Handelshøgskolen BI	Norges Naturvernforbund
Noregs handelshøgskole	Norges Rederiforbund
Noregs landbrukshøgskole	Norsk rikskringkasting (NRK)
	Norsk Bonde- og Småbrukarlag

Norsk Eiendomsinformasjon AS	Justis- og politidepartementet
Norsk forbund for Lokal-TV	Konkurransetilsynet
Norsk forum for Ytringsfrihet	Kultur- og kyrkjedepartementet
Norsk Journalistlag	Landbruks- og matdepartementet
Norsk Lokalradioforbund	Landsorganisasjonen i Norge
Norsk Montessori Forbund	Longyearbyen lokalstyre
Norsk pasientforening	Meteorologisk institutt
Norsk Pensjonistforbund	Miljøverndepartementet
Norsk Presseforbund	Nasjonalbiblioteket
Norsk Redaktørforening	Norges geologiske undersøkingar
Norsk Studentunion	Norges Miljøvernforbund
Norsk teater- og orkesterforening	Norges teknisk-naturvitskaplege universitet
Norske Inkassobyråers forening	Norsk eiendomsinformasjon
Norske Privatskolers Landsforbund	Norsk Presseforbund
Norstella	Norsk teater- og orkesterforening
Norsk Tele- og Informasjonsbrukerforening (NORTIB)	NorStella
NHO	NHO
Posten Noreg AS	Nærings- og handelsdepartementet
P4	Olje- og energidepartementet
Private Barnehagers Landsforbund	Oljedirektoratet
Ressurssenter for omstilling i kommunene (RO)	Oslo kommune
Skattebetalerforeningen	Patentstyret
Skolenes landsforbund	Posten Noreg AS
Sparebankforeningen i Norge	Riksantikvaren
Statkraft SF	Riksarkivaren
Statnett SF	Riksrevisjonen
Statstjenestemannsforbundet	Rikstrygdeverket
Storm Weather Center	Rogaland fylkeskommune
Telenor	Det sentrale småbåtregisteret
TV 2 AS	Samferdselsdepartementet
UHO	SINTEF Teknologiledelse
Utdanningsforbundet	Skattedirektoratet
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund	Sosial- og helsedirektoratet
Yrkesskoleelevenes og lærlingenes interesseorganisasjon	Statens forvaltningsteneste
	Statens innkrevjingssentral
	Statens kartverk
	Statistisk sentralbyrå
Følgjande instansar hadde merknader til rapporten:	Statkraft
ABM-utvikling	Storm Weather Center AS
Bedriftsforbundet	Stortingets ombodsmann for forvaltninga
Brønnøysundregistra	Telenor ASA
Cyberbook AS	Toll- og avgiftsdirektoratet
Datatilsynet	TV2
Den norske advokatforening	Utlendingsdirektoratet
Finansnæringens hovedorganisasjon	Desse instansane har gitt uttrykk for at dei ikkje har merknader til rapporten:
Fiskeridirektoratet	Arbeids- og sosialdepartementet
Finansdepartementet	Barne- og familiedepartementet
Forbrukarrådet	Borgarting lagmannsrett
Fylkesmannen i Vest-Agder	Det sentrale småbåtregisteret
Geodata AS	Direktoratet for arbeidstilsynet
Geoforum	Fiskeri- og kystdepartementet
Geomatrikk Bedriftenes Landsforening	Forsvarsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet	Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Høgskolen i Oslo	

Fylkesmannen i Vestfold
 Helsetilsynet
 Kommunal- og regionaldepartementet
 Likestillingsombodet
 Norsk Lokalradioforbund
 Politidirektoratet
 Politiets data- og materiellteneste
 Post- og teletilsynet
 Regjeringsadvokaten
 Riksadvokaten
 Skattebetalerforeningen
 Statens forvaltningsteneste
 Statens lånekasse for utdanning
 Statnett SF
 Stortingets administrasjon
 Tollregion Øst
 Utdanningsdirektoratet
 Utdanningsgruppene hovudorganisasjon
 Utanriksdepartementet

2.6 Internasjonale utviklingstrekk

I dei seinare åra har prinsippet om rett til innsyn i forvaltninga sine dokument gått gjennom ei merkbar utvikling internasjonalt. Dette gjeld både i høve til folkerettslege kjelder, og dersom ein ser på utviklinga i dei ulike nasjonale rettssystema.

2.6.1 Innsynsretten i internasjonale regelverk

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10 om ytringsfridommen vernar òg om informasjonsfridommen, retten til fritt å søkje, motta og gi informasjon. Men EMK artikkel 10 gir ingen rett til å krevje opplysningar frå forvaltninga.

Europarådet utarbeidde derimot i 2002 ein rekommandasjon om tilgang til offentlege dokument, Rec(2002) 2 on access to official documents, vedteken av Ministerkomiteen 21. februar 2002. Som rekommandasjon er han ikkje bindande for medlemsstatane, men set likevel opp tilrådingar og minimumsstandardar for nasjonale innsynsreglar.

Retten til å krevje innsyn i forvaltninga sine dokument er heller ikkje direkte verna av andre internasjonale bindande konvensjonar.

2.6.2 Utviklinga i nasjonale rettssystem og internasjonale organisasjonar

At openheit i offentlig forvaltning i aukande grad blir sedd på som eit sentralt demokratisk prinsipp, viser seg framfor alt i den utviklinga som har funne stad på det nasjonale plan i ei rekkje land i dei sei-

nare år. Over 50 land har no reglar som gir borgarane rett til å krevje innsyn i forvaltninga sine dokument, og i 25 av desse er reglane vedtekte det siste tiåret. I 30 land til førebur ein no lovgiving om innsyn. Jamvel internasjonale organisasjonar som EU og WTO har i dei seinare åra vedteke regelverk som gir rett til innsyn i organisasjonen sine dokument.

I tillegg til at ei rekkje land som inntil nyleg ikkje har hatt lovgiving om rett til innsyn i offentlege dokument, er fleire land som tradisjonelt har hatt slike reglar i ferd med å revidere og styrkje lovgivinga om dokumentinnsyn.

Nedanfor blir det gitt ei kort oversikt over lovgivinga i nokre andre land og i EU. For ei nærmare utgreiing om dette i tilknytning til dei enkelte tema visast det til NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov.

2.6.3 Danmark

Den danske offentleglova av 1985 er i høg grad bygd opp på same måten som den norske, og inneheld stort sett dei same unntaksføresegnene. Lova er under revisjon, og det er sett ned ein offentleglovkommisjon som skal vurdere behovet for endringar i regelverket.

2.6.4 Sverige

Prinsippet om retten til innsyn i offentlege dokument vart slått fast i Sverige allereie i Tryckfrihetsförordningen i 1766. Innsynsretten gjeld for «almänna handlingar», det vil seie dokument som er komme inn til eller oppretta hos ei «myndighet». I tillegg til tradisjonelle forvaltningsorgan omfattar omgrepet «myndighet» også «aktiebolag, handelsbolag, ekonomiske föreningar och stifelser der kommuner eller landsting utövar ett rättslig bestämmande inflytande». Dette inneber at sjølvstendige rettssubjekt er omfatta dersom kommunar eller landsting eig aksjar eller på annan måte rår over meir enn halvparten av røystene i selskapet eller utnemner minst halvparten av medlemmene i styret. Komiteen som vurderer endringar i den svenske innsynslovgivinga, har gjort forslag om at tilsvarande reglar bør innførast for statlege selskap.

Unntaka frå innsynsretten følgjer av Sekretesslagen av 1980. Unntakseininga er opplysningar og ikkje dokument. Kvar unntaksføresegn er presist utforma, og fleirtalet inneheld i tillegg krav om at innsyn i det konkrete tilfellet kan føre til skade på dei interessene føresegna skal verne om. Unntakshøvet er snevrare enn etter gjeldande norsk rett.

Også den svenske lovgivinga er under revisjon. Den svenske offentlighets- og sekretesskomiteen leverte forslaget sitt til ny sekretesslag i 2003, SOU 2003: 99.

2.6.5 Finland

Finland fekk ei ny «Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet» i 1999, til erstatning for den tidlegare lova av 1951. Den finske lova byggjer på eit system som liknar på det svenske.

2.6.6 England

I England vart den nye «Freedom of information Act 2000» sett i verk i januar 2005. Den nye lova gir vid rett til innsyn i offentlege dokument og er møtt med stor interesse blant publikum og media i England. Etter lova kan ein krevje innsyn overfor «public authorities» som omfattar tradisjonelle forvaltningsorgan og selskap som det offentlege eig fullt ut. Innsynsretten gjeld «informasjon», uavhengig av format. Lova inneheld 24 innhaldsbaserte unntaksføresegnar. Dei fleste unntaksføresegnene slår fast at informasjon som i utgangspunktet fell inn under unntaket, likevel berre kan haldast tilbake dersom den offentlege interessa i å nekte innsyn veg tyngre enn dei offentlege interessene som tilseier at ein gir innsyn, den såkalla «public interest test». Eit slikt prinsipp om interesseveging finn ein i dei fleste nyare regelverk om innsynsretten.

2.6.7 USA

Den amerikanske «Freedom of Information Act» vart vedteken i 1966 og er brukt som modell for mange seinare lover. Innsynsretten etter lova gjeld hos alle føderale forvaltningsorgan, deriblant presidenten sitt «Executive Office». Domstolane og Kongressen er derimot ikkje omfatta av lova.

Innsynsretten gjeld «records», som svarer til dokument. Lova har ni kategoriar unntaksføresegnar: nasjonal tryggleik og utanrikspolitiske interes-

ser, interne reglar og rutinar for saksbehandling og personalbehandling mv, informasjon verna i føderal lov eller i medhald av slik lov, forretningsinformasjon, interne dokument, personleg informasjon, informasjon som gjeld utøving av offentlig kontrollverksemd og visse typar informasjon om finansinstitusjonar og petroleumsrelaterte verksemdar. Unntakshøvet er i hovudsak knytt til opplysningar, ikkje heile dokument.

2.6.8 EU

EU vedtok i 2001 ei forordning om rett til innsyn i dokument i Europa-parlamentet, Rådet og Kommisjonen. Forordninga gir alle unionsborgarane eller fysiske eller juridiske personar med bustad i ein medlemsstat rett til innsyn i dokumenta til vedkommande institusjon. Dokumentomgrepet omfattar alt innhald uavhengig av kva medium det er lagra på, når det gjeld emne som har med politikk, aktivitetar og avgjerder innanfor kompetanseområdet til institusjonen å gjere. Det er gjort unntak dersom innsyn vil vere til skade for ei av dei følgjande interessene:

- offentlig tryggleik
- forvar og militære saker
- internasjonale samband
- finanspolitikken, valutapolitikken eller den økonomiske politikken til fellesskapet eller til ein medlemsstat
- privatlivets fred og integriteten til enkeltpersonar
- forretningsinteresser
- rettslege prosessar og juridisk rådgiving
- formålet med inspeksjonar, undersøkingar og revisjonar
- avgjerdsprosessane i organet

Høvet til å gjere unntak er vidare avhengig av at ikkje meir tungtvegande offentlege interessar tilseier at ein skal gi innsyn. Forordninga fastset òg at ein skal gi innsyn i resten av dokumentet dersom berre delar av det er omfatta av eit unntak.

3 Innsynsretten – grunngiving og forankring

3.1 Innleiing

Retten til innsyn i saksdokumenta i forvaltninga er eit grunnleggjande demokratisk prinsipp og er i dag solid forankra i lovgiving og praksis, både nasjonalt og internasjonalt, jf. punkt 2.7. Punkt 3.2 gjer greie for grunnlovfestinga av innsynsretten som vart vedteken i 2004. Omsyna som ligg bak innsynsretten blir behandla i punkt 3.3, medan dei kryssande omsyna som kan tilseie unntak frå denne retten, blir drøfta i punkt 3.4. Drøftinga leier i punkt 3.5 fram til eit forslag om ny formålsparagraf i offentleglova.

3.2 Grunnlovfesting av retten til innsyn i saksdokumenta i forvaltninga

Retten til innsyn vart grunnlovfesta i samband med endringa av Grunnlova § 100 som vart vedteken i Stortinget 30. september 2004. Den nye § 100 femte ledd har fått denne utforminga:

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

Den nye grunnlovsføresegna inneber ikkje i seg sjølv at det må gjerast endringar i gjeldande offentleglov. Fleirtalet i kontroll- og konstitusjonskomiteen la til grunn at eventuelle innskrenkingar i innsynsretten ikkje burde skje gjennom ei ny grunnlovsføresegn, men heller gjennom endringar i vanleg lov, jf. Innst. S. nr. 270 (2003–2004) s. 59–60. Ein samla kontroll- og konstitusjonskomité uttalte i denne samanhengen:

«Komiteen er enig med departementet i at en grunnlovsfesting av offentlighetsprinsippet bør være mer enn en symbolsk markering. Prinsippet bør sette reelle skranker for lovgivernes myndighet, og grunnlovsbestemmelsen bør kunne håndheves av domstolene. Samtidig bør en ny grunnlovsbestemmelse etter komiteens oppfatning ikke være til hinder for å opprett-

holde dagens offentlighetslov. Komiteen er kjent med at et offentlig utvalg har utredet en ny offentlighetslov (NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov), og mener det kan være gode grunner for å vedta en mer vidtrekkende offentlighetslov.»

Fleirtalet i komiteen, som var representantane frå Høgre, Sosialistisk venstreparti og Kristeleg folkeparti, uttalte i tillegg (Innst. S. nr. 270 (2003–2004) s. 60 første spalte):

«Etter flertallets oppfatning bør det imidlertid kreves svært sterke grunner for å unnta et dokument fra offentlighet av andre grunner enn personvern hensyn. Flertallet forutsetter derfor at Regjeringen i proposisjonen om ny offentlighetslov vil foreslå innstramminger av adgangen til å unnta dokumenter fra offentlighetsprinsippet.»

Også mindretallet, representantane frå Arbeidarpartiet og Fremstegspartiet, var einige i dette (Innst. S. nr. 270 (2003–2004) s. 60 første spalte):

«Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet er enig i at adgangen til å gjøre unntak fra offentlighetsprinsippet innskrenkes og har merket seg Ytringsfrihetskommisjonens forslag som forutsetter lovmessige klart definerte grenser for eventuelle unntak kombinert med en vurdering av at tungtveiende hensyn gjør det nødvendig. Disse medlemmer anser Regjeringens forslag om at «tungtveiende grunner» skal være tilstrekkelig for å overlate for mye av vurderingen til skjønn.»

3.3 Omsyn bak innsynsretten

Prinsippet om rett til å krevje innsyn i saksdokumenta i forvaltninga er grunnlagt i tre hovudomsyn: Demokratiomsynet, kontrollomsynet og rettstryggleikomsynet. I tillegg blir det ofte framheva at forvaltninga spelar ei rolle som informasjonsbank.

3.3.1 Demokratiomsynet

Innsynsretten kan på fleire måtar vere med på å styrkje demokratiet i samfunnet. Retten til innsyn i offentlege dokument er ein viktig del av den vidare informasjonsfridommen, og ein føresetnad for ein

informert samfunnsdebatt. Ei open forvaltning vil medverke til å styrkje borgarane si innsikt i samfunnsspørsmål, og dermed til auka interesse for og deltaking i politiske debattar og prosessar. Retten til informasjon er ein føresetnad for å realisere den demokratiske retten til deltaking også mellom valperiodane. Prinsippet om at borgarane har rett til innsyn i saksdokumenta i forvaltninga er såleis eit fundamentalt prinsipp i vårt representative demokrati.

3.3.2 Kontrollomsynet

I forlenginga av demokratiomsynet må det framhevast at innsyn òg gir borgarane grunnlag for å utøve kontroll med verksemda og saksbehandlinga til forvaltninga. Ytringsfridomskommisjonen slo i NOU 1999: 27 fast at openheit er ein føresetnad for kontroll, og at innsyn er og blir den beste kontrollmekanismen. Forvaltninga treffer avgjerder som er viktige både for kvar enkelt borgar og for samfunnet i det heile, og det er derfor av stor verdi at ålmenta har rett til innsyn. I sin tur gir det grunnlag for å utøve kontroll med styresmaktene. Media spelar òg ei sentral rolle i denne samanheng ved at dei medverkar til at avsløringar av krittikkverdige høve kan gjerast kjende for ein større krins. I og med at innsyn kan krevjast allereie under saksførebuinga, kan kontrollen finne stad før det blir teke avgjerd. Jamvel ein etterfølgjande kontroll kan ha ein preventiv effekt, ved at ein motverkar uforsvarleg saksbehandling, og at forvaltninga tek usaklege omsyn.

Ein slik kontroll kan vere med på å hindre og avsløre tilfelle av usakleg forskjellsbehandling og utvikling av uheldige bindingar. Utvalet som tidleg i 1990-åra granska Oslo kommune, Smith-utvalet, la stor vekt på verdien av auka innsyn for å motverke korrupsjon og andre grove overtramp.

3.3.3 Rettstryggleik

Rettstryggleiken blir i dag hovudsakleg ivareteken av andre reglar og mekanismar enn offentleglova. Ei open forvaltning og rett til innsyn i saksdokumenta kan likevel vere viktig i rettstryggleikssamanheng. Partane i ei sak kan til dømes trenge å setje seg inn i andre saker for å skaffe seg kjennskap til forvaltningspraksis eller for å avdekkje usakleg forskjellsbehandling. Interesserte i ei sak som ikkje har partsstilling, er òg nøydd til å byggje kravet om innsyn på offentleglova. Vidare vil medium og interesseorganisasjonar kunne bruke innsynsretten til å sikre respekten for saksbehandlingsreglane og såleis medverke til å hindre at styresmak-

tene misbrukar sin kompetanse, både i enkeltsaker og generelt.

3.3.4 Forvaltninga som informasjonsbank

Forvaltninga har også ein viktig funksjon som informasjonsbank. Innsynsretten er med på å sikre at borgarane får tilgang til offentleg informasjon som er kvalitetssikra på ein trygg måte. Offentleg informasjon kan vere ein verdifull ressurs for private. Retten til innsyn, og til å bruke offentleg informasjon i privat verksemd, kan medverke til god og effektiv bruk av informasjonsressursar og til auka verdiskaping.

3.4 Omsyn som kan gi grunnlag for unntak frå innsyn

Dei nemnde omsyna som ligg til grunn for innsynsretten, er grunnleggjande i eit demokratisk samfunn. Unntak frå innsynsretten må derfor byggje på reelle og saklege behov, og dei må ikkje gå lenger enn det som er nødvendig for å ivareta dei omsyna som ligg til grunn for unntaksheimelen. Dei omsyna som kan tilseie unntak frå innsynsretten, kan i hovudsak delast i to kategoriar: omsynet til private interesser og omsynet til offentlege interesser. Til den siste kategorien høyrer òg behovet for å sikre forsvarlege avgjerdsprosessar og ressursomsyn. Desse omsyna vil det bli gjort nærare greie for under gjennomgangen av dei enkelte unntaka. I det følgjande blir det gitt ein kort presentasjon av dei to kategoriane av omsyn og av dei mest aktuelle problemstillingane.

3.4.1 Private interesser

Innsynsretten må for det første vegast mot omsynet til ulike private interesser, særleg omsynet til personvern, vern om privatlivets fred og vern av økonomiske interesser. Norsk forvaltning er tufta på ein tradisjon om at styresmaktane skal utøve oppgåvene på ein omsynsfull måte overfor borgarane. Ein del opplysningar som styresmaktene sit inne med, bør med tanke på personane dei gjeld, ikkje bli gjort kjende for andre. Slike omsyn blir i dag ivaretekne gjennom reglane i forvaltningslova § 13 om teieplikt for personlege forhold og for visse opplysningar om næringsdrift. I tillegg inneheld offentleglova fleire føresegner som er gitt for å verne om private interesser, slik som unntaket for dokument i tilsetjingssaker, unntaket for melding, rapport og andre dokument om lovbrøt, unntaket for personbilete som er inntekne i personre-

gister, og unntaket for dokument som inneheld opplysningar innhenta ved vedvarande eller regelmessig personovervaking.

3.4.2 Offentlege interesser

Vidare kan det vere slik at ulike offentlege interesser veg tilstrekkeleg tungt til at ein må gjere unntak frå innsynsretten. For det første kan innsyn i nokre tilfelle skade rikets tryggleik eller samarbeidet med andre statar eller internasjonale organisasjonar. For det andre har forvaltninga ofte informasjon og opplysningar som er av ein slik karakter at dei ville kunne lette gjennomføringa av straffbare handlingar dersom dei vart kjende. Til dømes vil det ikkje vere ønskeleg at opplysningar om konstruksjonen av kvelvet i Noregs bank eller om sikringsanlegg for stavkyrkjer var offentlege. Til sist kan det nemnast at både den kommunale og statlege forvaltninga har mange oppgåver som det ville vere vanskeleg å ivareta fullt ut på eit forsvarleg vis dersom det skulle vere fullt innsyn. Ein uavgrensa innsynsrett kunne føre til at konkurransevna til det offentlege på arbeids-, vare-, og tenestemarknadene blir svekt, eller til at regulerings- og kontrolltiltak blir motarbeidde.

3.4.3 Vern av avgjerdsprosessar

Omsynet til effektive avgjerdsprosessar i forvaltninga ligg til grunn for unntaka for interne dokument i gjeldande rett. Når det gjeld organinterne dokument, det vil seie dokument som er utarbeidde av eit forvaltningsorgan for eiga saksførebuing, kan innsyn vere til hinder for ein fri diskusjon om saka. Desse dokumenta vil ofte vere ueigna for presentasjon utanfor organet, og førebelse standpunkt som kjem til uttrykk i interne notat, kan skape forventningar om bestemte resultat, slik at det seinare kan vere vanskeleg for organet å endre meining. Liknande omsyn gjer seg til ein viss grad gjeldande i høve til dokument som er innhenta utanfrå til bruk i den interne saksførebuinga. Departementet viser elles til drøftinga i kapittel 6.

3.5 Forslag til ny formålsføresegn i offentleglova

Gjeldande offentleglov inneheld inga generell føresegn der det blir presisert kva omsyn som ligg til grunn for reglane om innsyn.

Offentlegutvalet gjer forslag om å ta ei slik formålsføresegn inn i den nye offentleglova. I føresegna skal det ifølgje forslaget gå fram at innsyns-

retten er grunnlagt i dei nemnde omsyna i punkt 3.3.

Desse høyringsinstansane har uttalt seg om forslaget: *Nærings- og handelsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Bærum kommune, Sør-Odal kommune, Øvre Eiker kommune, Oslo kommune, Narvik kommune, Klæbu kommune, Fylkesmannen i Vest-Agder, Fylkesmannen i Hedmark, Politidirektoratet, Politimeisteren i Romerike, Brønnøysundregistra, Jernbarneverket, Vegdirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Forskningsrådet, Forbrukarombodet, Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, Norsk Journalistlag, Norsk Presseforbund, Norsk teater- og orkesterforening, Norges Velforbund og Foreldreutvalet for grunnskolen.*

Alle høyringsinstansane som har uttalt seg, er positive til at det blir teke inn ei formålsføresegn i den nye lova. Nokre av høyringsinstansane har innspel i høve til utforminga av føresegna og til kva omsyn som bør nemnast i ei slik føresegn.

Departementet er samd med utvalet i at det bør takast med ei formålsføresegn i den nye offentleglova. Føresegna speglar dei omsyna som det er gjort greie for i punkt 3.3.

Ei slik føresegn har verdi ved at ho gir føringar for tolkinga av dei enkelte unntaksføresegnene, og for den interesseveginga som skal gjerast når forvaltninga vurderer om eit dokument som det er høve til å nekte innsyn i, likevel skal gjerast kjend etter meirinnsynsregelen.

Ei føremålsføresegn vil også ha ein viktig symbolfunksjon og ein pedagogisk funksjon i høve til brukarane av lova.

For å markere det prinsipielle utgangspunktet og hovudregelen i lova har departementet valt å framheve dei omsyna som taler for at forvaltninga gir innsyn i saksdokumenta. Dette tyder ikkje at dei omsyn som taler for at det skal gjerast unntak frå innsynsretten, ikkje kan tilleggjast vekt der det kan vere tvil om tolkinga av ei unntaksføresegn. Den generelle formålsføresegna må sjåast i samheng med dei enkelte unntaksføresegnene og dei omsyna som ligg til grunn for dei.

I tillegg til dei omsyna som utvalet hadde teke med i forslaget til føremålsføresegn, har departementet teke med omsynet til å leggje til rette for auka verdiskaping gjennom vidarebruk av offentleg informasjon. Tillegget er teke med for klarare å få fram omsynet til forvaltninga som informasjonsbank, og til at offentleg informasjon kan vere ein viktig ressurs for private og medverke til auka verdiskaping, jf. punkt 3.3.4 ovanfor. Tilføyinga har òg bakgrunn i gjennomføringa i offentleglova av EUs direktiv 2003/98/EF om vidarebruk av informasjon frå den offentlege sektoren, jf. punkt 11.

4 Verkeområdet til lova

4.1 Gjeldande rett

Offentleglova § 1 regulerer det generelle verkeområdet til lova, det vil seie kva organ og institusjonar som er omfatta av lova, og lyder slik:

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

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

Loven gjelder ikke saker som behandles etter rettspleielovene.

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

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

Det følger av første ledd at lova gjeld for verksemd som blir utøvd av forvaltningsorgan. Dersom eit organ blir rekna som eit forvaltningsorgan, er altså heile verksemda til organet omfatta, både myndigheitsutøving, andre forvaltningsoppgåver, forretningsdrift og intern administrasjon.

Som forvaltningsorgan blir rekna etter § 1 «ethvert organ for stat eller kommune». Institusjonar og verksemder som er ein organisatorisk del av den statlege, kommunale eller fylkeskommunale forvaltninga, fell inn under lova uavhengig av kva verksemd dei driv.

Domstolane blir også rekna som eit organ for staten og er i utgangspunktet omfatta av lova. Ein stor del av dokumenta til domstolane fell likevel utanfor verkeområdet til lova fordi dei er knytte til saker som blir behandla etter rettsstellovene.

Etter § 1 tredje ledd gjeld ikkje offentleglova for saker som blir behandla etter rettsstellovene. I forskrift 14. februar 1986 nr. 351 pkt. IV blir rettsstellovene definerte som straffeprosesslova, domstollova, tvistemålslova, tvangsfullføringslova, skjønns-

lova, eller lover som knyter seg til desse lovene (konkurslova, skiftelova), jordskiftelova og rettsgebyrlova.

Unntaket for saker etter rettsstellovene slår først og fremst inn for den dømmande verksemda til domstolane, verksemda til politiet og påtalemakta innanfor strafferettsstellet og verksemda til namsmannen etter tvangsfullføringslova. Både domstolane og politi- og lensmannsetaten er likevel omfatta av offentleglova, og den delen av verksemda deira som ikkje er knytt til rettsstellovene, er omfatta av verkeområdet til offentleglova på vanleg måte.

Unntaket gjeld også når forvaltninga elles har dokument som er knytte til saker som blir behandla etter rettsstellovene. Dette gjeld både når forvaltningsorganet opptretr som organ for rettsstellet, og når det har tilknytning som part, melder eller fornærma. Unntaket for saker som blir behandla etter rettsstellovene, gjeld ikkje for saker som blir behandla ved utanlandske eller internasjonale domstolar.

Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltninga og andre organ for Stortinget er ikkje omfatta av lova, jf. § 1 fjerde ledd. Stortinget har likevel fastsette eigne reglar om offentlegheit for desse organa. Brev eller andre skriv som eit forvaltningsorgan har motteke frå eller sendt til Stortinget eller organa til Stortinget, kan det krevjast innsyn i etter vanlege reglar hos det forvaltningsorganet som har dokumentet i original eller kopi.

Private selskap er i utgangspunktet ikkje omfatta av lova. Dersom slike selskap gjer *enkeltvedtak eller utferdar forskrift*, vil likevel denne delen av verksemda vere omfatta av lova. Eksempel på private verksemder som utøver slik myndigheit er Det Norske Veritas.

Offentleglova gjeld for norske forvaltningsorgan på *Svalbard* dersom ikkje anna blir fastsett av Kongen, jf. § 1 andre ledd. Denne forskriftsheimelen er ikkje brukt.

Dersom ei verksemd er skild ut frå den ordinære forvaltninga, for eksempel ved at det er oppretta eit aksjeselskap, ein stiftelse eller eit anna sjølvstendig rettssubjekt, er utgangspunktet at verksemda ikkje lenger er omfatta av lova. Forhol-

det til offentleglova blir likevel ikkje avgjort berre ut frå organisasjonsform, men etter ei heilskapsvurdering der fleire moment spelar inn. Det blir særleg lagt vekt på desse forholda:

1. den organisatoriske og økonomiske tilknytninga til det
2. arten til verksemda
3. om verksemda har eit faktisk eller rettsleg monopol
4. graden av politisk styring

Offentleglova gjeld for verksemda i forvaltningsorgan «når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov», jf. § 1 første ledd første punktum. Dersom tilhøvet til offentleglova er regulert i eiga lov, er det dermed denne lova som gjeld. Det finst ein del føresegner i særlovgivinga som regulerer forholdet til offentleglova. Det følgjer for eksempel av lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespel mv. § 4 at offentleglova ikkje gjeld for Norsk Tipping AS. Lovgivinga inneheld ikkje føresegner som fastset at offentleglova ikkje gjeld for ordinære forvaltningsorgan.

Etter offentleglova § 11 første ledd kan Kongen «gi nødvendige forskrifter om gjennomføringen av loven». Han kan også gi «forskrift om hva som i tvilstilfelle skal regnes som forvaltningsorgan» og «forskrift som innebærer at visse private rettssubjekter skal likestilles med forvaltningsorgan etter loven». Meklingsnemnda for arbeidstakaroppfinningar er unnateken frå verkeområdet til offentleglova med heimel i denne føresegna.

4.2 Forslaga frå utvalet

4.2.1 Innleiing

Utvalet gjekk samla inn for at lova framleis skal omfatte verksemder som er ein organisatorisk del av stat eller kommune og private rettssubjekt der «det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift». Utvalet foreslo vidare at Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombodsmann for forvaltninga og andre organ for Stortinget framleis skal haldast utanfor verkeområdet til lova. Utvalet viste til at Stortinget har vedteke eigne reglar om offentlegheit for desse organa. Utvalet foreslo å vidareføre regelen i gjeldande lov om at lova gjeld «for Svalbard for så vidt ikke annet fastsettes av Kongen», uendra.

4.2.2 Sjølvstendige rettssubjekt med tilknytning til det offentlege

Utvalet peikde på at offentleg verksemd tradisjonelt har vore organisert som forvaltningsorgan.

Utviklinga har likevel gått i retning av at delar av offentleg verksemd blir organiserte på andre måtar. Det skjer ved at verksemd som blir utført av det offentlege, blir organisert som sjølvstendige rettssubjekt, eller ved at offentlege myndigheiter overlèt til private aktørar å utføre verksemda. Utvalet konstaterte at når offentleg verksemd blir skild ut frå den ordinære forvaltningsstrukturen, er konsekvensen at verksemda som hovudregel ikkje lenger blir omfatta av offentleglova, slik at innsynsretten til ålmenta blir redusert. Eit samla utval meinte at verkeområdet til offentleglova måtte utvidast for å motverke at endringar i organiseringa til forvaltninga svekkjer innsynsretten til ålmenta.

Utvalet meinte vidare at det ikkje er formålstenleg å vidareføre gjeldande rett der spørsmålet om lova gjeld for sjølvstendige rettssubjekt, skal avgjerast etter ei heilskapsvurdering. Utvalet viste til at heilskapsvurderinga er vanskeleg å gjennomføre, og at det ikkje blir lett korkje for den enkelte verksemda eller for den som ønskjer innsyn, å ta stilling til om ei verksemd er omfatta av lova. Dette gjeld sjølv om kriteria skulle bli lovfesta.

Eit samla utval meinte at arten til verksemda er eit sentralt kriterium ved avgrensinga av verkeområdet til offentleglova. Når det gjeld arten til verksemda, meinte eit samla utval at eit eigna kriterium for å avgrense verkeområdet til lova vil vere tenesteområde som blir rekna som viktige for borgarane. Med dette sikta utvalet til helse-, sosial- og utdanningstenester som borgarane har ei form for rett til, og som det offentlege samtidig har eit lovfesta ansvar for å tilby. Etter oppfatninga til utvalet burde ei avgrensing etter arten til verksemda gjelde både for offentlege tilknytte og for reint private rettssubjekt som tilbyr tenester innanfor desse områda, uavhengig av offentleg eigarskap, kontroll, eller om det ligg føre eit oppdrag, ein kontrakt eller eit løyve frå eit forvaltningsorgan.

Utvalet viste til at denne løysinga i likskap med dei andre mogelegheitene utvalet har vurdert, ikkje gir eintydige grenser. Utvalet foreslo derfor ein forskriftsheimel som gir høve til å unnata verksemder der unntaka i lova inneber at ein vesentleg eller overvegande del av dokumenta eller opplysningane må eller kan unnatakast frå innsyn.

Eit mindretal i utvalet meinte at tilknytninga til det offentlege også er vesentleg utanfor områda helse-, sosial- og utdanningstenester. Mindretalet gjekk inn for at heilt private sjølvstendige rettssubjekt også bør omfattast av verkeområdet til offentleglova når rettssubjektet yter tenester til ålmenta på oppdrag frå eller etter avtale med det offentlege, eller etter offentleg løyve som gir einerett til å yte den aktuelle tenesta.

Eit samla utval meinte at føreseigna som gir unntak for statsføretak frå verkeområdet til offentleglova burde opphevast. Det vart vist til at statsføretaka har ein slik funksjon og blir oppretta med eit slikt formål at det er naturleg at dei i utgangspunktet blir omfatta av offentleglova. Dei fem gjenverande statsføretaka er alle 100 prosent statleg ått og fungerer som reiskapar for å nå ulike sektorpolitiske målsetjingar. Dei behova det vil vere for unntak frå innsyn for dokument hos statsføretaka, må vurderast ut frå dei vanlege unntaksreglane i offentleglova.

Utvalet viste til at kommunale føretak er organiserte etter kommunelova kap. 11. Slike føretak er ein organisatorisk del av kommunen, og blir omfatta etter dagens lov på det grunnlag at føretaka er «virksomhet som drives av forvaltningsorganer». Utvalet kunne ikkje sjå nokon grunn til å endre denne rettstilstanden.

Utvalet viste vidare til at interkommunale selskap blir organiserte etter lov om interkommunale selskap. Denne lova er gitt med sikte på at interkommunalt samarbeid skal kunne organiserast på ein annan og betre måte enn tidlegare etter kommunelova § 27. Etter dagens heilskapsvurdering vil dei fleste interkommunale selskap komme inn under offentleglova, mens nokre vil falle utanfor lova. Heile utvalet meiner at interkommunale selskap i utgangspunktet bør omfattast av verkeområdet til lova.

Heile utvalet meinte at offentlege verksemdar som er organiserte som særlovselskap, som hovudregel bør omfattast av verkeområdet til offentleglova. Det inneber at ein bør oppheve reglar om at offentleglova ikkje gjeld. Det kan likevel vere forhold knytt til det einskilde selskap som inneber at det kan vere naturleg med ei spesialregulering også i forhold til offentleglova. Slike reglar bør som hovudregel ikkje unnata heile verksemda frå offentleglova. Berre visse dokument bør falle utanfor.

Fleirtalet i utvalet meinte at offentleg eigarskap til ei verksemd også i andre tilfelle tilseier at verksemda bør vere omfatta av offentleglova. Fleirtalet meinte at i alle fall selskap som heilt eller i alt vesentleg er ått av det offentlege, bør vere omfatta av lova. Eit naturleg skjeringspunkt var etter vurderinga til fleirtalet ein eigardel på 90 prosent, da ein så stor eigardel i praksis vil gi ein fullstendig dominerande innverknad over selskapet og det i tillegg er knytt nokre aksjerettslege rettar til ein slik eigardel.

Fleirtalet meinte at det avgjerande for om lova skal gjelde for *stiftelsar og andre sjølv eigande retts-*

subjekt, må vere kva formelle styrings- og kontrollmogelegheiter det offentlege har. Fleirtalet meinte at verkeområdet til offentleglova må knytast til oppnemning av styret. Det vart vist til at det gir ei enkel og funksjonell avgrensing, samtidig som det avspeglar den formelle innverknaden det offentlege har over verksemda. Etter oppfatninga til utvalsfleirtalet burde lova gjelde når offentlege myndigheiter vel alle eller dei fleste av dei medlemmene i dei styrande organa til eit rettssubjekt som ikkje blir valde av dei tilsette.

Fleirtalet viste til at det offentlege i einskilde samanhengar opprettar stiftelsar eller liknande rettssubjekt for å drive verksemd der formålet er at verksemda skal vere fristilt frå offentlege myndigheiter. Det kunne etter oppfatninga til utvalsfleirtalet vere like gode grunnar for unntak for denne typen verksemdar som for rettssubjekt som driv verksemd i konkurranse med private. Fleirtalet foreslo derfor ein forskriftsheimel som gir høve til å unnata slike fristilte rettssubjekt frå verkeområdet til lova.

Eit samla utval meinte at offentleglova ikkje skal gjelde for dei delane av verksemda til eit sjølvstendig rettssubjekt som er utsett for direkte konkurranse frå private. Dette skulle gjelde uavhengig av offentleg eigarskap eller tilknytning til det offentlege elles. Forslaget inneber at verksemda delvis kan vere omfatta av lova.

4.2.3 Saker som blir behandla etter rettsstellovene

Utvalet kunne ikkje sjå nokon grunn til at det skal vere avgjerande for om forvaltningsoppgåvene til domstolane skal vere omfatta av offentleglova, om oppgåva er heimla i ei rettsstellov eller om oppgåva delvis følgjer saksbehandlingsreglane i ei rettsstellov. Utvalet foreslo derfor ei presisering som vil innebere at forvaltningsgjremåla til domstolane alltid vil vere omfatta av offentleglova, uavhengig av om oppgåvene er heimla i eller følgjer saksbehandlingsreglane i ei rettsstellov.

Utvalet foreslo vidare å endre lova slik at ho vil omfatte rettssaksdokument som ligg føre hos forvaltninga. Offentleglovutvalet viste til at eit samla tvistemålsutval meiner at «[e]t hovudsynspunkt for saker mot det offentlege så langt blir at der hovedforhandlingen vil bli avholdt som åpent rettsmøte, vil normalt verken hensynet til personvern eller effektiv saksopplysning eller tvisteløsning med noen særlig tyngde tilsi at offentligheten ikke bør ha innsyn i prosesskriftene med bilag», sjå NOU 2001: 32 Bind A s. 603 og NOU 2003: 30 s. 78.

4.3 Høyringa

4.3.1 Innleiing

Ingen høyringsinstansar har hatt innvendingar til forslaget om at lova framleis skal gjelde for alle organ som er ein organisatorisk del av forvaltninga og for private rettssubjekt når dei utøver offentlig myndigheit. Ingen høyringsinstansar har uttalt seg om forslaga om at lova framleis ikkje skal gjelde for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombodsmann for forvaltninga og andre organ for Stortinget og om at lova skal gjelde for Svalbard dersom ikkje anna blir fastsett av Kongen.

4.3.2 Sjølvstendige rettssubjekt

Fleirtalet av høyringsinstansane støttar forslaget til utvalsfleirtalet om at sjølvstendige rettssubjekt som fullt ut eller i det vesentlege er ått av stat eller kommune i utgangspunktet skal vere omfatta av lova. Det gjeld blant anna *Landbruksdepartementet, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Vest-Agder, Fylkesmannen i Rogaland, Bømlo kommune, Sørums kommun, Melhus kommune, LO og ABM-utvikling.*

Mange instansar har likevel innvendingar til dette forslaget. *Olje- og energidepartementet og Nærings- og handelsdepartementet* kan ikkje sjå at forslaget om å leggje avgjerande vekt på eigardel gir ei betre løysing enn den som følgjer av dagens lov. *Olje- og energidepartementet* meiner derfor at dagens ordning der ein gjennomfører ei brei heilskapsvurdering gir ei betre løysing enn forslaget til utvalet. *Olje- og energidepartementet* uttaler bl.a.:

«OED kan ikke se at forslaget om å legge avgjørende vekt på eierandel gir en bedre løsning enn den som følger av dagens lov. Forslaget gir videre grunnlag for flere spørsmål som for eksempel: Hva med direkte/indirekte eierskap? Skal det foretas en matematisk beregning av eierskapet eller skal eierskapet beregnes etter blokkprinsippet? Er det antall stemmer og/eller kapital som er avgjørende? Videre er forholdet til aksjelovens regler om beskyttelse av mindretallsaksjonærene i en slik situasjon ikke tilstrekkelig belyst.

For rettssubjekter som i utgangspunktet omfattes av loven fordi de er offentlige eid eller fordi det offentlige har dominerende kontroll eller styringsmuligheter, mener hele utvalget at dette likevel ikke skal gjelde for de deler av virksomheten som består i «næringsvirksomhet som drives i direkte konkurranse med private».

OED viser til at offentlighetsloven vil gjelde for virksomheten dersom virksomheten dels driver næringsvirksomhet i konkurranse med private, og dels driver annen form for offentlig virksomhet. I så fall vil ikke virksomheten unngå den konkurransemessige ulempe i form av administrativt merarbeid. Resultatet kan være konkurransevidning fordi selskapene får administrative ulemper sammenlignet med sine private konkurrenter. OED mener at offentlig eide selskaper som driver næringsvirksomhet bør ha de samme rettslige og faktiske rammebetingelser som private innen samme virksomhetsområde.»

Kommunenes sentralforbund og fleire kommunar er ikkje einige i at offentlig eigarskap er eit vel-eigna kriterium for å avgjere kva selskap som skal omfattast av lova. *Kommunenes sentralforbund* uttaler:

«KS er ikke enig i at eierskap er et egnet kriterium for å avgjøre hvilke selskaper og stiftelser som skal omfattes av loven. Riktignok bør mange offentlig eide selskaper omfattes av loven. Dette kommer etter KS' mening imidlertid ikke av eierskapet, men av arten av den virksomhet som drives.

KS er enig i at det offentlige ikke bør kunne organisere seg bort fra offentlighetsloven ved å danne selskaper der kjernevirksomheten drives. Samtidig mener KS at en heller ikke bør kunne privatisere seg bort fra offentlighetsloven ved at kjernevirksomheten overlates til det private. Eierskapet til virksomheten blir med andre ord lite relevant.

For mer perifer virksomhet mener imidlertid KS at det offentlige på disse områdene bør ha reelle valg i forhold til å drive virksomhet gjennom selskaper eller gjennom å overlate virksomheten til det private marked, uten at det har konsekvenser på krav om offentlighet. Også her må det være avgjørende om virksomhetens art er så viktig at det bør være innsyn også når en privatiserer. Dersom dette ikke er tilfelle, mener KS at den kommunale frihet til å organisere sin virksomhet også må gjelde spørsmålet om offentlighet. Noe annet vil også medføre forskjell i administrative kostnader for drift av eget selskap og privat drift, noe som generelt er uheldig. Eierskapet bør dermed ikke være avgjørende.

Fokus på eierskap til selskaper vil også kunne bidra til å skjule de reelle følgene av selskapsdannelser, nemlig at de tradisjonelle forvaltningsorganenes – som kommunestyrenes og fylkestingenes – innflytelse på avgjørelsene blir redusert. At offentlighetsloven gjelder, og at dermed både allmennheten og politikerne har innsyn i selskapet, vil hjelpe lite når de

reelle styringsforhold innebærer at det er styret og daglig leder som har den avgjørende innflytelse på de beslutninger som tas i virksomheten. At den delen av slike offentlige eide selskaper som driver virksomhet i direkte konkurranse med private er unntatt fra loven, endrer ikke det som er fremholdt her.»

Fleire sjølvstendige rettssubjekt som vil kunne bli omfatta av lova etter forslaget til utvalfleirtalet, meiner at lova ikkje bør gjerast gjeldande for deira verksemd. Det gjeld blant anna *Norfund*, *Norsk Tipping AS* og *Statnett SF*.

KS Oppland meiner at «i det alt vesentlege» skaper unødig tolkingstvil. Det bør heller setjast eit eksakt minimumskrav.

Nordland Teater meiner at verkeområdet til lova bør avgrensast slik at kulturinstitusjonar ikkje blir omfatta av lova.

Norsk teater og orkesterforening, *Norsk Skuespillerforbund*, og *Rikskonsertane* er på den andre sida i varierende grad opne til at lova skal gjelde for kulturinstitusjonar som er organiserte som sjølvstendige rettssubjekt. *ABM-utvikling* stiller seg positiv til ei utviding av verkeområdet til lova som kan føre til auka innsyn i høve til gjeldande lov, og kan ikkje sjå nokon grunn til at dette ikkje også skal kunne omfatte nokre museum.

Norsk Journalistlag, *Norsk redaktørforening*, *Norsk Presseforbund* og *Norsk lokalradioforbund* gir uttrykk for at forslaget til fleirtalet ikkje går langt nok i retning auka innsyn. *Norsk redaktørforening* og *Norsk Presseforbund* meiner at «i det alt vesentlege» er for snevert. I staden burde ein ta utgangspunkt i formuleringane i den svenske lova, der kriteriet er «lovmessig bestemmende innflytelse». *Norsk redaktørforening* uttaler:

«Etter vårt syn blir begrepet «i det alt vesentlige» for snevert, særleg når dette i utredningen utlegges som 90 prosents eierandel eller mer. I stedet burde man ta utgangspunkt i formuleringane i den svenske loven, hvor kriteriet er «lovmessig bestemmende innflytelse». Det avgjørende bør være hvorvidt det offentlige reelt sett kontrollerer selskapet. Den terskelen utvalget foreslår, vil føre til at en rekke selskaper som i realiteten kontrolleres av det offentlige og som i praksis forvalter offentlige midler og interesser, fortsatt vil falle utenfor loven.»

Dei fleste høyringsinstansane støttar forslaget om at stiftelsar og andre sjølveigande rettssubjekt skal vere omfatta av lova når det offentlege oppnemner alle eller dei fleste av medlemmene til dei styrande organa i rettssubjektet. Nokre høyringsinstansar gir likevel uttrykk for at det ikkje nødvendigvis er nokon samanheng mellom oppnemning

av styremedlemmer og det å ha dominerande innverknad. Fleire etterlyser også ei nærmare presisering av kor stor del av styremedlemmene som må veljast av det offentlege for at rettssubjektet skal vere omfatta av lova.

Dei fleste instansane som uttaler seg om dette, er einige i at unntaket frå verkeområdet til offentliglova for statsføretak bør opphevast. *Landbruksdepartementet* uttaler at departementet er enig i den prinsipielle tilnærminga til utvalet når det gjeld offentlegheit også for statsføretak. Etter vurderinga til departementet vil det vere positivt at det blir lagt til rette for innsyn i avgjerdene til Statskog SF, bl.a. fordi vesentlege delar av verksemda er knytte til produksjon av varer og tenester for befolkninga og derfor av interesse for ålmenta.

Andre høyringsinstansar går imot å oppheve dette unntaket. *Enova SF* er skeptisk og viser til at forslaget kan få store administrative konsekvensar, med behov for fleire statleg tilsette. *Olje- og energidepartementet* viser til at Statnett SF vart omorganisert til statsføretak blant anna for å sikre forretningsmessig drift. *Olje- og energidepartementet* meiner at oppheving av unntaket for statsføretak vil svekkje dette omsynet.

Høyringsinstansane er delte i synet på forslaget til utvalet om at sjølvstendige rettssubjekt ikkje skal vere omfatta av lova for den delen av verksemda der det blir drive næringsverksemd i direkte konkurranse med private.

Olje- og energidepartementet, *Samferdselsdepartementet*, *Energibedriftenes landsforening*, *Avinor AS* og *Posten Noreg AS* med fleire meiner at det bør gjerast unntak slik at ingen del av verksemda skal omfattast av lova dersom ein vesentleg del av verksemda er konkurranseutsett.

Posten Noreg AS viser til at det vil vere vanskeleg å skilje ut korrespondanse som gjeld einerettsprodukt som offentliglova skal gjelde for, frå andre produkt der offentliglova ikkje skal gjelde. *Energibedriftenes landsforening* meiner at energiselskap som driv verksemd i konkurranse med private, ikkje bør omfattast av lova. Etter meininga til Landsforeninga vil forslaget dersom det blir vedteke, føre til at nettselskapa i landet får ulike rammevilkår.

Norsk Redaktørforening og *Norsk Presseforbund* meiner på den andre sida at det ikkje bør gjelde noko unntak for rettssubjekt som driv i konkurranse med privat næringsverksemd. Dei viser til at i den utstrekning forvaltninga vel å gå inn på område som tradisjonelt har vore eit område for private aktørar, eller ein inviterer private aktørar inn på tradisjonelle forvaltningsområde, så bør ikkje det påverke innsynsretten til ålmenta nega-

tivt. Å opne for ein slik praksis vil over tid kunne føre til at ein stadig større del av det som blir forvalta, styrt og finansiert gjennom offentlege midlar, fell utanfor verkeområdet til offentleglova. *Norsk Redaktørforening* uttaler:

«Vi mener ellers det ikke bør innføres noe unntak for rettssubjekter som driver i konkurranse med privat næringsvirksomhet. I den utstrekning forvaltningen velger å gå inn på områder som tradisjonelt har vært et område for private aktører, eller man inviterer private aktører inn på tradisjonelle forvaltningsområder, så bør det ikke påvirke allmennhetens innsynsrett negativt. Å åpne for en slik praksis vil over tid kunne føre til at en stadig større del av hva som forvaltes, styres og finansieres gjennom offentlige midler faller utenfor offentlighetslovens virkeområde.»

Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Kultur- og kyrkjedepartementet, Konkurransetilsynet, Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet meiner at formuleringa «[i] den utstrekning slike rettssubjekter driver næringsvirksomhet i direkte konkurranse med private, gjelder loven likevel ikke» er for upresis.

Buskerud fylkeskommune og *Vestfold fylkeskommune* etterlyser ei avklaring av om offentleg åtte eller styrte selskap bør unntakast frå lova når dei:

1. konkurrerer med kvarandre
2. konkurrerer både innbyrdes og med private

Akershus fylkeskommune meiner at konkurranse mellom offentleg åtte eller styrte rettssubjekt må likestillast med konkurranse med private.

Høyringsinstansane er delte i synet på forslaga om at lova skal gjelde for rettssubjekt som utfører tenester på vegner av det offentlege. Fleire høyringsinstansar støttar forslaget til fleirtalet om at lova skal gjelde for sjølvstendige rettssubjekt som utfører tenester for det offentlege innanfor helse-, sosial- og utdanningsområdet. Fleire andre høyringsinstansar støttar likevel forslaget til mindretallet som vil innebere at lova også vil gjelde for sjølvstendige rettssubjekt innanfor andre område enn dei som er omfatta av forslaget til fleirtalet. Ei tredje gruppe høyringsinstansar meiner at lova i det heile ikkje bør gjelde for sjølvstendige rettssubjekt som utfører tenester for det offentlege, eller at ho i alle fall ikkje bør gjelde for visse typar av tenester.

Blant anna *Barne- og familiedepartementet, LO* og *Utdanningsgruppene hovudorganisasjon* støttar forslaget til utvalfleirtalet. *Barne- og familiedepartementet* viser til at offentlege og private institusjo-

nar som utfører dei same tenestene for det offentlege, bør behandlast likt.

Utdanningsgruppene hovedorganisasjon er også positiv til forslaget til fleirtalet ut frå lik-skapsomsyn.

Helsedepartementet, LO, LO Stat, Foreldreutvalet for grunnskolen, Forbrukarombodet, Forbrukarrådet, Fylkesmannen i Hedmark, Fylkesmannen i Rogaland, Norges velforbund, Kommunikasjonsforeningen, Lillesand kommune, Mandal kommune, Norsk Journalistlag, Sør-Odal kommune, Utdanningsforbundet og *Utlendingsdirektoratet* støttar i varierende grad forslaget til mindretallet. *Helsedepartementet* meiner at private rettssubjekt som utfører tenester som det offentlege har eit lovpålagt ansvar for å tilby, bør omfattast av offentleglova uavhengig av kva sektor dei opererer i. *Norsk Journalistlag* stiller spørsmål ved kvifor lova skal gjelde for private tilbydarar av helse-, sosiale- og utdanningstenester, men ikkje for private rettssubjekt innanfor post, avfallshandtering, transport, vatn, telekommunikasjon, kultur, energi og finans. Etter meininga til Journalistlaget bør ålmenta ha innsyn så lenge tenestene blir ytte overfor ålmenta på oppdrag frå det offentlege, etter avtale med det offentlege, eller med eit løyve frå det offentlege som gir einerett til å utføre den aktuelle tenesta. *Utdanningsforbundet* ser allereie i dag ei aukande privatisering av kommunale tenester. Forbundet viser til at for forvaltninga og publikum skal ha innsikt i og kontroll med kva offentlege skattar og avgifter finansierer, bør lova også omfatte private aktørar i oppdrag for det offentlege. Dette er etter deira meining særskilt viktig når dei private aktørane kjem i ein monopolliknande situasjon.

Foreldreutvalet for grunnskolen uttaler:

«For FUG er det viktig at når oppgaver knyttet til skolen bli satt ut til private aktører, må foreldre og andre fortsatt være sikret muligheten til å få tilgang til relevante dokumenter.

FUG støtter derfor mindretallet i utvalget (ved Harald Hove og Nils E. Øy) som mener at tilknytningsforholdet mellom selvstendig og offentlig virksomhet er vesentlig, også når det offentlige ikke eier virksomheten. Dette mindretallet mener også at helt privateid virksomhet skal omfattes av loven når den yter tjenester til allmennheten på oppdrag fra det offentlige. FUG mener at dette kan være viktig for foreldre i skolen, særlig i en situasjon hvor stadig flere oppgaver settes ut til private.

FUG støtter derfor mindretallets forslag om et eget punkt e) i lovforslagets § 2, som sier at lovens virkeområde også bør gjelde «rettssubjekter som på oppdrag av eller etter tillatelse fra et forvaltningsorgan har til oppgave å utføre

offentlige funksjoner eller tilby tjenester til allmennheten slik at det for den enkelte som hovedregel ikke foreligger noen valgmulighet på vedkommende område.»

Blant *anna Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon*, *Kristne Friskolers Forbund* og *Norske Fag- og Friskolers Landsforbund* går imot å utvide verkeområdet til lova til å omfatte sjølvstendige rettssubjekt som utfører tenester på vegner av eller etter oppdrag frå det offentlege. *Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon* viser blant anna til at dette vil føre til meirarbeid som vil dra ressursar bort frå kjerneoppgåvene til verksemda. *Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon* uttaler:

«HSH forstår bakgrunnen for forslaget om at private rettssubjekt innen definerte arbeidsområder som utfører tjenester som det offentlige er lovpålagt å tilby skal omfattes av en ny offentlighetslov.

Vi er likevel kritisk til lovforslaget fordi det:

1. Forskjellsbehandler offentlig eide/styrte og private virksomheter som lever i en konkurransesituasjon – se pkt 3.1 ovenfor.
2. Påfører private virksomheter et merarbeid som krever at ressurser må tas fra hjelp til pasienter/klienter/elever til administrativt arbeid – se pkt 3.2 ovenfor.

HSH mener at de forhold som er nevnt ovenfor må medføre at lovens virkeområde snevres inn slik at private virksomheter som lever i en konkurransesituasjon ikke skal omfattes av loven.

Dersom lovens virkeområde likevel utvides slik det foreslås, må det offentlige sikre at det merarbeid de private virksomheter påføres ikke gir dem dårligere muligheter til å gjennomføre sine hovedoppgaver. Dette må gjøres ved økte tilskudd og/eller bedre betaling for de tjenester de private virksomheter utfører.»

Kristne Friskolers Forbund peikar på at det vil vere eit problem med ei eventuell innføring av offentleglova at det i realiteten vil gå ut over den frie tilsetjingsretten fordi vurderingar ved tilsetjingar, der livssyn, etikk og alternativ pedagogikk er inkluderte, ikkje er godt eigna for fullt innsyn.

Norsk Redaktørforening og *Norsk Presseforbund* går sterkt imot utkastet til forskriftsheimel der det er høve til å unnata verksemdar frå lova. Dei viser til at ein slik heimel vil undergrave hovudprinsippa i utkastet § 2 første ledd. *Norsk Presseforbund* uttaler:

«En slik undergraving av hovedprinsippene i utkastets § 2 første ledd innebærer at forsøket på å opparbeide klare grenser for lovens virkeområde forsvinner. Når lovutvalgets flertall på side 69 nevner at «[d]et bør her legges vekt på det

forhold som også ble trukket fram da Lovavdelingen i 2000 kom til at en del aktuelle kulturinstitusjoner ikke omfattes etter dagens helhetsvurdering», vil vi her understreke at denne uttalelsen kom på bakgrunn av Oslo Journalistklubbs undersøkelse i 2000 om praktiseringen av offentlighetsloven i Kultur-Norge, jf. vedlegg 2. Rapporten viser at 31 av 57 norske kulturinstitusjoner ikke ville gi innsyn i sine postjournaler, med henvisning til at de ikke anså seg underlagt offentlighetsloven. Når mindretallet på side 71 nettopp nevner at «kultur» vil være eksempel på et så grunnleggende virksomhetsområde i et velferdssamfunn, at offentlighetsloven må gjelde uavhengig av organisasjonsform og eierskap, tilsier reelle hensyn at det ikke kan innføres en så vid fullmakt til å omgå offentlighetsprinsippet som foreslaget i utkast § 2 første ledd vil innebære.»

Norsk Journalistlag meiner at Det Kongelege Hoff og organisasjonen til kongefamilien til støtte for verksemda bør vere omfatta av lova. *Norsk Journalistlag* viser til at det er liten grunn til at ikkje denne organisasjonen skal omfattast av dei same reglane om innsyn i forvaltninga som andre delar av verksemda til staten.

4.3.3 Verkeområdet til lova i saker som blir behandla etter rettsstellovene

Eit fleirtal av høyringsinstansane går imot forslaget til utvalet om at offentleglova skal gjelde for rettsaksdokument hos forvaltninga. Det gjeld blant anna *Regjeringsadvokaten*, *KS* og *Oslo kommune*. *Regjeringsadvokaten* uttaler:

«Ut fra de betraktninger som er nevnt i punktet ovenfor om at forvaltningen i rettsaker utøver en partsrolle som er den samme som sine motparter, synes det riktigst at offentlighet av rettsaksdokument reguleres i tvistemålsloven og ikke i offentlighetsloven. Løsningen når det gjelder offentlighet av rettsaksdokumenter bør være den samme for alle parter. I tillegg er det særlige hensyn om forholdet til retten, derunder forhåndsprosedyre, som er hensyn som mest naturlig vurderes i forhold til tvistemålsloven».

Arbeids- og administrasjonsdepartementet gir uttrykk for at det ikkje «generelt [vil] fraråde at det gis innsyn ferdige prosesskriv og andre dokumenter i saker hvor det offentlige er part, men mener at slikt innsyn først bør gis etter at dokumenta har kommet til rettens og motpartens kunnskap. Det forutsettes følgelig at det er tilstrekkelig hjemmel i lovforslaget for å unnta slike dokument forut for dette».

Norsk Presseforbund støttar forslaget til utvalet, men foreslår ei mindre presisering.

4.4 Departementet sitt syn

4.4.1 Innleiing

Departementet går på same måten som utvalet inn for å vidareføre reglane om at lova skal gjelde for alle organ som er ein organisatorisk del av stat eller kommune, og for private rettssubjekt i saker der dei gjer enkeltvedtak eller utferdar forskrift. Departementet går vidare inn for å vidareføre reglane om tilhøvet til Stortinget og organ for Stortinget, og om det geografiske verkeområdet, uendra.

4.4.2 Sjølvstendige rettssubjekt

Det sentrale spørsmålet i utvalsutgreiinga og under høyringa har vore i kva grad lova bør gjelde for sjølvstendige rettssubjekt (aksjeselskap, stiftelsar o.l.) utanfor dei tilfella der slike rettssubjekt treffer enkeltvedtak eller utferdar forskrift.

Departementet tek utgangspunkt i at interessa til ålmenta i innsyn i offentleg verksemd gjer seg like sterkt gjeldande uavhengig av i kva organisasjonsform verksemda blir driven. Det bør dermed ikkje i seg sjølv ha noko å seie for innsynsretten om verksemda blir driven av eit organ som er ein organisatorisk del av forvaltninga eller av eit sjølvstendig rettssubjekt.

Problemet er å finne formålstenlege avgrenskingskriterium for å skilje ut dei sjølvstendige rettssubjekta som ikkje bør vere underlagde offentleg-prinsippet. Etter gjeldande rett skal avgrensinga skje ut frå ei brei heilskapsvurdering der alle momenta utvalet gjer greie for, inngår, jf. punkt 4.1. Dette gir ein regel som kan vere svært vanskeleg å praktisere, og praksis har vist at utfallet av heilskapsvurderinga i mange tilfelle er usikker. Departementet ser det dermed ikkje som noko aktuelt alternativ å byggje vidare på ei slik heilskapsvurdering, men at avgrensinga i staden bør byggje på enkle kriterium som gir sikre løysingar.

Departementet meiner at offentleglova i utgangspunktet bør gjelde for alle verksemder som det offentlege har ein bestemmande innverknad på, uavhengig av om verksemda er organisert som ein organisatorisk del av forvaltninga eller som eit sjølvstendig rettssubjekt. Departementet er derfor einig med utvalsfleirtalet i at offentleg eigarskap eller at det offentlege har rett til å velje medlemmer til det styrande organet i eit rettssub-

jekt, i seg sjølv bør kunne føre til at eit sjølvstendig rettssubjekt blir omfatta av lova.

Til skilnad frå utvalsfleirtalet meiner likevel departementet at det ikkje bør krevjast at det offentlege eig eit rettssubjekt fullt ut eller i det alt vesentlege, eller at det offentlege har rett til å utnemne alle eller dei fleste av medlemmene i det styrande organet som ikkje blir valde av dei tilsette, men at det bør vere tilstrekkeleg om det offentlege har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet eller på anna grunnlag har rett til å utpeke meir enn halvparten av medlemmene i dette organet. I desse tilfella vil det offentlege i praksis ha høve til å øve ein bestemmande innverknad på drifta i rettssubjektet. Verksemda i eit slikt rettssubjekt dreiar seg dermed i realiteten om forvaltning av kapital og andre ressursar som er underlagde offentleg styring og kontroll, og som dermed i røynda er ein del av alle borgarane sin eigedom. Dette taler sterkt for at borgarane bør ha innsyn i slike verksemder.

Fleire høyringsinstansar har etterlyst ei presisering av korleis det vil stille seg der staten og ein eller fleire kommunar ikkje kvar for seg, men til saman har ein eigardel i eit rettssubjekt som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet, eller til saman har rett til å utpeike meir enn halvparten av medlemmene i dette organet. Sidan det avgjerande er om det offentlege har ein bestemmande innverknad på rettssubjektet, meiner departementet at det avgjerande bør vere den samla innverknaden frå det offentlege der eigardelar eller rett til å oppnemne medlemmer er fordelt på stat og ein eller fleire kommunar. Det same bør også gjelde der stat eller kommune kan ha innverknad gjennom f.eks. bestemmande innverknad i selskap som har eigardelar i andre selskap. Nærmare utgreiing er gitt i merknadene til § 2 i lovutkastet.

Etter departementet sitt syn bør det gjelde to typar unntak frå hovudregelen om at lova skal gjelde for sjølvstendige rettssubjekt der det offentlege har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet, eller har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene i dette organet.

For det første bør ikkje lova gjelde for rettssubjekt som hovudsakleg driv næringsverksemd i direkte konkurranse med og på same vilkår som private. Det er eit sentralt element i eigarskapspolitikken til regjeringa at det skal skiljast mellom forvaltningsverksemd og forretningsverksemd, og at offentleg forretningsverksemd skal kunne drivast mest mogleg likt tilsvarende privat verksemd. For å ivareta dette er det nødvendig å halde

offentleg sjølvstendige rettssubjekt som driv næringsverksemd i konkurranse med private utanfor lova. Dette unntaket vil føre til at f.eks. Statoil ASA og Telenor ASA ikkje vil bli omfatta av lova sjølv om staten har ein eigardel i desse selskapa som gir meir enn halvparten av røystene på generalforsamlinga.

På dette punktet skil forslaget frå departementet seg noko frå utvalfleirtalet sitt forslag. Etter forslaget frå utvalfleirtalet skulle rettssubjekt haldast utanfor verkeområdet i den utstrekning det driv næringsverksemd i direkte konkurranse med private. Det innebar ei løysing der ein måtte vurdere dei ulike delane av verksemdene opp imot dette unntaket, slik at lova ikkje ville gjelde for dei delane av ei verksemd som driv slike aktivitetar, mens ho ville gjelde for dei andre delane av verksemda. Departementet ser det som lite formålstenleg å byggje på ei avgrensing som legg opp til ei slik oppdeling av verksemda i høve til verkeområdet til offentliglova. Etter departementet sitt forslag er det derfor avgjerande om verksemda hovudsakleg driv næringsverksemd i konkurranse med private. Det inneber at heile verksemda, det vil seie også deler av verksemda som ikkje er konkurranseutsett, vil vere unnateke frå verkeområdet dersom vilkåret først er oppfylt, men at lova på den andre sida vil gjelde for heile verksemda sjølv om nokre mindre delar av verksemda er utsett for konkurranse. Ei oppdeling av verksemda i høve til offentliglova sitt verkeområde, kan likevel vere aktuelt i nokre høve. Dette må i så fall fastsetjast i forskrift, sjå rett nedanfor.

Fleire høyringsinstansar har peikt på at det er uklart kva som ligg i formuleringa «næringsvirksomhet i direkte konkurranse med private». Forslaget frå departementet byggjer på at det skal leggjast til grunn eit snevert konkurranseomgrep. Det inneber at verksemda må vere utsett for konkurranse frå andre aktørar som lova ikkje gjeld for, i same marknaden som verksemda opererer i, f.eks. Statoil ASA som konkurrerer med andre oljeselskap. Ei slik forståing av konkurranseomgrepet er lagd til grunn ved vektlegginga av konkurransemomentet etter heilskapsvurderinga som skal skje etter gjeldande rett. Meininga er at denne forståinga skal vidareførast. Indirekte konkurranse vil ikkje vere relevant, sjå nærmare i merknadene til lovutkastet § 2.

For å klargjere at ikkje alle former for konkurranse vil vere relevante i vurderinga av om ei verksemd fell utanfor verkeområdet, er det også presisert i departementet sitt forslag at verksemda må drivast på same vilkår som private konkurranter. Dette er i røynda berre ei presisering av konkur-

ransevilkåret, fordi det ikkje vil liggje føre nokon verkeleg konkurranse mellom verksemdar som ikkje blir drivne på same vilkår. Etter forslaget vil dermed ikkje eit rettssubjekt vere unnateke frå verkeområdet sjølv om det er utsett for konkurranse frå private aktørar, dersom rettssubjektet har fordelar i høve til konkurrentane, f.eks. fordi det er er gitt særlege fordelar i lov eller forskrift.

For det andre meiner departementet at det også i tilfelle der det gjer seg gjeldande andre særlege grunnar enn at verksemda driv næringsverksemd i konkurranse med private, bør vere høve til å unnata sjølvstendige rettssubjekt frå verkeområdet gjennom forskrifter fastsette av Kongen. Utvalfleirtalet foreslo også ein liknande forskriftsheimel. Det bør likevel ikkje vere kurant å gjere unntak i forskrifter for verksemdar som oppfyller kravet til eigardel eller rett for det offentlege til å oppnemne medlemmer til det øvste organet. Etter forslaget kan det derfor berre fastsetjast slike forskrifter dersom det må reknast som nødvendig ut frå arten til verksemda, konkurransesituasjonen eller andre særlege tilhøve. For nokre rettssubjekt, f.eks. Petero AS og Gassco AS, vil forretningsmessige omsyn tilseie at lova ikkje bør gjelde sjølv om verksemdene ikkje kan seiast å drive næringsverksemd i direkte konkurranse med og på same vilkår som private. Departementet tek sikte på å bruke forskriftsheimelen i slike tilfelle. Andre eksempel på tilfelle der det gjer seg gjeldande særlege grunnar, og der heimelen vil bli brukt, er NRK Aktivum AS og redaksjons- og programverksemda i NRK AS. Det vil også bli vurdert om andre delar av verksemda i NRK AS skal haldast utanfor lova.

Kulturinstitusjonar og forskingsinstitusjonar o.l. bl.a. innanfor universitets- og høgskolesektoren er eit anna område der det kan gjere seg gjeldande særlege grunnar som tilseier at forskriftsheimelen blir brukt. Departementet tek såleis sikte på at dokument som gjeld kunstnarleg og fagleg programmering og repertoarplanlegging i kulturinstitusjonar, skal haldast utanom lova gjennom forskrifter. For små kulturinstitusjonar vil det vere administrativt byrdefullt å vere underlagde lova. Departementet tek derfor sikte på at slike institusjonar heilt skal haldast utanom lova. Det same kan også gjere seg gjeldande for små rettssubjekt innanfor andre område.

Departementet går vidare inn for å følgje opp forslaget frå utvalfleirtalet om at sjølvstendige rettssubjekt i forskrift kan haldast utanom lova der det skal eller kan og bør gjerast unntak frå innsyn for det alt vesentlege av dokumenta i verksemda. For å understreke at det skal mykje til for å unnata ei verksemd frå verkeområdet på dette grunnlaget,

har departementet likevel valt å formulere vilkåra strengare enn i forslaget frå utvalsfleirtalet. Etter forslaget er det såleis ikkje nok at det kan gjerast unntak for det alt vesentlege av dokumenta i verksemda, men det blir også kravd at særlege tungtvegande omsyn tilseier at verksemda skal haldast utanom lova.

I lovutkastet til departementet er det også teke inn ein heimel som gir Kongen høve til å fastsetje at lova skal gjelde for rettssubjekt som er knytte til stat eller kommune, men som ikkje oppfyller kravet til eigardel eller rett til oppnemning av medlemmer til det styrande organet, eller som er unnatekne fordi dei driv næringsverksemd i konkurranse med private. Ein liknande heimel var også teken med i forslaget frå utvalsfleirtalet.

Departementets foreslår også visse overgangsreglar for å sikre at verksemdar som ikkje har vore omfatta av lova tidlegare, ikkje blir påførte urimelege administrative byrder når den nye lova tek til å gjelde, og for å sikre at verksemdar som blir omfatta av lova etter offentleg oppkjøp o.l., får tid til å områ seg før dei må begynne å praktisere lova, sjå nærmare i merknadene til lovutkastet §§ 2 og 33. For at sjølvstendige rettssubjekt som blir omfatta av lova, skal ha same høve til unntak som organ som er ein del av stat eller kommune, foreslår departementet dessutan at slike rettssubjekt skal ha høve til å unnata opplysningar som er omfatta av føresegnene om teieplikt i forvaltningslova, frå innsyn.

Eit viktig punkt i departementet sitt forslag er at verkeområdet til offentleglova i framtida berre bør regulerast i offentleglova og forskrifta til lova. Som ein konsekvens av dette foreslår departementet at føresegnene som gjer unntak frå verkeområdet til offentleglova i lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak og i særlovgivinga elles, skal opphevast samtidig med at den nye offentleglova tek til å gjelde. Departementet meiner at ei løysing der det ikkje lenger skal gjerast unntak frå verkeområdet i særlovgivinga, vil gi ein meir oversiktleg rettsstilling og ikkje minst sikre ei meir konsekvent behandling. For fleire av rettssubjekta som blir omfatta av lova etter denne endringa, og som ikkje fell utanom fordi dei driv næringsverksemd i direkte konkurranse med private, vil det ikkje vere aktuelt å gjere unntak i forskrift. For nokre av desse vil det likevel vere aktuelt å halde oppe gjeldande rettsstilling i forskrifter ut frå retningslinjene som det er gjort greie for ovanfor.

Departementet har komme til at det ikkje vil følgje opp nokre av forslaga frå utvalet om at lova bør gjelde for sjølvstendige rettssubjekt som utfører oppgåver på vegner av eller med løyve frå det

offentlege, uavhengig av om rettssubjekta er ått av det offentlege, eller om det offentlege har rett til oppnemne medlemmer til det styrande organet i rettssubjektet. Forslaget frå utvalsfleirtalet ville ha ført til at verksemdar som private barnehagar, skolar og rusmiddelklinikkar ville ha vorte omfatta av lova. Forslaget frå mindretalet gjekk lenger og ville f.eks. ha omfatta private verksemdar som utførte transportoppdrag og renovasjon etter avtale med eller med løyve frå det offentlege dersom verksemdene gjennom avtalen eller løyvet fekk ein einerett på vedkommande område.

Bakgrunnen for at utvalet vart bede om å vurdere å utvide verkeområdet til lova, var ifølgje mandatet ein presumsjon om at ein tendens til utskiljing av forvaltningsverksemd i sjølvstendige rettssubjekt eller at overføring av verksemd som det offentlege tidlegare stod for sjølv til private, fører til mindre innsyn. Departementet viser i denne samanhengen til at mange former for tenesteutøving som det offentlege alltid har hatt eit særleg ansvar for, gjennom lang tid er organisert slik at utføringa av tenestene er overlatne til private og dermed har falle utanom offentleglova. Eksempel på dette er primærhelsetenesta, ulike former for transport- og renovasjonstenester og private skolar. Synspunktet om at verkeområdet til offentleglova må utvidast for ta omsyn til at tenester blir overlatne til private, tilseier dermed ikkje på generell basis at lova bør gjelde for private tenesteutøvarar.

Mange av dei private verksemdene som utfører oppgåver på vegner av det offentlege, vil vere små og ha ein liten administrasjon, slik at det vil vere etter måten urimeleg byrdefullt å etterleve lova. Dette kunne det sjølv sagt ha vore bøtt på gjennom å halde verksemdar under ein viss storleik utanfor lova, men det ville ha vore vanskeleg å utforme treffande reglar om dette. Når det offentlege overlet oppgåver til private eller gir private løyve til å utføre ei teneste, vil det offentlege fastsetje korleis oppgåvene eller tenesta skal utførast, i avtalen eller i løyvet, og slike dokument som gjeld den private aktøren, vil vere omfatta av innsynsretten hos det offentlege. Borgarane vil ha mindre interesse av dei meir detaljerte og konkrete opplysningane som berre vil finnast hos den private aktøren.

Departementet har på denne bakgrunnen komme til at omsyna bak offentlegprinsippet ikkje i særleg grad tilseier at lova bør gjelde for private aktørar som utfører oppgåver på vegner av eller etter løyve frå det offentlege. Når det samtidig vil vere knytt ikkje uvesentlege administrative ulemper for dei private aktørane til ei slik utviding av verkeområdet, meiner departementet at det ikkje

vil vere formålstenleg å følgje opp nokon av utvalgsforslaga på dette punktet.

4.4.3 Verkeområdet til lova i saker som blir behandla etter rettsstellovene

Ingen høyringsinstansar har hatt innvendingar til forslaget frå utvalet om at forvaltningsoppgåvene til domstolane skal vere omfatta av offentleglova også når oppgåvene er heimla i eller følgjer saksbehandlingsreglane i rettsstellovene. Dette forslaget ønskjer departementet å følgje opp, men fordi det kan vere vanskeleg å avklare kva som er forvaltningsoppgåver, legg departementet opp til at dette kan regulerast i forskrift.

Dei fleste av dei få høyringsinstansane som har uttalt seg om dette, går derimot imot forslaget frå utvalet om at lova skal gjelde for rettssaksdokument (stemningar og andre prosesskrift med vedlegg og avgjerdene til retten) hos forvaltninga i saker som eit forvaltningsorgan utarbeider eller mottek som part i ei rettssak. Departementet er einig med utvalet i at det er uheldig at slike dokument i dag fell utanom verkeområdet til lova. Dette gjer at slike dokument fell utanom all regulering hos forvaltninga. Rettsstellovane gjeld nemleg ikkje for forvaltninga, men berre for domstolane og andre rettsstellorgan. Når slike dokument fell utan-

for offentleglova, inneber det at plikta til å føre journal og plikta til å vurdere meirinnsyn etter offentleglova ikkje gjeld. Departementet foreslår derfor at verkeområdet skal utvidast slik at lova vil gjelde for rettssaksdokument hos forvaltninga.

Departementet ser samtidig at slike dokument står i ei særstilling, bl.a. fordi innsyn kan føre til meir førehandsprosedyre, og fordi det gjeld saker der forvaltninga sjølv ikkje skal ta noka avgjerd, men i røynda står i same stilling som andre som er part i ei rettssak. For å ivareta desse omsyna når verkeområdet blir utvida foreslår derfor departementet at det skal takast inn ein unntaksheimel som gir høve til å gjere unntak frå innsyn for dokument som forvaltninga har utarbeidd eller motteke som part for norsk domstol.

4.4.4 Kongen og Det Kongelege Hoff

I høyringsfråsegna si viser Norsk Journalistlag til at Det Kongelege Hoff ikkje er omfatta av lova, og at dette bør endrast. Departementet peiker på at det er lagt til grunn etter gjeldande rett at Kongen og Det Kongelege Hoff må reknast som eit forvaltningsorgan når Kongen unntaksvis utøver offentlig myndigheit utanfor statsråd. Departementet kan ikkje sjå at det er grunn til å endre gjeldande rettstilstand på dette punktet, jf. også punkt 12.3.3.

5 Generelle spørsmål som vedkjem unntaka i lova (meirinnsyn mv.)

5.1 Innleiing

I dette punktet blir det gjort greie for nokre generelle spørsmål som gjeld utforminga og rekkjevidda av unntaksføresegnene i lova. I punkt 5.2 blir det drøfta om det skal stillast opp eit krav om skade for at det skal vere høve til å gjere bruk av unntaksføresegnene, og i punkt 5.3 blir det gjort greie for spørsmålet om vidareføring og utvikling av føresegna om meirinnsyn. Om unntaksføresegnene skal vere baserte på dokument eller opplysningar som unntakseining, er behandla i punkt 5.4, medan det i punkt 5.5 blir vurdert kva det skal ha å seie for unntakshøvet at informasjon er ålment kjend eller tilgjengeleg andre stader.

5.2 Skadekrav

5.2.1 Gjeldande rett

Etter gjeldande rett er det ikkje noko allment vilkår for å gjere unntak frå innsynsretten at innsyn vil kunne føre til skade på bestemte interesser. Fleire av unntaksføresegnene stiller derimot i ordlyden eller gjennom etablert tolking krav om skadeverknader for at det skal vere høve til å gjere unntak frå innsyn for eit dokument eller ei opplysning. Dette gjeld § 4 om utsett innsyn, § 6 første ledd nr. 1 om rikets tryggleik m.m., § 6 første ledd nr. 2 om økonomi-, lønns- og personalforvaltninga til det offentlege m.m., § 6 andre ledd om høve til å gjere unntak for heile saka i visse tilfelle og § 6 a der innsyn ville lette gjennomføringa av straffbare handlingar. Somme føresegner om teieplikt som offentleglova § 5 a viser til, stiller òg opp krav om skadeverknader.

Også dei andre unntaka i offentleglova er utforma på grunnlag av at lovgivaren har rekna med at innsyn i dei fleste tilfelle vil innebere skade på verneverdige interesser. Det er såleis flytande overgangar mellom dei tilfella der ein kan seie at lova direkte byggjer på eit krav om skade, og der ho ikkje gjer det.

5.2.2 Forslaget frå utvalet

Utvalet gjekk på prinsipielt grunnlag inn for at ein bør stille krav om skade for å gjere unntak frå retten til innsyn. Om utforminga av skadekravet uttalte utvalet (NOU 2003: 30 s. 104):

«Etter utvalgets oppfatning bør adgangen til å gjere unntak fra offentlighetsprinsippet som utgangspunkt være betinget av at det kan påvises risiko for konkret skade dersom det aktuelle dokumentet gis ut. Et slikt krav vil være i samsvar med utviklingen internasjonalt og den modellen som finnes i den svenske og finske loven. Hvorvidt innsyn vil medføre skade på en interesse, bør som hovedregel vurderes i det enkelte tilfelle, men det kan også tas hensyn til mer generelle og langsiktige virkninger av at det gis innsyn, for eksempel ved de virkninger som vil inntre dersom det etableres en fast praksis ved å gi innsyn i dokumenter av en bestemt type eller innhold. [...]

Behovet for nyanserte løsninger når det gjelder utforming av skadekrav, gjør at disse mest naturlig bør plasseres i tilknytning til de enkelte av lovens unntaksbestemmelser, og ikke som en alminnelig bestemmelse.»

5.2.3 Høyringa

Berre nokre få høyringsinstansar har uttalt seg særskilt om spørsmålet om skadekrav. *Forbrukarombodet, Barne- og familiedepartementet, Norsk kommunikasjonsforening og Norsk Presseforbund* støttar alle opp om utvalet sitt prinsipielle syn om at det mest mogleg bør takast inn skadekrav i dei enkelte unntaksføresegnene.

Norsk Presseforbund og *Forbrukarombodet* uttrykkjer likevel tvil om utvalet i forslaget til ny lov har lykkast i å følgje opp det prinsipielle standpunktet sitt. *Norsk Presseforbund* uttaler:

«Sammenlignes formuleringen i dagens offentlighetslov med disse nye prinsippene i unntaksstrukturen, vil terskelen for unntak bli strengere og borgernes mulighet for lik tilgang til informasjon styrkes. Likevel synes vi utvalget ikke i tilstrekkelig grad har lykket med å inkor-

porere i de enkelte unntaksbestemmelsene et krav om skadevirkninger for å gjøre begrensninger i retten til dokumentinnsyn, slik et samlet utvalg prinsipielt går inn for.»

5.2.4 Departementet sitt syn

Departementet meiner at det bør stillast krav om at innsyn kan føre til skade eller fare for skade for å gjere unntak frå hovudregelen om innsynsrett. Departementet meiner også at dei enkelte unntaksreglane ideelt sett bør utformast så presist at dei berre gir høve til å nekte innsyn i dei tilfella da det ligg føre slik fare for skade. Eit skadekrav bør dessutan som hovudregel takast inn i dei enkelte unntaka. I nokre tilfelle er likevel presumsjonen for skade så sterk at det ikkje er behov for noko uttrykkeleg skadekrav. Departementet viser til behandlinga av dei enkelte unntaka for ei nærmare vurdering av behovet for skadekrav og formuleringa av dette i høve til kvar enkelt unntaksføresegn.

5.3 Meirinnsyn

5.3.1 Gjeldande rett

Offentleglovutvalet har i NOU 2003: 30 på sidene 100–101 gjort greie for gjeldande rett på følgjande vis:

«Det følger av gjeldende § 2 tredje ledd at forvaltningen skal vurdere om det likevel skal gis innsyn i et dokument helt eller delvis selv om det kan unntas fra offentlighet (meroffentlighetsprinsippet). Utgangspunktet for meroffentlighetsprinsippet er at det foreligger et dokument som etter bestemmelser i loven «kan» unntas fra offentlighet – typisk i medhold av et av unntakene i §§ 5 eller 6. Dersom unntaket gjelder opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt (jf. § 5a), er meroffentlighet utelukket.

Også i vurderingen av om det bør utøves meroffentlighet, er det et sentralt hensyn om offentliggjøring vil medføre skadevirkninger. Det skal også foretas en interesseavveining.

Loven gir i dag ikke nærmere uttrykk for den avveiningen som skal skje under meroffentlighetsprinsippet. I offentlighetsmeldingen er følgende beskrivelse gitt:

«Man plikter i det enkelte tilfellet først og fremst å vurdere om de hensynene som har begrunnet den aktuelle unntakshjemmelen gjør seg gjeldende, og hvilke hensyn som taler for offentlighet. Det må deretter foretas en avveining av de kryssende hensynene, [...]»

I Justisdepartementets rundskriv G-18/2001 er det gitt slik anvisning på hvordan en

skal gå frem i praksis ved meroffentlighetsvurderingen:

«Når man mottar et innsynskrav, skal man først vurdere om det er et reelt og saklig behov for å unnta dokumentet fra offentlighet. Dersom man finner at dette er tilfelle, må man forsikre seg om at det er hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet. Dersom dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger, skal disse opplysningene alltid unntas fra offentlighet.»

I offentlighetsmeldingen ble det videre gitt uttrykk for at bestemmelsen må forstås slik at den «innebærer en oppfordring til å gi innsyn i tilfellene der det ikke foreligger et reelt og saklig behov for å unnta hele eller deler av dokumentet fra offentlighet». Tilsvarende er det gitt uttrykk for i Justisdepartementets rundskriv G-69/98.»

5.3.2 Forslaget frå utvalet

Eit samla utval meiner at bruk av eit skadekrav åleine berre fokuserer på det eine settet av kryssande omsyn – behovet for unntak. Ein vil derfor kunne oversjå at behovet for unntak i nokre tilfelle blir vege opp av fordelane ved innsyn, typisk fordi ei sak har stor offentlig interesse. Utvalet er derfor samd i at ein bør vidareføre ei føresegn om meirinnsyn eller interesseveging. Når det gjeld utforminga av ei slik føresegn, deler utvalet seg i eit fleirtal og eit mindretal.

Fleirtalet meiner at kravet til interesseveging bør komme klarare til uttrykk i lova, både ved at det bør gå fram direkte av lova at ei slik vegering av motstridande omsyn skal gjerast, og ved at lova presiserer kva moment ein skal ta omsyn til. Vidare meiner fleirtalet at føresegna bør utformast slik at forvaltninga får ei plikt til ikkje berre å gjere ei interesseveging, men også til å gi innsyn dersom dei omsyna som trekkjer i denne retninga, veg tyngst.

Mindretalet i utvalet meiner at prinsippa om skadekrav og interesseveging i størst mogleg grad bør gjennomførast i samband med utforminga av dei enkelte unntaksheimlane. Dette inneber etter mindretalet si oppfatning at spørsmålet om å gi innsyn i mindre grad enn i dag bør vere avhengig av ei interesseveging i kvart tilfelle.

5.3.3 Høringa

Eit fleirtal av høringsinstansane støttar forslaget frå fleirtalet i utvalet. Dette gjeld *Utdannings- og forskingsdepartementet, Sivilombodsmannen, Fylkesmannen i Rogaland, Alta kommune, Øvre Eiker*

kommune, Narvik kommune, Romerike politidistrikt, Jernbaneverket, Utlendingsdirektoratet, Forbrukarrådet, Forbrukarombodet, Konkurransetilsynet, Norsk Kommunikasjonsforening, Norsk Redaktørforening, Norsk Presseforbund, Advokatforeningen og LO.

Forbrukarrådet uttaler:

«Etter Forbrukerådets syn er det viktig å presisere vurderingstemaet og pålegge forvaltningen en plikt til ikke bare å vurdere, men også å utøve meroffentlighet. Dagens situasjon med begrenset domstolskontroll gir uklare rettigheter for private og er derfor utilfredsstillende. Utvalgets mindretall er av den oppfatning at unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven bør presiseres i så stor grad at meroffentlighetsprinsippet blir overflødig. En presisering av unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven vil gjøre behovet for meroffentlighetsprinsippet mindre, men neppe gjøre det helt overflødig. Erfaringsmessig er det lite som tilsier at en lov kan gjøres så kasuistisk at generelle føringer på vurderingene er overflødige.»

Norsk Presseforbund legg òg vekt på at domstolane kan prøve interesseveginga:

«På den ene siden synes vi det hadde det vært ønskelig om utvalget i større grad hadde foretatt en realitetsdrøftelse av hvilke opplysninger som alltid skal utleveres. På den annen side mener vi skjønnsmessige bestemmelser sikrer at det er mulig å ta hensyn til konkrete omstendigheter i den enkelte sak, slik at resultatet blir størst mulig åpenhet. Vi støtter derfor flertallets forslag til § 10 om plikt til offentliggjøring etter en interesseavveining, og vektlegger her at dette anses som et rettsanvendelsesskjønn som vil kunne overprøves av alle klage- og kontrollinstanser. For å lette forståelsen av innholdet i avveiningen og sikre en god praktisering av bestemmelsen, mener vi imidlertid forarbeidene uttrykkelig må presisere at formålsbestemmelsen vil være en sentral retningslinje i denne vurderingen. En understrekning av lovens hensikt med åpenhet i denne sammenhengen, vil i sterkere grad fremheve intensjonen med interesseavveiningen.»

Andre høyringsinstansar er skeptiske til forslaget frå fleirtalet. Det gjeld *Nærings- og handelsdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Kultur- og kyrkjedepartementet, Forsvarsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Regjeringsadvokaten og Luftfartstilsynet.*

Nærings- og handelsdepartementet støtter i prinsippet innføringa av ei interesseveging til erstatning for føresegna om meirinnsyn, men meiner at

ei slik interesseveging ikkje bør vere gjenstand for domstolsprøving:

«Utvalgets forslag til en interesseavveiningsbestemmelse til erstatning for meroffentlighetsprinsippet synes fornuftig. Nærings- og handelsdepartementet har imidlertid merket seg at interesseavveiningen det legges opp til etter § 10, i motsetning til dagens meroffentlighetsvurdering, vil kunne være gjenstand for domstolskontroll (ikke fritt skjønn). Departementet stiller seg tvilende til i hvilken grad denne avveiningen egner seg for domstolsprøving. Mulighetene for prosess må blant annet sees i forhold til forvaltningens begrunnelsesplikt med hensyn til avslag på innsynsbegjæringer.»

Regjeringsadvokaten er svært kritisk til forslaget frå utvalet, og meiner at ordninga under gjeldande rett bør vidareførast:

«Illustrerende for synspunktet ovenfor om «uskarpe» avveininger, er lovutkastets § 10. Utvalget har formulert det som et rettsanvendelsesskjønn å ta standpunkt til om hensynene som taler for offentlighet veier tyngre enn de hensyn som har begrunnet regelen om unntak fra offentlighet. En slik avveining er uegnet som et rettslig kriterium som skal anvendes direkte av domstolene og Sivilombudsmannen. Slik loven er formulert er det i realiteten tale om en åpen delegering til Sivilombudsmannen og domstolene til å avgjøre alle offentlighetsspørsmål uten noen lovmessige vilkår eller begrensninger. Avveiningen er av rent verdimessig karakter, og vekten av hensynene vil kunne fortone seg svært forskjellig for de ulike aktørene når det er uenighet om offentlighet. Bestemmelsen innebærer et stort potensial for uenighet, konflikt og klager ved håndhevelsen av loven.

I en del tilfelle vil det ikke være det enkelte dokument, men den samlede virkning som kan tale mot offentlighet – dette gjelder særlig for enkelte interne dokumenter eller råd innhentet fra andre, jf. nedenfor. En slik bredere vurdering vil være vanskelig å foreta for en domstol som skal vurdere ett enkelt dokument ved en enkelt anledning. Jeg kan heller ikke se at Sivilombudsmannen bør gis kompetanse til helt fritt å fastlegge praksis på dette felt. De hensyn som taler for at ombudsmannen bare bør foreta en misbrukskontroll av skjønnsutøvelsen, gjør seg gjeldende med samme styrke på dette området som på andre områder. [...]

Regjeringsadvokaten vil på denne bakgrunn sterkt fraråde å oppstille en rettsanvendelsesregel av en så vag karakter når det gjelder offentlighet av dokumenter som omfattes av unntaksregler. Det må som i dag være opp til

forvaltningen å vurdere spørsmålet om merofentlighet.»

5.3.4 Departementet sitt syn

Som utvalet har halde fram, er det ikkje mogleg eller formålstenleg å utforme alle unntaksreglane så presist at dei berre vil femne om dei tilfella der det gjer seg gjeldande eit verkeleg og sakleg behov for å gjere unntak frå innsyn. Skadekrava som er stilte opp i samband med dei enkelte føresegnene, set vidare søkjelyset berre på det eine settet av kryssande omsyn – dei moglege skadeverknadene av innsyn og behovet for unntak. Det er òg viktig å få fram at behovet for unntak i nokre tilfelle bør vegast mot dei omsyna som taler for innsyn. Særleg vil dette gjelde dersom saka har stor offentlig interesse. I likskap med utvalet går departementet derfor inn for å vidareføre ei føresegn om meirinn-syn.

Forvaltninga har alt etter gjeldande lov plikt til å vurdere meirinn-syn, men både utvalet og fleire av høyringsinstansane har gitt uttrykk for at føresegna ikkje fungerer tilfredsstillande i praksis, og at kriteria for vurderinga og kva omsyn som skal inngå, bør komme betre til uttrykk i sjøve lovteksten. Departementet sluttar seg til dette synet og går inn for at det blir presisert i lova at organet skal vege dei omsyna som taler for å nekte innsyn, mot dei omsyn som taler for innsyn.

Eit fleirtal i utvalet har gjort forslag om at føresegna blir utforma slik at forvaltninga får plikt til å gi innsyn dersom dei omsyna som taler for dette, veg tyngre enn dei omsyna som taler for å gjere unntak.

Departementet er samd i at det prinsipielle utgangspunktet bør vere at forvaltninga skal gi innsyn dersom dei omsyna som taler for innsynsrett, veg tyngst.

Problemet med dagens føresegn er først og fremst at forvaltninga ikkje alltid praktiserer ho slik ho er meint. Etter departementet si oppfatning er det derfor nødvendig å klargjere at forvaltninga har plikt til å gjere ei meirinn-synsvurdering, og kva omsyn som skal takast med i ei slik vurdering.

Spørsmålet om føresegna skal utformast slik at forvaltninga ikkje berre får plikt til å vurdere meirinn-syn, men også plikt til å gi innsyn dersom omsyna som taler for dette, veg tyngst, blir da, som utvalet òg peiker på, eit spørsmål om i kva grad domstolane skal kunne prøve vurderingane til forvaltninga. Etter departementet si oppfatning er meirinn-synsvurderinga ikkje eit spørsmål som eignar seg for domstolsprøving. Unntaksheimlane i lova tek sikte på å verne ulike interesser og omsyn,

og ei generell føresegn om interesseveging vil derfor måtte vere skjønsmessig og vag. Det ligg nærmare for forvaltninga å gjere ei slik vurdering enn for domstolane.

Ønsket om å sikre at det berre blir gjort unntak i tilfelle der det er eit verkeleg og sakleg behov for det, vil dessutan etter departementet sitt syn på ein langt betre måte kunne oppnåast ved å innsnevve unntakshøvet i dei enkelte unntaka i lova, slik departementet gjennomgåande har gjort forslag om. Dette vil vere ei meir treffsikker og lettare praktikabel løysing for å oppnå dette enn å falle tilbake på generelle reglar om meirinn-syn eller plikt til offentleggjering etter ei interesseveging.

5.4 Unntakseining

5.4.1 Gjeldande rett

Spørsmålet om unntakshøvet skal vere knytt til dokument eller til opplysningar, og i kor stor grad ein skal gi innsyn i dei delar av eit dokument som ikkje fell direkte inn under eit unntak, har nær samanheng med spørsmålet om meirinn-syn.

Etter gjeldande rett er unntakshøvet som hovudregel knytt til heile dokument. Dette gjeld til dømes unntaka i offentliglova §§ 5 og 6. I nokre høve gjeld unntaka berre opplysningar. Dette gjeld føresegnene i §§ 5a og 6a. I desse tilfella er det likevel høve til å unnata heile dokumentet frå innsyn dersom dei offentlege opplysningane aleine gir eit openbert misvisande bilete av innhaldet, eller dersom dei unnatekne opplysningane utgjier den monalegaste delen av innhaldet i dokumentet, jf. § 5a andre ledd og § 6a andre ledd.

I dei tilfella der unntaksheimlane i utgangspunktet gjeld heile dokumentet, skal forvaltninga etter føresegna om meirinn-syn i § 2 tredje ledd likevel vurdere om det skal givast delvis innsyn i dokumentet.

5.4.2 Forslaget frå utvalet

Eit samla utval tek som utgangspunkt at unntakshøvet ikkje bør rekkje lenger enn det som er nødvendig for å verne dei interessene som ligg til grunn for unntaksføresegna. Utvalet legg til grunn at den mest presise løysninga vil vere å knyte unntakshøvet til opplysningar, men at det i nokre høve vil vere behov for å knyte det til dokumentet. Dette bør etter utvalet si oppfatning vurderast for kvart enkelt unntak. Eit fleirtal i utvalet gjer likevel forslag om at det blir teke inn i lova ei føresegn som slår fast at det berre er dei delane av eit dokument som gir grunnlag for unntak, som kan bli unna-

tekne, og at ein må gi innsyn i dei andre delane av dokumentet.

Eit mindretal i utvalet støtter ikkje forslaget til ei slik generell føresegn som fleirtalet går inn for. Mindretalet meiner at utgangspunktet bør vere at unntakshøvet knyter seg til dokumentet, fordi dei enkelte delane av eit dokument ikkje kan vurderast skilde frå den samanhengen som heile dokumentet utgjer. I kva grad ein skal fråvike dette utgangspunktet, bør etter mindretalet sitt syn avgjerast ved utforminga av kvar enkelte føresegn.

5.4.3 Høyringa

Eit fleirtal av høyringsinstansane som har uttalt seg, meiner at unntakshøvet som hovudregel framleis bør vere knytt til dokument og ikkje til opplysningar. Dei same høyringsinstansane er generelt kritiske til forslaget om plikt til å gi innsyn i dei delane av eit dokument som ikkje direkte fell inn under noko unntak. Dette gjeld *Arbeids- og administrasjonsdepartementet*, *Kultur- og kyrkjedepartementet*, *Olje- og energidepartementet*, *Utdannings- og forskingsdepartementet*, *Politidirektoratet*, *Kreditilsynet*, *Petroleumstilsynet* og *Norsk Tipping*. Desse instansane legg særleg vekt på at forslaget vil føre til ei auka arbeidsbyrde for forvaltninga ved at ein må skilje ut dei enkelte opplysningane som fell inn under ei unntaksføresegn.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet uttaler:

«Etter gjeldende rett er unntaksadgangen i hovedsak knyttet til dokumenter. Utvalgets forslag innebærer at denne unntaksadgangen ikke skal gå lenger enn til opplysningene i et dokument. AAD mener at det ikke er behov for å gjøre en slik endring, med bakgrunn i at offentlighetsloven, herunder også utvalgets forslag, i hovedsak tar utgangspunkt i dokumentbegrepet. I tillegg er departementet av den oppfatning at vektleggingen av dokumentet som enhet har den fordel at det, som også utvalgets mindretall påpeker, er en logisk avgrenset enhet.

Departementet mener at det vil være mulig å ivareta utvalgets hensikter selv om unntaksadgangen knyttes til dokumenter, så lenge kravet til meroffentlighet understrekes og det eventuelt presiseres at departementene har plikt til å vurdere om deler av dokumentet kan offentliggjøres.

AAD vil også peke på at det i en rekke saker kan være vanskelig å skille ut de deler av dokumentene som kan offentliggjøres.»

Olje- og energidepartementet viser til problema med å skilje ut opplysningar som ikkje er omfatta av innsynsretten:

«Denne endringen vil etter OEDs syn kunne få vesentlig negative konsekvenser. Det gjelder særlig behandling av saker med en stor dokumentmengde, som eksempelvis søknader fra selskap om tillatelser etter petroleumsloven, industrikonsesjonsloven og energiloven. Ofte vil disse dokumentene inneholde taushetsbelagte opplysninger i varierende grad. Det anses derimot praktisk lite tenkelig at dokumentet kun består av taushetsbelagte opplysninger slik at en på den bakgrunn kan unnta hele dokumentet. Det kan i slike saker være vanskelig å skille ut hvilke opplysninger som er taushetsbelagte. Det trengs ofte både teknisk og juridisk ekspertise for å avgjøre dette og prosessen kan være tidkrevende. Hvis det skal gjøres i et større omfang, vil det kunne gå ut over de mer primære oppgaver forvaltningen skal ivareta. I dag benyttes offentlighetsloven § 5 a andre ledd om unntak for hele dokumentet dersom de unntatte opplysningene utgjør den vesentligste del av dokumentet. Etter forslaget til ny offentlighetslov vil ikke denne muligheten lenger være til stede noe som anses som en vesentlig ulempe for forvaltningen. OED vil anføre at det vil være lite å vinne i retning av økt åpenhet ved denne endringen, samtidig som det vil påføre forvaltningen en vesentlig arbeidsbelastning. Av denne grunn er det viktig at dagens ordning videreføres.»

Andre høyringsinstansar støtter forslaget frå fleirtalet i utvalet. Dette gjeld *Konkurransetilsynet*, *Arbeidstilsynet*, *Direktoratet for naturforvaltning*, *Forbrukerrådet*, *Norsk Redaktørforening* og *Norsk Presseforbund*.

Forbrukerrådet uttaler:

«Etter Forbrukerrådets oppfatning er det positivt at denne regelen får anvendelse også utover området for dagens §§ 5a og 6a. Etter dagens tolkning av bestemmelsen om meroffentlighet må forvaltningen vurdere om deler av dokumenter som faller inn under bestemmelsene i §§ 5 og 6 skal offentliggjøres. Forvaltningen bør offentliggjøre de deler av dokumentet som ikke omfattes av de hensyn som ligger bak unntaksbestemmelsene. En generell bestemmelse om at kun opplysninger skal unntas vil således bare gjøre det lettere for rettssubjektene å gjøre sine rettmessige krav gjeldende, ikke pålegge det offentlige nye byrder.»

5.4.4 Departementet sitt syn

Departementet er samd med utvalet i at utgangspunktet bør vere at unntakshøvet ikkje skal rekke lenger enn det som er nødvendig for å verne dei interessane som ligg bak unntaksreglane, men har likevel valt ei litt anna løysing enn utvalet på dette punktet.

På same måten som utvalet går departementet inn for at unntakseininga i dei fleste unntaka bør vere opplysningar, og ikkje dokument. Prinsippet om at unntaka ikkje bør rekke lenger enn behovet for unntak tilseier at unntakshøvet blir avgrensa til dei opplysningane det vil vere skadeleg å gi innsyn i.

I og med at dei fleste unntaka berre vil gi høve til å nekte innsyn i dei opplysningane det vil vere skadeleg å offentleggjere, er det ikkje nødvendig med ei føresegn om at det skal givast innsyn i dei delane av eit dokument det ikkje er behov for å unnata frå innsyn. I dei tilfella der unntakshøvet er knytt til dokument vil det i alle høve følgje av kravet til meirinnsyn at forvaltninga skal vurdere å gi delvis innsyn dersom behovet for unntak berre er knytt til delar av dokumentet.

Derimot vil det kunne oppstå eit behov for i nokre tilfelle å unnta heile dokumentet sjølv om unntakshøvet i utgangspunktet knyter seg til opplysningar. Departementet gjer derfor forslag om at det blir teke inn ei føresegn som på visse vilkår gir høve til å gjere unntak for heile dokumentet. Dette gjeld for det første dersom dei delane som ikkje er omfatta av eit unntak, vil gi eit misvisande bilete av innhaldet i dokumentet. For det andre vil det vere høve til å unnata heile dokumentet dersom dei opplysningane som er omfatta av eit unntak, utgjer den vesentlegaste delen av dokumentet. Endeleg vil det vere behov for å unnata heile dokumentet dersom det vil vere svært arbeidskrevjande å skilje ut dei opplysningane som er unnatekne frå innsyn. Dette vil særleg gjelde dersom det dreier seg om store dokument der opplysningane som kan unntakast, er fordelt over heile dokumentet.

5.5 Opplysningar som er allment kjende

5.5.1 Gjeldande rett

Fleire av føresegnene i gjeldande lov inneheld vilkår om at opplysningane ikkje må vere allment kjende for å gi grunnlag for å nekte innsyn. Dette går klarast fram av føresegna i § 6 første ledd nr. 1, men også andre unntak byggjer indirekte på eit slikt prinsipp. Til dømes må kravet i § 6 a første

ledd om at innsyn ville lette gjennomføringa av straffbare handlingar, tolkast slik at det ikkje er høve til å nekte innsyn i dokumentet dersom informasjonen er tilgjengeleg frå andre og like pålitelege kjelder.

5.5.2 Forslaget frå utvalet

Utvalet legg til grunn at det normalt ikkje vil vere grunn til å la innhaldsbaserte unntak omfatte opplysningar som figurerer i dokument som alt er allment kjende. Etter utvalet sitt syn skal dette gjelde sjølv om innsyn lettar tilgangen til opplysningane, så lenge informasjonen er tilgjengeleg frå andre og like pålitelege kjelder. Utvalet gjer forslag om at dette prinsippet blir slått fast i ei eiga generell føresegn.

5.5.3 Høringa

Utanriksdepartementet, Politidirektoratet og Kredittilsynet har merknader til føresegna. Dei tre høyringsinstansane har ikkje innvendingar til det prinsipielle utgangspunktet, men peiker på at føresegna slik ho er formulert av utvalet kan ha uheldige konsekvensar.

Kredittilsynet stiller spørsmål ved om det er formålstenleg at offentlege forvaltningsorgan skal «legitimere» lekkasjar ved å offentleggjere fakta i saka.

Utanriksdepartementet meiner òg at regelen ikkje bør vere absolutt:

«I lovutkastets § 12 foreslås lovfestet at opplysninger som allerede er kjent eller alminnelig tilgjengelige ikke kan unntas fra offentlighet. Utenriksdepartementet støtter dette som hovedregel. I enkelte tilfeller vil det forhold at opplysninger eller et dokument stammer fra en navngitt kilde eller offentlig instans imidlertid være informasjon som bør beskyttes, for eksempel ut fra kildevern hensyn. Det faktum at opplysninger kommer fra et forvaltningsorgan, kan også være med på å gi dem et ekstra autoritativt preg. Det kan være uheldig at opplysninger som ikke ønskes gjort kjent, blir utlevert av norske offentlige organer, selv om disse kan være tilgjengelige andre steder.»

5.5.4 Departementet sitt syn

I likskap med utvalet meiner departementet på prinsipielt grunnlag at det ikkje er nokon grunn til å la unntakshøvet etter dei innhaldsbaserte unntaka omfatte opplysningar som alt er offentleg kjende. Etter departementet si oppfatning vil dette

følgje av ei tolking av dei enkelte unntaksheimlane, og det er derfor ikkje nødvendig at dette kjem til uttrykk i ei eiga allmenn føresegn. Særleg i høve til dei unntaksreglane som inneheld skadekrav, kan ein i utgangspunktet leggje til grunn at eit skadekrav ikkje vil vere oppfylt dersom opplysningane er allment kjende eller tilgjengelege andre stader. Dersom opplysningane berre ligg føre i form av rykte, vil dei ikkje reknast for å vere «kjende». For-

valtninga har såleis ikkje nokon plikt til å gi ut eit dokument som vil sanne rykte. Tilsvarande vil det heller ikkje i dei tilfella der eit dokument er kome ut ved ein feil eller lekkasje oppstå nokon plikt for forvaltninga til å gi innsyn i opplysningane dersom dette vil stadfeste innhaldet i ein ulovleg lekkasje. I slike tilfelle der innsyn vil stadfeste riktigheten av opplysningane, vil det normalt vere slik at eit skadekrav vil vere oppfylt.

6 Unntaka for interne dokument

6.1 Gjeldande rett

6.1.1 Innleiing

Offentleglova § 5 gir høve til å gjere unntak frå innsyn for interne dokument:

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

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

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

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

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

Paragrafen regulerer høve til å gjere unntak frå innsyn for to svært ulike kategoriar dokument. For det første gir han høve til å gjere unntak for organinterne dokument, jf. første ledd. Dette er dokument som eit forvaltningsorgan sjølv har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing. For det andre gir han høve til å gjere unntak for dokument for eit forvaltningsorgan si interne saksførebuing som er utarbeidde av visse andre organ eller personar, jf. andre ledd.

6.1.2 Unntaket for organinterne dokument

Offentleglovutvalet gir denne utgreiinga for unntaket for organinterne dokument (sjå NOU 2003: 30 s. 112–113):

«Offentlighetsloven § 5 første ledd gir adgang til å unnta fra offentlighet dokumenter som et forvaltningsorgan utarbeider for sin interne saksforberedelse. Unntaket har som følge at forslag, utkast, betenkninger, notater og andre liknende arbeidsdokumenter som tjeneste-

menn i organet selv har utarbeidet, i stor grad vil kunne unntas fra innsyn.

Innsyn i organinterne dokumenter vil ofte være aktuelt på et tidlig stadium i saksbehandlingsprosessen, og vil kunne legge til rette for offentlig debatt og sørge for verdifull saksopplysning og nyttige korrektiver til forvaltningens saksbehandling. I de lovgivningspolitiske vurderingene som ligger til grunn for gjeldende rett, er det likevel lagt til grunn at disse hensynene etter omstendighetene må vike for mer tungtveiende hensyn som taler for at det må være adgang til å unnta organinterne dokumenter. I forarbeidene er unntaket for organinterne dokumenter begrunnet slik:

«Det som blir gitt av skriftlige fremstillinger på et tidlig trinn i saken i form av notater, utkast m.m. har generelt ikke samme kvalitet som det endelige vedtak og begrunnelse. [...] Dessuten er det ofte vanskelig å gi alle interne notater og merknader en form og oppbygging som gjør dokumentene egnet for presentasjon utad. Dette har sammenheng med at saksforberederen ofte arbeider under et sterkt tidspress og derfor ikke har tid til å finpusse alt det han skriver. [...] Om det blir kjent for parten (og allmennheten) at det foreligger et bestemt forslag, kan dette forslag etter sitt innhold skape slike forventninger at det er vanskelig å gå imot det.»

Her pekes det også på at en regel om ubetinget offentlighet for organinterne dokumenter dermed i mange tilfeller vil forsinke arbeidet i forvaltningsorganene, og at en slik rett til innsyn i slike dokumenter ville kunne virke hemmende under saksforberedelsen. I så fall vil det kunne bli vanskeligere å få frem mothesyn og avvikende synsmåter, noe som igjen vil gå ut over kvaliteten i arbeidet. Ofte vil det være enklere å foreslå ukonvensjonelle løsninger i et notat som bare skal drøftes internt i et forvaltningsorgan enn i et notat som allmennheten har et ubetinget krav på innsyn i.

Offentlighetsloven § 5 første ledd gir bare grunnlag for å unnta fra innsyn dokumenter som ikke blir sendt ut av vedkommende forvaltningsorgan. Dette følger av kravet om at vedkommende forvaltningsorgan må ha utarbeidet dokumentet «for sin interne saksforberedelse». I den utstrekning et ellers organinternt dokument blir sendt en berørt part eller interesseor-

ganisasjon, vil det ikke lenger kunne unntas fra offentlighet med grunnlag i første ledd. Det gjelder selv om vedkommende dokument klart bærer preg av å være et utkast. Dette har likevel ikke vært ansett til hinder for at et dokument fremdeles regnes som organinternt dersom det bare forevises på møte med utenforstående for å få en rent foreløpig reaksjon.

Dokumentet vil normalt også bli offentlig dersom det sendes ut til andre forvaltningsorganer. I slike tilfeller vil ikke dokumentet utelukkende være benyttet til saksforberedelse som skjer internt i det saksforberedende organet. Det er imidlertid antatt at dette utgangspunktet ikke gjelder unntaksfritt. Det er i litteraturen, med støtte i praksis, lagt til grunn at det etter forholdene må være adgang til et visst internt samarbeid mellom ulike organer på det forberedende stadium i saksbehandlingen uten at utveksling av utkast og kommentarer faller utenfor unntaksadgangen etter § 5 første ledd. Den såkalte Terapibadsaken er illustrerende. I den saken var spørsmålet om et møtereferat i en prosjektgruppe hvor to forvaltningsorganer var involvert, kunne unntas når referatet var sendt fra det ene organet til det andre. Justisdepartementets lovavdeling la til grunn at dokumenter som blir sendt fra et organ til et annet som utgangspunkt blir offentlige, men at det ikke gjelder absolutt. Lovavdelingen viste til at «Terapibadsaka rører ved arbeidsområda til begge disse kontora. Prosjektgruppa har medlemmer frå begge etatar. Det er då rimeleg at kontora i eit visst mon kan utveksle synspunkt og halde kvarandre orienterte om saka, også ved oversending av skriftleg referat frå prosjektgruppa, utan at referatet dermed vert offentlig.»

Fordi dokumentet i regelen ikke lenger regnes som organinternt og kan unntas etter § 5 første ledd dersom det sendes ut av organet, må det tas stilling til hva som er ett organ i forhold til offentlighetsloven.

Det generelle utgangspunktet er at en organisasjon som utad fremstår som en selvstendig enhet, må regnes som ett organ. De konkrete spørsmål om hva som er ett eller flere organer, er etter hvert blitt avklart i praksis. For drøftelse av en del tilfeller vises det til offentlighetsmeldingen.

Dokumentet må være til forvaltningsorganets saksforberedelse. Dokumenter som avslutter en sak, kan dermed normalt ikke unntas etter § 5 første ledd.»

6.1.3 Unntaka for dokument til den interne saksførebuinga i eit organ som er utarbeidde av andre

Offentleglovutvalet gir denne utgreiinga for unntaket for interne dokument som er utarbeidde av andre (sjå NOU 2003: 30 s. 113–114):

«Offentlighetsloven åpner også for at visse dokumenter som utveksles med andre forvaltningsorganer eller private, kan unntas som interne dokumenter. Unntaksadgangen i § 5 annet ledd omfatter dokumenter til et forvaltningsorgans interne saksforberedelse som er utarbeidet av a) et underordnet organ, b) særlige rådgivere eller sakkyndige eller c) et departement til bruk i et annet departement. Det kreves på samme måte som etter første ledd at dokumentet må være bestemt for den interne saksforberedelsen i organet.

Den generelle bakgrunnen for unntaksadgangen etter offentlighetsloven § 5 annet ledd var et ønske om å sikre organet en krets av «interne rådgivere». Det vil ofte bero på tilfældigheter om avgjørelsesorganet har tilstrekkelig ekspertise og erfaring representert innenfor organet, og man så det som lite rimelig å legge avgjørende vekt på en slik forskjell når man kommer til spørsmålet om offentlighet. For departementene har utviklingen av deres funksjon som «(faglig) politisk sekretariat» medvirket til at relevant fagekspertise ofte må hentes fra underordnede organer eller utenfra.

Etter offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav a vil dokumenter utarbeidet av et underordnet organ for den interne saksforberedelsen i det overordnede organet, være unntatt fra offentlighet. Kravet om at dokumentet skal nyttes til den interne saksforberedelse i det overordnede organet, innebærer ofte at dokumenter som det underordnede organet selv har tatt initiativ til å utferdige og oversende det overordnede organet, faller utenfor unntaket og er undergitt offentlighet. Avgjørende for om et organ er overordnet et annet i forhold til unntaket i annet ledd, er først og fremst om det har omgjørings- eller instruksjonsrett overfor det eller kan pålegge det arbeidsoppgaver innenfor vedkommende saksområde.

Offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav b gir adgang til å unnta dokumenter for den interne saksbehandlingen utarbeidet av særlige rådgivere eller sakkyndige. Unntaket tar sikte på personer eller organer med særskilte rådgiverfunksjoner, og omfatter alle typer sakkyndige. Uttalelser innhentet fra andre ordnære forvaltningsorganer som bygger på alminnelige erfaringsgrunnsetninger og den

målsetningen organet bygger på, omfattes ikke av unntaket for sakkyndige.

Etter offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c er det adgang til å unnta fra innsyn departementsuttalelser til bruk i et annet departement dersom dokumentet er utarbeidet for det mottakende departementets interne saksforberedelse. Begrunnelsen for dette unntaket er først og fremst å gjøre det mulig med politiske overlegninger utenfor offentlighetens søkelys. I saker som avgjøres av Kongen i statsråd, vil det normalt foreligge dokumenter som er sendt fra et departement til et annet til bruk for den interne saksforberedelsen. Også disse vil det være grunnlag for å unnta etter offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c.

Av offentlighetsloven § 5 annet ledd annet punktum fremgår det at unntaket også omfatter «dokument som gjelder innhenting av slikt dokument». Dermed kan dokumenter som i forbindelse med saksforberedelsen sendes til et underordnet organ, til særlige rådgivere eller sakkyndige, eller fra et departement til et annet, unntas fra offentlighet.

Når et dokument kan unntas fra offentlighet med hjemmel i § 5 annet ledd, kan det unntas fra innsynsrett både hos det organet som har mottatt dokumentet, og det organet som har utarbeidet det.

§ 5 annet ledd tredje punktum fastslår uttrykkelig at unntaket for dokumenter som kommer fra underordnet organ, særlig rådgiver eller sakkyndig eller fra et departement til bruk i et annet departement ikke gjelder «dokument innhentet som ledd i den alminnelige høringsbehandling av lover, forskrifter eller lignende generelle saker». Bestemmelsen er ikke til hinder for at korrespondanse i såkalte interne høringer kan unntas etter § 5.»

6.1.4 Interne dokument og meirinnsyn. Innsyn i faktiske opplysninger

Offentleglovutvalet gir denne utgreiinga for plikta til å vurdere meirinnsyn for interne dokument (sjå NOU 2003: 30 s. 114):

«Spørsmålet om meroffentlighet for interne dokumenter er nær knyttet til de hensynene som taler for og mot offentlighet for denne typen dokumenter, både generelt og i det individuelle tilfellet. For en generell omtale av meroffentlighetsvurderingen etter dagens lov vises det til kapittel 9.6.2.1.

Sivilombudsmannen har lagt til grunn som en retningslinje at det bør praktiseres meroffentlighet – også i interne dokumenter – dersom det ikke foreligger tungtveiende grunner for å unnta dokumentet fra offentlighet. Justis-

departementet har lagt til grunn at bestemmelsen må forstås slik at den innebærer en oppfordring til å gi innsyn i de tilfellene der det ikke foreligger et reelt og saklig behov for å unnta hele eller deler av dokumentet fra offentlighet. Man må vurdere om de hensyn som har begrunnet den aktuelle unntakshjemmelen gjør seg gjeldende i det aktuelle tilfellet, og hvilke hensyn som taler for offentlighet. Deretter må det foretas en avveining av de kryssende hensyn. Spørsmålet om å utøve meroffentlighet kan i praksis stille seg forskjellig for de organinterne dokumentene og de dokumentene som er omfattet av unntakshjemmelen i § 5 annet ledd.

Spørsmålet om meroffentlighet i faktiske opplysninger må ses i sammenheng med at offentlighetsloven – i motsetning til forvaltningsloven § 18 fjerde ledd – ikke har noen bestemmelse om rett til innsyn i faktiske opplysninger i interne dokumenter som kan unntas fra offentlighet.»

6.2 Forslaga frå utvalet

6.2.1 Unntaket for organinterne dokument

Utvalet delte seg her i eit fleirtal og to mindretal.

Fleirtalet gjekk inn for å presisere unntakshøvet for organinterne dokument ved at det blir fastsett i lova at følgjande dokument og opplysningar ikkje er omfatta av unntakshøvet for slike dokument:

- dokument som inneheld organet si endelege avgjerd i ei sak
- opplysningar som organet har plikt til å skrive ned etter forvaltningslova § 11 d
- opplysningar innhenta av tenestemenn i organet gjennom synfaring eller gransking av tilhøve utanfor verksemda
- generelle retningslinjer for saksbehandlinga til organet
- føredrag til saker som blir behandla av Kongen i statsråd, etter at saka er avgjort
- instruks i saker som gjeld internasjonal normutvikling som kan få noko å seie for norsk rett
- presedenskort, med mindre kortet gjengir organinterne vurderingar
- endeleg rapport frå ei formelt oppretta arbeidsgruppe og endelege repeterande rapportar frå verksemdar eller forvaltningsgreiner

Fleirtalet uttalte bl.a. følgjande om dette forslaget (sjå NOU 2003: 30 s. 137–138):

«Dels vil dette i stor grad være tale om dokumenter som allerede etter dagens regel ikke

kan unntas som organinterne, men hvor det kan være behov for å klargjøre dette. Dels vil det være tale om dokumenter som teknisk sett ligger i et grenseland. Dels kan det være dokumenter som antagelig må regnes som organinterne etter gjeldende rett, men hvor gode grunner likevel taler for innsyn. Dette berører ikke kjerneområdet til regelen i dagens § 5 første ledd. Etter flertallets oppfatning er flertallets forslag derfor klart innenfor det mandat utvalget er gitt vedrørende organinterne dokumenter.»

Eit første mindretal i utvalet fann det ikkje formålstenleg å gå nærmare inn på unntaket for organinterne dokument, fordi dette mindretallet meinte at det fell utanfor mandatet til utvalet å ta opp dette spørsmålet (sjå NOU 2003: 30 s. 136 andre spalte). Dette mindretallet foreslo derfor i sitt lovutkast å vidareføre unntaket for organinterne dokument utan endringar, men foreslo samtidig at det skulle takast inn ein forskriftsheimel i lova som gir Kongen høve til å fastsetje at unntakshøvet for dokument som blir utveksla i bestemte statstilknytte organ, skal avgjerast etter føresegna om unntak for dokument mellom underordna og overordna organ.

Det andre mindretallet ønskte ikkje å halde oppe unntak for dokument som byggjer på organisatoriske avgrensingar, slik som i § 5 i gjeldande lov, sjå NOU 2003: 30 s. 141–142. Dette mindretallet foreslo at lova berre skulle innehalde innhalds- og funksjonsbaserte unntaksreglar.

6.2.2 Unntaka for dokument til den interne saksførebuinga i eit organ når dei er utarbeidde av underordna organ

Også her delte utvalet seg i eit fleirtal og fleire mindretal.

Fleirtalet var einig om at det burde presiserast i føresegnene som gir høve til å gjere unntak for dokument for den interne saksførebuinga til eit organ som er utarbeidde av andre, at det er eit vilkår at dokumenta er innhenta av mottakaren.

Fleirtalet var vidare einig om at unntaket for dokument som blir innhenta til bruk for den interne saksførebuinga frå eit underordna organ, burde snevrast inn (sjå NOU 2003: 30 s. 122 andre spalte):

«Det er særleg i to typesituasjonar det vil være behov for å unnta kommunikasjon mellom overordnet og underordnet organ.

Den ene situasjonen er der et underordnet organ trekkes direkte inn i det overordnede organets rent interne saksforberedelse. Det

underordnede organets medvirkning i saksforberedelsen får tilnærmet samme karakter som når det overordnede organet utelukkende anvender sine egne tjenestemenn.

Den andre situasjonen gjelder tilfeller der et overordnet organ har behov for å innhente fortrolige vurderinger og råd av faglig eller politisk karakter fra et underordnet organ. Her bør unntaket være avgrenset slik at det bare kommer til anvendelse i spesielle tilfeller, for eksempel i saker der et direktorat har tilnærmet samme funksjon overfor den øverste ledelse i et departement som en egen departementsavdeling.

Konklusjonen blir at unntaksadgangen som følger av § 5 annet ledd bokstav a, bør innsnevres. En innsnevring bør ses i sammenheng med det mer snevert definerte behovet for å unnta foreløpige overveielser i en sak. Spørsmålet er hvordan en slik innsnevring bør gjennomføres i loven.»

Fleirtalet gjekk inn for å formulere føresegna slik at det kan gjerast unntak for «[f]orslag, utkast, utredning og lignende arbeidsdokument».

Eit første mindretal meinte at høvet til å gjere unntak for dokument frå underordna organ bør snevrast inn meir enn forslaget frå fleirtalet la opp til, og gjekk inn for at dette unntaket skulle formulerast slik:

«Utkast, skisser, problemnotater o.l. arbeidsdokumenter utarbeidet som ledd i utredningen av en sak som forelegges underordnet organ for innhenting av merknader til bruk for det overordnede organs interne saksforberedelse, kan unntas fra offentlighet. Det samme gjelder det underordnede organets merknader til saken.»

Eit andre mindretal meinte også at høvet til å gjere unntak for dokument frå underordna organ burde snevrast inn meir enn fleirtalet la opp til med sitt forslag, og gjekk inn for at dette unntaket skulle formulerast slik:

«(1) Dersom et organ trekkes direkte inn i et overordnet organs rent interne forberedelse av en sak, kan arbeidsdokumenter som utveksles som ledd i saksforberedelsen, unntas fra offentlighet.

(2) Dokumenter som knytter seg direkte til et organs konsultasjoner med et underordnet organ, kan unntas fra offentlighet dersom fortrolighet er påkrevd for en forsvarlig ivaretagelse av det ansvar det overordnede organet er tillagt.»

Eit tredje mindretal viste til sitt prinsipielle syn om at høvet til å gjere unntak ikkje bør byggje på organisatoriske avgrensingar.

6.2.3 Unntaket for dokument som blir innhenta frå særlege rådgivarar eller sakkunnige

Fleirtalet meinte det var ønskeleg å stramme inn unntaket i § 5 andre ledd bokstav b i gjeldande lov om dokument frå særlege rådgivarar eller sakkunnige. Fleirtalet uttalte (sjå NOU 2003: 30 s. 126 andre spalte):

«En bør søke å begrense unntaket til tilfeller der den innhentede uttalelsen har karakter av strategisk eller taktisk rådgivning fra vedkommende person eller institusjon. Tanken er at bestemmelsen bare bør gi grunnlag for unntak der offentliggjøring av korrespondansen med en ekstern instans vil undergrave det saksforberedende organets mulighet til å nå en løsning i saken ut fra den målsetningen organet bygger på eller de interessene som det er satt til å forvalte i saken.»

Fleirtalet meinte vidare at det avgjerande ikkje burde vere rolla rådgivaren eller den sakkunnige generelt har, men at det avgjerande for unntakshøvet i hovudsak burde vere innhaldet i eller funksjonen til det aktuelle dokumentet. Fleirtalet gjekk på denne bakgrunn inn for at (sjå NOU 2003: 30 s. 128 første spalte):

«[...] særlig rådgivning bare bør kunne unntas fra offentlighet i den grad offentliggjøring vil medføre skadevirkninger. Spørsmålet er hvordan dette skal uttrykkes i lovteksten. Flertallet mener at et skadekrav bør komme til uttrykk på samme måte som i § 6 første ledd nr. 2 bokstav a, siden det i realiteten er tale om beslektede unntaksbehov.

Flertallet mener videre at unntaksadgangen bare bør knyttes til den del av et dokument som inneholder særlig rådgivning, slik at de øvrige deler av dokumentet i utgangspunktet skal være offentlige. Men i noen tilfeller kan det være behov for å unnta hele dokumentet, og bestemmelsen er foreslått utformet slik at også dette fremgår.»

Mindretallet viste til sitt prinsipielle syn om at høvet til å gjere unntak ikkje bør byggje på organisatoriske avgrensingar. Forslaget frå mindretallet inneheld ei føresegn som gir høve til å gjere unntak for dokument som blir oppretta eller innhenta i samband med rådgiving til bruk i rettstvistar eller til vurderingar av om det bør førast rettssak, dersom det er grunn til å tru at innsyn kan skade partstillinga til organet.

6.2.4 Unntaket for dokument som er utarbeidde av eit departement til bruk for saksførebuinga i eit anna departement

Eit fleirtal gjekk inn for at unntaket skal snevrast inn gjennom å presisere at unntaket ikkje skal omfatte innspel som blir innhenta som ledd i allmenn høyring i enkeltsaker. I gjeldande lov gjeld den tilsvarande regelen berre for innspel som ledd i allmenn høyring av generelle saker.

Eit fleirtal gjekk inn for at føresegna skal snevrast inn ytterlegare (sjå NOU 2003: 30 s. 130–131):

«[...] ved at det presiseres i lovteksten at unntaket gjelder for «(f)orslag, utkast, utredning og lignende arbeidsdokument». Dette svarer til det flertallet foreslår når det gjelder unntaksadgangen for dokumenter fra underordnet organ, jf. kap 10.6.4.1. Flertallet mener at en slik inn snevring av lovteksten også på dette punktet vil få frem at det bare er dokumenter av en særlig karakter som kan unntas.»

Eit første mindretal var ikkje einig i det sistnemnde endringsforslaget og ønskte å halde på den gjeldande ordlyden på dette punktet.

Eit andre mindretal viste til sitt prinsipielle syn om at høvet til å gjere unntak ikkje bør byggje på organisatoriske avgrensingar.

6.2.5 Rett til innsyn i faktiske opplysningar

Eit samla utval vurderte om det burde innførast ein rett til innsyn i faktiske opplysningar i dokument som fell inn under unntaka for dokument til den interne saksførebuinga som blir innhenta utanfrå (sjå NOU 2003: 30 s. 131). Dette inneber at det i utgangspunktet skal vere innsyn i dei delane av slike dokument som inneheld faktiske opplysningar, jamvel om dokumentet er av eit slikt slag at det fell inn under eit av desse unntaka.

I spørsmålet om det bør innførast rett til innsyn i faktiske opplysningar, delte utvalet seg i eit fleirtal og eit mindretal. Fleirtalet gjekk inn for å opne for rett til innsyn i faktiske opplysningar i dokument frå underordna organ og i dokument mellom departementa (sjå NOU 2003: 30 s. 134).

Fleirtalet meinte jamvel at retten til innsyn i faktiske opplysningar i slike dokument burde vere avgrensa (sjå NOU 2003: 30 s. 135–136):

«[...] Flertallet mener at retten til innsyn i faktiske opplysninger i denne omgang bør omfatte følgende sakstyper:

- enkeltvedtak
- forskrifter

- forberedelse av lover
- avtaler mellom det offentlige og private
- saker om planlegging og gjennomføring av nærmere bestemte tiltak som kan få vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn og som er avhengig av offentlig tillatelse.

Etter at en har vunnet erfaring med en særlig rett til innsyn i faktiske opplysninger så langt lovforslaget rekker, bør en vurdere å gjøre retten generell.»

6.2.6 Andre former for samarbeid

Utvalet vurderte om det også i andre situasjonar enn dei som fell inn under § 5 andre ledd i gjeldande lov, burde vere høve til å gjere unntak frå innsyn (sjå NOU 2003: 30 s. 124). Utvalet drøfta om det burde innførast høve til å gjere unntak for dokument som kjem frå eit overordna organ til bruk for den interne saksførebuinga til eit underordna organ, og like eins for dokument mellom andre sideordna organ enn departementa. Utvalet sette ikkje fram forslag om at det skal innførast høve til å gjere unntak frå innsyn i slike situasjonar.

6.2.7 Interne dokument som blir sende ut til orientering

Om dette uttaler utvalet (sjå NOU 2003: 30 s. 125–126):

«Et mer spesielt tilfelle som har skapt problemer i praksis, er der dokumenter som for øvrig er ment til den interne saksforberedelsen i et forvaltningsorgan, sendes i kopi til organer som en samarbeider med. Slik utveksling av dokumenter kan være viktig for å holde samarbeidende forvaltningsorganer generelt orientert om utviklingen på et område, selv om vedkommende organ ikke tar del i saksbehandlingen. I dag er rettstilstanden antagelig slik at oversending i disse tilfellene fører til at dokumentet normalt taper sin interne karakter.

[...]

Flertallet (alle unntatt Nils E. Øy) mener likevel at det må være anledning til å sende ellers interne dokumenter i kopi til samarbeidende organer uten at dokumentet av den grunn blir offentlig, så lenge dokumentet hos mottakeren ikke er gjenstand for saksbehandling ut over at dokumentet blir lest til orientering.»

6.3 Høyringa

6.3.1 Innleiing

Eit klart fleirtal av høyringsinstansane som uttaler seg om dette, støttar eller tek utgangspunkt i tilnærminga til utvalfleirtalet som inneber at offentleglova framleis skal ha unntaksregler som byggjer på organisatoriske og funksjonelle avgrensingar slik som i § 5 i gjeldande lov. Dette gjeld *Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helsedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Kultur- og kyrkjedepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Sosialdepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Utanriksdepartementet, Fylkesmannen i Hedmark, Fylkesmannen i Rogaland, Fylkesmannen i Vest-Agder, Jernbaneverket, Noregs forskingsråd, Forbrukarrådet, Konkurransetilsynet, Luftfartstilsynet, Norsk Tipping AS, Oslo Politidistrikt, Utlendingsdirektoratet, Petroleumstilsynet, Politidirektoratet, Statens vegvesen, Alta kommune, Oslo kommune, Den Norske Advokatforening og Næringslivets Hovedorganisasjon.*

Sør-Odal kommune, Norges Velforbund, Norsk Journalistlag, Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening støttar derimot tilnærminga til mindretallet som går inn for at unntaka i hovudsak ikkje skal byggje på organisatoriske avgrensingar. *Norsk Journalistlag* uttaler:

«NJ vil peke på at den eksisterende lov skaper store problemer når det gjelder å få innsyn i såkalte interne dokumenter. NJ støtter derfor mindretallsforslaget ved Nils E. Øy om å fjerne dagens unntak for interne dokumenter. Vi mener at offentlighetslovens innholds- og funksjonsbaserte unntak supplert med unntakene som er fremmet av utvalget i helhet og mindretallet, i tilstrekkelig grad ivaretar behovene for unntak fra offentlighet.»

6.3.2 Unntaket for organinterne dokument

Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Finansdepartementet, Kultur- og kyrkjedepartementet og Politidirektoratet går imot eller er skeptiske til å ta inn ei opprekning i lova av dokument som ikkje skal vere omfatta av unntaket for organinterne dokument. *Kultur- og kyrkjedepartementet* uttaler:

«Konsekvensene av de foreslåtte regler framstår samlet sett som uklare og uoversiktlige. I den grad det allerede følger av gjeldende rett at et organinternt dokument ikke kan anses å

være utarbeidet for den interne saksforberedelse, vil det være unødvendig med de særskilte regler som nå foreslås. Kultur- og kirkedepartementet legger til grunn at spørsmålet om hvorvidt kriteriet «for den interne saksforberedelse» er oppfylt for typer av organinterne dokumenter eller opplysninger, også i fortsettelsen mest hensiktsmessig bør vurderes i det enkelte tilfelle, ikke gjennom generelle regler om «unntak fra unntaket» slik som foreslått i flertallets lovutkast.»

Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Samferdselsdepartementet, Sosialdepartementet, Fylkesmannen i Hedmark, Konkurransetilsynet, Luftfartstilsynet og Utlendingsdirektoratet har innvendingar til eit eller fleire punkt i opprekninga av dokument som ikkje skal vere omfatta av unntaket for organinterne dokument. *Barne- og familiedepartementet* uttaler:

«Unntaket som er foreslått i § 15 (2) bokstav c) innebærer imidlertid en utvidelse i forhold til gjeldende rett og bør etter vår oppfatning vurderes nærmere. «Gransking av forhold utenfor virksomheten» kan på BFDs område blant annet gjelde forhold eller hendelser der sterke personvern hensyn vil gjøre seg gjeldende, for eksempel ved en barneverninstitusjon. Det vil også kunne dreie seg om påstander vedrørende misbruk av tilskuddsmidler fra BFD der saksforholdet ikke er avklart, og der offentlighet omkring nærmere undersøkelser kan forhindre eller vanskeliggjøre en videre avklaring. Dette tilsier en klarere avgrensning av unntaket fra hovedbestemmelsen.»

Brønnøysundregistra, Fylkesmannen i Vest-Agder, Konkurransetilsynet og Skattebetalerforeningen støttar derimot eit eller fleire punkt i opprekninga til fleirtalet av dokument som ikkje skal vere omfatta av unntaket for organinterne dokument.

Sør-Odal kommune, Norges Velforbund, Norsk Journalistlag, Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening meiner at lova ikkje bør ha reglar der høvet til å gjere unntak byggjer på organisatoriske avgrensingar, og går derfor imot forslaget frå fleirtalet.

6.3.3 Unntaket for dokument for den interne saksførebuinga til eit organ som er utarbeidde av underordna organ

Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Politidirektoratet, Olje- og energidepartementet, Utlendingsdirektoratet, Byrådet i Bergen og Oslo kom-

mune går imot eller er kritiske til forslaget frå fleirtalet i utvalet om å ta inn vilkåret om at dokumentet må vere «innhenta» i lovteksten. *Finansdepartementet* uttaler:

«Lovforslaget § 17 gir bestemmelser om adgang til å unnta visse dokumenter som er utarbeidet av underordnede organer, og erstatter § 5 annet ledd bokstav a i gjeldende offentlighetslov. Unntaksadgangen er begrenset til å omfatte dokumenter som overinstansen uttrykkelig har innhentet. Finansdepartementet vil her peke på at enkelte innspill fra underordnede organer bør kunne mottas i fortrolighet, selv om de er avgitt av eget tiltak. Slike innspill vil kunne danne grunnlag for at nye problemstillinger tas opp til behandling i det overordnede organet. Etter vårt syn er det uheldig at nyttige innspill fra et underordnet organ ikke kan behandles fortrolig uten at de er uttrykkelig innhentet.»

Kultur- og kyrkjedepartementet og Forbrukarrådet meiner at endringa fleirtalet gjer forslag om, ikkje vil innebere at unntaket blir snevra inn i tilstrekkeleg grad.

Sør-Odal kommune, Norges Velforbund, Norsk Journalistlag, Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening meiner at lova ikkje bør ha reglar der høvet til å gjere unntak byggjer på organisatoriske avgrensingar, og går derfor imot forslaga frå fleirtalet og dei to mindretala som byggjer på at lova framleis skal innehalde eit slikt unntak. *Norsk Redaktørforening* har likevel nokre merknader som gjeld unntaket for dokument frå underordna organ:

«NR vil protestere på at utvalgets flertall ønsker å videreføre unntaket for dokumenter som sendes fra underordnede organer til overordnede organer (§ 17), selv om det skjer i en noe modifisert form. Dersom man skal ta offentlighetslovens intensjon på alvor, og da særlig de hensyn som vi har vist til under punkt 11, er det åpenbart at faglige vurderinger og synspunkter fra underordnede organer ofte vil være av stor allmenn interesse og ha stor betydning for opplysningen av en rekke offentlige saker. Vi kan ikke se noen andre grunner til å opprettholde et slikt unntak enn rent bekvemmelighetshensyn og den faren forvaltningen åpenbart mener det ligger i å eksponere mellom underliggende – og gjerne faglig sterke organer – og de mer politisk og overordnede hensyn. Særlig blir dette tydelig i forhold til oversendelse av dokumenter mellom enkelte direktorater og deres respektive overordnede departementer.»

6.3.4 Unntaket for dokument til den interne saksførebuinga til eit organ som er utarbeidde av særlege rådgivarar eller sakkunnige

Finansdepartementet, Utanriksdepartementet, Konkurransetilsynet, Petroleumstilsynet, Politidirektoratet, Oslo kommune, ENOVA SF og Den Norske Advokatforening stiller spørsmål ved om forslaget frå fleirtalet om unntak for særleg rådgiving vil ivareta behovet for å gjere unntak for rådgiving som blir innhenta utanfrå, eller peiker på behov for unntak. *Konkurransetilsynet* uttaler:

«Konkurransetilsynet mener at bestemmelsen går for langt. Selv om særlig rådgiving vil kunne være av stor betydning for saksbehandlingen og derfor kan begrunne offentligheter, anser tilsynet behovet for et samarbeid mellom forvaltningsorganene som viktigere. En for vid innsynsrett vil kunne medføre at særlig rådgiving ikke tilflytter forvaltningsorganet eller innholdet endres som følge av innsyn for offentligheten. Tilsynet anser at hensynet til offentlighet ivaretas gjennom meroffentlighetsvurderingen som skal foretas i henhold til forslaget § 10.»

Statens vegvesen uttaler at forslaget frå fleirtalet «synes godt begrunnet».

Forbrukarrådet spør om det er behov for å ha eit generelt unntak for dokument som inneheld særleg rådgiving.

Mandal kommune, Sør-Odal kommune, Norges Velforbund, Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening og Norsk Presseforbund støttar forslaget frå mindretalet som meiner at lova ikkje bør ha noko generelt unntak for dokument frå særlege rådgivarar, men at det vil være tilstrekkeleg med eit unntak for dokument med rådgiving til bruk i rettsvistar dersom offentliggjerings kan skade partsstillinga til organet.

6.3.5 Unntaket for dokument som er utarbeidde av eitt departement til bruk for den interne saksførebuinga i eit anna departement

Ingen høyringsinstansar går imot forslaget frå fleirtalet om at det skal presiserast at unntaket for dokument mellom departementa ikkje gjeld for dokument som blir innhenta i samband med allmenn høyring.

Forsvarsdepartementet, Kultur- og kyrkjedepartementet og Utanriksdepartementet føretrekkjer elles forslaget frå det mindretalet som ønskjer å halde oppe dette unntaket utan endringar.

Sør-Odal kommune, Norges Velforbund, Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening og Norsk Presseforbund støttar forslaget frå mindretalet som ikkje ønskjer noko generelt unntak for dokument frå eitt departement til bruk for den interne saksførebuinga i eit anna departement, men i staden gjer forslag om føresegnar der unntaka i hovudsak byggjer på innhaldet i dokumenta.

6.3.6 Rett til innsyn i faktiske opplysningar i dokument til den interne saksførebuinga som kjem utanfrå

Barne- og familiedepartementet, Finansdepartementet, Olje- og energidepartementet, Utanriksdepartementet, Konkurransetilsynet, Politidirektoratet, Norsk Tipping AS og Den Norske Advokatforening går imot eller er i varierende grad skeptisk til forslaget om å gi rett til innsyn i faktiske opplysningar i dokument til den interne saksførebuinga i eit organ som kjem frå underordna organ, og i dokument som kjem frå eitt departement til bruk i den interne saksførebuinga i eit anna departementet. *Finansdepartementet* uttaler:

«Finansdepartementet vil peke på at det ofte vil være vanskelig å skille mellom faktiske opplysninger og vurderinger. Dette hensynet ble også understreket i St.meld. nr. 32 (1997–98), punkt 5.4.4.2. En lovfestet innsynsrett som foreslått kan vise seg vanskelig å følge konsekvent opp. Vi vil derfor be om at Justisdepartementet i det videre arbeidet med offentlighetsloven nøye vurderer de praktiske sidene av forslaget. Vi viser til at innsyn i faktiske opplysninger også kan gis på grunnlag av prinsippet om meroffentlighet.»

Nærings- og handelsdepartementet, Fylkesmannen i Hedmark, Fylkesmannen i Rogaland og Statens Vegvesen støttar eller er i varierende grad positive til forslaget om å gi rett til innsyn i faktiske opplysningar i dokument frå underordna organ og i dokument som blir sende mellom departementa.

Statens Vegvesen uttaler:

«Gitt de avgrensninger som flertallet har gått inn for, knytter det seg etter direktoratets syn få betenkeligheter til å gi rett til innsyn i faktiske opplysninger i den typen dokumenter det dreier seg om her.»

Sør-Odal kommune, Norges Velforbund, Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening og Norsk Presseforbund er einige med mindretalet som går inn for at lova ikkje skal ha unntak som byggjer på organisatoriske avgrensingar, og spørsmålet om innsyn i faktiske opplysningar er dermed ikkje like

aktuelt for desse. *Norsk Redaktørforening* uttaler seg likevel om forslaget frå fleirtalet for det tilfellet at forslaget frå fleirtalet blir følgt opp:

«NR vil støtte utvalgets forslag om innføring av en rett til innsyn i faktiske opplysninger for de tilfeller at dokumenter kan unntas etter §§ 17 og 18 (§ 20). Vi mener imidlertid at kriteriene for en slik rett, slik de er beskrevet, gir for snevre rammer. Særlig finner vi det underlig at krav om innsyn bare kan fremmes i saker som nevnt i § 20 nr 1. Det er også grunn til å frykte at disse kriteriene, i likhet med flere andre premisser i §§ 15–19 vil bli gjenstand for betydelig usikkerhet og dermed behov for tolkning og avklaring. Dette vil ikke styrke offentlighetsprinsippet og innsynsretten, men derimot skape grobunn for et vell av klagesaker og en uklar rettstilstand. Når det gjelder avgrensningskriteriene i nr 2 mener vi det uansett må klargjøres at forvaltningen plikter å gjøre oppmerksom på i hvilke dokumenter de samme opplysningene finnes, og at kriteriet om «misvisende bilde» fjernes. Det ligger i kortene, og vil være innforstått hos dem som begjærer innsyn på et slikt grunnlag, at et utdrag av visse faktiske opplysninger fort kan gi et misvisende bilde. Også faren for at noen skal få et «misvisende bilde» er for øvrig et argument som kan brukes generelt overfor hele offentlighetsprinsippet.»

6.3.7 Andre former for samarbeid og interne dokument som blir sende til andre organ

Helsedepartementet, Utanriksdepartementet og Petroleumstilsynet meiner at det også i nokre andre samarbeidskonstellasjonar enn dei som er dekte av forslaga til utvalet kan vere behov for unntak for dokument som blir innhenta til den interne saksførebuinga.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Utanriksdepartementet, Utdannings- og forskingsdepartementet og Politidirektoratet støttar forslaget frå fleirtalet om at det framleis skal kunne gjerast unntak for dokument etter unntaka for interne dokument jamvel om det er sendt kopi av dokumenta til eit anna organ berre til orientering.

Norsk Redaktørforening uttaler derimot:

«NR vil protestere mot innføringen av et helt nytt unntaksprinsipp i § 20 i utvalgets forslag. Det har vært, og bør være slik at innsynsretten gjelder alle dokumenter som befinner seg hos det enkelte forvaltningsorgan. Den foreslåtte § 20 er et virkemiddel for å vanskeliggjøre inn-

syn ytterligere, i en tid hvor målet burde være å gjøre innsynet så enkelt som mulig.»

6.4 Departementet sitt syn

6.4.1 Organinterne dokument

I St.meld. nr. 32 (1997–98) (frå regjeringa Bondevik I) s. 61 er unntaket for organinterne dokument grunnlagt slik:

«Regjeringen mener at reglene om unntak for organinterne dokumenter gjennomgående er godt begrunnet. Regjeringen legger særlig vekt på ønskeligheten av klare ansvarsforhold utad. Innsynsreglene bør ikke utformes slik at innsyn i organinterne dokumenter skaper tvil om hva som er forvaltningsorganets beslutning eller synspunkt. Interne vurderinger og meningsbrytninger som ledd i saksbehandling på veien mot et standpunkt bør som i dag kunne unntas fra offentlighet. Det vises her også til faren for at offentlighet for interne dokumenter vil føre til at forvaltningen i større grad velger muntlige kommunikasjonsformer i stedet for skriftlige. Selv om en slik utvikling motivert av ønsket om å unngå offentlighet ikke er akseptabel både ut fra hensynet til en rasjonell og betryggende saksbehandling og hensynet til i ettertid å kunne dokumentere grunnlaget for beslutningene, kan slike konsekvenser vanskelig fullt ut unngås. Offentlighet omkring interne dokumenter kan også skape forventninger om et bestemt resultat. Dette kan virke uheldig når den endelige avgjørelsen i saken skal tas; det kan føre til at beslutningsfriheten innskrenkes, og at det foreløpige resultatet legges til grunn også i det endelige vedtaket, selv om det alle forhold tatt i betraktning ikke er den beste løsningen. Og velger man i en slik situasjon den beste løsningen, vil den ikke svare til de forventningene som de interne dokumentene har skapt.»

Departementet er i hovudsak einig i desse vurderingane. Departementet meiner samtidig i likskap med utvalfleirtalet at det vil vere klargjerande og sikre at unntakshøvet ikkje rekk lenger enn behovet for unntak tilseier, dersom det blir teke inn ei opprekning i lova av dokument som ikkje skal vere omfatta av unntaket for organinterne dokument. Etter departementet sitt syn femner likevel opprekninga av slike dokument i forslaget frå utvalfleirtalet om nokre dokumenttypar der omsyna som grunngir unntaket for organinterne dokument, vil slå inn. Departementet går derfor inn for ei meir avgrensa opprekning enn utvalfleirtalet. I lovforslaget frå departementet er det presi-

sert at følgjande dokument ikkje skal vere omfatta av unntakshøvet for organinterne dokument:

- dokument eller del av dokument som inneheld den endelege avgjerda til organet i ei sak
- generelle retningslinjer for saksbehandlninga til organet
- føredrag til saker som blir behandla av Kongen i statsråd, etter at saka er avgjort
- presedenskort, men ikkje dersom kortet gjen-gir organinterne vurderingar.

Forslaget grip ikkje inn i kjernen til unntaket for organinterne dokument. Forslaget rører heller ikkje ved høvet til å gjere unntak for slike dokument etter dei andre unntaksreglane i lovforslaget.

Omsyna som grunn-gir unntakshøvet for organinterne dokument, vil i mange tilfelle ikkje slå til for dokument til den interne saksførebuinga som blir utveksla innanfor store organ. Denne problemstillinga blir behandla i høve til kommunar og fylkeskommunar i punkt 7.

Etter departementet sitt syn vil denne problemstillinga også vere aktuell i ein del statlege eller statleg tilknytte organ. Regelen om meirinnsyn vil i nokon grad kunne sikre at unntakshøvet for organinterne dokument ikkje blir brukt i fullt mon i store organ i tilfelle der omsyna bak unntaket ikkje gjer seg gjeldande. Eit viktig føremål med den nye lova er likevel å utforme reglane slik at dei blir enkle å praktisere, samtidig som unntakshøvet ikkje skal rekke lenger enn dei verkelege unntaksbehova tilseier. Departementet meiner at det derfor ikkje er tilstrekkeleg å falle tilbake på meirinnsynsregelen for å oppnå større openheit i store statlege og statleg tilknytte organ, men det bør i tillegg bli gitt reglar som fastset at bestemte dokument i slike organ ikkje skal vere omfatta av unntakshøvet for interne dokument. Spørsmålet om kva for organ og kva for dokument slike reglar skal gjelde, bør likevel utgreiast nærmare og bli sendt på høyring, blant anna slik at dei som dette kjem til å gjelde, får høve til å uttale seg før slike reglar blir fastsette. Departementet foreslår derfor i første omgang at lova får ein heimel som gir Kongen høve til å fastsette i forskrift at det ikkje skal kunne gjerast unntak etter unntaket for bestemte organinterne dokument i bestemte statlege eller statleg tilknytte organ. Det kan blant anna vere aktuelt å bruke denne forskriftsheimelen for dokument frå administrasjonen til styret i føretak etter helseføretakslova. Dette spørsmålet må likevel sjåast i samanheng med arbeidet i Helse- og omsorgsdepartementet med revisjon av helseføretakslova, særleg spørsmålet om eventuell lovfesting av opne styremøter. Det vil også vere aktuelt å bruke for-

skriftsheimelen for dokument frå administrasjonen til kollegial eining i universitet og høgskolar.

6.4.2 Interne dokument som blir innhenta utanfrå

Etter departementet sitt syn vil omsyna som grunn-gir høvet til å gjere unntak for organinterne dokument, ofte ikkje gjere seg gjeldande for dokument som kjem utanfrå til den interne saksførebuinga i eit organ. For dokument som kjem utanfrå, vil det såleis i hovudsak vere slik at dokumenta er gjennomarbeidde og endelege frå avsendaren si side. Sidan dokumenta kjem utanfrå, vil det normalt ikkje vere fare for at det kan reisast tvil om kva som er avgjerda eller synet til mottakaren i saka. Faren for at avgjerdsfridommen til mottakarorganet skal bli innskrenka, vil som oftast heller ikkje gjere seg gjeldande ut ifrå dei synspunkta andre organ eller personar gjer gjeldande i saka.

Departementet meiner på denne bakgrunn at utgangspunktet bør vere at det ikkje kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som blir innhenta utanfrå, aleine av den grunn at dokumentet er til bruk for den interne saksførebuinga hos mottakaren. Problemet med unntaka i § 5 andre ledd i gjeldande lov er at desse gir høve til å gjere unntak for dokument til den interne saksførebuinga som blir innhenta utanfrå, sjølv om omsyna som grunn-gir unntakshøvet, ikkje gjer seg gjeldande i det konkrete tilfellet. Dette blir rett nok i nokon grad bøtt på gjennom meirinnsynsregelen i offentleglova § 2 tredje ledd. Denne regelen inneber at forvaltninga, sjølv om det er høve til gjere unntak for eit dokument, skal vurdere om det likevel bør bli gitt heilt eller delvis innsyn i dokumentet. Meirinnsynsregelen inneber likevel ikkje at forvaltninga har plikt til å gi innsyn i eit dokument som er omfatta av unntakshøvet for interne dokument utanfrå. I praksis har ikkje meirinnsynsregelen på ein effektiv måte bøtt på at unntakshøvet etter gjeldande § 5 andre ledd ofte femner om tilfelle der det ikkje ligg føre nokon verkeleg grunn til å nekte innsyn.

Etter departementet sitt syn vil det vere ei betre løysing, både i høve til å oppnå auka innsyn og i høve til kva for administrative og økonomiske ulemper forvaltninga vil bli påført, å stramme inn på sjølv unntaksvilkåra for dokument til den interne saksførebuinga utanfrå enn å følgje forslaget frå utvalsfleirtalet om å innføre reglar om innsyn i faktiske opplysningar i slike dokument. Dersom høvet til å gjere unntak for slike dokument blir innsnevra, vil behovet for reglar om rett til innsyn i faktiske opplysningar bli mindre.

Departementet legg til grunn at ein regel om rett til innsyn i faktiske opplysningar vil vere arbeidskrevjande å praktisere. Fleire av høyringsinstansane har peikt på dette. Dette har også vore den avgjerande innvendinga ved tidligare vurderingar av om ein slik regel burde innførast. I mange tilfelle vil det også kunne setjast spørsmålsteikn ved kor verdifullt det vil vere å få innsyn berre i dei delane av eit dokument som inneheld faktiske opplysningar. Jamvel om utvalfleirtalet legg opp til at det skal gjelde nokon unntak frå retten til innsyn i faktiske opplysningar for å motverke at regelen skal føre til for store administrative ulemper, går departementet ut ifrå at forslaget vil dra med seg ikkje uvesentlege uheldige administrative verknader. På denne bakgrunnen har departementet komme til at det ikkje vil følgje opp forslaget om å innføre rett til innsyn i faktiske opplysningar i dokument for den interne saksførebuinga som blir innhenta utanfrå.

Departementet går i staden inn for at det skal vere eit vilkår for å gjere unntak for dokument som blir innhenta utanfrå, at innsyn vil skade dei interessene unntaka skal verne om («skadevilkår»). Hovudregelen vil da vere at slike dokument er underlagde innsynsrett dersom det ikkje er fare for skadeverknader i høve til desse interessene ved offentliggjerding. Eit slikt skadevilkår vil på ein mykje betre måte enn meirinnsynsregelen sikre at det berre blir gjort unntak når det verkeleg er behov for det. Når skadevilkåret blir teke inn som eit vilkår for unntak, vil dette i motsetnad til det som er situasjonen etter gjeldande rett, innebere at det ikkje vil vere rettsleg høve til å gjere unntak dersom interessene unntaket skal verne om, ikkje vil bli skadelidande dersom det blir gitt innsyn. Vurderinga etter meirinnsynsregelen høyrer derimot inn under forvaltninga sitt frie skjønn, det vil seie at forvaltninga ikkje har noka rettsleg plikt til å gi innsyn sjølv om omsyna bak unntaket ikkje gjer seg gjeldande i det konkrete tilfellet. Forslaget vil vidare sikre at det i stort mon blir gitt innsyn i faktiske opplysningar fordi det i mange tilfelle ikkje vil vere skadeverknader ved å gi innsyn i dokument som berre inneheld denne typen opplysningar.

I forslaget er skadevilkåret i unntaka for dokument som blir innhenta til bruk for saksførebuinga i eit overordna organ frå eit underordna organ og for dokument som er innhenta til bruk i eitt departement frå eit anna, formulert slik at det berre er høve til å gjere unntak dersom det er påkravd for å ivareta omsynet til forsvarlege interne avgjerdsprosessar. Dersom vilkåret er oppfylt, gjeld unntaks-

høvet heile dokumentet. Unntaket for innspel frå eksterne rådgivarar gjeld etter forslaget berre råd og vurderingar om korleis mottakarorganet bør stelle seg i ei sak. I tillegg er det berre høve til å gjere unntak dersom det er påkravd av omsyn til forsvarleg ivaretaking av organet eller det offentlege sine interesser i saka. Etter dette unntaket vil unntakshøvet som hovudregel berre gjelde dei delane av eit dokument som inneheld slike opplysningar.

I høve til alle unntaka for dokument som blir innhenta utanfrå, har departementet følgd opp forslaget frå utvalfleirtalet om å presisere at det er eit vilkår for å gjere unntak for slike dokument at dei er innhenta av mottakaren. Dette er ei presisering av gjeldande rett som klargjer at det ikkje kan gjerast unntak for innspel som blir sende av eiga drift frå underordna organ, eit anna departement eller frå andre eksterne rådgivarar.

På same måten som etter gjeldande rett omfattar unntaket etter forslaget også dokument som gjeld innhenting av dokument frå underordna organ, andre departement eller eksterne rådgivarar. Det er også presisert at unntakshøvet også gjeld for innkallingar til og referat frå møte mellom overordna og underordna organ, mellom departement og mellom eit organ og eksterne rådgivarar. I gjeldande lov er ikkje dette uttrykkeleg regulert, men det er likevel lagt til grunn at også slike dokument er omfatta av unntakshøvet.

Dokument som blir innhenta som ledd i ei allmenn høyring i ei sak, vil på same måten som etter gjeldande lov ikkje vere omfatta av unntakshøvet for dokument som blir innhenta utanfrå. Departementet har her følgd opp forslaget frå utvalfleirtalet, slik at dette ikkje berre vil gjelde ved allmenn høyring av generelle saker, men også for innspel i samband med at enkeltsaker blir sende på allmenn høyring.

6.4.3 Andre spørsmål

Departementet er einig med utvalet i at det ikkje bør innførast unntak for dokument som blir innhenta utanfrå i andre høve enn dei som er omfatta av forslaga i punkt 6.4.2.

Departementet kan ikkje sjå at det ligg føre noko behov for ein generell regel som som gir høve til å gjere unntak for elles interne dokument i tilfelle der dei blir oversende andre organ berre til orientering, og har derfor ikkje følgd opp forslaget frå utvalet om dette. Departementet viser elles til merknadene til § 14 når det gjeld organinterne dokument.

7 Unntak for interne dokument i kommunane og fylkeskommunane

7.1 Gjeldande rett

Etter gjeldande rett skal kommunen i utgangspunktet reknast som eitt organ i høve til offentleglova. Det same gjeld for fylkeskommunen. Dette inneber at det som hovudregel kan gjerast unntak for korrespondanse innan kommunen eller fylkeskommunen etter offentleglova § 5 første ledd dersom korrespondansen er eit ledd i den interne saksførebuinga i kommunen eller fylkeskommunen. Frå denne hovudregelen gjeld det nokre unntak.

Særlovsorgan, det vil seie organ som er oppretta i medhald av ei anna lov enn kommunelova, blir rekna som sjølvstendige organ i høve til offentleglova. Dette gjeld f.eks. det faste utvalet for plan saker i kommunen, sjå plan- og bygningslova 14. juni 1985 nr. 77 § 9–1 andre punktum. Administrasjonen til eit særlovsorgan blir rekna som ein del av særlovsorganet. Dei særlovsorganana som finst i dag har likevel ikkje lenger nokon eigen administrasjon, men er knytte til den samla administrasjonen i kommunen. Det vil seie at det må skiljast mellom dokument som administrasjonen utarbeider som ledd i arbeidet for særlovsorganet, og andre dokument. Dokument som administrasjonen ikkje har utarbeidd for særlovsorganet, men som administrasjonen likevel sender over til særlovsorganet, kan det ikkje nektast innsyn i etter § 5 første ledd.

Også kommunale føretak etter kommunelova kapittel 11 må reknast som eigne organ. Det same gjeld kontrollutvalet og revisjonen til kommunen, jf. kommunelova § 60, i høve til den kommunale forvaltninga. Etter gjeldande rett er det derimot tvilsamt om kontrollutvalet og revisjonen kan reknast som sjølvstendige organ i høve til kvarandre.

Klageinstansar kan ikkje reknast som same organ som underinstansen ved behandling av klagesaker. Det følgjer av forvaltningslova § 28 andre ledd at fylkestinget eller kommunestyret eller ei særskild klagenemnd som desse har oppretta, er klageinstans for vedtak som er gjorde andre stader i fylkeskommunen eller kommunen, dersom ikkje anna følgjer av særlovgivinga. I høve til offentleglova blir følgjeleg fylkestinget/kommunestyret

eller klagenemnda rekna som eit anna organ enn førsteinstansen ved behandlinga av klagesaker. Dokument som blir utarbeidd av førsteinstansen i samband med klagesaka, må dessutan reknast som saksforslag som det etter § 5 tredje ledd ikkje er høve til å nekte innsyn i.

Eit anna unntak er offentleglova § 5 tredje ledd der det blir slått fast at det ikkje kan gjerast unntak etter offentleglova § 5 første og andre ledd for saksforslag med vedlegg som blir gitt til eit kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalt organ.

Det vil heller ikkje vere høve til å gjere unntak etter offentleglova § 5 første ledd for dokument som gjeld saker der ei eining innan kommunen søker om eit nødvendig løyve frå ei anna eining i kommunen, f.eks. i tilfelle der skoleetaten søker plan- og bygningsetaten om byggjeløyve for å bygge ein ny skole.

7.2 Forslaga frå utvalet

Utvalet var einig om at det ikkje bør gjelde forskjellige reglar om innsyn avhengig av storleiken til kommunen. Dette utgangspunktet burde likevel ikkje hindre at reglar som i utgangspunktet er nøytrale, gir forskjellige utslag i små og store kommunar. Utvalet la vidare til grunn at det er eit godt grunnleggjande behov for unntak for den interne saksførebuinga i den kommunale forvaltninga, men at det er store skilnader samanlikna med statlege organ som gjer at dokumentutveksling innan kommunen i ein del tilfelle ikkje vil ha karakter av intern saksførebuing. Utvalet viste elles til at reglane om dokument som går frå administrasjonen til folkevalde organ i kommunane, vart endra i 2000, og gjekk ikkje nærmare inn på dette spørsmålet.

Når det gjaldt forslag til løysingar, delte utvalet seg i fire fraksjonar. Fleirtalet foreslo ei løysing som byggjer på ei organisatorisk oppdeling av kommunen. Dette inneber at kommunen i høve til unntaket for organinterne dokument i offentleglova skal sjåast som fleire einingar som blir rekna som eigne organ. Eit første mindretal viste til forslaget om at det i unntaket for organinterne dokument skal takast inn ei liste over dokumenttypar

som ikkje skal vere omfatta av unntaket, sjå punkt 6.2. Mindretalet meinte at ei tilsvarande løysing burde leggjast til grunn i høve til kommunane, men slik at lista over dokument som ikkje skal vere omfatta av unntakshøvet for organinterne dokument, vart forlengd med nokre typar dokument som blir utveksla innan kommunar. Eit anna mindretal foreslo ei løysing der unntakshøvet for organinterne dokument i kommunane blir regulert gjennom ein regel som gir Kongen fullmakt til å fastsetje at dokument som blir utveksla mellom særskilde forvaltningsledd i komplekse organ, skal avgjerast etter føresegnene om unntak mellom overordna og underordna organ. Samtidig foreslo dette mindretalet at ei liste over dokumenttypar i kommunar og fylkeskommunar som ikkje skal vere omfatta av unntaket for organinterne dokument, skal takast inn i lova. Eit tredje mindretal ville i det heile ikkje byggje unntakshøvet på organisatoriske element, men berre på innhaldet i og funksjonen til dokumenta.

7.3 Høyringa

Eit fleirtal av dei høyringsinstansane som har uttalt seg om dette, går mot eller er kritisk til forslaget frå utvalsfleirtalet om ei organisatorisk oppdeling av kommunane og fylkeskommunane i høve til offentliglova. Dette gjeld *Kultur- og kyrkjedepartementet, Aremark kommune, Askim kommune, Bærum kommune, Bømlo kommune, Eidsberg kommune, Hobøl kommune, Hof kommune, Holmestrand kommune, Klæbu kommune, Lillesand kommune, Marker kommune, Melhus kommune, Narvik kommune, Nøtterøy kommune, Oslo kommune, Rakkestad kommune, Re kommune, Rendalen kommune, Rømskog kommune, Sarpsborg kommune, Sandefjord kommune, Skiptvet kommune, Spydeberg kommune, Stokke kommune, Trøgstad kommune, Øvre Eiker kommune, Akershus fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune, Sogn og Fjordane fylkeskommune, Forbrukarrådet, LO og Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon.*

I fellesfråsegn frå *kommunane i Indre Østfold (Aremark, Askim, Eidsberg, Hobøl, Marker, Rakkestad, Rømskog, Spydeberg, Skiptvet og Trøgstad)* blir det uttalt:

«Interne dokumenter i kommunen har generelt liten interesse for omverdenen. Det dreier seg i stor grad om intern rapportering og innhenting av informasjon og opplysninger i forbindelse med forberedelse av saker til politisk behandling. Dokumenter som i stor grad vil kunne unntas etter forslaget § 16 nr. 3. Unntakshjem-

melen er skjønnsmessig og vid, og vil ventelig benyttes i stor grad. Innsyn på dette stadiet vil skape stor grad av uklarhet og usikkerhet.

Alternativet til å unnta dokumenter/notater internt mellom kommunale virksomhetsområder, vil kunne tenkes å bli oftere møtevirksomhet, telefonkontakt osv. Dette vil igjen ha ineffektivitet som resultat.»

Bømlo kommune uttaler:

«I klartekst inneber dette at brev- og dokumentutveksling mellom kommunen sin sentrale administrasjon og dei kommunale verksemdene (skular, institusjonar m.v.) vil vera offentlig. Det same gjeld dokument mellom dei ulike verksemdene.

Reint praktisk vil dette neppe få særleg negative konsekvensar, og ein del viktige dokument vil i alle tilfelle kunna haldast unna offentlig innsyn med heimel i andre unntaksreglar.

Prinsipielt bør likevel ikkje ein slik paragraf kunna akseptast av kommunane. Innhaldet bryt fundamentalt med tre av hovudprinsippa i kommunelova:

- a) Kommunen er ein organisasjon.
- b) Rådmannen er leiar av heile organisasjonen og overordna alle andre kommunale arbeidstakarar.
- c) Kommunestyret avgjer, innafor svært vide rammer, korleis kommunen skal organiserast.

Ønskjer lovgjevar at interne kommunale dokument skal opnast for offentlig innsyn (og det kan i og for seg vera eit par gode grunnar for det), så må det i tilfelle gjerast på ein annan måte enn å riva ned fleire av bærebjelkane i kommunelova sine reglar om kommunal organisering.»

Narvik kommune uttaler:

«Narvik kommune er mer tvilende til om forslaget fra flertallet i utvalget knyttet til dokumentoffentlighet i kommunen, er en egnet måte å regulere økt innsyn i kommuneforvaltningen på. At organbegrepet bør nyanseres for å fremme økt offentlighet i kommune er utvilsomt. Flertallets forslag derimot, virker bare mer byråkratiserende. Dette begrunnes med at organisasjonen må gjennomgås for å definere de enkelte enhetene, samt at det legges opp til en overordnet kontroll. Det er foreslått at den organisatoriske definisjonen skal gjøres som en lokal forskrift som skal godkjennes av departementet. Narvik kommune kan ikke se at dette er i tråd med det lokale selvstyre. Det bør ikke legges opp til en lovendring som kan medføre at kommunene vil velge organisatoriske grep for å forhindre økt offentlighet. Organisatoriske endringer må fremdeles være motivert av

andre årsaker enn som en følge av en endring i offentlighetsloven. Det er videre uklart hvordan unntaket for underordnede organ skal oppfattes i denne sammenhengen, hvor kommunen skal organiseres i «enheter».

Videre er det uklart hvordan unntaket for dokument som følge av administrasjonssjefens ledelsesansvar skal forstås. Narvik kommune ser at dette kan gi rom for mange tolkninger og at praktiseringen kan bli uklar.

Oppsummert fremstår flertallets forslag på dette punkt som uhensiktsmessig, unødig byråkratiserende og i strid med det lokale selvstyre.»

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon uttaler:

«Flertallets forslag har også lovteknisk en rekke svakheter. Avgrensningen av de såkalte enheter vil være problematisk. De største problemene med dette vil imidlertid kunne bli løst ved at kommunestyret gir en forskrift. Større blir problemene med å skille ut dokumenter som ikke er ledd i administrasjonssjefens generelle ledelsesansvar, og finne ut når deler av administrasjonen er særlige rådgivere for andre deler og når den ikke er det.

Tilbakemeldinger fra en rekke kommuner indikerer at det ikke er mulig for disse å forstå hva flertallets forslag til § 16, som er skrevet spesielt tilpasset kommunens administrasjon, går ut på. KS vil derfor på det sterkeste advare mot å gi en slik regel og vil påpeke at det vil kunne virke inn på både effektiviteten og saksbehandlingen i administrasjonen at en så uklar regel eventuelt kan gi grunnlag for innsyn. KS uttalte allerede under høringen i forkant av lovendringene som fulgte behandlingen av offentlighetsmeldingen, at en klar og utvetydig lov var et helt sentralt element i den kommende lovrevisjonen.

Mye av begrunnelsen for den endring som flertallet foreslår synes å bygge på et ønske om å gjenopprette den måten styrings- og ansvarsforholdene var i forkant av kommuneloven av 1992, der det på det administrative nivå var flere aktører med motstridende interesser som kjempet for sine særinteresser uten at det fant sted noen helhetsvurdering. Det er grunn til å peke på at den reformen som den gang tvang seg frem, la som en helt sentral forutsetning at det ikke er samfunnsøkonomisk forsvarlig å foreta prioriteringer på politisk nivå uten å få et helhetlig forslag fra en ledelse med ansvar for helheten.

Kommunelovutvalget uttalte i den forbindelse: «Administrasjonen spiller en viktig og sentral rolle i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning. Effektiviteten og kvaliteten

av det arbeid som utføres i kommunene/fylkeskommunene er helt avhengig av at de har en administrasjon som fungerer tilfredsstillende. Administrasjonen har også en viktig oppgave som tilrettelegger for premissene for de politiske avgjørelser. Det er i denne sammenheng av største betydning at administrasjonen blir ledet på den best mulige måte, og at forholdene legger til rette for det. Koordinering, klare kommandolinjer og klare ansvarsforhold er sentrale stikkord i denne forbindelse. Det bør derfor legges opp til et enhetlig ledelsessystem på tvers av sektorene, også hvor særlovgivning kommer inn i bildet, slik at administrasjonen kan fungere som en enhet under en felles ledelse.» NOU 1990: 13, side 136.

KS mener at en viss kontroll med informasjonen om hvilke vurderinger som foretas i en administrasjon, er en nødvendig forutsetning for å opptre slik som kommunelovutvalget og senere Regjering og Storting har forutsatt.»

Fleire av høyringsinstansane som er ueinige i forslaget frå fleirtalet støttar i staden forslaget til det mindretalet som gjekk inn for å fastsetje reglar om at nokre dokumenttypar som blir utveksla innanfor kommunar og fylkeskommunar, ikkje skal vere omfatta av unntakshøvet for organinterne dokument. Dette gjeld *Bømlo kommune, Klæbu kommune, Narvik kommune, Oslo kommune, Sarpsborg kommune, Øvre Eiker kommune, Akershus fylkeskommune, Sogn og Fjordane fylkeskommune* og *Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon*.

På den andre side støttar *Utlendingsdirektoratet, Riksarkivaren, Fylkesmannen i Hedmark, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Vest-Agder, Alta kommune, Hole kommune, Larvik kommune, Mandal kommune, Time kommune, Vestfold fylkeskommune, Kommunikasjonsforeningen og Utdanningsgruppenes hovudorganisasjon* forslaget frå utvalsfleirtalet om oppdeling av kommunane og fylkeskommunane i fleire einingar i høve til offentleglova.

Fylkesmannen i Hedmark uttaler:

«Fylkesmannen er prinsipielt enig i at kommunene deles opp i enheter i forhold til offentlighetsloven. Et problem her er at det er store forskjeller mellom kommunene mht organisering, i tillegg til at det selvsagt vil være store ulikheter mellom store og små kommuner. Vi anser det derfor viktig at man søker å trekke klare grenser for hva som skal regnes som en enhet. Langt på vei mener vi utvalget har lyktes i så måte. Vi bemerker likevel at man kan unngå en del skjønsmessige vurderinger, dersom det trekkes entydige grenser. Et eksempel

kan være at alle skoler – uavhengig av størrelse – skal regnes som en egen enhet.»

Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttaler:

«Fylkesmannen erfarer fra klagesaksbehandlingen at det er stor interesse for innsyn i kommunale dokumenter. Det er ønskelig med økt adgang til innsyn i kommunal forvaltning. Pr. i dag har vi en mengde saker der kommunene påberoper seg internt saksdokument som avslagshjemmel, og der fylkesmannen selv må foreta de manglende meroffentlighetsvurderinger i klageomgangen. Etter lovforslaget vil det være kommunen som må forankre avslaget på innsyn i en unntaksbestemmelse og begrunne dette. Dette innebærer at den som begjærer innsyn slipper å måtte argumentere for meroffentlighet i forhold til et dokument vedkommende ikke har sett. Fylkesmannen slutter seg til forslaget.»

Hole kommune uttaler:

«Kommunestyret vurderer de framlagte endringer av offentlighetsloven som meget positive, og opplever at endringene er helt i samsvar med den praktiseringen av utvidet offentlighet som Hole kommune gjennom flere år har gjort seg til talsperson for.»

Kommunikasjonsforeningen uttaler:

«Kommunikasjonsforeningen støtter flertallets forslag til en ny § 16, og mener de gir en fornuftig begrensning av kommuneforvaltningens unntaksadgang når det gjelder interne dokumenter.»

Oslo kommune og *Forbrukarrådet*, som går imot forslaget frå fleirtalet om oppdeling av kommunar og fylkeskommunar i høve til offentleglova, stiller seg likevel positive til ideen om at kommunen ikkje som hovedregel bør sjåast på som eitt organ. *Oslo kommune* uttaler:

«Oslo kommune vil imidlertid tilføye at en lovendring i tråd med mindretallsforslaget fra Hansen og Hauger neppe vil ha særlig praktisk betydning for Oslo kommune. Riktignok har den tradisjonelle oppfatning vært at den kommunale administrasjon som hovedregel skal ansees som ett organ. Dette har også vært den herskende oppfatning i forhold til Oslo kommune. Dette til tross for at Oslo kommunes administrasjon består av ca. 60 virksomheter som naturlig vil falle inn under den alminnelige definisjonen av et organ, slik begrepet er anvendt i forhold til statsforvaltningen.

Oslo bystyre har vedtatt et regelverk som innebærer at de enkelte virksomheter i Oslo kommune i praksis ansees som egne organer i

relasjon til offentlighetsloven. Det vises til vedlagte regelverk. Hovedregelen etter «Regler for offentlighet i Oslo kommune» er at selv om en har fastholdt at kommunen er et organ, så skal meroffentlighetsbestemmelsen praktiseres slik at det normalt skal være innsyn i interne dokumenter som er utarbeidet for den interne saksforberedelse og som utveksles mellom virksomhetene i kommunen, se Oslo kommunes reglement for offentlighet punkt 5.2.»

Ein del høyringsinstansar støttar også forslaget frå det mindretallet som ikkje ønskjer at lova skal innehalde unntaksreglar som er baserte på organisatoriske kriterium, men at unntaka i lova berre skal byggje på innhaldet og funksjonen til dokumenta. Dette gjeld *Grong kommune*, *Høylandet kommune*, *Lierne kommune*, *Rørvik kommune*, *Norges Vel forbund*, *Norsk Presseforbund*, *Norsk Redaktørforening* og *Norsk Journalistlag*.

Norsk Presseforbund uttaler:

«Sterke reelle hensyn tilsier etter vår mening at mindretallet Nils E. Øy sitt prinsipale forslag om å avskaffe en unntaksregel for dokumenter opprettet eller innhentet til bruk for et organs egen saksforberedelse, er den beste løsningen på dagens problem omkring praktiseringen av gjeldende offentlighetslov § 5.

For det første vil hans innholdsbaserte utkast i §§ 15–17 og 22–30 dekke de legitime unntaksbehovene på en langt mer presis måte enn resten av lovutvalgets forslag.

For det andre vil etter vår oppfatning bare hans forslag være i tråd med departementets eget forslag til ny Grunnloven § 100 femte ledd i St.meld. nr. 26 (2003–2004). Når resten av lovutvalget foreslår å legge vekt på organisatoriske kriterier for å begrense innsynsretten, kan vi vanskelig se at dette kan forsvares i forhold til grunnlovsforslaget om at bare «tungtveiende Grunde» kan forsvare inngrep i åpenhetsprinsippet. Et slikt strengt, materielt vilkår foreskriver et høyere innholdsmessig presisjonsnivå.

For det tredje vil Øys forslag her være i samsvar med rettssystemet i Sverige og Finland.»

Dersom det blir gitt reglar som inneber at kommunane skal sjåast på som fleire organ i høve til offentleglova, går *Byrådet i Bergen* og *Oslo kommune* inn for at det skal bli høve til å unnata saksførebuande korrespondanse mellom kommunerådsavdelingar i parlamentarisk styrte kommunar. *Oslo kommune* uttaler:

«Oslo kommune mener at de samme hensyn som utvalget anfører for et absolutt unntak i forhold til regjeringen og departementene gjør seg gjeldende for parlamentarisk styrte kom-

muner. Dette har blant annet sammenheng med at byrådet utad og «konstitusjonelt» har behov for å kunne stå samlet bak beslutninger og at byrådet dessuten er leder av den samlede kommunale administrasjon (slik rådmannen er det i den klassiske kommunen). Derfor er det i et kommunalt parlamentarisk system behov for å kunne unnta dokumenter som er et ledd i den politiske avklaringen under saksforberedelsen, typisk byrådsnotater og utkast til byrådsaker.

Byrådet har som et politisk kollegium behov for å kunne drøfte politiske spørsmål i fortrolighet, og sentraladministrasjonen er i denne sammenheng sekretariat for byrådene. Dersom byrådet og byrådsavdelingene (kommunens sentraladministrasjon) ikke vil bli ansett som ett organ i relasjon til § 15, subsidiært en «enhet» etter flertallets utkast § 16 annet ledd, vil Oslo kommune foreslå at § 18 får tilsvarende anvendelse for parlamentarisk styrte kommuner.

Det vises til regelen som er vedtatt av Oslo bystyre og som er gjort gjeldende for Oslo kommune, se Oslo kommunes reglement for offentlighet punkt 5.3 (vedlagt).

Basert på ovennevnte vil Oslo kommune subsidiært foreslå at innholdet i flertallets utkast til § 18 blir gjort gjeldende for parlamentarisk styrte kommuner.»

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon meiner at det bør gjelde reglar om utsett innsyn for dokument som blir utveksla mellom kontrollutval og revisjon på den eine sida og resten av kommunen på den andre sida:

«Som angitt over, er KS i utgangspunktet innstilt på at det skal være offentlighet for dokumenter som går mellom kontrollutvalg/revisjon og kommunen for øvrig. Imidlertid er det grunn til å dra erfaring fra de øvrige saker der slike kontrollinstanser undersøker om det foreligger kritikkverdige forhold. Dette vil ofte skje ved en henvendelse til administrasjonen med en beskrivelse av et mulig kritikkverdig forhold, med muligheter for innspill fra administrasjonen ikke minst av korrigerende karakter. I en del tilfeller vil slike saker bygge på misforståelser og uklarheter som ryddes av veien i og med administrasjonens redegjørelse. Erfaring tilsier at saken ikke bør bli underlagt offentlighet før begge sider av saken er opplyst, og at offentlighet da først bør finne sted etter at administrasjonen har fått muligheter til å svare. Dette gir ikke mindre offentlighet om saken, bare bedre opplysning av den og bør derfor være i tråd med offentlighetsprinsippets formål.»

7.4 Departementet sitt syn

7.4.1 Innleiing

Det er ein viktig føresetnad for at det representative folkestyret i kommunar og fylkeskommunar skal fungere på ein tilfredsstillande måte at innbyggjarane tek aktivt del i dette. Slik deltaking er avhengig av at informasjon om verksemda i kommunar og fylkeskommunar er tilgjengeleg. At ålmenta har rett til innsyn i dokumenta til kommunale organ er ein viktig føresetnad for å sikre borgarane slik informasjon. Etter synet til departementet bør derfor retten til dokumentinnsyn i kommunane og fylkeskommunane vere minst like stor som retten til innsyn i dokumenta til statlege forvaltningsorgan. Departementet er på denne bakgrunnen einig med offentleglovutvalet og eit klart fleirtal av høyringsinstansane i at det er behov for endringar som fører til større rett til innsyn i kommunar og fylkeskommunar. Departementet er også einig med utvalet i at problemet etter gjeldande rett knyter seg til at kommunar og fylkeskommunar som hovudregel skal reknast som eitt organ i høve til offentleglova.

Eit anna viktig mål som departementet har lagt til grunn når det skal bli gitt nye reglar, er at reglane blir utforma slik at dei blir enkle å praktisere. Dette vil både leggje til rette for at dei administrative byrdene blir avgrensa, og sikre riktige avgjerder.

7.4.2 Tilfelle der unntaka for interne dokument ikkje bør gjelde

Departementet er einig med utvalet i at dei unntaka frå hovudregelen som er lagde til grunn etter gjeldande rett, bør synleggjerast i lova. Departementet er vidare einig i at det også for nokre andre dokument bør presiserast at unntaket for organinterne dokument ikkje gjeld der omsyna som grunn gir unntaket, ikkje gjer seg gjeldande. Samtidig ønskjer departementet å vidareføre regelen om at det ikkje skal vere høve til å gjere unntak for saksforslag med vedlegg til folkevalde etter unntaka for interne dokument.

Departementet går inn for at det skal fastsetjast i lova at unntaket for organinterne dokument ikkje skal gjelde for saksforslag med vedlegg til eit kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalt organ, sakliste til møte i folkevalde organ i kommunar og fylkeskommunar, dokument frå eller til kommunale og fylkeskommunale kontrollutval, revisjonsorgan og klagenemnder og dokument i saker der ei eining i kommunen opptre som ekstern part i

høve til ei anna eining i kommunen. For slike dokument bør heller ikkje unntaka for interne dokument som blir innhenta utanfrå gjelde. I ingen av desse tilfella er det behov for generelle unntak fordi eit dokument er meint til bruk for den interne saksførebuinga.

Etter forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om kontrollutval i kommunar og fylkeskommunar § 20 står sekretariatet for kontrollutvalet i ei særstilling. Kontrollutvalet skal etter denne føresegna ha eit eige sekretariat som skal vere uavhengig av administrasjonen til kommunen. Departementet meiner derfor at det bør kunne gjerast unntak for dokument som blir utveksla mellom sekretariatet og kontrollutvalet etter unntaket for organinterne dokument.

Etter gjeldande rett er det ikkje høve til å utsetje tidspunktet for innsyn i korrespondanse mellom kontrollutvalet og revisjonen på den eine sida og den kommunale administrasjonen på den andre sida. Departementet kan ikkje sjå at det er tilstrekkelege grunnar til å foreslå endringar på dette punktet.

Forslaga ovanfor inneber berre at unntaka for interne dokument ikkje gjeld. Det rører ikkje ved høvet til å gjere unntak etter dei andre unntaksreglane i lovutkastet.

7.4.3 Tilfelle der unntaket for organinterne dokument ikkje bør gjelde

For dokument frå eller til eit kommunalt føretak etter kommunelova kapittel 11 og frå eller til eit kommunalt særlovsorgan går departementet inn for at unntaket for organinterne dokument ikkje bør gjelde. I den utstrekning det blir innhenta dokument frå slike einingar til bruk for den interne saksførebuinga i ei kommunal eining som må reknast som overordna, bør det framleis kunne gjerast unntak for slike dokument i medhald av regelen om dokument som blir innhenta frå underordna organ. Det same gjeld dersom andre einingar i kommunen innhentiar råd og vurderingar frå kommunale føretak og særlovsorgan om korleis mottakaren bør stille seg i ei sak. Like eins bør dei andre unntaka i lova framleis gjelde for slike dokument.

Også utanfor desse tilfella meiner departementet at det ikkje alltid bør vere høve til å gjere unntak for all korrespondanse som er meint til bruk for den interne saksførebuinga i kommunen. Alle fraksjonane i offentleglovutvalet var også av den oppfatning at det er behov for å fråvike utgangspunktet om at kommunen skal sjåast på som eitt organ i andre tilfelle enn dei som er nemnde ovanfor, men dei delte

seg når dei kom til løysingane og i spørsmålet om kor langt ein skal gå i å gi auka innsyn.

Departementet meiner i likskap med tre av fraksjonane i utvalet at den beste løysinga vil vere å peike ut visse einingar i kommunane som i høve til unntaket for organinterne dokument skal reknast som eigne organ. Samtidig er det viktig at reglane er enkle å praktisere. Dette taler mot løysinga til utvalsfleirtalet der avgjerda om kva for einingar i kommunen som skal behandlast som eigne organ, skal skje på grunnlag av ei brei vurdering der fleire moment inngår.

Etter vurderinga til departementet bør det avgjerande for om ei eining skal reknast som eit eige organ i denne samanhengen, vere om eininga har sjølvstendig avgjerdsrett på eit eller fleire område. For at reglane skal bli enkle å praktisere, meiner departementet at dette bør vere det einaste avgrensingskriteriet, og at regelen bør vere slik at unntaket for organinterne dokument ikkje bør gjelde for dokument frå eller til ei kommunal eining på område der eininga har sjølvstendig avgjerdsrett. Dokument i generelle saker som er sentraliserte, f.eks. plan-, budsjett-, rekneskaps- og tilsetjingssaker, vil følgje dei vanlege reglane om organinterne dokument. I små kommunar kan det vere slik at inga avgjerdsmyndigheit er delegert, og da vil ikkje forslaget få noko å seie.

I visse tilfelle vil det vere behov for fortrulegheit sjølv om det dreiar seg om korrespondanse mellom administrasjonssjefen og ei eining om saker der eininga har sjølvstendig avgjerdsrett og det ikkje kan gjerast unntak for korrespondansen etter unntaka for interne dokument som blir innhenta utanfrå eller etter dei andre unntaka i lova.

Det er særleg to typar tilfelle der dette vil gjere seg gjeldande. Det første er der administrasjonssjefen i kraft av si myndigheit etter kommunelova § 23 nr. 2 andre punktum finn grunn til å gjennomføre kontrolltiltak overfor ei eining. Det andre tilfellet er der ei eining legg fram utkast til vedtak eller innstillingar før det blir gjort vedtak, eller før innstillinga blir lagd fram for eit folkevalt organ. I lovutkastet frå departementet er det presisert at unntaket for organinterne dokument gjeld i desse to tilfella.

Departementet foreslår derimot ikkje noko unntak for saksførebuande korrespondanse mellom kommunerådsavdelingar i kommunar som har innført kommunal parlamentarisme tilsvarande det som gjeld mellom departementa. Alt etter gjeldande rett er det slik at saksforslag frå den enkelte kommuneråden til kommunerådet følgjer regelen om at saksforslag ikkje er omfatta av unntakshøvet for organinterne dokument. Etter departementet

sitt syn har ikkje erfaringane med denne ordninga vist at det er behov for å innføre særlege unntak for parlamentarisk styrte kommunar. Forslaget vil i høve til kommunar som har innført parlamentarisme innebære at korrespondanse mellom kommunerådsavdelingane ikkje vil vere omfatta av

unntaket for organinterne dokument innanfor område der det enkelte rådsmedlem har fått tildelt avgjerdsrett. På område der det enkelte rådsmedlem ikkje har fått tildelt avgjerdsrett vil derimot unntaket for organinterne dokument gjelde.

8 Unntak for å vareta Noregs utanrikspolitiske interesser mv.

8.1 Gjeldande rett

Offentleglova § 6 første ledd nr. 1 gir forvaltninga høve til å unnata dokument frå innsyn dersom dei inneheld opplysningar som om dei blir kjende, ville kunne skade tryggleiken til riket, forsvaret av landet eller tilhøvet til framande makter eller internasjonale organisasjonar. Tre vilkår må vere oppfylte for at det skal kunne gjerast unntak for eit dokument etter § 6 første ledd nr. 1:

- Opplysningane som dokumentet inneheld, må ikkje vere kjende frå før
- Opplysningane må vere av ein slik art at dei vil kunne føre til skadeverknader ved offentliggjerjing
- Skadeverknadene må gjelde forholdet til framande makter eller internasjonale organisasjonar eller tryggleiken til riket eller forsvaret av landet.

Vilkåret om at innhaldet i dokumentet ikkje må vere kjent frå før, inneber at det ikkje kan gjerast unntak for eit dokument dersom det berre inneheld opplysningar som er allment kjende eller tilgjengelege andre stader – det vere seg i Noreg eller i utlandet.

Dersom opplysningane berre ligg føre i form av rykte utan at det underliggjande dokumentet er vorte kjent, kan dei ikkje reknast for å vere «kjent» frå før, og det kan ikkje gjerast unntak for eit dokument der dei inngår etter § 6 første ledd nr. 1. Dersom eit dokument er utlevert på bakgrunn av ein feil eller ein lekkasje, vil dokumentet likevel kunne reknast som kjent dersom opplysningane er vortne spreidd for eksempel ved omtale i media. Det avgjerande er ikkje korleis opplysningane er vortne kjende, men kva spreiding dei har fått.

Det andre vilkåret for unntak er at opplysningane må vere av ein slik art at dei vil kunne føre til skadeverknader ved offentliggjerjing. I praksis er det lagt til grunn at det blir kravd at det må liggje føre eit visst minimum av fare for ein reell og nokonlunde handfast skade, og at skaden må ha eit visst omfang.

Sidan mange andre land og internasjonale organisasjonar har eit meir restriktivt syn enn Noreg når det gjeld innsyn, må ein ved skadevurderinga

leggje vekt på korleis andre statar eller internasjonale organisasjonar vil oppfatte det dersom det blir gitt innsyn i eit dokument. Det vil kunne avhenge ikkje berre av det konkrete innhaldet i dokumentet, men også av andre tilhøve, for eksempel om plikt til hemmelegald er fastsett i traktat, organisasjonsvedtak, eller følgjer av internasjonal kutyme eller klart blir forventa av internasjonale organisasjonar eller andre involverte land. Dersom norske myndigheiter er folkerettsleg forplikta til ikkje å gi innsyn i eit dokument, vil § 6 første ledd nr. 1 som hovudregel gi høve til å unnata dokumentet frå innsyn. Ei slik rettsleg plikt kan følgje av traktat eller internasjonal kutyme. Det avgjerande for om det kan bli gitt innsyn eller ikkje, vil vere kva reell skadeverknad ei offentliggjerjing vil kunne få, ikkje om det vil vere eit brot på ei folkerettsleg plikt å gi innsyn. Vilkåret «ville kunne skade» vil som regel også vere oppfylt dersom dokumentet er motteke frå ein annan stat eller ein internasjonal organisasjon under ein klar føresetnad om at dokumentet skal haldast hemmeleg.

Paragraf 6 første ledd nr. 1 gir også heimel til å gjere unntak frå innsyn for å sikre dei einsidige utanrikspolitiske interessene våre. Dette vil vere aktuelt for dokument som inneheld opplysningar om norske forhandlingsposisjonar (som ikkje er gjorde kjende for forhandlingsmotpartane), rettsposisjonar og forhandlingsstrategiar i internasjonale forhandlingar, særleg før forhandlingane er avslutta. Sjølv om det ikkje vil skade Noregs einsidige interesser, kan det gjerast unntak for dokument som inneheld slike opplysningar, dersom det ligg føre klare føresetnader mellom deltakarane i forhandlingane om at posisjonane skal haldast hemmelege.

Det tredje vilkåret er at skadeverknadene må gjelde tilhøvet til framande makter internasjonale organisasjonar, tryggleiken til riket eller forsvaret av landet. Skadeverknader som berre knyter seg til interne tilhøve i Noreg, for eksempel at regjeringa kan bli utsett for kritikk frå opposisjonen eller liknande for standpunkt ho har innteke i internasjonale forhandlingar, gir ikkje høve til å unnata eit dokument etter § 6 første ledd nr. 1.

«Internasjonale organisasjonar» tek i første rekkje sikte på mellomstatlege og overnasjonale

organisasjonar, for eksempel FN (med underliggjande organ), Europarådet, Nordisk Ministerråd, OSSE, NATO, VEU, OECD, WTO, EU, EFTA og EØS.

Det skal her som elles skje ei konkret vurdering av om dei tre vilkåra er oppfylte før eit krav om innsyn blir avslått. I denne samanhengen har forvaltninga ei viss undersøkingsplikt. God forvaltningsskikk kan tilseie at forvaltninga i tvilstilfelle tek kontakt med framande makter og internasjonale organisasjonar for å høyre korleis dei vil stille seg til at det blir gitt innsyn. God forvaltningsskikk tilseier også at forvaltninga etter situasjonen kan ha plikt til å undersøkje om opplysningane i dokumentet er offentlig kjende eller allment tilgjengelege i andre land.

Alternativa i offentleglova § 6 nr. 1 om tryggleiken til riket eller forsvaret av landet har som formål å verne om sjølvstendet for riket, tryggleiken og andre vitale nasjonale tryggleiksinteresser. Desse omsyna kan også gi grunnlag for å gradere informasjon etter tryggleikslova § 11. Gradert informasjon er det teieplikt for etter tryggleikslova § 12. Slik informasjon skal det dermed nektast innsyn i etter gjeldande offentleglov § 5 a.

8.2 Forslaga frå utvalet

Offentleglovutvalet har summert opp synspunkta sine slik (sjå NOU 2003: 30 s. 26):

«Utvalget viser til at dagens unntak på dette området er skjønnsmessig og ser det som viktig at reglene presiseres. Utvalget foreslår at det skilles mellom utenriksunntaket og unntak av hensyn til rikets sikkerhet og landets forsvar. Det vil derfor være hensiktsmessig at utenriksunntaket får en egen bestemmelse i loven. Det foreslås vidare at unntaksadgangen bør knyttas til opplysninger, ikke til dokumenter som i dagens lov. Utvalget drøfter også det såkalte kjent-kriteriet i forhold til utenriksunntaket og viser til den alminnelige bestemmelsen utvalget foreslår om at det ikke skal være adgang til å unnta opplysninger som er kjent. Utvalget drøfter også hvilken undersøkelsesplikt forvaltninga har for å bringe på det rene om opplysninger er kjent i utlandet.

Det foreslås en presisering og en annen formulering av skadevilkåret enn i dagens lov. Det gis vidare en uttømmende oppregning av i hvilke tilfeller dokumenter kan unntas fra offentlighet. Oppregningen bygger på den praksis som har utviklet seg etter gjeldende rett. Utvalget foreslår også at det presiseres at det bare skal være adgang til å gjøre unntak av

hensyn til forholdet til fremmede stater og organisasjoner som er opprettet av stater.

Utvalget peker vidare på at utenriksunntaket, i takt med den økende internasjonaliseringen, har fått et større faktisk anvendelsesområde og også har endret funksjon i forhold til tidligere. Det pekes her særlig på internasjonal regelverksutvikling, det vil si regelverksutvikling i internasjonale fora som kan få betydning for norsk rett. Utvalget foreslår særregler for unntaksadgangen for opplysninger som gjelder internasjonal regelverksutvikling under henvisning til at dette er et område hvor innsyn er spesielt viktig. Utvalgets forslag til særregler innebærer at det skal mer til for å unnta slike opplysninger enn andre opplysninger som berører forholdet til fremmede makter og internasjonale organisasjoner. Utvalget foretar en omfattende gjennomgang av dokumenttyper i saker om internasjonal normutvikling og av regelverksutvikling innenfor ulike internasjonale fora, herunder redegjøres det for hvordan sakene behandles i de internasjonale fora og internt i Norge. Utvalget gir i denne forbindelse uttrykk for hvilke dokumenttyper det mener bør kunne være offentlige.

Utvalget foretar også en gjennomgang av dokumenttyper i tilknytning til håndhevelse av Norges internasjonale forpliktelser og gir en oversikt over overvåkingssystemet etter WTO-avtalen og EØS-avtalen. Utvalget gir i denne forbindelse uttrykk for hvordan offentlighets spørsmål bør håndteres i slike saker.

Utvalget gir ellers uttrykk for at utarbeidelse av detaljerte retningslinjer/instruksjoner som fastsetter at visse dokumentkategorier utvekslet med internasjonale organisasjoner skal være offentlige, vil være et egnet virkemiddel for å oppnå økt åpenhet på utenriksområdet. Utvalget oppfordrer til at slike retningslinjer/instruksjoner utarbeides snarest mulig.

Når det gjelder unntak av hensyn til rikets sikkerhet og landets forsvar, foreslår utvalget at ordlyden tilpasses sikkerhetslovens bestemmelser. Det foreslås dessuten en presisering i sikkerhetsloven av at det bare er adgang til å sikkerhetsgradere informasjon etter sikkerhetsloven når informasjonen kan unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven.»

8.3 Høyeringa

8.3.1 Utanriksunntaket

Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, Regjeringsadvokaten, Politiets sikkerhetstjeneste, Olje- og energidepartementet, Kultur- og Kyrkjedepartementet, Utanriksdepartementet, Konkurransetilsynet, Forsvarsdepartementet, Utlendingsdirekto-

ratet, Riksarkivaren, Kredittilsynet, Politidirektoratet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Forbrukarombodet og Nærings- og handelsdepartementet har uttalt seg.

Fleire av høyringsinstansane gir uttrykk for at dei er positive til meir innsyn i internasjonale prosessar, samtidig som dei peiker på at det er viktig at Noregs utanrikspolitiske interesser blir varetekne. Dei er også positive til at lovteksten blir presisert og klargjord. *Norsk Presseforbund* og *Norsk Redaktørforening* meiner at forslaga frå utvalet vil føre til at offentlegprinsippet vil fungere betre på det utanrikspolitiske feltet. *Politidirektoratet* meiner utanriksunntaket vil bli enklare å praktisere.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet, *Utlendingsdirektoratet* og *Konkurransetilsynet* uttaler at dei støttar forslaget om å regulere utanriksunntaket i ein eigen paragraf.

Utanriksdepartementet, *Utlendingsdirektoratet*, *Konkurransetilsynet*, *Kredittilsynet* og *Arbeids- og administrasjonsdepartementet* har uttalt seg om forslaget om å knyte unntakshøvet til opplysningar, og ikkje til dokument. *Utlendingsdirektoratet* uttaler:

«Direktoratet har i utgangspunktet forståelse for at det bare er opplysningene og ikke selve dokumentet som skal unntas offentlighet. Det vil imidlertid kunne medføre betydelig merarbeid for forvaltningen å sortere ut det som kan unntas. Særlig på det internasjonale området er dokumentmengden ofte betydelig, og det vil bli en stor ekstrabyrde å foreta [et] utvalg av hvilke opplysninger som kan unntas og ikke. Dette forsterkes ved at det muligens vil være nødvendig med en dialog med de aktuelle statene eller organisasjonene om hva som skal unntas, og ved at dokumentene gjerne er på engelsk eller fransk. Faren ved et for omstendelig regelverk på dette feltet kan være at færre dokumenter vil bli journalført. Vi mener derfor at det som hovedregel bør være adgang til å unnta dokumenter fra offentlighet på det internasjonale området.»

Utanriksdepartementet, *Konkurransetilsynet*, og *Arbeids- og administrasjonsdepartementet* gir uttrykk for same syn. Dei er også bekymra for at informasjonstilgangen frå internasjonale samarbeidspartnarar blir redusert dersom unntakshøvet blir knytt til opplysningar.

Norsk Presseforbund meiner at det bør presiserast i sjølve lova at det er eit vilkår for å gjere unntak at opplysningane som elles grunngir unntakshøvet, ikkje er kjende frå før. *Utanriksdepartementet*, *Konkurransetilsynet* og *Arbeids- og administrasjonsdepartementet* gir uttrykk for at det

må vere høve til i visse tilfelle å unnata opplysningar sjølv om dei er tilgjengelege andre stader. *Utanriksdepartementet* uttaler:

«Det faktum at opplysninger kommer fra et forvaltningsorgan, kan også være med på å gi dem et ekstra autoritativt preg.»

Utanriksdepartementet legger derfor til grunn at det er tale om opplysninger som ikke bare er kjent i form av rykter eller på annen måte er mindre pålitelig.

Konkurransetilsynet understrekar at norske myndigheiter ikkje må bli forplikta til å gi ut dokument sjølv om andre land eller internasjonale organisasjonar har brote avtalar om hemmelegghald. Når hemmelegghald er avtalt, bør heller ikkje forvaltninga etter det *Konkurransetilsynet* meiner, ha plikt til å undersøkje om opplysninga er kjend.

Fleire av høyringsinstansane gir uttrykk for at forslaget frå utvalet om å utforme skadekravet på ein annan måte og å ta inn ei uttømmende liste over tilfelle der det kan gjerast unntak, vil gjere at regelen blir lettare å praktisere. *Politidirektoratet* meiner føresegna vil bli enklare å praktisere. *Norsk Redaktørforening* og *Utlendingsdirektoratet* synest det er positivt at unntaka blir presiserte og klargjorde. *Norsk Redaktørforening* uttaler vidare:

«Samtidig vil vi generelt uttrykke en bekymring for konsekvensene av en utvikling hvor stadig mer av det som tradisjonelt har blitt oppfattet som «utenrikspolitikk» i realiteten blir «innenrikspolitikk». Det gjelder særlig prosesser og beslutninger som skjer innenfor EØS/EU-området.»

Fleire høyringsinstansar presiserer at ei ny offentleglov må gi høve til å unnata fortrulege opplysningar som blir mottekne frå andre land og organisasjonar. *Utanriksdepartementet* uttaler følgjande:

«Departementet vil minne om at Norges folkerettslige forpliktelser må overholdes. I de tilfeller hvor det foreligger en folkerettslig forpliktelse til å unnta opplysningene fra offentlighet, kan det ikke oppstilles tilleggsvilkår for unntak fra offentlighet. Dette må reflekteres i det nye utenriksunntaket.»

Vidare uttaler *Utanriksdepartementet*:

«Slike dokumenter kan også inneholde referater fra lukkede møter med ulike staters posisjoner. Det vil kunne skape negative reaksjoner hos fremmede stater dersom deres posisjoner offentliggjøres fra norsk side. Utvalget mener at dette best kan løses ved å nøytralisere eller

fjerne henvisningen til hvilke stater som innehar de ulike posisjoner.

Utenriksdepartementet kan ikke støtte en tolkning som innebærer at dissens mellom medlemsstater skal offentliggjøres, selv om disse anonymiseres. I noen tilfeller vil det være enkelt indirekte å identifisere disse.»

Ingen av høyringsinstansane har hatt innvendingar mot at det bør gjelde særlege reglar for opplysningar som gjeld saker om internasjonal normutvikling. *Norsk Redaktørforening* understrekar at dei meiner innsnevringane av unntakshøvet, særleg i høve til internasjonal normutvikling, er heilt nødvendig. *Utlendingsdirektoratet* etterlyser ei vurdering av Schengen-samarbeidet i denne sammenheng. *Utanriksdepartementet* understrekar også her at folkerettslege avtalar om hemmelegald må haldast. *Regjeringsadvokaten* uttaler at internasjonal normutvikling er eit vagt omgrep, og at skadekravet er formulert unødvendig strengt. Regjeringsadvokaten meiner derfor at det kan vere grunn til å vurdere om § 22 andre ledd bør sløyfast. Regjeringsadvokaten set også spørsmålsteikn ved om føreseigna som fastset at det i høve til saker som gjeld internasjonal normutvikling, skal leggjast særleg vekt på om behovet for offentlig debatt retts-teknisk passar i utanriksunntaket.

Ingen av høyringsinstansane har knytt merknader til utvalet sine vurderingar av unntakshøvet for saker som gjeld handheving av Noregs internasjonale plikter.

Det er berre *Forsvarsdepartementet* og *Forbrukarombodet* som har kommentert forslaget frå utvalet om at det berre skal vere høve til unntak av omsyn til internasjonale organisasjonar som er oppretta av statar. *Forsvarsdepartementet* uttaler:

«§ 22 tar for seg unntak for å ivareta Norges utenrikspolitiske interesser. Etter vår oppfatning blir dette reelle behovet ikke fullt ut dekket slik forslaget lyder. Vi er således ikke uten videre enig i at det er grunn til en generell avskjæring av adgangen til unntak fra offentlighet av hensyn til forholdet til ikke-statlige internasjonale organisasjoner, jf. utkastets § 22 (1) c). I internasjonale forhandlinger, for eksempel på folkerettens område, opplever Forsvarsdepartementet at slike organisasjoner ofte er tunge aktører som Norge er tjent med å ha et tett samarbeid med. Det vil derfor etter vår oppfatning kunne foreligge legitime behov for adgang til unntak der offentliggjøring vil kunne skade forholdet til en slik organisasjon.»

Forbrukarombodet uttaler dette om forslaget:

«Jeg er enig i utvalgets målsetting om å demokratisere internasjonal normutvikling. Det er

imidlertid uheldig dersom denne målsettingen skal vanskeliggjøre det gode og viktige arbeidet som skjer i internasjonale organisasjoner som ikke er av mellomstatlig karakter, men som heller ikke kan sies å drive «internasjonal normutvikling» slik dette omtales i utredningen.»

8.3.2 Unntak av omsyn til Noregs tryggleik og forsvar

Forsvarsdepartementet er enig med utvalet i at offentliglova bør ha eit unntak som ivaretek omsynet til forsvaret av landet og tryggleiken til riket. *Forsvarsdepartementet* er derimot ikkje enig i forslaget til endring i tryggleikslova:

«Ved den koplingen utvalget foreslår mellom sikkerhetsloven og offentlighetsloven, synes det å foreligge en fare for en svekkelse av muligheten til å beskytte sikkerhetsgradert informasjon mottatt fra fremmede stater og internasjonale organisasjoner. Plikten til å beskytte slik informasjon vil etter vår forståelse ikke lenger være ubetinget, men måtte ha sitt utgangspunkt i en konkret vurdering etter ny offentlighetslov § 22. Det kan ikke utelukkes at dette vil kunne få negativ betydning for vår fremtidige mulighet til å inngå sikkerhetsavtaler, og for samarbeid på bakgrunn av eksisterende avtaler. Særlig gjelder dette på områder hvor konfidensialitetsbehovet er absolutt.»

Vidare uttaler *Forsvarsdepartementet*:

«Forslaget er egnet til å skape tolkningstvil og uklarhet hva angår forholdet mellom sikkerhetsloven § 11 og offentlighetsloven §§ 22 og 23, jf. bl.a. at sikkerhetsloven har en «skal»-bestemmelse mens offentlighetsloven på dette punkt opererer med et «kan». Etter sikkerhetsloven § 12 er sikkerhetsgraderte opplysninger undergitt taushetsplikt. Etter gjeldende offentlighetslov § 5 a skal opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt unntas fra offentlighet. Denne bestemmelse er foreslått videreført i lovutkastet § 14. Utkastets § 14, jf. sikkerhetsloven §§ 11 og 12 etablerer således alene et tilstrekkelig grunnlag for å unnta sikkerhetsgraderte opplysninger fra offentlighet. Utvalgets forslag til endringer i sikkerhetslovens § 11 skaper derfor etter vår oppfatning en nødvendig uklarhet rundt hjemmelsgrunnlaget for å unnta sikkerhetsgraderte opplysninger fra offentlighet.»

Riksarkivaren gir derimot uttrykk for at forholdet mellom offentliglova og tryggleikslova blir vesentleg klarare dersom offentliglova eksplisitt fastsette at dokument graderte etter tryggleikslova er unnateke frå offentlegheit.

Olje- og energidepartementet meiner det er uheldig at forslaget frå utvalet er knytt til opplysningar framfor dokument:

«På beredskapsområdet utarbeides det både i regi av forvaltningen selv og i regi av selskaper som omfattes av beredskapsbestemmelsene en rekke dokumenter og planer som det vil være meget uheldig å gjøre alminnelig kjent gjennom innsyn, selv om de sensitive «opplysningene» fjernes. Det bør derfor etter OEDs syn uansett på dette området fortsatt være mulig å unnta hele dokumenter fra innsyn under henvisning til de hensyn som er angitt i bestemmelsen.»

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) forstår utkastet frå lovutvalet til § 23 slik at det opnar for større grad av innsyn i journalar og dokument enn etter gjeldande rett. PST meiner dette er lite ønskeleg:

«At dokumenter som behandles hos oss ikke er graderte, er ikke ensbetydende med at dokumentene eller opplysninger i disse bør gjøres allment kjent. Skadepotensialet ved slik offentliggjøring vil raskt bli fremtredende og det vil også kunne øke over tid.»

8.4 Departementet sitt syn

8.4.1 Utanriksunntaket

Etter departementet sitt syn er det viktig at utanriksunntaket blir meir presist utforma enn etter gjeldande lov. Det vil føre til at lova blir lettare å praktisere og legge til rette for at lova blir praktisert slik at det berre blir gjort unntak frå innsyn i tilfelle der det er eit reelt og sakleg behov for det. Det er vidare viktig at reglane blir utforma slik at dei tek høgd for at det internasjonale samarbeidet har fått stadig større omfang og dermed stadig meir å seie for utforminga av nasjonal politikk enn da gjeldande offentleglov vart vedteken. Dette tilseier at reglane legg til rette for auka innsyn, særleg når det gjeld prosessar om internasjonal normutvikling i internasjonale organisasjonar.

Departementet foreslår i likskap med utvalet at unntak av omsyn til framande makter og internasjonale organisasjonar bør regulerast i ein eigen paragraf, og at unntakshøvet i framtida bør knytast til opplysningar, og ikkje til heile dokument. Det sistnemnde vil ivareta at unntakshøvet ikkje rekk lenger enn dei verkelege unntaksbehova tilseier, og departementet kan ikkje sjå at det gjer seg gjeldande særlege grunnar som tilseier at ikkje dette prinsippet også bør gjelde i høve til utanriksunntaket, jf. punkt 5.4. Forslaget vil ikkje vere til hinder

for å unnata heile dokumentet der det er nødvendig for å unngå skadeverknader.

Departementet meiner vidare i likskap med utvalet at det ikkje bør vere høve til å unnata opplysningar som er allment kjende eller tilgjengelege. Dette er også lagt til grunn ved praktiseringa av gjeldande lov. Både etter gjeldande rett og etter lovutkastet vil dette følgje av skadekravet, sjå nedanfor. Departementet kan derfor ikkje sjå at det er grunn til å presisere dette uttrykkeleg, korkje i ei generell føresegn i lova eller i utanriksunntaket, jf. pkt. 5.5.

Departementet er einig med utvalet i at grunnvilkåret for unntak bør vere at det er påkravd for å ivareta Noregs utanrikspolitiske interesser. Dette peiker på omsynet som unntaket skal ivareta, og klargjer at innanrikspolitiske interesser eller andre tilhøve som berre knyter seg til interne tilhøve i Noreg, ikkje kan gi grunnlag for unntak.

I likskap med utvalet meiner departementet vidare at det ikkje bør vere tilstrekkeleg til å gjere unntak at det er påkravd av Noregs utanrikspolitiske interesser, og at det derfor i tillegg bør bli gitt ei uttømmende opprekning av tilfelle der det kan gjerast unntak. Det vil lette praktiseringa og sikre at det berre blir gjort unntak i tilfelle der det ligg føre eit verkeleg unntaksbehov. Departementet har her følgt opp forslaget frå utvalet, slik at det berre vil vere høve til å gjere unntak når det er påkravd av Noregs utanrikspolitiske interesser og i tillegg eitt av følgjande vilkår er oppfylt:

- det følgjer av folkerettslege reglar at Noreg har plikt til å unnata opplysningane frå innsyn
- opplysningane er mottekne under føresetnad av, eller det følgjer av fast praksis, at opplysningane ikkje skal offentleggjerast, eller
- opplysningane gjeld norske forhandlingsposisjonar, forhandlingsstrategiar eller liknande og forhandlingane ikkje er avslutta.

Når det gjeld det siste punktet, vil det berre vere høve til å unnata opplysningar om forhandlingsposisjonar mv. etter at forhandlingane er avslutta dersom det er grunn til å tru at forhandlingar om same sak vil bli tekne opp igjen.

Departementet har også følgt opp forslaget frå utvalet om særlege reglar for opplysningar som gjeld saker om internasjonal normutvikling som kan få verknad for norsk rett. Etter departementet sitt syn gjer utviklinga der stadig meir regelverksutvikling skjer i ulike internasjonale fora, at det er heilt nødvendig å gi reglar som gir ein høg grad av innsyn i opplysningar som gjeld slike prosessar. Det vil i nokon grad bøte på at høvet for ålmenta for innsyn og påverknad har vorte reduserte gjennom

denne utviklinga. Etter forslaget gjeld det eit strengare skadekrav enn elles for opplysningar i offisielle dokument som gjeld normutvikling som kan få verknad for norsk rett i tilfelle der opplysningane er mottekne under føresetnad av at dei ikkje skal offentleggjerast, eller der dette følgjer av fast praksis. I desse tilfella vil det berre vere høve til å gjere unntak når det er påkravd av tungtvegande utanrikspolitiske interesser. Etter forslaget vil dette også gjelde for opplysningar om norske forhandlingsposisjonar etter at dei er lagde fram i forhandlingane. Før posisjonane er lagde fram og for opplysningar som Noreg har ei folkerettsleg plikt til å unnata frå innsyn, vil derimot det vanlege unntaksvilkåret gjelde, slik det vil vere tilstrekkeleg at unntak er påkravd av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser.

Når det gjeld kva slag dokument som vil vere omfatta av særreglane om internasjonal normutvikling, viser ein til utvalet sin gjennomgang av dette, sjå NOU 2003: 30 s. 175–181.

Utvalfleirtalet foreslo å presisere i sjølve utanriksunntaket at det ved interessevurderinga etter forslaget frå utvalfleirtalet (sjå nærmare om denne i punkt 5.3), skulle leggjast særleg vekt på behovet for offentlig debatt i saker som gjeld internasjonal normutvikling. At det i saker som gjeld internasjonal normutvikling ofte vil vere behov for offentlig innsyn av omsyn til dei demokratiske prosessane, vil også vere eit tungtvegande moment i meirinnsvurderinga etter forslaget frå departementet til meirinnsvurdering, jf. punkt 5.3. Departementet viser likevel til at tungtvegande grunnar for å utøve meirinnsvurdering også kan gjere seg gjeldande innanfor området til andre unntak, samtidig som det neppe er noko særleg å vinne på å framheve dette i dei unntaka der det kan vere aktuelt. Departementet har derfor ikkje følgd opp dette forslaget.

Departementet er einig med utvalet i at opplysningar som gjeld handheving av Noregs internasjonale plikter i størst mogleg grad bør vere offentlege. Departementet ser likevel i likskap med utvalet ikkje behov for å ha særskilde reglar for denne typen opplysningar, men understrekar at det skal leggjast vekt på behovet for innsyn i slike opplysningar i meirinnsvurderinga.

Etter forslaget frå utvalet (og forslaga frå departementet ovanfor) ville det ikkje vere høve til å gjere unntak for opplysningar jamvel om offentleggjering vil føre til vesentlege skadeverknader i tilhøvet til ein annan stat eller ein mellomstatleg organisasjon dersom opplysningane ikkje er omfatta av eitt av punkta i opprekninga av tilfelle der det skal kunne gjerast unntak. Opplysningar og vurderingar om andre statar og internasjonale

organisasjonar eller Noregs tilhøve til dei som norske myndigheiter har utarbeidde på eiga hand, vil f.eks. som oftast ikkje vere omfatta av nokon av punkta i denne opprekninga. I nokre høve vil offentleggjering av slike opplysningar eller vurderingar klart skade Noregs tilhøve til vedkommande stat eller internasjonale organisasjon. Det vil kunne gjelde for negative opplysningar og vurderingar av tilhøva i ein annan stat, f.eks. opplysningar om korrupsjon hos myndigheitene der. I slike tilfelle vil det rett nok ofte vere høve til å gjere unntak på anna grunnlag, f.eks. dersom slike opplysningar går fram av slike dokument til bruk for den interne saksførebuinga som det kan gjerast unntak for etter lovutkastet §§ 14 og 15. Etter departementet sitt syn vil det likevel i tillegg til dei unntaka som er foreslått ovanfor, vere behov for ein generell regel som kan ivareta unntaksbehovet i slike heilt særlege tilfelle. Departementet foreslår derfor at det i andre høve enn dei som vil vere omfatta av forslaga ovanfor, skal vere høve til å unnata opplysningar når det er påkravd av særleg tungtvegande utanrikspolitiske interesser. Det blir understreka at dette er eit svært strengt vilkår, slik at føresegna berre vil kunne brukast i heilt spesielle tilfelle.

Departementet er einig med utvalet i at utanriksunntaket berre bør verne om Noregs tilhøve til internasjonale organisasjonar som er oppretta av statar, og ikkje tilhøvet til slike organisasjonar som er oppretta av private. I visse tilfelle kan det tenkjast at det kan vere behov for å unnata kommunikasjon med ikkje-statlege organisasjonar, men departementet legg til grunn at det reelle og saklege unntaksbehovet her vil vere ivareteke av andre unntaksreglar i lovutkastet. Det kan vanskeleg tenkjast situasjonar der Noregs utanrikspolitiske interesser kan bli skadelidande på grunn av Noregs tilhøve til ein internasjonal organisasjon som ikkje er oppretta av statar. Departementet viser til at dei tilsvarande unntaka i Sverige og Danmark ikkje gir høve til å gjere unntak av omsyn til tilhøvet til internasjonale organisasjonar som er oppretta av private.

8.4.2 Unntak av omsyn til Noregs tryggleik og forsvar

Departementet er einig med utvalet i at ny offentliglov bør innehalde eit unntak som vernar om Noregs tryggleik og forsvar. I lovutkastet frå departementet er likevel denne paragrafen formulert annleis enn i utvalet sitt lovutkast. Bakgrunnen for dette er at dette unntaket har ein nær samanheng med utanriksunntaket, slik at grunnvilkåret for unntak bør vere likt i dei to paragrafane. Dette

er ikkje meint å innebere nokon realitetsskilnad i høve til forslaget frå utvalet. Departementet går i likskap med utvalet inn for å knyte unntakshøvet til opplysningar, ikkje til dokument.

Utvalet foreslo også at det skulle takast inn ein regel i tryggingslova som slår fast at det ikkje er høve til å tryggleiksgradere informasjon som det ikkje kan gjerast unntak for etter offentleglova. Departementet har ikkje funne grunn til å følge opp dette forslaget. Slik vilkåra for tryggleiksgra-

dering i tryggingslova § 11 er utforma, følgjer det allereie av tryggingslova at det ikkje er høve til å gradere opplysningar som ikkje er omfatta av unntakshøvet for tilsvarande opplysningar etter offentleglova. I tryggingslova § 11 andre ledd andre punktum er det såleis presisert at tryggleiksgradering ikkje skal gjerast i større utstrekning enn strengt nødvendig. Etter departementet sitt syn er det derfor unødvendig med ei slik presisering som utvalet tek til orde for.

9 Unntak for dokument i saker om offentlege innkjøp

9.1 Gjeldande rett

Etter offentleglova § 6 første ledd nr. 2 bokstav a kan det gjerast unntak frå innsyn når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomiforvaltninga i staten, kommunen eller vedkommande organ. Denne føresegna gir etter omstenda høve til å gjere unntak for dokument i innkjøpssaker.

I forskrift til offentleglova 14. februar 1986 nr. 351 punkt V nr. 12 er det gitt ein særleg unntaksregel for dokument i tilbodskonkurransar. Føresegna gir høve til å gjere unntak for

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

Unntaka i forskrifta gjeld for det første tilbod, det vil seie dei svara leverandørar gir på ein kunnjerd konkurranse, uavhengig av kva konkurranseform som blir nytta. Utan unntaket ville tilboda måtte vurderast ut frå dei allmenne reglane i offentleglova. Det ville da i tillegg til § 6 første ledd nr. 2 bokstav a kunne vere aktuelt å nytte unntaket for opplysningar undergitt teieplikt i lova § 5a, jf. forvaltningslova § 13 første ledd nr. 2. I prinsippet kan det òg tenkjast at § 6 første ledd nr. 6 om svar til eksamen eller liknande prøve og innlevert utkast til konkurranse kan komme til bruk i enkelte tilfelle, til dømes ved den særskilde konkurranseforma for plan- og designkonkurransar.

Unntaket i forskrift til offentleglova gjeld for det andre for protokollar. Innhaldet i protokollen er regulert i forskrift om offentlege innkjøp §§ 8–1 og 15–1, for innkjøp over og under terskelverdiane. Etter § 8–1 første ledd skal protokollen «beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen», og etter andre ledd skal protokollen minst innehalde:

- a. oppdragsgivers navn og adresse og en beskrivelse av hva som skal anskaffes,
- b. de forhold som begrunner eventuell bruk av konkurranse med forhandling eller bruk av

hasteprosedyrer, jf. § 7–4 (minimumsfrister i hastetilfeller),

- c. navn på leverandører:
 1. hvor forespørsel om å delta eller tilbudet ble avvist med begrunnelse for avvisningen,
 2. som har restanser i henhold til skatte- og avgiftslovgivningen og som har fått delta i konkurransen med begrunnelse for avgjørelsen,
 3. som ble utvalgt til å delta i konkurransen og begrunnelsen for utvelgelsen,
 4. som ble tildelt kontrakt med angivelse av den andel av kontrakten som vil bli tildelt underleverandører dersom dette er kjent.
- d. begrunnelse for valg av tilbud med angivelse av tilbudets verdi og relative fordeler og egenskaper i forhold til de øvrige tilbudene.»

Forskrifta § 15–1 er i hovudsak likelydande, med unntak av at regelen i § 8–1 andre ledd bokstav b er utelaten.

Andre dokument enn tilbod og protokollar er det ikkje høve til å nekte innsyn i etter forskrifta. For desse gjeld følgeleg dei allmenne reglane i offentleglova. Til dømes gjeld dette konkurransegrunnlaget, kontrakten med den valde leverandøren, melding til andre tilbydarar om val av leverandør med grunngiving og eventuell grunngiving for avvising eller stansing av innkjøpsprosessen. Desse dokumenta vil ofte ha eit innhald som gjer at det ikkje er grunnlag for å unnata dei frå innsyn.

Dokument som forvaltningsorganet utarbeider, og som inneheld vurderingar av dei innkomne tilboda, tilrådingar om kva leverandør som bør veljast og liknande, vil det som regel vere høve til å unnata frå innsyn etter unntaket for interne dokument i § 5 første ledd.

9.2 Forslaget frå utvalet

Fleirtalet i utvalet foreslo at unntaket i innkjøpsaker blir avgrensa til berre å gjelde sjølve tilboda, samtidig som den manglande innsynsretten blir kompensert med at protokollen skal vere offentlig etter at valet av leverandør er gjort, og da med unn-

tak av opplysningar som er underlagde teieplikt. Fleirtalet ønskte i utgangspunktet innsyn også i tilboda, men avviste likevel dette på grunn av den auka arbeidsbyrda dette ville føre med seg for forvaltninga.

Eit mindretal i utvalet foreslo at også tilboda skal vere offentlege frå det tidspunktet da leverandøren er vald, med unntak for opplysningar som er underlagde teieplikt, eller som det er høve til å nekte innsyn i etter dei andre reglane i lova. Mindretalet går dessutan inn for at protokollen med unntak av opplysningar som er underlagde teieplikt, skal vere offentleg alt frå tilbodsfristen er ute.

9.3 Høyringa

Eit fleirtal av høyringsinstansane er positive til forslaget frå fleirtalet. Dette gjeld *Nærings- og handelsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Utdannings- og forskingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Oslo kommune, Sarpsborg kommune, Klæbu kommune, Holmestrand kommune, Sandefjord kommune, Stokke kommune, Re kommune, Sogn og Fjordane fylkeskommune, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Konkurransetilsynet, Jernbaneverket, Vegdirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Noregs Forskingsråd, Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, Norsk Lokalradioforbund og NHO.*

Barne- og familiedepartementet uttaler:

«Barne- og familiedepartementet er enig i at økt grad av innsyn kan bidra til at private aktører vegrer seg for å inngi tilbud, og vil tilsvarende kunne føre til en økt arbeidsbelastning hos forvaltningen dersom opplysninger også i tilbud og protokoll skal vurderes på bakgrunn av innholdet. Vi vil derfor i utgangspunktet støtte utvalgets flertallsforslag om at *tilbudene* fortsatt kan unntas offentlighet, og er enig i at hensynet til offentlighet og allmennhetens interesser blir tilstrekkelig ivaretatt gjennom forslaget om at protokollen, med unntak av taushetsbelagte opplysninger, skal være offentlig.»

To høyringsinstansar, *Olje- og energidepartementet* og *Statsbygg*, går inn for at også protokollane framleis skal vere unnatekne frå innsyn. *Statsbygg* uttaler:

«Statsbygg er noe skeptisk til den del av bestemmelsen som forutsetter at anskaffelsesprotokoller skal være offentlige fra den dato leverandør er valgt.

Bakgrunnen for dette er at protokollene ofte inneholder sammendrag av tilbud, eller sammenstillinger mellom flere tilbud, ofte i

form av tallmatriser der enhetspriser, mengde- eller timepriser fremgår. [...] Ved å få innsyn i disse protokollene kan man skaffe seg oversikt over viktige deler av hver enkelt deltakers tilbud, noe som er uheldig pga oppdragsgivers taushetsplikt vedrørende forretningshemmeligheter.

Statsbygg er inneforstått med at slike taushetsbelagte opplysninger kan og skal unntas offentlighet, men det er ikke uproblematisk å utøve sensur av disse opplysningene i praksis. Det vil måtte gjøres mange og vanskelige vurderinger av hva som er underlagt taushetsplikt i hvert enkelt tilfelle. [...]

Ordningen med ubetinget innsynsrett i protokoller innebærer også en viss risiko for at enkelte offentlige oppdragsgivere tilpasser seg den nye loven, og at protokollene derfor blir utformet med sikte på at de skal være offentlige. En virkning av dette vil kunne være at innstillingene ved offentlige anskaffelser vil bli mindre innholdsrike, og mer standardpreget enn tidligere, og at vurderingsgrunnlaget ved valg av tilbud derfor vil bli tilsvarende dårligere. [...]

Avslutningsvis vil vi påpeke at ordningen med innsyn i denne type dokumenter i verste fall vil kunne bidra til å svekke konkurransen i markedet. Dette vil kunne skje dersom aktørene i markedet får for detaljert innsyn i hverandres betingelser, og tilpasser disse opplysningene ved utformingen av sine tilbud. Resultatet av dette vil over tid kunne bli dyrere anskaffelser for det offentlige.»

Andre høyringsinstansar støttar forslaget frå mindretalet om at også tilboda bør vere offentlege etter at leverandøren er vald. Dette gjeld *Norsk Journalistlag, Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, Utdanningsforbundet, LO Stat* og *Nøtterøy kommune*.

Norsk Journalistlag uttaler:

«Bare gjennom offentliggjøring av tilbudene, med unntak for taushetsbelagte opplysninger, kan leverandører, politikere og allmennhet forsikre seg om at alle relevante opplysninger blir inkludert i vurderingen rundt valg av leverandør. NJ anser ikke at innsyn i protokollen alene er tilstrekkelig til å rydde all slik tvil av veien.»

Norsk Presseforbund, med tilslutning frå *Norsk Redaktørforening*, støttar òg forslaget frå mindretalet:

«Etter vårt syn knytter det seg sterke prinsipielle betenkeligheter til gjeldende praktisering av innsyn i anbudsdocumentene, idet det her dreier seg om det offentliges disponering av sine midler på vegne av fellesskapet. Demo-

krati- og kontrollhensynet tilsier i slike tilfeller at allmennheten bør ha et beskyttelsesverdig krav på innsyn, jf. Sivilombudsmannens uttalelse i sakene 95–2041, 97–0971 og 2001–0941B. Dagens unntaksbestemmelse som har til formål å beskytte det offentliges forhandlings- og konkurransemessige posisjon misbrukes stadig. Vi støtter derfor et samlet lovutvalgs forslag til større åpenhet på området, men mener mindretallet Nils E. Øy sitt forslag til utkast § 25 tredje ledd vil gi den beste løsningen på spørsmålet om hvordan behovet for beskyttelse av det offentliges forhandlingsposisjon i forbindelse med anbudsprosesser skal avvies mot allmennhetens krav på innsyn. Anskaffelsesprotokollen bør i utgangspunktet være offentlig fra protokollen opprettes, og tilbud som inngis i konkurranser om offentlige anskaffelser, bør i utgangspunktet være offentlige fra det tidspunkt leverandør er valgt.»

9.4 Departementet sitt syn

Departementet meiner at det er behov for auka innsyn i dokument i saker om offentlege innkjøp. Ein høg grad av innsyn i innkjøpsprosessen vil kunne føre til at det ikkje blir teke utanforliggjande omsyn når midlane til det offentlege blir disponert, og dermed motverke korrupsjon og andre uheldige tilhøve.

På same måte som utvalfleirtalet meiner departementet at protokollen som skal setjast opp etter forskrift om offentlege innkjøp, ikkje lenger automatisk bør kunne unnatakast etter at leveran-

døren er vald. Protokollen vil innehalde dei viktigaste og mest relevante opplysningane frå tilboda.

Sjølv om ei utskiljing av opplysningar som er underlagde teieplikt i tilboda, etter situasjonen kan vere ressurskrevjande, meiner departementet at dette ikkje bør føre til at det generelle unntaket for tilbud blir vidareført. Også på mange andre område vil dokument med presumptivt høg grad av opplysningar som er underlagde teieplikt elles vere offentlege. Departementet kan derfor ikkje sjå at tilboda står i ei særstilling i så måte. Det er heller ikkje noko i vegen for å la leverandørane få høve til å uttale seg om kva opplysningar dei meiner bør unnatakast, slik praksis er i Sverige, sjølv om forvaltninga alltid må gjere ei sjølvstendig vurdering av spørsmålet.

Departementet meiner at utvalfleirtalet har lagt for stor vekt på den auka arbeidsbyrda ei utskiljing av opplysningar undergitt teieplikt vil føre til forvaltninga, og viser til at utvalfleirtalet også i prinsippet ønskte offentlegheit for tilboda. Departementet legg avgjerande vekt på fordelane ved ein gjennomiktig innkjøpsprosess, slik at både leverandørar, politikarar og ålmenta kan kontrollere at det ikkje blir teke utanforliggjande omsyn, medrekna at korrupsjon eller korrupsjonsliknande forhold ikkje finn stad. Departementet viser også til at det heller ikkje gjeld særlege unntaksreglar for tilbodsdocument i Danmark og Sverige. På denne bakgrunnen er departementet komme til at også tilboda bør vere offentlege frå det tidspunktet da leverandøren er vald.

10 Innsyn i søkjarlister

10.1 Gjeldande rett

I NOU 2003: 30 s. 201 har offentlighetslovutvalet gjort greie for gjeldande rett når det gjeld innsyn i saker om tilsetjing i offentlig teneste:

«Etter offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 første punktum er det adgang til å unnta fra offentlighet dokument i sak om ansettelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste. Etter bestemmelsens annet punktum gjelder ikke unntaket for søkerlister, og etter bestemmelsens tredje punktum pålegges forvaltningen snarest mulig etter søknadsfristens utløp å sette opp søkerliste. Den skal inneholde søkerens navn, alder, stilling eller yrkestittel og bosteds- eller arbeidskommune.

Ved lov 15. desember 2000 nr. 98, som trådte i kraft 1. januar 2001, ble det innført en adgang til å unnta opplysninger om en søker fra den offentlige søkerlisten dersom søkeren selv ber om dette, jf. § 6 første ledd nr. 4 fjerde punktum. Forvaltningen har ingen plikt til å ta en slik anmodning til følge. God forvaltningsskikk tilsier imidlertid at de søkere som har fremsatt en slik anmodning, varsles om at de likevel vil bli ført opp på søkerlisten, slik at de eventuelt kan trekke søknaden og unngå å bli tatt med på søkerlisten. Dersom søknaden trekkes før søknadsfristen går ut, vil allmennheten ikke ha krav på å få vite at vedkommende har vært søker til stillingen. Selv om enkelte søkere har reservert seg, skal det etter offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 femte punktum alltid fremgå av den offentlige søkerlisten hvor mange søkere det har vært til stillingen og hvilket kjønn disse har. [...]

Bestemmelsen i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 gjelder bare for ansettelsesforhold. Utvalgsoppdrag, styreverv, tillitsverv osv. faller utenfor; i slike tilfeller må det ikke settes opp noen søkerliste.

Bestemmelsen får videre bare anvendelse ved ansettelse eller forfremmelse. I andre personalsaker, for eksempel der det er spørsmål om oppsigelse, degradering eller lønnsforhøyelse, vil ikke bestemmelsen gjelde. Unntaket omfatter heller ikke dokumenter som inneholder selve ansettelsesvedtaket.

Der bestemmelsen gjelder, skal søkerlisten settes opp så snart søknadsfristen har gått ut.

Det er i praksis lagt til grunn at søkerlisten normalt bør foreligge 2 til 3 virkedager etter at søknadsfristen er gått ut. I særlige tilfeller, for eksempel ved stor søknadsmengde, kan det være akseptabelt at søkerlisten først foreligger noe senere enn dette.»

Sivilombodsmannen har flere ganger uttalt seg om praktiseringa av offentleglova § 6 første ledd nr. 4 etter at føresegna vart endra i 2000. I ei sak frå 2001 som gjaldt innsyn i søkjarliste for stillinga som regjeringsråd ved Statsministerens kontor, og i saker som gjaldt innsyn i søkjarlister til fylkesmannsembete, ei rådmannsstilling og stillinga som direktør for ein helseregion, la Sivilombodsmannen i alle tilfella til grunn at det dreia seg om stillingar av særleg offentlig interesse, og at terskelen for å halde namna på søkjarar unna innsyn i utgangspunktet blir heva når det gjeld slike stillingar. Sivilombodsmannen viste til utsegner i denne retning i forarbeida til lovendringa i Ot.prp. nr. 56 (1999–2000). Ombodsmannen la til grunn at forvaltninga, i lys av prinsippet om meirinnsyn, må gjere ei konkret vurdering av oppmodinga frå ein søkjar om ikkje å bli ført opp på den offentlege søkjarlista, og at det vil vere eit tungtvegande argument for å gi meirinnsyn at det gjeld stillingar av særleg offentlig interesse. Vidare uttaler Sivilombodsmannen at ved tilsetjing i slike stillingar bør søkjarane i utlysinga eller på annan måte bli gjort oppmerksame på at søkjarlista vil kunne bli offentliggjord.

Framgangsmåten ved utnemning av biskop skil seg frå andre tilsetjingssaker i det offentlege og går fram av forskrift 6. juni 1997 nr. 1054 og forskrift 30. juni 2004 nr. 1222, som er ei prøveordning for dei neste tre utnemningane.

Når ei bispestilling blir ledig, blir vedkommende bispedømmeråd bedt om å nominere inntil fem personar som rådet meiner er skikka til å bli utnemnd som ny biskop. Departementet skal så sende lista med dei nominerte til ei rekkje personar med røysterett, som alle kan røyste på inntil tre personar i prioritert rekkjefølgje. Etter at resultatet i denne avstemningsrunden er talde opp, skal departementet òg hente inn fråsegner frå Kyrkjerådet og biskopane.

Når det gjeld nominasjonsvedtaka, er det i 2004-forskrifta fastsett at biografiske opplysningar om kandidatane skal offentleggjerast. 1997-forskrifta inneheld ingen tilsvarende reglar. Dette inneber at etter den rettsstilstanden som 1997-forskrifta gir uttrykk for, vil oppmodingar om innsyn måtte avgjerast etter dei allmenne reglane i offentleglova § 6 første ledd nr. 4, som fastset at det er høve til å gjere unntak frå innsyn i saker om tilsetjing i offentleg stilling.

Begge forskriftene inneheld reglar om at røystegivinga i sokneråda er hemmeleg, men departementet skal etter at fristen for innsending av røyster er gått ut, offentleggjere utfallet av avstemminga. Forskriftene gir såleis ikkje rett til innsyn i avstemmingsresultata for det enkelte organet. Dette spørsmålet er dermed òg regulert av dei allmenne reglane i offentleglova. Offentleglova § 6 første ledd nr. 4 inneber at det vil vere høve til å gjere unntak frå innsyn for slike avstemmingsresultat. Kultur- og kyrkjedepartementet har i samband med tidlegare utnemningar sendt ut rundskriv der sokneråda er blitt bedne om ikkje å utvise meirinnsyn før alle avstemmingsresultata er komne inn til departementet.

10.2 Forslaget frå utvalet

Offentleglovutvalet går inn for å vidareføre føresegna om innsyn i søkjarlister uendra. Fleirtalet i utvalet viser til at føresegna nyleg er vurdert i samband med lovendringa i 2000. Fleirtalet meiner derfor at det ikkje er nokon grunn til å gjere ei ny generell vurdering av føresegna. Eit mindretal i utvalet gjer ein grundig gjennomgang av utsegnene frå Sivilombodsmannen i tilknytning til forvaltninga si praktisering av offentleglova § 6 første ledd nr. 4 etter at føresegna vart endra i 2000. Mindretalet finn på denne bakgrunnen at den noverande føresegna i offentleglova § 6 første ledd nr. 4 gir ei tilfredsstillande balansering av dei motståande omsyna som gjer seg gjeldande, under føresetnad av at retningslinjene som er stilte opp av Sivilombodsmannen, blir følgde.

Offentleglovutvalet foreslo at det vart klargjort i lova at saker om utnemning av biskopar skal følgje dei same reglane om innsyn som gjeld for tilsetjingar og utnemningar til offentlege stillingar elles. Utvalet foreslo at det vart teke inn ei eiga føresegn i paragrafen om tilsetjingssaker som slår fast at nominasjonsvedtak og avstemmingar i kyrkjelege organ ved utnemning av biskop, skal vere offentlege.

10.3 Høyringa

Alle høyringsinstansane som har uttalt seg om spørsmålet, gir uttrykk for at gjeldande rett om søkjarlister er uklar, og at det er eit behov for at regelen blir klargjord. Høyringsinstansane er delte i synet på korleis ei slik presisering bør gjennomførast, og fleire meiner òg at det trengst realitetsendringar.

Enkelte høyringsinstansar gir uttrykk for at den noverande føresegna i offentleglova § 6 første ledd nr. 4 slik ho er vorten praktisert, ikkje på ein tilstrekkeleg måte ivaretek det legitime behovet søkjarane kan ha for å få namnet sitt unnateke frå innsyn. Dette gjeld *Helsedepartementet, Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, NAVO, Holmestrand kommune, Sandefjord kommune, Stokke kommune, Nøtterøy kommune, Rekommune, Hof kommune, Rendalen kommune og Klæbu kommune.*

Helsedepartementet framhevar den uheldige verknaden gjeldande praksis har for rekrutteringa til offentlege stillingar:

«Når Helsedepartementet skal besette toppstillinger, ser vi at mange potensielle kandidater ikke ønsker å søke fordi de ikke vil stå på offentlig søkerliste. [...] Samtidig vet vi at enkelte offentlige virksomheter omgår reglene ved å sørge for at aktuelle kandidater søker stillingene meget sent i rekrutteringsprosessen, og dermed unngår å måtte stå på offentlig søkerliste før de vet om de får stillingen eller ikke. Dette er antakelig ikke i tråd med offentlighetslovens prinsipper, men er en praktisk løsning som sikrer at man overhodet får habile kandidater å velge mellom. [...]

Helsedepartementet foreslår derfor at loven utformes på en måte som sikrer god rekruttering til viktige stillinger i det offentlige. Bestemmelsene bør gå ut på at søkere som ønsker det kan kreve å få sitt navn unntatt fra offentlig søkerliste.»

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon gir uttrykk for eit liknande syn i si høyringsfråsegn, men framhevar i tillegg omsynet til personvernet:

«Regelen er i hovedsak foreslått videreført, og KS er enig i dette. Imidlertid har vi, etter endringen i 2000 der søkere kunne anmode om å ikke komme på søkerlisten, merket at denne endringen gjennom tolkning er forsøkt gjort så smal som mulig. Denne tolkningen har endt med at kommuner har blitt pålagt å foreta en streng sensur av de grunner søkerne har for sin anmodning. En slik sensur synes lite egnet til

annet enn å skape betenkeligheter hos potensielle søkere og vil være vanskelig å gjennomføre for kommunale saksbehandlere.

De grunner en søker har for ikke å ville stå på søkerlisten, kan være svært personlige og lite egnet til å ha en diskusjon rundt. Det har også dukket opp tilfeller der offentliggjøring potensielt har kunnet være skadelig for søkeren både når det gjelder forholdet til nåværende arbeidsgiver, ektefelle og barn. Etter KS' mening er det her så viktige personvern hensyn at vi vil be om at regelen gjennomgås på nytt, og at den gjøres klarere. Et minimum må være at søkere kan vite med visshet på forhånd om offentliggjøring fra kommunens side vil finne sted eller ikke.»

Andre høyringsinstansar gir uttrykk for at føresegna i offentleglova § 6 første ledd nr. 4 blir praktisert slik at oppmodingar om ikkje å bli teken med på den offentlege søkjarlista for lett blir tekne til følge, og at det eksisterer ei viss forvirring med omsyn til kva som er gjeldande rett. Dette gjeld *Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening, Norsk Presseforbund, Norsk Lokalradioforbund, Norsk Skuespillerforbund, Fylkesmannen i Vest-Agder og Sivilombodsmannen*.

Desse høyringsinstansane går inn for at gjeldande rett blir vidareført, men at det i tråd med fråsegnene frå Sivilombodsmannen blir klargjort at det skal særlege grunnar til for å få fritak frå offentliggjøring ved tilsetjing i stillingar det knyter seg stor offentlig interesse til.

Norsk Redaktørforening går prinsipalt inn for å gå tilbake til rettstilstanden før endringa i 2000, da søkjarlistene var absolutt offentlege:

«NR mener generelt at tiden etter den siste revisjonen av denne unntaksbestemmelsen viser at endringen var et feilgrep. Både forvaltningen, pressen og klageinstansene har brukt betydelige ressurser på å avklare hva som nå er den reelle rettstilstanden. En rekke klagesaker fra pressen har gitt en tilnærmet like lang rekke uttalelser fra Sivilombudsmannen og fylkesmennene hvor klagerne har fått medhold. [...]»

Prinsipielt mener vi at det som vil gi best likebehandling, mest forutsigbarhet, minst arbeid og færrest konfliktsaker og vanskelige tilbaketog for forvaltningen, er å endre loven, slik at komplette søkerlister blir offentlige. Samtidig bør det i lovs eller forskrifts form slås fast at det ved utlysning av alle offentlige stillinger skal gjøres oppmerksom på at søkerlisten vil bli gjenstand for offentlig innsyn.

Et alternativ til dette er, gjennom det pågående lovforarbeidet, å få understreket det som ut fra Sivilombudsmannens uttalelser må betraktes som gjeldende rettstilstand. Det kan

gjøres ved å slå fast at det for visse typer ledende stillinger skal helt spesielle grunner til før søkere gis fritak fra å bli oppført på den offentlige søkerlisten. I forarbeidene bør det også understrekes at forvaltningen allerede i utlysningsteksten bør gjøre oppmerksom på at hovedregelen for denne typen stillinger er at hele søkerlisten er offentlig. Det vil motvirke det vi tidvis opplever i dag, nemlig at en del søkere er overbevist om at de blir underlagt full konfidensialitet, bare de ber om det. Presiseringer i tråd med det som her er sagt vil kunne bidra til å skille tydeligere mellom ulike stillingskategorier i det offentlige, og understreke at innsynsretten selvsagt står sterkere overfor ledende stillinger på et visst nivå.»

Fylkesmannen i Vest-Agder uttaler:

«Fylkesmannen har den senere tid hatt et par klagesaker som gjelder ansettelse av rådmenn. Erfaringen er at kommunene ønsker å gå lenger i å unnta søkere fra offentlighet enn det som loven legger opp til. Det har særlig vært problemstillinger knyttet til offentlig ansatte søkere som angir omstilling i egen virksomhet som grunn for at søknaden skal unntas fra offentlighet. Kommunene har vist til problemer med å få kvalifiserte søkere og at gjeldende lovtolkning ikke beskytter kommunenes rekrutteringshensyn godt nok. Gjeldende regler skal ivareta kryssende hensyn ved arbeidsgiveres ønsker om å unnta søkere fra offentlighet av rekrutteringshensyn og offentlighetens krav på innsyn i søkerlister til offentlige stillinger. Selv om regelverket er vanskelig å praktisere bør reglene om størst mulig offentlighet videreføres.»

Den einaste høyringsinstansen som har uttalt seg om forslaget frå utvalet om å klargjere rettstilstanden ved bispeutnemningar, er *Kultur- og kyrkjedepartementet*, som gav uttrykk for tvil om behovet for ei særskild føresegn om bispeutnemningar. Kultur- og kyrkjedepartementet meiner at spørsmålet om offentliggjøring og innsyn er regulert på tilfredsstillande vis i dei nemnde forskriftene:

«Kultur- og kirke departementet kan ikke se at reglene på dette punkt i dag er særlig uklare. I den grad det kan sies å ha hersket slik uklarhet, synes denne å være ryddet av veien gjennom Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2002–1513, som gjaldt spørsmålet om fortløpende innsyn i menighetsrådenes avstemningsresultat, jf. Sivilombudsmannens årsmelding for 2002 pkt. 18.

Det framgår ellers av den forskrift som utvalget selv refererer til, at øvrige dokumenter som knyter seg til nominasjon og avstemninger i forbindelse med bispeutnevninger, blir

offentliggjort underveis på de forskjellige stadier i prosessen. Unntaket er de nærmere begrunnelser som biskopene gir ved sine avsluttende uttalelser om hvilke kandidater de anser best skikket. Men slike nærmere vurderinger av de enkelte kandidatene vil kunne unntas også etter flertallets forslag, jf. spesialmotivene til § 28 s. 283 i den utredningen. Den foreslåtte bestemmelse framstår dermed i all hovedsak som overflødig og er i alle fall formulert på en lite sakssvarende måte. Vi kan dessuten opplyse at det arbeides med en forsøksordning hva angår de forberedende prosedyrer ved bispeutnevnelser, og at nåværende ordning kan bli endret.»

10.4 Departementet sitt syn

Ved vurderinga av i kva grad ålmenta bør ha innsyn i søkjarlister, gjer det seg gjeldande ulike omsyn. Det sterkaste argumentet for innsynsrett er at dette gir ålmenta ein sjanse til å kontrollere at det ikkje blir teke utanforliggende eller usaklege omsyn ved tilsetjingar i det offentlege. Innsyn gir dessutan borgarane høve til å verke inn på kven som blir tilsett i ei offentlig stilling. Forvaltninga skal på vegner av fellesskapen forvalte dei verdiane og ressursane som høyrer til samfunnet. Det er derfor viktig at det er mogleg for ålmenta å kontrollere at dei personane som er best eigna, blir tilsette i offentlege stillingar.

Det er særleg to omsyn som taler mot innsyn i søkjarlister. For det første omsynet til søkjarane og deira personvern. For enkelte søkjarar til offentlege stillingar vil det kunne skape vanskar dersom det blir kjent at dei søker ny stilling, til dømes i høve til klientar og kundar eller i høve til noverande arbeidsgivar og medarbeidarar.

Det andre omsynet som taler mot innsynsrett, er omsynet til ei best mogleg rekruttering til offentlig forvaltning. Ein regel om full innsynsrett i søkjarlister kan føre til at potensielle kandidatar lét vere å søkje, og såleis at det offentlege taper kampen om den best kvalifiserte arbeidskrafta til leiande stillingar.

Inntil lovendringa i 2000 var regelen at søkjarlister var fullt ut offentlege. Regelen vart i stor grad søkt omgått, blant anna ved å bruke private konsulentfirma og ved underhandmelding til søkjarar om at dei ikkje var aktuelle, slik at dei kunne trekkje søknaden før søkjarlista vart sett opp. Det var også ein viss tendens til at enkelte søkjarar først søkte etter at søknadsfristen var gått ut, og såleis slapp å bli førte opp på søkjarlista. Vidare førte ordninga til eit press frå søkjarane om å få klare signal om kor-

leis dei låg an. Dette inneber ein viss risiko for at forvaltninga bevisst eller ubevisst bind seg til bestemte resultat tidleg i prosessen.

I samband med lovendringa i 2000 fann departementet, i likskap med dei fleste høyringsinstansane, at dei omsyn som taler for at søkjarane får høve til å reservere seg, vog tyngre enn dei omsyn som taler mot. I Ot.prp. nr. 56 (1999–2000) på s. 28 uttalte departementet:

«Departementet legger for sin del særleg vekt på hensynet til personvernet. Det bør vere anledning til å søke en offentlig stilling uten at det skal ha negative konsekvenser for ens videre karriere i det private næringsliv at en ikke får stillingen. Departementet legger også vekt på at det er viktig å få så mange gode søkere som mulig til offentlige stillinger, og at bestemmelsen om offentlige søkerlister kan være en medvirkende årsak til at enkelte ikke søker slike stillinger.»

Departementet tok vidare opp spørsmålet om føresegna burde utformast slik at forvaltninga etter oppmoding frå søkjaren skulle ha plikt til å unnata opplysningane frå innsyn, eller om det berre skulle vere eit høve for forvaltninga til å gjere det. Departementet vurderte det slik at føresegna berre burde gi forvaltninga eit høve til å unnata opplysningane frå innsyn, med den grunngevinga at opplysningane som inngår i søkjarlista, da ville komme på same linje som andre dokument som ikkje inneheld opplysningar det gjeld teieplikt for i saker om tilsetjing eller forfremming i offentlig teneste. Vidare uttalte departementet:

«Ved at forvaltningen *kan* unnta disse opplysningene fra offentlighet, vil forvaltningen ha plikt til å vurdere meroffentlighet etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd. Departementet antar det sjelden vil være aktuelt å utvise meroffentlighet i disse opplysningene. Men om det likevel skulle være ønskelig, for eksempel fordi det dreier seg om en stilling som har særleg stor offentlig interesse, tilsier god forvaltnings-skikk at søkerne gjøres oppmerksom på dette før søknadsfristen går ut, f.eks. ved at det nevnes i utlysningsteksten at søkerlisten vil bli offentliggjort.»

På bakgrunn av desse utsegnene har Sivilombodsmannen som nemnt ovanfor i fleire saker uttalt at det skal tungtvegande grunnar til for å ta til følge ei oppmoding om ikkje å bli ført opp på den offentlege søkjarlista dersom det dreier seg om stillingar som det knyter seg særleg offentlig interesse til.

På bakgrunn av høyringa og uvissa rundt gjeldande rett finn departementet at det er behov for ei

klargjering av rettstilstanden rundt søkjarlister. Sivilombodsmannen har òg teke til orde for ei slik klargjering i årsmeldingane for 2003 og 2004, og Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i Innst. S. nr. 98 (2004–2005) bedt om at føresegna blir særleg vurdert i samband med lovarbeidet, og viser blant anna til utsegnene frå Sivilombodsmannen.

Ei slik klargjering av rettstilstanden kan gjerast på fleire måtar.

Regelen kan endrast slik at alle søkjarane alltid skal førast opp på den offentlege søkjarlista, utan noko høve til å reservere seg. Dette vil innebere at ein går tilbake til rettstilstanden før lovendringa i 2000.

Ein slik regel er den som best ivaretek kontrollomsynet og sikrar opne tilsetjingsprosessar i det offentlege. På den andre sida vil ein regel om full innsynsrett vere lite eigna til å ivareta personvernomsyn. Ein slik absolutt regel vil òg kunne føre til at potensielle søkjarar lét vere å søkje, og vil såleis kunne ha negative følgjer for rekrutteringa til offentlege stillingar. Departementet finn på denne bakgrunnen ikkje å kunne gå inn for ei slik løysing.

Ei anna løysing er å gi søkjarane eit *krav* på å få namnet sitt unnateke frå den offentlege søkjarlista. Fleire av høyringsinstansane har teke til orde for ein slik regel.

Ei plikt for forvaltninga til å etterkomme ei oppmoding om å få namnet unnateke frå innsyn vil vere den løysinga som er best eigna til fullt ut å ivareta rekrutterings- og personvernomsyn.

Samtidig vil ein slik regel innebere ei klar sveking av omsynet til at ålmenta skal ha høve til å kontrollere og påverke tilsetjingar i viktige offentlege stillingar.

På same måten som ein regel om at søkjarlistene er fullt ut offentlege, gir også ein regel som gir søkjarane eit krav på å bli unnatekne, lite rom for fleksibilitet. Det kan vere ein fare for at det vil gå automatikk i å setje fram slike krav, og særleg vil dette gjelde ved tilsetjing i høgare leiarstillingar der borgarane har størst interesse av å vite kven som har søkt. Departementet kan derfor heller ikkje gå inn for ei slik løysing.

I likskap med fleire av høyringsinstansane meiner departementet at gjeldande rett representerer den beste balanseringa av dei motstridande omsyna, og bør vidareførast.

Sjølv om ein slik skjønnsmessig regel er mest fleksibel og best eigna til å ivareta dei kryssande omsyna slik dei gjer seg gjeldande i konkrete saker, visar høyringa at det rår ein del uvisse om korleis reglane skal praktisrast. Departementet vil derfor utdjupe noko nærmare korleis forvalt-

ninga skal stille seg når ein skal vurdere om ei oppmoding frå ein søkjar om ikkje å bli ført opp på søkjarlista skal takast til følgje.

I høve til stillingar som det ikkje knyter seg stor offentlig interesse til, skal det mindre til for at ei veging av dei ulike omsyna fell ut til fordel for søkjaren fordi kontrollomsynet her ikkje vil gjere seg gjeldande i særleg grad.

Dei kryssande omsyna gjer seg derimot gjeldande med full kraft når det er spørsmål om å utelate søkjarar frå søkjarlista ved tilsetjing i leiande stillingar. Her må det krevjast at det ligg føre særlege grunnar for at ei oppmoding om ikkje å bli ført opp på den offentlege søkjarlista skal bli teken til følgje. Dette inneber likevel ikkje at det aldri vil vere høve til å ta oppmodinga til følgje i slike tilfelle, men at ein må gjere ei konkret vurdering i høve til kvar enkelt søkjar, og at kontrollomsynet normalt vil vege tungt ved denne typen tilsetjingar.

Fleire av høyringsinstansane har framheva at det er viktig at forvaltningsorganet i stillingsutlysinga opplyser om at namna på søkjarane vil kunne bli offentleggjorde. Sivilombodsmannen har også tilrådd dette i sine utsegner om praktiseringa av offentleglova § 6 første ledd nr. 4. Departementet er einig i at ein slik praksis bør følgjast ved utlysing av leiande stillingar.

God forvaltningsskikk tilseier vidare at forvaltninga varslar søkjaren dersom ei oppmoding om ikkje å bli ført opp på søkjarlista ikkje blir teken til følgje.

Departementet er samd med utvalet i at det er ønskjeleg med ei klargjering av rettstilstanden ved bispeutnemningar.

Som det går fram av skildringa av gjeldande rett, er prosessen ved bispeutnemningar noko annleis enn ved vanlege stillingar i det offentlege. Dersom ein ønskjer tilsvarande innsynsrett ved slike utnemningar som i andre tilsetjingssaker, må det presiserast i lova. I realiteten inneber dette likevel ikkje store endringar. Det er allereie i dag ein relativt høg grad av offentlegheit rundt desse sakene, som følgje av at det i stor utstrekning blir praktisert meirinnsyn. På bakgrunn av at hovudreglane rundt tilsetjingssaker og søkjarlister passar dårleg for bispeutnemningar, og på grunnlag av den offentlege interessa for utnemningane, meiner departementet at gode grunnar taler for at det blir presisert i lova at det skal vere same grad av innsyn i desse sakene som i andre tilsetjingar i det offentlege. Departementet gjer derfor forslag om at det ikkje skal vere høve til å gjere unntak frå innsyn for nominasjonsvedtak og avstemmingsresultat i dei kyrkjelege organa.

11 Gjennomføring av direktiv 2003/98/EF om vidarebruk av informasjon frå den offentlege sektoren

11.1 Gjeldande rett

Korkje offentleglova eller anna regelverk inneheld reglar som tek direkte sikte på at informasjon frå det offentlege skal kunne brukast til andre formål i kommersiell eller ikkje-kommersiell verksemd utanfor forvaltninga. Indirekte legg likevel offentleglova og anna lovverk som gir ålmenta innsyn i informasjon, til rette for slik vidarebruk. Utgangspunktet er såleis allereie i dag at informasjon som ein får tilgang til på grunnlag av offentleglova og liknande reglar, kan brukast til kva som helst så lenge ikkje anna lovverk er til hinder for det.

11.2 Forslaga i rapporten «Fra bruk til gjenbruk»

I punkt 2.5 er det gjort greie for innhaldet i direktiv 2003/98/EF om vidarebruk av informasjon frå den offentlege sektoren og for at det vart nedsett ei arbeidsgruppe for å greie ut korleis direktivet kunne gjennomførast i norsk rett, og prinsipp for tilgang til og prising av offentlig informasjon for kommersiell utnytting.

I rapporten «Fra bruk til gjenbruk» legg arbeidsgruppa til grunn at direktivet krev endringar i norsk rett på følgjande punkt:

- det må innførast ei plikt til å opplyse om kven som er rettshavar når det blir gitt tilgang til informasjon som det knyter seg immaterielle rettar til
- det må innførast ein rett til å krevje kopi av dokument i alle eksisterande format og språkversjonar, og i elektronisk form, så fram det er mogleg og formålstenleg
- det må innførast ein regel om at inntektene for det offentlege når det blir gitt tilgang til informasjon, ikkje må overstige kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av dokumenta, og dessutan ei rimeleg avkastning av investeringane
- det må fastsetjast at eventuelle standardlisensar for bruk av informasjon skal vere tilgjengelege i digitalt format og skal kunne behandlast elektronisk

- ikkje-diskrimineringsprinsippet (medrekna forbodet mot å gi offentlege kommersielle aktørar andre vidarebruksvilkår enn ikkje-offentlege vidarebrukarar) og forbodet mot å gjere avtalar om einerett må lovfestast

Når det gjaldt spørsmålet om korleis desse punkta burde gjennomførast i norsk rett, delte arbeidsgruppa seg i eit fleirtal og to mindretal.

Fleirtalet gjekk inn for at reglane om prising og ikkje-diskrimineringsprinsippet, medrekna forbodet mot einerettsavtaler, skal takast inn i offentleglova samtidig som det blir presisert at desse reglane i offentleglova gjeld i alle tilfelle der verksemd som er omfatta av direktivet, gir ut informasjon.

Fleirtalet gjekk vidare inn for at reglane om rett til å krevje kopi i alle eksisterande format og plikta til å opplyse om kven som er innehavar eller lisenshavar til immaterielle rettar, burde gjennomførast i alle regelverk som gir ålmenta innsynsrett. Etter forslaget frå fleirtalet skal reglane som blir gitt for å gjennomføre direktivet, gjelde i alle tilfella der det blir gitt tilgang til informasjon. Dette vil innebere at reglane også i nokon utstrekning vil gjelde for verksemd som ikkje er omfatta av direktivet. På denne bakgrunnen foreslår fleirtalet ein forskriftsheimel som gir høve til å halde verksemd som ikkje er omfatta av direktivet, utanfor reglane.

Eit første mindretal gjekk inn for å gjennomføre direktivet i ei eiga lov som i hovudsak gjengir reglane i direktivet ordrett.

Eit anna mindretal meiner at sjølv vidarebruksomgrepet er så sentralt at det bør takast inn ein definisjon av det i offentleglova som er i samsvar med definisjonen i direktivet. I tillegg går dette mindretalet inn for at offentleglova bør få ein forskriftsheimel som gir Kongen høve til å gi nærmare reglar om vidarebruk i samsvar med innhaldet i direktivet.

Arbeidsgruppa drøfta også lovgivingstiltak for å leggje til rette for vidarebruk utover krava i direktivet.

Arbeidsgruppa sa seg i samband med dette einig med offentleglovutvalet i at det såkalla identifikasjonskravet i offentleglova burde mjukast opp,

slik at det blir opna for at det i rimeleg utstrekning kan krevjast innsyn i alle saker av eit bestemt slag. Arbeidsgruppa uttrykte også at ho støtta forslaget frå offentleglovutvalet om å innføre ein rett til å krevje at forvaltninga skal lage samanstillingar av elektronisk lagra opplysningar for å etterkomme eit innsynskrav når dette kan gjerast med rutinemessige grep. Fleirtalet uttrykte at ein i praksis ville gå lenger i å leggje til rette for vidarebruk dersom reglane som blir gitt for å gjennomføre direktivet, også femnar om verksemdar som fell utanfor verkeområdet til direktivet. Eit mindretal foreslo derimot at det for verksemdar som fell utanfor direktivet, bør vere opp til eigaren å avgjere om verksemda likevel skal følgje reglane som blir gitt for å gjennomføre direktivet. Fleirtalet i arbeidsgruppa gjekk vidare inn for at det burde takast inn ein regel i offentleglova som slår fast at informasjon som det blir gitt innsyn i, kan brukast til kva formål som helst dersom ikkje anna lovgiving eller anna rettsgrunnlag er til hinder for det.

Arbeidsgruppa vurderte også om omsynet til verdiskaping burde uttrykkjast i ein formålsparagraf i offentleglova. Fleirtalet i arbeidsgruppa meinte at dette aspektet ville vere tilstrekkeleg vareteke med forslaget til formålsparagraf frå offentleglovutvalet, medan mindretalet gjekk inn for at omsynet til vidarebruk burde komme direkte til uttrykk i lovtitelen og formålsparagrafen.

11.3 Høyringa

Kultur- og kyrkjedepartementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Fiskeridirektoratet, Forbrukarrådet, Fylkesmannen i Vest-Agder, Noregs geologiske undersøkingar, Oljedirektoratet, Riksantikvaren, Rikstrygdeverket, Skattedirektoratet, Statens innkrevjingssentral og Oslo kommune støttar forslaget frå fleirtalet om at direktivet bør gjennomførast i offentleglova og i andre lover som regulerer innsynsretten til ålmenta.

Oslo kommune uttaler:

«Direktivet regulerer ikke innsynsrett, men regler om gjenbruk forutsetter at det ligger en innsynsrett «i bunnen». Da er det bedre at man inkorporerer regler om måten innsyn skal gis på i den loven som regulerer innsyn enn at man lager egne regler som bare gjelder gjenbruk. Dette er mest oversiktlig og gir direktivet en inkorporering i norsk rett innenfor vårt eksisterende regelsystem. Egne regler om gjenbruk kan kanskje i større grad bli stående som isolerte regler hvor man ikke så klart får en god sammenheng i regelverket.»

Noregs geologiske undersøkingar uttaler:

«NGU støtter flertallet i arbeidsgruppen som foreslår at implementeringen av direktivet forankres i en revisjon av offentlighetsloven, slik at direktivets krav vil gjelde i alle tilfeller hvor det er innsynsrett og der meroffentlighet praktiseres. Dette innebærer at vi slutter oss til at definisjonen av gjenbruk etter direktivets art. 1 nr. 4 er så vid at den i praksis vil omfatte alle tilfeller hvor det gis innsyn i forvaltningens dokumenter – uavhengig av form og format.»

Finansdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Sosial- og helsedirektoratet, Statens kartverk, Statistisk sentralbyrå, Utlendingsdirektoratet, ABM-utvikling, Høgskolen i Oslo, NTNU og SINTEF støttar forslaget frå det mindretalet som meiner at det bør innarbeidast ein definisjon av vidarebruk som ein eigen paragraf i offentleglova som er i samsvar med definisjonen i direktivet.

Utlendingsdirektoratet uttaler:

«Selv om direktivets definisjon av gjenbruk er så vid at den i praksis dekker alle tilfeller hvor det gis innsyn etter offentlighetsloven, mener direktoratet at ønsket om en klar og brukervennlig lovtekst tilsier at definisjonen av gjenbruk bør tas inn som en egen bestemmelse i offentlighetsloven.»

Brønnøysundregistra, Rogaland fylkeskommune, CyberBook as, LO, Meteorologisk institutt, Norges Miljøvernforbund, Norsk teater- og orkesterforening, Posten Noreg AS og Storm Weather Center støttar forslaget frå det mindretalet som meiner at det bør utarbeidast ei eiga lov om vidarebruk av offentlig informasjon.

Brønnøysundregistra uttaler:

«Gjenbruk etter direktivet er noe annet enn innsyn etter offentlighetsloven. Direktivet har verdiskaping, konkurranseregulering og realisering av det indre marked som formål. Innsyn etter offentlighetsloven bygger på demokrati, kontroll- og rettssikkerhetshensyn. Flertallets forslag krever at innsynsregler og gjenbruksregler avgrenses innenfor offentlighetsloven. Vi mener det vil være retts teknisk enklere, og mer oversiktlig, dersom direktivets regler om gjenbruk gis ved særskilt lov.»

Den Norske Advokatforening, TV2/TV2 Gruppen og NHO støttar òg forslaget frå begge mindretala om at vidarebruksomgrepet blir definert og nytta ved implementeringa. Den Norske Advokatforening og TV2/TV2 Gruppen har ikkje tatt stilling til om det bør utarbeidast ei eiga lov eller om gjennomføringa bør gjerast i offentleglova, medan

NHO går inn for ein modell som inneber ei mellom-løysing mellom dei to mindretalsforslaga.

Statens innkrevjingsssentral, Bedriftsforbundet, Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, TV2/TV2 Gruppen og Storm Weather Center støttar uttrykkeleg forslaget om at ikkje-diskriminerings-prinsippet og at forbodet mot å gjere avtalar om einereitt blir lovfesta.

Eit stort fleirtal av høyringsinstansane støttar forslaget om at gratisprinsippet framleis skal vere hovudregelen. Dette gjeld *Nærings- og handelsdepartementet, Finansdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Fylkesmannen i Vest-Agder, Konkurransetilsynet, Statens innkrevjingsssentral, Toll- og avgiftdirektoratet, Fiskeridirektoratet, Oljedirektoratet, Forbrukarrådet, Kartverket, Noregs geologiske undersøkingar, Brønnøysundregistra, Riksantikvaren, Direktoratet for naturforvaltning, Rogaland fylkeskommune, Longyearbyen lokalstyre, NTNU, Geodata, Geoforum, GeomatikkBedriftenes Landsforening, NHO, LO, Finansnæringens hovedorganisasjon, Norsk teater- og orkesterforening, Bedriftsforbundet, Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, TV 2/ TV2 Gruppen, Storm Weather Center, ABM- utvikling, og CyberBook as.*

Eit fleirtal av høyringsinstansane støttar òg forslaget om at prisen i dei tilfella det er høve til å ta betalt for kopiar og utskriftar, skal avgrensast til formidlingskostnadane, og at det kun i unntakstilfelle skal vere høve til å krevje betaling utover desse. Dette gjeld *Nærings- og handelsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Fylkesmannen i Vest-Agder, Statens innkrevjingsssentral, Brønnøysundregistra, Rogaland fylkeskommune, NTNU, Geodata, TV2/ TV2 Gruppen, Norsk teater- og orkesterforening, NHO, Bedriftsforbundet, Nasjonalbiblioteket og CyberBook as.*

Forbrukarrådet, Storm Weather Center, Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening støttar i utgangspunktet òg regelen om at det i den utstrekning det blir gitt høve til å ta betaling, skal dette skje til ulike former for sjølvkost, men meiner at formuleringa i forslaget i for stor grad opner for unntak frå hovudprinsippet om at innsyn skal vere gratis. *Noregs geologiske undersøkingar* gir uttrykk for at unntak frå gratisprinsippet bør avgrensast til formidlingskostnadane som øvre pristak.

Bedriftsforbundet, Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening støttar forslaget om at det skal innførast ein rett til å krevje kopi av informasjon i alle eksisterande format og språkversjonar.

Fleire av høyringsinstansane har uttalt seg om forslaga frå arbeidsgruppa om tiltak for å leggje til rette for vidarebruk utover krava i direktivet.

Nærings- og handelsdepartementet, Sosial- og helsedirektoratet, Statens innkrevjingsssentral, Statistisk sentralbyrå, Konkurransetilsynet, Fylkesmannen i Vest-Agder, Bedriftsforbundet, NHO, Norsk teater- og orkesterforening, Storm Weather Center og SINTEF støttar forslaget frå fleirtalet om at reglane som blir gitt for å gjennomføre direktivet, i utgangspunktet også skal gjelde for verksemder som ikkje er omfatta av direktivet.

Rogaland fylkeskommune og NTNU støttar forslaget frå mindretalet som meiner at eigaren av verksemda skal avgjere om reglane som blir gitt for å gjennomføre direktivet, også skal gjelde for verksemder som ikkje er omfatta av direktivet.

Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Utlendingsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet, Statistisk sentralbyrå, Forbrukarrådet, Konkurransetilsynet, Rogaland fylkeskommune, Fylkesmannen i Vest-Agder, Bedriftsforbundet, NHO, Finansnæringens Hovedorganisasjon, Noregs geologiske undersøkingar, SINTEF og Storm Weather Center støttar forslaget frå fleirtalet som slår fast at dokument som det blir gitt tilgang til, kan brukast til kva som helst dersom ikkje anna lovgiving er til hinder for det.

Datatilsynet, Statens innkrevjingsssentral, Meteorologisk institutt, Statens Kartverk, Advokatforeningen og Norsk teater- og orkesterforening er skeptiske til dette forslaget, hovudsakleg av omsyn til personvernet.

Datatilsynet uttaler:

«Datatilsynet har flere eksempler på at offentlighetsloven legges til grunn for å legge ut dokumenter (som ikke er unntatt offentligheten) til almen benyttelse slik etaten selv finner det hensiktsmessig. Denne tolkningen kan også leses ut av flertallets forslag til endring i offentlighetsloven (med unntak av medlemmet Dag Høgvard) som går ut på å presisere at dokumenter som er underlagt innsynsrett kan brukes til ethvert formål (rapporten side 66 punkt 4 og flertallets forslag til lovtekst §X2.1). Datatilsynet vil advare mot en slik lovendring, da den kan være egnet til å skape enda større uklarhet omkring forholdet til personopplysningsloven.»

11.4 Departementet sitt syn

Departementet er einig med fleirtalet i den interdepartementale arbeidsgruppa som utgreidde korleis direktiv 2003/98/EF burde gjennomførast, i at det er ein slik nær samanheng mellom innsyn og vidarebruk at det ikkje er formålstenleg å gjennom-

føre direktivet gjennom eigne reglar som regulerer vidarebruk isolert frå reglane om innsyn. Departementet foreslår derfor at direktivet i hovudsak skal gjennomførast i offentleglova. I tillegg til at dette er den lovteknisk beste løysinga, viser departementet til at dei reglane det er tale om, vil styrkje offentlegprinsippet generelt og i tillegg synleggjere ei side av prinsippet som hittil har vore lite framme.

Etter forslaget frå departementet vil regelen om kor høg pris som kan krevjast ved utlevering av informasjon, regelen om offentleggjering av eventuelle standardlisensar for bruk av informasjon frå det offentlege, ikkje-diskrimineringsprinsippet og forbodet mot einerettsavtalar og unntaket frå dette forbodet gå fram av offentleglova. Når det gjeld prisingregelen, understrekar departementet at hovudregelen innanfor verkeområdet til offentleglova, uavhengig av direktivet, vil vere gratis tilgang (sjå punkt 12.1.4).

Vidare foreslår departementet at reglane om at retten til kopi gjeld alle eksisterande språkversjonar og format, og at det skal opplysast om kven som er rettshavar når det blir gitt tilgang til informasjon som det knyter seg immaterielle rettar til, blir tekne inn i offentleglova. Departementet er likevel einig med fleirtalet i arbeidsgruppa i at desse reglane også bør takast inn i andre regelverk som gir ålmenta rett til tilgang til informasjon. I proposisjonen her foreslår derfor departementet at desse reglane også blir tekne inn i miljøinformasjonslova. Elles vil det vere aktuelt å innarbeide desse reglane i forskrifter. For forskrifter på ansvarsområdet til Justisdepartementet vil dette skje i samband med at det blir gitt forskrifter til den nye offentleglova.

Departementet går inn for at reglane i forslaget til ny offentleglov som blir gitt for å gjennomføre direktivet, skal ha eit vidare verkeområde enn dei andre reglane i lova, ved at dei skal gjelde i alle tilfelle der verksemdar som er omfatta av direktivet, gir ut informasjon sjølv om verksemda ikkje er omfatta av dei andre reglane i offentleglova. Det er nødvendig å knyte verkeområdet i desse føresegnene opp mot direktivet for å sikre at direktivet blir riktig gjennomført.

Etter forslaget vil reglane som blir gitt for å gjennomføre direktivet, gjelde uavhengig av kva som er formålet med å be om tilgang til informasjonen, det vil seie også i tilfelle der grunngevinga er ei anna enn vidarebruk. Dette er ein konsekvens av at det ut frå definisjonen i direktivet er svært vanskeleg å skilje ut vidarebrukstilfella frå andre tilfelle der det blir gitt tilgang til informasjon. Dei aktuelle reglane i direktivet er dessutan av eit slikt

slag at dei styrkjer offentlegprinsippet, og dei bør derfor ikkje berre gjelde når det blir gitt tilgang til informasjon ut frå vidarebruksformål.

Til skilnad frå forslaget frå fleirtalet i den interdepartementale arbeidsgruppa har departementet valt å bruke omgrepet «informasjon» i staden for «dokument» i føresegnene i lova som skal gjennomføre direktivet. Bakgrunnen for det er at reglane skal gjelde i alle tilfelle der det blir gitt tilgang til informasjon, og ikkje berre når det ligg føre ein innsynsrett. Informasjon er eit vidare omgrep enn dokumentomgrepet i offentleglova, og ved å bruke dette omgrepet tek ein høgde for at reglane skal dekkje alle tilfelle der det blir gitt tilgang til informasjon.

Når det gjeld forslaga frå arbeidsgruppa om å gå lenger enn direktivet krev i å leggje til rette for vidarebruk, viser departementet til punkta 3.5, 12.1 og 12.4.1, der høvesvis formålsparagrafen, retten til å krevje samanstillingar og oppmjuking av kravet til identifikasjon ved innsynskrav er behandla.

Departementet har følgd opp forslaget frå fleirtalet i den interdepartementale arbeidsgruppa om at det bør takast inn ei føresegn i offentleglova som slår fast at informasjon som det er gitt tilgang til etter offentleglova eller anna lovgiving, i utgangspunktet kan brukast til kva formål som helst. Det inneber ikkje noko nytt i høve til gjeldande rett. Departementet meiner likevel at det er grunn til å slå fast dette fordi det vil synleggjere vidarebruksretten. Departementet understrekar at forslaget berre slår fast at dette er eit utgangspunkt, og at det ikkje grip inn i avgrensingar i høvet til å bruke informasjonen som følgje av anna lovgiving, f.eks. straffelova, personopplysingslova eller lovgivinga om immaterielle rettar.

Departementet er derimot ikkje einig med fleirtalet i arbeidsgruppa i at reglane som blir gitt for å gjennomføre direktivet, utan vidare skal gjelde for verksemdar som ikkje er omfatta av direktivet. Når allmennkringkastarar, utdannings-, forskings- og kulturinstitusjonar er haldne utanom direktivet, er bakgrunnen at det gjer seg gjeldande særlege omsyn for slike institusjonar som gjer at reglane i direktivet høver dårleg. Blant anna vil ein del av informasjonen i slike institusjonar vere underlagd opphavsrett, slik at det ikkje kan bli tale om vidarebruk. Innanfor desse sektorane vil det likevel vere nokre databasar av allmenn karakter som er eigna for vidarebruk. Etter forslaget kan det derfor bli gitt forskrifter om at reglane skal gjelde også for informasjon i institusjonar som ikkje er omfatta av direktivet.

12 Andre spørsmål

12.1 Hovudreglane om innsyn

12.1.1 Gjeldande rett

Hovudregelen i gjeldande lov er at saksdokument for forvaltninga er offentlege så langt det ikkje er gjort unntak i lov eller i medhald av lov, jf. offentleglova § 2 første ledd. Innsynsretten gjeld etter offentleglova § 2 andre ledd første punktum for alle. Innsynsretten omfattar ikkje berre saksdokument, men også journalar og liknande register og møtekart i folkevalde organ i kommunar og fylkeskommunar, jf. offentleglova § 2 andre ledd andre punktum.

Kva som skal reknast som saksdokument for forvaltninga, er regulert i offentleglova § 3. Dokument er i § 3 første ledd andre punktum definert som «en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, fremvisning eller overføring». Etter denne definisjonen er avgrensinga knytt til informasjoninnhaldet, ikkje til kva slag medium informasjonen er lagra på. Dokumentdefinisjonen inneber at ein berre vil ha rett til innsyn i dokument som eksisterer på innsynstidspunktet. Ein har altså ikkje krav på at forvaltninga i samband med eit innsynskrav skal gjennomføre ei samanstilling slik at det oppstår eit nytt informasjoninnhald.

Etter § 3 første ledd første punktum blir eit dokument først eit saksdokument for forvaltninga og dermed underlagd innsynsrett når det er oppretta av eit forvaltningsorgan, eller for dokument som kjem utanfrå, når det er komme inn til eller lagt fram for eit slikt organ. Etter § 3 andre ledd blir eit dokument rekna som oppretta når det er sendt frå organet, eller om det ikkje skjer, når saka som dokumentet er ein del av, er ferdigbehandla av organet. Før dette vil ikkje dokumentet vere eit saksdokument for organet, og det vil dermed ikkje vere underlagt innsynsrett. Etter offentleglova § 4 kan eit forvaltningsorgan bestemme at innsynsretten i ei bestemd sak først skal gjelde frå eit seinare tidspunkt enn det som følgjer av § 3, såframt det er grunn til å tru at dei dokumenta som ligg føre, gir eit direkte misvisande bilete av saka og at innsyn derfor kan skade klare samfunnsmessige eller private interesser. Desse vilkåra er svært strenge, og

føresegna blir ikkje brukt ofte. Ved lov 14. januar 2005 nr. 6 vart det tilføyd eit nytt andre ledd i § 4 som slår fast at det ikkje er innsynsrett i dokument som er utarbeidde av eller til Riksrevisjonen i saker som han vurderer å leggje fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontrollen, før saka er motteken i Stortinget eller Riksrevisjonen har varsla vedkommande forvaltningsorgan om at saka er ferdigbehandla.

Utover dei avgrensingane som følgjer av § 3, ligg det ytterlegare avgrensingar i at det må dreie seg om saksdokument for organet. Innholdsmessig vil ikkje alle dokument hos eit forvaltningsorgan vere omfatta av innsynsretten sjølv om dokumentet er oppretta eller komme inn til organet. For at dokumentet skal vere omfatta av innsynsretten, er det eit krav at dokumentet innholdsmessig må gjelde eller ha noko å seie for ei sak eller eit tilhøve som høyrer inn under ansvarsområdet til vedkommande organ. Dette vil seie at innsynsretten for eksempel ikkje vil gjelde for private dokument som tilsetje oppbevarer på arbeidsplassen, og for bøker o.l. i biblioteket til organet.

Det følgjer av offentleglova § 13 at lova ikkje gir rett til innsyn i dokument som er oppretta eller komme inn til eller lagde fram for eit offentleg organ før lova vart sett i verk. Lova tok til å gjelde 1. juli 1971.

Etter gjeldande lov har ikkje forvaltninga høve til å krevje betaling for utøving av innsynsretten, dersom det ikkje er gitt forskrifter om at det kan takast betalt for kopiar mv., sjå offentleglova § 8 tredje ledd. Det er gitt få forskrifter som heimlar betaling.

12.1.2 Forslaga frå utvalet

Utvalet foreslo å vidareføre hovudregelen om at dokument og journalar er offentlege dersom det ikkje er gjort unntak i lov eller i medhald av lov. Utvalet gjekk likevel inn for at det ikkje lenger skal kunne gjerast unntak frå innsynsretten i forskrift gitt i medhald av andre lovar enn offentleglova.

Utvalet foreslo at dokumentdefinisjonen i gjeldande lov blir vidareført. Når det gjaldt frå kva tidspunkt innsynsretten skal gjelde, foreslo utvalet ei endring når det gjeld dokument som blir oppretta

av organet utan at dei blir sende ut. For slike dokument foreslo utvalet at innsynsretten skal gjelde frå dokumentet er ferdigstilt, og ikkje først frå da saka som dokumentet er ein del av, er ferdigbehandla. Eit fleirtal i utvalet foreslo også å endre regelen om utsett innsyn, slik at terskelen for å utsetje innsyn blir lågare, men slik at det samtidig aldri skal vere høve til å utsetje innsyn i meir enn fire veker. Eit mindretal gjekk imot dette forslaget.

Heile utvalet meinte at den innhaldsmessige avgrensinga av samleomgrepet «forvaltningens saksdokumenter» etter gjeldande rett i hovudsak er formålstenleg. For å unngå mistydingar gjekk likevel fleirtalet inn for å endre dette slik at innsynsretten skulle gjelde «organets dokumenter». Eit mindretal gjekk inn for å vidareføre ordlyden i gjeldande lov uendra.

Utvalet foreslo også å vidareføre regelen om at det skal vere rett til innsyn i journalar og liknande register. Utvalet presiserte samtidig at det meinte at sakskort og liknande saksoversikter som viser journalførte dokument og berre inneheld obligatoriske journalopplysningar, burde vere omfatta av innsynsretten.

Utvalet foreslo at regelen i offentleglova § 13 ikkje skulle vidareførast slik at innsynsretten også vil gjelde for dokument frå før lova tok til å gjelde. Utvalet peikte samtidig på at det her ville vere eit behov for særreglar som ivaretek arkivtekniske omsyn.

Utvalet tok også opp ein del spørsmål om endringar som har samanheng med den teknologiske utviklinga. Utvalet foreslo at det skulle innførast rett til å krevje at forvaltninga for å etterkomme eit innsynskrav gjennomfører ei samanstilling av opplysningar som finst elektronisk lagra i databasene til organet. Etter forslaget skulle dette berre gjelde der samstillinga kunne gjerast med «rutinemessige fremgangsmåter». Dette forslaget inneber at forvaltninga etter situasjonen vil ha plikt til å få i stand eit nytt dokument.

Utvalet drøfta også om det burde innførast ein rett til å krevje opplysningar om kva regelverk dataprogram som forvaltninga bruker i saksbehandlinga si, byggjer på, og opplysningar om kva føresetnader, modellar o.l. som ligg til grunn for berekningar og analysar som er utførte ved hjelp av slike dataprogram. I samanheng med dette drøfta utvalet også om det burde innførast rett til å krevje at forvaltninga gjennomfører alternative analysar e.l. der forvaltninga har fått gjort analysar mv. til bruk for saksbehandlinga ved hjelp av eit dataprogram. Fleirtalet i utvalet kom til at det ikkje burde innførast nokon rett til innsyn i dataprogram mv. eller rett til å krevje at forvaltninga skal utarbeide alter-

native analysar mv., medan eit mindretalet foreslo at det skulle innførast rett til begge delar.

Heile utvalet meinte at lova ikkje burde gi rett til innsyn i elektroniske spor, det vil seie opplysningar som viser aktiviteten i eit datanettverk. Utvalet presiserte samtidig at det med «elektroniske spor» ikkje vart sikta til opplysningar som er meint å ha ein oversikts- eller kontrollfunksjon i saksbehandlinga i forvaltninga, f.eks. opplysningar om saksbehandling og framdrift.

Utvalet foreslo også at innsynsretten skulle utvidast til å omfatte opplysningar som forvaltninga har tilgang til i lukka eksterne databasar sjølv om organet ikkje har henta opplysningane ut av databasen.

Utvalet gjekk inn for å vidareføre og styrkje hovudregelen om at det ikkje kan takast betaling for utøving av innsynsretten. Etter forslaget frå utvalet vil det som i dag berre kunne krevjast betaling der det er fastsett i forskrift at det er høve til det. Dersom det ikkje er gitt forskrift, vil ein ha krav på gratis kopiar jamvel om det påfører forvaltninga vesentlege kostnader. Etter forslaget frå utvalet kan Kongen gi forskrift om at det kan takast betaling for kopiar som skal dekkje dei faktiske kostnadene i tilfelle der kostnadene i samband med kopieringa klart overstig det som må reknast som normalt. Forslaget frå utvalet inneheld også ein forskriftsheimel som gir høve til å fastsetje at det kan takast betaling for kopiar av bearbeidd materiale som det har vore kostnadkrevjande å framstille. I desse høva som omfattar dokument som skil seg klart frå vanlege saksdokument, vil det vere høve til å fastsetje betalingsssatsane slik at dei gir ei viss forteneste.

12.1.3 Høyringa

Fylkesmannen i Rogaland støttar forslaget om at det ikkje lenger skal kunne bli gitt forskrifter med heimel i andre lover enn offentleglova som gjer unntak frå retten til innsyn.

Kultur- og kyrkjedepartementet, Fylkesmannen i Rogaland, Riksarkivaren, Klæbu kommune, Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Utdanningsgruppenes hovudorganisasjon støttar forslaget om at dokumentdefinisjonen i gjeldande lov skal vidareførast. *Kultur- og kyrkjedepartementet uttaler:*

«Definisjonen innebærer at det er selve meningsinnholdet og ikke medieunderlaget en må se for å avgjøre den indre avgrensning av dokumentbegrepet, dvs. når en skal avgjøre

hva som utgjør et eget dokument atskilt fra andre. Dette følger av uttrykket «logisk avgrenset». I dette ligger for så vidt også at ett og samme dokument kan bestå av informasjonsdeler som er lagret på ulike medieunderlag, for eksempel multimediedokumenter.

Det kan imidlertid være grunn til å understreke at det også i papirverdenen alltid er den logiske sammenheng som i bunn og grunn er det beste kriteriet for å avgrense det enkelte dokument fra andre dokumenter. Et brev kan for eksempel omfatte flere ark papir, og det uavhengig av om arkene er stiftet sammen eller ikke. Avgrensningen vil ligge i at brevhodet markerer starten og underskriftene avslutningen på dokumentet.

En tilsvarende logisk avgrensning vil gjelde for et brev i elektronisk form, uavhengig av om det er lagret på én eller flere filer, eller på ett eller flere medier. For de tradisjonelle dokumenttyper man kjenner fra papirverdenen, gjelder i det store og hele at den indre avgrensningen av dokumentet ikke blir mer problematisk som følge av at man går over til å håndtere dem i elektronisk form.»

Den Norske Advokatforening, Norsk Redaktørforening og Utdanningsgruppene hovudorganisasjon støttar forslaget om at dokument som ikkje blir sende ut av organet, skal vere omfatta av innsynsretten når dei er ferdigstilte.

Konkurransetilsynet, Utlendingsdirektoratet og Sarpsborg kommune går imot forslaget om at dokument som ikkje blir sende ut av organet, skal vere omfatta av innsynsretten når dei er ferdigstilte.

Norsk Presseforbund støttar forslaget frå fleirtalet om at hovudregelen om innsynsrett skal formulert slik at han gjeld «organets dokumenter».

Oslo Politidistrikt er derimot einig med mindretallet som meiner at dagens formulering «saksdokumenter», bør stå ved lag.

Utanriksdepartementet og Utlendingsdirektoratet støttar forslaget frå fleirtalet til reglar om utsett innsyn.

Nærings- og handelsdepartementet uttaler:

«Nærings- og handelsdepartementet har ikke opplevd dagens strenge krav til en beslutning om utsatt offentlighet som et problem. I forhold til den foreslåtte bestemmelse synes det for oss også som et mer sannsynlig scenario at bestemmelsen vil bli benyttet til å utsette offentlighet i tilfeller hvor man ikke har unntakshjemmel, enn at man benytter adgangen til utsettelse i situasjoner hvor man kan unnta dokumentet fra offentlighet. For å unngå en slik ren bekvemmelighetsbestemmelse bør det legges inn en begrensning direkte i lovteksten om at den kun

kan anvendes i tilfeller der alternativet er fullt unntak fra offentlighet.»

Oslo politidistrikt meiner at også samfunnsinteresser må kunne gi grunnlag for å utsette innsynstidspunktet.

Fylkesmannen i Vest-Agder uttaler:

«Denne bestemmelsen kan bare brukes der offentliggjøring på det nåværende tidspunkt vil gi et åpenbart misvisende bilde eller offentlighet vil skade vesentlige private interesser. Den vil ikke kunne brukes der det vil kunne skade vesentlige samfunnsmessige interesser. Fylkesmannen stiller spørsmål om ikke vesentlige samfunnsmessige interesser også bør kunne beskyttes for en så kort periode som det her er snakk om?»

Næringslivets Hovedorganisasjon er skeptisk til forslaget frå fleirtalet til reglar om utsett innsyn og meiner det må vere høve til å gjere unntak for utkast til tilsynsrapporter o.l. som blir lagde fram for den dei gjeld:

«Når allmennheten og media gis innsyn i slike rapportutkast, kan saker bli presentert på feilaktig grunnlag. Foreløpige og ikke-verifiserte opplysninger fremstilles som fakta. Dette kan skape problemer både for allmennheten (for eksempel ved ubegrunnet bekymring) og bedriftene selv. Bedriftene kan på denne måten uforskyldt få skadet sitt renommé på kortere eller lengre sikt. Det medfører unødig ressursbruk å håndtere den medie- og opinionsmessige fokuseringen, både mot samfunnet og internt. I de alvorligste tilfellene har bedrifters eksistens blitt satt på spill.

Dagens situasjon med offentlighet for ikke-kvalitetssikrede opplysninger, finner vi derfor svært lite tilfredsstillende for våre medlemsbedrifter. Problemstillingene synes enda mer aktuelle i fremtiden, særlig ved at offentlige dokumenter blir mer tilgjengelige på internett, jfr utkastets § 9. Skadepotensialet synes å øke i forlengelsen av at konkurrerende bedrifter i økende grad benytter offentlige informasjonskilder for å skaffe seg informasjon om konkurranter. En kan heller ikke utelukke økt risiko for anslag mot bedrifter fra grupper som bevisst vil skade virksomheten, både organisert kriminalitet og politisk motivert (terror)virksomhet.

NHO ønsker ikke i unødig grad å tildekke den kommunikasjonen som foregår mellom bedriften og forvaltningen, og heller ikke at foreløpige rapporter nødvendigvis skal unntas offentligheten for alltid – med unntak for taushetsbelagte opplysninger så lenge taushetsplikten varer. I og med at offentligheten vil ha inn-

synsrett i de endelige og kvalitetssikrede tilsynsrapporter som beskriver de faktiske forhold og foretatte vurderinger, kan vi imidlertid ikke se noen tungtveiende grunner til at offentligheten skal ha tilgang til forutgående kommunikasjon, som kun har til hensikt å rette opp feil faktum eller manglende utøvelse av taushetsplikten.»

Forbrukarombodet ber om at det må klargjerast at det skal kunne vere utsett innsyn i forhandlingar etter marknadsføringslova § 9 a.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet, Forbrukarrådet og Kredittilsynet stiller spørsmål om det ikkje bør vere høve til å utsetje innsyn i meir enn fire veker. *Jernbaneverket* meiner at grensa på fire veker er altfor kort.

Norsk Journalistlag, Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening går imot forslaget frå fleirtalet til regel om utsett innsyn, og støttar i staden mindretallet som går inn for å vidareføre den gjeldande regelen om dette. *Norsk Redaktørforening* uttaler:

«Etter vårt syn trekker utvalgets flertall en feilaktig konklusjon når man hevder at dagens bestemmelse ikke har hatt særlig praktisk betydning. Tvert i mot; bestemmelsen har stor praktisk betydning, i den forstand at den gjør det vanskelig for forvaltningen å bruke utsatt offentlighet for å unngå ubehagelig innsyn, hvilket vel er helt i tråd med det som har vært Stortingets intensjon.

Hver eneste dag opplever mange norske pressefolk at forvaltningen bruker ulike strategier for å unngå å ta stilling til spørsmål om dokumentinnsyn, eller for å trenere innsynsbegejring og saksbehandlingen rundt disse. Dersom vilkårene for utsettelse endres fra å være kumulative til å bli alternative, vil dette være et nytt og effektivt verktøy i hendene på dem som ønsker å ta i bruk ethvert virkemiddel for i det lengste å unngå allmennhetens søkelys, og da med den visshet at utsettelse ofte er det mest effektive virkemiddelet for å unngå uønsket oppmerksomhet. Vi mener derfor dagens kumulative vilkår må videreføres, og at disse suppleres med en maksimal grense for utsettelse, i tråd med det utvalget foreslår.»

Utdanningsruppenes hovudorganisasjon støttar forslaget om at lova skal gjelde for dokument som er eldre enn 1. juli 1971.

ABM-utvikling er skeptisk til forslaget om at lova skal gjelde for dokument som er eldre enn 1. juli 1971.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Oslo kommune,

Sorum kommune, Den Norske Advokatforening og Norsk Redaktørforening støttar forslaget om at det skal innførast ein rett til å krevje at forvaltninga lagar samanstillingar av elektroniske opplysningar som er lagra i databasane til forvaltninga.

Luftfartstilsynet, Noregs Bank, Akershus fylkeskommune, Klæbu kommune, Skedsmo kommune, Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, Navo går imot forslaget om at det skal innførast rett til å krevje at forvaltninga lagar samanstillingar av opplysningar som er lagra i databasane til organet. *Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon* uttaler:

«KS støtter ikke at det gis en rett til å kreve innsyn i en hvilken som helst sammenstilling av opplysninger som er lagret i forvaltningens databaser. Avgrensningen til at sammenstillingen kan gjennomføres med rutinemessige fremgangsmåter er ikke tilstrekkelig til å sikre at forvaltningens arbeidsbyrde ikke øker betraktelig.

Selv om hver enkelt sammenstilling ikke tar mye ressurser, vil en slik rett gjerne føre til krav som samlet sett vil kunne fremstå som alternative analyser av et område. Dette må ligge utenfor det offentlighetsloven er ment for.

Sammenstillinger som forvaltningen allerede har gjort, bør det derimot gis innsyn i.»

Olje- og energidepartementet uttaler:

«Utvalget forslag til ny § 8 gir rett til å kreve innsyn i sammenstilling av opplysninger som er lagret i forvaltningens databaser. Forutsetningen er at sammenstillingen kan gjennomføres med «... rutinemessige fremgangsmåter.» OED vil påpeke at det er uklart hva som ligger i dette, og at en rett til innsyn i slike opplysninger kan medføre et betydelig merarbeid for forvaltningen.»

Petroleumstilsynet uttaler:

«Vi ser at denne bestemmelsen også kan skape vanskelige avgrensingsproblemer når det opprettes baser som er en kombinasjon av interne og eksterne opplysninger. Eksempelvis har vi en hendelsesdatabase. Ved hvert varsel eller hver melding om en hendelse fylles det ut et skjema som dels baserer seg på eksterne opplysninger, men som i tillegg inneholder interne vurderinger og klassifiseringer. Vi legger til grunn at disse skjemaene er interne dokumenter i og med at de utarbeides internt ved hvert varsel og hver melding om hendelser, og de i tillegg inneholder interne vurderinger og klassifiseringer. Vi legger derfor også til grunn at de sammenstillingene som kan gjøres på grunnlag av disse skjemaene, i utgangs-

punktet er interne dokumenter som kan unntas offentlighet. De sammenstillingene en kan få ut av en slik base, kan gi grunnlag for mange misforståelser og feiltolkninger dersom en ikke har kunnskap om bakgrunns materialet. Sammenstillinger på bakgrunn av slike baser må brukes med varsomhet også internt.

På bakgrunn av det nye forslaget til bestemmelse, kan det stilles spørsmål om denne bestemmelsen gir rett til sammenstillinger av de opplysningene som vi har mottatt eksternt, dersom disse sammenstillingene kan gjøres på en rutinemessig måte. Dersom de interne vurderingene ikke lett kan skilles ut, antar vi at det ikke kan sies at sammenstillingen kan utføres på en rutinemessig måte.»

Riksarkivaren uttaler:

«Vår vurdering er at en slik bestemmelse i praksis kan bli ressurskrevende og vanskelig å håndtere, og at den kan gi grunnlag for strid om hva som er «rutinemessige fremgangsmåter», hvilke opplysninger organet kan skjerme for allmennheten etc. Vi antar derfor at konsekvensene av en slik bestemmelse bør utredes grundigere enn det utvalget synes å ha gjort, før den eventuelt iverksettes.

Særlig vil vi påpeke de vansker som oppstår når databasene er blitt noen år gamle og data er avlevert til en arkivdepotinstusjon. Antallet slike potensielle dokumenter (sammenstillinger) vil jo være legio, og selv om det legges inn skjønsmessige begrensninger på innsynsretten, synes dette for oss vanskelig håndterbart. Det vil åpenbart være enklere å imøtekomme krav om innsyn i de enkelte identifiserte opplysninger enn i et ukjent antall mulige sammenstillinger. I tilknytning til dette finner vi det riktig å understreke at for institusjonene i Arkivverket vil det alltid være et mål å gjøre mest mulig informasjon tilgjengelig for brukere, selv om de ikke skulle ha noe rettskrav på innsyn.»

Teknologirådet, Sør-Odal kommune, Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening støtter forslaget frå mindretallet om at det skal innførast rett til å krevje opplysningar om dataprogram mv. som blir brukte i saksbehandlinga, og rett til å krevje at forvaltninga utfører alternative analysar mv. *Teknologirådet* uttaler:

«Utviklingen i retning av «digital forvaltning» forstått som en forvaltning som i stigende grad kommuniserer med brukerne via Internett, aksentuerer denne problemstillingen ytterligere. Når for eksempel Statens lånekasse for utdanning utformer sine nettbaserte søknadsrutiner, fremstår denne rutinen som et fait accompli for brukerne. Slike Internett rutiner er basert på ulike rettslige reguleringer, og i tråd

med legalitetsprinsippet kan ikke forvaltningen fastsette vilkår eller fremgangsmåter som etablerer nye plikter eller som begrenser rettigheter for den enkelte.

Det er derfor avgjørende at det i den digitale forvaltning legges til rette for at den enkelte kan gjennomføre legalitetskontroll, dvs. kontrollere at rutinene i den nettbaserte forvaltningen og i fagsystemer er i overensstemmelse med de regler som er fastlagt av lovgiver eller i forskrifts form.»

LO Stat, Utdanningsforbundet og Utdanningsgruppene hovudorganisasjon støtter forslaget om at det skal innførast rett til å krevje opplysningar om dataprogram mv. som blir brukte i saksbehandlinga. *Utdanningsforbundet* uttaler:

«Utdanningsforbundet støtter dette forslaget. I vårt daglige arbeid med statistikk og andre beregninger i oppslag i presse, i utredninger og i andre rapporter er det nødvendig å få innsyn i beregninger og datagrunnlag, slik at partene (mottaker og avsender) kan ha en felles forståelse av grunnlaget. I dag kan det være et problem å få innsyn i slikt materiale, derfor støtter vi en lovbestemmelse som gir hjemmel for slikt innsyn.»

Næringslivets Hovedorganisasjon uttaler:

«Når det derimot gjelder mindretallet Hove og Øys forslag til § 9, samsvarer forslaget motivasjon rimelig godt med loven ellers. Behandlingen av disse problemstillingene bør ikke avsluttes med NOUen. Med økt bruk av automatiserte behandlingssystemer, og særlig ved bruk av mer avanserte og komplekse programsystemer, kan det bli vanskeligere å få reelt innsyn i hvilke elementer som har påvirket utfallet av en sak. Økt datakunnskap i befolkningen vil øke presset mot forvaltningen på dette området. Land med en offentlig forvaltning som mer bevisst satser på bruk av åpen kildekode, vil være bedre posisjonert for å møte et øket forventningspress på området. Samtidig må man være oppmerksom på at automatisering av beslutninger som regel vil flytte mye av skjønnsutøvelsen over til selve innmatingsfunksjonen (kategoriseringen). Dette grensesnittet mellom den menneskelige og automatiserte delen av saksbehandlingen kan være vel så interessant å få innsyn i, men prosessen nedfeller seg ikke nødvendigvis i et dokument slik loven definerer det.

NHO anbefaler at departementet vurderer om det er hensiktsmessig at det tas inn en ny forskriftshjemmel i loven. Denne bør gi adgang til å fastsette forskrifter på avgrensede områder om slike forhold som mindretallsforslaget omhandler. Problemstillingen vil da kunne ha

klarere fokus i fremtiden, slik at man eventuelt kan sette i gang avgrensede forsøk på egnede områder.»

Foreldretvalet for grunnskolen støttar forslaget om at det skal innførast rett til å krevje at forvaltninga utfører alternative analysar mv.

Nærings- og handelsdepartementet og *Vegdirektoratet* går imot forslaga om at det skal innførast rett til å krevje opplysningar om dataprogram mv. som blir brukte i saksbehandlinga, og rett til å krevje at forvaltninga utfører alternative analysar mv.

Nærings- og handelsdepartementet er einig med utvalet i at det ikkje bør bli gitt rett til innsyn i elektroniske spor.

Norsk Presseforbund meiner at elektroniske spor bør vere omfatta av innsynsretten

Konkurransetilsynet, *Vegdirektoratet*, *Klæbu*, *Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon* og *Norsk Redaktørforening* støttar forslaget om at det skal bli gitt rett til innsyn i lukka eksterne databasar som organet har tilgang til.

Nærings- og handelsdepartementet stiller spørsmål ved «hvordan denne retten kan utøves når forvaltningen ifølge arkivloven og arkivforskriften ikke har plikt til å journalføre dokumenter som ligger i slike baser».

Olje- og energidepartementet, *Noregs Bank*, *Petroleumstilsynet*, *Riksarkivaren*, *Oslo kommune* og *Skedsmo kommune* går imot forslaget om at det skal bli gitt rett til innsyn i lukka eksterne databasar som organet har tilgang til. *Petroleumstilsynet* uttaler:

«Denne bestemmelsen vil helt klart medføre en stor tilleggsarbeidsbyrde for forvaltningen, selvsagt avhengig av hvor stor dokumentmasse som er plassert i de eksterne databasene. Ved innsynsbegjæringer i en bestemt sak vil en for det første få problem med å finne hvilke dokumenter i den eksterne basen som kan knyttes til den saken det er begjært innsyn i. I tillegg kan dette være dokumenter som den etaten som får innsynsbegjæringen, aldri har sett. Den eksterne basen vil også kunne inneholde så store mengder taushetsbelagte opplysninger at en får de samme problemstillingene med sladding som er skissert overfor.

I mange tilfeller vil det være en effektiv og ressursparende dokumentasjonsbehandlingsmåte å etablere eksterne baser som flere kan ha tilgang til. Det vil også være i myndighetenes interesse å kunne få tilgang til slike opplysninger. Vi vil raskt kunne få opplysninger uten at det er regler som pålegger innrapportering til gjerne flere myndigheter, eller at vi må etterspørre opplysninger i den enkelte saken.

De som oppretter slike baser, ønsker ofte å ha kontroll med hvem som får tilgang til dokumenter i basen. At offentlighetsloven også får anvendelse for slike dokumenter, kan dermed medføre at tilgangen for myndighetene til slike baser reduseres, og at regelverket dermed bidrar til mindre effektiv og fornuftig dokumenthåndtering i forvaltningen og det private.

I visse tilfeller kan offentlighet i disse dokumentene medføre at det blir spredning av nyttig kunnskap. Imidlertid vil innsynsbegjæringer være en lite effektiv måte å spre kunnskap som det offentlige mener bør tilflyte visse grupper. Da bør det heller benyttes andre metoder som er mer målrettet, og som ikke har de negative effektene som innsyn vil ha på dette området.»

Forbrukarombodet er skeptisk til at det skal bli gitt rett til innsyn i lukka eksterne databasar som organet har tilgang til.

Nærings- og handelsdepartementet støttar forslaga frå utvalet til reglar om betaling.

LO meiner at hovudregelen om gratis innsyn er godt grunnlagt, og at det ikkje bør gjerast unntak frå han. *Utlendingsdirektoratet* er også positiv, men går ut frå «at ved lovens ikrafttredelse bør det være utarbeidet en forskrift til § 35 (3)».

Olje- og energidepartementet uttaler:

«OED vil bemerke at selv om kopieringen kan bli omfattende i store saker, er det selve arbeidet med å sladde i store dokumenter som antas å ville være det mest arbeidskrevende og dermed mest ressurskrevende for forvaltningen.»

Forbrukarrådet er kritisk til forskriftsheimlane i forslaget frå utvalet om høve til å ta betaling for kopiar:

«Forbrukarrådet ser her en fare ved at det tas betalt for dokumenter som tidligere har vært gratis. Terskelen kan senkes for hva som er «rimelig» da det ikke får like omfattende konsekvenser som tidligere. Her er det viktig med klare føringer i odelstingsproposisjonen om at betaling kun kan kreves i de tilfellene der forvaltningen tidligere har kunnet nekte å utlevere omfattende dokumenter av ressurs hensyn i medhold av dagens § 8 første ledd.

Videre ønsker utvalget at det skal gis lov hjemmel til å kreve betaling for vesentlig bearbeidet informasjon det er kostnadskrevende å frembringe. Her skal forvaltningsorganet kunne kreve både kostnadene dekket og en tjenestemargin. I hvilke konkrete tilfeller dette skal gjelde må fastsettes ved forskrift. Dette er en kodifikasjon av rettspraksis.

Forbrukarrådet stiller seg ikke avisende til at kommunen eller staten i visse tilfeller tar betalt for tjenesteutøvelse. Denne adgangen

må imidlertid være meget snever når det gjelder betaling for innsyn i offentlige dokumenter. Vi ønsker ikke at det gis større anledning til dette enn etter gjeldende rett. Det er derfor nødvendig med en ytterligere presisering av forskriftshjemmelen. Forvaltningsorganet bør bare kunne ta seg betalt for bearbeidelsen der dokumentene som danner grunnlaget for bearbeidelsen er tilgjengelig gratis. Videre må det stilles som vilkår at det er praktisk mulig for private aktører å sammenstille dokumentene på en slik måte at de er like informative som den bearbeidede informasjonen det offentlige tilbyr. Det bør også presiseres i odelstingsproposisjonen at denne regelen bare skal gjelde der forvaltningsorganet driver tjenesteytelse overfor næringsdrivende.»

Også *Næringslivets Hovedorganisasjon* er kritiske til forskriftsheimlane og uttaler:

«Derimot har vi innsigelser mot de forskriftshjemler som foreslås i § 35. Når det gjelder dette forholdet og den videre drøftingen om betaling for ulike former for kopier generelt, savner NHO også her at slike drøftinger knyttes opp mot overordnede strategier og prinsipper for forvaltningens kommunikasjonsvirksomhet, herunder betalings- og prisingsprinsipper. NHO registrerer at det for tiden er flere saker på høring som berører ulike former for slik samhandling, og flere aspekter av betalingssspørsmål behandles løserevet fra hverandre. Det vil være svært ønskelig om staten kunne samlet seg om en prinsipiell behandling av problemstillinger knyttet til betaling for offentlig informasjon, før disse enkeltforholdene gis sin endelige utforming.»

12.1.4 Departementet sitt syn

Departementet går i hovudsak inn for å vidareføre hovudreglane om innsyn som i dag. Etter departementet sitt forslag vil hovudregelen vere at saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift gitt i medhald av lov. Innsynsretten vil vidare framleis gjelde for alle.

Departementet har ikkje følgd opp forslaget frå utvalet om at det ikkje skal kunne bli gitt forskrifter med heimel i andre lover enn offentleglova som gjer unntak frå innsynsretten. Ein slik regel vil for det første ikkje vere bindande for lovgivaren. For det andre kan ikkje departementet sjå at det er nokon pedagogisk gevinst å hente med ei slik løysing. Det vil derimot ofte vere vel så brukarvennleg at reglar om innsyn står i det same regelverket som regulerer verksemda elles.

Departementet har følgd opp forslaget frå utvalet om å vidareføre dokumentdefinisjonen som i dag. I motsetnad til forslaget frå utvalsfleirtalet har departementet valt å vidareføre formuleringa i gjeldande lov, slik at innsynsretten framleis skal gjelde «saksdokument for organet», og ikkje «organets dokument». Departementet er likevel einig med utvalet i at det er viktig å framheve at det skal leggjast til grunn ei vid tolking av kva som er omfatta av innsynsretten. For å klargjere dette har departementet teke inn ein nærmare definisjon av samleomgrepet «saksdokument for organet» i forslaget. Etter definisjonen vil alle dokument som er komne inn til eller lagde fram for organet, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet, vere omfatta av innsynsretten. Samtidig er det i forslaget teke inn nokre eksempel på dokument som ikkje skal reknast som saksdokument for organet.

Departementet er einig med utvalet at innsynsretten bør femne om sakskort og liknande saksoversikter som viser journalførte dokument og berre inneheld obligatoriske journalopplysningar.

Departementet er vidare einig med utvalet i at dokument som blir oppretta av organet utan at dei blir sende ut, skal vere omfatta av innsynsretten frå dei er ferdigstilte, og ikkje som i dag først når saka som dokumentet er ein del av, er ferdigbehandla. Etter departementets syn er det prinsipielt rett at alle ferdigstilte dokument er omfatta av hovudregelen om innsyn, slik at det på vanleg måte må vurderast om det kan eller skal gjerast unntak for dei, og at det blir plikt til å vurdere meirinnsyn for slike dokument. Departementet understrekar at forslaget ikkje inneber at slike dokument alltid vil vere offentlege, men berre at dei er omfatta av hovudregelen om innsynsrett. Mange slike dokument vil vere omfatta av eit av unntaka i forslaget, f.eks. unntaket for organinterne dokument.

Når det gjeld kva reglar om utsett innsyn lova skal ha, har ikkje departementet følgd opp forslaget utvalsfleirtalet. Departementet ser likevel at det kan vere behov for reglar om utsett innsyn også i andre tilfelle enn dei som er omfatta av § 4 første ledd i gjeldande lov. Etter departementet sitt syn er det likevel ikkje noka formålstenleg løysing for å bøte på dette at ein endrar vilkåra i den gjeldande regelen slik at terskelen for å utsetje innsynstidspunktet blir generelt senka, samtidig som det blir fastsett at innsynstidspunktet aldri kan utsetjast i meir enn fire veker. Det bør derimot i staden bli gitt særlege reglar om utsett innsyn for situasjonar der det er behov for det, men som ikkje er omfatta av dei gjeldande reglane om utsett innsyn.

Etter meininga til departementet er behova for å utsetje innsynstidspunktet i det vesentlege ivareteke gjennom reglane i § 4 i gjeldande lov. Departementet er ikkje einig med dei høyringsinstansane som har etterlyst generelle reglar om utsett innsyn for utkast til rapportar og andre dokument som kjem til før ei sak er ferdigbehandla. Eit av dei grunnleggjande omsyna bak offentlegprinsippet er nettopp at det skal bli mogleg for ålmenta å påverke avgjerdsprosessar i forvaltninga. Generelle reglar om utsett innsyn vil svekkje dette omsynet.

I visse spesielle tilfelle kan det likevel vere grunn til å utsetje innsynstidspunktet til eit dokument har komme fram til ein som det særleg vedkjem, eller til ei bestemd hending da dokumentet skal offentliggjeras, har funne stad. Eksempel på dette er utkast til eller endelege granskingsrapportar e.l. som blir oversende til den dei gjeld, eller til andre som saka vedkjem i særleg grad, eller dokument som avslører innhaldet i saker som skal offentliggjeras på eit bestemt tidspunkt, f.eks. bidrag til innsamlingsaksjonar o.l. Departementet foreslår ein ny regel om utsett innsyn med sikte på slike situasjonar.

Elles foreslår departementet at reglane om utsett innsyn i offentliglova § 4 blir vidareførte. Når det gjeld regelen om utsett innsyn for dokument som er utarbeidde av eller til Riksrevisjonen i saker som han vurderer å leggje fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontrollen, viser departementet til Ot.prp. nr. 16 (2004–2005) og Innst. O. nr. 42 (2004–2005).

Departementet har følgd opp forslaget frå utvalet om at lova også skal gjelde for dokument som er eldre enn 1. juli 1971. Som følgje av dette foreslår departementet heimlar som gir Kongen høve til å fastsetje særlege reglar om unntak og om korleis innsyn skal bli gitt for å ivareta arkivtekniske omsyn når det blir opna for innsyn i eldre arkivmateriale.

Når det gjeld dei forskjellige forslaga frå utvalet som gjeld utviding av innsynsretten i samband med den teknologiske utviklinga, har departementet følgd opp forslaget om at det skal innførast ein rett til å krevje at organet lagar ei samanstilling av elektronisk lagra opplysningar som finst i databasane til organet. Etter forslaget vil det berre vere høve til å krevje at organet lagar ei slik samanstilling når det kan gjerast med enkle framgangsmåtar. Dette utgjer ikkje nokon realitetsskilnad i høve til forslaget frå utvalet, men får på ein betre måte fram at det er omsynet til den arbeidsbyrda organet vil bli påført som vil vere avgjerande for om eit krav om å lage ei samanstilling må etterkom-

mast. Slik retten til å krevje samanstillingar er avgrensa etter forslaget, kan ikkje departementet sjå at forslaget har slike negative administrative konsekvensar som ein del høyringsinstansar har hevda. Departementet understrekar elles at dei andre reglane i lova vil gjelde på vanleg måte i høve til det dokumentet som blir til gjennom ei slik samanstilling. Det vil seie at dersom samanstillinga inneheld opplysningar som det kan gjerast unntak for etter nokon av unntaka i lova, vil det sjølv sagt kunne gjerast unntak for desse sjølv om dei er komne i stand gjennom ei samanstilling.

Departementet er einig med utvalet i at det ikkje bør bli gitt rett til innsyn i elektroniske spor. Slike opplysningar dokumenterer ikkje saksbehandlinga på same måten som saksdokument og journalar, slik at grunngevinga for offentlegprinsippet ikkje tilseier at dei skal vere underlagde innsynsrett. Å opne for innsyn i slike opplysningar vil også vere lite tilrådeleg ut frå personvernomsyn.

Departementet er derimot ikkje einig med utvalet i at innsynsretten bør omfatte dokument som finst i lukka eksterne databasar som organet har tilgang til, men som ikkje er henta ut av basen. Dersom slike dokument først blir brukte i saksbehandlinga hos organet, vil dei bli henta ut av databasen, anten på papir eller ved at dei blir lagra elektronisk hos organet. I slike tilfelle vil dei vere saksdokument i lova si tyding og dermed vere omfatta av innsynsretten. I tilfelle der dokumenta ikkje har vore brukte i saksbehandlinga, vil ikkje omsyna bak offentlegprinsippet gjere seg gjeldande i særleg grad sjølv om organet i prinsippet har tilgang til dokumenta. Ein slik regel som utvalet har foreslått, vil dessutan skape ein del praktiske problem, bl.a. ved at det ikkje vil vere plikt til å journalføre dokumenta som finst i databasen, og som ikkje er henta ut. Organet vil dermed måtte søkje gjennom databasen for å undersøkje om det finst slike dokument som det er kravd innsyn i. Departementet har på denne bakgrunnen ikkje følgd opp dette forslaget.

Departementet har heller ikkje følgd opp forslaga frå mindretalet i utvalet om å innføre rett til å krevje opplysningar om dataprogram mv. som blir brukte i saksbehandlinga, og rett til å krevje at forvaltninga utfører alternative analysar mv. Departementet understrekar at dokument som viser kva regelverk eit dataprogram som forvaltninga bruker, byggjer på, og dokument som viser kva føresetnader, modellar o.l. som ligg til grunn for analysar og utrekningar forvaltninga har utført ved hjelp av eit dataprogram, vil vere saksdokument som er underlagde hovudregelen om innsynsrett. Mindretalsforslaget inneber derimot at forvaltninga får plikt til å framskaffe slike opplysningar

sjølv om dei ikkje går fram av eit eksisterande dokument hos organet. Forslaget vil dermed utvide rammene for innsynsretten fordi det inneber at forvaltninga etter situasjonen må framskaffe opplysningar. Dette vil påføre forvaltninga meirarbeid. Departementet kan ikkje sjå at det er tilstrekkeleg tungtvegande grunnar til å gå inn for ei slik utviding av offentlegprinsippet.

Forslaget om at det skal innførast ein rett til å krevje at forvaltninga skal utføre alternative analysar og utrekningar, ville i enda større grad representere ei utviding av rammene for lova. Forslaget grip rett inn i saksbehandlinga til forvaltninga og vil gi ålmenta ein type partsrettar i sjølve det saka gjeld. Dette vil ha vesentlege administrative konsekvensar, og ligg etter meininga til departementet klart utanfor det som bør reguleras i offentleglova.

Departementet har i hovudsak følgd opp forslaget frå utvalet til reglar om høvet til å ta betaling for innsyn. På nokre punkt skilj likevel forslaget frå departementet seg frå utvalet sitt. På ein del punkt har dette samanheng med at reglane om betaling i lovutkastet skal gjennomføre EUs direktiv 2003/98 EF om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor, sjå punkt 11.4. På andre punkt har departementet ønskt å presisere forskriftsheimlane som gir høve til å fastsetje reglar om betaling.

Hovudregelen etter forslaget vil som i dag vere at det berre er høve til å ta betaling når dette har heimel i forskrift. Til skilnad frå situasjonen i dag må høvet til å ta betalt gå fram av forskrift som er gitt med heimel i offentleglova. Departementet meiner at prinsippet om at innsyn skal vere gratis, er grunnleggjande, og at dette også bør vere den faktiske hovudregelen for saksdokument innanfor kjerneområdet til offentlegprinsippet, det vil seie dokument som gjeld offentleg myndigheitsutøving i vid tyding. For slike dokument vil det etter forslaget berre kunne innførast høve til å ta betalt for papirkopiar og kopi til anna medium som fører til kostnader for forvaltninga. I slike tilfelle er det presisert at betalingssatsane berre skal dekkje dei faktiske kostnadene til kopiering og utsending. Departementet understrekar at innsyn av normalt omfang framleis skal vere gratis, og at eventuelle forskrifter om rett til å ta betalt berre skal gjelde tilfelle der det vil vere vesentlege kostnader med å etterkomme innsynskravet. Når ein ser dette i samanheng med forslaget om at den som krev innsyn som hovudregel skal ha rett til kopi, inneber dette ei vesentleg styrking av rettane til borgarane.

For andre dokument enn dei som vedkjem kjerneområdet til offentlegprinsippet, bør det kunne bli gitt forskrifter om betaling dersom særlege tilhøve ved dokumenta eller verksemda gjer det rimeleg. I

slike tilfelle bør også betalingssatsane kunne fastsetjast slik at verksemda får ei rimeleg avkastning av investeringane.

12.2 Elektronisk tilgjengeleggjing av journalar og dokument

12.2.1 Gjeldande rett – bakgrunn

Gjeldande offentleglov har ingen reglar om elektronisk tilgjengeleggjing av journalar og dokument. Forvaltninga har i dag derfor ikkje noka plikt til å gjere journalar eller dokument elektronisk tilgjengelege, f.eks. på Internett. Forvaltningsorgan kan likevel av eige tiltak gjere journalar og dokument tilgjengelege på denne måten, så langt dette ikkje kjem i konflikt med reglar om teieplikt eller personopplysingslova.

I 1993 vart prosjektet Elektronisk postjournal (EPJ) lansert. Dette er ei ordning som går ut på at presse- og andre medieredaksjonar gjennom ei passordteneste på Internett har elektronisk tilgang til journalane i departementa og ein del underliggjande organ. På oppdrag frå Arbeids- og administrasjonsdepartementet har ei arbeidsgruppe vurdert om EPJ bør gjerast allment tilgjengeleg, og korleis dette i tilfelle bør skje. I rapporten sin tilrår arbeidsgruppa at EPJ blir allment tilgjengeleg. Rapporten har vore på høyring, men i påvente av denne proposisjonen er det ikkje teke avgjerd i saka.

12.2.2 Forslaga frå utvalet

Fleirtalet i offentleglovutvalet foreslo at organ som fører offentleg journal elektronisk, skal ha plikt til å gjere han allment tilgjengeleg på Internett, jf. NOU 2003: 30 s. 231. Forslaget inneber altså ikkje ei plikt til å føre journalen elektronisk, berre ei plikt for organ som faktisk fører slik journal, til også å gjere han allment tilgjengeleg i elektronisk form.

Eit mindretal var einig i at slik tilgjengeleggjing bør skje så langt råd er, men fann ikkje grunnlag for å gjere dette til ei obligatorisk plikt fastsett i lov.

Utvalet drøfta også om det var behov for å avgrense tilgangen til elektronisk journal av omsyn til personvernet, jf. NOU 2003: 30 s. 231–232. Fleirtalet meinte at slike omsyn ikkje tilsa andre avgrensingar enn dei som følgjer av reglane om teieplikt, og at faren for å røpe teiepliktige opplysningar kunne motverkast gjennom nye og betre rutinar for journalføring. For å redusere eventuell fare for uheldig samankopling av personopplysningar meinte fleirtalet at ein kunne avgrense søkjefunk-

sjonaliteten, f.eks. slik at ein berre kan søkje på personnamn i ein tidsavgrensa periode. Fleirtalet meinte likevel at det høver dårleg å regulere dette i lov eller forskrift, og at det derfor bør vere opp til kvart enkelt organ å avgjere kva for avgrensa søkje-funksjonalitet som er nødvendig av personvernomsyn.

Eit mindretal meinte det var uheldig med generelt avgrensa søk på personnamn. Mindretalet var derfor ikkje einig i at det skulle vere opp til kvart enkelt organ å avgjere dette, men at eventuelle avgrensingar måtte fastsetjast i forskrift.

Eit anna mindretal meinte at det var grenser for i kva grad ein kunne gardere seg mot uheldig kopling av personopplysningar gjennom innskjerping av rutinar, og at det alltid ville vere ein risiko for feil. Mindretalet meinte at ei tidsavgrensa søkjesperre på personnamn kunne vere eit aktuelt tiltak, og elles at ein generelt burde leggje eit føre-var-prinsipp til grunn.

Utvalfleirtalet foreslo elles at Kongen ved forskrift kan gi nærmare føresegner om elektronisk tilgjengeleggjering av journalar.

Eit samla utval ønskte ikkje at forvaltninga skal ha plikt til å gjere offentlege dokument elektronisk tilgjengelege på Internett, jf. NOU 2003: 30 s. 232 følgjande. Dette er grunnleggjande med omsynet til personvernet og den arbeidsbøra det ville påføre forvaltninga. Utvalet foreslo likevel at det skal gå fram av offentleglova at forvaltninga har rett til å gjere offentlege dokument elektronisk tilgjengelege på Internett. Da vil eit organ sjølv kunne vurdere kva dokument som bør gjerast tilgjengelege på denne måten, og kva dokument som f.eks. av omsyn til personvernet ikkje bør gjerast tilgjengelege. Med den løysinga utvalet foreslo, vil det enkelte organet også stå fritt til å fastsetje eventuelle avgrensingar i søkjefunksjonaliteten.

Utvalet foreslo også at eit forvaltningsorgan som gjer dokument tilgjengelege på Internett, skal opplyse om kva kriterium som ligg til grunn for utvalet av dokument, og at Kongen ved forskrift kan gi nærmare føresegner om elektronisk tilgjengeleggjering.

12.2.3 Høyringa

Konkurransetilsynet, Rikstrygdeverket, Statens vegvesen, Bømlo kommune, Sør-Odal kommune, Sogn og Fjordane fylkeskommune, Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS), Foreldreutvalet for grunnskolen, Norges velforbund, Norsk Journalistlag, Norsk Presseforbund og Statstjenestemannsforbundet støttar forslaget frå utvalfleirtalet

om at organ som fører elektronisk journal, skal påleggjast å gjere han allment tilgjengeleg.

Statens vegvesen uttaler:

«Vegdirektoratet kan ikke se noen tungtveiende grunner til å gå i mot utvalgets forslag om elektronisk journal. Statens vegvesen gjør allerede i dag den elektroniske journalen tilgjengelig for allmennheten.»

Norsk Journalistlag uttaler:

«NJ støtter derfor utvalgets forslag om at offentlighetsloven bør pålegge forvaltningen en plikt til å gjøre offentlig journal elektronisk tilgjengelig for allmennheten på nett.

Når det gjelder begrensninger av hensynet til personvernet støtter NJ mindretallets vurdering i at det ikke kan overlates til det enkelte forvaltningsorgan å avgjøre hvilke begrensninger som skal gjøres i allmennhetens søkemuligheter i e-journaler. Da oppgis muligheten til å sikre lik rett til innsyn. Det bør være en felles forståelse av hvordan journaler og dokumenter skal legges ut og hva slags opplysninger disse skal inneholde. Det er loven som skal sette denne standarden, ikke det enkelte organ. NJ støtter også mindretallets innvendinger mot sladding og begrensning i søk på navn.»

Arbeids- og administrasjonsdepartementet er skeptisk til forslaget frå utvalfleirtalet:

«Vi er imidlertid skeptiske til å skulle pålegge ethvert forvaltningsorgan en slik plikt uten en nærmere vurdering av konsekvensene. Utvalget viser i utredningen til anbefalingene fra arbeidsgruppen som ble nedsatt av AAD i 2002. Rapporten «Elektronisk postjournal – Prinsipper for etablering av en ny elektronisk postjournaltjeneste i en åpen og brukerrettet forvaltning» tar for seg behovet til departementene og direktoratene. Rapporten omfatter videre utvidelse av en tjeneste som har vært i drift siden 1993. Det kan være andre behov for øvrige organer som arbeidsgruppa ikke har vurdert, for eksempel for organer i lovens grensesone, jf. merknaden til kap. 6 ovenfor. AAD har for øvrig ikke konkludert i saken.

Krav om å ha en allment tilgjengelig elektronisk postjournal vil pålegge den enkelte etat en rekke plikter etter personopplysningsloven, samt at annen lovbestemt taushetsplikt må ivaretas. For enkelte virksomheter – særlig mindre forvaltningsorgan – kan dette være en byrde som ikke står i samsvar med hva som oppnås. En slik plikt vil i verste fall kunne hindre omleggingen til elektroniske journaler. AAD savner en nærmere vurdering av konsekvensene for slike organ.»

Helsedepartementet, Brønnøysundregistra, Datatilsynet, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Noregs Bank, Oslo politidistrikt, Politidirektoratet og Klæbu kommune går imot eller har innvendingar til forslaget frå utvalsfleirtalet om at forvaltningsorgan som fører elektronisk journal, skal påleggjast å gjere han allment tilgjengeleg.

Datatilsynet uttaler:

«Vi har per i dag ikke postjournalen utlagt på vår hjemmeside. Bakgrunnen for dette er at vi i vurderingen av meroffentlighetsprinsippet har kommet til at prinsippet blir godt ivaretatt ved at for eksempel høringer og andre dokumenter knyttet til vårt virke som offentlig tilsynsorgan legges ut på nett i fulltekst (uten noen direkte link til postjournalen) og at vi er hjelpelig med å sende ut postjournalen per telefaks til de som ber om den. Datatilsynet har i sin vurdering i forhold til publisering av postjournal også sett hen til det faktum at vår postjournal føres i sikkert nett i vårt datasystem, samt at menneskelige feil i journalføringen, så vel som teknisk svikt, kan medføre at personopplysninger kommer på avveie i strid med personopplysningsloven og taushetsplikt ved publiseringen. På denne bakgrunn vil Datatilsynet finne det både vanskelig og betenkelig å etterleve et påbud om å legge postjournalen ut på Internett.»

Barne- og familiedepartementet, Konkurransetilsynet, Politidirektoratet, Statens vegvesen, Bømlo kommune, Klæbu kommune, Oslo kommune, Enova SF, Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) og Statstjenestemannsforbundet støttar forslaget frå utvalet om at det skal takast inn ei føresegn i offentliglova som fastset at det er høve til å gjere offentlege dokument allment tilgjengelege i elektronisk form.

Oslo kommune uttaler:

«Når det gjelder direkte tilgang til dokumenter, er dette noe som enkelte offentlige organer allerede har gjort, og som andre arbeider med. Det finnes her flere mulige løsninger, og Oslo kommune mener at eventuelle forskrifter bør gi en viss frihet og ta høyde for at forskjellige løsninger kan være aktuelle på forskjellige områder. For noen kan det hensiktsmessige være å gi innsyn i dokumenter etter en konkret forespørsel (for eksempel som e-post). For andre kan direkte tilgang til dokumentene være den mest hensiktsmessige løsningen. Direkte tilgang kan imidlertid være krevende i praksis dersom man har stor grad av sensitive personopplysninger og opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt i dokumentene, jf. f.eks. sosialsektoren og barnevernssektoren.

Faren for å gjøre feil vil alltid være til stede, og disse feilene kan få store følger for enkeltmennesker som rammes til tross for at man korrigerer i ettertid. Ut i fra generelle prinsipper om god forvaltningsskikk antar Oslo kommune derfor at balansen mellom hensynet til offentlighet og hensynet til enkeltmennesker som opplysningene gjelder (generelle personvern hensyn), kan tilsi at forskjellige løsninger bør være aktuelle.»

Norsk Journalistlag med støtte frå *Norsk Presseforbund* meiner derimot at forvaltninga må påleggjast ei plikt til å gjere offentlege dokument elektronisk tilgjengelege.

Fylkesmannen i Vest-Agder er kritisk til forslaget frå utvalet:

«Fylkesmannen mottar en mengde ulike dokumenter fra private parter. I konkrete klage-/forvaltningssaker vil som regel taushetspliktsregler beskytte enkeltpersoner i forhold til offentlighet. Men det er en del som skriver til forvaltningen som knapt er klar over offentlighetslovens regelverk og som nok heller ikke er oppmerksom på hvilke virkninger av en slik regel om offentliggjøring av dokumenter vil ha for dem. Fylkesmannen er kritisk til en bestemmelse om at for eksempel alle innkomne brev til forvaltningen skal offentliggjøres ved at de legges åpent på nettet. Det bør derfor gis nærmere forskrifter eller retningslinjer for offentliggjøring.»

Datatilsynet har også innvendingar til at dokument som inneheld personopplysningar, blir tilgjengelege på Internett:

«Datatilsynet er ingen motstander av offentlighet i forvaltningen. Vi praktiserer tvert i mot stor grad av meroffentlighet i forhold til våre dokumenter, for eksempel slik at våre høringsuttalelser generelt legges ut i fulltekst på våre hjemmesider på Internett. Vi er imidlertid tilbakeholden i vår praktisering av publisering på Internett når dokumentene helt eller i hovedsak er knyttet til enkeltpersoners private ærender. Det er Datatilsynets oppfatning at offentlighetsloven som utgangspunkt skal være et instrument for en demokratisk kontroll av måten den offentlige forvaltning utøver sine oppgaver på og ikke et instrument for å tilfredsstille den enkeltes nysgjerrighet i forhold til saker andre enkeltpersoner til enhver tid har gående hos forskjellige offentlige organer. Datatilsynet anser meroffentlighet knyttet til krav om innsyn og meroffentlighet som gir seg resultat i automatisk publisering på Internett, som to svært forskjellige forhold.»

12.2.4 Departementet sitt syn

Departementet er i utgangspunktet einig med utvalfleirtalet i at organ som fører offentleg journal elektronisk, bør gjere han allment tilgjengeleg på Internett. Departementet meiner likevel at ei slik plikt ikkje bør gjelde uavhengig av storleiken og ressursituasjonen til organa og kva saker dei behandlar.

Etter departementet sitt syn bør alle departementa og dei fleste direktorat og større statlege etatar ha plikt til å gjere den offentlege elektroniske journalen allment tilgjengeleg. Som omtalt i pkt. 12.2.1 er alt i dag journalane til dei fleste departementa og nokre direktorat elektronisk tilgjengelege for pressa. Det er eit grunnleggjande prinsipp at tilgangen til offentlege dokument og journalar skal vere lik for alle interesserte, og den elektroniske postjournalen bør derfor vere allment tilgjengeleg.

For små organ kan det likevel bli administrativt krevjande å gjere elektroniske journalar tilgjengelege på Internett. For andre organ kan det vere andre særlege omsyn som tilseier at journalane ikkje bør gjerast tilgjengelege på denne måten.

På denne bakgrunnen foreslår departementet i staden ein forskriftsheimel som gir Kongen fullmakt til å gi føresegner om at organ som fører elektronisk journal, skal gjere han allment tilgjengeleg på Internett. Målet er at heimelen skal brukast til å forskriftsfeste slik plikt for departementa, direktorata og andre større statlege etatar som fører elektronisk journal. Det vil også bli vurdert om plikta skal omfatte fylkeskommunane og større kommunar. Etter kvart som ein vinn erfaring med ordninga, kan ho eventuelt utvidast til å gjelde for stadig fleire organ.

Departementet er ikkje einig med utvalfleirtalet i at det skal vere opp til kvart enkelt organ korleis ordninga med elektroniske tilgjengeleggjing skal utformast. For å redusere faren for uheldige samankoplingar av personopplysningar utanfor området for lovbestemd teieplikt kan det vere behov for å avgrense søkjefunksjonaliteten, eventuelt å fjerne personnamn når dei offentlege journalane blir elektronisk tilgjengelege. Omsynet til brukarane, behovet for å sikre at teiepliktige opplysningar ikkje blir røpa av vanvare, like eins behovet for å motverke uheldige samankoplingar av personopplysningar, tilseier etter departementet sitt syn at slike spørsmål bør regulerast i forskrift.

Departementet er einig med utvalet i at offentleglova ikkje bør påleggje forvaltninga å gjere offentlege dokument allment tilgjengelege i elektronisk form. Eit slik pålegg høver dårleg for regu-

lering i lov, bl.a. fordi det i så fall måtte fastsetjast ei rekkje unntak frå hovudregelen.

Departementet er likevel einig med utvalet i at det bør presiserast i lova at forvaltninga av eige tiltak kan gjere saksdokument allment tilgjengelege i elektronisk form. Også i dag er det høve til dette, men det har vore tvil om grenseoppgangen til personopplysningslova.

Det er klart at personopplysningslova vil gjelde ved allmenn tilgjengeleggjing av dokument i elektronisk form, jf. personopplysningslova § 2 nr. 1 og § 3 første ledd bokstav a. Etter § 8 andre alternativ og § 9 første ledd bokstav b vil likevel offentleggjing kunne skje når dette er fastsett i anna lov. Dette gjeld både for vanlege personopplysningar og ømtolige opplysningar. Forslaget frå utvalet vil klargjere at vilkåra for elektronisk offentleggjing i personopplysningslova vil vere oppfylte. Dermed vil ikkje personopplysningslova kunne hindre elektronisk offentleggjing av dokument som inneheld personopplysningar.

Det må likevel takast omsyn til direktiv 95/46/EF 24. oktober 1995 om vern av fysiske personar i samband med behandling av personopplysningar og om fri utveksling av slike opplysningar (personverndirektivet) som er innlemma i EØS-avtalen og gjennomført i personopplysningslova. Tilhøvet til personverndirektivet er ikkje behandla av offentleglovutvalet. Departementet legg til grunn at det ikkje nødvendigvis er fullt samsvar mellom personopplysningslova §§ 8 og 9 og dei tilsvarende føresegnene i personverndirektivet artikkelane 7 og 8. Dermed vil det ikkje utan vidare vere i tråd med personverndirektivet å gjere personopplysningar tilgjengelege på Internett, jamvel om det følgjer av lov at forvaltninga har høve til det. Det er likevel ikkje nærmare avklart kva avgrensingar som følgjer av personverndirektivet artikkelane 7 og 8 når det gjeld offentleggjing av dokument som inneheld personopplysningar.

Departementet har på denne bakgrunnen følgd opp forslaget om å klargjere i offentleglova at personopplysningslova ikkje hindrar elektronisk offentleggjing av dokument. For å unngå mistydingar foreslår departementet at retten til å gjere dokument tilgjengelege på Internett ikkje gjeld for opplysningar som kjem inn under teieplikt i lov eller i medhald av lov. Samtidig foreslår departementet ein heimel som gir Kongen høve til å fastsetje forskrift om at retten til elektronisk tilgjengeleggjing ikkje skal gjelde for visse typar av personopplysningar. Dette vil gjere at ein kan ivareta dei krav som følgjer av personverndirektivet, og at ein kan fastsetje andre formålstenlege avgrensingar uavhengig av personverndirektivet.

For å motverke urettmessig bruk bør det elles ikkje vere høve til å leggje ut på Internett dokument som ein tredjeperson har immaterielle rettar til, dersom slike dokument kan tenkjast å bli utnytta i strid med dei økonomiske interessene til retthavaren. Departementet foreslår derfor at også dette skal kunne regulerast i forskrift.

Utvalet foreslo også at det skulle lovfestast at organ som legg dokument ut på Internett, skal opplyse kva for kriterium som ligg til grunn for utvalet av dokument. Departementet er einig i at det bør opplysast om dette, men meiner at slik opplysningsplikt ikkje bør regulerast i lova, men i forskrift.

12.3 Andre unntak

12.3.1 Innleiing

Eit av formåla med revisjonen av lovgivinga om rett til innsyn i dokumenta i forvaltninga, er å gjere unntaka meir presise og lettare tilgjengelege.

Eit sentralt punkt i forslaget frå departementet er at unntakshøvet i utgangspunktet blir knytt til opplysningar og ikkje til dokument, slik det er etter gjeldande lov, sjå punkt 5.4 ovanfor. Denne endringa vil medverke til at unntakshøvet ikkje vil rekke lenger enn det som er nødvendig for å verne om dei interessene som ligg til grunn for dei enkelte unntaksføresegnene.

For å gjere føresegnene lettare tilgjengelege for brukarane av lova, har offentleglovutvalet foreslått å dele opp dei unntaksføresegnene som i dag er å finne i offentleglova § 6 i fleire paragrafar. Departementet sluttar seg til vurderingane til utvalet. I dette kapitlet vil departementet behandle dei unntaka som ikkje er omtalte i andre punkt i proposisjonen, og vurdere om det er behov for endringar eller presiseringar i høve til gjeldande lov.

12.3.2 Opplysningar som er underlagde teieplikt

Etter gjeldande lov § 5 a skal det ikkje bli gitt innsyn i opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov. Dei mest sentrale føresegnene om teieplikt står i forvaltningslova §§ 13 følgjande. Departementet går i likskap med utvalet inn for å vidareføre denne regelen.

12.3.3 Unntak for visse dokument som gjeld Det Kongelege Hoff

Kongen er eit offentleg organ etter gjeldande offentleglov når han utøver myndigheit i statsråd.

Det er lagt til grunn at det same i prinsippet gjeld også når han unntaksvis utøver offentleg myndigheit utanfor statsråd. Når det gjeld behandlinga av budsjettsaker hos Det Kongelege Hoff og behandling av saker om talar og reiseprogram for medlemmer av Kongehuset, blir ikkje det rekna som utøving av offentleg myndigheit i denne samanhengen. Tildelingar av heidersteikn har også vore rekna for å falle utanfor offentleglova. Dette inneber at verksemda ved Det Kongelege Hoff i praksis i all hovudsak ikkje har vore omfatta av lova. Departementet har ikkje foreslått endringar i verkeområdet på dette punktet, jf. punkt 4.4.4.

Budsjettinnspel frå Det Kongelege Hoff vil det derimot ikkje kunne nektast innsyn i hos forvaltninga. Dette følgjer at av Det Kongelege Hoff ikkje er å rekne som eit underordna organ eller som eit departement i høve til unntaka i offentleglova § 5 andre ledd bokstavane a og c, § 6 første ledd nr. 7 eller forskrift til offentleglova punkt III nr. 2.

Offentleglova inneheld heller ingen generell heimel som gir forvaltninga høve til å gjere unntak for talar medlemmer av kongefamilien skal halde, eller dokument som gjeld reiseprogramma deira. For reiseprogram kan etter omstenda unntaka i § 6 første ledd nr. 1 eller § 6 a komme inn.

Behovet for særlege unntak i høve til Det Kongeleg Hoff vart ikkje vurdert av *offentleglovutvalet*.

Departementet har likevel komme til at det vil vere formålstenleg å presisere unntakshøvet for slike dokument i lova. Når det gjeld korrespondanse mellom eit forvaltningsorgan og Det Kongelege Hoff om utkast til talar og reiseprogram, vil det vere uheldig dersom talar som medlemmer av kongehuset skal halde, blir kjente på førehand. Det kan òg tenkast at trygggleikssyn tilseier at reiseprogramma ikkje bør vere gjenstand for innsyn. Etter at talen er halden og reisa gjennomført eller reiseprogrammet er gjort offentleg, bør det ikkje lenger vere høve til å nekte innsyn i den endelege talen eller dokument knytte til reiseprogrammet.

Når det gjeld innspel til budsjett, meiner departementet òg at det er eit reelt og sakleg behov for å gjere unntak på linje med budsjettinnspel frå underordna organ. Departementet gjer forslag om at dette blir presisert i føresegna om unntak for visse budsjettdokument.

12.3.4 Unntak i visse budsjettsaker

Etter gjeldande lov § 6 første ledd nr. 7 er det høve til å gjere unntak frå innsyn for dokument som er utarbeidde av eit departement i samband med dei årlege statsbudsjetta eller langtidsbudsjetta. Budsjettdokument frå underordna organ er det høve til

å nekte innsyn i etter forkrift 14. februar 1986 til offentliglova punkt III nr. 2 når dei viser til rammer som er fastsette av regjering eller departement.

Offentleglovutvalet gjekk inn for å oppheve det særlege unntaket for budsjettsaker, med den grunngevinga at behovet for unntak var godt nok ivareteke av dei andre føresegnene i lova. Utvalet viser til at det ofte vil vere høve til å gjere unntak frå innsyn for budsjettokument etter føresegnene om interne dokument, og i andre tilfelle vil ein til dømes kunne bruke unntaket for offentlege kontroll- og reguleringstiltak.

Under høyringa kom det fram til dels sterke innvendingar mot forslaget. *Finansdepartementet, Helsedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Utdannings- og forskingsdepartementet* gjekk alle inn for at unntaket skulle behaldast. Finansdepartementet uttaler:

«Finansdepartementet vil sterkt tilrå at både unntaksadgangen for budsjettokumenter og adgangen til å gi sentrale retningslinjer for hvordan meroffentlighetsprinsippet skal praktiseres for desse dokumentene, opprettholdes. Forberedelsen av statsbudsjettet og de etterfølgende revisjonene av dette er en av regjeringens aller viktigste oppgaver. Budsjettprosessen er i utpreget grad et sammenhengende hele der mange formål skal veies opp mot hverandre. Offentliggjøring av enkeltelementer i denne prosessen vil lett kunne komplisere og skade regjeringens budsjettsarbeide. Det er derfor meget viktig at gjeldende unntaksordning videreføres.»

Departementet er komme til at ein bør behalde det særlege unntaket for visse budsjettokument. Budsjettprosessen skil seg på fleire måtar frå andre saker som departementa arbeider med, og behovet for å gjere unntak for dokument som er utarbeidde av departementa i samband med budsjettforhandlingar, vil som regel gjere seg gjeldande. Unntaksbehovet gjer seg òg gjeldande for forslag frå fagdepartementa om overskridingar og tilleggsøyvingar i gjeldande budsjettermin, og for avgjerdene til Finansdepartementet i slike saker.

Det vil like eins vere behov for å gjere unntak for opplysningar om budsjetttrammer som er fastsette av regjering eller departement i dokument som blir utveksla mellom overordna og underordna organ, jf. det gjeldande unntaket i forskrift til offentliglova punkt III nr. 2 for dokument som inneheld tilvisingar til slike rammer. Det bør framleis vere høve til å gjere unntak frå innsyn for slike opplysningar. Unntaket bør likevel ikkje gjelde heile dokumentet, men berre opplysningane om budsjetttrammene. Det er vidare presisert at unnta-

ket berre gjeld opplysningar om førebelse budsjetttrammer.

Departementet gjer vidare forslag om at unntaket for opplysningar om budsjetttrammer i dokument frå underordna organ også skal gjelde for dokument frå Det Kongelege Hoff, Domstolsadministrasjonen og Sametinget.

12.3.5 Unntak av omsyn til økonomiforvaltninga, personalforvaltninga og kontroll- og reguleringstiltak til det offentlege

Gjeldande offentliglov § 6 første ledd nr. 2 inneheld tre ulike unntaksføresegner, jf. bokstavane a til c. § 6 første ledd nr. 2 bokstav a gir høve til å nekte innsyn når dette er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomiforvaltninga, lønns- eller personalforvaltninga til det offentlege. Føresegna i bokstav b gir høve til å gjere unntak når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av rammeavtalar med næringslivet, medan bokstav c gjeld unntak som er påkravde fordi innsyn ville motverke offentlege kontroll- eller reguleringstiltak mv. eller føre til fare for at dei ikkje kan gjennomførast.

Utvalet foreslo at unntakseininga i desse unntaka skulle vere opplysningar. I høve til unntaket i gjeldande lov § 6 første ledd nr. 2 bokstav b om rammeavtalar foreslo utvalet ein forskriftsheimel for Kongen til å gi reglar om unntak for rammeavtalar. Elles vart det ikkje foreslått endringar. Under høyringsrunden peikte *Næringslivets hovudorganisasjon* på at omgrepet «rammeavtalar» kunne vere misvisande og leie tanken inn på generelle avtlevilkår som blir forhandla fram på ordinært privatrettsleg og forretningsmessig grunnlag, og som blir nytta som basis for konkrete avtalar om leveransar av enkeltparti av varer eller tenester.

Departementet har i hovudsak følgd opp forslaget frå utvalet. Når det gjeld rammeavtalar, meiner departementet likevel at det er meir formålstentleg at unntaket går fram direkte av lova, og at det blir presisert at unntakshøvet berre gjeld rammeavtalar med landbruks-, fiskeri- og reindriftsorganisasjonane.

12.3.6 Unntak for dokument om lovbrøt

Etter gjeldande forvaltningslov § 6 første ledd er det høve til å gjere unntak frå innsyn for «anmeldelse, rapport og annet dokument om lovovertrødelse». Unntaksføresegna omfattar alle dokument som direkte omhandlar og er skrivne som følgje av eit lovbrøt, til dømes for å klargjere, stoppe eller

sanksjonere det. Det går fram av forarbeida at bakgrunnen for føresegna var eit ønske om å kunne gjere unntak for meldingar og liknande frå private, men i praksis rekk føresegna mykje lenger.

Utvalet meinte at unntaket var for vidt-rekkande, og gjorde forslag om å snevre inne føresegna. Etter forslaget frå utvalet skal det framleis vere høve til å gjere unntak for meldingar, tips eller liknande dokument om lovbrott når desse skriv seg frå private. For andre dokument om lovbrott, blant anna meldingar og tips frå offentlig organ, vil unntakshøvet berre gjelde fram til saka er avgjort.

Under høyringsrunden kom det signal frå *Bærum kommune, Kredittilsynet, Petroleumstilsynet, Norsk Tipping* og *Forbrukarombodet* om at forslaget kunne vere noko uklart, og at det var behov for presiseringar av blant anna når saka var å rekne som avgjort.

Departementet har følgd opp forslaget frå utvalet.

12.3.7 Unntak for dokument som gjeld utøving av det offentlege si eigarrolle

Etter forskrift til offentliglova 14. februar 1986 nr. 351 punkt V nr. 10 er det høve til å gjere unntak frå innsyn for dokument i saker som gjeld selskap der staten har eigarinteresser, når saka blir behandla av regjeringa eller eit departement i eigenskap av eigar.

Utvalet gjorde forslag om å oppheve unntaket, slik at unntak for korrespondanse mellom eigarorganet og selskapet skulle følgje dei allmenne innhaldsbaserte unntaksreglane. Under høyringsrunden gav *Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet* og *Statkraft SF* uttrykk for at unntaket burde behaldast, og peikte på at dokument som blir utveksla mellom eigarorganet og selskapa ofte inneheld sensitive opplysningar, og at det er viktig med skriftleg kommunikasjon i høve til det parlamentariske og konstitusjonelle ansvaret.

Departementet meiner at det er viktig å oppretthalde god og skriftleg korrespondanse mellom eigar og selskap, og at unntaket er godt grunnlagt. Innsyn vil kunne skade konkurransevna til selskapet og det offentlege sin kontroll som eigar. Departementet går derfor inn for å behalde unntaket, samtidig som unntakshøvet blir snevra inn ved at det berre omfattar kommunikasjon med selskap som fell utanfor verkeområdet til lova. Departementet meiner at kommunane og fylkeskommunane bør stå i same stilling som staten i høve til korrespondanse med selskap kommunane og fylkeskommunane har eigarinteresser i, og foreslår at

føresegna blir utvida til også å omfatte slik korrespondanse.

12.3.8 Unntak for å hindre straffbare handlingar

Som ledd i oppfølginga av St.meld. nr. 32 (1998–99) vart det i 2002 vedteke ein ny § 6 a i offentliglova. Føresegna gir høve til å gjere unntak frå innsyn dersom unntak er påkravd fordi innsyn vil lette gjennomføringa av straffbare handlingar. Kjerneområdet for føresegna er opplysningar om konkrete sikringstiltak og andre konkrete opplysningar som gjer det enklare å gjennomføre ei straffbar handling.

I samband med at miljøinformasjonslova vart vedteken i 2003, vart det òg vedteke ei ny unntaksføresegn i § 6 a andre punktum. Denne føresegna gir høve til å gjere unntak frå innsyn når det er påkravd fordi innsyn ville lette gjennomføringa av handlingar som kan skade delar av miljøet som er særleg utsette eller trua av utrydding.

Utvalet foreslo å vidareføre desse to føresegnene utan endringar. I tillegg gjorde utvalet forslag om å ta inn i lova ei føresegn om unntak for opplysningar når unntak er påkravd fordi innsyn vil utsetje enkeltpersonar for fare eller represalier. Slike opplysningar vil ofte vere underlagde teieplikt eller falle inn under eit av dei andre unntaka i lova, men utvalet meinte at det likevel var grunn til utrykkeleg å presisere i ei eiga føresegn at det er høve til å gjere unntak for slike opplysningar.

Under høyringsrunden har *Politidirektoratet* gitt uttrykk for at det er ei svært viktig føresegn. *Norsk Presseforbund* foreslår at føresegna blir noko snevra inn ved at det berre er høve til å nekte innsyn i opplysningar som kan røpe identiteten til personen som risikerer represalier.

Departementet har følgd opp forslaget frå utvalet.

12.3.9 Unntak for eksamenssvar, eksamensoppgåver og karakterar

Gjeldande offentliglov § 6 første ledd nr. 6 gir høve til å nekte innsyn i svar til eksamen eller liknande prøve og innlevert utkast til konkurranse eller liknande. Unntaket byggjer dels på at innsyn kan virke krenkjande, og at ein ikkje ønskjer å hengje ut den som har laga svaret eller utkastet. Dels vil unntaket òg ivareta opphavsretten til studentane.

Utvalet foreslo å presisere at det er høve til å gjere unntak for utkast til eksamensoppgåver og oppgåver som ikkje blir gitt.

Under høyringa gav *Utdannings- og forskingsdepartementet* uttrykk for at det var behov for eit unntak også for karakterar.

Departementet sluttar seg til forslaget frå utvalet om å behalde føresegna om unntak for eksamenssvar og om å presisere at det òg er høve til å gjere unntak for eksamensoppgåver m.m. til eksamen er halden. Departementet er òg samd med Utdannings- og forskingsdepartementet i at det vil vere ein fordel å klargjere i lova at det er høve til å nekte innsyn i karakterar. Etter gjeldande rett vil karakterar og vitnemål frå grunnskolen vere underlagde teieplikt, medan utgangspunktet er det motsette for karakterar og vitnemål frå høgare utdanning. Karakterar og vitnemål vil ofte bli oppfatta som sensitiv informasjon, og departementet meiner at personvernomsyn talar for at det bør vere høve til å nekte innsyn i slike opplysningar. I og med at rettstilstanden kan synast uklar, går departementet inn for at dette kjem til uttrykk i eit eige unntak.

12.3.10 Unntak for opplysningar om tildeling av pris m.m.

Offentleglova inneheld i dag ikkje nokon regel som gir høve til å nekte innsyn i opplysningar om kven som er kandidat til å få ein pris, eit heidersteikn eller liknande. I stor grad vil dokument som inneheld slike opplysningar, vere interne dokument slik at ein kan nekte innsyn etter offentleglova § 5, men dette er ikkje alltid tilfellet.

Utvalet foreslo på denne bakgrunnen ei ny unntaksføresegn om høve til å gjere unntak frå innsyn for opplysningar om kven som er kandidatar til å få ein pris, eit heidersteikn eller liknande til etter tildelinga. Utvalet gjekk òg inn for at det også etter at tildelinga har funne stad, skal vere høve til å nekte innsyn i opplysningar om kven som har vore vurdert for prisen eller heidersteiknet.

Ingen av *høyringsinstansane* hadde innvendingar til forslaget.

Departementet har følgd opp forslaget frå utvalet.

12.3.11 Unntak for personbilete som er innteken i personregister m.m.

Etter gjeldande offentleglov § 6 første ledd nr. 8 er det høve til å gjere unntak frå innsyn for personbilete som er innteken i eit personregister, og etter offentleglova § 6 første ledd nr. 9 gjeld det same for opplysningar som er innhenta ved vedvarande eller regelmessig gjenteken personovervakning.

Utvalet gjorde forslag om å vidareføre dei to føresegnene uendra. Ingen av høyringsinstansane har hatt merknader til forslaget, og departementet har følgd opp forslaget.

12.3.12 Unntak frå innsyn av omsyn til sterke offentlege eller private interesser

Føresegnene i offentleglova som gjer unntak frå innsynsretten, set opp spesifiserte vilkår som må vere oppfylte for at det skal vere høve til å gjere unntak. Gjeldande lov inneheld inga føresegn som gir forvaltninga ein generell heimel til å nekte innsyn på grunnlag av at det ligg føre eit sterkt behov for å gjere unntak. Offentleglova inneheld såleis inga «sekkeføresegn» slik som til dømes forvaltningslova § 19. Etter forvaltningslova § 19 andre ledd bokstav b har partane i ei sak om enkeltvedtak ikkje rett til å gjere seg kjende med opplysningar i eit dokument som gjeld «forhold som av særlige grunner ikkje bør meddeles vidare».

Behovet for ein slik generell unntaksheimel vart vurdert i St.meld. nr. 32 (1998–99), der særleg eitt område vart framheva der det er eit klart behov for unntak, men uklart kor langt unntakshøvet etter offentleglova rekk. Dette gjeld opplysningar som kan lette gjennomføringa av straffbare handlingar dersom dei vart kjende. Som ledd i oppfølginga av stortingsmeldinga vart offentleglova § 6 a vedteken i 2000. Føresegna gir høve til å gjere unntak frå innsyn for opplysningar dersom innsyn vil lette gjennomføringa av straffbare handlingar.

Eit fleirtal i *utvalet* finn ikkje at det er grunnlag for å innføre ei slik generell unntaksføresegn. Fleirtalet viser til at utgangspunktet er at det berre skal vere høve til å nekte innsyn i dei tilfelle der det ligg føre eit reelt og sakleg behov for å gjere unntak, og at dette unntaksbehovet best blir ivareteke gjennom unntaksføresegner som stiller opp presise unntaksvilkår. Fleirtalet peiker vidare på faren for at ein slik generell regel blir brukt til å gjere unntak der det ikkje gjer seg gjeldande eit reelt og sakleg behov for å gjere unntak frå innsynsretten.

Eit mindretal i utvalet vil ikkje avvise ei slik føresegn, og viser til at det i praksis alltid vil oppstå situasjonar der heimlane ikkje passar, samtidig som det er eit sterkt behov for å gjere unntak. Ei slik restføresegn vil kunne medverke til å auke respekten for lova, ved at ein unngår å komme i situasjonar der ein ikkje har heimel til å gjere unntak for eit dokument som det openbert ikkje bør givast innsyn i. Mindretalet meiner derfor at det i det vidare arbeidet med lova bør vurderast å ta inn ei slik føresegn.

Eit stort fleirtal av *høyringsinstansane* gir uttrykk for at dei støttar det prinsipielle utgangspunktet til utvalet om at unntaksføresegnene bør utformast så presist som mogleg slik at dei dekkjer det reelle og saklege behovet for å gjere unntak. Når det gjeld det relaterte spørsmålet om behovet for ei «sekkføresegn», er det berre nokre få høyringsinstansar som har særlege merknader. *Kultur- og kyrkjedepartementet* og *Nøtterøy kommune* gir uttrykk for at dei støttar mindretalet, medan *Holmestrand kommune*, *Jernbaneverket*, *Vegdirektoratet* og *Norsk Presseforbund* støttar fleirtalet.

Departementet sluttar seg til vurderingane til fleirtalet i utvalet. Eit grunnleggjande prinsipp for den nye offentleglovgivinga er at unntakshøvet ikkje skal rekke lenger enn det saklege og reelle behovet for unntak. I samsvar med dette utgangspunktet går departementet inn for å foreslå spesifikke og avgrensa unntaksheimlar med presise vilkår for når det er høve til å gjere unntak. For å sikre at unntakshøvet dekkjer alle praktiske behov for unntak, har departementet gjort forslag om å utvide unntakshøvet på visse punkt. Dersom det skulle bli behov for å gjere unntak på område som ikkje er dekte av eit eksisterande unntak, er det meir i samsvar med utgangspunktet for lova at det blir vedteke ei ny føresegn som dekkjer dette behovet. Slike behov vil etter departementet sitt syn berre oppstå i sjeldne tilfelle. Departementet viser òg til faren for at ei slik generell føresegn vil bli brukt på eit større område enn det ho er tiltenkt. Ei «sekkføresegn» vil nødvendigvis måtte utformast generelt, og vil såleis kunne gi grunnlag for misbruk. Departementet vil på denne bakgrunnen ikkje gå inn for at det blir vedteke ei generell føresegn som gir høve til å nekte innsyn for å verne om sterke private eller offentlege interesser.

12.3.13 Unntak for dokument som blir utveksla under konsultasjonar med Sametinget mv.

Som urfolk har samane rett til å bli konsulterte i saker som kan få direkte verknad for dei. Dette følgjer bl.a. av ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i sjølvstendige statar. Sametinget og kommunal- og regionalministeren på vegner av regjeringa skreiv 11. mai 2005 under på ei forståing om nærmare prosedyrereglar for slike konsultasjonar. Målet med dette går fram av punkt 1 i prosedyrereglane som lyder:

«Formålet med prosedyrene er å:

- bidra til en praktisk gjennomføring av statens folkerettslige forpliktelse til å konsultere med urfolk.
- søke å oppnå enighet mellom statlige myndigheter og Sametinget når det overveies å innføre lover eller tiltak som kan påvirke samiske interesser direkte.
- legge til rette for utviklingen av et partnerskapsperspektiv mellom statlige myndigheter og Sametinget som virker til styrking av samisk kultur og samfunn.
- utvikle felles forståelse for situasjonen og utviklingsbehovet i samiske samfunn.»

I mange høve kan det vere nødvendig å gi Sametinget og samiske organisasjonar innsyn i utkast og liknande som det vanlegvis kan gjerast unntak frå innsyn for etter offentleglova, til dømes utkast til proposisjonar om lovendingar som har mykje å seie for samiske interesser. Forholdet til offentleglovgivinga er omhandla i punkt 4 i prosedyrereglane, som lyder:

«Informasjon som utveksles mellom statlige myndigheter og Sametinget i forbindelse med konsultasjoner skal kunne unntas offentlighet, forutsatt at det foreligger hjemmel for dette. Meroffentlighet skal praktiseres. Partenes endelige standpunkter i de enkelte saker skal være offentlige.»

Departementet ønskjer å følgje opp avtalen med Sametinget på dette punktet og foreslår derfor at det skal vere høve til å gjere unntak frå innsyn for dokument som blir utveksla med Sametinget eller samiske organisasjonar som eit ledd i slike konsultasjonar, jf. § 19 i lovforslaget. På den måten vil statlege organ kunne gi Sametinget og andre samiske organisasjonar innsyn utan at dokumentet derfor blir offentleg. Det kan leggje grunnlaget for tettare konsultasjonar enn ein elles ville ha hatt.

12.4 Saksbehandling og klage

12.4.1 Innsynskravet – krav til identifikasjon

Gjeldande rett stiller ingen formkrav til innsynskravet. Eit krav om innsyn kan såleis fremmast både munnleg og skriftleg, over telefon, i faks, e-post eller brev.

Etter gjeldande offentleglov § 2 andre ledd har ålmenta krav på å gjere seg kjend med det offentlege innhaldet av dokument «i ei bestemt sak». Offentleglovutvalet har gjort greie for innhaldet i denne føresegna i NOU 2003: 30 s. 216–217:

«Vilkåret om at kravet må knytte seg til en «bestemt sak» innebærer at innsynskravet må

konkretiseres slik at den enkelte sak kan identifiseres. I praksis vil det også være tilstrekkelig å identifisere dokumentet.

Kravet til identifikasjon kan ikke forstås slik at den som krever innsyn, må gi en helt nøyaktig angivelse av saken eller dokumentet, for eksempel ved å vise til journalnummer eller navn på parter og lignende. Formålet med identifikasjonskravet er at forvaltningen skal kunne finne frem til saken eller dokumentet. Det er dermed tilstrekkelig å vise til visse kjennetegn ved saken eller dokumentet som gjør det mulig for forvaltningen å finne frem til saken eller dokumentet.

Forvaltningen kan ikke uten videre avvise et innsynskrav som ikke inneholder en tilstrekkelig identifikasjon av hva det kreves innsyn i, men plikter etter omstendighetene å gi den som krever innsyn en viss veiledning.

Vilkåret om at kravet må knytte seg til en «bestemt sak» innebærer at innsynskrav som gjelder alle saker av en bestemt type og som ikke identifiserer den enkelte sak, kan avvises. Bakgrunnen for denne begrensningen er at det etter omstendighetene vil være meget arbeidskrevende for forvaltningen å behandle slike generelle innsynskrav. Det er imidlertid ingenting i veien for at det kreves innsyn i en rekke saker så lenge hver enkelt sak identifiseres i innsynskravet.

Vilkåret om at innsynskravet må gjelde «en bestemt sak» innebærer videre at det ikke kan kreves innsyn i hele arkiver eller i hele databaser, men at man må identifisere de enkelte saker eller dokumenter i arkivet eller databasen.

Vilkåret om at det må dreie seg om en bestemt «sak» er ikke til hinder for at det kreves innsyn i et dokument som ikke egentlig gjelder noen konkret «sak». Offentlighetsloven gir således utvilsomt rett til innsyn i generelle retningslinjer og instruksjoner mv. Når det gjelder journaler og lignende registre og møtekart til folkevalgte organer, fremgår det uttrykkelig av offentlighetsloven § 2 annet ledd annet punktum at de er undergitt innsynsrett.»

Utvalet gjekk inn for å behalde dagens ordning der det ikkje blir stilt opp formkrav for innsynskravet.

Utvalet meiner at det framleis er behov for eit identifikasjonskrav, men at det på bakgrunn av den teknologiske utviklinga som har gjort det enklare å finne fram til dokument, er grunn til å mjuke opp kravet. Utvalet gjer derfor forslag om at det skal vere høve til i rimeleg utstrekning å krevje innsyn i saker av ein bestemt art. Utvalet forslår òg at det blir presisert i føreseigna at forvaltninga har plikt til

å hjelpe den som krev innsyn med å formulere kravet.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Fylkesmannen i Hedmark og Vegdirektoratet har under høyringa gitt uttrykk for at føreseigna om at det skal vere høve til å krevje innsyn i saker av ein bestemt art, er uklar og vil føre til meirarbeid for forvaltninga. *Oslo kommune* er i utgangspunktet positiv til endringa, men av omsyn til arbeidsbyrda for forvaltninga ved å finne fram og kopiere alle dokumenta foreslår kommunen at retten til å krevje innsyn i alle saker av ein bestemt art i første omgang berre skal gjelde for avgjerdene.

Nokre av høyringsinstansane, deriblant *Olje- og energidepartementet* og *Politidirektoratet*, er òg skeptiske til at det blir fastsett i lova at forvaltninga har plikt til å hjelpe til med å formulere innsynskravet, og viser til at dette allereie følgjer av rettleiingsplikta i forvaltningslova § 11.

Departementet meiner i likskap med utvalet at det framleis bør vere høve til å krevje innsyn munnleg, og at det heller ikkje bør stillast opp andre formkrav for kravet om innsyn.

Departementet er òg einig med utvalet i at identifikasjonskravet ved innsynskrav bør mjukast opp slik at det ikkje rimeleg utstrekning skal vere høve til å krevje innsyn fleire saker av eit bestemt slag. Med dei moglegheitene eksisterande søkjetechnologi gir, vil det i mange tilfelle ikkje vere særleg arbeidskrevjande eller vanskeleg for forvaltningsorganet å etterkomme slike innsynskrav. I tilfelle der det vil vere urimeleg arbeidskrevjande å etterkomme eit slik krav, vil det framleis vere høve til å avvise slike generelle innsynskrav.

Departementet går ikkje inn for å følgje opp forslaget om det skal fastsetjast i lova at organet skal hjelpe til med å formulere kravet når det ikkje gir ei tilstrekkeleg identifikasjon av kva det blir kravd innsyn i. At organet har ei viss plikt til å hjelpe i slike høve, følgjer allereie av forvaltningslova § 11, og av prinsippet om god forvaltningsskikk.

12.4.2 Kompetanse til å behandle innsynskravet

Gjeldande rett regulerer ikkje kven innanfor eit organ som skal treffe avgjerder i saker om dokumentinnsyn. Innanfor dei rammene som følgjer av omsynet til forsvarleg saksbehandling, er det opp til kvart organ å organisere seg og fordele arbeidsoppgåver slik dei finn formålstenleg. Det vanlege er at innsynskrav blir avgjort av den saksbehandlarer som er ansvarleg for den aktuelle saka. Nokre organ har innført eit system der avgjerda om å gi

innsyn kan fattast av saksbehandlaren, medan avgjerda om å nekte innsyn må takast på høgare nivå. Andre organ har eigne innsynscoordinatorar som behandlar innsynskrav eller gir rettleiing i vurderinga av slike krav.

Utvalet foreslo ikkje reglar om kven i eit organ som skal behandle innsynskrav, men understreka at spørsmål knytte til innsyn og openheit er ein del av leiaransvaret. Under høyringa gav *Sivilombodsmannen* uttrykk for at den endelege avgjerda av innsynskravet bør leggjast på eit tilstrekkeleg høgt nivå i organet, særleg når det er aktuelt å avslå kravet, og bad departementet vurdere om dette burde komme til uttrykk i lovteksten. *Helsedepartementet* gav uttrykk for liknande synspunkt.

Departementet meiner at det framleis bør vere opp til det enkelte organet å organisere behandlinga av innsynskrav. Samtidig understrekar departementet at allereie det allmenne kravet til forsvarleg saksbehandling inneber at det gjeld visse minimumskrav med omsyn til korleis saksbehandlinga blir organisert.

12.4.3 Kravet til at organet gjer ei sjølvstendig vurdering av innsynskravet

Det forvaltningsorganet som mottek eit innsynskrav i eit dokument som er i organet, må som hovudregel sjølv vurdere kravet og ta standpunkt til om det skal gi innsyn i dokumentet. Organet har ikkje rett til å avvise eit krav med den grunngeving at dokumentet ikkje er utarbeidd av organet, eller at eit anna organ er nærmare til å vurdere kravet. Organet kan heller ikkje automatisk leggje til grunn påskrifter gjorde av sendarorganet, men må gjere ei sjølvstendig vurdering av kravet.

Utvalet meinte at det var behov for å la dette prinsippet komme klarare til uttrykk i lova.

Ingen av *høyringsinstansane* har hatt innvendingar mot forslaget.

Departementet har følgd opp forslaget frå utvalet.

12.4.4 Saksbehandlingstid

Offentleglovutvalet har i NOU 2003: 30 på side 219–220 gjort greie for *gjeldande rett* på følgjande vis:

«Etter offentlighetsloven § 9 første ledd skal krav om innsyn avgjøres «uten ugrunnet opphold». Hva som anses som «uten ugrunnet opphold», avgjøres på grunnlag av en konkret vurdering der man ser hen til sakens vanskelig-

hetsgrad, kravets omfang og organets arbeidsbyrde for øvrig. Offentlighetsloven oppstiller ingen absolutt frist for behandling av innsynskrav.

Sivilombudsmannen har uttalt at innsynskrav i de fleste tilfeller bør kunne avgjøres samme dag eller i alle fall i løpet av en til tre virkedager, dersom det ikke foreligger spesielle praktiske problemer. Det kan imidlertid ikke utelukkes at saker i spesielle tilfeller kan være av en slik karakter at vurderingen av innsynsspørsmålet krever noe mer tid. I unntakstilfelle vil derfor en saksbehandlingstid på mellom fire og seks virkedager etter omstendighetene kunne være akseptabelt. En saksbehandlingstid som overstiger åtte virkedager vil normalt måtte regnes som uakseptabel lang. Så lang saksbehandlingstid kan man vanskelig akseptere annet enn i helt ekstraordinære tilfeller.»

Utvalet vurderte om det var grunn til å presisere kva kravet om «utan ugrunna opphald» inneber. Utvalet konkluderte med at det ikkje var ønskjeleg å presisere i lova at kravet normalt bør avgjerast same dag eller i alle fall innan tre virkedagar, og at det heller ikkje burde setjast andre absolutte fristar i lova.

Under høyringsrunden var det berre *LO* som gav uttrykk for at ein burde fastsetje absolutte saksbehandlingstid i lova.

Departementet sluttar seg til vurderingane til utvalet. At krav om innsyn blir behandla raskt, er sentralt i realiseringa av innsynsretten. I dei aller fleste tilfelle vil det vere enkelt å ta stilling til innsynskravet. I nokre saker kan derimot kravet reise vanskelege spørsmål, til dømes knytt til omfanget av teieplikta, eller kravet kan vere omfattande, slik at behandlinga av kravet vil ta lengre tid. Omsynet til at saksbehandlinga må vere forsvarleg, inneber òg ei grense for kor strenge krav som kan stillast til tidsbruken. Dersom krava er så strenge at forvaltninga ikkje rekk å gjere dei vurderingar som er nødvendige, kan det føre til at det blir gjort feil ved praktiseringa av unntaksvilkåra, og at meirinnsyn ikkje blir vurdert grundig nok.

På same måten som utvalet er departementet dermed komme til at det ikkje vil vere formålstenleg å setje absolutte krav til saksbehandlingstida. Vilkåret om at kravet skal avgjerast «utan ugrunna opphald» er relativt strengt, og samtidig fleksibelt.

12.4.5 Korleis dokumentet skal gjerast kjent

Etter *gjeldande lov* fastset forvaltningsorganet sjølv, ut frå omsynet til forsvarleg saksbehandling, korleis innsynsretten skal gjennomførast, jf. offentleglova § 8 første ledd. Forvaltningsorganet kan

såleis bestemme om den som har kravd innsyn, må møte opp hos organet for å lese dokumentet der, om dokumentet blir lånt ut, eller om det blir gitt kopi. Den som har bedt om innsyn, har ikkje noko krav på kopi, men det følgjer av § 8 første ledd at kopiar skal givast i rimeleg utstrekning.

Utvalet går inn for å vidareføre utgangspunktet om at det er opp til forvaltninga å avgjere korleis dokumentet skal gjerast kjent, men gjer forslag om at retten til papirkopi blir styrkt, og at borgarane som hovudregel også skal ha krav på elektronisk kopi av dokument som finst i elektronisk form. Vidare forslår utvalet ein ny regel om at forvaltningsorganet etter oppmoding har plikt til munnleg å gi opplysningar eller forklaringar til innhaldet i dokumentet.

Fleirtalet av høyringsinstansane er einig i utgangspunktet om at forvaltninga framleis skal kunne avgjere korleis eit dokument skal gjerast kjent. Høyringsinstansane er òg positive til at retten til papirkopi og elektronisk kopi blir styrkt. *Nærings- og handelsdepartementet* foreslår at føresegna om at retten til kopi ikkje gjeld for dokument som er allment tilgjengelege, bør avgrensast til å gjelde der dokumentet er tilgjengeleg i same format.

Regjeringsadvokaten og *Noregs forskingsråd* er skeptiske til behovet for å fastslå i lova at forvaltninga på førespurnad skal gi munnleg orientering om dokumentet, og viser til at dette allereie følgjer av rettleiingsplikta i forvaltningslova § 11 og reglane om god forvaltningsskikk.

Departementet er samd med utvalet i å vidareføre utgangspunktet om at forvaltningsorganet sjølv fastset korleis innsyn skal givast ut frå omsynet til forsvarleg saksbehandling. På bakgrunn av den teknologiske utviklinga som har funne stad sidan gjeldande offentleglov vart vedteken, er departementet samd i at retten til kopi bør styrkjast. Hovudregelen bør vere at den som krev innsyn har krav på papirkopi eller elektronisk kopi av dokumentet. Unntak frå dette bør gjelde dersom dokumentet er allment tilgjengeleg andre stader. Departementet foreslår også det skal givast ein forskriftsheimel som gir høve til å gjere unntak frå retten til elektronisk kopi for dokument som ein tredjeperson har immaterielle rettar til.

Departementet ønskjer ikkje å følgje opp forslaget frå utvalet om å presisere i lova at forvaltninga har plikt til å gi munnleg orientering om dokumentet. Ei viss plikt til å gi slik orientering følgjer alleie av forvaltningslova § 11 og krav til god forvaltningsskikk.

12.4.6 Avslag og grunngeving

Offentleglova stiller i dag ikkje opp formkrav for avslag på innsyn. Avslag kan såleis bli gitt munnleg. Det følgjer av offentleglova § 9 andre ledd at forvaltningsorganet skal opplyse om heimelen for avslaget og om klagerett og klagefrist. Utover dette gjeld det ikkje noko krav til grunngeving.

Utvalet gjorde forslag om å presisere i lova at den som fremmar krav om innsyn skriftleg, har krav på skriftleg avslag, og at den som fremmar krav munnleg, har krav på skriftleg avslag dersom vedkommande ber om det.

Fleirtalet i utvalet gjorde vidare forslag om ei grunngevingsplikt i to trinn. Etter forslaget skal forvaltninga samtidig med avslaget gi ei kort grunngeving i form av ei heimelstilvising. Dersom den som har kravd innsyn, ber om det, skal forvaltninga gi ei meir utfyllande grunngeving innan ti dagar, der organet må vise til dei hovudomsyn avslaget bygger på.

Utvalet foreslo å vidareføre reglane om opplysning om klagerett og klagefrist utan endringar.

Sivilombodsmannen, Brønnøysundregistra, Forbrukarrådet og *Norsk Presseforbund* støtter forslaget til nye reglar om grunngevingsplikt. Sivilombodsmannen gir jamvel uttrykk for at forvaltninga alltid bør ha plikt til å gi ei utfyllande grunngeving:

«Begrunnelsesplikten for avslag på innsynsbegjæringar er etter gjeldende rett begrenset. Ombudsmannen har erfaring med at det i flere tilfeller ville vært gitt innsyn dersom avslag måtte begrunnes nærmere med en gang. Det synes således som om en utvidet begrunnelsesplikt kan medvirke til en bedre gjennomføring av offentlighetsprinsippet idet avslag uten tilstrekkelig lovhjemmel i større grad unngås. Forslaget i lovutkastet § 36 tredje ledd har derfor etter mitt syn gode grunner for seg, og det kan være grunn til å utrede om ikke kravet om nærmere begrunnelse bør være absolutt.»

Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Helsedepartementet, Barne- og familiedepartementet, Fylkesmannen i Hedmark og *Utlendingsdirektoratet* er på si side skeptiske til nytteverdien av ei slik toledda grunngevingsplikt, og viser til at prosessen synest unødig komplisert og vil skape meirarbeid for forvaltninga.

Departementet går for det første inn for at avslag på innsynskrav alltid skal vere skriftleg. Dette vil sikre at det blir gitt ei grunngeving for avslaget, og at det blir opplyst om klagerett og klagefrist. Slike avslag vil kunne vere rimeleg standardiserte, og departementet kan derfor ikkje sjå at eit

krav om at avslaget skal vere skriftleg vil føre til nemneverdig auka arbeidsbyrde for forvaltninga.

Departementet støttar vidare forslaget frå utvalet om å innføre ei grunngivingsplikt i to ledd. Saman med avslaget skal det opplystast om den føresegna som gir grunnlag for avslaget, og om klagerett og klagefrist.

Den som har fått avslag, kan innan tre veker frå avslaget vart motteke, krevje ei nærmare grunniving for avslaget. Denne grunnivinga skal gjere greie for dei hovudomsyna som har vore avgjerande for avslaget, og må givast innan ti vorkedagar etter at kravet vart motteke.

Ei slik utvida grunngivingsplikt vil gi den som har kravd innsyn, eit betre grunnlag for å vurdere om avslaget skal påklagast, og kan òg gjere det lettare å forstå og akseptere eit avslag.

12.4.7 Klage over avslag på innsyn

I NOU 2003: 30 på s. 235–236 har offentleglovutvalet gitt følgjande utgreiing for klageordninga etter *gjeldande rett*:

«Avslag på krav om innsyn etter offentlighetsloven er ikke et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand og kan dermed ikke påklages direkte etter forvaltningslovens regler om rett til å klage over enkeltvedtak. Det er imidlertid fastsatt egne regler om rett til klage i offentlighetsloven § 9. § 9 femte ledd viser til forvaltningslovens regler om klage og klagebehandling. Disse gjelder «så langt de passer», men offentlighetsloven gir også en del særregler.

Klageretten gjelder bare ved avslag og ikke når det gis innsyn. Klageretten omfatter heller ikke andre spørsmål enn kravet om innsyn, for eksempel ikke om arkivforskriftens regler om journalføringsplikt er fulgt, eller om retten til kopi er oppfylt. Forvaltningen behandler likevel i en del tilfeller klagemål med sikte på å avgjøre om slike feil har forekommet.

Klagefristen er tre uker fra underretning om avslaget kommer frem til den som krever innsyn, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd første punktum.

For avslag gitt av kommunalt eller fylkeskommunalt organ er fylkesmannen klageinstans, jf. offentlighetsloven § 9 tredje ledd annet punktum. For øvrig er utgangspunktet at klagen går til det forvaltningsorganet som er nærmest overordnet det organet som har truffet vedtaket. Dersom det ikke finnes noe overordnet organ i lovens forstand, og det heller ikke er gitt særregler om klageorgan, vil det ikke være klagerett.

Klagen fremsettes for førsteinstansen, jf. forvaltningsloven § 32 første ledd bokstav a.

Dette har sammenheng med at førsteinstansen forbereder klagesaken og vurderer det opprinnelige avslaget på nytt. Etter forvaltningsloven § 33 annet ledd annet punktum kan underinstansen omgjøre sitt vedtak og gi innsyn. Dersom dette ikke skjer, skal sakens dokumenter oversendes klageinstansen så snart klagesaken er tilrettelagt, jf. forvaltningsloven § 33 fjerde ledd første punktum.

Klageinstansen har som hovedregel adgang til å prøve alle sider av saken, også spørsmålet om det bør utvises meroffentlighet, jf. offentlighetsloven § 9 tredje ledd fjerde punktum. Meroffentlighetsspørsmålet må prøves selv om klageren ikke har bedt spesielt om dette. Når Kongen er klageinstans, kan bare spørsmålet om det er adgang til å unnta dokumentet fra offentlighet påklages, jf. § 9 tredje ledd femte punktum. En har altså ikke rett til å klage over meroffentlighetsspørsmålet i disse tilfellene. I praksis gjelder dette først og fremst der departementet har avslått et krav om innsyn.

Etter § 9 tredje ledd tredje punktum skal klagesaken avgjøres «uten ugrunnet opphold». Som ved førsteinstansbehandlingen må det skje en konkret vurdering, der spørsmålets vanskelighetsgrad og forvaltningsorganets arbeidsmengde kan ha betydning. Ordlyden forutsetter at avgjørelse skal treffes raskt.

Det kan etter gjeldende rett være noe usikkert hvilke krav til begrunnelse som gjelder for vedtak i klagesaker etter offentlighetsloven. I praksis gis det imidlertid oftest en begrunnelse som oppfyller kravene i forvaltningsloven § 25. [...]»

Hovudproblemstillinga som *utvalet* vurderte i høve til klagereglane, var spørsmålet om ein skal opprette eit eige uavhengig klageorgan for å behandle klager på vedtak etter offentleglova. Utvalet delte seg her i eit fleirtal og eit mindretal.

I samsvar med vurderinga i St.meld. nr. 32 (1997–98) konkluderte fleirtalet med at ein bør halde fast ved ordninga med klage til overordna organ. Eit mindretal i utvalet gjekk inn for at det vart oppretta eit eige uavhengig klageorgan for å behandle klager på avslag av krav om innsyn.

Når det gjeld omfanget av klageretten, gjorde eit fleirtal i utvalet forslag om at det bør vere høve til å klage over brot på reglane om journalføring og like eins over brot på reglane om kopi og betaling for kopiar.

Eit samla utval gjorde òg forslag om ein regel om rett til å klage som om innsynskravet var avslått dersom ein ikkje har fått svar innan ti dagar.

Vidare ønskte fleirtalet å utvide kompetansen til Kongen i statsråd når han behandlar klager over

eit avslag på innsyn frå departementa, slik at Kongen i statsråd skal overprøve også vurderinga av om det skal praktiserast meirinnsyn.

Høyringsinstansane var delte i spørsmålet om ein bør halde på klageordninga i gjeldande lov eller opprette eit eige uavhengig klageorgan. Følgjande høyringsinstansar er positive til forslaget frå utvalet om å halde på dagens ordning med klage til overordna forvaltningsorgan: *Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Kultur- og kyrkjedepartementet, Fylkesmannen i Hedmark, Konkurransetilsynet, Utlendingsdirektoratet, Rikstrykdeverket og Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon.*

Rikstrykdeverket uttaler:

«Rikstrykdeverket er enig med flertallets vurdering om å videreføre dagens klageordning. Vi har valgt å støtte flertallets syn ut fra hensynet til å sikre overprøving av saker innen rimelig tid av et organ som kjenner saksområdet. Dessuten er dagens ordning hensiktsmessig med tanke på å overprøve et større antall saker med begrensede kostnader innen rimelig tid.»

Andre høyringsinstansar stør forslaget til mindretallet om å opprette ein uavhengig klageinstans. Dette gjeld *Norsk kommunikasjonsforening, Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening, Norsk Presseforbund, Utdanningsforbundet, Landsorganisasjonen i Norge, LO Stat og delvis Helsedepartementet og Sosialdepartementet.*

Norsk Redaktørforening uttaler:

«NR vil støtte mindretallets forslag om opprettelse av et uavhengig klageorgan for dokumentoffentlighet. Dagens klagesystem, som i all hovedsak ønskes videreført av utvalgets flertall, har vist seg å ha en rekke svakheter. Det gjelder ikke bare spørsmål knyttet til kompetanse, tidsforløp og lignende, men også det forhold at mange klageavgjørelser, etter vårt syn, synes å bære preg av klageinstansen nærhet til den instansen som har behandlet selve innsynsbegjæringen. Det finnes i dag ikke noen rask, kompetent og praktisk klageadgang som kan tilfredsstillende de spesielle behov som klager etter avslag på dokumentinnsyn representerer. Et uavhengig klageorgan vil i så måte representere et vesentlig fremskritt.»

Norsk kommunikasjonsforening gir uttrykk for same syn:

«Et sentralt klageorgan vil i større grad kunne samle erfaring og dermed utvikle en mer enhetlig praksis enn det som i dag er tilfelle. Da offentlighetsloven kom så man for seg at det over tid ville utvikle seg en enhetlig praktisering av lovens bestemmelser. Dette har, som utvalget påpeker, ikke skjedd. [...] Det vil etter

vårt syn også styrke offentlighetsprinsippet om håndhevingen av lovens bestemmelser gjøres av et uavhengig organ.»

Nokre høyringsinstansar er negative til at Kongen i statsråd skal ha høve til å overprøve meirinnsynsvurderinga når han behandlar klager over avslag på innsyn i dokument hos departementa. Dette gjeld *Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Helsedepartementet og Riksadvokaten. Norsk Presseforbund* støttar forslaget.

Enkelte høyringsinstansar er òg skeptiske til forslaget om at det skal vere høve til å klage på brot på reglane om journalføring. Dette gjeld *Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Kultur- og kyrkjedepartementet og Helsedepartementet.*

Arbeids- og administrasjonsdepartementet uttaler:

«Departementet stiller seg for øvrig undrende til forslaget om at det gjennom offentlighetsloven skal kunne klages på brudd på reglene for journalføring. Overtredelse av dette bør reguleres i arkivloven med forskrifter, som er det primære regelverket for journalføringsplikten.»

Norsk Presseforbund på si side støttar også dette forslaget.

Oslo politidistrikt med tilslutning frå *Politidirektoratet* er kritiske til innføringa av ein regel som gir rett til å klage dersom ein ikkje har fått ei avgjerd innan ti dagar, og viser til dei problema som vil kunne oppstå i høve til reglane i forvaltningslova. Også *Norsk Redaktørforening* er kritiske til tidsarsfristen, men på anna grunnlag:

«Det er, basert på våre erfaringer, strengt tatt ikke nødvendig med denne typen frister. Dessuten vil en automatisk frist lett kunne få den negative effekt at behandlingen av innsynsbegjæring tar lenger tid enn i dag, fordi forvaltningen vil oppleve det som at man «har ti dager på seg» til å svare.»

Landsorganisasjonen i Noreg på den andre sida støttar forslaget om å innføre ein slik frist.

Departementet kan ikkje sjå at det er tilstrekkeleg grunn til å opprette eit eige klageorgan for å behandle saker etter offentleglova. Dette ville ha brote med systemet som elles gjeld ved klage over forvaltningsvedtak. Det er viktig med kjennskap til det aktuelle område av forvaltninga som saka knytter seg til. Dette talar for at klagen bør behandlast av overordna organ som venteleg vil ha minst den same faglege kompetansen som førsteinstansen.

Tidsaspektet er òg sentralt ved klager etter offentleglova. Krav om innsyn etter offentleglova mister jamt over aktualiteten raskare enn andre

saker. Behovet for raske avgjerder er framheva både av tilhengjarane av ein uavhengig klageinstans og av dei som vil halde på ordninga med klage til overordna organ. Etter departementet sitt syn er det ikkje sikkert at ei ordning med ein sentral klageinstans vil føre til raskare behandling av klagen, da saksmengda kan bli svært stor.

Ei ordning med utgangspunkt i det systemet som følgjer av forvaltningslova, medverkar og til å halde ved lag eit ryddig system utan ugrunna skilnader frå det systemet som gjeld for klagesaker generelt.

Grunngivinga for at Kongen i statsråd i dag ikkje har rett til å overprøve meirinnsynsvurderinga, er at denne klageinstansen har avgrensa kapasitet. I likskap med fleirtalet i utvalet meiner departementet at dette spørsmålet bør prøvast også ved klage til Kongen i statsråd. Som påpeikt av utvalet vil den viktigaste effekten av ei slik endring vere at departementet i førebuinga av klagesaka får eit insentiv til å gjere ei grundigare vurdering av spørsmålet om å utvise meirinnsyn.

Slik departementet forstår forslaget frå utvalfleirtalet, er det foreslått at det skal vere rett til å klage over brot på reglane om journalføring utan at klaga samstundes er knytt til avslag på eit krav om innsyn i heile eller delar av journalen. Departementet legg til grunn at det allereie i dag vil vere høve til å klage over avslag på krav om innsyn i heile eller delar av journalen også i tilfelle der avslaget kjem av at organet ikkje fører journal eller at journalføringa er mangelfull. Slik vil det også vere etter forslaget.

Utover dette kan departementet ikkje sjå at det er grunn til å innføre ein generell rett i offentleglova til å klage over brot på reglane om journalføring, uavhengig av om det er gitt avslag på krav om innsyn i journalen.

Departementet er samd med utvalet i at det bør vere høve til å klage over brot på reglane om kopi og betaling for kopiar. Like eins sluttar departementet seg til forslaget om at klageinstansen bør ha kompetanse til å slå fast med bindande verknad at eit organ eller eit sjølvstendig rettssubjekt er omfatta av verkeområdet til offentleglova. Etter departementet si oppfatning er det likevel ikkje nødvendig å fastsetje dette i sjølv lovteksten. Departementet meiner det er nok at lova fastset at avgjerder etter lova kan påklagast. Dei nemnde avgjerdene vil da òg vere omfatta.

Departementet er vidare samd med utvalet i at det ikkje bør innførast ein rett til å klage over at det er gitt innsyn. Etter gjeldande lov er det ikkje høve til å klage over dette, og sjølv om det kan ligge gode omsyn bak eit ønske om å innføre klagerett

når innsyn er gitt, til dømes dersom innsyn fører til utlevering av personlege opplysningar underlagde teieplikt, så vil ein slik klagerett vere vanskeleg å gjennomføre i praksis. Det vil oppstå problem med varsling av dei som har ei interesse i saka, og skaden vil i all høve ofte vere skjedd når innsyn er gitt. Som utvalet peikar på, vil omsynet til særleg involverte personar kunne ivaretakast ved at lova ikkje set noko forbod mot at dei blir kontakta før ein gir innsyn.

Når det gjeld spørsmålet om å innføre ein rett til å klage når kravet om innsyn ikkje er avgjort innan ei viss tid, støttar departementet òg forslaget til utvalet. Utan ein slik regel kan klageretten bli illusorisk: den som har kravd innsyn får aldri noko avslag å klage på. Dersom det skal vere høve til å klage over mangel på avgjerd, er det nødvendig å fastsetje eit tidspunkt for når slik klagerett skal oppstå. Etter departementet si oppfatning er ein frist på ti dagar for lang i dei fleste tilfella. Som *Norsk Redaktørforening* har peikt på, vil det vere fare for at forvaltninga vil bruke lengre tid enn i dag fordi dei opplever at dei har ti dagar på å svare. Departementet foreslår at det skal bli rett til å klage dersom det ikkje er fatta avgjerd innan fem dagar.

Departementet er samd med utvalet i at det ikkje er formålstenleg å gi reglar om saksbehandlingstida i klagesaker som skil seg frå reglane som gjeld for førsteinstansen. Departementet går derfor inn for å behalde same regel som etter gjeldande rett om at klagesaka skal avgjerast utan ugrunna opphald. Som foreslått av utvalet bør det presiserast i lova at departementa ved klage til Kongen i statsråd skal opplyse klagaren om at retten til å føre saka inn for Sivilombodsmannen går tapt dersom saka blir avgjort av Kongen i statsråd. I likskap med utvalet gjer departementet vidare forslag om å vidareføre regelen om at forvaltningslova gjeld så langt ho passar.

12.4.8 Sanksjonar ved brot på lova

Utvalet har i NOU 2003: 30 på s. 246 gjort greie for sanksjonane som eksisterer ved brot på offentleglova i dag:

«Sanksjoner kan prinsipielt tenkes rettet enten mot det aktuelle forvaltningsorganet eller mot en person som gjør tjeneste i organet.

Ved grovere brudd på reglene i offentlighetsloven vil en person som gjør tjeneste for et forvaltningsorgan, kunne straffes etter bestemmelser i straffeloven. Mest aktuelle er bestemmelsene i straffeloven §§ 324 og 325 om forseelser i den offentlige tjeneste. Dersom en ser bort fra tilfeller der personer er blitt dømt for brudd

på taushetsplikten, sml. offentlighetsloven § 5 a, kjenner utvalget ikke til noe tilfelle der noen er blitt straffet for å ha holdt tilbake dokumenter i strid med offentlighetsloven. En offentlig tjenestemann som forsettlig kasserer arkivmateriale i strid med arkivforskriften §§ 3–21 og 3–20 eller medvirker til dette kan straffes med bøter etter arkivloven § 22, jf. arkivforskriften § 3–21 fjerde ledd. Andre overtredelser av arkivregelverket er ikke straffebelagte.

Disiplinærsanksjoner av ulike slag kan i prinsippet være aktuelle ved brudd på offentlighetsloven. Tjenestemannsloven § 14 har bestemmelser om dette som gjelder for embets- og tjenestemenn ansatt i statens tjeneste. Slike disiplinærsanksjoner kan for eksempel være skriftlige irettesettelser og tap av ansiennitet fra en måned til to år. En alminnelig tjenestelig tilrettevisning regnes ikke som ordensstraff, jf. § 14 nr. 2 siste ledd.

Utvalget kjenner ikke til at noen er ilagt ordensstraff for å ha holdt tilbake dokumenter i strid med offentlighetsloven.

Prinsipielt kan en også tenke seg at forvaltningsvedtak ble kjent ugyldige foranlediget av at noen urettmessig har blitt nektet innsyn etter offentlighetsloven. Spørsmålet er drøftet i Arvid Frihagen: Offentlighetsloven bind II (3. utg. 1994) s. 283–284. Det vises der til at manglende innsyn i strid med offentlighetsloven kan føre til at en sak ikke blir tilstrekkelig utredet, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 17 første ledd, og at dette i sin tur kan føre til at et vedtak blir kjent ugyldig. Utvalget kjenner ikke til at slike tilfeller har kommet på spissen i praksis.

Det kan videre tenkes at nektelse av innsyn i strid med offentlighetsloven gir den som har krevd innsyn, rett til erstatning for det tapet vedkommende lider som følge av den ulovlige avgjørelsen (eventuelt at det ikke er truffet noen avgjørelse i det hele tatt). Etter det utvalget kjenner til, har noe slikt tilfelle ikke vært oppe i praksis.»

Offentleglovutvalet la til grunn at det sentrale når det gjeld å sikre at lova blir følgt av forvaltningsorgana, er at det er mogleg å få fastslått på autoritativ måte kva for plikter forvaltninga har. Eit forvaltningsorgan rettar seg som regel etter vedtak frå klageinstansen. Likevel er det døme på at eit forvaltningsorgan har nekta å rette seg etter tilvisingar frå klageinstansen.

Utvalet foreslår at vedtaket til klageinstansen skal vere særskilt tvangsgrunnlag etter tvangsfullføringslova kapittel 13 overfor sjølvstendige rettssubjekt. Utan ein slik regel vil den som krev innsyn måtte gå via domstolane for å få dom for kravet før det kan tvangsfullførast. Ein slik regel finst òg i miljøinformasjonslova § 19 sjette ledd. Ingen av høy-

ringsinstansane har hatt merknader til forslaget frå utvalet.

Departementet sluttar seg til utvalet sine vurderingar på dette punktet og er samde med utvalet i at ein slik regel vil kunne medverke til å sikre at lova blir etterlevd. Departementet meiner vidare at føresegna òg bør gjelde for kommunar og fylkeskommunar. I den seinare tida har ein sett saker der kommunar har nekta å rette seg etter vedtak frå Fylkesmannen som klageinstans etter offentleglova.

12.5 Andre spørsmål som utvalet har teke opp

Utvalet drøfta om det burde innførast ein regel om at unntakshøvet alltid skal falle bort når det har gått ei viss tid. Etter gjeldande rett gjeld plikta eller høvet til å gjere unntak så lenge unntaksvilkåra i dei aktuelle reglane er oppfylte. Fleirtalet meinte at det ikkje burde givast reglar om dette, medan eit mindretal foreslo at det skulle innførast ein regel som slår fast at det ikkje lenger er høve til å gjere unntak når det har gått femten år etter at eit dokument er sendt frå, ferdigstilt av, lagt fram for eller komme inn til organet, eller når dokumentet er avlevert til historisk arkiv dersom dette skjer tidlegare.

Eit mindretal foreslo også ein regel som slår fast at forvaltningsorgan skal ta omsyn til formåla bak offentlegprinsippet når dei organiserer informasjonen sin i dokument. Etter dette forslaget skal dokument og datasystem innrettast slik at teiepliktige opplysningar og opplysningar som det er høve til å gjere unntak frå innsyn for, lett kan skiljast ut. Forslaget inneheld også ein regel om at dokument ikkje bør innehalde unødvendige forkortingar o.l. som kan gjere dei vanskelege å forstå. Dessutan inneheld forslaget ein forskriftsheimel. Gjeldande lov inneheld ingen reglar som svarer til dette forslaget.

Utvalet peiker på at reglane om innsyn hos andre tvisteløysingsorgan enn domstolane i nokre tilfelle i særlovgevinga er regulerte slik at innsynsretten etter offentleglova er innskrenka eller i det heile ikkje gjeld. Utvalet meinte at desse reglane burde gjennomgåast, og gav uttrykk for kva vurderingar dei meinte burde leggjast til grunn for ei slik gjennomgåing.

Norsk Presseforbund støttar forslaget frå mindretalet om at høvet til å gjere unntak frå innsyn skal opphøre etter ei viss tid.

Foreldretvalet for grunnskolen, Norsk Presseforbund og *Norsk Lokalradioforbund* støttar forslaget

frå mindretalet om at lova bør ha ein regel om god innsynsstruktur. *Næringslivets Hovedorganisasjon* uttaler at dei støttar mange «av de elementer av systemkrav» som ligg i dette forslaget.

Ingen høyringsinstansar har uttalt seg om behovet for å gjennomgå reglane i særlovgevinga om innsyn hos andre tvisteløysingsorgan enn domstolane.

Departementet meiner at det ikkje bør bli gitt reglar om at plikta eller høvet til å gjere unntak frå innsyn skal opphøyre etter ei viss tid. Det må understrekast at det berre vil vere plikt eller høve til å gjere innsyn så lenge som vilkåra i den aktuelle unntaksføresegna er oppfylt, og at dette skal vurderast ut frå situasjonen på avgjerdstidspunktet. Dette vil ivareta at det ikkje lenger blir gjort unntak når det ikkje er behov for det. I denne samanhengen er det viktig å vere merksam på at unntaksvilkåra i lovforslaget er utforma slik at dei i mykje større grad enn i gjeldande lov ivaretek at det berre skal vere høve til å gjere unntak når det ligg føre eit verkeleg og sakleg behov for det.

Departementet har ikkje følgd opp mindretalsforslaget om at det skal takast inn ei føresegn i lova som pålegg forvaltninga å ta omsyn til offentlegprinsippet når ho organiserer informasjonen sin i dokument. Slike retningslinjer eignar seg etter departementet sitt syn dårleg for lovregulering. Ved organisering av dokument skal dessutan ei rekkje andre omsyn enn offentlegprinsippet ivaretakast.

Departementet er einig med utvalet i at reglar i særlovgevinga som innskrenkar eller avskjer innsynsretten etter offentleglova hos andre tvisteløysingsorgan enn domstolane, bør gåast igjennom. Bortsett frå reglane i lov 28. april 1978 nr. 18 om behandling av forbrukertvister § 5 tredje og lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser § 7 a fjerde ledd som departementet ser på som formålstenlege, finst det likevel ikkje særreglar i lov. Departementet vil komme tilbake til dei særreglane om dette som går fram av ulike forskrifter når det skal givast forskrift til den nye offentleglova.

13 Samordning av reglane om innsyn i offentlege dokument og reglane om opne møte i kommunar og fylkeskommunar

13.1 Gjeldande rett

Det går fram av reglane for saksarbeid i folkevalde organ at møte som ein hovudregel «skal holdes for åpne dører», jf. kommunelova § 31 nr. 1. Føresegna gjeld ikkje om «annet følger av lovbestemt taushetsplikt». Unntaket er forstått slik at behandlinga av saker der det er lagt fram dokument som inneheld opplysningar som er underlagde teieplikt, kan like fullt gjerast for opne dører når det er mogleg å diskutere saka utan at opplysningane som er dekte av teieplikta kjem fram. Etter kommunelova § 31 nr. 3 skal dører vere stengde i «personalsaker», og eit folkevalt organ kan vedta at drøftingar skal gjerast for stengde dører om «hensynet til personvern» eller «andre tungtveiende private eller offentlige interesser» taler for ei slik behandling. Etter kommunelova § 31 nr. 3 og 4 kan kommunestyret og fylkestinget på visse vilkår fastsetje at møte i andre folkevalde organ skal haldast for stengde dører. Føresegnene gir også kommuneråd og fylkesråd høve til å halde lukka møte.

Etter offentleglova § 5 a første ledd må ein ikkje gi innsyn i opplysningar som det gjeld teieplikt for. Sjølve dokumentet kan det derimot ikkje nektast innsyn i, jf. andre ledd.

Framstillinga viser at det ikkje er nokon direkte samanheng mellom reglane om unntak frå innsyn i dokument og reglane om stengde eller opne dører i folkevalde organ i kommunane. Det kan vere mogleg å få innsyn i dokumenta i saka sjølv om ho blir behandla for stengde dører, og motsett kan drøftingane gjerast for opne dører i ei sak der offentleglova stengjer for innsyn i dokumenta. Det kan særleg nemnast at kommunelova gir høve til å drøfte «personalsaker» bak stengde dører, medan offentleglova avgrensar unntak frå innsynsreglane til tilsetjingsaker jf. offentleglova § 6 fyrste ledd nr. 2. Unntaka i kommunelova som er grunngitt i omsynet til personvern og tungtvegande private og offentlege interesser, er også vidare enn heimlane for unntak frå innsyn i dokument etter offentleglova.

13.2 Forslaget frå utvalet

Utvalet presiserer at eit hovudprinsipp i begge lovene framleis må vere å tryggje innsyn i høvesvis dokument og møte i folkevalde organ. Unntaksheimlane bør berre nyttast når det er nødvendig. I denne samanhengen meiner fleirtalet i utvalet at det bør vurderast å ta inn ei føresegn i kommunelova som svarer til meirinnsynsregelen, alternativt ein regel om plikt til offentliggjerjing etter ei interesseveging.

Utvalet meiner at det også er ønskeleg at unntaka frå utgangspunktet i kommunelova om opne møte, har ei meir presis utforming. Utvalet viser til at dei i utkastet til ny offentleglov har foreslått ei klargjering av høvet til å gjere unntak på grunnlag av innhaldet, jf. §§ 22 til 30 i utkastet. Utvalet gir uttrykk for at det er særleg grunn til å sjå på plikta til å behandle alle personalsaker bak stengde dører, jf. kommunelova § 31 nr. 3 tredje ledd.

Utvalet framhevar at det ikkje er nødvendig at dei to regelverka har likelydande unntak. Nokre omsyn gjer seg gjeldande med større tyngd når opplysningar blir handterte munnleg. Særleg for vedkommande saka gjeld, kan det vere meir tyngjande. Utvalet tilrår likevel at det leggjast opp til ein nærmare samanheng mellom unntaksreglane i kommunelova og offentleglova.

13.3 Høyringa

Det er få høringsinstansar som uttaler seg om dette punktet i utgreinga. *Grong kommune* gir støtte til utvalet si vurdering:

«Det vil være fornuftig å legge opp til en noe nærmere sammenheng mellom reglene i kommunelovens og offentlighetsloven enn det som er tilfellet i dag. Bl.a. når det gjelder problemstillingen med lukkede dører i forhold til spørsmålet om unntak for dokumenter, så kan det være grunn til å gi reglene samme ordlyd.»

Sogn og Fjordane fylkeskommune meiner høvet til å gjere unntak i personalsaker er for snevert i utkastet til ny lov og framhevar utforminga av

reglane om behandling av personalsaker i kommunelova § 31 som meir gagnleg:

«Opplysningar i personalsaker kan trenge det same vernet mot innsyn som opplysningar i tilsetjingsaker, t.d. saker om permisjon, oppseiing, redusert arbeidstid m.v. Offentleglova bør ta omsyn til at personalsaker står i ei særstilling, jfr til samanlikning kommuneloven § 31 som pålegg eit folkevald organ å halde møta for lukka dører når dei handsamar personalsaker.»

13.4 Departementet sitt syn

Departementet er einig med utvalet i at reglane om unntak frå hovudregelen om opne møter i kommunar og fylkeskommunar bør gjennomgåast. Det mest formålstenlege er likevel at det skjer i samband med revisjonen av kommunelova som Kommunal- og regionaldepartementet har planlagt.

14 Endringar i andre lover

14.1 Endringar i forvaltningslova

14.1.1 Gjeldande rett

Det har vore eit nært tilhøve mellom reglane i forvaltningslova om den retten partane har til dokumentinnsyn og reglane i offentleglova. Forvaltningslova og offentleglova har gjerne blitt sedde i samanheng ved lovendringar. Forvaltningslova har på nokre punkt gitt partane i saker om enkeltvedtak ein sterkare rett til innsyn enn etter offentleglova. Det gjeld mellom anna ved at forvaltningslova § 18 tredje ledd gir partane rett til innsyn i faktiske opplysningar i større mon enn etter offentleglova. Tiejplikta etter forvaltningslova er heller ikkje til hinder for at opplysningar blir gjorde kjende for partane eller deira representantar, jf. forvaltningslova § 13 b første ledd nr. 1, sjølv om visse avgrensingar i retten til innsyn i slike opplysningar følgjer av § 19. Høvet til å gjere unntak etter forvaltningslova § 19 første ledd bokstav a og andre ledd bokstav b er dessutan snevrare enn det som følgjer av dei korresponderande innhaldsbaserte unntaka i offentleglova §§ 6 og 6 a.

14.1.2 Forslaget frå utvalet

Utvalet fremma ikkje konkrete forslag til endringar i forvaltningslova, men nøgde seg med å gjere greie for kva reglar i offentleglova som burde takast inn i forvaltningslova, jf. NOU 2003: 30 s. 249–250.

Utvalet meinte at reglane om dokumentomgrepet burde vere dei same i offentleglova og forvaltningslova.

Utvalet tok som utgangspunkt at forslaga til føresegner om organinterne dokument og interne dokument utanfrå burde takast inn i forvaltningslova. Utvalet meinte likevel at det ikkje var nødvendig å ta inn særlege føresegner om rett til innsyn i opplysningar som forvaltningsorganet har plikt til å nedteikne etter forvaltningslova § 11 d, eller opplysningar innhenta av tenestemenn i organet ved synfaring eller gransking av tilhøve utanfor verksemda. I slike tilfelle vil retten til innsyn vere ivareteken i forvaltningslova § 18 tredje ledd om rett til innsyn i faktiske opplysningar.

Blant dei innhaldsbaserte unntaka peikte utvalet særleg på at unntaka i offentleglova for å ivareta Noregs utanrikspolitiske interesser og unntak av omsyn til tryggleik og forsvar burde komme i staden for forvaltningslova § 19 første ledd bokstav a.

Det er noko uklart om utvalet ønskte å endre forvaltningslova § 19 andre ledd bokstav b.

Utvalet foreslo nokre generelle føresegner i offentleglova (plikt til offentleggjering etter ei interesseveging, innsynsrett for delar av dokument, innsyn i opplysningar som er allment kjende). Utvalet meinte at slike reglar burde takast inn i forvaltningslova i same omfang.

Forslaget til reglar om saksbehandling og klage var etter utvalet sitt syn i hovudsak allereie ivaretekne i forvaltningslova. Utvalet syntest dermed å meine at endringar ikkje var nødvendige her.

14.1.3 Høyringa

Under høyringa uttalte *Norsk Presseforbund* og *Rikstrygdeverket* seg om tilhøvet mellom forvaltningslova og offentleglova. *Rikstrygdeverket* var einig med utvalet i at det bør vere eit felles dokumentomgrep i forvaltningslova og offentleglova. *Rikstrygdeverket* ønskte også at føresegner som skal gjelde i forvaltningslova, blir tekne inn i sjølve lova, av omsyn til samanhengen og brukarvennelege reglar. *Norsk Presseforbund* støtta også forslaga frå utvalet.

14.1.4 Departementet sitt syn

Forvaltningslova har stort sett gitt partar i saker om enkeltvedtak ein større rett til innsyn enn det som gjeld for ålmenta etter offentleglova. Retten til innsyn etter offentleglova blir no styrkt. Innsynet etter forvaltningslova bør ikkje vere svakare enn etter offentleglova. Departementet foreslår nokre endringar i forvaltningslova for å sikre dette. Det er likevel meir tale om nødvendige justeringar enn om ein fullstendig revisjon av reglane om innsyn for partar. Departementet vil komme tilbake til spørsmålet om ein grundigare revisjon av reglane om innsyn, truleg i samband med vurderinga av

om det er ønskeleg med ein grunnleggjande revisjon av heile forvaltningslova.

Departementet legg til grunn at dokumentomgrepet i forvaltningslova bør vere det same som i offentleglova. Departementet finn ikkje grunn til å ta inn ein definisjon av «saksdokument» som svarer til forslaget til offentleglov § 4 andre ledd. Den definisjonen høver ikkje så godt for dei problema som er aktuelle etter forvaltningslova.

Forslaget til offentleglov §§ 14 til 16 inneheld unntak for dokument for den interne saksførebuinga i organet. Dels er det tale om dokument som organet sjølv har utarbeidd (organinterne dokument), dels er det tale om dokument som er innhenta utanfrå.

Departementet er samd med utvalet i at desse reglane bør takast inn i forvaltningslova så langt dei har ei viss praktisk interesse i saker om enkeltvedtak.

Det er ikkje nødvendig å ha ei føresegn som i forslaget til offentleglova § 14 andre ledd bokstav a. Etter forvaltningslova § 27 første ledd skal partane så snart som mogleg ha melding om vedtaket. Meldinga skal i regelen vere skriftleg. Dermed blir normalt også den endelege avgjerda til organet i saka kjend for partane.

Forslaget § 14 andre ledd bokstav b – generelle retningslinjer for saksbehandlinga til organet – vil normalt ikkje vere del av ei sak om enkeltvedtak. Det synest dermed ikkje å vere nødvendig med ei tilsvarande føresegn i forvaltningslova.

Det vil oftast heller ikkje vere naturleg å sjå presedenskort som del av den enkelte saka som presedenskortet gjeld, og dermed saka om enkeltvedtak. Dersom eit slikt kort likevel blir rekna som ein del av saka, bør det vere innsyn også etter forvaltningslova.

Forslaget § 14 andre ledd bokstav c – føredrag til saker som blir behandla av Kongen i statsråd – kan også gjelde enkeltvedtak.

Forslaget i § 15 er, på liknande vis som dei gjeldande føresegnene i forvaltningslova § 18 andre ledd andre og tredje punktum, aktuelt i saker om enkeltvedtak. Forslaga i offentleglova inneber ein utvida innsynsrett som også bør gjelde etter forvaltningslova.

Med ei slik utviding av retten til innsyn skulle det vere mindre behov for føresegnene i forvaltningslova § 18 tredje ledd (rett til innsyn i faktiske opplysningar), sjå drøftinga i punkt 6.4.2. Det avgrensa formålet med justeringane i forvaltningslova gjer det likevel ikkje nødvendig å endre lova på dette punktet, og ulempene knytte til innsyn for ålmenta gjeld ikkje med same styrke etter forvaltningslova. Departementet ser derfor gode grunner

for å halde på føresegnene i forvaltningslova § 18 tredje ledd i si noverande form så lenge.

Forslaget § 16 gir særskilde føresegner om utvida rett til innsyn i interne dokument hos kommunane og fylkeskommunane. Det vil variere noko kor praktisk dei ulike alternativa er i høve til saker om enkeltvedtak. Departementet er likevel komme til at reglane i forslaget § 16 fullt ut bør takast inn som ein eigen paragraf også i forvaltningslova.

Forslaget § 20 inneheld unntak av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser. § 21 gir unntak av omsyn til nasjonale forsvars- og tryggingssinteresser. Særleg § 20 inneheld relativt detaljerte føresegner som utvidar retten til innsyn samanlikna med offentleglova § 6 første ledd nr. 1 og forvaltningslova § 19 første ledd bokstav a. Allereie i dag legg formuleringane i offentleglova opp til større innsynsrett enn dei tilsvarande formuleringane i forvaltningslova. Forvaltningslova bør derfor endrast. For å unngå at forvaltningslova svulmar opp enda meir, går departementet inn for at forvaltningslova § 19 første ledd bokstav a peiker på dei omsyna som kan føre til unntak frå innsyn, men at føresegna elles viser til offentleglova §§ 20 og 21.

Forslaget § 24 inneheld enkelte unntak som i dag delvis blir fanga opp av forvaltningslova § 19 andre ledd bokstav b. Villkåra for unntak etter forvaltningslova er strenge, slik at det er mindre rom for unntak enn etter forslaget til offentleglov. Departementet ønskjer derfor ikkje å foreslå endringar på dette punktet utan ei nærmare vurdering.

Forslaget til offentleglov kapittel 4 inneheld nokså utførlege reglar om saksbehandling og klage. Departementet ønskjer å endre forvaltningslova på nokre punkt for å få ho i samsvar med offentleglova.

Forvaltningslova har i dag ikkje noka særskild føresegn om meirinnsyn. Forvaltningsorgana bør i dag likevel vurdere meirinnsyn utan særskild forankring i lova. Derfor, og fordi innsynet etter forvaltningslova ikkje bør vere dårlegare enn etter offentleglova, bør ei føresegn som svarer til forslaget til offentleglova § 11 takast inn i noko endra form.

Departementet viser elles til dei særlege merknadene.

14.2 Andre lovendingar

Departementet foreslår i proposisjonen endringar i ei rekkje andre lover enn forvaltningslova. Ei gruppe av endringar har samanheng med forslaget om at verkeområdet til offentleglova etter forslaget

berre skal regulerast av offentleglova med forskrifter. Dette gjer at det er nødvendig å oppheve føreseger i andre lover som regulerer tilhøvet til offentleglova for sjølvstendige rettssubjekt, sjå punkt 4.4.2.

Mange lover inneheld vidare tilvisingar til den gjeldande offentleglova, og dei blir foreslått justert.

For å gjennomføre direktiv 2003/98/EF om vidarebruk av informasjon frå den offentlege sektoren blir det vidare foreslått ei endring i miljøinformasjonslova, sjå punkt 11.4.

15 Økonomiske og administrative konsekvensar

Gjeldande offentleglov har vesentlege økonomiske og administrative konsekvensar for statleg og kommunal forvaltning. Forslaga i proposisjonen her vil ikkje endre på dette i særleg grad.

Forslaget inneber at verkeområdet til lova blir utvida, slik at ho vil gjelde for fleire sjølvstendige rettssubjekt (aksjeselskap, stiftelsar o.l.) med tilknytning til stat og kommune enn gjeldande lov. At lova blir gjort gjeldande for verksemdar som ikkje har vore omfatta av den gjeldande offentleglova, får økonomiske og administrative konsekvensar fordi desse verksemdene får eit meirarbeid ved å føre journal og å behandle innsynskrav. Etter forslaget vil likevel ikkje lova gjelde for sjølvstendige rettssubjekt som driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private. Eventuelle negative økonomiske og administrative konsekvensar vil dermed ikkje få konkurransevridande verknader. På den andre sida kan ein gå ut frå at innføring av offentlegprinsippet også vil ha ein del positive konsekvensar for sjølvstendige rettssubjekt. Innanfor statleg sektor har ein god oversikt over kva selskap som i utgangspunktet vil bli omfatta av lova etter forslaget. Kor mange selskap innanfor kommunal som i utgangspunktet vil vere omfatta av lova etter forslaget har ein derimot ikkje oversikt over fordi det ikkje finst opplysningar om dette i noko sentralt register e.l.

Forslaget som inneber at forvaltninga får plikt til å lage ei samanstilling av elektronisk lagra opplysningar dersom det er nødvendig for å etterkomme eit innsynskrav, utvidar området for kva det kan krevjast innsyn i. Dette forslaget vil likevel ikkje ha nemneverdige økonomiske eller administrative konsekvensar, sidan det er avgrensa til å gjelde i tilfelle der samstillinga kan gjennomførast med enkle framgangsmåtar.

Når det gjeld unntaksreglane i forslaget, er dei presiserte og snevra inn i høve til gjeldande lov, slik at dei ikkje skal rekke lenger enn dei verkelege unntaksbehova tilseier. At vilkåra for unntak er utforma meir presist, vil lette praktiseringa av lova.

Etter forslaget vil hovudregelen vere at det berre kan gjerast unntak for dei opplysningane i eit dokument som det kan ha skadelege verknader å gi innsyn i, i motsetnad til i dag der det som hovudregel kan gjerast unntak for heile dokument.

Dette vil gjere at forvaltninga i mange tilfelle vil få ein del arbeid med å skilje ut dei opplysningane som det kan gjerast unntak for. Allereie etter gjeldande rett vil likevel forvaltninga etter meirinnsynsregelen ha plikt til å vurdere om det skal givast heilt eller delvis innsyn i et dokument som det kan gjerast unntak for. Etter forslaget vil forvaltninga heller ikkje ha plikt til å skilje ut desse opplysningane bl.a. dersom det vil vere urimeleg arbeidskrevjande. Dette forslaget vil dermed ikkje føre til ein nemneverdig auke i arbeidsbyrda ved å behandle innsynskrav i høve til situasjonen i dag.

Etter forslaget vil det ikkje lenger vere hovudregelen at kommunane og fylkeskommunane skal reknast som eitt organ i høve til unntaket for organinterne dokument. Ved vurderinga av dei økonomiske og administrative konsekvensane det vil ha for kommunane og fylkeskommunane, må det takast omsyn til at det heller ikkje i dag er nok å konstatere at eit dokument er organinternt, men at det som elles også i slike tilfelle må vurderast om det er grunn til å gjere unntak for slike dokument. Forslaget er vidare på dette punktet utforma slik at det vil vere enkelt å avgjere kva delar av kommunen og fylkeskommunen som skal reknast som eigne organ i høve til unntaket for organinterne dokument. Etter ein overgangsperiode er det derfor ikkje grunn til å tru at dette forslaget vil ha særlege økonomiske og administrative konsekvensar for kommunane og fylkeskommunane.

Enkelte av saksbehandlingsreglane i forslaget, til dømes forslaget om ei utviding av grunningsplikta og forslaget om at også meirinnsynsvurderinga skal overprøvast ved klage til Kongen i statsråd, vil føre til noko meirarbeid. Dei økonomiske og administrative konsekvensane av dette vil likevel vere avgrensa.

Reglane som gjennomfører direktiv 2003/98/EF om vidarebruk av informasjon frå den offentlege sektoren vil i seg sjølv ha små økonomiske og administrative konsekvensar for det offentlege. Forbodet mot einerettsavtalar vil likevel få økonomiske og administrative konsekvensar for verksemdar som har einerettsavtalar med det offentlege i dag som ikkje kan stå ved lag. Reglane om kva pris som kan takast for informasjon som blir

gitt ut, vil i hovudsak ikkje gripe inn i eksisterande prisingspraksis.

Slik forslaget er utforma, vil det på ein betre måte enn gjeldande lov gi uttrykk for verkeområdet til lova, kva dokument som er omfatta av hovudregelen om innsyn, og kva dokument eller opplysningar som det kan gjerast unntak for. Også saksbehandlinga av innsynskrav er meir utfyllande regulert enn i gjeldande lov. Forslaget tek vidare inn over seg dei moglegheitene som den teknologiske utviklinga gir, ved at det inneheld reglar og forskriftsheimlar om samanstillingar, elektronisk tilgjengeleggjing av dokument og journalar, og forslag om rett til å få innsyn ved elektronisk kopi. Forslaget medverkar såleis til å oppfylle målsetjinga om eit enklare regelverk og ei enklare og meir moderne forvaltning.

Før den nye lova tek til å gjelde, og i ein overgangsperiode, vil det vere behov for å bruke nokre ressursar på opplærings- og informasjonstiltak.

Departementet legg til grunn at dei økonomiske og administrative konsekvensane innanfor statleg og kommunal sektor samla sett ikkje vil

vere større enn at dei kan handterast innanfor gjeldande budsjettammer.

Forslaget gir private større rett til innsyn i dokument hos det offentlege og klargjer rammene for innsynsretten i høve til gjeldande lov. Dette vil ha positive økonomiske og administrative konsekvensar for brukarar av lova i privat sektor. Forslaget inneheld vidare fleire reglar som skal leggje til rette for vidarebruk av informasjon frå offentlig sektor. Desse forslaga vil gjere det enklare å vidarebruke slik informasjon til kommersielle og ikkje-kommersielle formål, og dermed kunne medverke til auka verdiskaping i privat sektor. Forslaget om at avtalar om einerett til tilgang til informasjon frå offentlig sektor som hovudregel skal vere forbode, vil ha negative økonomiske og administrative konsekvensar for private verksemdar som har slike avtalar med det offentlege i dag. Det er likevel svært få slike avtalar. Opphøyr av einerettsavtaler vil på den andre sida innebære at andre private aktørar også kan dra nytte av informasjonen, og det vil dermed ha positive økonomiske og administrative konsekvensar for desse.

16 Merknader til paragrafane i lovforslaget

Til kapittel 1 Innleiande føresegner

Til § 1 Formål

Føresegna i § 1 angir formålet til lova, og understreker utgangspunktet og hovudregelen i lova om at alle har rett til innsyn i dokumenta i forvaltninga. Føresegna byggjer på eit tilsvarande forslag til Formålsføresegn frå offentlegutvalet, jf. NOU 2003: 30 s. 294 og s. 252, men er noko utvida når det gjeld kva omsyn som er tekne med. Føresegna er omtalt i proposisjonen punkt 3.

Føresegna har som formål å klargjere utgangspunktet for lova og å markere verdien av prinsippet om rett til innsyn i saksdokumenta i forvaltninga. Formålsføresegna har såleis ein symboleffekt og ein pedagogisk funksjon. Samtidig vil formålsføresegna ha rettsleg verdi i høve til tolkinga av dei andre føresegnene i lova.

Føresegna framhevar dei omsyn som står sentralt ved bruk av lova. At desse omsyn gjer seg gjeldande, vil kunne tilleggjast stor vekt i dei tilfelle der det kan vere tvil om rekkjevidda av eit unntak.

Dei omsyna som ligg til grunn for at det er gjort unntak frå innsynsretten, er ikkje nemnde i formålsføresegna. Dette er ikkje til hinder for at omsyn som taler mot innsyn, også blir tekne med i lovtolkinga. Omsyna som ligg til grunn for unntaka, vil gå fram av dei enkelte unntaksføresegnene, anten direkte eller føresetnadsvis.

I den vurderinga som skal gjerast etter § 11 om meirinnsyn, er formålsføresegna eit av fleire moment det vil vere grunn til å ta med i vurderinga.

Ordet «openheit» i formålsføresegna er brukt for å understreke at reglane om dokumentinnsyn inngår som ein av fleire mekanismar som medverkar til å skape eit ope samfunn.

Formuleringa «offentleg verksemd» inneber ein referanse til verkeområdet til lova, jf. § 2.

Omsyna som er tekne med i føresegna, er det gjort nærmare greie for i proposisjonen punkt 3.3.

Til § 2 Verkeområdet til lova

Paragrafen regulerer verkeområdet til lova. Han erstattar § 1 i gjeldande lov. Dei generelle merkna-dene departementet har, går fram av punkt 4. Tilsvarande paragrafar i forslaga frå utvalet går fram

av NOU 2003: 30, s. 294, s. 299–300 og s. 304, sjå også spesialmotiva til §§ 2 til 4 på s. 252 følgjande. Når det gjeld avgrensinga av verkeområdet i høve til sjølvstendige rettssubjekt, skil forslaget frå departementet seg frå forslaga frå utvalet.

Første ledd regulerer kva verksemdar lova gjeld for.

Etter *bokstav a* gjeld lova for staten, fylkeskommunane og kommunane. Dette svarer til avgrensinga etter § 1 første ledd første punktum i gjeldande lov. Lova gjeld dermed for alle organ som er ein del av stat, fylkeskommune eller kommune. Kva som er eit organ innanfor stat, fylkeskommune eller kommune, blir ikkje regulert av § 2, men er noko som må avgjerast i høve til dei paragrafane som bruker organomgrepet, f.eks. §§ 3 og 14. Dette spørsmålet er teke opp i merknadene til dei aktuelle paragrafane. I motsetnad til gjeldande rett vil ikkje sjølvstendige rettssubjekt kunne reknast som ein del av stat eller kommune. Dei vil likevel kunne vere omfatta av lova etter bokstav b, c eller d, sjå nedanfor.

Bokstav a femner om folkevalde og politisk utpeika organ som regjeringa, fylkesting og kommunestyre. Vidare femner den om administrative organ som departement, direktorat, fylkesmannsembete, regional statsadministrasjon og fylkeskommunal og kommunal administrasjon. Dessutan fell statlege og kommunale råd, utval og nemnder inn under lova etter dette alternativet uavhengig av om dei er faste eller mellombelse, og uavhengig av om medlemmene er valde, oppnemnde eller utnemnde. Også forskjellige offentlege institusjonar som skolar, universitet, høgskolar og sjukehus fell inn under lova etter dette alternativet dersom dei ikkje er organiserte som sjølvstendige rettssubjekt. Det same gjeld forvaltningsbedrifter og kommunale føretak etter kommunelova kapittel 11. Også offentlege forskingsinstitusjonar som ikkje er organiserte som sjølvstendige rettssubjekt, og andre statlege spesialorgan er omfatta av dette alternativet. Eksempel på dette er Noregs forskingsråd, Likestillingsombodet og Barneombodet. For organ som er omfatta av bokstav a, gjeld lova for heile verksemda, altså ikkje berre for myndigheitsutøving, men også for andre forvaltningsoppgåver, forretningsdrift, personalforvalt-

ning, annan internadministrasjon m.m. Lova gjeld berre for organ som er ein del av den norske staten eller norske fylkeskommunar og kommunar. Norske forvaltningsorgan i utlandet, f.eks. ambassadar og andre utanriksstasjonar er likevel omfatta av lova. Internasjonale organisasjonar som Noreg er medlem av, fell derimot utanfor lova.

Bokstav b femner om andre rettssubjekt enn dei som er ein del av stat, fylkeskommune eller kommune, i saker der dei gjer enkeltvedtak eller utferdar forskrift. Denne føresegna vidarefører § 1 første ledd tredje punktum i gjeldande lov. Føresegna inneber at rettssubjekt som ikkje er ein del av stat, fylkeskommune eller kommune, vil vere omfatta av lova for den delen av verksemda som går ut på å gjere enkeltvedtak eller å utferde forskrift. Dette gjeld også for rettssubjekt som er fullt ut åtte av private. Eksempel på eit rettssubjekt der denne føresegna er aktuell, er Det Norske Veritas.

Bokstav c femner om rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet. Denne føresegna vil vere aktuell for verksemdar som er organiserte som sjølvstendige rettssubjekt, f.eks. aksjeselskap, ansvarlege selskap eller andre selskapsformer som blir rekna som sjølvstendige rettssubjekt. For rettssubjekt som er omfatta av denne føresegna, vil lova som hovudregel gjelde for alle delar av verksemda og uavhengig av kva slag verksemd rettssubjekt driv, sjå likevel lovutkastet § 2 første ledd andre punktum og andre ledd som er kommenterte nedanfor.

For at lova skal gjelde for eit sjølvstendig rettssubjekt etter dette alternativet, må stat, fylkeskommune eller kommune ha ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene på det øvste organet i rettssubjektet. På dette punktet skil forslaget frå departementet seg frå forslaget frå utvalfleirtalet. Etter utvalfleirtalet sitt forslag måtte eit sjølvstendig rettssubjekt vere fullt ut eller i det alt vesentlege ått av stat eller kommune for at lova skulle gjelde, sjå § 2 første ledd bokstav b i forslaget frå utvalfleirtalet. Meininga med denne formuleringa var at skjeringspunktet skulle gå ved ein eigardel på 90 prosent, sjå NOU 2003: 30 s. 253 andre spalte. Etter departementet sitt forslag er det ikkje avgjerande kor stor eigardel det offentlege har, men om det offentlege har ein slik eigardel at han gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet. I praksis vil ein eigardel på meir enn halvparten også gi halvparten av røystene i det øvste organet. Dersom det gjeld eit selskap der det ikkje er knytt røysterett til ein aksjeklasse, vil vilkåret likevel vere oppfylt dersom det offentlege eig så

mange aksjar i ein aksjeklasse som det er knytt røysterett til, at det har eit fleirtal av røystene sjølv om det offentlege eig mindre enn halvparten av selskapet når det blir teke omsyn til aksjane som det ikkje er knytt røysterett til.

I tilfelle der fleire fylkeskommunar og fylkeskommunar eller staten og ein eller fleire kommunar og fylkeskommunar ikkje kvar for seg har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet, men til saman har ein så stor eigardel, vil lova gjelde for det aktuelle rettssubjektet. Når ein vurderer om kravet til eigardel er oppfylt, skal ein altså leggje saman eigardelar som høyrer til staten og fylkeskommunar og kommunar. Bakgrunnen for dette er at det avgjerande er kva for bestemmande innverknad det offentlege samla sett har over eit sjølvstendig rettssubjekt. Av same grunn skal det også ved vurderinga av om vilkåret er oppfylt, takast omsyn til eigardelar i eit sjølvstendig rettssubjekt som er ått av eit anna sjølvstendig rettssubjekt som er omfatta av lova etter bokstav c eller d. Dersom staten f.eks. direkte eig aksjar i aksjeselskap A som gir 20 prosent av røystene på generalforsamlinga i A, og aksjeselskap B der staten har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene på generalforsamlinga eig aksjar i A som gir 31 prosent av røystene på generalforsamlinga i A, vil aksjeselskap A vere omfatta av lova.

Bokstav d femner om rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene i det øvste organet i rettssubjektet. Denne føresegna tek særleg sikte på sjølvstendige rettssubjekt som ikkje har eigarar, f.eks. stiftelsar, men vil i prinsippet også vere aktuell for sjølvstendige rettssubjekt med eigarar der stat, fylkeskommune eller kommune har rett til å oppnemne medlemmer til det øvste organet sjølv om dei ikkje har eigardelar i rettssubjektet.

For at eit sjølvstendig rettssubjekt skal vere omfatta av lova etter dette alternativet, må stat, fylkeskommune eller kommune ha rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene i det øvste organet i rettssubjektet. Også på dette punktet har departementet lagt til grunn eit anna skjeringspunkt enn i forslaget frå utvalfleirtalet. Etter forslaget frå utvalfleirtalet måtte stat eller kommune ha rett til velje alle eller det alt vesentlege av dei medlemmene i det øvste organet som ikkje blir valt av dei tilsette, sjå § 2 første ledd bokstav b i forslaget frå utvalfleirtalet og spesialmotiva på s. 253–254 i NOU 2003: 30. Det avgjerande etter departementet sitt forslag er om det offentlege har rett til å utnemne meir enn halvparten av medlemmene

med røysterett i det øvste organet i rettssubjektet. Ein rett for det offentlege til å utnemne medlemmer utan røysterett, f.eks. observatørar, er ikkje relevant. På same måten som etter bokstav b er det avgjerande kva for samla bestemmende innverknad det offentlege har over rettssubjektet. Dersom staten og fleire kommunar og fylkeskommunar eller rettssubjekt som er omfatta av bokstav c eller d, ikkje kvar for seg har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene, skal det også i høve til bokstav d skje ei samla vurdering der det avgjerande er om det offentlege samla sett har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett.

Etter første ledd *andre punktum* gjeld lova likevel ikkje for eit sjølvstendig rettssubjekt som går inn under første ledd bokstav c eller d dersom rettssubjektet hovudsakleg driv næringsverksemd i direkte konkurranse med og på same vilkår som private. Ein liknande regel var med i forslaget frå i utvalfleirtalet til § 2 første ledd bokstav b tredje punktum, sjå NOU 2003: 30 s. 252 og s. 254. Etter utvalfleirtalet sitt forslag skulle likevel vurderinga av om rettssubjektet var konkurranseutsett, skje i høve til dei ulike delane av verksemda, slik at berre dei delane som var utsett, for direkte konkurranse frå private skulle vere unnatekne. Etter departementet sitt forslag skal det ikkje skje noka slik vurdering av dei enkelte delane av verksemda, men det avgjerande er om verksemda sedd under eitt hovudsakleg driv næringsverksemd i direkte konkurranse med private. Dersom dette er tilfellet og verksemda også driv på same vilkår som private, vil heile verksemda falle utanom lova sjølv om mindre delar av verksemda ikkje er utsette for konkurranse. På den andre sida vil lova gjelde for heile verksemda sjølv om nokre delar av verksemda er konkurranseutsette så lenge verksemda ikkje hovudsakleg driv næringsverksemd i direkte konkurranse med private.

Meininga med kravet om at rettssubjektet hovudsakleg må drive næringsverksemd i direkte konkurranse med private, er å vidareføre dei retningslinjene som er lagde til grunn ved vurderinga av konkurransemomentet i heilskapsvurderinga etter gjeldande rett. Vilkåret skal tolkast nokså strengt. Relevant konkurranse vil berre liggje føre dersom verksemda er utsett for konkurranse innanfor hovudmarknaden sin. Etter gjeldande rett har det f.eks. i høve til Oslo Lufthamn Gardermoen AS ikkje vorte rekna som avgjerande at lufthamna er utsett for ein viss konkurranse frå Sandefjord lufthamn Torp (som ikkje er omfatta av gjeldande lov), dels fordi dei to lufthamnene bl.a. på grunn av forskjell i lokalisering for ein stor del av markna-

den ikkje vil ha samanfallande passasjergrunnlag og dels fordi talet på destinasjonar ut frå Torp er mykje lågare enn ut frå Gardermoen. I høve til Oslo Lufthamn Gardermoen AS vil det heller ikkje vere avgjerande at lufthamna er utsett for konkurranse frå lufthamner i utlandet om å fungere som transittlufthamn for interkontinentale flygingar, fordi dette ikkje er nokon hovudmarknad for Oslo Lufthamn Gardermoen. Eit anna eksempel på ei verksemd som ikkje kan seiast å vere utsett for direkte konkurranse, er ei verksemd som har faktisk eller rettsleg monopol på å tilby ei teneste i Noreg, men der den norske marknaden lovleg har moglegheit til å kjøpe liknande tenester frå utlandet, f.eks. gjennom Internett. At verksemda må vere utsett for direkte konkurranse frå private, skal tolkast slik at konkurranse frå andre verksemdar som er omfatta av offentleglova, ikkje vil kunne føre til at lova ikkje gjeld. Grunngevinga for at konkurranse kan føre til at ei verksemd blir halden utanfor lova, er omsynet til at verksemda skal ha same rammevilkår som konkurrentane. Dette omsynet slår ikkje til dersom også konkurrentane er omfatta av lova.

Sjølv om eit sjølvstendig rettssubjekt hovudsakleg driv næringsverksemd i direkte konkurranse med private, vil verksemda jamvel vere omfatta av lova når verksemda ikkje blir driven på same vilkår som private. Noko slikt vilkår var ikkje med i utvalfleirtalet sitt forslag. Dette vilkåret inneber at lova vil gjelde for rettssubjekt som det offentlege har gitt fordelar, f.eks. i form av subsidiar, eller på andre måtar har sikra rettssubjektet inntekter som konkurrentane ikkje har, sjølv om verksemda er utsett for konkurranse frå private. I røynda er dette vilkåret berre ei presisering av konkurransevilkåret fordi ein kan sjå det slik at det ikkje ligg føre nokon verkeleg konkurranse mellom aktørar som ikkje opererer på same vilkår. Dersom ei verksemd uavhengig av konkurranse i hovudsak er sikra inntekter gjennom subsidiar eller andre fordelar som er fastsette av det offentlege, vil heller ikkje grunnane som vanlegvis tilseier at konkurranseelementet bør føre til at ei verksemd haldast utanom lova, gjere seg gjeldande.

Første ledd *tredje punktum* gir ein overgangsregel for verksemdar som etter offentleg oppkjøp eller liknande blir omfatta av første ledd bokstav c eller d. I slike tilfelle vil lova først gjelde for verksemda frå og med fjerde månadsskifte etter den månaden vilkåra i bokstav c eller d vart oppfylte for verksemda. Når eit sjølvstendig rettssubjekt blir omfatta av lova, inneber det bl.a. at verksemda får plikt til å føre journal for inn- og utgåande dokument. Bakgrunnen for overgangsregelen er at

verksemder som blir omfatta av lova, vil trenge noko tid på å områ seg og på å få plass nødvendige rutinar.

Andre ledd inneheld forskriftsheimlar som gir Kongen høve til å halde sjølvstendige rettssubjekt som er omfatta av første ledd bokstav c og d, heilt eller delvis utanom lova og til å fastsetje at sjølvstendige rettssubjekt som ikkje oppfyller vilkåra i bokstav c eller d eller som er unnatekne etter første ledd andre punktum, likevel skal vere omfatta av lova.

Etter andre ledd *første punktum* kan Kongen i forskrift fastsetje at lova ikkje skal gjelde for sjølvstendige rettssubjekt eller for visse dokument hos sjølvstendige rettssubjekt som er omfatta av første ledd bokstav c eller d, dersom det må reknast som nødvendig ut frå omsynet til arten av verksemda, konkurransesituasjonen eller andre særlege tilhøve. Ein liknande forskriftsheimel var også med i lovutkastet frå utvalsfleirtalet, sjå § 2 andre ledd andre punktum på s. 252 i NOU 2003: 30 og s. 254–255 same stad. Vilkaoret for å gjere unntak er likevel strengare formulert i departementet sitt lovutkast enn i forslaget frå utvalsfleirtalet.

For at det skal kunne fastsetjast unntaksforskrifter, må dette reknast som nødvendig anten ut frå omsynet til arten av verksemda, konkurransesituasjonen eller andre særlege tilhøve. At det må reknast som nødvendig, er eit nokså strengt vilkår. Det er ikkje tilstrekkeleg at det vil påføre verksemda avgrensa ulemper å vere omfatta av lova. Ulempene må vere kvalifiserte og anten knyte seg til arten av verksemda, konkurransesituasjonen eller andre særlege tilhøve. Verksemda si art vil for eksempel kome inn for verksemder der forretningsmessige omsyn tilseier unntak sjølv om vilkaoret i første ledd andre punktum ikkje er oppfylt. Dette alternativet vil kunne bli brukt på sjølvstendige rettssubjekt som skal samarbeide tett med private aktørar på typisk forretningsmessige område slik som Petero AS og Gassco AS. Dette alternativet vil også kunne brukast for å gjere unntak for visse delar av verksemda i kulturinstitusjonar og program- og redaksjonsverksemda i NRK AS. Alternativet konkurransesituasjonen vil vere aktuelt der det er nødvendig å gjere unntak for klart avgrensa område av verksemda i eit sjølvstendig rettssubjekt som er utsett for direkte konkurranse frå private, men utan at denne delen av verksemda er så stor at unntaksvilkaoret i første ledd andre punktum er oppfylt. Det siste alternativet, andre særlege tilhøve, vil vere aktuelt for verksemder, f.eks. innanfor kulturområdet, som er så små at det vil vere urimeleg byrdefullt å etterleve offentleglova. Det vil også vere nærliggjande å bruke dette

unntaket for å gjere unntak for sjølvveigande rettssubjekt som er oppretta med private midlar, men der stiftaren likevel har fastsett at det offentlege skal velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet.

Etter andre ledd *andre punktum* kan Kongen gi forskrift om at lova ikkje skal gjelde for sjølvstendige rettssubjekt som er omfatta av første ledd bokstav c eller d dersom det gjeld unntak frå innsynsretten for det alt vesentlege av dokumenta til verksemda og særlege tungtvegande omsyn tilseier det. Ein liknande forskriftsheimel var også med i lovutkastet frå utvalsfleirtalet, sjå § 2 andre ledd andre punktum på s. 252 i NOU 2003: 30 og s. 254–255 same stad. Etter forslaget frå departementet er likevel vilkåra for å bruke denne heimelen formulert vesentleg strengare enn det utvalsfleirtalet har gjort i sitt forslag. For at heimelen skal kunne brukast, blir det for det første kravd at det kan eller skal gjerast unntak for det alt vesentlege av dokumenta hos verksemda. Det vil seie at det alt vesentlege av dokumenta hos verksemda må vere omfatta av unntaka i lova eller innehalde opplysningar som det kan gjerast unntak for. Det er ikkje tilstrekkeleg at dette gjeld for meir enn halvparten av dokumenta. At det skal eller kan gjerast unntak for det alt vesentlege av dokumenta, er likevel ikkje tilstrekkeleg til at det kan fastsetjast forskrift for verksemda. For det andre blir det kravd at særlege tungtvegande omsyn må tilseie at heile verksemda skal haldast utanom lova. Dette er teke inn for å understreke at det berre er i heilt spesielle tilfelle at denne heimelen kan brukast. Føresegna tek særleg sikte på verksemder som i hovudsak handterer dokument som inneheld opplysningar det gjeld tieplikt for, f.eks. i kommunale barnevernsinstitusjonar som er organiserte som sjølvstendige rettssubjekt.

Etter andre ledd *tredje punktum* kan Kongen gi forskrift om at lova heilt eller delvis skal gjelde for sjølvstendige rettssubjekt som er knytte til stat eller kommune utan å oppfylle vilkåra i første ledd bokstav c eller d, eller som er unnatekne etter første ledd andre punktum. Ein nokolunde tilsvarende heimel var også med i utvalsfleirtalet sitt forslag til § 2 andre ledd tredje punktum, sjå NOU 2003: 30 s. 252 og s. 254–255. Føresegna gir ikkje høve til å fastsetje at kva som helst sjølvstendig rettssubjekt skal vere omfatta av lova. Det blir kravd at rettssubjektet har tilknytning til det offentlege. Heimelen vil f.eks. kunne brukast til å fastsetje at lova skal gjelde for dei delane av verksemda i eit rettssubjekt som fell utanom lova etter første ledd andre punktum, som ikkje er utsette for direkte konkurranse frå private. Eit anna eksempel

på eit tilfelle der heimelen vil kunne brukast, vil vere der det blir oppretta ein stiftelse med offentlege midlar utan at det offentlege har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røystre rett i det øvste organet i stiftelsen.

Tredje ledd slår fast at lova ikkje gjeld for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombodsmann for forvaltninga og andre organ for Stortinget. Føresegna svarer til § 1 fjerde ledd i gjeldande lov og forslaga frå lovutvalet. Føresegna inneber at lova ikkje gir rett til dokumentinnsyn hos Stortinget og organ for Stortinget. Det finst eigne reglar om dokumentinnsyn hos Stortinget og organ for Stortinget, sjå lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombodsmann for forvaltninga og stortingsvedtak 14. juni 2000 nr. 1076. Dokument som er sende til eller mottekne frå Stortinget eller organ for Stortinget, vil vere omfatta av innsynsretten på vanleg måte hos verksemdar som er omfatta av offentleglova.

Fjerde ledd avgrensar verkeområdet til lova i høve til gjeremål organ som er omfatta av lova har etter rettsstellovene. Paragrafen erstattar § 1 tredje ledd i gjeldande lov, men skil seg frå denne bl.a. ved at rettssaksdokument som forvaltninga utarbeider og mottek som part i ei rettssak vil vere omfatta av lova. Dette er i samsvar med forslaget frå utvalet, sjå NOU 2003: 30 s. 294 og s. 304 (§ 3 begge stader) og s. 255-256.

Fjerde ledd første punktum slår fast at lova ikkje gjeld for gjeremål som domstolane har etter rettsstellovene. Lova gjeld derimot for andre delar av verksemda i domstolane, f.eks. tilsetjingar, anna personalforvaltning, internadministrasjon, vigslar og notarialforretningar. Føresegna inneber berre at dokument som gjeld domstolane sine oppgåver som er heimla eller som følgjer saksbehandlingsreglane i ei av rettsstellovene fell utanfor lova. Det vil først og fremst innebere at domstolane sine dømande oppgåver i sivile saker og straffesaker er unnatekne frå verkeområdet til lova. Enkelte forvaltningsoppgåver domstolane har, vil likevel heilt eller delvis vere regulerte i ei av rettsstellovene. Eksempel på det er saker om gebyrfastsetjing, salærfastsetjing til forsvarar i straffesaker og til prosessfullmektigar under fri rettshjelpsordning og dødsfallregistreringar m.m. Departementet tek sikte på å gi forskrift i medhald av fjerde ledd første punktum der det blir fastsett at dokument som gjeld slike gjeremål i domstolane, skal vere omfatta av lova sjølv om dei er heimla eller heilt eller delvis regulert i ei rettsstellov. Kva lover som skal reknast som rettsstellover, vil bli fastsette i forskrift i medhald av fjerde ledd første punktum. Det vil vere naturleg å oppretthalde opprekninga i gjel-

dande forskrift 14. februar 1986 nr. 351 til offentleglova punkt IV nr. 2, men slik at rettsgebyrlova ikkje blir teken med, og slik at lov 14. mai 2004 nr. 25 om voldgift som erstattar tvistemålslova kapittel 32, blir teken med i opprekninga.

Etter fjerde ledd *andre punktum* er også dokument som gjeld gjeremål andre organ enn domstolane har etter rettsstellovene i eigenskap av rettsstellorgan unnatekne frå verkeområdet til offentleglova. Dette gjeld bl.a. dokument som gjeld forkynningar i Noreg og utlandet som blir handterte av forvaltningsorgan, lensmannsskjønn og saker som namsfutane handterer etter tvangsfullføringslova. Dokument som eit forvaltningsorgan utarbeider eller mottek som part i ei rettssak, vil derimot vere omfatta av offentleglova hos dette organet, men likevel ikkje straffesaksdokument hos politiet og påtalemakta, sjå merknadene til tredje punktum nedanfor. Like eins vil lova gjelde i andre tilfelle der eit forvaltningsorgan har utarbeidd eller mottek slike dokument i annan eigenskap enn rettstellorgan, f.eks. dersom dokumenta er mottekne til orientering eller dersom slike dokument blir utveksla i samband med at fleire organ samarbeider om korleis forvaltninga skal opptre i ei rettssak. Sjølv om slike dokument er omfatta av lova hos vedkomande organ, vil det vere høve til å gjere unntak for slike dokument etter lovutkastet § 17.

Fjerde ledd *tredje punktum* gjer unntak for dokument som gjeld gjeremål politiet og påtalemakta har etter straffeprosesslova. Dette inneber at dokument i straffesaker korkje vil vere omfatta av lova hos domstolane eller hos politiet og påtalemakta. Vidare inneber dette at dokument i saker om erstatning for urettmessig straffefølgjing, inndraging og andre saker som blir behandla etter straffeprosesslova, ikkje er omfatta av offentleglova hos politiet og påtalemakta. Rettssaksdokument i sivile saker vil derimot vere omfatta av lova også hos politiet og påtalemakta dersom dei i eigenskap av part eller i annan eigenskap enn rettstellorgan utarbeider eller mottek slike dokument.

Fjerde ledd *fjerde punktum* gir Kongen høve til å gi forskrifter om kva lover som skal reknast som rettsstellovar etter fjerde ledd og om at enkelte gjeremål etter rettsstellovene likevel skal vere omfatta av lova. Sjø elles merknadene til fjerde ledd første punktum.

Etter *femte ledd* gjeld lova for Svalbard dersom ikkje anna blir fastsett av Kongen. Føresegna vidarefører § 1 i gjeldande lov og er i samsvar med forslaget frå utvalet. Føresegna inneber at lova vil gjelde for slike verksemdar som er omfatta av lova som er lokaliserte på Svalbard. Høvet for Kongen

til å gjere unntak for verksemder som er lokaliserte på Svalbard, er ikkje brukt etter gjeldande lov, og vil neppe vere aktuelt under den nye lova heller.

Sjette ledd slår fast at § 6, § 7 andre ledd, § 8 tredje ledd tredje punktum og fjerde og femte ledd, og § 30 første ledd tredje punktum og andre ledd, gjeld uavhengig av føresegnene i § 2 for alle verksemder som er omfatta av direktiv 2003/98/EF om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor. Bakgrunnen for dette er at dei nemnde føresegnene i lovutkastet skal gjennomføre direktiv 2003/98/EF, og at verkeområdet til direktivet er definert på ein litt annan måte i direktivet enn i lovutkastet § 2. For å sikre at direktivet blir gjennomført riktig er det derfor nødvendig å knytte verkeområdet til dei føresegnene som skal gjennomføre direktivet direkte til direktivet sitt verkeområde. Kva for verkeområde direktivet har går fram av artikkel 1 og 3.

Til kapittel 2 Hovudreglane om innsyn

Til § 3 Hovudregel

Paragrafen gir hovudregelen om at saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn for alle dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift gitt i medhald av lov. Paragrafen viderefører § 2 første ledd og delvis § 2 andre ledd første punktum i gjeldande lov. Departementet sine allmenne merknader går fram av punkt 12.1.4. Dei tilsvarende forslaga frå lovutvalet går fram av NOU 2003: 30 s. 294 (§ 5), s. 304 (§ 5) og s. 256 følgjande. Forslaget frå departementet er i hovudsak i samsvar med forslaga frå utvalet.

Etter *første punktum* gjeld innsynsretten saksdokument, journalar og liknande register for organet.

Omgrepet saksdokument er nærmare definert i § 4 og det blir vist til merknadene til denne paragrafen. I lovutkastet frå utvalsfleirtalet (§ 5), vart formuleringa «organets dokumenter» brukt, men denne skilnaden har ikkje noko å seie for realiteten.

Journal siktar til den journalen organ som er omfatta av lova, skal føre etter reglane i lov 4. desember 1992 nr. 126 om offentlege arkiv og forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlege arkiv. Dette er ei oversikt der organet skal registrere ein del opplysningar om inn- og utgåande dokument. Liknande register vil for det første omfatte slike register som har ein liknande funksjon som dei eigentlege journalane, f.eks. enklare postlister. For det andre vil dette femne om andre former for saksoversikter og dokumentoversikter. Eit eksempel på dette er såkalla sakskort, som er ei oversikt over dei dokumenta som finst i ei bestemt

sak. I begge tilfella er det ein føresetnad for at liknande register skal vere underlagde innsynsrett, at dei ikkje inneheld andre opplysningar enn dei som kan gå fram av den offentlege journalen.

Til skilnad frå § 2 andre ledd andre punktum i gjeldande lov er ikkje møtekart til folkevalde organ i kommunar og fylkeskommunar nemnt. Bakgrunnen for det er at slike møtekart vil vere omfatta av omgrepet saksdokument, slik at det ikkje er nødvendig å nemne dei særskilt. Av lovutkastet § 16 første ledd bokstav b går det fram at det ikkje kan gjerast unntak for slike dokument etter unntaka for interne dokument, og det følgjer dermed også indirekte av dette at dei er omfatta av hovudregelen om innsyn.

Første punktum slår vidare fast at det berre kan gjerast unntak frå retten til innsyn når dette følgjer av lov eller av forskrift gitt i medhald av lov. Dette er i samsvar med gjeldande lov § 2 første ledd, men skil seg frå forslaga til utvalet, sidan det gjekk inn for at forskrifter som gjorde unntak frå innsynsretten, måtte ha heimel i offentleglova. Føresegna inneber at det berre kan gjerast unntak frå innsyn når dette er fastsett i lov eller forskrift som er gitt med heimel i lov. Ein instruks om å gjere unntak frå innsyn vil vere utan verknad dersom han ikkje har heimel i lov eller forskrift. På same måten vil ikkje ein avtale, f.eks. med ein som har sendt inn eit dokument til organet, gi grunnlag for å gjere unntak frå innsyn.

Andre punktum slår for det første fast at innsynsretten etter første punktum gjeld for alle. Dette er ei videreføring av gjeldande rett. Alle skal her tolkast bokstaveleg. Det vil seie at kven som helst har rett til innsyn etter lova. Det spelar inga rolle om vedkommande er innlending, utlending, ung, gammal, eller om det er ein fysisk eller juridisk person som krev innsyn. Innsynsretten gjeld også for andre organ som er omfatta av lova.

Andre punktum slår for det andre fast at innsynskravet må rettast til det organet som har dokumenta eller journalane mv. som det blir kravd innsyn i.

Til § 4 Definisjonar

Paragrafen definerer omgrepet saksdokument og organ. I gjeldande lov blir omgrepet saksdokument definert i § 3, men definisjonen i forslaget er meir omfattande enn i gjeldande lov. Departementet sine allmenne merknader går fram av punkt 12.1.4. Dei tilsvarende forslaga frå utvalet går fram av NOU 2003: 30 s. 294–295 (§ 6), s. 303 (§ 2) og s. 257 følgjande. Departementet sitt forslag skil seg frå

forslaga frå utvalet ved at omgrepet saksdokument er meir utfyllande definert.

Første ledd definerer dokumentomgrepet, som er ein del av det meir omfattande omgrepet saksdokument. Med dokument er meint ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyn, overføring eller liknande. Til skilnad frå gjeldande lov er «eller liknande» føydd til for å klargjere at opprekninga ikkje er uttømmende.

Dokumentomgrepet er teknologinøytralt. Det omfattar alle typar informasjon utan omsyn til korleis informasjonen er lagra. Det har vidare ikkje noko å seie korleis informasjonen kjem til uttrykk. Blant anna vil tekstar, lyd, bilete, teikningar og modellar vere omfatta av omgrepet.

Kva som utgjer eit dokument, må avgjerast ut frå kva som utgjer ei logisk avgrensa informasjonsmengd. Det avgjerande vil vere kva informasjon som innhaldsmessig høyrer saman. Om for eksempel eit brev med vedlegg utgjer eitt dokument eller om vedlegga utgjer separate dokument, kan derfor ikkje avgjerast på generelt grunnlag.

Andre ledd regulerer kva dokument som er saksdokument for eit organ, det vil seie kva dokument hos dette organet som er omfatta av hovudregelen om innsynsrett. Avgrensinga av kva dokument som er saksdokument for organet, har to sider. For det første gir føresegna ei tidsmessig avgrensing. For det andre gir føresegna også ei innhaldsmessig avgrensing.

Når det gjeld den tidsmessige avgrensinga, blir det skilt mellom dokument som organet mottok utanfrå, og dokument som organet sjølv opprettar.

Dokument som blir mottokne utanfrå, blir etter andre ledd *første punktum* rekna som saksdokument for organet når dei er komne inn til eller er lagde fram for organet. Dette er i samsvar med gjeldande lov. Eit dokument er komne inn til eller er lagt fram for organet når det er motteke per post, telefaks, elektronisk (per e-post) eller på annan måte. Eit dokument som blir overlevert til ein som er tilsett i organet, f.eks. i eit møte eller i privat samanheng, vil ha komme fram til organet når vedkommande har bringa dokumentet til organet.

Dokument som organet sjølv opprettar, blir etter andre ledd *andre og tredje punktum* rekna som saksdokument for organet, når dokumentet blir sendt ut av organet eller, dersom det ikkje skjer, når dokumentet er ferdigstilt. Eit dokument vil vere sendt når det er sendt i posten, per telefaks, som e-post eller liknande. Dokumentet skal reknast som sendt sjølv om det ikkje har komme fram til mottakaren. Dersom eit dokument ikkje blir sendt i vanleg tyding, men berre blir lagt ut i

ein database som også er tilgjengeleg for dei som er meinte som mottakarar av dokumentet, skal dokumentet reknast som sendt når det er lagt ut i databasen.

Dokument som ikkje skal sendast ut, vil måtte reknast som ferdigstilt og dermed som saksdokument for organet når det ikkje lenger er aktuelt å gjere endringar eller tilføyingar i dokumentet. Her skil forslaget seg frå gjeldande lov, der slike dokument først blir rekna som saksdokument når saka som dokumentet er ein del av, er ferdigbehandla. Typiske eksempel på dokument som denne regelen vil gjelde for, er interne instruksar, retningslinjer og liknande. Regelen vil også gjelde for notat som inneheld saksopplysningar, vurderingar og råd frå ei avdeling eller ein saksbehandlar som blir sende til leiinga i organet, ei anna avdeling eller ein annan saksbehandlar. Dersom slike dokument blir sende vidare for at det skal arbeidast vidare med dei, vil dei likevel ikkje kunne reknast som ferdigstilt. Sjølv om slike dokument etter forslaget vil vere omfatta av hovudregelen om innsynsrett, vil det ofte vere høve til å gjere unntak for dei fordi dette vil vere dokument utarbeidde til bruk for den interne saksførebuinga i organet, sjå lovforslaget § 14.

Etter andre ledd første punktum er det ikkje tilstrekkeleg for at eit dokument skal reknast som eit saksdokument at det er komme inn til eller at det er oppretta av organet. Det blir i tillegg kravd at dokumentet innhaldsmessig må gjelde ansvarsområdet eller verksemda til organet. Noko slikt krav går ikkje uttrykkeleg fram av gjeldande lov eller av forslaga til utvalet. Gjeldande lov har likevel vorte tolka slik at innsynsretten berre gjeld dokument som har ei innhaldsmessig tilknytning til verksemda til organet. Heile utvalet meinte også at innsynsretten berre skulle gjelde dokument som har ei slik tilknytning. Forslaget er derfor ikkje meint å innebere noka realitetsendring i høve til gjeldande rett, men formålet er berre å klargjere at dokumenta må ha ein innhaldsmessig samanheng med verksemda i organet for at dei skal vere underlagde innsynsrett.

Det er ikkje noko krav at dokumentet må gjelde ei konkret sak i organet. Det er tilstrekkeleg at dokumentet knytter seg til ansvarsområda til organet eller til verksemda meir generelt. Så lenge dette kravet er oppfylt, har det heller ikkje noka å seie at dokumentet ikkje har vore gjenstand for noka verkeleg saksbehandling i organet. Eit dokument som berre er teke til orientering vil såleis kunne vere eit saksdokument for organet.

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

Tredje ledd gir ei ikkje uttømmende opprekning av kva dokument som ikkje skal reknast som saksdokument for organet fordi kravet om innholdsmessig tilknytning ikkje er oppfylt.

Etter *bokstav a* skal dokument som inngår i bibliotek- eller museumssamling, ikkje reknast som saksdokument for organet. For bibliotek og museum vil formålet med verksemda nett gå ut på å gi ålmenta innsyn i samlingane, men på ein annan måte enn offentleglova legg opp til. Regelen vil likevel også gjelde i høve til biblioteksamlingar hos bibliotek som berre dei tilsette i organet eller ei anna avgrensa gruppe skal dra nytte av.

Bokstav b femner om dokument som private har overlata til offentlege arkiv for bevaring. Private har ikkje plikt til å avlevere dokument til offentlege arkiv, samtidig som det kan vere ønskeleg at dette blir gjort. I slike tilfelle vil det gjere seg gjeldande særlege arkivfaglege omsyn, og tilgjenge til slike dokument bør derfor utelukkande vere regulert i lov 4. desember 1992 nr. 126 om offentlege.

Bokstav c femner om dokument som er overlata til eit organ for offentleggjering i eit periodisk tidsskrift som blir gitt ut av organet. Føresegna tek sikte på dokument som blir mottekne for publisering.

Bokstav d omfattar aviser, tidsskrifter, reklamemateriell og liknande som organet mottek utan at det er knytt til ei bestemd sak i organet. Denne føresegna tek sikte på dokument som organet abonnerer på og mottek på anna vis utan tilknytning til saksbehandlinga i organet. Dersom organet derimot f.eks. mottek ein kopi av ein avisartikkel som vedlegg til eit saksdokument, vil også kopien få ei slik tilknytning til saka at han må reknast som eit saksdokument.

Bokstav e omfattar dokument som ein medarbeidar i eit organ har motteke i annan eigenskap enn som tilsett i organet. Føresegna tek sikte på dokument som utelukkande gjeld private tilhøve for vedkommande medarbeidarar. Det avgjerande er ikkje om dokumentet er retta til vedkommande medarbeidarar, men kva innhald det har. Dersom dokumentet gjeld ei sak organet arbeider med, eller inneheld opplysningar om eit saksområde som organet har ansvaret for, skal det lite til for at eit dokument som er retta til ein medarbeidar i organet likevel må reknast som eit saksdokument for organet. For eksempel vil eit dokument som ein tilsett eller politikar i organet har motteke som privatperson bli rekna som eit saksdokument for organet dersom det inneheld nye opplysningar som har noko å seie for ei sak organet har til behandling.

Dersom eit dokument har ein blanda karakter slik at det inneheld både private opplysningar og saksopplysningar, vil dei delane som inneheld saksopplysningar, vere omfatta av innsynsretten.

Når det gjeld dei særlege spørsmål som oppstår i samband med dokument som blir sende til og frå den politiske leiinga i forvaltningsorgan, viser departementet til utgreiinga om dette i St.meld. nr. 32 (1997–98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen s. 66 følgjande som også vil vere retningsvisande for grensedragingane etter den nye lova.

Fjerde ledd slår fast at når lova bruker omgrepet organ, så siktar det til alle typar verksemder, medrekna sjølvstendige rettssubjekt, som er omfatta av lova. Bakgrunnen for dette er at lova etter § 2 vil gjelde for mange sjølvstendige rettssubjekt, og at omgrepet organ vanlegvis berre blir brukt om verksemder som er ein organisatorisk del av stat og kommune. For ikkje å gjere lova for tunglesen er likevel omgrepet organ gjennomgåande brukt i lova.

Til § 5 Utsett innsyn

Paragrafen gir reglar som gir organet høve eller plikt til å fastsetje at innsyn først skal gjelde frå eit seinare tidspunkt enn det som følgjer av §§ 3 og 4. Første og andre ledd tilsvare høvesvis første og andre ledd i § 4 i gjeldande lov, medan tredje ledd er nytt. Dei allmenne merknader frå departementet går fram av punkt 12.1.4. Forslaga til utvalet om utsett innsyn går fram av NOU 2003: 30 s. 295 (§ 13), s. 305 (§ 9) og s. 263 følgjande. Forslaget frå departementet skil seg frå forslaga til utvalet.

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

Vilkåra for å utsetje innsynstidspunktet etter denne føresegna er svært strenge. Det er for det første eit vilkår at det er grunn til å tru at dokumenta som ligg føre på tidspunktet da det er aktuelt å utsetje innsynet, gir eit direkte misvisande bilete av saka. Det er dokumenta i seg sjølv som må gi eit misvisande bilete. At det er grunn til å tru at pressa eller andre uavhengig av innhaldet i dokumenta vil gi ei skeiv framstilling av saka, gir ikkje grunnlag for å utsetje innsynstidspunktet. Det er ikkje tilstrekkeleg at dokumenta gir eit noko ubalansert eller ikkje eit fullstendig bilete av saka. Det blir kravd at dokumenta gir eit kvalifisert misvi-

sande bilete. Det er det samla inntrykket som dokumenta i saka gir som er avgjerande. Dersom eit dokument i saka gir eit klart misvisande bilete, men dette blir balansert gjennom dei andre dokumenta i saka, vil det såleis ikkje vere høve til å utsetje innsynstidspunktet. Etter kvart som det kjem til fleire dokument i saka, kan det vere at dokumenta samla sett ikkje lenger gir eit direkte misvisande bilete av saka, og det vil da ikkje lenger vere høve til å utsetje innsynet. I vurderinga av om dokumenta gir eit direkte misvisande bilete, kan det ikkje takast omsyn til at biletet blir balansert gjennom opplysningar som går fram av dokument det blir nekta innsyn i etter andre reglar i lova.

For det andre er det eit vilkår at det er grunn til å tru at innsyn kan skade klare samfunnsmessige eller private interesser. Skadeverknaden må ha samanheng med at dokumenta gir eit direkte misvisande bilete av saka. Vil offentleggjering føre til skade på slike interesser av andre grunnar, vil det ikkje vere høve til å utsetje innsynstidspunktet. Skadeverknadene må gjelde klare samfunnsmessige eller private interesser. Dette inneber at det må vere konkret fare for ikkje uvesentlege skadeverknader på slike interesser.

Vilkåra i føresegna er som nemnt strenge. Det vil særleg vere aktuelt å bruke denne føresegna på eit tidleg stadium i saker der nokon rettar grove skuldingar mot ein bestemd tenestemann hos det offentlege eller mot private. Føresegna vil også etter situasjonen kunne brukast på eit tidleg stadium i tenestemannssaker om avskjed o.l. og i ulike granskningar o.l.

Andre ledd svarer til føresegna som vart tilføyd som § 4 andre ledd i gjeldande lov ved lov 14. januar 2005 nr. 6. Etter denne føresegna blir dokument som er utarbeide av eller til Riksrevisjonen i saker som han vurderer å leggje fram for Stortinget, først offentlege hos forvaltninga når saka er motteken i Stortinget. Etter føresegna er det ein føresetnad for å kunne utsetje innsynstidspunktet at Riksrevisjonen har gitt forvaltningsorganet varsel om at han vurderer å leggje saka fram for Stortinget i samsvar med § 18 andre ledd andre punktum i riksrevisjonslova. Det er tilstrekkeleg varsel dersom Riksrevisjonen ved oversending av ei sak har påført dokumenta påteikning om at dei er unntakne frå innsyn etter riksrevisjonslova § 18 andre ledd. Dersom Riksrevisjonen ikkje har gitt slikt varsel, vil ikkje forvaltningsorganet ha høve til å utsetje tidspunktet for innsyn jamvel om Riksrevisjonen vurderer å leggje saka fram for Stortinget. Har derimot Riksrevisjonen gitt slikt varsel, vil forvaltninga ha plikt til å nekte innsyn i saksdokumenta inntil saka er motteken i Stortinget. Forvalt-

ninga har altså ikkje høve til å utøve meirinnsyn for slike dokument.

Plikta for forvaltninga til ikkje å offentleggjere slike dokument gjeld fram til saka er motteken i Stortinget. Riksrevisjonslova § 18 andre ledd krev ikkje at Riksrevisjonen varslar forvaltningsorganet om at saka er motteken i Stortinget. I praksis vil likevel forvaltningsorganet bli varsla i samband med at Riksrevisjonen sender saka over til Stortinget. Jamvel om forvaltningsorganet ikkje mottek noko varsel frå Riksrevisjonen om at saka er send til Stortinget, vil forvaltningsorganet ikkje lenger ha høve til nekte innsyn i dokumenta med heimel i denne føresegna etter at saka er motteken i Stortinget. Dersom saka blir ferdigbehandla utan å ha vore lagd fram for Stortinget, vil det ikkje lenger vere høve til å nekte innsyn etter føresegna etter at Riksrevisjonen har gitt forvaltningsorganet varsel om at saka er ferdigbehandla. Dersom forvaltninga får krav om innsyn i korrespondanse med Riksrevisjonen etter at det har gått ei viss tid utan at ein har høyrte noko meir om saka, må forvaltninga undersøkje med Riksrevisjonen om saka er oversend til Stortinget eller er ferdigbehandla.

Tredje ledd gir høve til å fastsetje utsett innsyn for eit dokument inntil det har komme fram til den det vedkjem, eller hendinga der det skal offentliggjeras har funne stad. Slik utsetjing av innsynstidspunktet kan berre skje dersom vesentlege private eller offentlege interesser tilseier det.

Føresegna tek for det første sikte på å sikre at private i særlege tilfelle skal ha høve til å gjere seg kjende med eit dokument som vedkjem dei i særleg grad, før dokumentet blir gjort tilgjengeleg for ålmenta. Føresegna vil kunne brukast der utkast til granskingsrapportar eller endelege granskingsrapportar blir oversende til dei granskingsgjeld eller pårørande. Etter dette alternativet vil innsyn kunne utsetjast inntil dokumentet har komme fram til vedkommande. Det er altså ikkje tale om noka vesentleg utsetjing av innsynstidspunktet.

For det andre tek føresegna sikte på å verne om offentlege interesser i tilfelle der opplysningar skal offentliggjeras på eit bestemt tidspunkt og det er mykje om å gjere at dei ikkje blir kjende før det. Eksempel på dette er dokument som avslørar kva beløp regjeringa skal løyve til den årlege TV-aksjonen.

Til § 6 Forbod mot forskjellsbehandling

Paragrafen er ny og gjennomfører artikkelane 10 og 11 i EUs direktiv 2003/98/EF om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor. Paragrafen slår fast at forskjellsbehandling er forbode ved behand-

ling av saker etter offentleglova og i andre tilfelle der det blir gitt tilgang til informasjon, medrekna at det ikkje er høve til å avtale at nokon skal ha einere rett på tilgang til informasjon. Departementet sine allmenne merknader går fram av punkt 11.4. Offentleglovutvalet vurderte ikkje tilhøvet til direktivet. Paragrafen tilsvarer i hovudsak forslaget til § X1 frå fleirtalet i den interdepartementale arbeidsgruppa som utgreidde korleis direktivet burde gjennomførast og ytterlegare tiltak for leggje til rette for vidarebruk, sjå rapporten «Fra bruk til gjenbruk» s. 84 følgjande og s. 99.

Til skilnad frå dei andre reglane i offentleglova vil denne paragrafen og dei andre paragrafane i lova som er gitt for å gjennomføre direktivet, ha eit noko anna verkeområde enn reglane elles i lova. Direktivet gjeld etter artikkel 1 nr. 2 bokstavane d til f ikkje for dokument hos allmennkringkastarar, utdannings-, forskings- og kulturinstitusjonar, samtidig som ein del av desse verksemdene vil vere omfatta av offentleglova. Av tredje ledd går det fram at paragrafen her ikkje gjeld for verksemdar som ikkje er omfatta av direktivet dersom ikkje Kongen fastset anna i forskrift. På den andre sida vil direktivet i andre samanhenger gjelde for verksemdar som ikkje er omfatta av offentleglova, jf. direktivet artikkel 2 nr. 1 og 2. Ved informasjonsutlevering frå slike verksemdar vil reglane i paragrafen her og reglane i dei andre paragrafane i lova som er gitt for å gjennomføre direktivet gjelde, jamvel om reglane elles i lova ikkje gjeld for verksemda, jf. lovutkastet § 2 sjette ledd. Dette gjeld også når slike verksemdar leverer ut dokument utan at det skjer på grunnlag av innsynsrett.

Til skilnad frå dei andre reglane i lova blir omgrepet «informasjon» brukt i staden for «saksdokument» i paragrafen her og i reglane i dei andre paragrafane som er gitt for å gjennomføre direktivet. Bakgrunnen for dette er at dokumentomgrepet i direktivet nok er noko vidare enn omgrepet saksdokument, slik at det er nødvendig å bruke eit anna omgrep for å få fram at desse reglane gjeld også der det blir gitt ut informasjon som fell utanfor definisjonen i lova av saksdokument.

Den interdepartementale arbeidsgruppa har gitt slik utgreiing for forslaget som svarer til *første ledd* i lovforslaget frå departementet:

«Bestemmelsen forbyr forskjellsbehandling mellom sammenlignbare innsynskrav. Innsynskrav med forskjellige formål, for eksempel der formålet med det ene kravet er kommersiell gjenbruk og formålet med det andre er ikke-kommersiell gjenbruk, trenger ikke å være sammenlignbare i bestemmelsens forstand og det kan dermed være adgang til forskjellsbe-

handling. Det kan imidlertid ikke kreves opplysninger om hva som er formålet med et innsynskrav. Forskjellsbehandling på dette grunnlaget vil derfor være avhengig av at den som krever innsyn frivillig gir opplysninger om formålet.

Forskjellsbehandling vil foreligge både når sammenlignbare innsynskrav behandles forskjellig med hensyn til om det overhodet gis tilgang til dokumenter og når de behandles forskjellig med hensyn til på hvilke vilkår eller hvordan det gis tilgang. Når det foreligger innsynsrett etter offentlighetsloven eller annen lovgivning, vil det allerede følge av de øvrige bestemmelsene i den aktuelle loven eller forskriften at alle som ber om det må få innsyn dersom det ikke finnes en unntaksadgang for det aktuelle dokumentet. Kan dokumentene unntas fra offentlighet, vil det likevel være adgang til å gi innsyn i den utstrekning dokumentene ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger, det kan med andre ord utøves såkalt meroffentlighet. Bestemmelsen i første ledd første punktum vil imidlertid være til hinder for at sammenlignbare innsynskrav forskjellsbehandles når det utøves meroffentlighet. Det vil si at hvis det først er utøvd meroffentlighet en gang, så må det også utøves meroffentlighet i forhold til sammenlignbare innsynskrav. Også i dag vil det følge av ulovfestede prinsipper at det ikke er adgang til å praktisere meroffentlighet ulikt i forhold til forskjellige aktører. Bestemmelsen bidrar imidlertid til å klargjøre dette prinsippet.

Forbudet mot forskjellsbehandling er som nevnt også til hinder for at det gjøres forskjell med hensyn til vilkår og måten det gis tilgang til dokumenter på. Dette gjelder både i tilfeller hvor det foreligger innsynsrett og hvor det utøves meroffentlighet. Dette innebærer at hvis enkelte aktører gis innsyn på en bestemt måte eller i en bestemt form, kan ikke andre sammenlignbare innsynskrav behandles på en annen måte. Har for eksempel en aktør inngått en avtale med et organ om å få oversendt alle dokumenter av en bestemt type fortløpende uten å fremsette innsynskrav i hvert enkelt tilfelle, kan ikke sammenlignbare aktører deretter nektes samme service dersom de krever det.

Hva som anses som sammenlignbare innsynskrav, må avgjøres etter en konkret vurdering. Sammenligningen er imidlertid ikke begrenset til samme saksfelt – det kan også trekkes vekslar til andre saks kategorier.

I første ledd første punktum fremgår også et forbud mot å inngå avtaler som gir noen enerett til tilgang til dokumenter. Der det foreligger innsynsrett etter offentlighetsloven eller annen lovgivning, vil det følge allerede av de øvrige

bestemmelser i den aktuelle lov eller forskrift at det ikke er adgang til å gi noen en enerett til tilgang til dokumenter så langt innsynsretten rekker. Også i tilfeller hvor det til tross for en unntaksadgang gis innsyn etter en meroffentlighetsvurdering, vil ulovfestede prinsipper i stor utstrekning være til hinder for at noen gis enerett til tilgang til dokumenter. Bestemmelsen bidrar imidlertid til å klargjøre dette. Videre vil den være til hinder for at utvalgte aktører får inngå avtaler om en særlig dokumenttilgang utover det som følger av offentlighetsloven eller annen lovgivning, for eksempel avtaler om fortløpende oversendelse av en viss type dokumenter uten at det er nødvendig å fremsette innsynskrav i det enkelte tilfelle. Hvis det skal ytes slik merservice, skal alle aktører stilles likt.

I første ledd *annet punktum* er det presisert at det ikke representerer et gyldig grunnlag for forskjellsbehandling at et innsynskrav er fremsatt av en offentlig eller offentlig tilknyttet virksomhet når formålet med innsynskravet ikke har sammenheng med aktiviteter som er en del av virksomhetens offentlige oppgaver. Poenget er at offentlige og offentlig tilknyttede virksomheter skal behandles likt med andre aktører når de gis tilgang til dokumenter der formålet med å innhente dokumentene faller utenfor vedkommende virksomhets offentlige oppgaver. Motsetningsvis vil det være adgang til å forskjellsbehandle offentlige eller offentlig tilknyttede virksomheter og andre aktører når en offentlig virksomhet har til formål å bruke dokumentene i aktiviteter som er en del av virksomhetens offentlige oppgaver.»

Andre ledd gjennomfører reglane i direktivet artikkel 11 nr. 2. Til skilnad frå den interdepartementale arbeidsgruppa som utgreidde korleis direktivet bør gjennomførast, går departementet inn for at reglane i direktivet artikkel 11 nr. 2 blir tekne inn i lova, og ikkje i forskrifter.

Etter andre ledd *første punktum* er ikkje forbodet mot einerettsavtalar i første ledd til hinder for at det gjerast slike avtalar dersom dette er nødvendig for å levere ei teneste i ålmenta si interesse. Dette kan bl.a. vere tilfelle der det ikkje vil vere rekningssvarande å utvikle tenester med basis i informasjonen dersom det er konkurranse, slik at det utan enerett ikkje vil vere nokon aktørar som vil tilby tenester med basis i informasjonen.

Dersom det blir gjort avtalar om enerett etter første punktum, følger det av *andre punktum* at det kvart tredje år skal finne stad ei fornya vurdering av om vilkåret i første punktum er oppfylt. Dersom ein

ved ei slik fornya vurdering kjem til at vilkåret ikkje lenger er oppfylt, må einerettsavtalen opphøyre. Utforminga av eventuelle einerettsavtalar må ta høgde for dette.

Etter *tredje punktum* skal eventuelle einerettsavtalar som blir gjorde i medhald av andre ledd, vere offentlege. Dette inneber at slike avtalar alltid skal vere offentlege uavhengig av kva som følgjer av reglane i lova elles.

I *fjerde punktum* er det presisert at det ikkje i noko tilfelle kan gjerast avtalar om enerett til informasjon som ålmenta har rettskrav på innsyn i etter lov eller forskrift. Avtalar om enerett vil altså ikkje kunne avgrense den innsynsretten andre har etter offentleglova eller anna regelverk.

Til § 7 Bruk av offentlig informasjon

Paragrafen er ny og slår fast at informasjon som det er gitt innsyn i, i utgangspunktet kan brukast til kva formål som helst. Departementet sine allmenne merknader går fram av punkt 11.4. Offentleglovutvalet fremja ikkje forslag om ei slik føresegn, men eit i hovudsak tilsvarande forslag vart fremja av fleirtalet i den interdepartementale arbeidsgruppa som utgreidde korleis EUs direktiv 2003/98/EF om vidarebruk av informasjon frå offentlig sektor burde gjennomførast og ytterlegare tiltak for å leggje til rette for vidarebruk, sjå § X 2.1 i rapporten «Fra bruk til gjenbruk» s. 99–100 og s. 86.

Første ledd slår fast at informasjon som det er gitt innsyn i etter offentleglova eller anna lovgiving som gir ålmenta rett til innsyn i offentlig verksemd, kan brukast til kva formål som helst dersom ikkje anna lovgiving eller ein tredjeperson sin rett er til hinder for det. Direktivet krev ikkje at vidarebruk skal vere tillate. Denne regelen er derfor ikkje noka følgje av direktivet, men eit tiltak som legg til rette for vidarebruk ut over dei krava som følgjer av direktivet. Sjølv om gjeldande offentliglov ikkje inneheld nokon tilsvarande regel, vil det også etter gjeldande rett vere høve til å bruke informasjon det blir gitt innsyn i til kva som helst dersom ikkje anna regelverk er til hinder for det. Føresegna klargjer likevel dette utgangspunktet. Fleirtalet i den interdepartementale arbeidsgruppa gir følgjande utgreiing om deira tilsvarande forslag:

«I første ledd første punktum gjengis hovedregelen om at når det gis innsyn etter offentlighetsloven eller annen lovgivning som gir allmennheten innsynsrett kan dokumentet i utgangspunktet brukes til ethvert ønskelig formål. At dokumentene er offentlig tilgjengelig, for eksempel gjennom at de ligger ute på internett, likestilles i denne sammenheng med tilfel-

ler hvor det er fremsatt et innsynskrav på vanlig måte. Bestemmelsen gjelder både i tilfeller der innsyn er gitt i medhold av offentlighetsloven og i tilfeller hvor innsyn er gitt i medhold av annen lovgivning om allmennhetens innsynsrett. Enkelte former for bruk kan være forbudt i lov eller i medhold av lov. De private aktørene har selv ansvaret for at bruken er i samsvar med gjeldende regelverk. Særlig åndsverkloven kan være til hinder for bruk av dokumenter – både dokumenter som skriver seg fra private og dokumenter som er produsert i det offentlige. At innholdet i dokumentet er underlagt vern etter åndsverkloven, er samtidig et eksempel på et tilfelle der tredjemanns rett vil være til hinder for gjenbruk. I slike tilfeller må bruken av dokumentet avklares med rettighetshaver. Det kan også tenkes at for eksempel en sammenstilling av offentlige dokumenter i visse tilfeller kan stride mot straffelovens bestemmelser om ærekrenkelse eller rasisme. Personopplysningsloven er et annet eksempel på lovverk som kan begrense bruken.»

Andre ledd første punktum gjennomfører delar av direktivet artikkel 7 og artikkel 8 nr. 2. Førsegna gjeld derfor berre for verksemder som er omfatta av direktivet, jf. merknadene til § 6. Førsegna slår fast at eventuelle standardlisensar om bruk av offentlig informasjon frå slike verksemder skal vere tilgjengelege i digitalt format og må kunne behandlast elektronisk. Førsegna inneber ikkje at forvaltninga har plikt til å utarbeide slike standardlisensar. Etter *andre ledd andre punktum* kan Kongen gi forskrift om at regelen i første punktum også skal gjelde for verksemder som ikkje er omfatta av direktivet, jf. merknadene til § 6 første ledd.

Til § 8 Hovudregel om gratis innsyn

Paragrafen slår fast hovudregelen om at organet ikkje kan krevje betaling for innsyn etter lova, og gir heimlar til å fastsetje forskrifter som gir høve til å ta betalt i særlege tilfeller. Liknande reglar følgjer av § 8 tredje ledd i gjeldande lov. Forslaget inneber likevel at utgangspunktet om at innsyn er gratis kjem klarare til uttrykk, samtidig som forskriftsheimlane gir klarare rammer for når det kan krevjast betaling og for kor høge betalingsssatsane kan vere. Reglane i tredje ledd andre punktum og fjerde til sjetle ledd gjennomfører forskjellige reglar om betaling i EUs direktiv 2003/98/EF om vidarebruk av informasjon frå offentlig sektor. Departementet sine allmenne merknader går fram av punkt 12.1.4 og punkt 11.4. Forslaga frå offentliglovutvalet som i hovudsak svarer til første til

tredje ledd i departementet sitt forslag, går fram av NOU 2003: 30 s. 298 (§ 35), s. 307 (§ 26) og s. 286. Forslaga som svarer til fjerde til sjetle ledd frå fleirtalet i den interdepartementale arbeidsgruppa som utgreidde korleis direktivet burde gjennomførast, og ytterlegare tiltak for å leggje til rette for vidarebruk, går fram av rapporten «Fra bruk til gjenbruk» s. 100 (§ X4) og s. 88–89.

Etter *første ledd* kan organet berre krevje betaling for innsyn etter offentliglova dersom det har heimel i forskrift gitt i medhald av andre eller tredje ledd i paragrafen. Dette gjeld uavhengig av kva måte innsyn blir gitt på, jamvel om dette fører til at organet blir påført vesentlege kostnader for å etterkomme kravet. Førsegna må sjåast i samanheng med § 30 første ledd andre punktum der hovudregelen er at den som krev innsyn har ein vilkårslaus rett til papirkopi eller elektronisk kopi. Retten til kopi gjeld i motsetnad til etter gjeldande lov § 8 første ledd første punktum for eit uavgrensa tal på kopiar. Er det ikkje gitt forskrifter som gir høve til å krevje betaling for eit stort tal på kopiar, kan altså organet likevel ikkje nekte å gi kopiar under tilvisning til at det vil bli for dyrt. Paragraf 8 vil ikkje gjelde dersom innsynsretten er heimla i ei anna lov. I slike tilfelle vil reglane om betaling i den andre lova fullt ut regulere i kva grad det er høve til å ta betalt.

Det er berre forskrifter som er gitt med heimel i andre og tredje ledd i paragrafen her som kan gi grunnlag for å krevje betaling for innsyn. Forskrifter gitt med heimel i andre lover vil ikkje gi høve til å ta betalt der innsynsretten følgjer av offentliglova. Forskriftsheimlar i nyare lover kan rett nok gå føre førsegna i første ledd i paragrafen her, men meininga er at det i framtida ikkje skal bli gitt slike heimlar i andre lover. Noverande forskriftsheimlar som gir høve til å ta betalt, kan oppretthaldast dersom dei blir heimla i offentliglova. Dette vil bli gjennomgått når det skal givast forskrifter til den nye lova.

Andre ledd første punktum inneheld ein forskriftsheimel som gir høve til å gi forskrift som heimlar høve til å ta betalt for avskrifter, utskrifter eller kopiar. Han gir ikkje høve til å ta betalt når det blir gitt innsyn på annan måte enn dei nemnde, f.eks. ved gjennomlesing av dokumenta ved personleg oppmøte hos organet. Denne forskriftsheimelen vil kunne brukast for å gi forskrifter om betaling for alle typar dokument som er omfatta av lova. Når det gjeld saksdokument som gjeld saker innanfor kjerneområdet til offentligprinsippet, er det likevel ein føresetnad at innsyn som den klare hovudregel skal vere gratis også når dette skjer i form av at det blir gitt kopiar mv. For slike doku-

ment skal det berre kunne givast forskrifter som heimlar betaling i tilfelle der det blir kravd svære mengder kopiar eller kopiar til svært kostnadkrevjande medium.

Andre ledd *andre punktum* slår fast at betalings-satsane som blir fastsette i eventuelle forskrifter som blir gitt i medhald av andre ledd første punktum, skal setjast slik at inntektene ikkje blir høgare enn dei faktiske kostnadene ved kopiering og utsending av dokument. I forskrifter etter andre ledd vil altså ikkje betalingssatsane kunne fastsetjast slik at organet får ei fortjeneste når det gir innsyn. Det er berre høve til å ta omsyn til kostnadene med sjølve kopieringa og utsending av dokumenta, det vil seie kostnadene som går med til papir eller anna kopieringsmedium og til porto e.l. Betalings-satsane skal ikkje ta omsyn til den tida som går med til å finne fram dokumenta, vurdere om det skal givast innsyn, kopieringa og utsendinga. Å behandle innsynskrav er ein integrert del av verksemda i det enkelte organet på lik linje med andre gjeremål som forvaltninga har. Den enkelte brukaren av innsynsretten skal derfor ikkje belastast med slike kostnader. For tilfelle der det blir gitt elektronisk kopi av dokument ved at dokumentet blir oversendt per e-post eller på tilsvarende kostnadsfri måte, vil det ikkje vere høve til å gi forskrifter om at det skal kunne takast betalt fordi organet i slike tilfelle ikkje vil bli påført nokon kostnader ved å gi kopi.

Tredje ledd gir høve til å fastsetje forskrifter som gir heimel til å ta betalt når det blir gitt innsyn i informasjon som ikkje vedkjem kjerneområdet til offentlegprinsippet. Dette går fram ved at det berre kan bli gitt forskrifter om betaling når særlege tilhøve ved arten til dokumenta eller verksemda gjer det rimeleg. Ein siktar her for det første til dokument som blir utarbeidde for å dekkje eit kommersielt behov hos private, f.eks. bearbeidd eigedomsinformasjon som blir tilbydd til eigedomsmeklarar og finansinstitusjonar. For det andre siktar ein til informasjonsutlevering frå offentlege verksemdar som heilt eller delvis skal drivast på kommersiell basis, og der sal av informasjon utgjer ein del av innteningspotensialet. I begge tilfelle vil det dreie seg om verksemd der informasjonsutleveringa har karakter av å vere ei tenesteyting på linje med det som kan drivast av private. Det blir understreka at føresegna ikkje heimlar forskrifter som gir rett til å ta betalt for innsyn i dokument som gjeld kjerneområdet for offentlegprinsippet, det vil seie dokument som gjeld offentleg myndigheitsutøving. Føresegna gir også høve til å gi forskrifter om betaling når innsyn blir gitt på annan måte enn ved avskriftar, utskriftar eller kopier.

Tredje ledd *andre punktum* fastset eit tak for kor høge betalingssatsar som kan fastsetjast i forskrifter som blir gitt i medhald av tredje ledd første punktum. Denne føresegna gjennomfører direktivet artikkel 6 og gjeld berre for verksemdar som er omfatta av direktivet, sjå sjette ledd. Eventuelle betalingssatsar i forskrifter etter første punktum må setjast slik at dei samla inntektene ikkje blir høgare enn dei faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, og ei rimeleg avkastning av investeringane. Det kan sjølvstø fastsetjast lågare betalingssatsar enn heimelen gir høve til. For verksemdar som er omfatta av lova, men ikkje av direktivet, vil det i prinsippet kunne fastsetjast forskrifter som gir høve til å krevje høgare betaling enn det som følgjer av andre punktum, men i praksis vil det neppe vere aktuelt.

Fjerde ledd gjennomfører også direktivet artikkel 6 og har samanheng med at direktivet i høve til ein del verksemdar har eit vidare verkeområde enn offentleglova, jf. merknadene til § 6. Føresegna slår fast at den samla inntekta ved informasjonsutlevering frå verksemdar som ikkje er omfatta av offentleglova, men som er omfatta av anna lovgiving som gir ålmenta innsynsrett eller av direktivet, ikkje må overstige dei faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, og ei rimeleg avkastning av investeringane.

Femte ledd gjennomfører direktivet artikkel 7. Etter femte ledd *første punktum* skal verksemdar som krev betaling for informasjon, offentleggjere betalingssatsane i elektronisk form dersom det er mogleg og formålstenleg. Dette kan for eksempel skje ved at prisane blir lagde ut på nettsida til verksemda. Dersom verksemda ikkje har det nødvendige utstyret for å offentleggjere betalingssatsane elektronisk, vil ho ikkje ha plikt til det. Etter femte ledd *andre punktum* skal verksemdar som krev betaling for informasjon på førespurnad gi opplysningar om grunnlaget for utrekning av betalingssatsane og eventuelt kva faktorar som vil bli lagde til grunn for utrekninga i særlege høve. Det sistnemnde tek sikte på tilfelle der det ikkje er fastsett betalingssatsar på førehand.

Sjette ledd fastset at føresegnene i tredje ledd andre punktum og fjerde og femte ledd berre gjeld for verksemdar som er omfatta av direktivet dersom ikkje anna blir fastsett i forskrift. Dette har samanheng med at direktivet ikkje gjeld for visse verksemdar som er omfatta av offentleglova, sjå merknadene til § 6 første ledd.

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

Paragrafen er ny og innfører ein rett til å krevje at organet skal gjere ei samanstilling av opplysningar som er lagra i databasane til organet for å etterkomme eit innsynskrav. Departementet sine allmenne merknader går fram av punkt 12.1.4. Forslaget følgjer opp eit forslag frå offentleglovutvalet, sjå NOU 2003: 30 s. 295 (§ 8) og s. 258–259.

Etter gjeldande rett vil ålmenta berre ha rett til innsyn i dokument som eksisterer på innsynstidspunktet. Eit organ vil aldri ha noka plikt til å utarbeide eit nytt dokument for å etterkomme eit innsynskrav. Denne paragrafen endrar dette ved at han gir rett til å krevje at forvaltninga skal lage ei samanstilling av opplysningar som finst elektronisk lagra i databasane til organet for å etterkomme eit innsynskrav. Gjennom ei slik samanstilling vil det oppstå eit nytt dokument i offentleglova si tyding. Dokumentet som oppstår gjennom ei slik samanstilling, vil vere underlagt dei vanlege reglane om innsyn og unntak frå innsynsretten. Det vil seie at dersom det som eit resultat av samanstillinga f.eks. går fram opplysningar som det kan gjerast unntak for etter § 21 i lovutkastet, så vil det kunne nektast innsyn i desse opplysningane på vanleg måte. Plikta til å vurdere meirinnsyn etter forslaget § 11 vil likevel gjelde også i slike høve. Dersom det blir bedt om at det skal lagast ei samanstilling av opplysningar som det allereie i utgangspunktet skal eller kan gjerast unntak frå innsyn i, vil ikkje organet ha noka plikt til å gjennomføre samanstillinga dersom det ikkje er aktuelt å utøve meirinnsyn heilt eller delvis.

Det er eit vilkår for at organet skal ha plikt til å lage ei slik samanstilling at samanstillinga kan lagast av opplysningar som finst elektronisk lagra i databasane til organet. Føresegna gir altså ikkje grunnlag for å krevje ei samanstilling av opplysningar som ikkje er lagra elektronisk. Opplysningane som skal samanstilla, må vidare finnast i databasane til organet. Det kan ikkje krevjast at det skal lagast ei samanstilling der opplysningar som finst i databasar som ikkje tilhøyrar organet, skal inngå. Det vil vidare ikkje vere plikt til å lage ei slik samanstilling av opplysningar i dokument som ikkje er omfatta av hovudreglane om innsynsrett i lovutkastet §§ 3 og 4 sjølv om dokumenta er lagra i databasane til organet.

Det er vidare eit krav at samanstilling må kunne gjerast med enkle framgangsmåtar. Dette vilkåret peiker på den arbeidsbyrda organet vil bli påført ved å lage samanstillinga. Der samanstillinga utelukkande kan gjerast ved hjelp av databaserte løy-

singar som kan setjast i gang ved hjelp av enkle kommandoar, vil vilkåret vere oppfylt. Dersom derimot samanstillinga krev meir tidkrevjande manuelle operasjonar, f.eks. der ein saksbehandlar sjølv må gå inn og vurdere kva opplysningar som skal samanstilla, vil ikkje dette vilkåret vere oppfylt. Paragrafen vil f.eks. kunne brukast i tilfeller der organet har databaserte løysingar som kan setje saman statistiske opplysningar frå dokument som finst i databasane til organet.

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

Paragrafen fastset journalføringsplikt for alle organ som er omfatta av lova, og gir Kongen heimel til i forskrift å fastsetje at organ som fører elektronisk journal, skal gjere denne tilgjengeleg på Internett. Paragrafen klargjer dessutan at eit organ også har høve til å gjere saksdokument tilgjengelege på Internett, men dette er altså ikkje noko organet har plikt til. Paragrafen er ny, bortsett frå første ledd, som er identisk med § 2 andre ledd tredje punktum i gjeldande lov. Departementet sine generelle merknader til andre og tredje ledd går fram av punkt 12.2.4. Forslaga frå offentleglovutvalet om desse spørsmåla går fram av NOU 2003: 30 s. 295 (§ 9) og s. 259–260. Andre og tredje ledd i forslaget frå departementet skil seg frå dei tilsvarende forslaga frå utvalet, jf. punkt 12.2.4.

Første ledd slår fast at organ som er omfatta av offentleglova, skal føre journal etter reglane i arkivlova med forskrifter, jf. lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv og forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlege arkiv. Rett nok følgjer plikta til å føre journal direkte av arkivforskrifta, og i utgangspunktet har dermed regelen i offentleglova berre ein pedagogisk funksjon. Etter gjeldande rett er det likevel usikkert om arkivforskrifta har eit verkeområde som er like vidt som offentleglova. Dessutan får offentleglova etter forslaget i denne proposisjonen eit enda vidare verkeområde enn i dag. Ein eigen regel i offentleglova sikrar dermed at journalføringsreglane også vil gjelde for verksemder som ikkje kjem inn under arkivforskrifta. Andre reglar i arkivlova med forskrifter vil sjølv sagt ikkje gjelde i slike tilfelle.

Det nærmare innhaldet i reglane om journalføring går fram av arkivforskrifta kap. II B. Etter § 2–6 har organet plikt til å registrere i journalen alle inngåande og utgåande saksdokument som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Paragrafen opnar også for registrering av organinterne dokument, så langt organet finn dette tenleg, jf. første ledd tredje punktum.

Dette er dokument som eit organ har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing, og som ikkje blir sende ut av organet. Det er likevel plikt til å journalføre saksforslag med vedlegg som blir gitt til eit kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalt organ. Kva for opplysningar journalen skal innehalde, går elles fram av arkivforskrifta § 2–7.

Etter § 14 første ledd i lovutkastet her kan det gjerast unntak frå innsyn for organinterne dokument. Men dette gjeld ikkje dersom dokumentet fell inn under ein av kategoriane i § 14 andre ledd. Også slike dokument vil likevel vere organinterne dokument som fell inn under § 2–6 første ledd tredje punktum i arkivforskrifta, dvs. at organet ikkje har plikt til å journalføre dei.

Departementet legg derimot til grunn at det skal vere journalføringsplikt for dokument som blir utveksla innanfor kommunar og fylkeskommunar, og som det ikkje kan gjerast unntak for etter lovutkastet § 14, jf. lovutkastet § 16. I samband med det etterfølgjande forskriftsarbeidet vil også arkivforskrifta bli justert på dette punktet.

Andre ledd inneheld ein forskriftsheimel som gir Kongen høve til å gi reglar om at organ som fører elektronisk journal, skal gjere denne allment tilgjengeleg på Internett, og om korleis dette skal gjennomførast. Føresegna gir ikkje heimel til å påleggje eit organ å føre elektronisk journal. At journalen skal gjerast allment tilgjengeleg, inneber at han må vere tilgjengeleg for alle som har tilgang til Internett, ikkje berre for pressa eller andre avgrensa grupper. Forskriftene kan også regulere korleis tilgjengeleggjinga skal skje. Av omsyn til personvernet kan det f.eks. bli aktuelt å fastsetje reglar om avgrensa søkjefunksjonalitet.

Tredje ledd regulerer i kva grad dokument kan gjerast allment tilgjengelege på Internett. I *første punktum* blir det slått fast at organet kan tilgjengeleggjere dokument på denne måten, men med unntak for opplysningar som kjem inn under teieplikt i lov eller i medhald av lov. Alt etter gjeldande rett vil det vere høve til å leggje dokument ut på Internett, men det har vore ein del tvil om dette. Føresegna vil dermed vere med på å klargjere rettssituasjonen. Føresegna omfattar både dokument som det er innsynsrett i, og dokument som det kan gjerast unntak for, men som ikkje inneheld teiepliktige opplysningar. Opplysningar som kjem inn under teieplikt i lov eller i medhald av lov, vil det vere forbode å tilgjengeleggjere. Dette følgjer direkte av teiepliktsreglane. Dei andre opplysningane i eit dokument som inneheld teiepliktige opplysningar, vil likevel kunne leggjast ut på nettet. Når det gjeld kva som ligg i formuleringa allment tilgjengeleg, viser departementet til merknadene til første ledd.

Etter tredje ledd *andre punktum* kan Kongen i forskrift gi nærmare reglar om tilgjengeleggjing av dokument på Internett og om at visse typar personopplysningar og dokument som ein tredjeperson har immaterielle rettar til, ikkje skal kunne offentleggjerast på denne måten. I medhald av denne føresegna vil Kongen bl. a. kunne gi reglar om avgrensa søkjefunksjonalitet for å ivareta personvernomsyn, like eins reglar om at organ som legg ut visse dokument på Internett, skal opplyse kva kriterium som ligg til grunn for dette dokumentutvalet.

Det kan vidare bli gitt forskrift om at det ikkje skal vere høve til å gjere tilgjengeleg visse typar personopplysningar på Internett. Personopplysningar skal her tolkast i samsvar med definisjonen i personopplysningslova § 2 nr. 1. Forskriftsheimelen tek sikte på tilfelle der slik offentleggjing ikkje vil vere i tråd med personverndirektivet, eller der personvernomsyn elles tilseier at opplysningar ikkje bør leggjast ut på Internett.

Personopplysningar som blir rekna som ømtolige etter personverndirektivet, vil i stor grad vere teiepliktige etter norsk rett. Det vil likevel ikkje alltid vere slik, og det kan da vere behov for reglar som slår fast at det ikkje er høve til å gjere opplysningane tilgjengelege elektronisk. Personverndirektivet vil derimot som oftast ikkje vere til hinder for elektronisk tilgjengeleggjing av vanlege personopplysningar. EF-domstolen sin dom 20. mai 2003 (sameina saker C-465/00, C-138/01 og C-139/01) *Rechnungshof* tyder likevel på at det i gitte tilfelle også kan vere i strid med direktivet å offentleggjere visse typar vanlege personopplysningar elektronisk. Rettssituasjonen er likevel uavklart. Det vil dermed vere behov for forskriftsregulering, slik at det enkelte organ slepp å vurdere tilhøvet til personverndirektivet i kvart enkelt tilfelle.

Det kan også bli gitt forskrift som set forbod mot å leggje ut på Internett dokument som ein tredjeperson har immaterielle rettar til. Bakgrunnen for dette er at ein del slike dokument kan utnyttast på ein måte som krenker dei økonomiske interessene til rettshavaren. I slike tilfelle vil det vere fare for at rettane til tredjepersonen blir krenkte dersom dokumentet er tilgjengeleg på Internett. Dette kan f.eks. gjelde bestilte utgreingar som også vil kunne brukast i kommersielle samanhenger hos private. Ei rekkje dokument som forvaltninga mottok frå private, vil det kunne vere knytt opphavsrettar til, f.eks. søknader, argumentasjonsskriv i ei sak, høyringsfråsegner o.l. Slike dokument vil det til vanleg ikkje knyte seg økonomiske interesser til, og det er ikkje aktuelt å forskriftsfeste at slike dokument ikkje skal kunne leggjast ut på Internett.

Til § 11 Meirinnsyn

Føresegna inneber ei vidareføring og presisering av gjeldande rett. Departementet har såleis ikkje følgd opp forslaget frå utvalet om å erstatte plikta til å vurdere meirinnsyn med ei føresegn om plikt til offentleggjering etter ei interesseveging, sjå NOU 2003: 30 s. 295 (§ 10), s. 104 følgjande og s. 260 følgjande. Meirinnsynsregelen er drøfta i proposisjonen punkt 5.3.

Utgangspunktet for meirinnsynsprinsippet er at det ligg føre eit dokument som det er høve til heilt eller delvis å nekte innsyn i. Dersom unntaket gjeld opplysningar som er underlagde teieplikt, jf. § 13 i utkastet, er det ikkje aktuelt å gi meirinnsyn.

I § 11 er det presisert at det skal gjerast ei interesseveging ved vurderinga av om meirinnsyn skal givast. Dette gjeld også etter dagens lov, og endringa har til formål å klargjere og presisere dette. Ved vurderinga av om ein skal gi meirinnsyn, skal ein på den eine sida vurdere om dei omsyna som ligg til grunn for unntaksføresegna gjer seg gjeldande i det aktuelle tilfellet. Dersom dei ikkje gjer det, bør ein gi innsyn. Sjølv om omsyna gjer seg gjeldande, må ein så vurdere kva omsyn som taler for å gi innsyn. I denne vurderinga vil ein kunne sjå på formålsføresegna i § 1, og på dei konkrete omsyn som gjer seg gjeldande i det enkelte tilfellet. Dersom omsyna som taler for innsyn veg tyngre enn behovet for unntak, bør ein gi innsyn.

Som etter gjeldande rett bør ein i praksis når ein vurderer eit innsynskrav ta utgangspunkt i behovet for unntak, og vurdere om det ligg føre eit reelt og sakleg behov for å nekte innsyn i dokumentet. Dersom eit slikt behov gjer seg gjeldande, må ein forsikre seg om at det er heimel for å gjere unntak for dokumentet.

Til § 12 Unntak for resten av dokumentet

I gjeldande lov er det ikkje nokon generell regel om når det er høve til å gjere unntak for heile dokumentet når unntakshøvet i utgangspunktet knyter seg til opplysningar. Ein slik regel er likevel å finne i tilknytning til unntaka i § 5 a og 6 a, men da med noko annleis utforming. Føresegna skil seg òg frå forslaget frå offentleglovutvalet, jf. NOU 2003: 30 s. 295 (§ 11) og s. 262, som gjorde forslag om ein regel om innsyn i resten av dokumentet når behovet for innsyn berre var knytt til delar av det. Departementet sine allmenne merknader går fram av punkt 5.4 ovanfor.

I forslaget til ny lov er unntakshøvet i utgangspunktet knytt til opplysningar, og ikkje til heile

dokument, slik hovudregelen er etter gjeldande rett. Det er derfor i nokre tilfelle behov for ei føresegn om at ein likevel kan gjere unntak for heile dokumentet. Etter *bokstav a* i føresegna er det tilate å gjere unntak for heile dokumentet dersom dei delane som ikkje fell inn under eit unntak, aleine vil gi eit klart misvisande inntrykk av innhaldet. Denne føresegna svarer til § 5 a andre ledd og § 6 a andre ledd i gjeldande lov.

Bokstav b er ny i høve til gjeldande rett og gir høve til å gjere unntak for heile dokumentet dersom det vil vere urimeleg arbeidskrevjande å skilje ut dei opplysningane som er omfatta av eit unntak. Føresegna vil til dømes kunne nyttast dersom det gjeld store dokument der dei opplysningane som fell inn under eit unntak, er spreidde over heile dokumentet.

Bokstav c svarer til regelen i gjeldande lov §§ 5 a og 6 a og gir høve til å gjere unntak for heile dokumentet dersom dei opplysningane som er omfatta av eit av unntaka, utgjer den største delen av dokumentet.

Til kapittel 3 Unntak frå innsynsretten

Til § 13 Opplysningar som er underlagde teieplikt

Føresegna i første og tredje ledd erstattar høvesvis § 5a og § 10 i gjeldande rett, og svarer til forslaget frå utvalet, jf. NOU 2003: 30 s. 295 (§ 14) og s. 264. Andre ledd er nytt i høve til gjeldande rett, og var heller ikkje med i forslaget frå utvalet. Føresegna er kort omtalt i proposisjonen punkt 12.3.2.

Føresegna slår i *første ledd* fast at opplysningar som er undergitt teieplikt i lov eller i medhald av lov, er unnatekne frå innsyn. Forvaltninga har plikt til å nekte innsyn i opplysningar som er underlagt teieplikt. Dersom opplysningar er omfatta av ei føresegn om teieplikt, vil det ikkje under noko omstende vere høve til å gi innsyn i opplysningane, heller ikkje på grunnlag av føresegna om meirinnsyn i § 11.

For at forvaltninga skal ha plikt til å gjere unntak for opplysningane etter føresegna i § 13 første ledd, må teieplikta følgje av lov eller av føresegner gitt i medhald av lov. Teieplikt som følgjer av instruks eller avtale vil ikkje gi grunnlag for teieplikt etter § 13. Lova inneheld ikkje sjølv nokre føresegner om teieplikt, men det finst ei rekkje føresegner som stiller opp teieplikt elles i lovverket. Dei mest sentrale reglane om teieplikt i forvaltninga står i forvaltningslova §§ 13 følgjande.

Unntaket i første ledd for opplysningar som er underlagde teieplikt i lov, vil på grunn av føresegna i forvaltningslova § 13 b første ledd nr. 1 ikkje vere til hinder for at ein part får innsyn etter offentleg-

lova. Som det går fram av rundskriv G-28/98 frå Justisdepartementet, vil føresegnene i forvaltningslova § 19 gjelde analogisk når ein part krev innsyn etter offentleglova. Parten har dermed ikkje rett til innsyn i opplysningar som er nemnde i forvaltningslova § 19. Meirinnsyn må likevel vurderast.

I *andre ledd* er det presisert at føresegnene i forvaltningslova om teieplikt gir sjølvstendige rettssubjekt som er omfatta av verkeområdet til lova etter § 2 første ledd bokstav c eller d høve til å gjere unntak for opplysningar undergitt teieplikt i same omfang som eit forvaltningsorgan. Bakgrunnen for dette er at forvaltningslova og teiepliktreglane der ikkje vil gjelde for slike verksemdar. Utan denne føresegna ville dermed ikkje desse verksemdene hatt høve til å gjere unntak for opplysningar som ville vore underlagde teieplikt i eit forvaltningsorgan.

I *tredje ledd* er det slått fast at når innsynskravet gjeld eit dokument som inneheld opplysningar undergitt teieplikt, skal kravet saman med ei eventuell grunngeving på oppmoding leggast fram for den som har krav på taushet med ein høveleg frist til å gi samtykke til at opplysningane blir gjorde kjende. Dersom den som har bedt om innsyn har gitt ei grunngeving for kravet, skal denne leggast ved når kravet blir sendt til den som har krav på taushet. Dette siste er nytt i høve til gjeldande rett og er i samsvar med eit forslag frå offentleglovutvalet. Dersom vedkommande ikkje svarer, skal dette reknast som nekting av samtykke. Bakgrunnen for føresegna er at teieplikt etter forvaltningslova § 13 a nr. 1 fell bort når den som har krav på taushet, samtykkjer. Forvaltninga har inga generell plikt til å leggje alle krav om innsyn i dokument som inneheld opplysningar undergitt teieplikt fram for den som er verna av teieplikta. Denne plikta oppstår berre dersom den som har kravd innsyn ber om at kravet blir lagt fram for vedkommande.

Til § 14 Dokument utarbeidde for eige saksførebuing (organinterne dokument)

Paragrafen gir høve til å gjere unntak for organinterne dokument og erstattar § 5 første ledd i gjeldande lov. Departementet sine allmenne merknader går fram av punkt 6.4.1. Sjølve unntaket for slike dokument går fram av første ledd. Første ledd er ei vidareføring av § 5 første ledd i gjeldande lov. Andre ledd er nytt og reknar opp visse dokument eller delar av dokument som det ikkje kan gjerast unntak for etter paragrafen. Tredje ledd er også nytt og inneheld ein forskriftsheimel som gir Kongen høve til å gi forskrift om at unntaket ikkje skal gjelde for dokument som blir utveksla innan stat-

lege eller statleg tilknytte organ. Den tilsvarande paragrafen i lovutkastet frå utvalfleirtalet er § 15, sjå NOU 2003: 30 s. 295–296 og s. 265 følgjande. Dei forskjellige mindretalsforslaga finst på s. 301 (§ 15) og s. 305 (§§ 10 og 11) i NOU 2003: 30.

Etter *første ledd* er det høve til å gjere unntak frå innsyn for dokument som eit organ har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing. Unntakseininga er altså heile dokument, ikkje berre dei delane av eit dokument som det vil kunne ha skadelege verknader å gi innsyn i.

Dokumentet må vere utarbeidd av organet sjølv for eiga saksførebuing i organet. Dermed blir det avgjerande kva som utgjer eitt og same organ. Meininga er at det skal løysast på same måten som etter gjeldande rett. I Veileder i offentlighetsloven frå Justisdepartementet (G-0354 B) s. 34 er det gitt slik utgreiing om dette:

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

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

Fylkesmannen er et selvstendig organ i forhold til sentraladministrasjonen.

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

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

Om utval og arbeidsgrupper mv. er det same stad på s. 34–35 gitt ei slik utgreiing:

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

Formelle granskingskommisjoner, klagenemnder, lovbestemte råd og utredningsutvalg som er oppnevnt ved kongelig resolusjon, vil som utgangspunkt være egne organer i offentlighetslovens forstand. Hvor grensen skal trekkes, må i tvilstilfelle avgjøres etter en konkret helhetsvurdering der det bl.a. legges vekt på hjemmelsgrunnlaget for oppnevningen, arbeidets varighet, graden av egen organisasjon, mandatet og sammensetningen.

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

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

I høve til departementa må utgreiinga ovanfor utdjupast noko. Regjeringa som kollegium må såleis reknast som eitt organ. I høve til dokument som gjeld utarbeiding av regjeringsnotat, utkast til slike notat og andre utkast til dokument som blir utveksla i samband med ein regjeringskonferanse, må alle departementa som er involverte reknast som eitt og same organ, slik at slike dokument vil vere omfatta av første ledd. Det same gjeld for dokument som blir utveksla i samband med saksbehandlinga i statssekretærutval og andre utval innan regjeringa.

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

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.

Om ein person som er mellombels knytt til eit organ, f.eks. for å utføre eit utgreiingsoppdrag, skal reknast som ein del av organet eller som ein ekstern oppdragstakar, vil avhenge av ei konkret vurdering. Dersom personen er tilsett som arbeidstakar i organet, vil vedkommande alltid

måtte reknast som ein del av organet. Dersom det er tale om eit oppdragstilhøve, vil dette avhenge av arten til oppdraget, mandatet og kva grad av fortrulegheit og internt samarbeid med organet som det er lagt opp til.

I nokre samanhenger vil ikkje fast tilsette arbeidstakarar i eit organ bli rekna som ein del av organet. Dette gjeld f.eks. i høve til dokument som blir utveksla med ein arbeidstakar i saker om opprykk, oppseiing o.l. Det same gjeld reiserekningar eller i andre høve der tilsette krev godtgjering eller refusjon. Korrespondanse med tilsette som gjeld spørsmål om korleis verksemda skal drivast, må derimot i utgangspunktet reknast som organintern. Dette kan likevel stille seg annleis dersom det oppstår sterk konflikt mellom den tilsette og organet.

Korrespondanse mellom ein skole og elevane kan ikkje reknast som organintern. Tilsvarande vil gjelde mellom eit fengsel og dei innsette. Dette gjeld likevel ikkje dersom personane opptre på vegne av institusjonen som ledd i deira arbeid der.

Det er som hovudregel eit vilkår at dokumentet ikkje er sendt ut av organet. Dette heng saman med at dokumentet må vere utarbeidd for den interne saksførebuinga i organet. Høvet til å gjere unntak vil gå tapt dersom dokumentet blir sendt ut av organet, anten i original eller i kopi, f.eks. til ein som er part i saka. Det vil likevel framleis kunne gjerast unntak for eit dokument sjølv om det blir sendt over til eit anna organ i samband med klagebehandling eller kontroll, f.eks. til Sivilombodsmannen, Riksrevisjonen eller ein granskingskommisjon, eller til eit organ som har ei koordinerande rolle, slik f.eks. Statsministerens kontor har i høve til departementa eller Finansdepartementet i høve til deira saker med økonomiske konsekvensar. Det same gjeld dersom saka blir sendt over til eit sideordna organ for vidare behandling, f.eks. på grunn av ugildskap eller fordi parten har flytta. At eit dokument blir vist fram for utanforståande utan at vedkommande får eit eksemplar av dokumentet, er heller ikkje til hinder for at dokumentet framleis er omfatta av unntakshøvet etter § 14.

Andre ledd reknar opp visse dokument eller delar av dokument som ikkje er omfatta av unntakshøvet etter første ledd. Andre ledd gjer berre unntak frå første ledd. Slike dokument eller delar av dokument som er omfatta av andre ledd, kan det framleis gjerast unntak for etter andre unntaksreglar i lova dersom vilkåra for det er oppfylte.

Etter *bokstav a* kan det etter første ledd ikkje gjerast unntak for dokument eller del av dokument som inneheld organet si endelege avgjerd i ei sak. Dette er i røynda berre ei presisering av første

ledd, fordi den endelege avgjerda i ei sak ikkje vil vere ein del av saksførebuinga. Heller ikkje etter gjeldande rett vil det vere høve til å unnata den endelege avgjerda i ei sak etter dette unntaket. Føresegna i bokstav a gjeld jamvel om den endelege avgjerda berre går fram av eit dokument som elles har organintern karakter. Dette kan vere tilfellet dersom avgjerda berre går fram av ei påteikning på eit elles organinternt dokument. I slike tilfelle vil det ikkje vere høve til å gjere unntak for den delen av dokumentet der påteikninga går fram.

For at denne regelen skal vere aktuell, må det vere fatta ei endeleg avgjerd i ei sak. Det må trekjast ei nedre grense for kva som i det heile skal reknast som ei sak i høve til føresegna. Dersom «saka» berre går ut på at organet har bestemt seg for ikkje å gå vidare med ein idé e.l. utan at det var ein førespurnad utanfrå som starta saksbehandlina, eller utan at forvaltninga har trekt inn utanforståande, vil det ikkje liggje føre ei endeleg avgjerd i høve til føresegna. Tilsvarande vil ikkje konklusjonar i regjeringskonferansar eller i utval som er oppnemnde av regjeringa, bli rekna som endelege avgjerder, slik at desse vil vere omfatta av unntaket i første ledd. Dreier det seg derimot om avgjerder som vil få direkte verknad for private, f.eks. ei avgjerd om å avgrense talet på dispensasjonar i eit område eller i ein tidsperiode, vil avgjerda om dette vere omfatta av føresegna.

Etter *bokstav b* kan det etter første ledd ikkje gjerast unntak for generelle retningslinjer for saksbehandlina til organet. Det er ikkje eit krav at retningslinjene må vere rettsleg bindande for saksbehandlina, men dei må kunne ha innverknad på behandlinga av saker i organet. Eksempel på kva som vil vere omfatta av denne føresegna, er generelt utforma skriv om korleis eit regelverk skal tolkast, retningslinjer for utøving av skjønn etter eit regelverk og retningslinjer for korleis sakene skal behandlast, f.eks. saksbehandlingsfristar, kva opplysningar som skal innhentast o.l. Også etiske retningslinjer for behandlinga av saker er omfatta. Det gjeld ikkje noko krav om at retningslinjene må ha innverknad på om dei vedtaka som blir fatta er gyldige, eller om den aktiviteten det er tale om er lovleg. Retningslinjer som gjeld behandlinga av ei enkelt sak vil derimot ikkje vere omfatta av bokstav b.

Etter *bokstav c* vil ikkje føredrag til saker som blir behandla av Kongen i statsråd vere omfatta av unntakshøvet etter første ledd etter at saka er avgjort. I dag er slike dokument omfatta både av unntaket i § 5 første ledd og § 6 først ledd nr. 3 (denne føresegna er ikkje foreslått vidareført i lovforslaget frå departementet). I praksis blir det like-

vel nesten alltid utøva meirinnsyn for føredraga etter at saka er behandlinga i statsråd.

Etter *bokstav d* vil ikkje presedenskort vere omfatta av unntakshøvet etter første ledd. Dersom kortet gjengir organinterne vurderingar, vil det likevel kunne gjerast unntak for kortet. Føresegna snevvar inn unntakshøvet for organinterne dokument. Presedenskort er ein kortfatta beskriving av innhaldet i eit dokument. Slike kort blir ofte laga for at organet skal få ei betre oversikt over kva vedtak organet har fatta, kva fråsegn organet har gitt, osv. Slike kort vil ofte innehalde eit kort samandrag av fakta i saka, kva reglar som er brukte, og grunnivinga. Føresegna slår fast at det ikkje kan gjerast unntak for slike kort etter unntaket for organinterne dokument. Dersom presedenskortet samanfatar innhaldet i eit organinternt dokument, eller dersom det elles gir uttrykk for interne vurderingar som ikkje har komme til uttrykk for omverda gjennom eit anna dokument, vil presedenskortet likevel vere omfatta av unntakshøvet etter første ledd.

Presedenskort blir ofte samla i eit presedensregister. Dersom dette registeret blir ført elektronisk, følgjer det av § 9 i lovforslaget at det kan krevjast innsyn i ei samanstilling av presedens korta dersom det kan gjerast med enkle framgangs måtar.

Tredje ledd inneheld ein forskriftsheimel som gir Kongen høve til gi forskrift om at unntaket i første ledd ikkje skal gjelde for bestemte organinterne dokument som blir utveksla innan bestemte statlege eller statleg tilknytte organ. Bakgrunnen for denne føresegna er at omsyna bak unntaket i første ledd ofte ikkje vil gjere seg gjeldande for dokument for den interne saksførebuinga som blir utveksla innanfor store organ. Nokon tilsvarande forskriftsheimel finst ikkje i gjeldande lov. Det kan bl.a. vere aktuelt å bruke heimelen i høve til dokument frå administrasjonen til styret i føretak etter helseføretakslova og frå administrasjonen til kollegial eining i universitet og høgskolar.

Til § 15 Dokument innhenta utanfrå for den interne saksførebuinga

Paragrafen regulerer unntakshøvet for dokument for den interne saksførebuinga til eit organ som blir innhenta utanfrå. Departementet sine allmenne merknader går fram av punkt 6.4.2. Første ledd regulerer unntakshøvet for dokument for den interne saksførebuinga som blir innhenta frå underordna organ, og frå eitt departement til bruk i eit anna departement. Andre ledd regulerer unntakshøvet for råd og vurderingar som blir innhenta

frå andre enn dei som omfatta av første ledd. Tredje ledd slår fast at unntaka i første og andre ledd gjeld tilsvarende for dokument som gjeld innhenting av slike dokument som det kan gjerast unntak for etter paragrafen, og for referat frå møte mellom overordna og underordna organ, mellom departement og mellom eit organ og nokon som gir råd og vurderingar som nemnt i andre ledd. Paragrafen erstattar § 5 andre ledd i gjeldande lov, men skil seg frå den ved at unntakshøvet for slike dokument er vesentlig snevrare gjennom at det er teke inn eit skadevilkår i paragrafen. I lovutkastet frå utvalfleirtalet er unntakshøvet for slike dokument regulert i §§ 17 – 20, sjå NOU 2003: 30 s. 296 og s. 270 følgjande. Dei forskjellige mindretalsforslaga finst på s. 301–302 (§§ 15 og 17) og på s. 305 (§§ 12 – 14) i NOU 2003: 30. Forslaget frå Departementet skil seg i større eller mindre frå alle forslaga frå utvalet.

Etter *første ledd første punktum* kan eit organ gjere unntak frå innsyn for dokument som organet har innhenta frå eit underordna organ til bruk for den interne saksførebuinga når det er nødvendig for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar. Dersom vilkåra først er oppfylte er det høve til å gjere unntak for heile dokumentet, ikkje berre for dei delane av dokumentet som det er nødvendig å gjere unntak for for å sikre forsvarlege avgjerdsprosessar.

For at det skal vere høve til å gjere unntak, er det for det første eit krav om at dokumentet må vere innhenta frå eit underordna organ.

Når det gjeld spørsmålet om kva som utgjer eit organ, viser ein til merknadene til § 14 første ledd.

Avgjerande for om eit organ er overordna eit anna organ, er først og fremst om det har omgjerings- og instruksjonsrett i høve til det andre organet eller kan påleggje det arbeidsoppgåver innanfor det aktuelle saksområdet. Ordinære direktorat vil vere underordna bestemte departement. Politidistrikta vil vere underlagde Politidirektoratet. Fylkesmannsembeta står i ei særstilling ved at dei administrativt er underlagt Moderniseringsdepartementet, medan dei på dei ulike fagområda som dei handterer vil vere underlagde vedkommande fagdepartement.

Mange organ vil ha ei uavhengig stilling i høve til den øvste sentrale statsforvaltninga ved behandling av enkeltsaker. Dette gjeld bl.a. klageorgan og tilsynsmyndigheiter. Dersom slike organ blir bedne om å utføre generelle utgreiingsoppgåver av organ som høyrer til den øvste statsforvaltninga, f.eks. i samband med lovendringar innanfor det aktuelle området, vil dei likevel i denne samanhengen måtte reknast som underordna organ.

Eit organ skal ikkje reknast som underordna organ berre fordi det har lovbestemt plikt til å gi fråsegn i ei sak, eller fordi fråsegn frå det aktuelle organet er viktig for å få saka forsvarleg opplyst.

Sjølvstendige rettssubjekt som er åtte av stat, fylkeskommune eller kommune, eller som har anna tilknytning til stat, fylkeskommune eller kommune, skal ikkje i noko høve reknast som underordna det organet dei har tilknytning til i høve til § 15.

Kommunar og fylkeskommunar kan aldri reknast som underordna organ i høve til statlege organ etter § 15. Generelt vil heller ikkje eit organ kunne reknast som underordna eit anna organ fordi det er underlagt kontroll- eller tilsynsmyndigheita til dette organet.

Dokument som blir innhenta frå sideordna organ eller frå overordna organ til bruk i eit underordna organ, vil heller ikkje vere omfatta av unntakshøvet etter § 15. Det same gjeld dokument som kjem frå partane i saka eller andre privatpersonar.

Dersom eit departement samarbeider med eit anna departement om ei sak og innhentar dokument frå eit underordna organ, vil slike dokument også vere omfatta av unntakshøvet hos det andre departementet jamvel om dette ikkje er overordna sendarorganet. Dette gjeld både dersom dokumentet blir sendt via det overordna departementet, og dersom dokumentet blir sendt direkte til det andre departementet. I tilfelle der det ikkje er høve til å gjere unntak for saksførebuinge korrespondanse mellom to organ som samarbeider om ei sak, f.eks. mellom to direktorat, vil det derimot ikkje vere høve til å gjere unntak for dokument som blir sendt til eit av organa frå eit organ som ikkje er underordna mottakaren, jamvel om avsendaren er underordna organet mottakaren samarbeider med om saka.

Det er ikkje noko krav om at organet må vere direkte underordna det organet som innhentar dokument.

For at det skal vere høve til å gjere unntak er det for det andre eit krav om at dokumentet må vere til bruk for den interne saksførebuinga i det overordna organet. Dette inneber at formålet med å innhente dokumentet i hovudsak var at det skulle brukast til saksførebuinga. I enkelte tilfelle kan det vere slik at det på eit seinare tidspunkt vil vere aktuelt å sende eit dokument som opphavleg var meint for den interne saksførebuinga, ut til andre, f.eks. som vedlegg til eit anna dokument. I så fall vil det vere høve til å gjere unntak for dokumentet inn til det blir sendt ut. Dersom det ikkje ligg føre haldepunkt for kva som var formålet med å innhente dokumentet, må vurderinga skje ut i frå kva som er

vanleg praksis for vedkommande saks- eller dokumenttype. Årsmeldingar og rapportar frå underliggjande organ vil f.eks. normalt vere utarbeidde ikkje berre med sikte på oppfølging hos det overordna organet, og vil dermed ikkje vere omfatta av unntakshøvet.

Eit dokument vil ikkje lenger vere omfatta av unntakshøvet dersom det blir sendt ut av organet, sjå merknadene til § 14 første ledd om den tilsvarende problemstillinga for organinterne dokument.

For det tredje er det eit vilkår for å gjere unntak at dokumentet må vere innhenta av det overordna organet. Sjølv om ikkje dette går fram av ordlyden, er eit tilsvarende krav lagt til grunn etter gjeldande rett. Meininga med å ta dette inn i lova er berre å vidareføre den praksis som har vore lagd til grunn etter gjeldande rett. For at dette vilkåret skal vere oppfylt, må det aktuelle dokumentet normalt vere innsendt etter oppmoding frå det overordna organet. Ei slik oppmoding kan vere skriftleg eller munnleg. Vilkalet om at dokumentet skal vere innhenta skal likevel ikkje tolkast absolutt, men gir rom for ein viss fleksibilitet. Dette gjeld særleg i tilfelle der det er eit nært og regelmessig samarbeid mellom to forvaltningsorgan, og der det dermed i det enkelte tilfelle kan vere noko tilfeldig kor initiativet til å produsere eit dokument ligg. F.eks. vil ein ståande instruks om å sende inn dokument til bruk for den interne saksførebuinga i det overordna organet, oppfylle vilkåret. I tilfelle der eit overordna organ oppmodar om bistand frå eit underordna organ og det deretter blir utveksla ei rekkje dokument mellom organa, vil også vilkåret vere oppfylt sjølv om det overordna organet ikkje har bedt om å få kvart enkelt dokument. Vilkalet om at dokumentet må vere innhenta har til formål å avgrense mot dokument som underordna organ oversender fullt ut av eige drift. Dersom det er tilfellet, vil det ikkje vere høve til å unnata dokumentet jamvel om det først og fremst er utarbeidd i mottakaren si interesse, f.eks. der eit underordna organ melder eit lovbrøt som det overordna organet har til oppgåve å følgje opp. Vilkalet inneber også at det ikkje vil vere høve til å unnata eit dokument frå eit underordna organ som set i gang ei saksbehandling hos eit overordna organ.

Det er ikkje nok for å gjere unntak at dei tre ovannemnde vilkåra er oppfylte. Det blir i tillegg kravd at unntak er nødvendig for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar. Dette vilkåret inneber ei vesentleg innsnevring av unntakshøvet i høve til gjeldande rett. Vilkalet inneber at det berre vil kunne gjerast unntak dersom det er fare for at innsyn vil skade den interne avgjerdsprosessen

hos mottakaren. Formålet med å ta inn dette vilkåret er at det berre skal vere høve til å gjere unntak i tilfelle der omsyna bak dette vilkåret slår til.

Unntaket skal ikkje berre verne om omsynet til å sikre forsvarlege avgjerdsprosessar i den enkelte saka, men også på lengre sikt. Det vil derfor også vere relevant å ta omsyn til at innsyn kan skade framtidige interne avgjerdsprosessar ved at organ ein samarbeider tett med kan bli meir tilbakehaldne med å komme med frimodige råd og vurderingar.

Vilkåret vil kunne vere oppfylt når det ligg føre eit tett samarbeid mellom organa. Det vil vere tilfellet i situasjonar der organa utvekslar utkast til det som skal vere mottakarorganet si endelege avgjerd eller liknande i saka for å få merknader eller innspel.

Vilkåret vil elles kunne vere oppfylt der underordna organ direkte gir råd og vurderingar om kva avgjerd det overordna organ bør fatte i ei sak. Dette vil vere tilfellet når eit underordna organ deltek i saksførebuinga til eit departement i saker som skal fremjast for Stortinget, behandlast i regjeringa, av Kongen i statsråd eller på annan måte på politisk nivå. Også når underordna organ deltek i saksførebuinga i samband med at statsråden skal svare på spørsmål frå Stortinget, halde ein tale eller liknande, vil skadevilkåret ofte vere oppfylt. For innspel og bidrag til talar gjeld dette meir generelt der innhaldet i talen elles vil kunne bli kjent før han er halden, eller at ikkje brukte innspel og bidrag ville bli kjende etter at talen er halden.

I tilfelle der det ikkje er tett samarbeid mellom organa og eit underordna organ gir råd og vurderingar i reine administrative og faglige spørsmål, vil det på den andre sida som oftast ikkje vere høve til å gjere unntak.

Dersom dokumentet berre inneheld generelle premissar som skal inngå i avgjerdsgrunnlaget til mottakaren, f.eks. generelle utgreiingar av faktiske tilhøve eller av gjeldande rettstilstand, vil det derimot som hovudregel ikkje vere høve til å unnata det. Dette gjeld jamvel om dokumentet skal brukast i saksførebuinga i saker der det er eit tett samarbeid mellom organa, og der eit underordna organ deltek i saksførebuinga til departement i politiske saker mv. I særlege tilfelle kan det likevel vere høve til å gjere unntak også for slike dokument, f.eks. dersom det går fram av samanhengen at dokumentet skal brukast i arbeidet med å utforme eit svar til Stortinget eller ein tale.

Endelege konsekvensutgreiingar i enkeltsaker, jf. f.eks. plan- og bygningslova kap. VII-a, står i ei særstilling, og det vil ikkje kunne gjerast unntak for slike.

Særleg i tilfelle der berre klart avgrensa delar av eit dokument inneheld opplysningar som det er nødvendig å unnata frå innsyn for å sikre forsvarlege avgjerdsprosessar, er det viktig å vere merkksam på meirinnsynsregelen i forslaget § 11. I slike tilfelle vil denne føresegna gi organet ei oppfordring til å utøve meirinnsyn i dei delane av dokumentet som det ikkje er nødvendig å unnata av omsyn til den interne saksførebuinga.

Etter første ledd *andre punktum* er det høve til å gjere unntak for dokument som eit departement har innhenta frå eit anna departement til bruk for si interne saksførebuing når det er nødvendig for å sikre interne avgjerdsprosessar. Dette skadevilkåret inneber ei vesentleg innsnevring av unntakshøvet i høve til gjeldande rett. På same måten som etter første ledd gjeld unntakshøvet heile dokument, ikkje berre dei delane av eit dokument som det vil ha skadeverknader å offentliggjere. Vilkåra om at dokumentet må vere innhenta og til bruk for den interne saksførebuinga hos mottakaren, skal tolkast på same måte som dei tilsvarende vilkåra i første punktum, sjå ovanfor. Vilkåret om at unntak må vere nødvendig for å sikre forsvarlege avgjerdsprosessar, skal òg i prinsippet tolkast på same måte som etter første punktum. På grunn av at det er eit svært tett samarbeid mellom departementa i mange saker, og at departementa i stor grad handterer saker som inngår i politiske prosessar, vil likevel dette vilkåret i praksis oftare vere oppfylt for korrespondanse mellom departement enn for korrespondanse mellom overordna og underordna organ.

Andre ledd gir høve til å gjere unntak for delar av dokument som inneheld råd og vurderingar av korleis eit organ bør stille seg i ei sak, og som organet har innhenta til bruk for den interne saksførebuinga, når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking av det offentlege sine interesser i saka. Også på dette punktet representerer forslaget ei vesentleg innsnevring av unntakshøvet i høve til gjeldande rett. Forslaget skil seg også frå gjeldande rett ved at det avgjerande for unntakshøvet er innhaldet i dokumentet, og ikkje kven det er innhenta frå.

I motsetning til første ledd gir andre ledd i utgangspunktet berre høve til å unnata dei delane av eit dokument som oppfyller vilkåra i føresegna. Dette er òg ein skilnad frå gjeldande rett der unntakshøvet femner om heile dokumentet.

Unntakshøvet gjeld råd og vurderingar av korleis eit organ bør stille seg i ei sak. Dette femner om råd og vurderingar av kva handlingsalternativ organet bør velje i ein gitt situasjon, kva avgjerd det bør treffe o.l., medrekna vurderingar av kva konse-

kvensar som vil materialisere seg ved ulike handlingsalternativ. Saksomgrepet skal i denne samanheng tolkast vidt. Det krevst ikkje at saka må ende opp i eit bindande vedtak, slik at unntaket også vil vere aktuelt i saker som går ut på å utarbeide handlingsplanar, stortingsmeldingar o.l.

Det vil ikkje vere høve til å unnata fråsegner som ikkje har karakter av råd og vurderingar av korleis organet bør stille seg. Dette inneber at det som hovudregel ikkje vil vere høve til å unnata dei delane av eit dokument som berre inneheld generelle premisser som skal inngå i avgjerdsgrunnlaget til mottakaren, f.eks. generelle utgreiingar av faktiske tilhøve eller av rettsspørsmål. Dersom slike generelle utgreiingar er samanvevde med råd og vurderingar av korleis organet bør stille seg, vil det likevel vere høve til å unnata dei. Der dette gjer seg gjeldande for alle delar av dokumentet, vil det kunne gjerast unntak for heile dokumentet. Rettslege utgreiingar som gjeld enkeltsaker, er eit eksempel på tilfelle der det ofte vil vere ei slik samanveving av generelle utgreiingar av rettstilstanden, vurderingar av den enkelte saka og råd og vurderingar av korleis mottakaren bør stille seg, at det vil vere høve til å unnata heile dokument.

Også i andre tilfelle enn dei ovannemnde vil det kunne gjerast unntak for heile dokumentet, dersom eit av vilkåra i lovutkastet § 12 er oppfylt.

Endeleg konsekvensutgreiingar i enkeltsaker, jf. f.eks. plan- og bygningslova kap. VII-a, vil ikkje vere omfatta av unntaket.

Det er vidare eit vilkår for unntak at det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking av det offentlege sine interesser i saka. Det skal altså ikkje berre takast omsyn til interessane til mottakarorganet, men det vil også gi høve til unntak dersom innsyn vil skade interessene til andre offentlege organ som saka rører ved. At unntak må vere påkravd, er eit nokså strengt vilkår. Dette inneber at det må vere ein nokolunde reell fare for at det vil føre til skade av eit visst omfang på dei interessene føresegna skal verne om. Om skadevilkåret er oppfylt, vil kunne stille seg ulikt ettersom tida går. Sjølv om ei offentliggjerding på eit tidspunkt kunne føre til skadeverknader, treng ikkje det lenger vere tilfelle når det har gått ei viss tid, f.eks. vil det som oftast ikkje ha skadeverknader å offentliggjere råd og vurderingar som gjeld forhandlingar etter at avtalen er inngått.

Også etter andre ledd gjeld det eit krav om at dokumenta må vere innhenta av mottakaren, og at dokumentet må vere til bruk for den interne saksførebuinga. Etter dette unntaket vil likevel kravet om at dokumentet må vere innhenta, vere meir absolutt enn det tilsvarende vilkåret i første ledd,

fordi det er særst upraktisk at nokon gir slike råd og vurderingar som er omfatta av andre ledd utan at dei er oppmoda om det. Når det gjeld kravet om at dokumentet må vere til bruk for den interne saksførebuinga, viser ein til merknadene til første ledd første punktum.

Dersom først vilkåra i andre ledd er oppfylt, har det ikkje noko å seie kven dokument er innhenta frå. Unntaket gjeld altså uavhengig av om dokumentet er innhenta frå eit forvaltningsorgan eller frå private, og uavhengig av kva kompetanse avsendaren har. Unntaket vil i prinsippet også gjelde der det blir innhenta råd og vurderingar frå organ som er omfatta av første ledd, men dette vil ikkje ha noko å seie i praksis fordi unntaksvilkåra etter andre ledd er strengare enn i første ledd.

Etter *tredje ledd* gjeld unntaka i første og andre ledd tilsvarande for dokument om innhenting av dokument som nemnde i første og andre ledd, og innkallingar til og referat frå møte mellom overordna og underordna organ, mellom departement og mellom eit organ og nokon som gir råd og vurderingar som nemnde i andre ledd. Også etter gjeldande lov er det høve til gjere unntak for dokument om innhenting av slike dokument. Gjeldande lov gir likevel ikkje uttrykkeleg høve til å gjere unntak for innkallingar og referat frå møte mellom organ som nemnde i første og andre ledd, men det er lagt til grunn at dette vil følgje av ei tolking av gjeldande lov, slik at dette forslaget berre inneber ei presisering.

At unntaka gjeld tilsvarande, vil seie at skadevilkåret i første og andre ledd også gjeld for høvet til å gjere unntak for dokument om innhenting og for innkallingar til og referat frå møte. Dersom det ikkje vil ha skadeverknader som nemnde i første eller andre ledd om slike dokument blir offentleggjorde, vil det dermed ikkje vere høve til å gjere unntak.

Etter *fjerde ledd* gjeld ikkje unntaka i paragrafen for dokument som blir innhenta som ledd i allmenn høyring av ei sak. Det vil seie at fråsegner frå høyringsinstansane i slike høyringar ikkje er omfatta av unntakshøvet etter første til tredje ledd. Heller ikkje dokumenta som blir sende på høyring, vil det kunne gjerast unntak for etter § 15. Dette gjeld både oversendingsbrevet og sjølve høyringsdokumentet. Til skilnad frå gjeldande lov er regelen utvida slik at det heller ikkje er høve til å gjere unntak for dokument som gjeld allmenn høyring av enkeltsaker.

I mange tilfelle vil eit spørsmål som er under utgreiing, bli lagt fram for andre offentlege instansar i andre samanhenger enn ved den allmenne høyringa. Etter utgreiingsinstruksen punkt 4.1

skal saker med økonomiske, administrative eller andre vesentlege konsekvensar for andre departement, leggjast fram for desse før saka blir sendt på høyring. Utgreiingsinstruksen punkt 6.1 fastslår at utkast til meldingar og proposisjonar skal leggjast fram for Finansdepartementet og departement som saka rører ved før utkastet blir lagt fram for regjeringa. Utkast til odelstingsproposisjonar skal også etter utgreiingsinstruksen punkt 5.1 leggjast fram for Justisdepartementets lovavdeling for lovteknisk gjennomgåing før dei blir lagde fram for regjeringa. Desse tilfella som er regulert i utgreiingsinstruksen er ikkje allmenne høyringar etter fjerde ledd. Det kan dermed gjerast unntak frå innsyn for dokument som blir lagde fram for andre departement etter desse reglane og for fråsegnene etter dei allmenne reglane i første til tredje ledd.

Til § 16 Innsyn i interne dokument hos kommunane og fylkeskommunane

Paragrafen er ny og regulerer rekkjevidda av unntaka i §§ 14 og 15 for dokument som blir sende mellom ulike delar innan kommunar og fylkeskommunar. Departement sine allmenne merknader går fram av punkt 7.4. Paragrafen skil seg frå dei ulike forslaga frå fraksjonane i offentleglovutvalet, men byggjer på element frå fleirtalsforslaget og forslaga frå to av mindretala.

Første ledd reknar i bokstavane a til d opp visse dokument som det ikkje kan gjerast unntak for etter §§ 14 og 15 sjølv om vilkåra i dei paragrafane er oppfylte. Sjølv om det ikkje kan gjerast unntak for desse dokumenta etter §§ 14 og 15, vil det kunne gjerast unntak for slike dokument etter lovutkastet §§ 13 og 17 følgjande dersom vilkåra i desse paragrafane er oppfylte.

Første ledd *bokstav a* er ei vidareføring av gjeldande lov § 5 tredje ledd. Forslaget er i samsvar med det heile offentleglovutvalet gjekk inn for. Denne føresegna slår fast at det ikkje kan gjerast unntak etter §§ 14 og 15 for saksforslag som blir gitt til eit kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalt organ. Dette gjeld også for eventuelle vedlegg.

Føresegna gjeld både for saksforslag med vedlegg frå administrasjonen til eit folkevalt organ og for saksforslag med vedlegg frå eitt folkevalt organ til eit anna. Omgrepet folkevalt organ skal avgrensaast på same måten som etter gjeldande rett. I kommunar der det er innført kommunal parlamentarisme, inneber dette at kommunerådet («byrådet») skal reknast som eit folkevalt organ. Det vil seie at det ikkje kan gjerast unntak for saksforslag med vedlegg frå administrasjonen til kommunerådet etter §§ 14 og 15. Dersom kommunen har organi-

sert seg slik at dei enkelte medlemmene av kommunerådet har fått tildelt eit leiaransvar for delar av administrasjonen, vil dette likevel stille seg annleis. I slike tilfelle vil det kunne gjerast unntak for dokument frå den delen av administrasjonen ein kommuneråd er ansvarleg for til vedkommande kommuneråd etter unntaket for organinterne dokument. Samtidig vil regelen om at det ikkje kan gjerast unntak for saksforslag med vedlegg gjelde for dokument frå den enkelte kommuneråd til kommunerådet.

Første ledd *bokstav b* slår fast at sakliste til møte i folkevalt organ i kommunar og fylkeskommunar ikkje er omfatta av unntakshøvet etter §§ 14 og 15. Føresegna er ei vidareføring av § 2 andre ledd andre punktum i gjeldande lov. Ingen av fraksjonane i offentleglovutvalet gjekk inn for å ta med ei uttrykkeleg føresegn om dette i lova. Heile utvalet meinte likevel at saklistene framleis skulle vere offentlege. Departementet meiner at det er grunn til å slå dette fast i lova.

Etter første ledd *bokstav c* kan det ikkje nektast innsyn i dokument som blir sende frå eller til kommunale eller fylkeskommunale kontrollutval, revisjonsorgan og klagenemnder i samband med behandling av klagesaker. Også etter gjeldande rett blir desse einingane rekna som eigne organ i høve til unntaket for organinterne dokument. På grunn av karakteren til oppgåvene deira kan dei heller ikkje sjåast på som underordna organ i høve til andre einingar i kommunen. Det vil heller ikkje vere særleg praktisk at desse einingane gir slike råd og vurderingar som det kan nektast innsyn i etter § 15 andre ledd, bortsett frå at dette kan vere aktuelt for kontrollutval og revisjon i høve til kommunestyret, men slik korrespondanse bør likevel som hovudregel vere offentlig. Heile offentleglovutvalet var einig om at desse einingane skulle sjåast på som eigne organ i høve til unntaket for organinterne dokument, men løysingane med omsyn til korleis dette skulle komme til uttrykk i lova er ulike i forslaga til dei forskjellige fraksjonane.

Føresegna gjeld for alle dokument som blir sende frå kontrollutvalet, revisjonsorganet og klagenemnder til andre einingar i kommunen. For dokument som blir sende frå andre einingar i kommunen til kontrollutvalet, revisjonsorganet eller klagenemnder, gjeld føresegna berre for dokument som er utarbeidde med det formål at dei skal oversendast dit. Elles organinterne eller andre interne dokument, det vil seie dokument som er utarbeidde uavhengig av kontroll-, revisjons- eller klagesaker, som blir oversende frå ei kommunal eining til kontrollutvalet, revisjonsorganet eller ei

klagenemnd, kan det såleis framleis gjerast unntak for etter oversendinga. Dette er i samsvar med det som gjeld i staten.

I første ledd *andre punktum* er det presisert at unntaket i § 14 likevel gjeld for dokument som blir utveksla mellom kommunale og fylkeskommunale kontrollutval og sekretariatet til utvalet. Bakgrunnen for dette er at kontrollutvalet skal ha eit eige sekretariat som skal vere uavhengig av resten av kommuneadministrasjonen. Kontrollutvalet med tilhøyrande sekretariat skal altså reknast som eitt organ i høve til første ledd bokstav c.

Etter første ledd *bokstav d* kan ikkje unntaka i §§ 13 og 14 brukast i saker der ei eining i kommunen opptre som ekstern part i høve til ei anna eining i kommunen. Denne føresegna tek sikte på tilfelle der ei eining i kommunen opptre på same måten som ein utanforståande i høve til ei anna eining i kommunen, f.eks. der skoleetaten søker plan- og bygningsetaten om byggjeløyve for å føre opp ein ny skole. Forslaget er i samsvar med gjeldande rett og synet til lovutvalet. Korkje etter gjeldande rett eller i nokon av forslaga frå lovutvalet går dette uttrykkeleg fram av lova. Departementet meiner på si side at det kan verke klargjerande dersom dette blir presisert i lova.

Andre ledd slår fast at unntaket i § 14 ikkje gjeld for dokument som blir sende frå eller til eit kommunalt særlovsorgan eller eit kommunalt føretak etter kommunelova kap. 11. Slike dokument kan det gjerast unntak for etter § 15 og dei andre unntaka i lovutkastet. Unntaket i § 15 første ledd vil på same måten som elles berre vere aktuelt der det ligg føre eit over- og underordningstilhøve mellom einingane som utvekslar dokument, og dei andre vilkåra for unntak i paragrafen er oppfylte. Unntaket i § 15 andre ledd vil kunne brukast uavhengig av korleis dei organisatoriske tilhøva mellom einingane som utvekslar dokument er.

Første alternativ i andre ledd slår fast at det ikkje kan nektast innsyn i dokument som blir sende frå eller til eit kommunalt særlovsorgan etter lovutkastet § 14. Dette er i samsvar med gjeldande rett og det heile offentleglovutvalet gjekk inn for. I gjeldande § 5 går dette likevel ikkje fram av ordlyden i lova.

Kommunale særlovsorgan er organ som er oppretta i medhald av ei særlov og ikkje på grunnlag av kommunelova. Eksempel på eit særlovsorgan er det faste utvalet for plansaker i kommunen (jf. plan- og bygninglova 14. juni 1985 nr. 77 § 9–1 andre punktum). Administrasjonen til eit særlovsorgan blir rekna som ein del av særlovsorganet. Dei særlovsorganane som finst i dag, har likevel stort sett ikkje nokon eigen administrasjon, men er

knytte til den samla administrasjonen i kommunen. Det må derfor skiljast mellom dokument som administrasjonen utarbeider for særlovsorganet, og andre dokument. Denne føresegna vil ikkje gjelde for dokument som administrasjonen ikkje har utarbeidd for særlovsorganet.

Føresegna inneber berre at det ikkje kan gjerast unntak for korrespondanse mellom særlovsorgan og andre einingar i kommunen etter § 14. Dersom eit særlovsorgan utvekslar dokument med ei eining i kommunen som må sjåast på som overordna organ i høve til særlovsorganet, vil unntaket i § 15 første ledd kunne brukast dersom det dreier seg om dokument som blir innhenta til bruk for saksførebuinga i det overordna organet og unntak er nødvendig av omsyn til forsvarlege interne avgjerdsprosessar. Også dei andre unntaka i lova vil kunne brukast for slike dokument dersom vilkåra i desse er oppfylte.

Andre alternativ i andre ledd tek sikte på kommunale føretak etter kommunelova kapittel 11. Desse må reknast som ein del av kommunen, og ikkje som eigne rettssubjekt. Etter gjeldande rett kan det vere noko tvilsamt om dokument som blir utveksla mellom andre delar av kommunen og kommunale føretak etter kommunelova kapittel 11, er omfatta av unntakshøvet for organinterne dokument. Eit samla lovutval går inn for å klargjere at slik korrespondanse ikkje skal reknast som organintern.

Kommunale selskap som er organiserte etter aksjelova, allmennaksjelova, selskapslova eller lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskap, er sjølvstendige rettssubjekt og skal korkje etter gjeldande rett eller etter forslaget reknast som ein del av kommunen. Sidan slike selskap er sjølvstendige rettssubjekt, vil det heller ikkje vere høve til å gjere unntak for dokument som blir utveksla mellom slike selskap og kommunen etter § 15 første ledd.

Dersom administrasjonssjefen som ledd i kontrollen av eit kommunalt føretak etter kommunelova kapittel 11, får oversendt dokument som må reknast som organinterne i føretaket, vil det framleis kunne gjerast unntak for slike dokument etter § 14 i tråd med det som elles gjeld der slike dokument blir oversende til kontroll- eller klageorgan.

Om administrasjonssjefen skal reknast som overordna organ i høve til kommunale føretak, jf. lovutkastet § 15 første ledd, vil avhenge av om korrespondansen gjeld ei sak der administrasjonssjefen har utsettjande veto, jf. kommunelova § 72.

Etter *tredje ledd* gjeld unntaket i § 14 som hovudregel ikkje for dokument som blir sende frå eller til ei kommunal eller fylkeskommunal eining

på område der eininga har sjølvstendig avgjerdsrett. Etter gjeldande rett vil det vere høve til å gjere unntak for slik korrespondanse som organintern dersom ikkje nokre av unntaka frå hovudregelen om at kommunen skal sjåast på som eit organ kjem inn, jf. punkt 7.1. Forslaget vil føre til ein vesentleg utvida innsynsrett i kommunar og fylkeskommunar, fordi det vil innebere at det ikkje lenger kan seiast å vere nokon hovudregel om at kommunar og fylkeskommunar skal reknast som eitt organ i høve til unntaket for organinterne dokument. Fleirtalet og to av mindretala i offentleglovutvalet gjekk også inn for løysingar som gjekk ut på å dele kommunen inn i einingar som skal reknast som eigne organ i høve til unntaket for organinterne dokument utover det som følgjer av forslaga i første og andre ledd. Den nærmare utforminga av forslaget til departementet skil seg likevel frå forslaga til dei tre fraksjonane i utvalet.

Kva som skal seiast å utgjere ei eining som skal reknast som eit eige organ i høve til lovutkastet § 14, skal avgjerast ut frå om eininga har sjølvstendig avgjerdsrett. Det avgjerande er altså om eininga har fått delegert avgjerdsrett innanfor sitt område. Dersom det er tilfellet, vil den aktuelle eininga måtte reknast som ei eining som skal sjåast på som eit eige organ i høve til unntaket for organinterne dokument. Dette vil likevel berre gjelde i høve til dokument i saker som gjeld saksområde der eininga har sjølvstendig avgjerdsrett. Dersom dokumenta først vedkjem saker der eininga har sjølvstendig avgjerdsrett, vil dette vere avgjerande, ikkje om det er aktuelt for eininga å fatte noka avgjerd i den konkrete saka. I generelle saker der eininga ikkje har avgjerdsrett, f.eks. i saker om planar, det kommunale budsjettet, rekneskap og tilsetjingar, vil korrespondanse mellom eininga og andre delar av kommunen vere omfatta av unntaket for organinterne dokument.

Ofte vil dei forskjellige einingane i kommunen eller fylkeskommunen ha fått delegert avgjerdsrett innanfor sine saksfelt. Dei skal i så fall reknast som eigne einingar etter føresegna, men motsett dersom det ikkje er delegert avgjerdsrett.

I kommunar og fylkeskommunar som har innført kommunal parlamentarisme vil i alle fall kollegiet som utgjer kommunerådet ha avgjerdsrett og dermed utgjere ei eining. Om den enkelte kommunerådsavdeling skal reknast som ei eining, vil avhenge av om det enkelte kommunerådsmedlem har fått tildelt avgjerdsrett.

I kommunar og fylkeskommunar som har oppretta eigne kommunedelar (bydelar), vil desse ofte ha fått tildelt avgjerdsrett. Dei vil da måtte reknast som eigne einingar. Der ein kommunedel har fått

tildelt avgjerdsrett innanfor fleire saksfelt, kan den enkelte kommunedelen ha valt å organisere seg slik at avgjerdsretten er delegert vidare til forskjellige einingar i kommunedelen. I så fall vil ikkje korrespondanse mellom einingar innanfor kommunedelen på område der einingane har sjølvstendig avgjerdsrett vere omfatta av unntaket i § 14.

Administrasjonssjefen vil måtte reknast som ei eiga eining i tilfelle der det er delegert avgjerdsrett til andre delar av kommunen eller fylkeskommunen.

Kommunar og fylkeskommunar vil ha ei rekkje institusjonar, for eksempel sjukeheim og skolar. Også slike einingar skal reknast som egne organ i høve til lovutkastet § 14 når det gjeld korrespondanse som vedkjem saker der institusjonane har fått delegert avgjerdsrett.

I mindre kommunar kan den samla kommunale administrasjonen vere svært liten. I slike tilfelle kan det vere at det ikkje er delegert avgjerdsrett, og føresegna i tredje ledd vil da ikkje få noko å seie.

Tredje ledd første punktum inneber berre at unntaket i 14 ikkje gjeld for korrespondanse frå eller til ei eining. For dokument som blir sende mellom ei eining og andre delar av kommunen, vil § 15 og dei andre unntaka i lova gjelde på vanleg måte.

Administrasjonssjefen må reknast som overordna organ i høve til alle einingane i kommunen. Det innbyrdes tilhøvet mellom einingane vil som oftast vere slik at det ikkje ligg føre noko over- og underordningsforhold, og unntaket i § 15 første ledd vil i slike høve ikkje kunne brukast på korrespondanse mellom einingane på nivået under administrasjonssjefen. Dersom korrespondanse mellom einingane på nivået under administrasjonssjefen har karakter av slike råd og vurderingar som er omfatta av § 15 andre ledd, vil dette unntaket kunne brukast.

I tredje ledd andre punktum er det fastsett om unntak frå regelen i tredje ledd første punktum om at unntaket for organinterne dokument ikkje gjeld for dokument som blir sende frå og til ei eining i kommunar og fylkeskommunar. Bakgrunnen for dette er at det i visse typar saker vil gjelde eit særleg behov for fortrulegheit for korrespondanse mellom administrasjonssjefen eller kommunrådet og dei underliggjande einingane. Eit liknande forslag var med i lovutkastet frå utvalsflirtalet.

Etter andre punktum vil for det første unntaket i § 14 ikkje gjelde i saker der administrasjonssjefen eller kommunrådet gjennomfører kontrolltiltak overfor ei eining. Føresegna omfattar ikkje saker som gjeld den generelle oppfølginga frå administrasjonssjefen av verksemdsområda, men tek berre sikte på kontrolltiltak i medhald av kommu-

nelova § 23 nr. 2 andre punktum. For at det skal kunne gjerast unntak for dokument i slike saker etter § 14, må sjølvstøtt vilkåra i denne paragrafen vere oppfylte.

Etter andre punktum vil unntaket i § 15 for det andre ikkje gjelde i saker som ei eining legg fram for administrasjonssjefen eller kommunerådet før det blir fatta vedtak, eller før ei innstilling blir lagd fram for eit folkevalt organ. Dette tek sikte på tilfelle der ei eining legg fram utkast til vedtak eller innstillingar for administrasjonssjefen for godkjenning eller innspel før eit vedtak blir fatta eller ei innstilling blir fremja.

Til § 17 Unntak for visse dokument som gjeld Det Kongelige Hoff

Føresegna er ny i høve til gjeldande rett, og var heller ikkje med i forslaget frå offentleglovutvalet. Føresegna tek sikte på å klargjere rettstilstanden for visse dokument som blir utveksla mellom forvaltninga og kongehuset. Føresegna er behandla i proposisjonen punkt 12.3.3 ovanfor.

Føresegna gir høve til å gjere unntak frå innsyn for dokument som gjeld talar som medlemmer av kongehuset skal eller har halde, og for dokument som gjeld reiseprogram for medlemmer av kongehuset. Unntaket omfattar utkast og innspel til talar, og forslag og innspel til reiseprogram. Føresegna gir høve til å gjere unntak for heile dokumentet.

Det er presisert i føresegna at unntaket ikkje gjeld for den endelege talen etter at han er offentlig framført. Det vil likevel framleis vere høve til å nekte innsyn i utkast til talen som ikkje vart brukt, etter at han er halden. For dokument som gjeld reiseprogram gjeld det tilsvarende at det berre kan nektast innsyn fram til reisa er gjennomført eller reiseprogrammet offentliggjort. Utkast til reiseprogram vil like eins kunne unnatakast på tilsvarende måte etter at reisa er gjennomført.

Til § 18 Unntak for rettssaksdokument

Paragrafen gir høve til å gjere unntak frå innsyn for dokument som eit organ har utarbeidd eller motteke som part i ei rettssak for norsk domstol. Paragrafen er ny, men inneber eit godt stykke på veg det same som § 1 tredje gjeld i gjeldande lov som held slike dokument utanfor verkeområdet til lova, slik at dei av den grunn ikkje er underlagde innsynsrett. Til skilnad frå gjeldande rett vil likevel slike dokument vere omfatta av lova etter utkastet til § 2 fjerde ledd. Dette vil innebere at slike dokument må journalførast, og at plikta til å vurdere meirinnsyn etter lovutkastet § 11 vil gjelde for slike

dokument. Departementet sine allmenne merknader går fram av punkt 4.4.3. Offentleglovutvalet som også gjekk inn for at rettssaksdokument skulle vere omfatta av lova, foreslo ikkje noko unntak for slike dokument.

Paragrafen gir høve til å gjere unntak for dokument som eit organ har utarbeidd eller motteke som part i ei rettssak for norsk domstol. Også dokument i saker for norsk valgiftsdomstol vil vere omfatta av unntaket. Derimot vil ikkje dokument i saker for utanlandske eller internasjonale domstolar vere omfatta av dette unntaket, f.eks. dokument i saker for EFTA-domstolen eller Den europeiske menneskerettsdomstolen. Dokumentet må anten vere utarbeidd eller motteke av organet i eigenskap av å vere part. Dette vil både omfatte stemningar, tilsvaret og andre prosesskrifter som organet har utarbeidd eller motteke i høve saka. Også vedlegg til slike dokument vil vere omfatta dersom dei er utarbeidd i høve saka. Dersom eit dokument som er utarbeidd uavhengig av rettssaka, f.eks. forvaltningsvedtaket som er tvistegjenstand i rettssaka, blir lagd ved eit prosesskrift, vil det likevel ikkje vere omfatta av unntaket. Det er ikkje eit vilkår at organet sjølv må ha utarbeidd dokumenta. Unntaket vil også omfatte dokument som er utarbeidd av advokaten til organet eller andre rådgivarar som det bruker i saka.

Unntakshøvet gjeld ikkje berre hos det organ som er part i rettssaka, men også hos andre organ som får oversendt dokumenta til orientering, eller fordi dei skal gi råd eller andre innspel til organet som er part i saka.

Dersom eit dokument som i utgangspunktet fell inn under dette unntaket, seinare blir teke inn som eit saksdokument i ei forvaltningssak, vil det ikkje lenger vere høve til å gjere unntak for dokumentet etter denne paragrafen.

Domstolen si avgjerd i saka vil vere eit rettsaksdokument, men rettsavgjerder vil vere offentlege hos domstolen. Det er da ikkje nokon grunn til at forvaltninga skal ha høve til å gjere unntak for rettsavgjerder i saker der ho er part. Unntaket omfattar derfor ikkje rettsavgjerder.

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

Bakgrunnen for særregelen i *første punktum* går fram av punkt 12.3.13 ovanfor. Korkje gjeldande lov eller forslaget frå offentleglovutvalet inneheldt noko slikt unntak.

Unntaket gjeld berre når dokumentet er utveksla som ledd i ein konsultasjon i samsvar med dei prosedyrereglane for konsultasjonar som er

eller blir avtalte mellom Sametinget og regjeringa. Konsultasjonar mellom ein kommune eller fylkeskommune og samiske interesser er ikkje dekte. Dei prosedyrereglane som gjeld no vart fastsette 11. mai 2005 i ein avtale mellom Sametinget og kommunal- og regionalministeren på vegner av regjeringa. Det nærmare verkeområdet for unntaksregelen er på denne måten avhengig av innhaldet i prosedyrereglane.

Paragrafen gjer det mogleg å utveksle f.eks. utkast til høyringsbrev før ei sak blir send på allmenn høyring, utan at utkastet derfor blir offentleg. Det same gjeld utkast til proposisjonar og liknande som blir utarbeidd etter at allmenn høyring er halden. Offentleglova gjeld også for Sametinget, og § 19 gir både Sametinget og konsultasjonsmotparten høve til å unnata dokumentet frå innsyn. Samiske organisasjonar, f.eks. reindriftsorganisasjonar, er ikkje dekte av offentleglova, og paragrafen gjeld i dette tilfellet derfor berre det høvet den statlege konsultasjonsmotparten har til å unnata dokument frå innsyn.

Paragrafen gjeld ikkje for dokument som blir utveksla som ledd i allmenn høyring av ei sak, jf. *andre punktum*. Det er same atterhald som i § 15 fjerde ledd.

Til § 20 Unntak av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser

Paragrafen regulerer høvet til å gjere unntak for opplysningar ut frå omsynet til Noregs utanrikspolitiske interesser. Saman med § 21 erstattar han § 6 første ledd nr. 1 i gjeldande lov. Paragrafen presiserer og innsnevvar unntakshøvet i tilhøve til gjeldande rett. Til skilnad frå gjeldande lov er unntakshøvet knytt til opplysningar, og ikkje til heile dokument. Paragrafen er i hovudsak i samsvar med forslaget frå utvalet, sjå NOU 2003: 30 s. 297 (§ 22), s. 306 (§ 17) og s. 275 følgjande. Tredje ledd var likevel ikkje med i lovutkastet frå utvalet. Departementet sine allmenne merknader går fram av punkt 8.4.1. Første ledd gjeld generelt for alle typar opplysningar, medan andre ledd gir visse særreglar for opplysningar som gjeld saker om internasjonal normutvikling. Tredje ledd gir eit svært snevert unntakshøve for andre opplysningar enn dei som er omfatta av første og andre ledd.

Første ledd er bygd opp slik at det alltid er eit vilkår for unntak at det er påkravd av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser. I tillegg blir det kravd at minst eitt av vilkåra i bokstavane a til c er oppfylt. For situasjonar som fell utanfor bokstavane a til c, vil det altså ikkje vere høve til å gjere unntak jamvel om det er påkravd av omsyn til

Noregs utanrikspolitiske interesser, dersom ikkje vilkåra i tredje ledd eller i andre unntaksreglar er oppfylte, f.eks. §§ 14 eller 15.

Det generelle vilkåret om at unntak må vere påkravd av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser, peiker på dei interessene som er verna av unntaket. Føresegna vernar om dei utanrikspolitiske interessene i brei tyding, slik at også utanriksøkonomiske, medrekna handelspolitiske interesser, og utviklingspolitiske interesser er verna. Det er likevel berre høve til å gjere unntak for å verne om Noregs interesser. Dersom innsyn berre vil skade interessene til andre statar utan at norske interesser blir påverka, vil det ikkje vere høve til å gjere unntak. Innanrikspolitiske interesser er heller ikkje verna. Føresegna gir altså ikkje høve til å gjere unntak f.eks. ut frå at regjeringa kan bli utsett for kritikk heime på grunn av standpunkt e.l. Noreg har teke i internasjonale samanhenger.

Kravet om at unntak må vere påkravd er meint å ha same innhald som det tilsvarende uttrykket i § 6 første ledd nr. 2 i gjeldande lov. Dette inneber at det må liggje føre ein verkeleg fare for at innsyn vil føre til skadeverknader av eit visst omfang for Noregs utanrikspolitiske interesser.

Dersom opplysningar som elles kunne ha vorte unnatekne, er allment kjende eller tilgjengelege, vil det følgje av vilkåret om at unntak må vere påkravd at det ofte ikkje vil vere høve til å unnata opplysningane. Det vil såleis ikkje kunne gjerast unntak for opplysningar som er gitt ut av styresmaktene i andre statar eller av internasjonale organisasjonar. Dette gjeld sjølv om desse har brote reglar eller føresetnader om hemmeleghald. Dersom ei offentleggjering frå norske styresmakter si side vil ha preg av ei stadfesting av at opplysningane er riktige fordi opplysningane berre er kjende eller tilgjengelege i form av rykte eller på annan upåliteleg måte, vil det derimot framleis vere høve til å gjere unntak for dei.

Sjølv om det generelle vilkåret om at unntak må vere påkravd av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser er oppfylt, vil det berre vere høve til å gjere unntak dersom eitt av tilleggsvilkåra i bokstavane a til c også er oppfylt.

Bokstav a omfattar opplysningar som det følgjer av folkerettslege reglar at Noreg har plikt til å gjere unntak for. Ei folkerettsleg plikt kan anten følgje av traktat eller internasjonal sedvane. Eit eksempel på det første er NATO-regelverket som inneheld føresegner om teieplikt og gradering. Føresegna gjeld berre reglar som gjeld mellom statar eller mellom statar og mellomstatlege organisasjonar. Konfidensialitetsreglar som følgjer av regelverket til ein internasjonal organisasjon som ikkje er oppretta av

statar, f.eks. FIFA, vil ikkje gi grunnlag for å gjere unntak.

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

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

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

Departementet er enig i vurderingane som kjem til uttrykk i sitatet. Når det gjeld det utvalet uttaler om eldre konfidensialitetsføresegner, presiserer departementet at det ikkje generelt kan sjåast vekk frå slike, men at det avgjerande vil vere om det har skjedd ei utvikling der reglane ikkje lenger blir praktisert. Dersom det har funne stad ei utvikling der slike reglar ikkje lenger blir etterlevde internasjonalt, vil ikkje vilkåret om at unntak må vere påkravd, vere oppfylt. I desse tilfella vil det ofte vere slik at reglane må sjåast på som bortfalne gjennom praksis, slik at det ikkje vil liggje føre noka folkerettsleg plikt til hemmeleghald.

Bokstav b omfattar opplysningar som er mottekne under føresetnad av at dei ikkje skal offentliggjeras, og opplysningar som det følgjer av fast praksis at Noreg har plikt til ikkje å offentliggjere.

Ein føresetnad om hemmeleghald vil ofte gi seg utslag i at dokumentet eller opplysningane er klassifiserte eller graderte. Dersom dette er heimla i folkerettslege reglar eller fast praksis, vil ein vere over i bokstav a eller andre alternativ i bokstav b. I andre tilfelle vil det vere ein glidande overgang.

Ein føresetnad om hemmelegald kan også komme til uttrykk på annan måte, f.eks. munnleg. Dersom ein slik føresetnad om hemmelegald er klart uttrykt, vil det normalt vere høve til å gjere unntak. Det må likevel også i desse tilfella skje ei konkret vurdering av om unntak er påkravd.

Ein fast internasjonal praksis kan gi grunnlag for ein internasjonal sedvane om plikt til hemmelegald. I så fall vil ein vere innanfor området for bokstav a. Sjølv om ikkje ein fast praksis er så varig og etablert at han har gitt opphav til ein sedvane-rechtsregel, vil ein fast praksis gi grunnlag for unntak etter andre alternativ i bokstav b.

Også i høve til dette alternativet vil ofte grunnvilkåret om at unntak må vere påkravd vere oppfylt. Kravet om at unntak må vere påkravd, kan likevel i praksis føre til at det oftare ikkje vil vere høve til å gjere unntak etter dette alternativet i bokstav b enn dersom vilkåret i bokstav a er oppfylt. Ei rekkje statar fører no ein meir open utanrikspolitikk, og dette påverkar internasjonal praksis. Jamvel om det framleis ligg føre ein internasjonal praksis om å gjere unntak frå innsyn for visse opplysningar eller dokument, vil det derfor ikkje i alle høve føre til skadeverknader å gi innsyn i opplysningar som er omfatta av ein slik praksis.

Det er ikkje noko krav at alle land følgjer ein praksis om ikkje å offentleggjere den aktuelle opplysningstypen. Dersom det ligg føre ein fast praksis hos dei fleste land og internasjonale organisasjonar om at ein type opplysningar skal hemmelegaldast, vil det ikkje hindre at dette unntaket kan brukast at nokre få land ikkje følgjer ein slik praksis. At opplysningane er offentleggjorde av eller tilgjengelege hos styresmaktene i andre land, kan likevel føre til at grunnkravet om at unntak må vere påkravd, ikkje er oppfylt, sjå ovanfor. Dersom det f.eks. er fast praksis for at ein viss type dokument som blir utveksla med ein internasjonal organisasjon, ikkje skal offentleggjerast, vil det heller ikkje vere til hinder for at unntaket kan brukast at ein annan praksis blir følgd for tilsvarande dokument som blir utveksla med ein annan organisasjon.

At enkelte land eller grupper av land har ein fast praksis om at visse opplysningar ikkje kan offentleggjerast, vil ikkje aleine utgjere ein fast praksis i bokstav b si tyding. Det kan likevel vere rimeleg å leggje vekt på fast praksis innanfor ein region dersom denne praksisen gjennomgåande blir respektert av land også i vår del av verda. Opplysningar som er mottekne frå land som følgjer ein fast praksis der den aktuelle opplysningstypen blir halden hemmeleg, vil det uansett ofte kunne gjerast unntak for fordi det vil vere ein føresetnad frå avsenderlandet si side. Det kan også knyte seg slike føreset-

nader til opplysningar som er mottekne frå andre land eller internasjonale organisasjonar av omsyn til land eller grupper av land som har ein restriktiv praksis.

Bokstav b gir berre høve til å gjere unntak på grunnlag av føresetnader om hemmelegald frå, eller fast praksis som er utvikla mellom, framande statar eller mellom statar og internasjonale organisasjonar som er oppretta av statar.

Bokstav c omfattar opplysningar som gjeld norske forhandlingsposisjonar, forhandlingsstrategiar eller liknande. Føresegna skal verne om norske forhandlingsinteresser på det utanrikspolitiske området. Innsyn i forhandlingsposisjonar mv. vil ofte svekkje forhandlingsevna vår. Særleg gjeld dette for opplysningar om rettsposisjonar eller strategiar. Etter at forhandlingsposisjonar er lagde fram i forhandlingane, vil det normalt ikkje lenger vere påkravd å gjere unntak frå innsyn for desse. Utgangspunktet vil dermed vere at det må givast innsyn i forhandlingsposisjonar etter at dei er framlagde, dersom ikkje vilkåra i bokstav a eller b er oppfylte. Forhandlingsstrategiar og rettsposisjonar vil det derimot kunne nektast innsyn i inntil forhandlingane er avslutta.

Etter at forhandlingane er avslutta, vil det vanlegvis ikkje lenger liggje føre eit behov for å gjere unntak for opplysningar om forhandlingsposisjonar mv. I bokstav c andre punktum er det derfor presisert at det ikkje lenger kan gjerast unntak for slike opplysningar, dersom det ikkje er grunn til å tru at forhandlingane om same saka vil bli tekne opp igjen. Slike opplysningar vil det likevel framleis kunne gjerast unntak for etter andre heimlar, f.eks. bokstav a eller b.

Jamvel om unntakseininga etter paragrafen er opplysningar, vil det vere høve til å gjere unntak for heile dokument dersom slike omstende som er omfatta av bokstavane a til c, gjer seg gjeldande for heile dokumentet og unntak for heile dokumentet er påkravd for å ivareta Noregs utanrikspolitiske interesser.

Andre ledd gir særreglar for opplysningar i offisielle dokument som blir utveksla mellom Noreg og ein mellomstatleg organisasjon i saker som gjeld internasjonal normutvikling som kan få verknad for norsk rett. Internasjonal normutvikling må i denne samanhengen tolkast vidt, slik at mange av prosessane som går føre seg i slike organisasjonar vil vere omfatta. Føresegna vil såleis ikkje berre vere aktuell der det er truleg at ei norsk lov eller forskrift må endrast, men også der tilhøvet allereie er regulert i lov eller forskrift i Noreg. Det er heller ikkje noko krav at Noreg tek aktivt del i forhandlingane.

Etter andre ledd *første punktum* gjeld det eit skjerp skadekrav for å gjere unntak for opplysningar i offisielle dokument som blir utveksla mellom Noreg og ein mellomstatleg organisasjon. I tilfelle der slike opplysningar er mottekne under føresetnad av at dei ikkje skal offentleggjerast, eller der dette følgjer av fast praksis, jf. første ledd bokstav b, vil det berre vere høve til å gjere unntak dersom det er påkravd av omsyn til tungtvegande utanrikspolitiske interesser. Typiske dokument som vil vere omfatta av denne føresegna, er møteinnkallingar, offisielle forslag og fråsegner, møtereferat mv. Andre ledd gjeld ikkje tilfelle der det følgjer av folkerettslege reglar at Noreg har plikt til å gjere unntak frå innsyn for slike opplysningar. Slike tilfelle vil bli regulert av første ledd.

Etter andre ledd *andre punktum* gjeld det same skjerp skadekravet også for norske forhandlingsposisjonar i saker om internasjonal normutvikling etter at dei er framlagde i forhandlingane. Slike opplysningar kan det dermed berre gjerast unntak for dersom det er påkravd av tungtvegande utanrikspolitiske interesser. Føresegna gjeld berre for sjølve forhandlingsposisjonane. Forhandlingsstrategiar, retrettsposisjonar o.l. vil bli regulert av første ledd også i saker som gjeld internasjonal normutvikling.

Tredje ledd gir eit snevert unntakshøve for andre opplysningar enn dei som er omfatta av første og andre ledd. Etter denne føresegna er unntaksvilkåret formulert slik at unntak må vere påkravd av særleg tungtvegande utanrikspolitiske interesser. Dette inneber at det gjeld eit enda strengare skadevilkår enn etter andre ledd. Meininga er at rammene for unntak skal vere svært snevre, slik at unntaket berre skal kunne brukast i heilt spesielle tilfelle. Unntaket vil f.eks. kunne brukast i høve til kritiske opplysningar og vurderingar av tilhøva i andre statar eller mellomstatlege organisasjonar som er utarbeidde av norske styresmakter. Tredje ledd vernar på same måten som første og andre ledd berre Noregs tilhøve til andre statar og mellomstatlege organisasjonar. Dersom ei offentliggjerung berre vil føre til innanrikspolitiske skadeverknader, vil det ikkje vere høve til å gjere unntak.

Til § 21 Unntak av omsyn til nasjonale forsvars- og tryggingssinteresser

Paragrafen regulerer høvet til å gjere unntak ut frå nasjonale tryggingssyn eller forsvaret av landet. Saman med § 20 erstattar han § 6 første ledd nr. 1 i gjeldande lov. Forslaget frå utvalet går fram av NOU 2003: 30 s. 297 (§ 23) og s. 278. I lovutkastet frå departementet er paragrafen formulert annleis

enn i forslaget frå utvalet. Bakgrunnen for det er at departementet meiner det er formålstenleg at skadevilkåret blir likt utforma i utanriksunntaket og i tryggingssunntaket. Formuleringsskilnaden mellom forslaget frå departementet og forslaget frå utvalet er ikkje meint å medføre nokon realitetsskilnad. Dei allmenne merknadene til § 21 går fram av punkt 8.4.2.

Etter § 21 kan det gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd av nasjonale tryggingssyn eller forsvaret av landet. Til skilnad frå gjeldande rett er det berre høve til å gjere unntak for opplysningar, og ikkje for heile dokument. Elles er meininga at unntaket skal ha tilsvarende innhald som gjeldande lov. Påkravd skal tolkast på same måten som i § 20, sjå merknadene til § 20 første ledd.

Tryggingssyn og forsvaret av landet vil i nokon grad gli over i kvarandre. Det er i utgangspunktet berre tryggleiken og forsvaret til Noreg som er verna av føresegna, men opplysningar som har noko å seie for tryggleiken eller forsvaret til andre, kan også ha noko å seie for Noregs tryggleik og forsvar, f.eks. fordi dei ligg nær oss eller vi har eit tryggleiks- og forsvarspolitisk samarbeid med dei. Dersom Noreg offentleggjer opplysningar som kan skade tryggleiken eller forsvaret til andre land, utan at offentliggjerunga skader Noregs tryggleik eller forsvar, vil det vere høve til å gjere unntak for opplysningane etter § 20.

Alternativet forsvaret av landet vil ikkje berre verne om reint militære tilhøve som f.eks. arten, storleiken og plasseringa av anlegga og utrustinga til forsvaret, men f.eks. også om sivilforsvaret og etterretningsverksemda til forsvaret. Alternativet nasjonale tryggingssyn vil f.eks. verne om opplysningar som kan skade verksemda til politiet, medrekna overvakingspolitiet, og det sivile beredskapsopplegget i samfunnet.

Til § 22 Unntak i visse budsjettsaker

Føresegna i § 22 er i hovudsak ei vidareføring av føresegnene i gjeldande offentliglov § 6 første ledd nr. 7 og forskrift til offentliglova 14. februar 1986 nr. 351 punkt III nr. 2. Departementet har såleis ikkje følgt opp forslaget frå offentliglovutvalet om å oppheve særreglane i høve til budsjettdokument, jf. NOU 2003: 30 s. 207–208. Føresegna er òg omtalt i proposisjonen punkt 12.3.4.

Etter *første punktum* er det høve til å gjere unntak frå innsyn i dokument som er utarbeidde av eit departement og som gjeld statlege budsjettsaker. Føresegna er ei vidareføring av gjeldande lov § 6 første ledd nr. 7, og gir berre høve til å gjere unntak

for dokument som gjeld statlege budsjettsaker. Det er ikkje høve til å nekte innsyn i dokument som gjeld kommunale eller fylkeskommunale budsjett.

Unntakshøvet er knytt til dokument «som gjeld» budsjettsaker. Dette inneber at føresegna berre omfattar dokument som inngår direkte som ledd i budsjettførebuinga, slik som budsjettmateriale som blir sendt frå fagdepartementa til Finansdepartementet, og utgreiingar og notat som blir utarbeidde i samband med dei årlege statsbudsjetta. Unntaket gjeld vidare for forslag frå fagdepartementa om overskridingar eller tilleggsføringar i gjeldande budsjettermin, og for avgjerdene til Finansdepartementet i slike saker.

For slike dokument vil ein i stor grad også kunne gjere unntak frå innsyn etter føresegnene i § 15.

Etter *andre punktum* er det òg høve til å gjere unntak for opplysningar om budsjetttrammer fastsette av regjeringa eller eit departement i dokument frå underliggjande organ eller frå Det Kongelige Hoff, Domstoladministrasjonen eller Sametinget. Føresegna i andre punktum gir i motsetning til første punktum berre høve til å gjere unntak for opplysningar, og ikkje for heile dokumentet. Dette inneber òg ei innsnevring i høve til gjeldande rett.

Vidare gjeld unntaket berre for opplysningar som er knytte til budsjetttrammer fastsette av regjeringa eller eit departement.

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

Føresegna i første ledd og andre ledd svarer til gjeldande lov § 6 første ledd nr. 2 bokstavane a og b, men det er gjort nokre endringar og presiseringar. Første og andre ledd er omtalte i proposisjonen punkt 12.3.5. Forslaga byggjer på forslag frå utvalet, jf. NOU 2003: 30 s. 297 (§ 24 første og andre ledd) og s. 278–279. Føresegna i tredje ledd erstattar forskrift 14. februar 1986 nr. 351 til offentleglova punkt V nr. 12. Føresegna byggjer i hovudsak på forslaget frå eit mindretallet i utvalet, jf. NOU 2003: 30 s. 302 (§ 25). Føresegna er behandla i proposisjonen punkt 9. Føresegna i fjerde ledd erstattar delvis forskrift til offentleglova 14. februar 1986 nr. 351 punkt V nr. 10, men unntakshøvet er noko snevrare enn etter gjeldande rett ved at unntaket berre gjeld i høve til selskap som fell utanfor verkeområdet til lova, jf. § 2. På den andre sida omfattar unntaket også kommunar og fylkeskommunar og ikkje berre staten. Offentleglovutvalet gjorde forslag om å oppheve unntaket, jf. NOU 2003: 30 s. 210. Føresegna er omtalt i proposisjonen punkt 12.3.7.

Føresegna i *første ledd* gjeld økonomi-, lønns- eller personalforvaltninga til «forvaltningsorganet». Dette omfattar alle organ og einingar som er omfatta av verkeområdet til lova etter § 2, både statlege, fylkeskommunale og kommunale organ, og også sjølvstendige rettssubjekt som er omfatta av lova i medhald av § 2. Føresegna vernar ikkje om interessene til private. Opplysningar om forretningshøve som gjeld den private parten, vil ofte vere underlagde teieplikt, slik at det er plikt til å nekte innsyn etter § 13, jf. forvaltningslova § 13 første ledd nr. 2.

Til skilnad frå gjeldande lov er unntakshøvet knytt til opplysningar og ikkje til heile dokument. Dei delane av dokumentet som ikkje fell inn under unntaket, er i utgangspunktet offentlege, med mindre det er høve til å gjere unntak for heile dokumentet etter § 12.

Etter første ledd i føresegna er det for det første høve til å nekte innsyn i opplysningar når dette er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomiforvaltninga til organet. Unntaket vernar om dei privatøkonomiske interessene til forvaltningsorganet i forhandlingssituasjonar, og vil kunne nyttast i saker om kjøp og sal og ved avtaleinngåingar generelt. Føresegna vil derimot ikkje gjelde i saker som gjeld den interne økonomiforvaltninga, slik som budsjettsaker og liknande. For at det skal vere høve til å unnata opplysningar i medhald av denne føresegna, er det eit vilkår at dei har eit konkurranseaspekt, slik at innsyn vil kunne skade forhandlingsposisjonen eller den strategiske stillinga til det offentlege no eller i framtidige saker.

For det andre gir føresegna i første ledd høve til å unnata opplysningar når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av lønns- eller personalforvaltninga til organet.

Alternativet lønnsforvaltning tek sikte på å verne forhandlingsposisjonen til det offentlege. Det er også her eit vilkår at innsyn vil svekkje den strategiske stillinga til organet i den aktuelle saka eller i framtidige saker. Føresegna er først og fremst aktuell i lønnsforhandlingar, og da både i individuelle og kollektive forhandlingar. Føresegna gir derimot ikkje høve til å gjere unntak for opplysningar om kva lønn ein medarbeidar faktisk har.

Alternativet personalforvaltning vil kunne gi grunnlag for unntak jamvel i forhandlingar som ikkje direkte rører ved dei økonomiske interessene til organet, til dømes der forhandlingane eller opplysningane gjeld andre arbeidsvilkår enn lønn, slik som arbeidstidsordningar. Vidare vil unntaket kunne femne om opplysningar som gjeld konfliktpå arbeidsplassen. Føresegna kan likevel berre

nyttast for å verne om interessene til forvaltningsorganet, og kan i utgangspunktet ikkje brukast når det berre er andre interesser som blir skadelidande ved innsyn, til dømes interessene til tilsette eller til ei fagforeining som er involvert i ein konflikt.

Kravet som gjeld i alle tilfella om at unntak frå innsyn må vere «påkravd», er eit strengt vilkår, og inneber at det må ligge føre ein nokså konkret fare for at innsyn vil kunne skade dei interessene som føresegna skal verne, og at skaden må vere av eit visst omfang.

Omsynet til ei forsvarleg gjennomføring av økonomi-, lønns- eller personalforvaltninga til organet vil normalt ikkje føre til eit behov for å nekte innsyn i opplysningane over lang tid, til dømes etter at ei forhandling er avslutta. Føresegna vil da i utgangspunktet ikkje lenger gi høve til å gjere unntak for opplysningar som det var grunnlag for å nekte innsyn i medan forhandlingane varte. Det kan likevel tenkjast situasjonar der det framleis vil vere påkravd å gjere unntak for opplysningane, til dømes dersom dei gjeld forhandlingsstrategiar eller andre generelle spørsmål som kan brukast i seinare forhandlingar.

Andre ledd i føresegna gir høve til å gjere unntak frå innsyn for opplysningar om forhandlingar om rammeavtalar med landbruks-, fiskeri- og rein driftsorganisasjonane. Føresegna er gitt for å verne om interessene til det offentlege i slike forhandlingar.

Vilkåret for at unntaket skal kunne brukast, er som i første ledd at det er påkravd å gjere unntak frå innsyn av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av forhandlingane.

Tredje ledd regulerer unntakshøvet for tilbod og protokoll i saker om offentlege innkjøp. Føresegna gir høve til å gjere unntak frå innsyn for tilbod og protokoll etter regelverk gitt i medhald av lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlege innkjøp. Til skilnad frå gjeldande rett er det ikkje presisert kva forskrifter innkjøpssakene må følgje. Forskriftsverket på dette området blir ofte endra, og nye forskrifter kjem til, og det er derfor ikkje formålstenleg å søkje å presisere i lova kva forskrifter som er omfatta. Slik føresegna er utforma no, vil ho omfatte tilbod og protokoll etter alle forskrifter gitt i medhald av lov om offentlege innkjøp slik dei lyder til ei kvar tid.

Unntaket gjeld for det første tilbod, med andre ord dei svara leverandørar gir på ein kunngjord konkurranse, uavhengig av kva konkurranseform

som blir nytta. Vidare gjeld unntaket for protokollar. Innhaldet i protokollen er regulert i forskrift 15. juni 2001 nr. 616 om offentlege innkjøp §§ 8–1 og 15–1, for innkjøp over og under terskelverdiene. Føresegna gir ikkje høve til å gjere unntak frå innsyn for andre dokument enn tilbod og protokollar. For desse gjeld følgjeleg dei andre reglane i lova.

Unntakshøvet er avgrensa i tid og gjeld berre fram til valet av leverandør er gjort. Dette er eit tidlegare tidspunkt enn underteikninga av kontrakten. For partane er det i medhald av dei aktuelle forskriftene etablert ei ordning der tilbydarane får melding om kven av leverandørane som vil få kontrakten, med ei frist for å klage eller komme med innvendingar, sjå til dømes forskrift om offentlege innkjøp §§ 10–3 og 17–3. Ved at unntakshøvet berre gjeld fram til slik melding er sendt til leverandørane, vil jamvel borgarane dra nytte av det same tidsrommet og ha ein sjanse til å kontrollere prosessen og påverke utfallet før kontrakten er skriven.

Protokollen, og særleg tilboda, vil ofte innehalde opplysningar som er underlagde teieplikt etter forvaltningslova § 13 første ledd nr. 2. Desse opplysningane skal det ikkje givast innsyn i, jf. § 13. Før det blir gitt innsyn i tilbod eller protokoll, må forvaltninga derfor skilje ut dei opplysningane som fell inn under teieplikta. Gode grunnar kan tale for at forvaltningsorganet gir tilbydarane høve til å uttale seg om kva opplysningar som bør unntakast. Departementet vil samtidig presisere at forvaltningsorganet ikkje ukritisk kan halde seg til utsegnen frå tilbydarane, men er nøydd til å gjere ei sjølvstendig vurdering av kva opplysningar som fell inn under teieplikta.

Føresegna i *fjerde ledd* gir høve til å nekte innsyn i dokument som er utarbeidde eller mottekne av regjeringa, eit departement eller ein kommune eller fylkeskommune i saker som gjeld deira utøving av eigarskap i selskap. Til dømes kan det omfatte dokument som gjeld organiseringa av selskapet, formål og målsetjingar for verksemda, økonomiske rammer og budsjett eller meir konkrete spørsmål om strategi og produksjonsmetodar.

I høve til statlege selskap gjeld føresegna berre når det er regjeringa eller eit departement som i eigenskap av eigar behandlar saker som gjeld selskapet. Ho omfattar ikkje behandlinga i direktorat eller andre organ skilde frå departementet.

Unntaket kan ikkje brukast når eigarorganet i høve til selskapet opptrer som forvaltningsorgan og ikkje som eigar.

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

Føresegna i første ledd er i hovudsak ei vidareføring av § 6 første ledd nr. 2 bokstav c i gjeldande offentleglov. Andre ledd svarer til § 6 første ledd nr. 5 i gjeldande lov, men unntakshøvet er foreslått innsnevra. Føresegnene i tredje ledd første punktum og andre ledd andre alternativ er ei vidareføring av gjeldande offentleglov § 6 a, medan tredje ledd andre punktum andre alternativ er nytt i høve til gjeldande rett. Paragrafen svarer til forslaget frå offentleglovutvalet, jf. NOU 2003: 30 s. 297 (§§ 25–27) og s. 279 flg. Dei allmenne merknadene til departementet går fram av punkta 12.3.5, 12.3.6 og 12.3.8.

Føresegna i *første ledd* gir høve til å gjere unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd fordi innsyn ville motverke offentlege kontroll- eller regulerings tiltak eller andre pålegg eller forbod, eller føre til fare for at dei ikkje kan gjennomførast. Føresegna omfattar kontroll- eller regulerings tiltak som planlagde forhøgingar, nedsetjingar eller opphevingar av ein skatt eller ei avgift, eller innføring av nye tollreglar eller eksport- eller importforbod.

Eit vilkår for at føresegna kan brukast, er at det dreier seg om offentlege kontroll- eller regulerings tiltak. Kontrolltiltak som blir gjennomførte av private organisasjonar, slik som bedriftskontrollar som blir utførte av organisasjonar i arbeidslivet, fell utanfor.

I motsetning til etter gjeldande lov er unntakshøvet knytt til opplysningar i staden for heile dokument.

Høvet til å unnata opplysningane gjeld berre dersom innsyn vil «motverke» kontrolltiltaket eller «medføre fare for at det ikkje kan gjennomførast». Dette inneber at det må krevjast ein nokolunde klar og direkte fare for at innsyn vil motverke vedkommande tiltak. At innsyn vil svekkje tilliten til styresmaktene eller kontrollinstansane generelt, er ikkje nok. Heller ikkje er det nok at innsyn kan verke forstyrrande eller skape praktiske vanskar for gjennomføringa av tiltaket. Føresegna må tolkast slik at ho berre omfattar situasjonar der innsyn kan føre til konkrete omgåings- eller unnagåingstransaksjonar.

Omsynet til ei effektiv gjennomføring av offentlege kontroll- eller regulerings tiltak vil som hovudregel vere avgrensa i tid, til dømes til etter at eit kontrolltiltak er gjennomført. Etter det er det i utgangspunktet ikkje noko som tilseier at opplysningane bør vere unnatekne frå innsyn.

Omsynet til effektiviteten av kontrolltiltaket må gjere det påkravd å nekte innsyn. Dette er eit strengt vilkår.

Føresegna i *andre ledd* gir høve til å nekte innsyn i visse dokument som gjeld lovbrøt. Det er ikkje noko vilkår at dokumentet gjeld eit straffbart lovbrøt, føresegna omfattar også lovbrøt som berre er undergitt administrative eller tenestelege sanksjonar, til dømes tilbakekalling av løyve og autorisasjonar, avskjed og liknande. Det må dreie seg om brot på formell lov eller forskrift fastsett med heimel i lov. Handlingar som berre strir mot til dømes yrkesetiske reglar eller tenesteinstruksar, er ikkje omfatta av føresegna.

Etter andre ledd *første punktum* er det høve til å gjere unntak frå innsyn for melding, tips eller liknande dokument om lovbrøt. Omgrepet «melding» har eit nokolunde klart innhald i juridisk språkbruk, og vil omfatte opplysning til politiet eller påtalemakta om eit påstått lovbrøt med sikte på etterforsking. «Tips eller liknande dokument om lovbrøt» tek sikte på opplysningar om moglege lovbrøt som blir gitt til forvaltninga, men som det ikkje er naturleg å omtale som ei melding i eigentleg forstand.

Bruk av føresegna krev ikkje at det faktisk er skjedd eit lovbrøt. Dette vil ofte framstå som uklart når det blir levert inn ei melding eller eit tips, som nettopp har til formål å avklare dette.

Første punktum gjeld berre for melding, tips eller liknande dokument som skriv seg frå private. Meldingar og tips frå offentlege organ blir regulerte i *andre punktum*. Med offentlege organ meiner ein her som elles i lova alle verksemdar som er omfatta av verkeområdet til lova, jf. § 4 fjerde ledd.

Unntaket i andre punktum omfattar i tillegg til meldingar og tips alle andre slag dokument som direkte omhandlar og er forfatta som følgje av eit lovbrøt, til dømes for å klargjere, stoppe eller sanksjonere det. Det kan til dømes vere dokument der eit forvaltningsorgan ber om opplysningar eller utgreiingar i samband med eit konkret lovbrøt, eller rapportar om undersøkingar forvaltninga har gjort i høve til eit mogleg lovbrøt. At eit dokument inneheld opplysningar om eit lovbrøt er ikkje i seg sjølve nok til at ein kan gjere unntak etter føresegna. Dokumentet må handle om lovbrøtet.

Etter andre punktum er det berre høve til å nekte innsyn i dokumentet fram til saka er avgjort. Andre punktum er såleis ein regel om utsett innsynsrett. Saka vil vere avgjort når det er teke avgjerd om å reagere med ein eller annan sanksjon som følgje av lovbrøtet, til dømes straff, tvangsmulkt, tilbakekalling av autorisasjon eller løyve eller liknande. Saka vil òg reknast som avgjort når

det er gjort vedtak om førebelse tiltak, slik som suspensjon. Dersom forvaltninga kjem til at det ikkje skal reagerast med sanksjonar, anten fordi det ikkje er gjort noko lovbrøt eller av andre grunnar, vil saka vere avgjort når slik avgjerd er teken. Det kan skape problem for bruken av unntaket at det ikkje alltid blir teke noka formell avgjerd om å avslutte saka. God forvaltningsskikk taler for at forvaltninga sørgjer for å formalisere saka når ho reint faktisk er avslutta. Dersom det går lang tid utan at noko skjer i saka, vil det etter omstenda vere mogleg å sjå saka som avgjort, slik at dokumenta blir gjenstand for innsyn.

Etter føresegna i *tredje ledd* er det høve til å nekte innsyn i opplysningar som kan lette gjennomføringa av lovbrøt m.m. Etter *tredje ledd første punktum* kan det gjerast unntak når dette er påkravd fordi innsyn ville lette gjennomføringa av straffbare handlingar. Det første vilkåret for å bruke føresegna er at det dreier seg om opplysningar av ein slik karakter at dei kan vere nyttige ved gjennomføringa av straffbare handlingar. I tillegg må det vere ein viss risiko for at opplysningane reint faktisk vil bli brukte på denne måten. Det er ikkje noko vilkår for å gjere unntak at personen som ber om innsyn, kan mistenkjast for å ville bruke opplysningane til eit kriminelt formål. Unntaksheimelen må tolkast objektivt, og ikkje på bakgrunn av eigenskapar hos den som krev innsyn.

Føresegna vil omfatte opplysningar om konkrete sikringstiltak, eller detaljert informasjon om vakrutinar, alarmanlegg, system for tilgjengekontroll eller opplysningar om ruter og tider for pengetransportar. På den andre sida vil som hovudregel ikkje generelle og nøytrale opplysningar, til dømes om byggemateriale, storleik, rominndeling osv. gi grunnlag for å gjere unntak frå innsyn, sjølv om det er tenkeleg at informasjonen vil kunne nyttast til planlegging av straffbare handlingar. Når det gjeld detaljerte teikningar av ei bygning og liknande, vil unntakshøvet variere etter kva type bygning det gjeld. Til dømes vil det sjeldan vere grunnlag for å gjere unntak for teikningar av eit vanleg kontorbygg, medan det kan vere høve til å gjere unntak for tilsvarande teikningar av eit bygg som inneheld store verdiar, eller som kan vere særleg utsett for sabotasje eller terrorisme.

Føresegna opnar også for å gjere unntak dersom opplysningane vil gjere merksam på høvet til å gjennomføre ei straffbar handling. Detaljerte opplysningar om våpenlager, tilhaldsstad for sjeldne fugleartar og liknande vil kunne falle inn under føresegna, da det er tenkeleg at slike opplysningar kan oppmode til å gjere innbrøt eller til faunakriminalitet.

Etter tredje ledd *andre punktum første alternativ* er det høve til å unnata opplysningar når unntak er påkravd fordi innsyn ville utsetje enkeltpersonar for fare. Føresegna gir forvaltninga høve til å verne om kjeldene sine dersom vedkommande vil kunne bli utsett for represaliar eller fare dersom identiteten hans eller hennar vart kjend. Føresegna overlappar til ein viss grad regelen i andre ledd, men vernar ikkje berre om den som direkte har gitt opplysningar til forvaltninga. Dersom opplysningane har gått gjennom fleire ledd, vil dei alle kunne nyte vern etter føresegna.

Føresegna gjeld ikkje berre i kjeldeverntilfella. Dersom ein person utan å ha gitt opplysningar har stilt seg på ein slik måte at han vil kunne bli utsett for represaliar frå eit kriminelt miljø, vil det òg vere høve til å unnata opplysningar om dette. Vidare vil ein til dømes kunne unnata opplysningar om at ein person motarbeider regimet i ein diktaturstat. Føresegna kan nyttast både når personen som skal vernast er i Noreg og i utlandet.

Etter tredje ledd *andre punktum andre alternativ* er det høve til å gjere unntak når det er påkravd fordi innsyn ville lette gjennomføringa av handlingar som kan skade delar av miljøet som er særleg utsette, eller som er trua av utrydding.

Føresegna vil delvis overlappe føresegna i første punktum. Likevel er det ein del miljøskadelege handlingar som ikkje er straffbare, slik at opplysningar som vil lette gjennomføringa av slike handlingar ikkje kan bli unnatekte etter første punktum. Til dømes er det berre når ein art er freda at det vil vere straffbart å skade eller true arten. Fordi ikkje alle trua eller sårbare artar er freda, er det andre punktum andre alternativ som må brukast for å gjere unntak for opplysningar om til dømes leveplass eller liknande.

Til § 25 Unntak for tilsetjingssaker m.m.

Føresegnene i første og andre ledd er ei vidareføring av gjeldande offentleglov § 6 første ledd nr. 4, medan tredje ledd er nytt i høve til gjeldande rett. Føresegna svarer til forslaget frå lovutvalet, jf. NOU 2003: 30 s. 297 (§ 28). Dei allmenne merkna-dene går fram av proposisjonen punkt 10.4.

Første ledd gjer unntak frå innsynsretten for dokument i saker om tilsetjing eller forfremming i offentlig teneste. Det gjeld eigne reglar om partsinnsyn i tilsetjingssaker som gir søkjarar til ei stilling rett til å få opplysningar om seg sjølv og andre søkjarar.

Unntaket i første ledd gjeld berre dokument i saker om tilsetjing eller forfremjing. Siktemålet

med saka må såleis vere å treffe ei avgjerd om ein eller fleire personar skal tilsetjast eller forfremjast. Tilsetjing i alle typar offentlege stillingar er omfatta, også mellombelse stillingar. Det er eit krav at det dreier seg om ei stilling, og ikkje til dømes tildeling av stipend utan tilsetjing eller enkeltstående oppdrag.

Dokument i andre personalsaker, slik som saker om permisjon, oppseiing eller avskjed, kan det ikkje nektast innsyn i med heimel i føresegna. Opplysningar i andre personalsaker kan derimot komme inn under andre unntaksføresegner, til dømes § 13 om teieplikt og § 23 første ledd om lønns- og personalforvaltning.

Unntaket gjeld i utgangspunktet alle dokumenta i saka, bortsett frå søkjarlista, sjå nedanfor. I ei tilsetjingssak vil det såleis vere høve til å gjere unntak frå innsyn for søknaden, referat frå intervjuet, vurderingar av søkjarane, innstillinga og arbeidsavtalen.

Dokumentet må gjelde ei konkret sak om tilsetjing eller forfremjing. Dette inneber at til dømes generelle retningslinjer om korleis ein går fram i slike saker, ikkje fell inn under unntaket.

Føresegna gir heller ikkje høve til å nekte innsyn i dokument om førebuing eller oppfølging av ei sak om tilsetjing eller forfremjing, til dømes eit dokument om oppretting av ein stillingsheimel eller eit budsjettokument som inneheld opplysningar om ei tilsetjing.

Det er ikkje noko vilkår etter føresegna at innsyn vil kunne skade tilsetjingsprosessen. På den andre sida stiller føresegna heller ikkje opp noko forbod mot å gi innsyn. Forvaltningsorganet må vurdere om det bør gi innsyn i dokumenta etter den allmenne regelen om meirinnsyn i § 11, med mindre opplysningane er underlagde teieplikt.

Etter *andre ledd første punktum* gjeld ikkje unntaket i første ledd for søkjarlister. Søkjarlista skal etter andre ledd *andre punktum* setjast opp snarast etter at søknadsfristen er gått ut, og skal i tillegg til namna til søkjarane innehalde opplysningar om alder, stilling eller yrkestittel og bustad- eller arbeidskommune.

Forvaltningsorganet har plikt til å sørgje for at søkjarlista er tilgjengeleg sjølv om det bruker eit privat konsulentfirma ved tilsetjinga. Forvaltningsorganet blir heller ikkje fritteke frå plikta til å setje opp søkjarliste ved å utlevere opplysningane på annan måte, til dømes ved å gi munnleg informasjon eller delvis innsyn i søknadene.

Søkjarlista skal setjast opp «snarast» etter at søknadsfristen er gått ut. Søkjarlista bør normalt vere sett opp innan 2–3 dagar etter at søknadsfristen er gått ut. Særlege omstende, til dømes at det

er svært mange søkjarar eller at det kjem inn søknader etter fristen, kan likevel føre til at organet må få nokre fleire dagar til å utarbeide søkjarlista. Søkjarlista blir offentlig så snart ho er utarbeidd, jf. § 4 andre ledd.

Søkjarlista skal i utgangspunktet innehalde namnet på alle dei søkjarane som ikkje har trekt søknaden sin før lista blir offentliggjord første gong. Etter andre ledd *tredje punktum* kan opplysningar om ein søkjar likevel bli unnatekne frå innsyn dersom søkjaren sjølv oppmodar om det. Føresegna gir forvaltninga høve, men ikkje noka plikt, til å unnata desse opplysningane frå innsyn. Forvaltninga vil også i desse tilfella ha plikt til å vurdere meirinnsyn på vanleg måte. Vurderinga må skje konkret og i høve til kvar enkelt søkjar og dei grunnar dei gir for ikkje å bli førte opp på den offentlege søkjarlista. I vurderinga må det leggjast vekt både på den interessa ålmenta har i innsyn i saka, rekrutteringsomsyn og personvernomsyn. Ved vurderinga av om ei slik oppmoding skal bli teken til følgje, skal det leggjast vekt på om det knyter seg særleg offentlig interesse til stillinga. Dette inneber at det som hovudregel skal særlege grunnar til for at ei oppmoding om ikkje å bli ført opp på den offentlege søkjarlista kan bli tatt til følgje når det gjeld leiande stillingar. Dette inneber ikkje at det aldri bør vere høve til å ta oppmodinga til følgje i slike tilfelle, men at forvaltningsorganet konkret må vurdere kvar søkjar, og at kontrollomsynet normalt vil vege tungt ved denne typen tilsetjingar. At det skal særlege grunnar til for å ta ei oppmoding om ikkje å bli ført opp på søkjarlista til følgje, inneber at det generelle ubehaget ein søkjar vil kunne oppleve ved at det blir kjent at han har søkt ei stilling, ikkje vil vere nok. For at ei slik oppmoding skal kunne takast til følgje, må det liggje føre spesielle omstende og påvisast at innsyn vil kunne føre til meir konkrete skadar eller ulemper. Til dømes vil det kunne vere grunnlag for å gjere unntak for ein søkjar som er sjølvstendig næringsdrivande, og som risikerer redusert kundetilgang dersom det blir kjent at det er fare for at vedkommande kan komme til å leggje ned verksemda. Også for leiarar i offentlig verksemd kan det vere grunnlag for å ta til følgje ei oppmoding om ikkje å bli ført opp på den offentlege søkjarlista. Til dømes kan det i verksemdar under omstilling eller omorganisering skape ekstra uro om det blir kjent at ein av leiarane har søkt ei ny stilling.

Blant dei stillingane det knyter seg stor offentlig interesse til, og der terskelen for å få gjennomslag for ei oppmoding om ikkje å bli ført opp på søkjarlista vil vere høg, kan ein til dømes nemne stilling som departementsråd, direktør eller leiar

for statlege direktorat eller uavhengige organ, fylkesmann eller rådmann i kommunane.

I høve til slike stillingar der det knyter seg særleg offentlig interesse til å få vite kven som har søkt, bør det i utlysinga gjerast merksam på at opplysningar om søkjaren kan bli offentleggjorde sjølv om søkjaren har oppmoda om ikkje å bli ført opp på søkjarlista. Dersom oppmodinga ikkje blir teken til følgje, skal søkjaren varslast om det. Ein søkjar som har oppmoda om ikkje å bli ført opp på søkjarlista, men som ikkje får oppmodinga teken til følgje, vil ha høve til å trekkje søknaden fram til søkjarlista er offentleggjord første gong.

Det følgjer av andre ledd *fjerde punktum* at det alltid skal gå fram av søkjarlista kor mange søkjarar det har vore til stillinga og kva kjønn dei har.

Tredje ledd i føresegna slår fast at unntaket for tilsetjingssaker i første ledd ikkje gjeld nominasjonsvedtak og avstemming ved utnemning av biskop. Regelen har ingen parallell i gjeldande offentliglov, og byggjer på forslaget frå utvalet.

Framgangsmåten ved bispeutnemningar skil seg frå andre tilsetjingsprosessar i det offentlege. Føresegna i tredje ledd klargjer at det gjeld tilsvarende reglar om innsyn ved slike utnemningar som i andre tilsetjingssaker. Dette inneber at det ikkje vil kunne gjerast unntak frå innsyn for opplysningar om kandidaten som gjeld namn, alder, stilling eller yrkestittel og bustad- eller arbeidskommune som går fram av nominasjonsvedtak eller avstemmingsprotokoll.

Grunngivingar og vurderingar av dei enkelte kandidatane vil det vere høve til å unnata etter regelen i første ledd. Rangeringa av desse og avstemmingsresultatet vil derimot vere offentlege. Røyster eller utsegner frå enkeltpersonar kan ein òg nekte å gi innsyn i. Etter forskriftene som regulerer bispeutnemningar, har biskopar, prostar, prestar, professorar, rektorar, kantorar, diakonar og kateketar røysterett. Det er resultatet av avstemminga for kvar kategori av personar med røysterett som skal gjerast kjent, men ikkje dei enkelte røystene.

Til § 26 Unntak for eksamenssvar og karakterar m.m.

Føresegna første ledd første punktum er ei vidareføring av gjeldande lov § 6 første ledd nr. 6. Første ledd andre og tredje punktum og andre ledd er nye i høve til gjeldande lov. Føresegna i tredje ledd er ei vidareføring av gjeldande lov § 6 første ledd nr. 8 og 9. Bortsett frå første ledd tredje punktum byggjer forslaget på forslaga frå utvalet, sjå NOU 2003: 30 s. 298 (§§ 29 og 30) og s. 283. Departementet

sine allmenne merknader går fram av punkt 12.3.9–12.3.11.

Første ledd første punktum gir høve til å nekte innsyn i svar til eksamen eller liknande prøve og innleverte utkast til konkurranse eller liknande. Under omgrepet utkast til konkurranse eller liknande høyrer til dømes arkitektkonkurransar.

Første ledd *andre punktum* er ny i høve til gjeldande lov og gir høve til å gjere unntak frå innsyn for eksamensoppgåver eller liknande prøver, til dømes prøve for å få fagbrev, og konkurranseoppgåver eller liknande, inntil vedkommande eksamen eller prøve er gjennomført eller konkurransen lyst ut. Eksamen og liknande prøve omfattar både den oppgåva som blir gitt det aktuelle semesteret, og utkast til oppgåver, medrekna oppgåver som er ferdige, men som ikkje blir gitt det aktuelle semesteret for mogleg bruk på eit seinare tidspunkt. Også for konkurranseoppgåver og liknande omfattar unntaket utkast og ferdige oppgåver som ikkje blir lyst ut.

Første ledd *tredje punktum* er ny i høve til gjeldande lov. Føresegna gjer unntak frå innsyn for karakterar og vitnemål i grunnskolen, den vidaregåande skolen og frå utdanning på høgare nivå. Unntaket omfattar i tillegg til sjølve karakterane dei vurderingar som er gjorde av eleven eller kandidaten. Karakterar og vitnemål frå grunnskolen og vidaregåande opplæring er etter gjeldande rett omfatta av teieplikt etter forvaltningslova § 13 første ledd nr. 1, men fordi det er ei viss usikkerheit rundt spørsmålet meiner departementet at det vil vere føremålstenleg å slå fast i føresegna her at det er høve til å gjere unntak for slike karakterar. For karakterar og vitnemål frå utdanning på eit høgare nivå enn vidaregåande opplæring er utgangspunktet etter gjeldande rett at desse ikkje er underlagde teieplikt. Departementet meiner at karakterar frå utdanning på eit høgare nivå enn vidaregåande opplæring bør stå i same stilling som karakterar frå grunnskolen og frå vidaregåande opplæring. Slike opplysningar blir av mange oppfatta som sensitive, og personvernomsyn tilseier at dei ikkje bør vere allment tilgjengelege.

Føresegna i *andre ledd* har ingen parallell i gjeldande lov. Opplysningar om kven som er foreslått eller vurdert til ein pris, kan i nokre tilfelle vere underlagde teieplikt.

Etter andre ledd *første punktum* kan det gjerast unntak frå innsyn for opplysningar om kven som skal få ein pris, eit heidersteikn eller liknande til tildelinga har funne stad. Formålet med føresegna er å sikre det elementet av overrasking som er meint å liggje i ei slik tildeling.

Etter andre ledd *andre punktum* er det høve til å gjere unntak frå innsyn for opplysningar om kven som har vore vurdert for ein pris eller liknande også etter at utdelinga har funne stad. Formålet med denne føresegna er å verne dei kandidatane som ikkje nådde opp eller vart funne verdige til å motta ein slik pris eller liknande mot at desse opplysningane blir gjorde offentlege. Unntaket omfattar òg dei opplysningar og vurderingar som forvaltninga har motteke eller utarbeidde om personen, med mindre dei er vortne kjende gjennom grunngevinga for prisutdelinga.

Føresegna i *tredje ledd* er ei vidareføring av gjeldande lov § 6 første ledd nr. 8 og 9. Heller ikkje utvalet gjorde forslag om endringar i føresegna.

Personregister omfattar register, lister m.m. der personbilete er lagra systematisk slik at bilete av enkeltpersonar kan finnast att. Typiske eksempel er passregister og førarkortregister.

Til § 27 Forskriftsheimel

Paragrafen gir heimel for Kongen til å fastsetje forskrifter om at organet heilt kan nekte innsyn i eit nærmare avgrensa saksområde, dvs. alle dokument og journalinnførslar på området. Vilåret er at det følgjer av andre føresegner at det likevel kan eller skal gjerast unntak for det alt vesentlege av dokumenta på det aktuelle området. Paragrafen gir også heimel for å nekte innsyn i dokument som er avleverte til arkivdepot når dette er nødvendig av arkivtekniske omsyn. Første ledd svarer til § 11 andre ledd i gjeldande lov, medan andre ledd om arkivdepot er nytt. Lovutkastet frå offentleglovutvalet inneheldt ingen tilsvarende forskriftsheimel, men det var frå utvalet si side ein føresetnad at det også under den nye lova skulle kunne givast unntaksforskrifter, jf. NOU 2003: 30 s. 49–50 og 210.

Etter *første ledd* kan Kongen fastsetje forskrifter om at det heilt kan nektast innsyn i eit saksområde når det etter andre unntaksføresegner likevel er heimel for å gjere unntak frå innsyn for det alt vesentlege av dokumenta. I så fall kan det altså gjerast unntak for alle dokument og dei tilhøyrande journalinnførslane på området. I *andre punktum* blir det slått fast at slike forskrifter berre kan givast når særleg tungtvegande grunnar taler for det. Dette er strenge vilkår. For det første er det eit krav at det skal eller kan gjerast unntak for det alt vesentlege av dokumenta på det aktuelle saksområde. Det er ikkje nok at det er unntaksheimel for dei fleste eller langt på veg dei fleste dokumenta, f.eks. 60 til 70 prosent. Det alt vesentlege må tolkast som tilnærma alle, det vil seie minst om lag 90 prosent. Det må likevel takast omsyn også til kvali-

tative kriterium. Det avgjerande vil derfor vere i kva grad det kan eller skal gjerast unntak for dei delane av dokumenta som inneheld operative saksopplysningar. Dei fleste unntaksheimlane i lovforlaget gir berre høve til å gjere unntak for opplysningar, ikkje for heile dokument. Der det skal eller kan gjerast unntak for opplysningar, vil det avgjerande på same måten vere ei totalvurdering av kor mykje av dokumenta som blir igjen.

At det kan eller skal gjerast unntak for det alt vesentlege av dokumenta på det aktuelle saksområdet, er likevel ikkje eit tilstrekkeleg vilkår for å gi unntaksforskrifter. Det er også eit krav at særlege tungtvegande grunnar taler for det. Her må det leggast vekt på kor arbeidskrevjande det vil vere å vurdere innsyn i kvart enkelt tilfelle på det aktuelle området, men også på i kva grad det er omsyn som taler for at ålmenta bør ha innsyn i dei gjenstående opplysningane og dokumenta på området.

Unntaksføresegnene i gjeldande forskrift 14. februar 1986 nr. 351 til offentleglova punkt V og VI er gitt med heimel i den tilsvarende forskriftsheimelen i § 11 andre ledd i gjeldande lov. I samband med at det skal givast forskrifter til den nye lova, vil det bli vurdert i kva grad desse føresegnene skal vidareførast eller justerast.

Andre ledd gir høve for Kongen til å fastsetje forskrift om at det kan gjerast unntak for dokument som er avleverte til arkivdepot når det er nødvendig av arkivtekniske omsyn. Bakgrunnen for denne forskriftsheimelen er for det første at den nye lova etter forslaget også vil gjelde for dokument som er eldre enn tidspunktet da den første offentleglova tok til å gjelde. Dermed vil innsynsretten også komme til å omfatte gamle originaldokument som kan vere i så dårleg stand at dei ikkje kan lånast ut eller kopierast utan at dei over tid vil bli påførte slitasje eller skade. Heimelen vil for det andre kunne brukast i tilfelle der arkivdepotet har fått avlevert større mengder dokument som ikkje er ordna og katalogiserte på ein slik måte at det lèt seg gjere for arkivdepotet utan svært mykje arbeid å skilje ut teiepliktige eller graderte opplysningar.

Til kapittel 4 Saksbehandling og klage

Til § 28 Innsynskravet

Føresegna regulerer korleis eit krav om innsyn må utformast. Føresegna utfyller og presiserer gjeldande rett og inneber ei viss oppmjuking av identifikasjonskravet i gjeldande lov § 2 andre ledd første punktum. Føresegna svarer med eitt unntak til forslaget frå offentleglovutvalet, sjå NOU 2003: 30 s. 298 (§ 31) og s. 283–284. Dei allmenne merkna-dene til departementet går fram av punkt 12.4.1.

Etter *første ledd* kan innsyn krevjast skriftleg eller munnleg. Dette er ei lovfesting av kva som alt er gjeldande rett.

Andre ledd første punktum fastset i kva grad saka eller dokumentet det blir kravd innsyn i, må identifiserast i innsynskravet. Utgangspunktet er framleis at den som ønskjer innsyn, må vise til ei bestemt sak. Det vil òg vere tilstrekkeleg å vise til eit bestemt dokument. Den som krev innsyn, må ikkje identifisere saka ved å vise til saks- eller dokumentnummer, men må gi ein karakteristikk av saka eller dokumentet som gjer at forvaltninga kan klare å finne fram til dei.

Føresegna mjukar opp identifikasjonskravet ved at det i rimeleg utstrekning kan krevjast innsyn i saker av ein bestemt art, til dømes alle saker om utsleppsløyve etter forureiningslova eller liknande. Dette kan vere nyttig for dei som ønskjer å setje seg inn i forvaltningspraksis på eit område. Skrankane som ligg i at slikt innsyn berre kan krevjast i rimeleg utstrekning, tek sikte på den arbeidsbyrda forvaltningsorganet blir påført når det skal behandle kravet. Dersom organet ikkje har teknologiske verktøy for å finne fram til sakene, men må gjere det manuelt, vil det ikkje vere høve til å krevje innsyn i saker av ein bestemt art hos vedkommande organ, fordi dette vil innebere at organet blir påført ei urimeleg arbeidsbyrde.

I andre ledd *andre punktum* er det presisert at identifikasjonskravet ikkje gjeld når det blir kravd innsyn i journal eller liknande register.

Til § 29 Kva organ som skal avgjere innsynskravet mv.

Føresegna regulerer kva organ som skal behandle innsynskravet, og stiller krav til saksbehandlinga og saksbehandlingstida. Første ledd første punktum er ny i høve til gjeldande lov, men inneber inga realitetsendring. Første ledd andre punktum er ei vidareføring av gjeldande rett. Føresegnene i første ledd svarer til forslaget frå utvalet, jf. NOU 2003: 30 s. 298 (§ 32) på s. 284. Andre ledd er nytt både i høve til gjeldande rett og forslaget frå utvalet. Føresegna er omtalt i proposisjonen 12.4.2–12.4.4.

Etter *første ledd første punktum* skal eit organ som mottek eit krav om innsyn, gjere ei konkret og sjølvstendig vurdering av kravet. Dette inneber at organet på sjølvstendig grunnlag må avgjere om det skal eller kan nektast innsyn i dokumentet. Dette gjeld både når organet sjølv har utarbeidd dokumentet, og når det er motteke utanfrå. Organet er ikkje bunde av standpunktet til avsenderorganet, men må eventuelt overprøve standpunktet

til avsenderorganet om at det ikkje skal givast innsyn i dokumentet. Vurderinga må gjerast konkret i høve til det aktuelle dokumentet på tidspunktet for avgjerda av innsynskravet, jf. særleg plikta til å vurdere meirinnsyn etter § 11.

Første ledd *andre punktum* slår fast at kravet skal avgjerast utan ugrunna opphald. Dette vil seie så snart som praktisk mogleg. Dei fleste innsynskrav er såpass enkle at dei bør avgjerast same dag som dei er mottekne. Dersom det må gjerast undersøkingar, kravet reiser vanskelege spørsmål, eller det er arbeidskrevjande fordi det gjeld ei stor mengde dokument, kan organet bruke meir tid, men jamvel i slike tilfelle må organet behandle kravet så snart det er praktisk mogleg.

Etter *andre ledd* kan Kongen i forskrift gi reglar om kva organ som på ulike saksområde skal avgjere innsynskrav. Paragrafen gir høve til å gjere unntak frå regelen i første ledd, f.eks. for graderte dokument.

Til § 30 Korleis organet skal gi innsyn

Paragrafen regulerer korleis organet skal gi innsyn i dokumentet, og erstattar gjeldande lov § 8 med visse endringar. Føresegna byggjer delvis på forslaget frå offentleglovutvalet i § 34, sjå NOU 2003: 30 s. 298 og s. 285. Andre ledd og delar av første ledd gjennomfører artikkel 4 nr. 3 andre punktum og artikkel 5 nr. 1 i direktiv 2003/98/EF om vidarebruk av informasjon frå den offentlege sektoren og byggjer på forslag frå fleirtalet i den interdepartementale arbeidsgruppa som utgreidde korleis direktivet burde gjennomførast og ytterlegare tiltak for å leggje til rette for vidarebruk, sjå § X3 i rapporten «Fra bruk til gjenbruk» s. 100 og s. 87–88. Departementet sine allmenne merknader går fram av pkt. 12.4.5.

Etter *første ledd første punktum* er det opp til organet å bestemme ut frå omsynet til forsvarleg saksbehandling korleis dokumentet skal gjerast kjent. Føresegna svarer til gjeldande offentleglov § 8 første ledd. Etter første ledd *andre punktum* har den som har bedt om innsyn, likevel som hovudregel krav på papirkopi eller elektronisk kopi av dokumentet. Føresegna utvidar retten til å krevje kopi i høve til gjeldande rett. Dersom det er praktisk mogleg å gi kopi, har den som krev innsyn krav på å få kopiar utan avgrensingar med omsyn til omfang. Om høvet til å ta betalt for kopiar viser ein til merknadene til § 8. Elektronisk kopi omfattar både at dokumentet blir sendt på e-post, og at det blir kopiert til diskett eller eit anna medium.

Det følgjer av første ledd *tredje punktum* at når innsynskravet er fremja overfor ei verksemd som er omfatta av direktiv 2003/98/EF, og overfor andre verksemder der Kongen har fastsett det i forskrift, gjeld retten til kopi alle eksisterande format og språkversjonar. Med format blir det sikta til forskjellige fil- eller tekstformat. Språkversjon siktar ikkje berre til offisielle norske skriftspråk, men også utanlandske språk. Denne føresegna gjennomfører artikkel 5 nr. 1 i direktiv 2003/98/EF.

Etter første ledd *fjerde punktum* har ikkje organet plikt til å gi kopi når innsynskravet gjeld format eller versjon av dokument som er allment tilgjengelege. Ein vil dermed ikkje ha krav på kopi av format eller versjon av dokument som er i vanleg sal eller tilgjengelege på bibliotek, f.eks. offentlege utgreiingar, stortingsdokument eller liknande. Dersom dokumentet eksisterer i elektronisk format, og det berre er allment tilgjengeleg i papirformat, vil ein likevel ha krav på elektronisk kopi. Det same gjeld der dokumentet berre er allment tilgjengeleg i andre språkversjonar enn den etterspurde.

Etter første ledd *femte punktum* kan Kongen gi forskrift om at retten til elektronisk kopi ikkje skal gjelde for dokument som ein tredjeperson har immaterielle rettar til, og for dokument der det er påkravd av arkivtekniske omsyn. Bakgrunnen for at det kan gjerast unntak frå retten til elektronisk kopi for dokument som ein tredjeperson har immaterielle rettar til, er at ein del slike dokument kan utnyttast kommersielt, og at det vil vere mykje lettare dersom ein får tilgang til ein elektronisk kopi. Ein viser elles til merknadene til § 10 tredje ledd andre punktum. Når lova skal gjelde også for dokument som er eldre enn frå 1. juli 1971, vil innsynsretten også gjelde for ein del dokument som er i ein slik stand at dei kan bli skadde eller øydelagde ved kopiering. For å ivareta dette kan det fastsettast forskrift som gjer unntak frå retten til kopi for slike dokument.

Andre ledd gjennomfører direktiv 2003/98/EF artikkel 4 nr. 3 andre punktum. Føresegna har derfor eit anna verkeområde enn dei andre paragrafane i lova ved at ho gjeld for verksemder som er omfatta av direktivet dersom ikkje Kongen fastset noko anna i forskrift, jf. andre ledd *tredje punktum* og merknadene til § 6.

Etter andre ledd *første punktum* skal organet når det gir innsyn i informasjon som det knyt seg immaterielle rettar til, opplyse om kven som er innehavar av rettane eller kva for lisenshavar organet har fått informasjonen frå. Dette gjeld berre i den grad organet faktisk har kjennskap til kven som er innehavar av rettane eller lisenshavar. Føresegna inneber altså ikkje at organet har noka plikt

til å undersøkje dette. Etter første ledd *andre punktum* er det ikkje nødvendig å gi opplysningar om kven som er innehavar av rettane eller lisenshavar når det står fram som openbert unødvendig. Dette vil vere tilfellet dersom dette går klart fram av informasjonen sjølv eller i tilfelle der det er heilt på det reine at det ikkje vil vere aktuelt å bruke informasjonen i strid med rettane, f.eks. dersom det blir gitt innsyn i søknader og liknande skriv frå privatpersonar til forvaltninga.

Til § 31 Avslag og grunngeving

Føresegna gir reglar om utforminga av avslag og krav til grunngeving av avslag. Reglane avløyser § 9 andre ledd i gjeldande lov, med nokre endringar, og byggjer på forslag frå offentleglovutvalet, jf. NOU 2003: 30 s. 298 (§ 36) og s. 286–287. Føresegna er omtalt i proposisjonen punkt 12.4.6.

Første ledd første punktum slår fast at avslag på krav om innsyn skal vere skriftleg. Føresegna er ny i høve til gjeldande lov, som ikkje har noko krav om at avslag må vere skriftlege.

Etter første ledd *andre punktum* skal avslaget alltid vise til den føresegna som gir grunnlag for avslaget, og presisere kva ledd, bokstav eller nummer som er brukte. Avslaget skal såleis innehalde ei heilt presis heimelstilvising. Det er ikkje nok berre å vise til ein paragraf.

I første ledd *tredje punktum* blir det presisert at dersom det er § 13 om teieplikt som er grunnlaget for avslaget, må organet også vise til den føresegna som pålegg teieplikt. Av *fjerde punktum* følgjer det tilsvarande at når avslaget byggjer på forskrift, må det visast til riktig punkt i forskrifta.

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

Andre ledd i føresegna er nytt i høve til gjeldande lov. Etter andre ledd *første punktum* kan den som har fått avslag, innan tre veker frå avslaget vart motteke krevje ei nærmare grunngeving for avslaget. Organet pliktar da å gi ei meir utfyllande grunngeving der det må nemne dei hovudomsyn som har vore avgjerande for avslaget, jf. forvaltningslova § 25 tredje ledd første punktum. Føresegna krev ikkje at organet gir ei uttømmende eller omfattande grunngeving. Grunngevingsplikta etter andre ledd blir òg avgrensa av at organet ikkje kan vere forplikta til å røpe opplysningar som er unna tekne frå innsyn. Det følgjer av andre ledd *andre punktum* at organet skal gi slik utfyllande grunngeving skiftleg og snarast råd, og i alle tilfelle seinast innan ti vyrkedagar etter at kravet vart motteke.

Til § 32 Klage

Føresegna slår fast retten til å klage over avslag på innsyn og gir nærmare reglar for gjennomføringa av klageretten. Første og tredje ledd er i hovudsak ei vidareføring av gjeldande rett. Andre ledd, som slår fast at den som ikkje har fått svar på ei oppmoding om innsyn innan fem dagar, kan sjå dette som eit avslag som kan påklagast, og fjerde ledd om at vedtaket til klageinstansen er særleg tvangsgrunnlag etter tvangsfullføringslova kapittel 13 overfor kommunar, fylkeskommunar og sjølvstendige rettssubjekt, er nye i høve til gjeldande rett. Desse to føresegnene går òg lenger enn forslaget frå utvalet. Første ledd er noko endra i høve til forslaget frå utvalet. Forslaga frå offentleglovutvalet går fram av NOU 2003: 30 s. 299 (§ 37), s. 287–289 og s. 302 (§ 37) (mindretalsforslag). Dei allmenne merkna-dene til departementet går fram av punkt 12.4.7 ovanfor.

Etter *første ledd* er det høve til å påklage «avgjerd etter denne lova». Dette gjeld i første rekkje avslag på krav om innsyn og avvising av slike krav, til dømes fordi det ikkje er presist nok. Dersom kravet blir avvist fordi verksemda hevdar at ho ikkje fell inn under verkeområdet til lova, vil dette òg kunne påklagast. Klageinstansen vil i desse tilfella ha kompetanse til å slå fast med bindande verknad at eit organ eller eit sjølvstendig rettssubjekt er omfatta av verkeområdet. Det vil òg vere høve til å klage over avslag på krav om kopi eller utskrift og på krav om kopiar og utskrifter. Avslag på krav om innsyn i journalen kan påklagast, også i dei tilfella der avslaget er grunna i at organet ikkje fører journal eller at journalføringa er mangelfull. Lova gir ikkje nokon generell rett til å klage over brot på reglane om journalføring uavhengig av om det er gitt avslag på krav om innsyn i journalen. Det går fram direkte av *første ledd andre punktum* at ei avgjerd om å gi innsyn ikkje kan påklagast.

Klageinstansen kan prøve alle sider av saka, både dei juridiske vurderingane, til dømes av om dokumentet er omfatta av ei unntaksføresegn, og vurderinga av om det skal givast meirinnsyn.

I forslaget frå utvalet vart det presisert at klageretten tilkjem den avgjerda direkte gjeld, eller andre med rettslig klageinteresse. Departementet har valt å formulere føresegna noko annleis, ved at det berre går fram av lovteksten at «avgjerd [...] kan påklagast». Gjennom tilvisinga til reglane i forvaltningslova kapittel VI vil klageretten likevel tilkomme både den avgjerda direkte gjeld, og andre med rettsleg klageinteresse, jf. fvl. § 28. Dette inneber at ikkje berre den som har fått avslag på eit

krav om innsyn kan klage, men også andre som har ei rettsleg interesse i avgjerda, til dømes preseorganisasjonar. Dette er ei utviding av klageretten i høve til gjeldande rett.

Første ledd første punktum slår fast at det skal klagast til det organet som er nærmast overordna det organet som har fatta vedtaket. Etter første ledd *tredje punktum* er fylkesmannen klageinstans for vedtak i kommunalt eller fylkeskommunalt organ. Første ledd *fjerde punktum* gir Kongen kompetanse til å gi forskrift om kva organ som skal vere klageinstans for avgjerder fatta av statlege organ. Dette vil vere aktuelt i dei tilfella der det er uklart kva organ som er overordna til dømes eit frittstående direktorat eller tilsyn. Kongen kan etter første ledd *femte punktum* også gi forskrift om kva organ som skal vere klageinstans for avgjerder av sjølvstendige rettssubjekt som er omfatta av lova etter § 2 første ledd bokstav b til d. Slike rettssubjekt vil ikkje ha noko overordna organ i vanleg forstand, og det kan derfor vere nødvendig å gi reglar som klargjer kva organ som skal vere klageinstans. Første ledd *sjette punktum* slår fast at når det blir klaga over ei avgjerd fatta av eit departement, skal departementet opplyse om at retten til å klage til Sivilombodsmannen ikkje gjeld for avgjerder av Kongen i statsråd.

Føresegna i *andre ledd første punktum* slår fast at dersom eit krav om innsyn ikkje er avgjort innan fem verkedagar etter at organet mottok kravet, er dette å rekne som eit avslag som kan påklagast etter første ledd. Etter andre ledd *andre punktum* gjeld dette ikkje når det er Kongen i statsråd som er klageinstans, det vil seie ved krav om innsyn hos departementa. Etter andre ledd *tredje punktum* gjeld regelen heller ikkje når spørsmål om å oppheve teieplikt er lagt fram for den opplysningane gjeld, jf. § 13 tredje ledd, eller i dei tilfella der spørsmål om nedgradering må leggjast fram for eit anna organ. I begge desse tilfella vil forvaltninga ofte trenge meir enn fem dagar til å avgjere innsynskravet, utan at det bør gi den som har bedt om innsyn, rett til å klage.

Etter føresegna *tredje ledd første punktum* skal klaga førebuast og avgjerast utan ugrunna opphald. Ordlyden er tilpassa formuleringa i forvaltningslova § 11 a første ledd for å få fram at også saksførebuinga skal gjerast raskt. Behandlinga av ei klagesak vil ta noko lengre tid enn behandlinga i førsteinstansen. Grunnen til det er blant anna at førsteinstansen må vurdere saka på nytt, og at ein stiller strengare krav til grunngiving av avgjerda i klagesaker. Ofte vil òg klagesakene vere noko meir kompliserte enn den typiske førsteinstanssaka.

Tredje ledd *andre punktum* slår fast at reglane i forvaltningslova (fvL.) kapittel VI gjeld så langt dei passar. Tilvisinga gjeld blant anna klagefristen, jf. fvL. §§ 29 til 31, krav til form og innhald på klagen, jf. fvL. § 32 og reglane om saksførebuinga i klagesak, jf. fvL. § 33.

Det følgjer av fvL. § 34 andre ledd første punktum at klageinstansen kan prøve alle sider av saka og ta omsyn til nye omstende. Dette gjeld også der Kongen i statsråd er klageinstans. Dette er ei endring i høve til gjeldande rett.

Tilvisinga til forvaltningslova omfattar òg føresegna i fvL. § 36 om rett til dekning av sakskostnader som har vore nødvendige for å få endra vedtaket. FvL. § 36 fjerde ledd inneber at forvaltninga har plikt til å gjere parten oppmerksom på retten til å krevje dekning av sakskostnader.

Fjerde ledd gir reglar om tvangsgjennomføring av vedtaket til klageinstansen overfor kommunar og fylkeskommunar og sjølvstendige rettssubjekt som er omfatta av lova etter § 2 første ledd bokstavane b til d. Føresegna svarer til miljøinformasjonslova § 19 sjettedde. Føresegna slår fast at vedtaket til klageinstansen vil vere særleg tvangsgrunnlag etter tvangsfullføringslova kapittel 13 overfor kommunar og fylkeskommunar og sjølvstendige rettssubjekt. Dersom eit slikt organ nektar å følgje vedtaket frå klageinstansen om å gi innsyn, vil den som har kravd innsyn, kunne få kravet tvangsfullført. Utan denne regelen ville den som kravd innsyn, ikkje kunne setje i verk tvangsfullføring av innsynskravet på grunnlag av vedtaket frå klageinstansen, men måtte først ha gått til domstolane for å få dom for kravet.

Til kapittel 5 Sluttføresegner

Til § 33 Iverksetjing og overgangsreglar

Etter *første ledd* gjeld lova frå den tid Kongen fastset. Før den nye lova tek til å gjelde er det nødvendig å få på plass ein del forskrifter, bl.a. om avgrensinga av verkeområdet til lova.

Andre ledd gir ein overgangsregel for sjølvstendige rettssubjekt som blir omfatta av lova etter § 2 første ledd bokstav c eller d. For slike rettssubjekt som ikkje var omfatta av gjeldande lov, vil innsynsretten og plikta til å føre journal berre gjelde for dokument som er komne inn til eller som er oppretta av rettssubjektet etter at den nye lova tek til å gjelde.

Tredje ledd gjennomfører direktiv 2003/98/EF om vidarebruk av informasjon frå den offentlege sektoren artikkel 11 nr. 3. Føresegna byggjer på forslag frå fleirtalet i den interdepartementale

arbeidsgruppa som utgreidde korleis direktivet kunne gjennomførast, sjå rapporten «Fra bruk til gjenbruk» s. 101, men til skilnad frå arbeidsgruppa har departementet teke regelen direkte inn i lova og ikkje utforma den som ein forskriftsheimel.

Føresegna slår fast at avtalar som gir nokon einerett til tilgang til informasjon som ikkje oppfyller vilkåra i § 6 andre ledd, skal opphøyre når avtalen går ut, men likevel seinast 31. desember 2008. Dette gjeld sjølv om avtalen fastset eit seinare opphørstidspunkt enn dette.

Til § 34 Endringar i andre lovar

Som ein konsekvens av at verkeområdet til den nye lova berre skal regulerast av lova sjølv og forskrifter gitt i medhald av lova, blir det foreslått at føresegner i spesiallovgivinga som regulerer tilhøvet mellom sjølvstendige rettssubjekt og offentleglova, skal opphevast.

Ein rekkje føresegner i spesiallovgivinga inneheld tilvisingar til gjeldande offentleglov. Desse blir foreslått endra slik at dei blir tilpassa den nye lova.

Til endringane i forvaltningslova

Til endringa i § 2

Tillegget «eller lignende» i *§ 2 første ledd bokstav f* er gjord for å skape samsvar med offentleglova § 4 første ledd.

Til endringa i § 17

I *§ 17 andre ledd første punktum* samt *tredje ledd første og andre punktum* er tilvisingane til føresegnene om unntak frå innsyn justerte som følgje av endringane i desse reglane.

Til § 18

Første ledd svarer til gjeldande § 18 første ledd, med den skilnaden at tilvisinga er endra frå «denne paragraf eller § 19» til «§§ 18 til 19».

Andre ledd er nytt og lovfestar plikta til meirinnsyn. Føresegna svarer som utgangspunkt til offentleglova § 11, men med den skilnaden at behovet for unntak må vegast mot omsynet til parten og ikkje omsynet til offentleg innsyn.

Til § 18 a

Paragrafen regulerer høvet partane har til å gjere seg kjende med såkalla organinterne dokument.

Første ledd første punktum svarer til offentleglova § 14 første ledd og gjeldande § 18 andre ledd første punktum.

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

Andre ledd svarer til offentleglova § 14 tredje ledd.

Til § 18 b

Paragrafen regulerer innsyn i dokument som eit forvaltningsorgan har innhenta utanfrå til si eiga interne saksførebuing. *Første til tredje ledd* svarer til offentleglova § 15 første til tredje ledd og avløyser gjeldande § 18 andre ledd andre og tredje punktum i forvaltningslova.

Til § 18 c

Paragrafen svarer til gjeldande § 18 tredje ledd.

Til § 18 d

Paragrafen avgrensar rekkjevidda av unntaka i §§ 18 a og 18 b. Han svarer til offentleglova § 16.

Første ledd bokstav a svarer til gjeldande § 18 fjerde ledd. Elles avgrensar paragrafen unntaka frå retten til innsyn samanlikna med gjeldande reglar om innsyn.

Til endringane i § 19

Endringa i § 19 *første ledd bokstav a* er gjord for å avgrense unntaket frå innsynet i samsvar med offentleglova §§ 20 og 21. Lovteknisk er dette gjort ved at føresegna peiker på dei omsyna som kan grunnngi unntak. Den nærare grensedraginga går frem av offentleglova §§ 20 og 21.

I *tredje ledd* er tilvisinga til unntaka frå innsyn justert, på same vis som i § 18 første ledd.

Til endringane i § 20

Det er gjort enkelte justeringar i § 20 for å tilpasse paragrafen til offentleglova.

Andre ledd første punktum presiserer at parten har rett til papirkopi eller elektronisk kopi. Endringa samsvarer med offentleglova § 30 første ledd andre punktum. Ei tilsvarende justering er gjord i *fjerde ledd* første punktum. Retten til å få kopi ved-erlagsfritt er ikkje endra.

Til endringane i § 21

Første ledd første punktum slår fast at avslag på krav om innsyn skal vere skriftleg. Dette svarar til offentleglova § 31 første ledd første punktum, men er ei nyskaping samanlikna med tilstanden i dag. Dei omsyna som taler for eit skriftkrav, veg ikkje like tungt ved krav om innsyn etter forvaltningslova som etter offentleglova. Omsynet til god orden tilseier likevel at eit slikt krav bør gjelde også etter forvaltningslova. *Andre punktum* regulerer kor pre-sist det skal visast til grunnlaget for å avslå eit krav om innsyn, tilsvarende offentleglova § 31 første ledd andre punktum. Det er ikkje vist til reglane om teieplikt, fordi dei ikkje er til hinder for å gi partane innsyn, jf. forvaltningslova § 13 b første ledd nr. 1. Etter *tredje punktum* skal avslaget opplyse om retten til å klage og om klagefristen etter § 29.

I *andre ledd* er uttrykket «begjæringen» erstatta med «kravet». Det er berre tale om ei språkleg justering.

Til endringane i miljøinformasjonslova § 13 første og andre ledd

Endringane i første ledd gjennomfører direktiv 2003/98/EF artikkel 5 nr. 1 og endringane i andre ledd gjennomfører direktivet artikkel 4 nr. 3 andre punktum. Departementet sine allmenne merknader går fram av pkt. 11.4. Forslaga byggjer på forslag frå den interdepartementale arbeidsgruppa som utgreidde korleis direktivet burde gjennomførast og ytterlegare tiltak for å leggje til rette for vidarebruk, sjå rapporten «Fra bruk til gjenbruk» s. 101. Endringane svarer til forslaget til § 29 første ledd andre og tredje punktum og andre ledd i offentleglova og ein viser til merknadene til denne.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).

Vi HARALD, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag

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

Kapittel 1 Innleiande føresegner

§ 1 *Formål*

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

§ 2 *Verkeområdet til lova*

Lova gjeld for

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

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

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

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

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

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

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

Kapittel 2 Hovudreglane om innsyn

§ 3 *Hovudregel*

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

§ 4 *Definisjonar*

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

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

Følgjande skal ikkje reknast som saksdokument for organet:

- a) dokument som inngår i bibliotek- eller museumssamling,
- b) dokument som private har overlata til offentlig arkiv for bevaring,
- c) dokument som er overlata til eit organ for offentliggjerjing i periodisk skrift som blir gitt ut av organet,
- d) avis, tidsskrifter, reklamemateriell og liknande som organet mottok utan at det er knytt til ei bestemd sak i organet, og
- e) dokument som ein medarbeidar i organet har mottoke i annan eigenskap enn som tilsett i organet.

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

§ 5 *Utsett innsyn*

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

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

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

§ 6 *Forbod mot forskjellsbehandling*

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

Forbodet i første ledd er ikkje til hinder for at det kan gjerast avtalar om einerett dersom det er nødvendig for å levere ei teneste i ålmenta si interesse. Det skal gjerast ei fornya vurdering av grunngevinga for å gjere slike avtalar kvart tredje år. Avtalar om einerett som blir gjorde i medhald av leddet

her, skal vere offentlege. Det kan ikkje gjerast avtalar om einerett til tilgang til informasjon som ålmenta etter føresegnar i lov eller forskrift har eit rettskrav på å få innsyn i.

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

§ 7 *Bruk av offentlig informasjon*

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

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

§ 8 *Hovudregel om gratis innsyn*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Organet skal føre journal etter reglane i arkivlova med forskrifter.

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

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

§ 11 Meirinnsyn

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

§ 12 Unntak for resten av dokumentet

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

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

Kapittel 3 Unntak frå innsynsretten

§ 13 Opplysningar som er underlagde teieplikt

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

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

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

§ 14 Dokument utarbeidde for eiga saksførebuing (organinterne dokument)

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

Første ledd gjeld ikkje:

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

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

§ 15 Dokument innhenta utanfrå for den interne saksførebuinga

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

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

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

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

§ 16 *Innsyn i interne dokument hos kommunane og fylkeskommunane*

Unntaka i §§ 14 og 15 gjeld ikkje:

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

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

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

Unntaket i § 14 gjeld heller ikkje for dokument frå eller til ei kommunal eller fylkeskommunal eining på område der einingane har sjølvstendig avgjerdsmyndighet. Unntaket i § 14 gjeld likevel for dokument i saker der administrasjonssjefen eller kommunerådet gjennomfører kontrolltiltak overfor ei eining, og i saker som blir lagde fram for administrasjonssjefen eller kommunerådet før det blir fatta vedtak, eller før ei innstilling blir lagd fram for eit folkevalt organ.

§ 17 *Unntak for visse dokument som gjeld Det Kongelige Hoff*

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

§ 18 *Unntak for rettssaksdokument*

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

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

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

§ 20 *Unntak av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser*

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

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

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

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

§ 21 *Unntak av omsyn til nasjonale forsvars- og tryggingssinteresser*

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

§ 22 *Unntak i visse budsjettsaker*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 25 *Unntak for tilsetjingssaker m.m.*

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

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

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

§ 26 *Unntak for eksamenssvar og karakterar m.m.*

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

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

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

§ 27 *Forskriftsheimel*

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

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

Kapittel 4 Saksbehandling og klage

§ 28 *Innsynskravet*

Innsyn kan krevjast skriftleg eller munnleg.

Innsynskravet må gjelde ei bestemt sak eller i rimeleg utstrekning saker av ein bestemt art. Dette

gjeld ikkje når det blir kravd innsyn i ein journalar eller liknande register.

§ 29 *Kva organ skal avgjere innsynskravet mv.*

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

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

§ 30 *Korleis organet skal gi innsyn*

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

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

§ 31 *Avslag og grunngiving*

Avslag på innsynskrav skal vere skriftleg. Organet skal alltid vise til den føresegna som gir grunnlag for avslaget, og til kva ledd, bokstav eller nummer i føresegna som er brukt. Dersom § 13 er grunnlag for avslaget, skal organet også vise til føresegna som pålegg teieplikt. Byggjer avslaget på forskrift, må organet opplyse om dette, og kva punkt i forskrifta avslaget byggjer på. Avslaget skal også opplyse om høvet til å klage og om klagefristen.

Den som har fått avslag, kan innan tre veker frå avslaget vart motteke, krevje ei nærare grunngiving for avslaget der hovudomsyna som har vore avgjerande for avslaget, skal nemnast. Organet

skal gi skriftleg grunngiving snarast råd og seinast innan ti vrykedagar etter at kravet vart motteke.

§ 32 *Klage*

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

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

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

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

Kapittel 5 Sluttføresegner

§ 33 *Iverksetjing og overgangsreglar*

Lova gjeld frå den tid Kongen fastset.

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

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

§ 34 *Endringar i andre lover*

Frå den tida lova tek til å gjelde, blir desse endringane gjorde i andre lover:

1. I lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene blir det gjort desse endringane:

§ 33 b første ledd første punktum skal lyde:

Forvaltningsloven og *offentleglova* gjelder for domstoladministrasjonens virksomhet.

§ 55 i første ledd skal lyde:

Forvaltningsloven og *offentleglova* gjelder for utnevning av faste og midlertidige dommere.

§ 238 første ledd skal lyde:

Tilsynsutvalgets avgjørelser om disiplinærtak er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Forvaltningsloven og *offentleglova* gjelder for Tilsynsutvalgets saksbehandling med de særregler som følger av denne paragraf og § 239.

2. I lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard skal § 32 lyde:

Forvaltningsloven og *offentleglova* gjelder tilsvarende for Longyearbyen lokalstyre som for kommunene.

3. I lov 12. mai 1961 nr. 2 om opphavsrett til åndsverk m.v. skal § 27 første ledd lyde:

Vern etter denne loven er ikke til hinder for dokumentinnsyn etter forvaltningsloven og *offentleglova* eller annen lovgivning.

4. Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker blir endra slik:

§ 2 første ledd bokstav f skal lyde:

f) dokument: en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, framføring, overføring eller lignende.

§ 17 annet ledd første punktum skal lyde:

Dersom det under saksforberedelsen mottar opplysninger om en part eller den virksomhet han driver eller planlegger, og parten etter §§ 18 til 19 har rett til å gjøre seg kjent med disse opplysninger, skal de forelegges ham til uttalelse.

§ 17 tredje ledd skal lyde:

Partene bør også for øvrig gjøres kjent med opplysninger av vesentlig betydning som det må forutsettes at de har grunnlag og interesse for å uttale seg om, og som parten etter §§ 18 til 19 har rett til å gjøre seg kjent med. Ved avveiningen skal legges vekt på om rask avgjørelse er ønskelig og om hensynet til parten er tilstrekkelig varetatt på annen måte, for eksempel ved at han er gjort kjent

med retten etter §§ 18 til 19 til å se sakens dokumenter.

§§ 18 til 18 d skal lyde:

§ 18 (*partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter*)

En part har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, for så vidt ikke annet følger av reglene i §§ 18 til 19. Dersom en mindreårig er part i saken og blir representert av verge, gjelder dette også den mindreårige selv. Retten til innsyn gjelder også etter at det er truffet vedtak i saken. En mindreårig under 15 år skal ikke gjøres kjent med opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt.

Når det er adgang til å gjøre unntak fra innsyn, skal forvaltningsorganet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn. Innsyn bør gis dersom hensynet til parten veier tyngre enn behovet for unntak.

§ 18 a (*dokument utarbeidet for egen saksforberedelse*).

En part har ikke krav på å gjøre seg kjent med dokument som et forvaltningsorgan har utarbeidd for sin egen interne saksforberedelse (*organinterne dokumenter*). Første punktum gjelder ikke foredrag til saker som blir behandlet av Kongen i statsråd, etter at saken er avgjort, og presedenskort, med mindre kortet gjengir organinterne vurderinger.

Kongen kan gi forskrift om at det ikke skal kunne gjøres unntak etter første ledd for dokumenter i statlige eller statlig tilknyttede organer.

§ 18 b (*dokumenter innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen*)

Når det er nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser, kan organet gjøre unntak fra innsyn for dokument som organet har innhentet fra et underordnet organ til bruk for sin interne saksforberedelse. Det samme gjelder dokument som et departement har innhentet fra et annet departement til bruk for sin interne saksforberedelse.

Det kan gjøres unntak for deler av dokument som inneholder råd om og vurderinger av hvordan et organ bør opptre i en sak, og som organet har innhentet til bruk for sin interne saksforberedelse, når det er påkrevd av hensyn til en forsvarlig ivaretagelse av det offentlige interesser i saken.

Unntakene i paragrafen her gjelder tilsvarende for dokument om innhenting av dokument som nevnt i første og andre ledd, og innkallinger til og referater fra møter mellom overordnede og underordnede organer, mellom departementer og mel-

lom et organ og noen som gir råd eller vurderinger som nevnt i andre ledd.

§ 18 c (*innsyn i faktiske opplysninger mv.*)

Selv om dokumentet eller deler av det er unnatt etter reglene i §§ 18 a og 18 b, har parten rett til å gjøre seg kjent med de deler av det som inneholder faktiske opplysninger eller sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum. Dette gjelder likevel ikke faktiske opplysninger uten betydning for avgjørelsen og heller ikke når opplysningene eller bearbeidelsen finnes i et annet dokument som parten har tilgang til.

§ 18 d (*innsyn i interne dokumenter hos kommunene og fylkeskommunene*)

Unntakene i §§ 18 a og 18 b gjelder ikke:

- a) saksforslag med vedlegg til et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ,
- b) saksliste til møte i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner,
- c) dokument fra eller til kommunale og fylkeskommunale kontrollutvalg, revisjonsorgan og klagenemnder, og
- d) dokument i saker der en kommunal eller fylkeskommunal enhet opptrer som ekstern part overfor en annen slik enhet.

§ 18 a gjelder likevel for dokument som blir utvekslet mellom kommunale og fylkeskommunale kontrollutvalg og utvalgets sekretariat.

Unntaket i § 18 a gjelder ikke for dokument fra eller til et kommunalt eller fylkeskommunalt særlovsorgan eller et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak etter kommuneloven kapittel 11.

Unntaket i § 18 a gjelder heller ikke for dokument fra eller til en kommunal eller fylkeskommunal enhet på områder der enhetene har selvstendig avgjørelsesmyndighet. Unntaket i § 18 a gjelder likevel for dokument i saker der administrasjonssjefen eller kommunerådet gjennomfører kontrolltiltak overfor en enhet, og i saker som blir lagt fram for administrasjonssjefen eller kommunerådet før det blir fattet vedtak eller før en innstilling blir lagt fram for et folkevalgt organ.

§ 19 første ledd bokstav a skal lyde:

- a) som er av betydning for *Norges utenrikspolitiske interesser eller nasjonale forsvars- og sikkerhetsinteresser, når slike opplysninger kan unntas etter offentliglova §§ 20 og 21,*

§ 19 tredje ledd første punktum skal lyde:

Kongen kan gi forskrifter som for særskilte saksområder utfyller eller nærmere fastlegger hvordan §§ 18 til 19 skal anvendes.

§ 20 annet ledd første punktum skal lyde:

På anmodning skal en part gis *påpirkopi eller elektronisk kopi* av dokument.

§ 20 fjerde ledd første punktum skal lyde:

Kopier skal gis vederlagsfritt.

§ 21 skal lyde:

§ 21 (*klage over avslag på krav om å få gjøre seg kjent med et dokument*).

Avslag på krav om innsyn skal være skriftlig. Bli krav om å få gjøre seg kjent med et bestemt dokument eller opplysning avslått, skal parten gjøres merksam på den bestemmelse som ligger til grunn for avslaget og *hvilket ledd og hvilken bokstav i bestemmelsen som er brukt.* Avslaget skal opplyse om *retten til å klage etter annet ledd og klagefristen etter § 29.*

Den som har satt fram *kravet*, kan påklage avslaget i samsvar med reglene i kap. VI. Fylkesmannen er klageinstans når avslaget er truffet av kommunalt eller fylkeskommunalt organ.

5. I lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester skal § 9 tredje ledd første punktum lyde:

Krav om informasjon kan avslås dersom det er et reelt og saklig behov for det i det enkelte tilfelle og informasjonen eller dokumentet informasjonen finnes i, kan unntas fra offentlighet i medhold av *offentliglova kapittel 3.*

6. I lov 28. april 1978 nr. 18 om behandling av forbrukertvister blir det gjort disse endringane:

§ 5 tredje ledd skal lyde:

Dokumentene i Forbrukerrådets klagesaker blir først offentlige etter *bestemmelsene i offentliglova* fra det tidspunkt saken er endelig avsluttet i Forbrukerrådet eller endelig avgjort av Forbrukertvistutvalget.

§ 7 femte ledd skal lyde:

Dokumentene i Forbrukertvistutvalgets klagesaker blir først offentlige etter *bestemmelsene i offentliglova* fra det tidspunkt saken er endelig avgjort av utvalget.

7. Lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning § 8–8 nr. 1 skal lyde:

Når ligningen er ferdig, utarbeides det en liste for hver kommune over alle som det er foretatt ligningsfastsettelse for. Det kan gis innsyn i og utskrift av opplysninger i listen så langt det følger

av bestemmelsen her. *Offentleglova* får ikke anvendelse ved begjæring om innsyn i slike lister.

8. I lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall skal § 14 andre og tredje lyde:

Opplysninger som forurensningsmyndigheten har taushetsplikt om etter forvaltningsloven § 13 flg., kan holdes tilbake også av den meldepliktige. Det samme gjelder opplysninger som går inn under *offentleglova* §§ 19 og 20.

Bestemmelsen i *offentleglova* § 30 om hvordan dokument skal gjøres kjent og i § 32 om klage over avgjørelse om ikke å gjøre det tilgjengelig, gjelder både når begjæring om offentlighet av konsekvensanalyse rettes til forurensningsmyndigheten og til den meldepliktige. Klage over avgjørelse truffet av den meldepliktige går til forurensningsmyndigheten.

9. I plan- og bygningslov 14. juni 1985 nr. 77 skal § 16–1 tredje ledd lyde:

Enhver har hos vedkommende myndighet rett til å gjøre seg kjent med alternative utkast til planer som nevnt i annet ledd og med de dokumenter som ligger til grunn for planutkastene med de unntak som følger av § 13 eller §§ 20 til 26 *offentleglova*.

10. I lov 21. juni 1985 nr. 78 om registrering av foretak skal § 8–1 andre punktum lyde:

Bestemmelsene i offentliglova gjelder for opplysninger som ikke er registrert.

11. I lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak skal § 4 første punktum lyde:

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (*forvaltningslova*) gjelder ikke for dette selskapet.

12. I lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v. skal § 4 første punktum lyde:

Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (*forvaltningsloven*) gjelder ikke for dette selskap.

13. I lov 2. april 1993 nr. 38 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer m.m. skal § 12 lyde:

§ 12. Forholdet til *offentleglova*

Offentleglova gjelder for saker som behandles etter denne lov. Uten hinder av taushetsplikt skal følgende opplysninger likevel alltid være offentlige, med mindre de faller inn under *offentleglova* §§ 19 og 20:

- a) beskrivelse av den genmodifiserte organismen, brukerens navn og adresse, formålet med bruken og bruksstedet
- b) metoder og planer for overvåking og beredskap
- c) vurderinger av hvilke virkninger som kan forventes.

14. I lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke skal § 38 første ledd lyde:

Forvaltningsloven og *offentleglova* gjelder for den virksomhet som drives av lovbestemte kirkelige organer.

15. I lov 28. juni 1996 nr. 54 om studentsamskipnader skal § 13 lyde:

Departementet kan bestemme hvilke saksområder innen studentsamskipnadens forvaltning som er av en slik art at forvaltningsloven og *offentleglova* får anvendelse.

16. I lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet blir det gjort disse endringane:

§ 4–9 fjerde ledd skal lyde:

Kongen kan fastsette at lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i *forvaltningssaker* ikke skal gjelde for den som har operativansvar etter første ledd.

§ 11–9 skal lyde:

Forholdet til forvaltningslovens bestemmelser m.v.

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (*forvaltningsloven*) gjelder ikke for selskapet.

17. I lov 9. mai 1997 nr. 26 om Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland skal § 5 første ledd første punktum lyde:

Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (*forvaltningsloven*) gjelder ikke for fondet.

18. I lov 26. juni 1998 nr. 47 om fritids- og småbåter skal § 12 første ledd lyde:

Enkeltvis utlevering av personopplysninger kan skje i henhold til *offentleglova*.

19. I lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser skal § 7a fjerde ledd lyde:

Offentleglova får anvendelse på den virksomhet som drives av Tvisteløsningsorganet.

20. I lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger skal § 6 første ledd lyde:

Loven her begrenser ikke innsynsrett etter *offentleglova*, forvaltningsloven eller annen lovbestemt rett til innsyn i personopplysninger.

21. I lov 14. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann skal § 24 første ledd lyde:

Søknaden er offentlig i samsvar med reglene i *offentleglova*.

22. I lov 15. juni 2001 nr. 53 om erstatning ved pasientskader mv. skal § 14 lyde:

§ 14. *Forholdet til forvaltningsloven og offentliglova*

Forvaltningsloven og *offentleglova* gjelder for virksomheten til Norsk Pasientskadeerstatning. Som enkeltvedtak anses avgjørelse om erstatning skal ytes, avgjørelse om erstatningens størrelse, avgjørelse om delutbetaling samt avgjørelse om advokatbistand etter § 11.

23. I lov 15. juni 2001 nr. 93 om helseforetak m.m. blir § 5 andre ledd oppheva. Noverande tredje til femte ledd blir andre til fjerde ledd.

24. I lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet blir det gjort disse endringane:

§ 3 første skal lyde:

(1) Denne loven innskrenker ikke retten til opplysninger etter *offentleglova*, forvaltningsloven eller annen lovgivning.

§ 5 første ledd bokstav a skal lyde:

a) ethvert forvaltningsorgan som er omfattet av *offentleglova* § 2.

§ 6 skal lyde:

Betaling

Det er ikke adgang til å ta betaling for den miljøinformasjon som noen har rett til å få utlevert etter loven her, med mindre annet er bestemt i forskrift fastsatt i medhold av denne loven eller *offentleglova* § 8.

§ 11 første ledd skal lyde:

(1) Krav om miljøinformasjon kan avslås dersom det er et reelt og saklig behov for det i det enkelte tilfelle og informasjonen eller dokumentet informasjonen finnes i, kan unntas fra offentlighet i medhold av *offentleglova*.

§ 13 første og andre ledd skal lyde:

(1) *Organet bestemmer ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling hvordan informasjonen skal gjøres kjent. Det kan kreves papirkopi eller elektronisk kopi av informasjonen i alle eksisterende format og språkversjoner. Organet trenger ikke å gi kopi av format og versjoner av informasjonen som er alminnelig tilgjengelig.*

(2) Informasjonen skal være dekkende og forståelig i forhold til informasjonsbehovet kravet gir uttrykk for. Dersom forespørselen kan besvares fyllestgjørende ved å henvise til allment tilgjengelige offentlig registre, rapporter, produktmerking eller lignende, kan informasjonssøker henvises dit. *Når det gis innsyn i informasjon som det knytter seg immaterielle rettigheter til, skal organet dersom det har kjennskap til det opplyse om hvem som er innehaver av rettighetene eller hvilken lisenshaver organet har fått informasjonen fra. Dette gjelder likevel ikke når det fremstår som åpenbart unødvendig å gi slike opplysninger. Kongen kan gi forskrift om at bestemmelsene i første ledd annet punktum og annet ledd tredje og fjerde punktum i paragrafen her ikke skal gjelde for visse virksomheter eller typer av virksomheter som ikke omfattes av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor..*

25. I lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon skal § 9–2 andre ledd lyde:

Forslag til enkeltvedtak og uttalelser som nevnt i første ledd er offentlige, men likevel slik at opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt skal unntas fra offentlighet. *Offentleglova* § 12 gjelder tilsvarende.

26. I lov 19. desember 2003 nr. 130 om Innovasjon Norge blir § 6 andre ledd oppheva. Noverande tredje til femte ledd blir andre til fjerde ledd.

27. I lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenlutninger skal § 26 lyde:

§ 26 *Forholdet til offentliglova*

Offentleglova gjelder ikke i saker om overtredelse av §§ 10, 11, 18 første ledd, 19 første ledd eller vedtak i medhold av denne lov så lenge saken ikke er avsluttet. En sak regnes ikke som avsluttet hvis den er anmeldt til påtalemyndigheten.

28. I lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen blir det gjort disse endringane:

§ 18 første ledd skal lyde:

Enhver kan hos Riksrevisjonen gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av dokumenter i en bestemt sak når dokumentet er kommet inn til eller er sendt fra Riksrevisjonen. Bestemmelsene i *offentleglova* gjelder tilsvarende, så langt de passer.

§ 18 tredje ledd skal lyde:

Stortinget kan gi regler som utfyller eller gjør unntak fra *offentleglovas* anvendelse på Riksrevisjonen og fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av *offentleglova* skal gjelde for Riksrevisjonen.

