

**Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til
innsyn i offentlig verksemd
(offentleglova)**

Seminar i Utenriksdepartementet 24. november 2008

Gjennomgang ved lovrådgiver Magnus Hauge Greaker

1. Innledning - bakgrunn og formål

- Ikrafttredelse – 1. januar 2009
- Forskrift fastsatt 17. oktober 2008
- Tema for gjennomgangen
 - punkter i den nye loven av særlig relevans for utenriksdepartementet med hovedvekt på unntakene
- Rettleier o.a. opplæringstiltak

Innledning - bakgrunn og formål

- Bakgrunn for at vi har fått en ny lov
 - misnøye med gjeldende lov
 - unntaksadgangen på utenriksforvaltningens område
 - flere saksfelt har blitt internasjonale – internasjonal normutvikling
 - Utenriksdepartementets involvering i arbeidet med den nye loven
- Hovedformålet med den nye loven er å styrke innsynsretten. Bl.a. vil
 - loven gjelde for flere virksomheter enn gjeldende lov
 - vi få en Offentlig elektronisk postjournal (OEP) o.a. endringer som tar i bruk IT-verktøy
 - Utenriksdepartementet og OEP
 - adgangen til å gjøre unntak fra innsyn blir mindre
 - dette gjelder ikke minst innenfor utenriksforvaltningen

Innledning - bakgrunn og formål

- Hovedbegrunnelsen (jf. formålsparagrafen i offentleglova§1) for innsynsretten er det s.k. demokratihensynet. I Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) uttrykkes
 - ”Prinsippet om at borgarane har rett til innsyn i saksdokumenta i forvaltninga er såleis eit fundamentalt prinsipp i vårt representative demokrati.”
- I Innst. O. nr. 41 (2005-2006) uttalte justiskomiteen
 - ”Komiteen understreker at åpenhet skal være utgangspunktet, da det sikrer befolkningen medvirkning og innsyn i demokratiske prosesser. Dette bidrar igjen til bedre kontroll av myndighetsutøvelse og økt tillit i befolkningen.”

Innledning - bakgrunn og formål

- Innsynsretten kan dessuten
 - være et viktig virkemiddel i kontrollen av offentlig virksomhet
 - styrke rettssikkerheten
 - styrke tilliten til det offentlige
 - legge til rette for at det offentliges informasjon kan viderebrukes av private i kommersiell og ikke-kommersiell virksomhet (kunnskapsbank)

Innledning - bakgrunn og formål

- Den nye loven legger altså opp til mer innsyn
- Loven vil dermed få konsekvenser og medføre endringer i praksis
 - den nye loven vil gjelde også for ”gamle dokumenter”
- To forutsetninger må oppfylles for at disse konsekvensene skal inntre
 - kunnskap
 - holdninger (lojal oppfølging)
- Særlige utfordringer innenfor utenriksforvaltningens område
- Evaluering

2. Lovens virkeområde utvides i forhold til selvstendige rettssubjekter

- Virkeområdet er uendret for virksomheter som er en organisatorisk del av stat og kommuner
- Utvidelse i forhold til selvstendige rettssubjekter (eks. selskaper og stiftelser) som det offentlige har en dominerende innflytelse over (offentleglova § 2 første ledd bokstav c og d)
 - NORFUND (Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland), jf. offentligforskrifta § 1 tredje ledd bokstav i

3. Hovedreglene om innsyn

- Hovedreglene om innsyn er ikke endret med den nye loven
 - utgangspunktet er innsynsrett - unntak må ha hjemmel i lov, jf. offentleglova § 3
 - innsynsretten gjelder for alle, jf. offentleglova § 3
 - innsynsretten gjelder saksdokument, journal og lignende register, jf. offentleglova § 3
 - journalføringsplikt

4. Unntak fra innsyn – hovedprinsipper i den nye loven

- Skadekrav
- Unntaksenheter ”opplysninger” – ”dokument”
 - i visse tilfeller kan likevel hele dokumentet unntas jf. § 12
- Meroffentlighet jf. § 11

Unntak fra innsyn - interne dokumenter (§§ 14 – 15)

- Unntaket for organinterne dokumenter, jf. § 14, dvs. dokumenter som et organ utarbeider til bruk for sin egen interne saksforberedelse, videreføres i hovedsak uendret, men det er presisert at visse dokumenter ikke kan unntas som organinterne
- Unntakene for dokumenter til den interne saksforberedelsen som innhentes utenfra er betydelig strammet inn

Unntak fra Innsyn - organinterne dokumenter § 14

- Dokument som et organ har utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse kan unntas jf. § 14 første ledd
 - fortrolighetshensyn – effektiv saksbehandling
 - organbegrepet, til bruk for egen saksforberedelse og kravet om at dokumentene må være interne
 - Utenriksdepartementet medregnet utenriksstasjonene regnes i denne sammenheng for et organ
 - journalføringsplikt
 - r-notater, r-notatutkast og merknader til slike og annen dokumentutveksling i tilknytning til regjeringens saksbehandling (underutvalg, statssekretærutvalg o.l.)
 - instruksjer - referater
- Visse dokumenter kan ikke unntas som organinterne jf. offentleglova § 14 annet ledd og offentlegforskrifta § 8

Unntak fra innsyn - dokument innhentet utenfra til bruk for den interne saksforberedelsen § 15

- Dokument eller del av dokument som utarbeides av noen utenfor et organ til bruk for organets saksforberedelse
- Unntak etter § 15 første ledd er betinget av at dokument enten er utarbeidet av et underordnet organ til bruk for et overordnet organs interne saksforberedelse eller at det er utarbeidet av et departement til bruk for et annet departements interne saksforberedelse
 - § 15 første ledd kan ikke brukes i andre konstellasjoner

Unntak fra innsyn - dokument innhentet utenfra til bruk for den interne saksforberedelsen § 15

- § 15 annet ledd kan brukes for dokument eller del av dokument som kommer fra andre utenforstående enn de som er dekket av § 15 første ledd
 - unntaksadgangen er imidlertid betinget av at dokumentet eller delen av dokumentet har et særskilt innhold
 - råd om og vurderinger av hvordan mottakerorganet bør stille seg i en sak

Unntak fra innsyn - dokument innhentet utenfra til bruk for den interne saksforberedelsen § 15

- På samme måte som § 14 er unntakene i § 15 begrunnet i fortrolighetshensyn og hensynet til effektiv saksbehandling
- Det er et felles vilkår for unntak etter § 15 første og andre ledd at dokumentene er innhentet til bruk for den interne saksforberedelsen og at de er interne
 - innhentet
 - til bruk for saksforberedelsen
 - interne

Unntak fra innsyn - dokument innhentet utenfra til bruk for den interne saksforberedelsen § 15

- § 15 første ledd første punktum
 - kun fra underordnet til overordnet organ
 - begrepet underordnet organ i offentleglova
 - kan unntas både hos det underordnede og det overordnede organet
 - unntak er betinget av at det er nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser
 - unntaksenhet er dokument

Unntak fra innsyn - dokument innhentet utenfra til bruk for den interne saksforberedelsen § 15

- § 15 første ledd annet punktum
 - kun fra et departement til bruk i et annet departement
 - kan unntas både hos avsender og mottager
 - unntak er betinget av at det er nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser
 - unntaksenhet er dokument

Unntak fra innsyn - dokument innhentet utenfra til bruk for den interne saksforberedelsen § 15

- Nærmere om vilkåret i § 15 første ledd om at unntak må være nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser
 - ikke bare den enkelte sak, men også langsiktige skadevirkninger er relevante
 - relevante momenter:
 - hvor tett er samarbeidet
 - Skille mellom faglige råd og vurderinger og generelle premisser på den ene siden og råd og vurderinger med hensyn til hvilken avgjørelse som bør fattes på den annen side
 - Forskjell på dokumenter fra underordnet til overordnet organ og dokumenter mellom departementene
 - Behandling av utkast til proposisjoner og meldinger m.m.

Unntak fra innsyn - dokument innhentet utenfra til bruk for den interne saksforberedelsen § 15

- § 15 annet ledd
 - dokument eller del av dokument til bruk for den interne saksforberedelsen som inneholder råd om og vurderinger av hvordan organet bør stille seg i en sak
 - råd og vurderinger med hensyn til hvilken avgjørelse som bør treffes eller hvordan mottaker bør forholde seg i en sak
 - unntak må være påkrevd av hensyn til en forsvarlig ivaretagelse av det offentliges interesser *i saken*
 - gjelder både hos mottager og avsender
 - kan i prinsippet komme fra hvem som helst, men ikke fra de som er omfattet av § 15 første ledd
 - unntaksenhet er del av dokument

Unntak fra innsyn - dokument innhentet utenfra til bruk for den interne saksforberedelsen § 15

- Etter § 15 tredje ledd gjelder unntakene i § 15 første og annet ledd tilsvarende for
 - dokument om innhenting av dokumenter som er omfattet av første og annet ledd
 - innkallinger til og referat fra møter mellom overordnede og underordnede organer, mellom departementer og et organ og noen som gir råd eller vurderinger som nevnt i annet ledd
- Etter § 15 fjerde ledd gir ikke bestemmelsen anledning til å gjøre unntak i forbindelse med alminnelig høringsbehandling av en sak

Unntak fra innsyn - hensynet til Norges utenrikspolitiske interesser § 20

- Betydelig presisering og innsnevring av unntaksadgangen i forhold til gjeldende lov
- Opplysninger er unntaksenhet
 - eksempler på betydningen av dette
- Som hovedregel kreves det etter § 20 første ledd at unntak må være påkrevd (skadekrav) og i tillegg at opplysningene må falle innenfor en av tre oppregnede kategorier

Unntak fra innsyn - hensynet til Norges utenrikspolitiske interesser § 20

- I visse situasjoner gjelder det et skjerper skadekrav for opplysninger i saker som gjelder internasjonal normutvikling som kan få betydning for norsk rett (§ 20 annet ledd)
- Utenfor de tre kategoriene som er regnet opp i § 20 første ledd vil det etter § 20 tredje ledd bare kunne gjøres unntak når det er påkrevd av særlig tungtveiende utenrikspolitiske interesser

Unntak fra innsyn - hensynet til Norges utenrikspolitiske interesser § 20

- § 20 første ledd gir adgang til å gjøre unntak for opplysninger når det påkrevd av hensyn til Norges utenrikspolitiske interesser
 - påkrevd
 - reell fare for skade av et visst omfang
 - opplysninger som er kjent eller alminnelig tilgjengelige
 - undersøkelsesplikt
 - utenrikspolitiske interesser
 - norges interesser, innenrikspolitiske problemer ikke relevante
- At unntak må være påkrevd er et nødvendig, men ikke tilstrekkelig unntaksvilkår

Unntak fra innsyn - hensynet til Norges utenrikspolitiske interesser § 20

- Et av følgende vilkår må i tillegg være oppfylt (jf. § 20 første ledd bokstav a til c)
 - norge må være folkerettslig forpliktet til å nekte innsyn
 - kun folkerettslige regler
 - opplysningene må være mottatt under forutsetning av eller det må følge av fast praksis at de ikke skal offentliggjøres
 - forholdet til folkerettslige regler
 - nærmere om praksis
 - eksempler
 - opplysningene gjelder norske forhandlingsposisjoner, forhandlingsstrategier eller lignende i uavsluttede forhandlinger. Dette gjelder også etter at forhandlingene er avsluttet dersom det er grunn til å tro at forhandlingene vil bli gjenopptatt
 - Forhandlingsposisjoner står i en særstilling

Unntak fra innsyn - hensynet til Norges utenrikspolitiske interesser § 20

- Selv om et av vilkårene i § 20 første ledd bokstav a til c oppfylt kreves det i tillegg at unntak er påkrevd
 - må foretas en konkret vurdering
 - de forskjellige alternativene i bokstav a til c står i ulik stilling i forhold til påkrevd vurderingen
 - eksempler

Unntak fra innsyn - hensynet til Norges utenrikspolitiske interesser § 20

- Særreglene i saker om internasjonal normutvikling i § 20 annet ledd gjelder § 20 første ledd bokstav b og opplysninger om norske posisjoner som er fremlagt i forhandlingene (første ledd bokstav c)
- Etter § 20 annet ledd vil det bare være adgang til å unnta opplysninger når det er påkrevd av *tungtveiende utenrikspolitiske* interesser i tilfeller hvor opplysningene er mottatt under forutsetning av hemmelighold, hvor hemmelighold følger av fast praksis eller opplysningene gjelder fremlagte norsk forhandlingsposisjoner
- Gjelder altså et strengere skadekrav i disse situasjonene enn etter § 20 første ledd
 - påkrevd – påkrevd av tungtveiende utenrikspolitiske interesser

Unntak fra innsyn - hensynet til Norges utenrikspolitiske interesser § 20

- Reglene i § 20 annet ledd gjelder for
 - opplysninger i offisielle dokumenter
 - som bli utvekslet mellom Norge og en mellomstatlig organisasjon
 - i saker som gjelder internasjonal normutvikling som kan få virkninger for norsk rett
- For opplysninger om internasjonal normutvikling som ikke dekkes av § 20 annet ledd gjelder § 20 første ledd og § 20 tredje ledd

Unntak fra innsyn - hensynet til Norges utenrikspolitiske interesser § 20

- For opplysninger som ikke er dekket av de tre kategorier som er regnet opp i § 20 første ledd, kan det bare gjøres unntak når det er påkrevd av *særlig tungtveiende* utenrikspolitiske interesser jf. tredje ledd
 - særlig strengt krav når man er utenfor situasjonene i første ledd bokstav a til c
 - snevert rekkevidde på dette unntaket – kan kun brukes i spesielle tilfelle
 - eksempler

*Unntak fra innsyn - hensynet til Norges utenrikspolitiske
interesser § 20*

- Gjennomgang av ulike dokumentkategorier
 - offisielle opplysninger som utveksles mellom medlemsstatene og en mellomstatlig organisasjon og mellom medlemsstatene
 - uformell kontakt mellom medlemsstater i en mellomstatlig organisasjon ifbm. forhandlinger
 - korrespondanse mellom norsk myndigheter om posisjonsutformingen o.l.
 - forholdet til offentleglova §§ 14 og 15

Unntak fra innsyn - hensynet til Norges utenrikspolitiske interesser § 20

- Fortsettelse
 - instruksjer til forhandlinger
 - forholdet til §§ 14 og 15
 - meroffentlighet etter at forhandlingene er avsluttet
 - EØS-saker
 - opplysinger i dokumenter som gjelder håndheving av Norges internasjonale forpliktelser

Unntak fra innsyn - hensynet til Nasjonale forsvars- og sikkerhetsinteresser § 21

- § 21 gir adgang til å unnta opplysninger når det er påkrevd av nasjonale sikkerhetshensyn eller forsvaret av landet
 - norges forsvar og sikkerhet
 - andre lands forsvar og sikkerhet

Unntak fra innsyn – meroffentlighet innenfor utenriksforvaltningen

- Utgangspunktet samme som ellers
 - når det er unntaksadgang skal organet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn (§ 11)
 - organet bør gi innsyn dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn unntaksbehovet (§ 11)
 - § 1 peker ut relevante hensyn
 - Utenriksdepartementet beskjeftiger seg med sakfelt der den offentlige interessen i innsyn ofte er stor
 - normutvikling
 - håndheving av internasjonale forpliktelser
 - grunnene til å utøve meroffentlighet vil gjøre seg gjeldende uavhengig av unntakshjemmel

5. Saksbehandling – skjerpet begrunnelsesplikt ved avslag § 31 annet ledd

- I første omgang begrunnes avslag med paragrafhenvisning jf. § 31 første ledd
- Innen tre uker etter at avslaget ble mottatt kan den som har fått avslag be om en utvidet begrunnelse jf. § 31 annet ledd
 - organet skal da innen ti dager etter at et slikt krav er mottatt gi en skriftlig begrunnelse der hovedhensynene som har begrunnet avslaget skal nevnes