Johan Greger Aulstad

Innsynsrett



FAGBOKFORLAGET

Innsynsrett

Johan Greger Aulstad

Innsynsrett

FAGBOKFORLAGET

Copyright © 2019 by
Vigmostad & Bjørke AS
All Rights Reserved

1. utgave / 1. opplag 2018

ISBN: 978-82-450-3258-1
ISBN (trykt): 978-82-450-1143-2

Tilrettelagt for e-bok: John Grieg, Bergen

Forsidedesign ved forlaget
Forsideillustrasjon: © Shutterstock/Nirat.pix

Boken er utgitt med støtte fra Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø.

Spørsmål om denne boken kan rettes til:
Fagbokforlaget
Kanalveien 51
5068 Bergen
Tlf.: 55 38 88 00 Faks: 55 38 88 01
E-post: fagbokforlaget@fagbokforlaget.no
www.fagbokforlaget.no

Materialet er vernet etter åndsverkloven.
Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarfremstilling bare tillatt når det er hjemlet i lov eller avtale med Kopinor.

Forord

Dette arbeidet var opprinnelig ment å bli en bok om merinnsyn etter offentleglova § 11. Etter at jeg holdt foredrag om temaet i ulike faglige fora, var tilbakemeldingen fra mer erfarne universitetsjurister, herunder Jan Fridthjof Bernt og Eivind Smith, at det kunne være fornuftig å utvide temaet. Resultatet er blitt en bred fremstilling av reglene som sikrer allmennheten rett til innsyn i offentlig virksomhet. Reglene om allmennhetens rett til innsyn i miljøinformasjon er et stort og viktig tema, som det av plassmessige hensyn ikke har vært mulig å gi en fyllestgjørende behandling i denne fremstillingen.

Innsynsretten er et rettsområde i rask utvikling. De fleste land i verden har i løpet av de siste 20 årene enten vedtatt sine første regler som sikrer allmennheten rett til innsyn i offentlig virksomhet, eller foretatt en fullstendig revisjon av sin innsynslovgivning. I løpet av de siste 20 årene har innsynsretten også fått fotfeste på den internasjonale arena. Dette har bl.a. skjedd i form av at EMD har avsagt avgjørelser som gir støtte for at EMK artikkel 10 etter omstendighetene gir grunnlag for en rett til innsyn i offentlig virksomhet. Et annet eksempel er Tromsø-konvensjonen, som Norge ratifiserte 18. juni 2009. Tromsø-konvensjonen er den første internasjonale konvensjon som sikrer allmennheten en generell rett til innsyn i offentlig virksomhet og som samtidig oppstiller begrensninger i myndighetenes adgang til å innskrenke innsynsretten. I Norge gir Sivilombudsmannen og Lovavdelingen med jevne mellomrom uttalelser som bidrar til å klargjøre innsynsreglenes innhold. Samtidig er det med jevne mellomrom blitt utført undersøkelser som har avdekket at forvaltningen ikke alltid etterlever innsynslovgivningen. Sist ute var Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning (Dokument 3: 10 (2016–2017)). Denne undersøkelsen avdekket bl.a. betydelige mangler når det gjaldt flere av departementenes arkivering, journalføring, merinnsynsvurdering og saksbehandling. Den raske utviklingen av faget har gjort det utfordrende å få arbeidet ferdigstilt. Fremstillingen tar sikte på å være à jour frem til august 2017.

Tromsø, august 2017
Johan Greger Aulstad

Innhold

I Innledning ... 21

1. Innsynsreglenes formål og funksjon i samfunnet ... 21
   - 1.1 Hensynet til et velfungerende representativt demokrati ... 21
   - 1.2 Rettssikkerhet ... 22
   - 1.3 Beskytte retten til fri meningsdannelse ... 23
   - 1.4 Kontroll ... 25
   - 1.5 Finansieringen av offentlig sektor tilsier allmenn innsynsrett ... 26
   - 1.6 Befolkningens tillit til de utøvende myndigheter ... 28
     - 1.6.1 Oversikt ... 28
     - 1.6.2 Tillitsunderskudd som sosialt og rettslig problem ... 28
     - 1.6.3 Er ivaretakelsen av forvaltningens tillit et legitimt formål med offentleglova? ... 30
     - 1.6.4 Bør befolkningen i et land ha tillitt til de utøvende myndigheter? ... 30
     - 1.6.5 Skaper innsynsregler tillit til forvaltningen? ... 33
     - 1.6.6 Avsluttende merknader om forholdet mellom innsyn og tillit ... 36
   - 1.7 Legge til rette for gjenbruk av offentlig informasjon ... 36
2. Den historiske utviklingen av innsynsreglene ... 38
   - 2.1 Innledning ... 38
   - 2.2 Det svenske utgangspunktet ... 39
   - 2.3 Utviklingen i USA ... 40
     - 2.3.1 Oversikt ... 40
     - 2.3.2 Prosessen frem til vedtagelsen av FOIA 1966 ... 40
     - 2.3.3 Watergate-skandalen og The Privacy Act Amendments of 1974 ... 41
   - 2.4 Utviklingen av nye innsynslover i årene 1970 til 1990 ... 43
   - 2.5 Global demokratisering og utbredelsen av nasjonale innsynsregler ... 44
     - 2.5.1 Anerkjennelsen av demokratiet som universell verdi ... 44
     - 2.5.2 De nye demokratier i Nord-Afrika og Midtøsten ... 46
   - 2.6 Fungerende demokratier kontra de nye demokratier ... 47
     - 2.6.1 Mer demokrati = mindre innsyn? ... 47
     - 2.6.2 Mulighet for å tilpasse egen lovgivning til den internasjonale utvikling ... 48
     - 2.6.3 Befolkningen i fungerende demokratier har stor tillit til myndighetene ... 48
     - 2.6.4 Forvaltningens motstand mot rettsregler som sikrer befolkningen innsyn ... 50
   - 2.7 Den historiske utviklingen av innsynslovgivningen i Norge ... 50
     - 2.7.1 Hvorfor ventet Norge mer enn 200 år med å følge Sveriges eksempel? ... 50
     - 2.7.2 Arbeidet som ledet frem til offentlighetsloven av 1970 ... 51
     - 2.7.3 Utviklingen av innsynsreglene under offentlighetsloven av 1970 ... 56
     - 2.7.4 Arbeidet som ledet frem til vedtakelsen av offentleglova ... 58

II Overordnede begrensninger – Grunnloven § 100, EMK artikkel 10, SP artikkel 19 og Tromsø-konvensjonen ... 61

3. Oversikt ... 61
4. Grunnloven § 100 femte ledd ... 62
   - 4.1 Oversikt ... 62
   - 4.2 Lovskravet i Grunnloven § 100 femte ledd ... 63
   - 4.3 Plikt til å gi merinnsyn etter Grunnloven § 100 femte ledd? ... 64
   - 4.4 Kravet om «tungtveiende grunner» ... 64
   - 4.5 Sivilombudsmannens praktisering av Grunnloven § 100 femte ledd ... 66
   - 4.6 Sammenfatning ... 66

5. EMK artikkel 10 og SP artikkel 19 ... 67
5.1 Innledning ... 67
5.2 Ordlyden i EMK artikkel 10 nr. 1 ... 68
5.3 Formålsbetraktninger ... 69
5.4 Praksis fra EMD om innsynsretten etter EMK artikkel 10 ... 72
5.4.1 Guerra mfl. mot Italia, EMDs storkammeravgjørelse 19. februar 1998 ... 72
5.4.2 Matky mot Tsjekkia, EMDs avvisningsavgjørelse 10. juli 2006 ... 73
5.4.3 Társasag a Szabadságjokokért mot Ungarn, EMDs dom 14. april 2009 ... 73
5.4.4 Kenedi mot Ungarn, EMDs dom 26. mai 2009 ... 75
5.4.5 Österreichische Vereinigung mot Østerrike, EMDs dom 28. november 2013 ... 75
5.4.6 Andre avgjørelser fra EMD angående manglende utlevering av informasjon ... 77
5.4.7 Uenighet blant dommerne i EMD ... 77
5.5 FNs menneskerettskomités praktisering av SP artikkel 19 ... 79
5.5.1 Ordlyden i SP artikkel 19 ... 79
5.5.2 General Comment No. 34 ... 79
5.5.3 FNs menneskerettskomités uttalelse 29. august 2013, Castañeda mot Mexico ... 81
5.6 Høyesteretts praktisering av EMK artikkel 10 og SP artikkel 19 ... 82
5.6.1 Treholt-kjennelsen i Rt. 2013 s. 374 ... 82
5.6.2 Rt. 2015 s. 1467 ... 83
5.6.3 Avgjørelsene i HR-2016-322-U og HR-2016-423-U ... 85
5.7 Setteombudsmannens uttalelse av 17. februar 2016 ... 86
5.8 Presisering av innsynsretten etter EMK artikkel 10 ... 89
5.8.1 EMK artikkel 10 nr. 1 gir ingen generell innsynsrett ... 89
5.8.2 Hvem kan ha rett til innsyn etter EMK artikkel 10? ... 90
5.8.3 Hva slags informasjon gjelder innsynsretten for? ... 93
5.8.4 Innsynsretten etter EMK artikkel 8 ... 97
5.8.5 Kan EMK artikkel 10 tjene som selvstendig innsynshjemmel? ... 98
5.8.6 Hvem er pliktsubjekt ifølge EMK artikkel 10 nr. 1? ... 99
5.9 EMK artikkel 10 nr. 2 ... 101
5.9.1 Innledning ... 101
5.9.2 Hjemmelskravet i EMK artikkel 10 nr. 2 ... 101
5.9.3 Formålsangivelsen i EMK artikkel 10 nr. 2 ... 102
5.9.4 Nødvendig i et demokratisk samfunn ... 102
5.10 Forholdet mellom Grunnloven § 100 femte ledd og EMK artikkel 10 ... 104
6. Tromsø-konvensjonen ... 105
6.1 Innledning ... 105
6.2 Tromsø-konvensjonens begrep «public authorities» ... 106
6.3 Tromsø-konvensjonen artikkel 3 ... 106

III Anvendelsesområdet for offentleglova ... 109

7. Innledning ... 109
8. Anvendelsesområdet for offentlighetsloven av 1970 ... 111
9. Offentleglova § 2 første ledd bokstav a ... 112
9.1 Statlige, kommunale og fylkeskommunale organ ... 112
9.2 Unntak fra hovedregelen om at loven får anvendelse på statlige organ ... 114
9.2.1 Oversikt ... 114
9.2.2 Stortinget, Riksrevisjonen, Sivilombudsmannen og andre organ for Stortinget ... 114
9.2.3 Unntak for gjøremål domstolene har etter rettspleielovene ... 115
9.2.4 Rettspleiedokumenter som er opprettet eller mottatt av et forvaltningsorgan ... 116
9.2.5 Gjøremål politiet og påtalemyndigheten har etter straffeprosessloven ... 117

10. Andre rettssubjekter som utferdiger enkeltvedtak eller forskrifter ... 117
11. Selvstendige rettssubjekter ... 118
11.1 Oversikt ... 118
11.2 Offentleglova § 2 første ledd bokstav c ... 118
11.3 Offentleglova § 2 første ledd bokstav d ... 119
11.4 Selvstendige rettssubjekter som møter konkurranse fra private ... 119
11.4.1 Oversikt ... 119
11.4.2 Rettssubjektet må «hovudsakleg» drive konkurranseutsatt virksomhet ... 119
11.4.3 Relevant konkurranse ... 120
11.4.4 Sivilombudsmannens uttalelse 2009 s. 1203 ... 121
11.5 Forskriftshjemlene i offentleglova § 2 andre ledd ... 123
11.5.1 Oversikt ... 123
11.5.2 Forskriftskompetansen i offentleglova § 2 andre ledd første punktum ... 124
11.5.3 Forskriftskompetansen i offentleglova § 2 andre ledd andre punktum ... 125
11.6 Offentlegforskrifta § 1 første ledd ... 125
11.6.1 Oversikt ... 125
11.6.2 Bokstav d) NRK Aktivum AS og bokstav f) Posten Norge AS ... 126
11.6.3 Bokstav h) Norsk Tipping AS ... 127
11.6.4 Bokstav a) Norges sjømatråd AS, bokstav c) Gassco AS og bokstav e) Petoro AS ... 128
11.6.5 Bokstav b) SIVA Eiendom Holding AS ... 129
11.6.6 Bokstav g) Statkraft SF ... 130
11.6.7 Bokstav i) Eksportkreditt Norge AS ... 130
11.7 Offentlegforskrifta § 1 andre ledd ... 130
11.7.1 Bokstav a – selvstendige rettssubjekter uten fast ansatte i administrativ stilling ... 130
11.7.2 Bokstav b – arbeidsgiverorganisasjonene ... 131
11.8 Offentlegforskrifta § 1 tredje ledd ... 131
11.8.1 Oversikt ... 131
11.8.2 Bokstav a – dokumenter angående kunstnerisk og faglig planlegging ... 132
11.8.3 Bokstav b – dokumenter som knytter seg til formuesforvaltning ... 133
11.8.4 Bokstav c – dokumenter hos arbeidsmarkedsbedrifter godkjent av NAV ... 133
11.8.5 Bokstav d – bidrags- eller oppdragsforskning mv. ... 134
11.8.6 Bokstav e – dokumenter i sak om finansiering hos Enova SF ... 134
11.8.7 Bokstav f – CO_2-håndteringsprosjekt hos Gassnova SF ... 135
11.8.8 Bokstav g – dokumenter i sak om søknad om finansiering hos Innovasjon Norge ... 135
11.8.9 Bokstav h – utferdigelse av garantier hos Garantiinstituttet for eksportkreditt ... 136
11.8.10 Bokstav i – finansiering og investering hos NORFUND ... 136
11.8.11 Bokstav j – redaksjons- eller programvirksomheten hos NRK AS ... 136
11.8.12 Bokstav k – dokument hos Statnett SF som kan påvirke prisene på kraftmarkedet ... 137
11.8.13 Bokstav l – dokument om registrering av domenenavn hos UNINETT Norid AS ... 138
11.8.14 Bokstav m – korrespondanse hos NSB AS ... 138
11.9 Forskriftshjemmelen i offentleglova § 2 andre ledd tredje punktum ... 140
12. Anvendelsesområdet for innsynslovgivningen i Danmark og Sverige ... 142
12.1 Innledning ... 142
12.2 Sverige ... 142
12.2.1 Oversikt ... 142
12.2.2 Oppbyggingen av den svenske innsynslovgivningen ... 143
12.2.3 Vurdering av de svenske innsynsreglene ved utformingen de norske reglene ... 144
12.2.4 Retten til innsyn hos selvstendige rettssubjekter i svensk rett ... 146

12.3 Danmark ... 147
12.3.1 Utviklingen av dansk innsynslovgivning ... 147
12.3.2 Sondringen mellom organisatorisk og materiell avgrensning ... 147
12.3.3 Virksomhet som utøves av myndighetene innenfor den offentlige forvaltning ... 148
12.3.4 Selvstendige rettssubjekter ... 148
12.3.5 Sammenligning av innsynslovgivningen i Danmark og Norge ... 150
13. Tromsø-konvensjonen artikkel 1 nr. 2 bokstav a punkt ii ... 151
13.1 Oversikt ... 151
13.2 Tromsø-konvensjonen artikkel 1 nr. 2 bokstav a punkt ii nr. 3 ... 152
13.3 Norsk rett oppfyller ikke artikkel 1 nr. 2 bokstav a punkt ii nr. 3 ... 152

IV Allmennhetens rett til innsyn – innhold og grunnlag ... 155

14. Oversikt ... 155
15. Hvem har rett til innsyn? ... 155
16. Hvem er forpliktet til å gi innsyn? ... 156
17. Hva omfattes av innsynsretten etter offentleglova § 3? ... 157
17.1 Oversikt ... 157
17.2 Saksdokumenter etter offentleglova § 4 ... 157
17.2.1 Oversikt ... 157
17.2.2 Lovens dokumentbegrep ... 157
17.2.3 Innholdsmessige krav til saksdokumenter ... 159
17.2.4 Dokumenter som sendes til og fra den politiske ledelsen i forvaltningen ... 162
17.2.5 Fra hvilket tidspunkt skal et dokument regnes som saksdokument for organet? ... 166
17.3 Journaler og lignende registre ... 168
17.4 Database som består av flere dokumenter ... 170
17.4.1 Innsynskravet må være presist angitt og gjelde eksisterende dokumenter ... 170
17.4.2 Opplysningene må være elektronisk lagret i organets database ... 171
17.4.3 Sammenstillingen må kunne gjøres med «enkle framgangsmåtar» ... 172
17.4.4 Sammenstillingen må være underlagt innsyn etter offentleglova § 3 ... 173
18. Utsatt innsyn etter offentleglova § 5 ... 174
18.1 Oversikt ... 174
18.2 Utsatt innsyn der innsyn vil gi et misvisende bilde av saken ... 175
18.3 Dokumenter utarbeidet av eller til Riksrevisjonen eller kommunerevisor ... 176
18.4 Utsatt innsyn dersom vesentlige private eller offentlige hensyn tilsier det ... 178
19. Forbudet mot å kreve betaling for innsyn ... 179
19.1 Oversikt ... 179
19.2 Forskrifter gitt i medhold av offentleglova § 8 andre ledd ... 180
19.2.1 Forskriftshjemmelen i offentleglova § 8 andre ledd ... 180
19.2.2 Offentlegforskrifta § 4 første ledd ... 181
19.2.3 Offentlegforskrifta § 4 andre ledd ... 182
19.2.4 Offentlegforskrifta § 4 tredje ledd ... 182
19.3 Forskrifter gitt i medhold av offentleglova § 8 tredje ledd ... 183
19.3.1 Forskriftshjemmelen i offentleglova § 8 tredje ledd ... 183
19.3.2 Offentlegforskrifta § 4 fjerde ledd ... 184
19.3.3 Offentlegforskrifta § 4 femte ledd ... 185
19.3.4 Offentlegforskrifta § 4 sjette ledd ... 185
20. EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) ... 186
20.1 Oversikt ... 186
20.2 Anvendelsesområdet for direktiv 2003/98/EF ... 186
20.3 Forbudet mot forskjellsbehandling ... 188
20.3.1 Oversikt ... 188
20.3.2 Innholdet i forbudet mot forskjellsbehandling i offentleglova § 6 ... 189
20.3.3 Avtaler om enerett til informasjon ... 190

20.4 Retten til bruk av offentlig informasjon ... 191
20.4.1 Oversikt ... 191
20.4.2 Hovedregelen om fri bruk av informasjon underlagt allmenn innsynsrett ... 192
20.4.3 Unntak fra utgangspunktet om fri bruk ... 192
20.4.4 Offentleglova § 7 andre ledd ... 193
20.5 Direktiv 2003/98/EF og retten til å ta betalt for innsyn ... 193
20.5.1 Oversikt ... 193
20.5.2 Høyeste lovlige betalingssats for virksomheter som faller innenfor direktiv 2003/98/EF ... 193
20.5.3 Krav om forutgående offentliggjøring av betalingssatsene for innsyn ... 194
20.6 Krav til saksbehandlingsregler etter direktiv 2003/98/EF ... 194
20.6.1 Oversikt ... 194
20.6.2 Retten til å kreve papirkopi eller elektronisk kopi ... 194
20.6.3 Rett til kopi av alle eksisterende formater og språkversjoner ... 195
20.6.4 Unntak fra retten til å kreve kopi ... 196
20.6.5 Plikt til å gi opplysninger om immaterielle rettigheter ... 197
21. Forvaltningens journalføringsplikt ... 197
21.1 Oversikt ... 197
21.2 Hva plikter forvaltningen å journalføre? ... 198
21.3 Journalføring av organinterne dokumenter ... 200
21.4 Hvilke opplysninger skal fremgå av en offentlig journal? ... 202
21.5 Journalføringen skal skje fortløpende ... 203
21.6 Elektronisk journal ... 203
21.6.1 Oversikt ... 203
21.6.2 Hvilke organ plikter å gjøre sin elektroniske journal tilgjengelig på internett? ... 204
21.6.3 Hvilke opplysninger skal den elektroniske journalen inneholde? ... 205
21.6.4 Opplysninger som ikke skal fremgå av OEP ... 206
21.7 Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering i statsforvaltningen ... 208
22. Oversikt over adgangen til å gjøre unntak fra innsynsretten ... 209
22.1 Innledning ... 209
22.2 Hvorfor åpnes det for at forvaltningen kan gjøre unntak fra innsynsretten? ... 210
22.3 Skadekravet ... 210
22.4 På hvilket tidspunkt må vilkårene for å nekte innsyn være oppfylt? ... 211
23. Merinnsyn ... 212
23.1 Hva er merinnsyn? ... 212
23.2 Forhistorien til merinnsynsbestemmelsen i offentleglova § 11 ... 213
23.2.1 Offentlighetsloven av 1970 i sin opprinnelige utforming ... 213
23.2.2 Lovrevisjonen i 1982 ... 214
23.2.3 Lovendringen i 1993 ... 215
23.2.4 Arbeidet som ledet frem til offentleglova ... 216
23.3 Når har forvaltningen plikt til å vurdere merinnsyn? ... 219
23.4 Situasjoner hvor forvaltningen plikter å gi merinnsyn ... 219
23.5 Hvilke opplysninger reguleres av merinnsynsbestemmelsen? ... 220
23.6 Forskriftshjemmelen i offentleglova § 27 og merinnsyn ... 223
23.7 Forvaltningens skjønnsutøvelse etter offentleglova § 11 ... 224
23.7.1 Innledning ... 224
23.7.2 Den anbefalte fremgangsmåte ved behandling av innsynsbegjæringer ... 224
23.7.3 Unntaksbestemmelser med et presist avgrenset virkefelt ... 225
23.7.4 Unntaksbestemmelser med et omfattende virkefelt ... 226
23.8 Avveiningen etter offentleglova § 11 andre punktum ... 230
23.8.1 Oversikt ... 230
23.8.2 Opplysninger om offentlig myndighetsutøvelse ... 231
23.8.3 Formålsangivelsen i offentleglova § 1 ... 232
23.8.4 Faktiske opplysninger ... 233

23.8.5 Tidsforløpet ... 235
23.8.6 Forbudet mot usaklig forskjellsbehandling ... 236
23.8.7 Standardisering av skjønnsutøvelsen etter offentleglova § 11 ... 238
23.8.8 Offentleglova § 12 og plikten til å vurdere merinnsyn ... 241
23.9 Skadekravet og merinnsynsvurderingen ... 241
23.9.1 Problemstilling ... 241
23.9.2 Skadekravet etter offentlighetsloven av 1970 § 2 tredje ledd ... 241
23.9.3 Forarbeidene til offentleglova ... 242
23.9.4 Skadekravet og Grunnloven § 100 femte ledd andre punktum ... 243
23.9.5 Skadekravet i Tromsø-konvensjonen ... 243
23.9.6 Presisering av skadekravet i norsk rett ... 244
23.10 Kan forvaltningen ha plikt til ikke å gi merinnsyn? ... 245
23.10.1 Oversikt ... 245
23.10.2 Kan offentleglova § 11 andre punktum tolkes antitetisk? ... 245
23.10.3 Kan forvaltningen være forpliktet til å unnta nærmere bestemte opplysninger? ... 246
23.10.4 Kan forvaltningen bli erstatningsansvarlig for merinnsyn i uriktige opplysninger? ... 247
23.10.5 Begrensninger i adgangen til å gi merinnsyn i personopplysninger ... 249
24. Offentlighetsloven § 12 – unntak for resten av dokumentet ... 250
24.1 Innledning ... 250
24.2 Offentleglova § 12 bokstav a ... 251
24.3 Offentleglova § 12 bokstav b ... 252
24.4 Offentleglova § 12 bokstav c ... 252
25. Forvaltningens adgang til å nekte innsyn i interne dokumenter ... 253
25.1 Innledning ... 253
25.2 Tromsø-konvensjonen begrenser unntaksadgangen for interne dokument ... 254
25.3 Begrunnelsen for adgangen til å unnta interne dokumenter ... 254
26. Adgangen til å unnta organinterne dokumenter etter § 14 ... 259
26.1 Innledning ... 259
26.2 Hva kan unntas etter offentleglova § 14? ... 259
26.3 Hva regnes som ett og samme organ etter offentleglova § 14? ... 260
26.3.1 Problemstilling ... 260
26.3.2 Utgangspunktet for vurderingen ... 260
26.3.3 Betydningen av at en enhet er tillagt selvstendig beslutningsmyndighet ... 260
26.3.4 Forholdet mellom lokale enheter som er tilknyttet en sentral enhet ... 261
26.3.5 Koordineringsutvalg ... 262
26.3.6 Arbeidsgrupper, utvalg og personer som et organ har engasjert midlertidig ... 262
26.3.7 Selvstendige rettssubjekter ... 263
26.3.8 Forholdet mellom organet og dets ansatte ... 263
26.3.9 Forholdet mellom organet og de som betjenes av organet ... 263
26.3.10 Landsomfattende organ med lokale kontorer, som NAV, politiet og Mattilsynet ... 264
26.4 Dokumenter som er sendt ut fra organet, kan ikke unntas etter § 14 ... 264
26.5 Dokumenter som ikke kan unntas som organinterne ... 266
26.5.1 Oversikt ... 266
26.5.2 Bokstav a – organets endelige avgjørelse i en sak ... 266
26.5.3 Bokstav b – generelle retningslinjer for organets saksbehandling ... 267
26.5.4 Bokstav c – foredrag i saker som er avgjort av Kongen i statsråd ... 267
26.5.5 Bokstav d – presedenskort ... 267
26.5.6 Offentlighetslovutvalgets forslag om å innskrenke unntaksadgangen etter § 14 ... 268

26.6 Forskrifter som innskrenker unntaket for organinterne dokumenter ... 268
26.6.1 Oversikt ... 268
26.6.2 Offentlegforskrifta § 8 ... 269
27. Offentleglova § 15 – interne dokumenter innhentet utenfra ... 270
27.1 Oversikt ... 270
27.2 Adgangen til å unnta dokumenter innhentet fra et underordnet organ ... 270
27.2.1 Oversikt ... 270
27.2.2 Dokumentet må være innhentet ... 270
27.2.3 Organet som innhenter dokumentet, må være overordnet ... 271
27.2.4 Dokumentet må være innhentet for organets interne saksforberedelse ... 273
27.2.5 Dokumentet må være utarbeidet av et underordnet organ ... 274
27.2.6 Unntak må være nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser ... 274
27.3 Dokumenter som et departement har innhentet fra et annet ... 276
27.4 Råd og vurderinger om hvordan organet bør stille seg i en sak ... 277
27.4.1 Oversikt ... 277
27.4.2 Kun råd og vurderinger om hvordan mottakerorganet bør stille seg i en sak ... 277
27.4.3 Dokumentet må være innhentet for den interne saksbehandling ... 278
27.4.4 Påkrevet av hensyn til en forsvarlig ivaretakelse av det offentliges interesser ... 278
27.4.5 Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2010 s. 740 ... 280
27.5 Adgangen til å unnta dokument om innhenting av interne dokumenter mv. ... 280
27.5.1 Oversikt ... 280
27.5.2 Adgangen til å unnta dokument om innhenting av interne dokumenter ... 281
27.5.3 Unntak for innkallinger og referat fra møte ... 281
27.5.4 Sivilombudsmannens uttalelse 2009 s. 120 ... 282
27.6 Unntaksadgangen etter § 15 omfatter ikke høringsuttalelser ... 283
27.6.1 Oversikt ... 283
27.6.2 Hva er en allmenn høring? ... 283
27.6.3 Hvilke dokumenter omfattes av innsynsretten i offentleglova § 15 fjerde ledd? ... 284
28. Interne dokumenter i kommuner og fylkeskommuner ... 284
28.1 Oversikt ... 284
28.2 Innskrenkning av anvendelsesområdet for offentleglova §§ 14 og 15 ... 285
28.2.1 Oversikt ... 285
28.2.2 Offentleglova § 16 første ledd bokstav a ... 285
28.2.3 Offentleglova § 16 første ledd bokstav b ... 286
28.2.4 Offentleglova § 16 første ledd bokstav c ... 287
28.2.5 Offentleglova § 16 første ledd bokstav d ... 287
28.3 Dokumenter til forberedende møte i kommuneråd og fylkesråd ... 288
28.3.1 Vedtagelsen av offentleglova § 16 første ledd tredje punktum i 2015 ... 288
28.3.2 Innholdet i offentleglova § 16 første ledd tredje punktum ... 289
28.3.3 Lovgivers begrunnelse for offentleglova § 16 første ledd tredje punktum ... 290
28.3.4 Grunnloven § 100 femte ledd og EMK artikkel 10 ... 293
28.4 Kommunale/fylkeskommunale særlovsorgan og foretak ... 295
28.4.1 Oversikt ... 295
28.4.2 Dokumenter fra eller til et kommunalt eller fylkeskommunalt særlovsorgan ... 295
28.4.3 Dokumenter sendt fra eller til et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak ... 296
28.5 Kommunale eller fylkeskommunale enheter med avgjørelsesmyndighet ... 297
28.5.1 Oversikt ... 297
28.5.2 Kravet om at enheten må ha selvstendig avgjørelsesmyndighet ... 297

28.5.3 Dokumenter som kan unntas i medhold av § 14 selv om de er sendt til eller fra ... 298
28.5.4 Offentleglova § 15 og andre unntaksbestemmelser vil fortsatt gjelde ... 299
29. Vurdering av unntaksadgangen for interne dokumenter ... 300
29.1 Oversikt ... 300
29.2 Er offentleglova §§ 14–16 blitt for vanskelig å praktisere? ... 301
29.3 Forvaltningens vilje er ikke alltid sammenfallende med fellesskapets behov ... 301
29.4 Mindretallet i Offentlighetslovutvalget ... 302
29.5 Hvilke hensyn tilsier unntak av interne dokumenter når saken er avsluttet? ... 304
29.6 Bør det gis egne regler om unntaksadgangen når saken er avsluttet? ... 305
29.6.1 Tromsø-konvensjonen ... 305
29.6.2 Rettstilstanden i Sverige, Finland og Danmark ... 306
29.6.3 Argumenter for en unntaksfri innsynsrett når saken er avsluttet ... 307
29.6.4 Interne dokumenter som forvaltningen bør kunne unnta etter at saken er avsluttet ... 307
29.7 Faktiske opplysninger og faglige vurderinger i interne dokumenter ... 308
29.8 Plikten til å vurdere merinnsyn etter offentleglova § 11 ... 311
30. Adgangen til å nekte innsyn i regjeringsnotater ... 312
30.1 Oversikt ... 312
30.2 Er regjeringsdokumenter saksdokumenter etter offentleglova § 4? ... 313
30.3 Er regjeringsdokumenter omfattet av innsynsretten i Grunnloven § 100? ... 316
30.4 Forvaltningens adgang til å nekte innsyn i regjeringsdokumenter ... 317
30.4.1 Regjeringsdokumenter er organinterne dokumenter etter offentleglova § 14 ... 317
30.4.2 Plikten til å vurdere merinnsyn etter offentleglova § 11 ... 318
30.4.3 Er myndighetenes praksis rettsstridig? ... 319
30.5 Retten til innsyn i regjeringsdokumenter etter regjeringens avgang ... 320
30.5.1 Oversikt ... 320
30.5.2 Privatarkiv etter § 16 eller offentlig arkiv etter § 10? ... 321
30.5.3 Er regjeringsdokumentene den enkelte statsråds dokumenter? ... 321
30.5.4 Konsekvensene av at regjeringsdokumentene ikke er den enkelte statsråds dokumenter ... 322
30.5.5 Påberopte grunnlag for å nekte innsyn i regjeringsdokumentene hos Riksarkivet ... 323
30.6 Diskusjoner og beslutninger i regjeringskonferanser som bevis i sivile saker ... 324
30.6.1 Oversikt ... 324
30.6.2 Tvisteloven § 22-2 ... 324
30.6.3 Rt. 1994 s. 1036 ... 324
30.6.4 Rt. 1996 s. 1001 ... 325
30.6.5 Avgrensningen av bevisforbudet i tvisteloven § 22-2 ... 325
30.6.6 Kravet om rettferdig rettergang i Grl. § 95, EMK artikkel 6 og SP artikkel 14 ... 326
30.7 Har Stortinget rett til innsyn i regjeringsdokumenter? ... 328
30.8 Har Riksrevisjonen rett til innsyn i regjeringsdokumenter? ... 330
30.8.1 Ordlyden i riksrevisjonsloven § 12 ... 330
30.8.2 Forarbeidene til riksrevisjonsloven § 12 ... 330
30.8.3 Avgrensningen av Riksrevisjonens innsynsrett ... 332
30.9 Har Sivilombudsmannen rett til innsyn i regjeringsdokumenter? ... 334
30.9.1 Statsministerens kontors syn vedrørende Sivilombudsmannens innsynsrett ... 334
30.9.2 Sivilombudsmannsloven § 7 ... 334
30.9.3 Lovens forhistorie og forarbeider ... 335
30.9.4 Forskjellen mellom Sivilombudsmannens og domstolenes saksbehandling ... 339
30.9.5 Betydningen av Stortingets innsynsrett i regjeringsdokumenter ... 340

30.9.6 Oppsummering og konklusjon angående Sivilombudsmannens innsynsrett ... 341
30.9.7 Sivilombudsmannen har ingen tvangsmidler ... 341
30.9.8 Kan Stortinget innskrenke Sivilombudsmannens innsynsrett i r-notater ved lov? ... 342
30.10 Sedvanerettslig konfidensialitetsregel for regjeringsdokumenter? ... 343
30.10.1 Oversikt ... 343
30.10.2 Påstandene om en sedvanerettslig konfidensialitetsregel ... 343
30.10.3 Problemet med å presisere en eventuell sedvanerettslig konfidensialitetsregel ... 343
30.10.4 Rt. 1980 s. 711 og Rt. 1994 s. 1036 ... 344
30.10.5 Lovskravet i Grunnloven § 100 femte ledd ... 345
30.10.6 Sammenfatning og konklusjon ... 345
30.11 Bør det gis lovbestemmelser om innsynsretten i regjeringsdokumenter? ... 346
30.11.1 Oversikt ... 346
30.11.2 Et fullstendig regelverk for regjeringsdokumenter ... 346
30.11.3 Spørsmålet om plikten til å vurdere merinnsyn etter offentleglova § 11 ... 346
30.11.4 Retten til innsyn etter at regjeringsdokumentene er avlevert til Riksarkivet ... 348
31. Offentleglova § 17 – dokumenter som gjelder Det kongelige hoff ... 348
31.1 Oversikt ... 348
31.2 Er kongehuset underlagt innsynsreglene i offentleglova? ... 349
31.2.1 Oversikt ... 349
31.2.2 Norges forbehold ved signeringen av Tromsø-konvensjonen ... 349
31.2.3 Forarbeidene og forhistorien til offentleglova ... 350
31.2.4 Forvaltningslovens anvendelsesområde ... 351
31.2.5 Betydningen av unntaksbestemmelsene i offentleglova §§ 17 og 22 ... 351
31.2.6 Pressens misnøye med dagens uklare rettstilstand ... 351
31.2.7 Representantforslag 78 S (2015–2016) ... 352
31.2.8 Oppsummering og konklusjon ... 353
31.3 Kongehuset og unntaksadgangen etter offentleglova § 15 ... 355
31.4 Hvilke dokumenter kan unntas i medhold av offentleglova § 17? ... 355
31.4.1 Dokumenter som gjelder taler som medlemmer av kongehuset skal holde eller har holdt ... 355
31.4.2 Dokumenter som gjelder reiseprogram for medlemmer av kongehuset ... 356
31.4.3 Medlemmene av kongehuset ... 356
31.4.4 Plikten til å vurdere merinnsyn etter offentleglova § 11 ... 356
32. Offentleglova § 18 – unntak for rettssaksdokumenter ... 356
32.1 Oversikt ... 356
32.2 Hvilke dokumenter kan unntas i medhold av offentleglova § 18? ... 357
33. Offentleglova § 19 – konsultasjoner med Sametinget m.m. ... 358
33.1 Oversikt ... 358
33.2 Hvilke dokumenter kan unntas i medhold av offentleglova § 19? ... 359
34. Offentleglova § 20 – Norges utenrikspolitiske interesser ... 360
34.1 Oversikt ... 360
34.2 Offentleglova § 20 første ledd ... 360
34.2.1 Oversikt ... 360
34.2.2 Kravet om at unntak må være nødvendig ... 361
34.2.3 Bokstav a – folkerettslige regler om hemmelighold ... 362
34.2.4 Bokstav b – forutsetninger eller fast praksis om hemmelighold ... 363
34.2.5 Bokstav c – Norges forhandlingsposisjoner mv. ... 365
34.3 Offentleglova § 20 andre ledd – internasjonal normutvikling ... 366
34.3.1 Oversikt ... 366
34.3.2 Anvendelsen av det skjerpede skadekravet etter § 20 første ledd bokstav b ... 367
34.3.3 Anvendelsen av det skjerpede skadekravet etter § 20 første ledd bokstav c ... 368
34.4 Sikkerhetsventilen i offentleglova § 20 tredje ledd ... 368

34.5 Enkelte fellesspørsmål ... 368
34.5.1 Forholdet til offentleglova § 12 ... 368
34.5.2 Sikkerhetsgradering etter sikkerhetsloven kapittel 4 ... 369
34.5.3 Plikten til å vurdere merinnsyn etter offentleglova § 11 ... 369
35. Offentleglova § 21 – nasjonale forsvars- og sikkerhetsinteresser ... 369
35.1 Oversikt ... 369
35.2 Skadekravet i offentleglova § 21 ... 370
36. Offentleglova § 22 – unntak i enkelte budsjettsaker ... 371
36.1 Oversikt ... 371
36.2 Første punktum – dokumenter om statlige budsjettsaker ... 372
36.3 Andre punktum – opplysninger om foreløpige budsjettrammer ... 373
36.4 Plikten til å vurdere merinnsyn ... 373
37. Offentleglova § 23 – myndighetenes forhandlingsposisjon m.m. ... 373
37.1 Oversikt ... 373
37.2 Første ledd – det offentliges økonomi-, lønns- eller personalforvaltning ... 374
37.2.1 Oversikt ... 374
37.2.2 Hva menes med «organet»? ... 374
37.2.3 Økonomiforvaltningen til organet ... 374
37.2.4 Lønnsforvaltningen til organet ... 374
37.2.5 Personalforvaltningen til organet ... 375
37.2.6 Skadekravet ... 375
37.3 Andre ledd – forhandlinger om rammeavtaler ... 375
37.4 Tredje ledd – saker om offentlig anskaffelser ... 376
37.4.1 Oversikt ... 376
37.4.2 Tilbud ... 376
37.4.3 Protokoller ... 377
37.4.4 Unntaksadgangen gjelder kun frem til valget av leverandør er foretatt ... 379
37.4.5 Forholdet til reglene om taushetsplikt ... 379
37.4.6 Vurdering av unntaksadgangen i offentleglova § 23 tredje ledd ... 380
37.5 Fjerde ledd – utøvelse av det offentliges eierrolle i selskap ... 382
37.5.1 Oversikt ... 382
37.5.2 Selskapet kan ikke være underlagt reglene i offentleglova ... 382
37.5.3 Organet må opptre «som eigar» ... 383
38. Offentleglova § 24 – kontroll og reguleringstiltak, lovbrudd mv. ... 383
38.1 Oversikt ... 383
38.2 Offentleglova § 24 første ledd – effektive kontroll- og reguleringstiltak ... 384
38.2.1 Oversikt ... 384
38.2.2 Hvilke kontrolltiltak er vernet? ... 384
38.2.3 Skadekravet ... 384
38.3 Offentleglova § 24 annet ledd – dokumenter om lovbrudd ... 385
38.3.1 Oversikt ... 385
38.3.2 Dokument om lovbrudd ... 385
38.3.3 Første punktum – melding, tips og lignende dokument om lovbrudd fra private ... 386
38.3.4 Andre punktum – andre dokumenter om lovbrudd ... 386
38.4 Offentleglova § 24 tredje ledd ... 387
38.4.1 Oversikt ... 387
38.4.2 Opplysninger som kan lette gjennomføringen av straffbare handlinger ... 387
38.4.3 Opplysninger som kan utsette enkeltpersoner for fare ... 388
38.4.4 Opplysninger som kan lette gjennomføringen av miljøskadelige handlinger ... 389
38.5 Konkurranseloven § 26 ... 389
38.5.1 Oversikt ... 389
38.5.2 Dokumenter som er unntatt fra innsyn inntil saken er avsluttet ... 390
38.5.3 Når skal en overtredelsessak anses for avsluttet? ... 390
38.5.4 Dokumenter som er unntatt fra innsyn også etter at saken er avsluttet ... 390

39. Offentleglova § 25 – unntak for ansettelsessaker mv. 391
39.1 Oversikt 391
39.2 Plikten til å lyse ut ledige stillinger i offentlig virksomhet 392
39.3 Første ledd – dokumenter i en sak om ansettelse eller forfremmelse 393
39.3.1 Oversikt 393
39.3.2 Hvilke dokumenter kan unntas etter § 25 første ledd? 394
39.3.3 Utsatt innsyn i den endelige arbeidsavtalen 394
39.3.4 Plikten til å vurdere merinnsyn etter offentleglova § 11 395
39.4 Andre ledd – retten til innsyn i søkerlister 396
39.4.1 Allmennhetens rett til innsyn i søkerlister 396
39.4.2 Formålet med allmennhetens innsynsrett i søkerlister etter § 25 andre ledd 397
39.4.3 Forvaltningens adgang til å unnta en søker fra søkerlisten 398
39.4.4 Offentleglova § 25 andre ledd femte til syvende punktum 403
39.4.5 Saksbehandlingen i tilsettingssaker skal skje skriftlig 404
39.5 Tredje ledd – utnevning av biskop 405
39.5.1 Oversikt 405
39.5.2 Prosessen ved utnevning av biskop 405
39.5.3 Hvilke dokumenter kan allmennheten kreve innsyn i etter § 25 tredje ledd? 406
39.6 Allmennhetens innsynsrett ved utnevnelse av dommere 406
39.6.1 Oversikt 406
39.6.2 Allmennhetens rett til innsyn i søkerlister til dommerstillinger 407
39.6.3 Rapporter fra rådgivere som bistår ved offentlige ansettelser 408
39.7 Fjerde ledd – adgangen til å unnta lønnsoppgaver mv. 409
40. Offentleglova § 26 411
40.1 Oversikt 411
40.2 Første ledd første punktum – eksamensbesvarelser o.l. 411
40.3 Første ledd andre punktum – eksamensoppgaver og lignende 412
40.4 Første ledd tredje punktum – karakterer og vitnemål 412
40.5 Andre ledd – opplysninger om tildeling av priser og lignende 413
40.6 Unntak for personbilde som er inntatt i et personregister 413
40.7 Opplysninger som er innhentet ved personovervåkning 414
40.8 Unntak for opplysninger om forskningsideer og forskningsprosjekt 415
40.9 Femte ledd – fødselsnummer og nummer med lignende funksjoner 416
41. Forskriftshjemmelen i offentleglova § 27 417
41.1 Oversikt 417
41.2 Forskriftshjemmelen i § 27 første ledd 418
41.3 Forskriftshjemmelen i § 27 andre ledd 418
41.4 Offentlegforskrifta § 9 419
41.4.1 Oversikt 419
41.4.2 Offentlegforskrifta § 9 første ledd 419
41.4.3 Offentlegforskrifta § 9 andre ledd 419
41.4.4 Offentlegforskrifta § 9 tredje ledd 420
41.4.5 Offentlegforskrifta § 9 fjerde ledd 421
41.4.6 Offentlegforskrifta § 9 femte ledd 421
42. Forvaltningens taushetsplikt 422
42.1 Innledning 422
42.2 Taushetspliktens innhold 423
42.3 Offentleglova § 13 gjelder taushetsplikt «i lov eller i medhald av lov» 424
42.3.1 Når er kravet om lov eller forskriftshjemmel oppfylt? 424
42.3.2 Kan instruks danne grunnlag for taushetsplikt etter offentleglova § 13? 424
42.3.3 Kan taushetsplikt avtales? 425
42.3.4 Graderte dokumenter 425
42.4 Taushetsplikt som skal ivareta Norges forsvar og forholdet til andre stater 426

42.5 Yrkesrelatert taushetsplikt ... 427
42.5.1 Oversikt ... 427
42.5.2 Advokaters taushetsplikt ... 427
42.5.3 Taushetsplikt for velferdsstatens tjenere ... 429
42.6 Oversikt over taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 flg. ... 433
42.6.1 Innledning ... 433
42.6.2 Anvendelsesområdet ... 434
42.6.3 Opplysninger en får tilgang til «i forbindelse med tjenesten eller arbeidet» ... 434
42.7 Forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 – «personlige forhold» ... 435
42.7.1 Opplysningene må kunne knyttes til en fysisk person ... 435
42.7.2 Opplysninger som folk flest vanligvis ønsker å holde for seg selv ... 436
42.7.3 Opplysninger om at noen har begått en straffbar handling eller annet lovbrudd ... 437
42.7.4 Opplysninger som er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder ... 439
42.7.5 Beskyttelse av forvaltningens kilder ... 439
42.7.6 Opplysninger om en persons religiøse eller politiske holdninger ... 440
42.7.7 Nøytrale opplysninger ... 440
42.7.8 Opplysninger om en persons økonomiske situasjon ... 442
42.7.9 Opplysninger om offentlig ansattes tjenesteforhold ... 449
42.8 Forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 – Forretningshemmeligheter ... 452
42.8.1 Oversikt ... 452
42.8.2 Opplysningene må ha «konkurransemessig betydning» ... 453
42.8.3 «Tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold» ... 453
42.8.4 Opplysninger som ikke kan brukes av andre næringsdrivende i deres virksomhet ... 454
42.8.5 Opplysninger som faller utenfor forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 ... 455
42.9 Innskrenkninger og presiseringer av taushetsplikten i fvl. §§ 13 a til 13 e ... 458
42.9.1 Oversikt ... 458
42.9.2 Begrensninger i taushetsplikten som følge av samtykke ... 458
42.9.3 Opplysninger som er gitt i statistisk form eller gjort anonyme ... 460
42.9.4 Ingen berettiget interesse som tilsier hemmelighold ... 462
42.9.5 Hensynet til en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning ... 463
42.9.6 Statistisk bearbeiding, planleggingsoppgaver, revisjon eller kontroll ... 464
42.9.7 Informasjonsformidling mellom forvaltningsorgan ... 465
42.9.8 Anmeldelse eller overlevering av opplysninger til påtalemyndigheten ... 466
42.9.9 Lov om Oppgaveregisteret ... 467
42.9.10 Overlevering av opplysninger til et forvaltningsorgan i en annen EØS-stat ... 467
42.10 Begrensninger i taushetsplikten i relasjon til sakens parter ... 468
42.10.1 Oversikt ... 468
42.10.2 Opplysningene må knytte seg til en forvaltningssak med minst én part ... 468
42.10.3 Sakens parter eller deres representanter ... 468
42.10.4 Opplysningene kan bare anvendes for å ivareta partens interesser i saken ... 469
42.10.5 Forvaltningens rett til å nekte parter innsyn i visse typer opplysninger ... 469
42.11 Begrensninger i taushetsplikten for opplysninger til bruk for forskning ... 474
42.11.1 Oversikt ... 474
42.11.2 Adgangen til å oppheve taushetsplikten for opplysninger til bruk for forskning ... 474
42.11.3 Vilkår ved overlevering av taushetspliktbelagte opplysninger til forskning ... 475
42.11.4 Forskeres taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 e ... 475

V Kravene til saksbehandlingen ved innsynsbegjæringer ... 477
43. Oversikt ... 477
44. Forholdet mellom offentleglova og forvaltningsloven ... 477
44.1 Er begjæring om innsyn etter offentleglova sak om enkeltvedtak? ... 477
44.2 Reglene i forvaltningsloven kapittel II og III ... 480
44.3 Partsinnsyn etter forvaltningsloven §§ 18–21 ... 481
45. Offentleglova § 28 – innsynskravet ... 482
45.1 En begjæring om innsyn kan fremsettes skriftlig eller muntlig ... 482
45.2 Presisering av innsynskravet ... 483
46. Offentleglova § 29 – hvem skal ta stilling til innsynsbegjæringen? ... 485
46.1 Oversikt ... 485
46.2 Hvem skal ta stilling til begjæringer om innsyn? ... 485
46.3 Forhåndsklassifisering som unntatt offentlighet ... 486
46.3.1 Adgangen til forhåndsklassifisering ... 486
46.3.2 Riksrevisjonens undersøkelse av statsforvaltningen ... 486
46.3.3 Rettsvirkningene av forhåndsklassifisering ... 487
47. Kravene til saksbehandlingstid ... 488
47.1 Oversikt ... 488
47.2 Kravet til saksbehandlingstid i offentlighetsloven 1970 § 9 første ledd ... 489
47.3 Forarbeidene til offentleglova § 29 første ledd andre punktum ... 490
47.4 Uttrykket «utan ugrunna opphald» i § 29 første ledd andre punktum ... 491
47.5 Foreløpig svar ved lang saksbehandlingstid ... 491
47.6 Overholder forvaltningen saksbehandlingsfristen i § 29 første ledd? ... 492
47.6.1 Oversikt ... 492
47.6.2 Sivilombudsmannens undersøkelse av Justisdepartementet ... 493
47.6.3 Sivilombudsmannens undersøkelse av Forsvarsdepartementet ... 493
47.6.4 Riksrevisjonens undersøkelse av åpenhet og arkivering i statlig forvaltning ... 494
47.6.5 Sammenfatning ... 494
48. Offentleglova § 30 – krav til hvordan innsyn skal gis ... 495
48.1 Oversikt ... 495
48.2 Retten til kopi ... 495
48.3 Unntak fra retten til å kreve kopi ... 496
48.4 Forvaltningens adgang til å knytte vilkår til en beslutning om merinnsyn ... 498
49. Offentleglova § 31 – avslag og begrunnelse ... 499
49.1 Oversikt ... 499
49.2 Avslagets form og innhold ... 499
49.3 Retten til å kreve nærmere begrunnelse ... 501

VI Kontroll med forvaltningens avgjørelser i innsynssaker ... 503
50. Oversikt ... 503
51. Offentleglova § 32 Klage ... 504
51.1 Oversikt ... 504
51.2 Hvilke beslutninger kan påklages etter offentleglova § 32? ... 504
51.2.1 Nektelse av innsyn ... 504
51.2.2 Hvordan innsyn gis, og krav om betaling for innsyn ... 504
51.2.3 Klagerett fem dager etter at organet mottok innsynsbegjæringen ... 505
51.3 Beslutning om å gi innsyn kan ikke påklages ... 506
51.4 Reglene i forvaltningsloven kapittel IV skal gjelde så langt de passer ... 506
51.5 Hvem har klagerett? ... 507
51.6 Klageinstansens kompetanse ... 507
51.7 Tidsfrister ved klagebehandlingen ... 508

51.8 Hvem er klageinstans? 509
51.8.1 Oversikt 509
51.8.2 Nærmeste overordnede organ 510
51.8.3 Fylkesmannen som klageinstans 510
51.8.4 Forskrifter gitt i medhold av offentleglova § 32 første ledd fjerde punktum 510
51.8.5 Særlovgivningens regler om klageinstans 512
51.9 Klageinstansens avgjørelse er særlig tvangsgrunnlag 513
52. Sivilombudsmannen 513
52.1 Sivilombudsmannens klagebehandling 513
52.2 Sivilombudsmannens adgang til å iverksette undersøkelser av eget tiltak 514
53. Domstolene 515
54. Parlamentarisk kontroll 517
55. Kontrollordninger etter utenlandsk og internasjonal rett 518
55.1 Svensk rett 518
55.1.1 Skadekravet i offentlighets- och sekretesslagen 518
55.1.2 Klager til forvaltningsdomstolene 518
55.1.3 Den svenske Justitieombudsmannen 519
55.1.4 Meddelarfrihet og meddelarskydd 519
55.2 Dansk rett 520
55.3 Tromsø-konvensjonen 522
55.3.1 Kravene om kontroll etter Tromsø-konvensjonen artikkel 8 522
55.3.2 Etableringen av tilsynsorgan etter Tromsø-konvensjonen artikkel 11 og 12 522
56. Bør det innføres en uavhengig klageinstans for saker om innsyn? 523
56.1 Oversikt 523
56.2 Forholdet til spørsmålet om innføring av forvaltningsdomstoler i Norge 523
56.3 Vurdering av Sivilombudsmannens kontroll 524
56.4 Domstolskontroll er tidkrevende og kostbart 524
56.5 En klageinstans kan avhjelpe svakhetene ved dagens kontrollordning 525
56.6 Veien videre 526
57. Sanksjoner ved brudd på innsynsreglene og beskyttelse av varslere 526
57.1 Oversikt 526
57.2 Bør ulovlig hemmelighold sanksjoneres? 527
57.3 Bør det innføres meddelarfrihet og meddelarskydd i Norge? 530

Forkortelser 533

Litteratur 535

Stikkordregister 547

Avgjørelser fra EMD 549
Avgjørelser fra Høyesterett 550
Uttalelser fra Lovavdelingen 550
Uttalelser fra Sivilombudsmannen 551

I Innledning

1. Innsynsreglenes formål og funksjon i samfunnet

1.1 Hensynet til et velfungerende representativt demokrati

I 1990 var det kun 14 land som hadde vedtatt regler som sikrer allmennheten rett til innsyn i offentlig virksomhet. I juli 2017 er det 111 land som har innført slike regler. En sentral årsak til denne økningen er en voksende erkjennelse av at det er nær sammenheng mellom borgernes rett til innsyn i offentlig virksomhet og muligheten for å få etablert og opprettholdt et bærekraftig representativt demokrati. FNs generalforsamling ga uttrykk for denne erkjennelsen allerede i sin første sesjon i 1946, ved å gi resolusjon 59(1) følgende formulering:

«Freedom of information is a fundamental human right and […] the touchstone of all the freedoms to which the United Nations is consecrated.»[1]

I en FN-rapport fra 1995 presiserer Abid Hussain formålet bak resolusjon 59(1) på følgende måte:

«Freedom will be bereft of all effectiveness if the people have no access to information. Access to information is basic to the democratic way of life. The tendency to withhold information from the people at large is therefore to be strongly checked.»[2]

I tråd med disse synspunkter slår offl. § 1 fast at et av formålene med loven er å styrke «den demokratiske deltakinga» i samfunnet. Sammenhengen mellom innsynsrett og demokrati er presisert nærmere i en rekke offentlige dokumenter, bl.a. ved følgende uttalelse fra Ytringsfrihetskommisjonen:

«Den politiske prosess skal foregå for åpen scene. Makten skal ha et ansikt. Den karakteristiske frihetsfølelse som bør være karakteristisk i et demokratisk samfunn, er avhengig av at man har innsikt i de krefter og prosesser som former de ytre betingelser for våre liv. Det å stille til skue prosesser og begrunnelser er altså en like grunnleggende forpliktelse hos dem med makt og myndighet som det å sørge for en effektiv forvaltning.»[3]

Valgdeltakelsen i representative demokratier har på verdensbasis gått gradvis ned i perioden 1945–2015.[4] For Norges vedkommende var valgdeltakelsen 85,4 % i 1965, mens den ved stortingsvalgene både i 2013 og 2017 var på 78, 2 %.[5] Valgdeltakelsen i Norge har tradisjonelt plassert seg nær gjennomsnittet for EU-landene.[6]

Sett fra yrkespolitikernes ståsted er en synkende valgdeltakelse bekymringsfull da den svekker deres legitimitet til å styre og bestemme over andre. Det er imidlertid ikke gitt at synkende valgdeltakelse er negativt for samfunnet som helhet. Den amerikanske økonomen Anthony Downs har påvist at det å avgi stemme ved politiske valg så godt som alltid medfører større kostnad enn gevinst for den som avgir stemmen.[7] Downs viser bl.a. til at den som avgir stemme, må bruke tid på å sette seg inn i programmene til de ulike politiske partiene

---

1 En kan merke seg at det på denne tid kun var Sverige som hadde innført lovgivning som sikret borgerne innsyn i offentlig virksomhet.

2 *Hussain 1993* s. 10.

3 NOU 1999: 27 s. 124.

4 *Governance and The Law 2017* s. 227–228.

5 https://valg.no/ (23.09.2017).

6 https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/norsk-valgdeltakelse-paa-49.plass (23.09.2017).

7 Dette omtales gjerne som «The paradox of voting» eller «The Downs paradox».

samt til å møte opp i valglokalet på valgdagen mv. Tatt i betraktning at utfallet av et politisk valg så godt som alltid vil bli det samme, selv om vedkommende lar være å stemme, og det forhold at politikere ikke kan holdes rettslig ansvarlig for de løfter de gir under valgkampen, vil det å avgi stemme være en særdeles dårlig investering av tid og ressurser for den enkelte.[8] En synkende valgdeltakelse kunne derfor tas til inntekt for at befolkningen som helhet er i ferd med å bli mer rasjonell.

Mot disse betraktninger kan for det første anføres at de som velger å avgi stemme ved politiske valg, kan være rasjonelle selv om de ikke er 100 % egoistiske. Å avgi stemme kan være et uttrykk for at den enkelte ønsker å ofre en del av sin tid og sine ressurser for andre, og da gjerne andre som har samme politiske syn som en selv. For det andre kan det anføres at det å avgi stemme ved politiske valg gir den enkelte en følelse av stolthet og tilhørighet.

En kan imidlertid ikke utelukke at deler av nedgangen i valgdeltakelsen skyldes en voksende samfunnsmessig likegyldighet, eller at folk rett og slett er blitt mer bedagelige. I et samfunn hvor teknologiske fremskritt finner sted i stadig økende tempo, og hvor nye former for underholdnings- og informasjonskanaler konkurrerer om befolkningens oppmerksomhet, er det god grobunn for en slik likegyldighet. I den grad nedgangen i valgdeltakelsen skyldes latskap eller likegyldighet, er dette noe både den enkelte og samfunnet kan være tjent med å endre. Regler som sikrer allmennheten tilgang til objektiv og nøytral informasjon om myndighetenes virksomhet, kan være et egnet virkemiddel for å motvirke politisk og samfunnsmessig likegyldighet, noe som igjen kan bidra til å gi politiske valg økt legitimitet.[9]

1.2 Rettssikkerhet

Offentleglova § 1 fremholder videre at loven har som formål å styrke «rettstryggleiken for den enkelte». Å avgrense begrepet «rettssikkerhet» har vist seg vanskelig.[10] Det er enklere å peke på forhold som svekker rettssikkerheten til den enkelte, enn det er å gi en eksakt presisering av hva rettssikkerhet er. Eksempler på forhold som de fleste i vår kulturkrets er enige om reduserer borgernes rettssikkerhet, er ulike former for usaklig og vilkårlig myndighetsutøvelse, for eksempel forskjellsbehandling som ikke kan begrunnes rasjonelt. Regler som sikrer borgerne innsyn i offentlig virksomhet, er godt egnet til å forhindre denne type rettssikkerhetsbrudd. Som forvaltningskomiteen fremholdt, vil en allmenn innsynsrett:

«virke ansporende, styrke saklighet og objektivitet og øke tilliten til forvaltningens vedtak. I den individuelle sak vil den enkeltes rettsstilling trygges derved at kjennskapet til andre sakers behandling fremmer likhet i avgjørelsene, motvirker og vanskeliggjør vilkårlighet og korrupsjon».[11]

Rettsregler som sikrer allmennheten innsyn, har sin styrke i at de gjør det mer risikofylt og kostbart å utøve vilkårlig og usaklig myndighetsutøvelse. Den amerikanske høyesterettsdommeren Louis D. Brandeis uttalte allerede i 1913 at «sunlight is said to be the best of disinfectants».[12] Sitatet fra Brandeis gir bud om at innsynsregler har betydning for den enkeltes rettssikkerhet utover det å motvirke vilkårlig og usaklig myndighetsutøvelse. Innsynsreglene bidrar også med å styrke den enkeltes rettssikkerhet ved at de fjerner forhold som ellers ville virke begrensende for borgernes mulighet til å ivareta og utøve de rettigheter lovgivningen

8 *Downs 1957*.

9 *Governance and The Law 2017* s. 227–232 og s. 247–251.

10 *Eskeland 1984* s. 57, og *Eckhoff og Smith 2014* s. 56–60.

11 Forvaltningskomiteens innstilling s. 119. Se også St.meld. nr. 32 (1997–98) punkt 3.3.2 og NOU 2003: 30 s. 44, hvor de samme synspunkter trekkes frem og utdypes.

12 Louis Dembitz Brandeis, What Publicity Can Do, Harpers Weekly, desember 1913.

gir dem. Et eksempel på dette er stemmeretten. Uten innsynsregler vil det være vanskelig for den enkelte å benytte stemmeretten på en hensiktsmessig måte. Stemmeretten er imidlertid ikke den eneste individuelle rettighet som vil kunne bli marginalisert dersom allmennheten nektes innsyn i offentlig virksomhet. Dokumentoffentlighet er viktig for alle individuelle rettigheter som forutsetter at den enkelte danner seg en mening før retten utøves. Å ha ytringsfrihet og foreningsfrihet kan være en mager trøst dersom borgerne ikke har tilgang på objektiv, nøytral og empirisk basert informasjon når de skal danne seg sine meninger. I Norge, hvor over 30 % av arbeidsstyrken er ansatt i offentlig sektor, og hvor staten eier 56 % av markedsverdien på Oslo Børs,[13] vil mye av denne informasjonen den enkelte trenger for sin meningsdannelse, være i myndighetenes besittelse. Innsynsreglene har sin styrke ved at de gjør det mulig for den enkelte å danne seg meninger om sentrale sider ved samfunnet ut fra presumtivt objektiv og nøytral informasjon.

Historien gir mange eksempler på at stemmeretten og andre individuelle rettigheter langt på vei er blitt satt ut av funksjon som følge av at allmennheten ikke har fått tilgang til viktige sider ved myndighetenes virksomhet. Ensidig og fordreid informasjonsformidling, hvor viktige sider ved offentlig virksomhet enten holdes hemmelig eller bevisst fremstilles på en uriktig måte, har til alle tider vært et sentralt virkemiddel når myndighetene ønsker å mobilisere befolkningen til å begå handlinger som krenker andres rettigheter. Krig, systematisk tortur, og innskrenkninger av sentrale individuelle rettigheter som ytringsfrihet, bevegelsesfrihet og rettferdig rettergang har ofte kommet som følge av hemmelighold og fordreid informasjonsformidling fra myndighetenes side.

Et ytterliggående eksempel på dette er Det nasjonalsosialistiske tyske arbeiderpartis (nazipartiet) propaganda i Tyskland forut for og under annen verdenskrig. Denne propagandaen fremdyrket tanker om den germanske rases overlegenhet i forhold til jøder, homoseksuelle, bolsjeviker, mv. Disse gruppene ble fremstilt som degenererte arter og legitime fiender av samfunnet. Det nasjonalsosialistiske tyske arbeiderpartis fordreide informasjonsformidling er oppsiktsvekkende sett med nåtidens øyne, ikke bare som følge av propagandaens ekstreme natur, men også fordi det ikke ble gjort noe forsøk på å skjule at de statlige myndigheter aktivt gikk inn for å forme befolkningens meningsdannelse. Etter at nazipartiet kom til makten, ble det opprettet et eget departement, Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda (riksministeriet for folkeopplysning og propaganda), som hadde som primæroppgave aktivt å påvirke befolkningens meningsdannelse. Dette var i funksjon fra 1933 til 1945 og ble ledet av propagandaminister («Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda») Joseph Goebbels. Propagandaminister Goebbels proklamerte åpent at han arbeidet ut fra en overbevisning om at en løgn til sist blir en sannhet dersom den gjentas ofte nok. Dagens statsledere kan neppe tillate seg å være like ærlige.[14]

1.3 Beskytte retten til fri meningsdannelse

I dag er det bred enighet om at nazipartiets propaganda gikk for langt i å søke å påvirke befolkningens meningsdannelse i en bestemt retning. Det har imidlertid vist seg vanskelig å angi presist i hvilken utstrekning myndighetene bør ha adgang til å foreta handlinger som bevisst tar sikte på å påvirke det enkelte individs meningsdannelse. Spørsmålet ble viet atskillig oppmerksomhet i årene etter annen verdenskrig.

---

13 Dagens Næringsliv fredag 22. juni 2012 med innlegg fra BI-professor Øyvind Bøhren – http://www.bi.edu/OsloFiles/ccgr/DN_Statlig_Eierskap_Juni_22_2012.pdf (20.05.2014).

14 En annen illustrasjon av hvor utilslørt nazipartiets propaganda utfoldet seg, er Adolf Hitlers ideologiske manifest «Min kamp», som i kapittel 6 «Krigs propaganda» og kapittel 11 «Propaganda og organisasjon» ga detaljerte beskrivelser av hvordan myndighetene skulle gå frem for å hjernevaske befolkningen.

I Norge har diskusjonen om myndighetenes adgang til aktivt å påvirke den enkeltes meningsdannelse bl.a. vært knyttet til det offentlige skolesystem. Å forme barns og unges meningsdannelse er et av formålene med det offentlige skolesystem.[15] Det har imidlertid lenge pågått en løpende diskusjon om hvor langt det allmenndannende skolesystem bør gå i å sosialisere elevene til å bli lydige, nyttige og statsvennlige fremtidige skattesubjekter, fremfor å arbeide for å utvikle den enkelte elevs kritiske selvstendighet.[16]

Når det gjelder voksne og stemmeberettigede individer, har det i den vestlige kulturkrets grodd frem en forholdvis bred akademisk og (iallfall utad) politisk enighet om at det gjelder et ideal om at den enkelte har rett til fri meningsdannelse. Den akademiske debatten om individets frie meningsdannelse har først og fremst knyttet seg til spørsmålet om myndighetenes adgang til å innskrenke borgernes ytringsfrihet.[17] I Grunnloven er idealet om individets frie meningsdannelse imidlertid ikke eksklusivt knyttet til den enkeltes ytringsfrihet. Grunnloven § 100 andre ledd tydeliggjør at idealet om fri meningsdannelse også har en side til den enkeltes rett til å motta informasjon:

«Ingen kan holdes rettslig ansvarlig for å ha meddelt eller mottatt opplysninger, ideer og budskap med mindre det lar seg forsvare holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse. Det rettslige ansvar bør være foreskrevet i lov.»

Forvaltningen har en sterk posisjon i forhold til den enkelte. Denne posisjonen springer ut av statens monopol på bruk av fysisk makt, og materialiserer seg i form av den generelle tendens voldsmonopoler har til å vokse. I et representativt demokrati som det norske er de som sitter i politiske posisjoner, avhengige av velgernes tilslutning ved neste valg. Dette gjør at politikernes maktposisjon er nært knyttet til den enorme mengde informasjon forvaltningen besitter som følge av sin størrelse og vide arbeidsområde. Uten regler som sikrer allmennheten dokumentinnsyn, vil regjeringen eller et kommunestyre kunne beskytte seg selv mot kritikk, og dessuten ha mulighet til å forme befolkningens meningsdannelse i tråd med sitt eget politiske syn ved selektivt å velge hva slags informasjon som gjøres tilgjengelig for allmennheten. Denne siden av den frie meningsdannelsen er direkte knyttet til innsynsreglenes betydning for at et representativt demokrati skal fungere. Viktigheten av å ha innsynsregler for å beskytte borgernes frie meningsdannelse strekker seg imidlertid utover det å bidra til et velfungerende demokrati. På samme måte som politisk valgte representanter kan også et forvaltningsorgan være tjent med å påvirke borgernes meningsdannelse, enten ved å nekte innsyn eller ved å utøve en selektiv informasjonsformidling. Max Weber hevdet at forvaltningen alltid vil utvikle en kultur hvor informasjon holdes hemmelig for omverdenen. Dette hadde ifølge Weber sammenheng med at byråkratiet utledet sin makt fra forvaltningstjenestemennenes overlegne kunnskap og ekspertise innenfor sitt arbeidsområde. For å ivareta sitt kunnskapsmonopol, og dermed sin maktposisjon, var det viktig for byråkratiet å holde mest mulig informasjon for seg selv.[18] I dag vil alle som eier en mobiltelefon eller en datamaskin, ha tilgang til mer informasjon enn noe byråkrati hadde på den tid Max Weber levde. Argumentet om forvaltningens ønsker om å beskytte sin overlegne kunnskap og ekspertise har derfor neppe samme vekt i dag. Et forvaltningsorgan har imidlertid på samme måte som politikere og politiske partier en egeninteresse i å beskytte seg mot kritikk samt å påvirke befolkningens meningsdannelse, slik at de formål organet skal ivareta og den innsats organet utfører, blir verdsatt. Dette vil

15 Opplæringslova 8 § 1.
16 Se NOU 1999: 27 s. 65–66 med videre henvisninger.
17 NOU 1999: 27 s. 20–22 med videre henvisninger.
18 *Weber 1971* s. 145–146.