

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

Justisdepartementets lovavdeling

1. Innledning - bakgrunn og formål

- Ikraftttredelse – 1. januar 2009
- Forskrift fastsatt 17. oktober 2008
- Tema og opplegg for kurset
- Rettleier o.a.

Innledning - bakgrunn og formål

- Bakgrunn for at vi har fått en ny lov
- Hovedformålet med den nye loven er å styrke innsynsretten
 - loven gjelder for flere virksomheter enn tidligere lov
 - innsynsretten gjelder for flere typer informasjon enn tidligere lov (sammenstillinger)
 - offentlig elektronisk postjournal o.a. informasjonsteknologiske verktøy
 - adgangen til å gjøre unntak fra innsyn er mindre
 - saksbehandlingsreglene er styrket
 - loven gjør det enklere å viderebruke det offentliges informasjon

Innledning - bakgrunn og formål

Begrunnelsen (jf. formålsparagrafen i offentleglova §1) for styrkingen av innsynsretten er at retten til innsyn i dokumentene i offentlig virksomhet er en av hjørnesteinene i et velfungerende demokrati. Innsynsretten

- er dessuten et viktig virkemiddel i kontrollen av offentlig virksomhet
- bidrar til å styrke rettssikkerheten
- bidrar til å styrke tilliten til det offentlige
- legger til rette for at det offentliges informasjon kan viderebrukes av private i kommersiell og ikke-kommersiell virksomhet

2. Hovedprinsipper og hovedhensyn

- Offentleglova § 3: saksdokument, journal og lignende register for organ som er omfattet av loven er åpne for innsyn
- Offentlighetsprinsippet kommer til uttrykk i Grunnloven § 100 femte ledd
- Hensynene bak offentliglova kommer til uttrykk i formålsparagrafen (§ 1)
- Likevel innsynsrett selv om hensynene ikke slår til i det konkrete tilfelle. Således ikke krav om begrunnelse.

Hovedprinsipper og hovedhensyn

- Mothensyn. Effektivitet, personvern o.a. interesser
- Allmennoffentlighet og andre former for innsynsrett (partsinnsyn: fvl. §§ 18 flg.)
- Dokumentoffentlighet og møteoffentlighet

3. Virkeområde – forvaltningsorganer

- Hvilke virksomheter loven gjelder for reguleres i § 2
 - § 2 første ledd bokstav a: staten, fylkeskommunene og kommunene
 - ingen endring så langt ifht. tidligere lov
 - dette omfatter for eksempel alle departementene og underliggende etater, direktorater og kommuner og fylkeskommuner. Både administrative og politiske oppnevnte organer er omfattet
 - loven gjelder for all virksomhet i organer som er omfattet av loven – også internforvaltning og privatrettslige disposisjoner

Virkeområde – selvstendige rettssubjekter som har fått delegert offentlig myndighet

- § 2 første ledd bokstav b: selvstendige rettssubjekter (aksjeselskaper, stiftelser o.l.) i saker der de fatter enkeltvedtak eller utferdiger forskrift
 - heller ikke dette punktet innebærer noe nytt ifht. tidligere lov

Virkeområde – selvstendige rettssubjekter

- Utvidelse av virkeområde for selvstendige rettssubjekter som det offentlige har en dominerende innflytelse over
 - § 2 første ledd bokstav c: selvstendig rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har en eierandel som gir mer enn halvparten av stemmene i det øverste organet i rettssubjektet (selskaper)
 - § 2 første ledd bokstav d: selvstendig rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett i det øverste organet i rettssubjektet (stiftelser)

Virkeområde – selvstendige rettssubjekter

- Utvidelsen knytter seg til selvstendige rettssubjekter med tilknytning til stat eller kommune som ikke treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift
 - vil gjelde for hele virksomheten – også internforvaltning og privatrettslige disposisjoner

Virkeområde – selvstendige rettssubjekter

- Nærmere om kravet til eierandel:
 - direkte eller indirekte
 - eierandeler som gir stemmerett
 - eierandeler fordelt på flere kommuner (eller en kommune og en fylkeskommune)
- Nærmere om rett til å velge medlemmer i det øverste organet

Virkeområde – selvstendige rettssubjekter

- Selv om vilkårene i § 2 første ledd bokstav c eller d er oppfylt, følger det av § 2 første ledd annet punktum at loven likevel ikke vil gjelde for selvstendige rettssubjekter som hovedsakelig driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private
 - næring
 - hovedsakelig
 - direkte konkurranse
 - samme vilkår

Virkeområde –selvstendige rettssubjekter

- Virkeområdet for selvstendige rettssubjekter er nærmere regulert i forskriften
 - visse navngitte rettssubjekter er holdt helt utenom, jf. forskriften § 1 første ledd
 - rettssubjekter uten fast ansatte og interesseorganisasjoner er holdt helt utenom, jf. forskriften § 1 annet ledd
 - visse dokumenter i visse rettssubjekter er holdt helt utenom, jf. forskriften § 1 tredje ledd
 - Stiftelsen Nasjonalmuseet for kunst er trukket innunder loven, jf. forskriften § 2

Virkeområde – selvstendige rettssubjekter

- Oppsummeringsvis medfører ny § 2 første ledd bokstav c og d at
 - virkeområdet til loven i vesentlig grad er utvidet sammenlignet med tidligere lov
 - det er blitt enklere å avgjøre når et selvstendig rettssubjekt er omfattet av loven
- Overgangsregler:
 - § 33 annet ledd – selvstendige rettssubjekter som ikke var omfattet av den tidligere loven
 - § 2 første ledd tredje punktum – endringer i eierforhold mv.

Virkeområde – selvstendige rettssubjekter

- Endringer i klagereglene i forbindelse med utvidelsen av virkeområdet
 - klageorganet har kompetanse til å avgjøre om et selvstendig rettssubjekt er omfattet av loven, jf. § 32 første ledd første punktum og Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) 153 første spalte
 - klageorganets avgjørelse kan tvangsfullbyrdes, jf. § 32 fjerde ledd

Virkeområde – Stortinget og organer for Stortinget

- Etter § 2 tredje ledd gjelder loven ikke for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre organ for Stortinget
 - egne regler om offentlighet i disse organene

Virkeområde – forholdet til rettspleielovene

- Loven gjelder etter § 2 fjerde ledd ikke for gjøremål som domstolene har etter rettspleielovene eller gjøremål andre forvaltningsorgan har etter disse lovene i egenskap av å være rettspleieorgan, herunder politiets og påtalemyndighetenes gjøremål etter straffeprosessloven
 - for dokumenter i saker som behandles etter rettspleielovene som befinner seg hos forvaltningsorgan som har dokumentene i annen egenskap enn rettspleieorgan gjelder loven, eks. rettssaksdokumenter hos parten (men merk § 18)

4. Hovedreglene om offentlighet i §§ 3, 28, 29 og 31

- Utgangspunkt: Dokumentene er offentlige
 - unntak må ha hjemmel i lov eller i medhold av lov og begrunnes, se § 31 første ledd
 - organet må foreta en uavhengig og selvstendig vurdering av innsynskravet, jf. § 29 første ledd

Hovedreglene om offentlighet i §§ 3, 28, 29 og 31

- Alle kan kreve innsyn i saksdokument, journaler og lignende register hos vedkommende organ, § 3
 - «alle»
 - nordmenn og utlendinger - enkeltpersoner og selskaper/organisasjoner
 - «kreve»

Hovedreglene om offentlighet i §§ 3, 28, 29 og 31

- Innsyn kan kreves skriftlig eller muntlig, jf. § 28 første ledd
- Innsynskravet må gjelde en bestemt sak eller i rimelig utstrekning saker av en bestemt art, § 28 annet ledd:
 - bestemt sak
 - saker av en bestemt art – utvidelse i ny lov
 - begrensningen i § 28 annet ledd gjelder ikke ved innsyn i journal eller lignende register

5. Hva kan det kreves innsyn i? §§ 3 og 4

- Saksdokument, journal og lignende register
 - saksdokument for organet, jf. § 3 og 4
 - «dokument» jf. § 4 første ledd
 - informasjons- og lagringsnøytralt dokumentbegrep
 - tekster, lyd, bilder, film og modeller
- Hva utgjør ett dokument i motsetning til flere?

Hva kan det kreves innsyn i? §§ 3 og 4

- «for organet», jf. § 4 annet ledd
 - ikke personlige brev og rent private henvendelser (særlig praktisk for e-post) og annet ansatte mottar i annen egenskap enn som ansatt i organet
- «saks»
 - ikke generelt materiale uten tilknytning til forvaltningens saksbehandling (bøker og lignende), jf, § 4 tredje ledd

Hva kan det kreves innsyn i? § 9

- Etter offentlighetsloven 1970 var det aldri plikt til å lage ny informasjon dersom det er nødvendig for å etterkomme innsynskravet
- Offentleglova § 9 innebærer en prinsipiell utvidelse ved at forvaltningen under visse forutsetninger vil ha plikt til å lage sammenstillinger
 - opplysninger som er elektronisk lagret i databasene til organet
 - sammenstillingen kan lages med enkle fremgangsmåter
 - den som ber om innsyn trenger ikke å kreve at det skal lages en sammenstilling
 - sammenstillingen blir som regel et nytt dokument som loven gjelder for på vanlig måte (unntakene mv.)
 - eksempler

6. Hva kan det kreves innsyn i? Journalen, jf. §§ 3, 10 og arkivforskriften

- Journalen er offentlig, § 3
- Journalføringsplikt, § 10

Hva kan det kreves innsyn i? Journalen, jf. §§ 3, 10 og arkivforskriften

- Journalføringsplikt
- Skal registrere inn- og utgående dokumenter i saker som organet oppretter, § 10 første ledd og arkivforskriften § 2-6 dersom dokumentene
 - må regnes som saksdokument etter offentleglova, er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon
- Organinterne dokumenter: Organet bestemmer selv
- Endringer mht. journalføring av organinterne dokumenter ved ny lov, jf. arkivforskriften § 2-6 første ledd fjerde punktum – organinterne dokumenter som ikke kan unntas fra innsyn skal journalføres (jf. offentleglova § 14 annet ledd og § 16 og offentlegforskrifta § 8)

Hva kan det kreves innsyn i? Journalen, jf. §§ 3, 10 og arkivforskriften

Arkivforskriften § 2-7:

” Innføring i journalen skal skje på ein måte som gjer det mogleg å identifisere dokumentet, så langt dette kan gjerast utan å røpe opplysningar som er undergitt teieplikt i lov eller i medhald av lov, eller som elles kan unntakast frå offentleg innsyn. Ved registrering av dokument i journalen skal ein Føre inn følgjande:

- a)journalføringsdato,
- b)saks- og dokumentnummer (journalnummer i papirbaserte journalar),
- c)sendar og/eller mottakar,
- d)opplysningar om sak, innhald eller emne,
- e)dateringa på dokumentet.

I tillegg skal journalen innehalde arkivkode (etter arkivnøkkelen), ekspedisjons- eller avskrivingsdato og avskrivingsmåte.

Er det ikkje mogleg å registrere eit dokument utan å røpe opplysningar som er undergitt lovheimla teieplikt, eller som allmenta elles ikkje kan krevje, kan det nyttast nøytrale kjenneteikn, utelatingar eller overstryking på den kopien eller utskrifta av journalen som allmenta kan krevje innsyn i. Heil utstryking av ei innføring kan berre nyttast dersom det er nødvendig for ikkje å røpe opplysningar som er undergitt lovheimla teieplikt. For registrering av tryggingsgraderte dokument gjeld føresegner om informasjonstrygging § 4-10 til § 4-17 fastsette i medhald av tryggingslova. For registrering av vernegraderte dokument gjeld verneinstruksen § 8.”

Hva kan det kreves innsyn i? Journalen, jf. §§ 3, 10 og arkivforskriften

- En dekkende dokumentbeskrivelse
- Om mulig unngå overstrykninger osv.
- Hvis taushetsplikt av hensyn til personer – normalt bedre å sladde navn enn dokumentbeskrivelse

7. Når inntreffer offentlighet? §§ 4 og 5

- «Opprettet» av organet – forholdet til § 14 første ledd
 - Sendt ut av organet
 - dokumentet er ferdigstilt (endring sammenlignet med tidligere lov)
- «Opprettet» av andre
 - kommet inn til
 - lagt frem for

Når inntreffer offentlighet? §§ 4 og 5

- Utsatt offentlighet, jf. § 5
 - i en hel sak i helt særegne tilfeller, etter første ledd
 - i Riksrevisjonssaker, etter andre ledd
 - ny hjemmel i ny lov § 5 tredje ledd

8 Elektronisk tilgjengeliggjøring - journalen

- Etter offentligforskrifta § 6 er visse organer som fører elektronisk journal pålagt å gjøre denne tilgjengelig for allmennheten på Internett
 - hvilke organer omfattes av ordningen
 - enkelte opplysninger skal ikke fremgå av journaler som gjøres tilgjengelige på denne måten, jf. offentligforskrifta § 7
 - søkesperre på personnavn
 - hvordan skal dette gjennomføres i praksis
 - mange flere innsynskrav – lenke til dokumenter

Elektronisk tilgjengeliggjøring -saksdokumenter på Internett

- Offentleglova § 10 tredje ledd slår fast at det er adgang til å legge ut dokumenter på Internett med unntak for taushetsbelagte opplysninger
 - ikke noen realitetsendring
 - offentligforskrifta § 7 inneholder ytterligere begrensninger i hva som kan legges ut

9. Forhåndsklassifisering

- Hva er forhåndsklassifisering?
 - det tas stilling til innsynsspørsmål uavhengig av et innsynskrav
- Forhåndsklassifisering bør normalt ikke skje
 - bør likevel gjøres for dokumenter som klart inneholder taushetsbelagte opplysninger
 - kan gjøres for dokumenter som kan unntas og hvor det er klart at det ikke er aktuelt med meroffentlighet

10. To typer unntak fra hovedregelen om offentlighet

- Forbud mot å gi innsyn: § 13 (taushetsplikt)
-ikke meroffentlighet
- Kan nekte innsyn: § § 14 til 26
-meroffentlighet, § 11

11. Meroffentlighet, § 11

- Der det er adgang, men ikke plikt til å gjøre unntak, skal meroffentlighet vurderes, jf. § 11
 - skal vurdere om det er nødvendig å bruke unntaksadgangen
 - helt eller delvis
 - interesseavveining
 - oppfordring til å gi innsyn dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak
 - meroffentlighet kommer ikke inn ved taushetsplikt

12. Innsnevring av unntakene (§§ 13 – 26)

- Adgangen til å gjøre unntak fra innsyn er strammet inn i den nye loven
- Det er gjort to hovedgrep for å oppnå dette

Innsnevring av unntakene (§§ 13 – 26)

- For det første er følgende unntak utformet slik at det bare er adgang til å gjøre unntak når innsyn kan ha uheldige virkninger
 - § 15 (dokument innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen)
 - § 20 (unntak av hensyn til Norges utenrikspolitiske interesser)
 - § 21 (unntak av hensyn til nasjonale forsvars- og sikkerhetsinteresser)
 - § 23 første ledd og annet ledd (unntak av hensyn til det offentlige sin forhandlingsposisjon m.m.)
 - § 24 første og tredje ledd (unntak for kontroll- og reguleringstiltak, dokument om lovbrudd og opplysninger som kan lette gjennomførelsen av lovbrudd m.m.)
- Etter disse bestemmelsene kan det bare gjøres unntak dersom det kan påvises fare for at innsyn vil ha skadelige virkninger på de interesser som er pekt ut i den aktuelle bestemmelsen

Innsnevring av unntakene (§§ 13 – 26)

- For det andre er unntaksadgangen i følgende unntak knyttet til opplysninger og ikke hele dokumenter
 - § 13 (opplysninger underlagt taushetsplikt)
 - § 15 annet ledd (råd og vurderinger innhentet til bruk for saksforberedelsen)
 - § 20 (unntak av hensyn til Norges utenrikspolitiske interesser)
 - § 21 (unntak av hensyn til nasjonale forsvars- og sikkerhetsinteresser)
 - § 22 annet punktum (opplysninger om foreløpige budsjетtrammer)
 - § 23 første og annet ledd (unntak av hensyn til det offentlige sin forhandlingsposisjon m.m.)
 - § 24 første og tredje ledd (unntak for kontroll- og reguleringstiltak og opplysninger som kan lette gjennomførelsen av lovbrudd m.m)
 - § 26 annet ledd, tredje ledd annet punktum og fjerde ledd (unntak for opplysninger om hvem som skal få en pris mv.)

Innsnevring av unntakene (§§ 13 – 26)

- At unntaksadgangen er knyttet til opplysninger kan i noen tilfeller gi lite ønskelige utslag
- Offentleglova § 12 gir derfor i følgende tre situasjoner anledning til å unnta hele dokumentet selv om det aktuelle unntaket bare gir anledning til å unnta opplysninger
 - det som gjenstår vil gi et klart misvisende inntrykk av innholdet i dokumentet,
 - det vil urimelig arbeidskrevende å skille ut de deler som kan unntas
 - det som kan unntas utgjør den vesentligste delen av dokumentet
- Det klare utgangspunktet er imidlertid at det må gis delvis innsyn - § 12 representerer unntak

13. Taushetsplikt

- I hovedsak uendret
- Hva er taushetsplikt ?
 - plikt til å holde visse opplysninger hemmelige
 - ikke meroffentlighet
 - hindre på enhver måte at opplysningene kommer ut
 - straffbart å bryte taushetsplikten, jf. straffeloven § 121

Taushetsplikt

- Offentleglova § 13: ”i lov eller i medhold av Lov”
 - ikke instruks eller avtale
- Offentleglova § 13: ”Opplysninger”
 - som hovedregel ikke hele dokumenter, men § 12 kommer inn

Taushetsplikt

- Opplysninger vil ikke lenger være underlagt taushetsplikt dersom den som opplysningene gjelder samtykker i offentliggjøring, jf. forvaltningsloven § 13 a. nr. 1 og offentleglova § 13 tredje ledd
- Foreleggelse for den som har krav på taushet, jf. offentleglova § 13 tredje ledd

Taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13

§ 13. (taushetsplikt).

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

- 1) noens personlige forhold, eller
- 2) tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.

Som personlige forhold regnes ikke fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige....

.....

.....

Taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13

Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 13 flg.: Slektskaps-, familie og hjemforhold (dersom ømtålige), fysisk og psykisk helse, karakter og følelsesliv, religiøs og politisk overbevisning, økonomi og (ømtålige) bolig- og arbeidsforhold

Taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13

- Opplysninger om offentlige ansatte
 - ansettelse?
 - lønn?
 - individuelle tillegg?
 - reiseregninger?
 - misligheter/straffbare forhold?
 - mistanke om misligheter?

Taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13

- "tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold”
- "som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde"

Taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13

- Utnytte på tilsvarende måte eller ved tilpasning
 - produksjonsmetoder
 - planlagte produkter
 - markedsanalyser
 - forretningsmessige strategier

Taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13

- Annen konkurransemessig betydning, f.eks.
tap av tillit i markedet
 - svak økonomi
 - intern uro
 - misligheter

Taushetsplikt – forholdet til utvidelsen av virkeområdet

- Utvidelsen av virkeområdet etter § 2 første ledd bokstav c og d vil medføre at loven vil gjelde for noen selvstendige rettssubjekter som ikke er omfattet av forvaltningsloven
- Etter § 13 annet ledd vil disse få adgang til å unnta slike opplysninger som nevnes i forvaltningsloven § 13

14. Unntakene for interne dokumenter (§§ 14 – 15)

- Unntaket for organinterne dokumenter, jf. § 14, dvs. dokumenter som et organ utarbeider til bruk for sin egen interne saksforberedelse, er videreført 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

Unntaket for organinterne dokumenter, § 14

- Unntaket for dokument som et organ har utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse videreføres i § 14 første ledd
 - fortrolighetshensyn – effektiv saksbehandling
 - organbegrepet, til bruk for egen saksforberedelse og kravet om at dokumentene må være interne
 - r-notater, r-notatutkast og merknader til slike og annen dokumentutveksling i tilknytning til regjeringens saksbehandling (underutvalg, statssekretærutvalg o.l.)

Unntaket for organinterne dokumenter, § 14

- Etter offentleglova § 14 annet ledd og offentlegforskrifta § 8 gjelder ikke unntaksadgangen for organinterne dokumenter følgende
 - dokument eller del av dokument som inneheld den endelige avgjørelsen til organet i en sak (§ 14 annet ledd)
 - generelle retningslinjer for saksbehandlingen til organet (§ 14 annet ledd)
 - foredrag til saker som er avgjort av Kongen i statsråd (§ 14 annet ledd)
 - presedenskort og lignende, men ikke dersom kortet gjengir organinterne vurderinger (§ 14 annet ledd)
 - dokument fra administrasjonen til styret i helseforetak og dokument fra administrasjonen til kollegiale enheter ved universiteter og høyskoler, samt dokument som blir utvekslet mellom fakultet ved universiteter og høyskoler (offentlegforskrifta § 8)
 - kommuner og fylkeskommuner omhandles i § 16

Unntakene for interne dokumenter som innhentes utenfra, § 15

- Dokumenter eller del av dokument som et organ utarbeider for et annet organs interne saksforberedelse
- Fra særskilt angitte avsendere etter § 15 første ledd, eller et særlig innhold etter § 15 annet ledd
- Til *mottakerorganets* interne saksforberedelse
- Dokumentet må være internt
- Hensynet til fortrolighet gjør seg også gjeldende her

Unntakene for interne dokumenter som innhentes utenfra, § 15

- § 15 første ledd første punktum: dokument fra et underordnet organ til bruk for et overordnet organs interne saksforberedelse
 - fra underordnet til overordnet organ
 - må normalt være bestilt
 - bare når det er nødvendig for å ivareta forsvarlige
 - interne avgjørelsesprosesser
 - internt
 - kan unntas både hos det underordnete og det overordnete organet
 - unntaksenhet er dokument

Unntakene for interne dokumenter som innhentes utenfra, § 15

- § 15 første ledd annet punktum: dokument utarbeidet av et departement til bruk for et annet departements interne saksforberedelse
 - må normalt være bestilt
 - bare når det er nødvendig for å ivareta forsvarlige interne avgjørelsesprosesser
 - må være internt
 - kan unntas både hos avsender og mottager
 - unntaksenhet er dokument

Unntakene for interne dokumenter som innhentes utenfra, § 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.

Unntakene for interne dokumenter som innhentes utenfra, § 15

- § 15 annet ledd: dokument eller del av dokument til bruk for den interne saksforberedelsen i et organ som inneholder råd om og vurderinger av hvordan organet bør forholde seg i en sak
 - råd og vurderinger
 - må være påkrevd av hensyn til en forsvarlig ivaretagelse av det offentliges interesser i saken
 - må være innhentet
 - 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

Unntakene for interne dokumenter som innhentes utenfra, § 15

- Etter § 15 tredje ledd gjelder unntakene i § 15 første og annet ledd også
 - dokument om innhenting av slike 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 som nevnt i annet ledd
- Etter § 15 fjerde ledd gir ikke bestemmelsen anledning til å gjøre unntak i forbindelse med alminnelig høringsbehandling

15. Unntak for interne dokumenter i kommunene, § 16

- Paragraf 16 innebærer en vesentlig utvidelse av retten til innsyn i interne dokumenter i kommune
- Tidligere var den klare hovedregelen at kommuner og fylkeskommuner regnes som ett organ etter offentlighetsloven § 5 første ledd, som tilsvarer § 14 første ledd i ny lov, slik at det var adgang til å unnta all saksforberedende korrespondanse innen kommuner og fylkeskommuner
- Paragraf 16 nyanserer dette ved at den fastslår at unntaket i § 14 og til dels § 15 ikke får anvendelse på en rekke særskilte angitte dokumenter som utveksles innenfor en kommune

Unntak for interne dokumenter i kommunene, § 16

- Paragraf 16 første ledd fastslår at unntakene i §§ 14 og 15 ikke gjelder for
 - a) saksframlegg med vedlegg til et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ,
 - b) sakliste til møte i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner,
 - c) dokumenter fra eller til kommunale og fylkeskommunale kontrollutvalg, revisjonsorgan og klagenemnder, og
 - d) dokumenter i saker der en kommunal eller fylkeskommunal enhet opptrer som ekstern part i forhold til til en annen slik enhet
- Dokument som blir utvekslet mellom kommunale og fylkeskommunale kontrollutvalg og sekretariatet til utvalget kan fortsatt unntas etter § 14

Unntak for interne dokumenter i kommunene, § 16

- Paragraf § 16 annet ledd fastslår at unntaket i § 14 ikke gjelder for dokument fra eller til et kommunalt eller fylkeskommunalt særlovsorgan eller fylkeskommunalt foretak etter kommuneloven kapittel 11
 - administrasjonen til særlovsorgan
 - forholdet til § 15

Unntak for interne dokumenter i kommunene, § 16

- Reglene § 16 første og annet ledd innebærer antagelig ikke store utvidelser ifht. en korrekt forståelse av den gamle loven
- Den vesentlige utvidelsen ligger i § 16 tredje ledd
- Etter § 16 tredje ledd første punktum gjelder ikke § 14 for dokument fra eller til en kommunal eller fylkeskommunal enhet på område der enheten har selvstendig avgjørelsesmyndighet

Unntak for interne dokumenter i kommunene, § 16

- Ifht. unntaket for organinterne dokumenter vil dette i praksis innebære at de fleste kommuner må anses å bestå av en rekke organer
- Nærmere om bestemmelsen
 - selvstendig avgjørelsesmyndighet
 - på område
 - eksempler

Unntak for interne dokumenter i kommunene, § 16

- Etter § 16 tredje ledd annet punktum gjelder likevel § 14 dokumenter i visse saker selv om det dreier seg om dokumenter til eller fra enheter som har selvstendig avgjørelsesmyndighet på det aktuelle området
 - dokumenter i saker der administrasjonssjefen eller kommunerådet gjennomfører kontrolltiltak overfor en enhet
 - utkast til vedtak og innstillinger som blir lagt frem for administrasjonssjefen før det blir fattet vedtak eller før en innstilling blir lagt frem for et folkevalgt organ, samt merknader til slike innstillinger og vedtak, kan unntas

Unntak for interne dokumenter i kommunene, § 16 - forholdet til reglene om journalføring

- Journalføringsplikt for dokumenter som ikke kan unntas etter § 16, jf. forskriften § 14 nr. 8
- Én journal holder

16. Unntak for rettssaksdokumenter, § 18

- Dokument som et organ har utarbeidet eller mottatt som part i en rettssak for norsk domstol kan unntas etter § 18

17. Unntak av hensyn til Norges utenrikspolitiske interesser, § 20

- Klargjøring, presisering og innsnevring av unntaksadgangen på dette området
 - opplysninger er unntaksenhet
- Som hovedregel (§ 20 første ledd) kan unntak bare gjøres når det er påkrevd av hensyn til våre utenrikspolitiske interesser og i tillegg ett av følgende vilkår er oppfylt
 - folkerettslige regler forplikter Norge til å nekte innsyn
 - opplysningene er mottatt under forutsetning eller det følger av fast praksis at de ikke skal offentliggjøres
 - opplysningene gjelder norske forhandlingsposisjoner, forhandlingsstrategier eller lignende og forhandlingene ikke er avsluttet. Det kan likevel gjøres unntak etter at forhandlingene er avsluttet dersom det er grunn til å tro at forhandlinger om samme sak vil bli gjenopptatt

Unntak av hensyn til Norges utenrikspolitiske interesser, § 20

- Skjerpet unntaksvilkår (§ 20 annet ledd) for opplysninger i offisielle dokumenter som blir utvekslet mellom Norge og en mellomstatlig organisasjon i saker som gjelder normutvikling som kan få betydning for norsk rett
 - i slike saker kan opplysninger som er mottatt under forutsetning om hemmelighold eller hvor det følger av fast praksis at de ikke skal offentliggjøres og om norske forhandlingsposisjoner som er lagt frem i forhandlingene (jf. § 20 første ledd bokstav b og c) bare unntas når det er påkrevd av *tungtveiende* utenrikspolitiske interesser
 - i tilfellene som omfattes av § 20 første ledd bokstav a og for forhandlingsstrategier o.l. gjelder det mindre strenge unntaksvilkåret i § 20 første ledd også for opplysninger i offisielle dokumenter i normutviklingssaker

Unntak av hensyn til Norges utenrikspolitiske interesser, § 20

- I tilfeller som ikke dekkes av første og annet ledd vil det bare være adgang til å gjøre unntak fra innsyn for opplysninger når det er påkrevd av særlig tungtveiende utenrikspolitiske interesser, jf. § 20 tredje ledd
 - snever unntaksregel
 - eksempler

18. Unntak av hensyn til det offentlige sin forhandlingsposisjon m.m. § 23 første og tredje ledd

- Unntaket for å ivareta det offentliges forhandlingsposisjon i § 23 første ledd er knyttet til opplysninger og det er klargjort tydeligere (i forarbeidene) at dette egentlig er en regel om utsatt offentlighet
 - som tidligere et krav om at unntak må være påkrevd av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av organets økonomi-, lønns-, eller personalforvaltning
- Unntaksadgangen saker hvor det brukes anbudskonkurranse er vesentlig innsnevret gjennom § 23 tredje ledd
 - protokoller og tilbud kan ikke lenger automatisk kunne unntas etter at valg av leverandør er fattet
 - andre unntak kan fortsatt brukes

19. Unntak for opplysninger i saker om lønns og personforvaltning, § 23 første ledd

- Samme som i andre forhandlinger – opplysninger og utsatt offentlighet, jf. § 23 første ledd
- Beskytter det offentliges posisjon i forhandlinger med de ansatte
 - Unntak må være påkrevd av hensyn til til en forsvarlig gjennomføring av lønns- eller personalforvaltningen

20. Unntak for dokument som gjelder utøvelse av eierskap i selskap, § 23 fjerde ledd

- Det kan gjøres unntak for dokument som gjelder selskap der stat eller kommune har eierinteresser, og som blir behandlet av vedkommende organ som eier, dersom selskapet ikke er omfattet av offentleglova
- Tidligere gjaldt et lignende unntak i forskrift til offentlighetsloven punkt V nr. 10 bare for staten

21. Unntak for dokument om lovovertrædelse, § 24 annet ledd

- Etter § 24 annet ledd første punktum kan det gjøres unntak for anmeldelse og lignende dokument om lovovertrædelse fra private
- Andre dokument om lovovertrædelser, herunder anmeldelse og lignende fra offentlige organer, kan unntas fra innsyn inntil saken er avgjort, jf. § 24 annet ledd annet punktum
 - innsnevret i forhold til gammel lov § 6 første ledd nr. 5

22. Ansettelsessaker, jf. § 25

- Utgangspunktet er at alle dokumenter kan unntas
 - arbeidsavtale og vedtak om ansettelse omfattes ikke av unntaket
 - presisert i tredje ledd at dette ikke gjelder nominasjonsvedtak og avstemningsresultat ved utnevnelse av biskop
- Søkerlisten er offentlig, det vil si liste over søkerens navn, alder, stilling eller yrkestittel og bosteds- eller arbeidskommune
- Listen skal settes opp snarest mulig etter søknadsfristens utløp
- Den enkelte søker kan be om å ikke bli satt opp på søkerlisten, men forvaltningen har ingen plikt til å ta en slik anmodning til følge

Ansettelsessaker, jf. § 25

- For stillinger som er underlagt særlig offentlig interesse vil terskelen for å ta en anmodning om å bli utelatt fra søkerlisten være høy
- I utlysningen skal det gjøres oppmerksom på at opplysninger om søkeren kan bli offentlige selv om søkeren har anmodet om ikke å bli ført opp søkerlisten (ny regel)
- Tas ikke en anmodning til følge skal søkeren varsles om dette (ny regel)

23. Andre unntak

- Dokumenter som gjelder Det Kongelige Hoff (§ 17)
- Dokument som blir utvekslet med Sametinget m.m. (§ 19)
- Forsvars- og sikkerhetsinteresser (§ 21)
- Visse budsjettssaker (§ 22)
- Kontroll – og reguleringstiltak (§ 24 første ledd)

Andre unntak

- Opplysninger som kan lette gjennomføringen av straffbare handlinger eller handlinger som kan skade miljøet, eller hvor innsyn kan utsette enkeltpersoner for fare (§ 24 tredje ledd)
- Eksamenssvar og lignende, karakterer og vitnemål, hvem som skal få eller har vært vurdert for en pris, personbilder i register, forskningsopplysninger m.m. (§ 26)
- Unntak i forskriften § 9

24. Hvordan skal dokumentene gjøres kjent?

§ 30

- Utgangspunkt: Forvaltningsorganet bestemmer selv
- Rett til kopi (papirkopi og elektronisk)
- Forskriften § 5
- Gratisprinsippet og adgangen til å ta betalt – loven § 8 og forskriften § 4

25. Forbud mot forskjellsbehandling og bruk av offentlig informasjon, jf. §§ 6 og 7

- Gjaldt også forbud mot forskjellsbehandling tidligere, men klarere regler i § 6
- Informasjonen som det gis innsyn i kan i utgangspunktet brukes til hva som helst, jf. § 7
 - Avgrenses av annen lov eller rettighet

26. Avgjørelse og klage, §§ 29, 31 og 32

- Avgjøres uten ugrunnet opphold, § 29
første ledd annet punktum
 - de fleste samme dag, i hvert fall i løpet av 1-3 dager
 - Store og/eller kompliserte innsynskrav

Avgjørelse og klage, §§ 29, 31 og 32

- Avslag: skal være skriftlig - vise til den bestemmelse som er grunnlaget for avslaget, og opplyse om klagefrist og klageadgang, § 31 første ledd. I departementsavslag skal det i tillegg opplyses om at adgangen til å bringe saken inn for ombudsmannen går tapt dersom klagen avgjøres av Kongen i statsråd
 - nøyaktig henvisning. Særlig om taushetsplikt
 - bør også vise til at meroffentlighet er vurdert (når det ikke er taushetsplikt)
- 3 ukers klagefrist overordnet organ – forvaltningsloven gjelder

Avgjørelse og klage, §§ 29, 31 og 32

- Utvidet begrunnelse, § 31 annet ledd:
 - den som har fått avslag kan be om dette innen tre uker
 - organet må da innen ti arbeidsdager fra kravet ble mottatt gi en skriftlig begrunnelse der hovedhensynene som har begrunnet avslaget nevnes
- Klagefristen starter først å løpe når utvidet begrunnelse er mottatt

Avgjørelse og klage, §§ 29, 31 og 32

- Klage
 - rett til å klage som om innsynskravet var avslått dersom det ikke er avgjort innen fem arbeidsdager etter at det var mottatt, jf. § 32 annet ledd
 - Gjelder ikke for departementsavslag
 - klagen skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold, jf. § 32 tredje ledd
 - klageinstansens vedtak er tvangsgrunnlag overfor selvstendige rettssubjekter og kommuner og fylkeskommuner, jf § 32 tredje ledd.