

Informasjonsregler: innsynsrett og taushetsplikt

Et annet viktig regelsett som gjelder generelt, er informasjonsreglene, reglene om taushetsplikt som vi har i forvaltningsloven, og reglene om offentlighet som vi har i offentleglova. Vi har også andre informasjonsregler i saker om enkeltvedtak, som regulerer partenes rett til informasjon. Disse bestemmelsene har vi i fvl. §§ 18 og 19. Jeg har valgt å behandle offentlighet og partsinnsyn hver for seg fordi noen av reglene – taushetsreglene og innsynsreglene – gjelder generelt uavhengig av om det er et enkeltvedtak eller ikke, mens det som går på partenes rett til innsyn bare gjelder i saker om enkeltvedtak. Men det er nær sammenheng mellom reglene fordi begge regelsettene går på retten til å få informasjon.

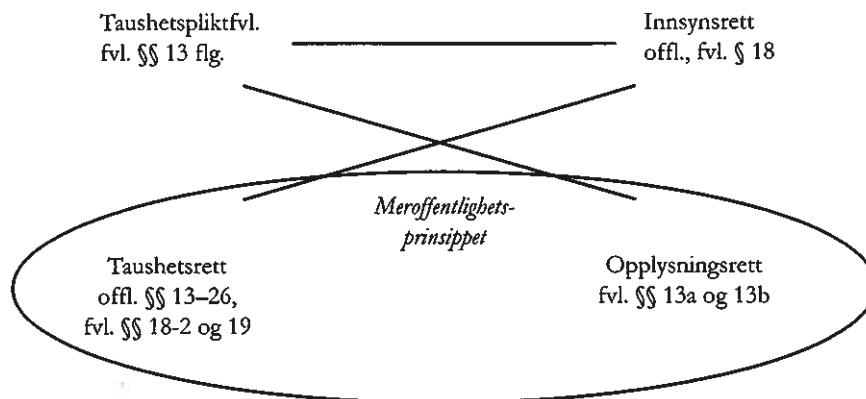
20.1 Begrepene taushetsplikt og innsynsrett

Det er viktig å ha klart for seg hva som ligger i begrepene taushetsplikt og innsynsrett. Vi har noen lovregler – bl.a. fvl. §§ 13 flg. – som går på taushetsplikt. Her står vi overfor lovbestemt taushetsplikt som følger av forvaltningsloven. Det finnes taushetspliktsbestemmelser i en rekke andre lover, som utfyller og supplerer forvaltningslovens bestemmelser, se f.eks. sotjl. § 8-8 og bvl. § 6-7. Videre er en del av tjenestemennene i forvaltningen underlagt taushetspliktsregler etter særskilt lovgivning som gjelder for den profesjon de tilhører, se f.eks. for leger legel. §§ 31 flg.

Vi har også noen bestemmelser som går på innsynsrett eller rett til å se dokumenter; det betyr altså at forvaltningen er pliktig til å gi dem ut på forlangende. Slike regler har vi bl.a. i offl. § 2 og fvl. § 18.

Reglene om taushetsplikt og innsynsrett dekker bare opp en del av de opplysninger som finnes i forvaltningen. Når det gjelder opplysninger som ikke går inn under taushetsreglene eller regler om innsynsrett, står forvaltningen fritt. Forvaltningen kan – der det ikke er taushetsplikt – gi rett til

innsyn i disse opplysningene, men den kan også avslå. Tilsvarende innebærer fravær av innsynsrett rett for forvaltningen til å nekte innsyn. Nå har forvaltningen en generell plikt i offl. § 2 tredje ledd til å vurdere om et dokument bør gjøres tilgjengelig også der hvor det ikke foreligger innsynsrett etter loven. Forvaltningen har altså en plikt til å vurdere såkalt «meroffentlighet». Forholdet mellom begrepene illustreres av følgende figur:



20.2 Offentlighet

Offentlighetsprinsippet er en viktig del av norsk forvaltning. Utredning av forslag til regler om offentlighet var del av mandatet til forvaltningskomiteen, og de første reglene kom i offentlighetsloven av 1970. Prinsippet ble grunnlovfestet i 2004 og Grunnloven § 100 fikk et femte ledd som lyder:

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

Bestemmelsen om offentlighet i forvaltningen må ses i sammenheng med andre regler om offentlighet. Etter Grunnloven § 84 skal «Stortinget holdes for aabne Døre, og dets Forhandlinger kundgjøres ved Trykken». Bestemmelsen etablerer en hovedregel om møteoffentlighet i Stortinget og rett til referater fra debattene (dokumentoffentlighet). Grunnloven §110b annet ledd slår fast at borgerne er «berettigede til Kundskab om Naturmilieuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i

Naturen». Det finnes en rekke regler på lovnivå om dokument- og møte-offentlighet. Foruten offentleglova som vi skal se nærmere på nedenfor, kan nevnes regler om møteoffentlighet i Stortingets forretningsorden, domstolloven og kommuneloven. Regler om dokumentoffentlighet finnes særlig i offentleglova, ulike plenarvedtak truffet av Stortinget, ombudsmannsloven, miljøinformasjonsloven, produktkontrollloven, tvistemålsloven og straffeprosessloven.

Bakgrunnen for offentlighetsprinsippet er bl.a. å styrke rettsikkerheten i forvaltningen. Forvaltningskomiteen sa bl.a. på s. 119:

«Dersom almenheten gjennom pressen kan følge med i forvaltningens arbeid, vil dette på samme måte som i rettspleien 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.»

I St.meld. nr. 32 (1997–98) peker departementet i tillegg på demokrati-hensynet, kontrollhensynet, tillitshensynet og kunnskapshensynet bak offentlighetsprinsippet. Om disse hensyn sies det:

«Informasjon er en forutsetning for at borgerne skal kunne påvirke forvaltningen gjennom offentlig debatt, og tilgang på informasjon vil kunne anspore stadig flere til å engasjere seg i saker av felles interesse. Jo bedre allmennheten er informert om enkeltsaker, og jo bedre kunnskap folk flest har om regelverk og forvaltningens arbeidsmåter, desto større er påvirkningsmulighetene. Et godt eksempel er miljø saker, hvor offentlighet gir miljøinteresserte – selv om de ikke er parter i saken – anledning til å undersøke om miljøinteressene blir tilstrekkelig ivaretatt. Åpenhet i forvaltningen om enkeltsaker kan således være et utgangspunkt for brede diskusjoner om overordnede samfunnsproblemer.»

Åpenhet i forvaltningen gir grunnlag for demokratisk kontroll med forvaltningen utover den enkelte sak og utover den kontroll som utføres av Stortinget selv eller dets fagkomiteer, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre kontrollorganer. I praksis utøves denne kontrollen først og fremst via pressen og andre media. Åpenhet og innsyn kan f.eks. avsløre personlig svikt eller sviktende rutiner, og føre til at lignende saker i fremtiden håndteres på en mer betryggende måte. Forvaltningsvirksomhet bygger blant annet på lovfestede bestemmelser og ulovfestede prinsipper som skal motvirke myndighetsmisbruk. En helt generell saklighetsnorm for alle avgjørelser går ut på at offentlige tjenestemenn ikke skal la seg lede av personlige sympatier eller antipatier eller av tanke på egen eller nærstående fordel. Offentlighetsprinsippet må gjennom sin kontrollfunksjon antas å være et helt sentralt bidrag til etterlevelse av denne grunnnormen. Hos våre myndighetsorganer er offentlighetsprinsippet altså med på å motvirke korrupsjon eller ulike former for myndighetsmisbruk.

Offentlighetsprinsippet kan bidra til å styrke kontakten mellom den offentlige forvaltning og borgerne. Både dette og åpenheten i seg selv er egnet til å øke den alminnelige tillit

til forvaltningen og motvirke fremmedgjøring i forhold til forvaltningen. Slik tillit vil også bidra til å legitimere forvaltningsorganenes virksomhet og funksjoner i et demokratisk samfunn og derved sikre oppslutning om deres virksomhet.

Forvaltningen er også en informasjonsbank. I offentlige databaser, registre og arkiver er det lagret betydelige mengder informasjon, som ofte er kvalitetssikret på en betryggende måte. Tilgang til denne informasjonen kan være en ressurs både for den enkelte borger og for andre samfunnsaktører som næringslivet, mediaenæringen og interesseorganisasjonene. Offentlighet kan dermed bidra til en god samfunnsmessig bruk av informasjonsressurser.»

I sin argumentasjon til fordel for grunnlovfesting av offentlighetsprinsippet tok Ytringsfrihetskommisjonen utgangspunkt i begrepene informasjonsfrihet og informasjonsplikt. Det offentliges informasjon om egen virksomhet kan lett bli et middel til å fremme eget formål. Informasjonskravet er ment å bøte på denne svakheten ved å pålegge det offentlige en plikt til å gi fra seg informasjon etter fremsatt krav. Det kan altså ikke bare være det offentlige selv som skal kunne bestemme hva som kan fremlegges for offentligheten.

Offentlighet i betydningen allmennhetens rett til dokumentinnsyn er også en grunnleggende rettighet i fellesskapsretten, se artikkel 255 EF.

I praksis er det særlig pressen som benytter seg av offentleglova, og den utgjør således et viktig grunnlag for pressens arbeid med saker som berører det offentliges virksomhet.

En viktig del av offentlighetsplikten er regelen om journaloffentlighet. Journalen er nøkkelen til forvaltningens arkiver og er et viktig grunnlag for å finne frem til de dokumenter som man ønsker innsyn i. Offentleglova § 10 slår fast at organet skal føre journal etter reglene i arkivloven. Organet har plikt til å registrere i journalen alle inngående og utgående saksdokumenter som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Organet kan også registrere organinterne dokumenter så langt organet finner dette tjenlig.

Etter lovens hovedregel om offentlighet i § 3 er «journalar og liknande register» for organet åpne for innsyn. Offentleglovas hovedregel innebærer at journaler er offentlige i sin helhet og slik de til enhver tid foreligger. Man har altså krav på å få se hele journalen, og innsynsretten kan ikke begrenses til journalinnførslene om en «bestemt sak». Det er heller ikke adgang til å unnta visse journalinnførsler fra innsyn uten at det er hjemmel for det i lov eller forskrift. Journalene føres i dag stort sett elektronisk.

I § 10 tredje ledd er det presisert at offentlige dokumenter, herunder journalen, kan gjøres tilgjengelig på Internett med unntak for opplysninger

som er underlagt taushetsplikt. Det kan også i forskrift gjøres unntak for visse personopplysninger og dokumenter som andre har immaterielle rettigheter til.

20.3 Offentleglovas virkeområde

20.3.1 Lovens virkeområde

Foran i kapittel 18 har vi sett på forvaltningslovens virkeområde. Tidligere hadde offentlighetsloven og forvaltningsloven samme virkeområde, men med offentliglova har reglene om offentlighet et videre virkeområde enn forvaltningsloven. Bakgrunnen for dette er at allmennheten skal ha muligheter til kontroll gjennom innsyn i ulike former for fristilte offentlige virksomheter. Utenfor den offentlige forvaltningen selv, bør ikke virksomhetens organisasjonsform alene være avgjørende for lovens anvendelse. Dels vil ikke organisasjonsformen alltid si noe om behovet for offentlighet, og dels vil det være uheldig om hensynet til offentliglova blir avgjørende for hvilken organisasjonsform som velges.

Etter § 2 første ledd bokstav a gjelder loven for staten, fylkeskommunene og kommunene. Etter første ledd bokstav b omfattes andre rettssubjekter i saker der de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift. Dette tilsvare forvaltningsloven § 1 tredje punktum. Bestemmelsens bokstav c og b gir loven anvendelse på virksomheter som kontrolleres av det offentlige, enten gjennom at staten eller kommunen har en eierandel som gir mer enn halvparten av stemmene i virksomhetens besluttede organer, eller gjennom å oppnevne mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett i virksomhetens øverste organ. Vi ser at dette favner mye videre enn forvaltningsorganbegrepet i forvaltningsloven, som jo ikke omfatter virksomheter hvor private har mer enn en helt ubetydelig eierandel. På den annen side er ikke finansieringen relevant for lovens rekkevidde. Hvis ikke det offentlige har kontroll gjennom eierandel eller oppnevning, spiller det ingen rolle om virksomheten mer eller mindre fullt ut er offentlig finansiert eller drives for offentlige midler.

Virksomheter som hovedsakelig driver næring i konkurranse med private, omfattes ikke av loven.

20.3.2 Hovedregelen om offentlighet for forvaltningens saksdokumenter

Hovedregelen i offentleglova er som nevnt at forvaltningens saksdokumenter er offentlige, jf. § 3. Tilgangen til offentlig informasjon skal være lik for alle, se § 6, og opplysningene kan brukes «til ethvert formål», jf. § 7. Tilgangen skal som hovedregel være gratis, se § 8.

Unntak fra offentlighet krever særskilt hjemmel i bestemmelse som er gitt i lov eller i medhold av lov. Dersom et dokument ikke er omfattet av et slikt lovforankret unntak, er dokumentet offentlig i samsvar med lovens hovedregel.

Det er ikke anledning til å unnta et dokument fra offentlighet på rent skjønnsmessig grunnlag. Et forvaltningsorgan kan derfor ikke nekte en person innsyn bare fordi det finner det mest hensiktsmessig at dokumentet ikke offentliggjøres. Det vil heller ikke være avgjørende i seg selv om man har mottatt anmodning fra eller gitt tilsagn til noen om fortrolig behandling eller unntak fra offentlighet. I slike som i andre tilfeller må eventuelle unntak fra lovens hovedregel om offentlighet ha dekning i de unntaksbestemmelsene som er fastsatt i lovens kapittel 3, i særlover, i forskriftene til offentleglova eller i andre særforrifter.

Offentleglova § 3 gir enhver rett til å kreve dokumentinnsyn, og den stiller ikke opp begrensninger på dette punktet. Dette innebærer at hvem som helst kan kreve dokumentinnsyn hos norske forvaltningsorganer. Det er uten betydning hvilket formål man har med sin henvendelse, og det er i lovens forarbeider uttrykkelig forutsatt at det ikke kan stilles som vilkår for innsynsrett at man har «saklig interesse» i å gjøre seg kjent med dokumentene.

Loven stiller ikke nærmere krav til innsynsbegjæringens form eller innhold. Dette betyr at kravet kan fremsettes skriftlig eller muntlig, som brev eller over telefon, elektronisk post eller telefaks.

Innsynsretten knytter seg til «forvaltningens saksdokumenter». Etter § 4 første ledd er «dokument» definert som «ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande». Retten til dokumentinnsyn omfatter følgelig ikke bare skrevne tekster, men også f.eks. kart og skisser, modeller, og fotografier; dokumentbegrepet er således «medienøytralt». Dokumentbegrepet og dermed innsynsretten omfatter også elektroniske dokumenter som består av tekst, lyd eller bilde eller en kombinasjon (såkalte multimediodokumenter) og audiovisuelle informasjonsbærere som f.eks. videofilm og



lydbånd. Som «saksdokument» regnes «dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet. Eit dokument er oppretta når det er sendt ut av organet. Dersom dette ikkje skjer, skal dokumentet reknast som oppretta når det er ferdigstilt». Dokumentbegrepet omfatter således både inngående og utgående korrespondanse av mer formell karakter, tilsendte brevkopier eller rundskriv, trykte utredninger, interne notater eller oppteignelser mv. En nedre grense må imidlertid trekkes mot enkelte skriftstykker som ikke har noen selvstendig betydning for saksbehandlingen. Dette gjelder f.eks. brevkopier som ikke skal undergis saksbehandling hos det mottakende forvaltningsorganet, og helt løse eller uformelle kladder, skisser, oppteignelser og arbeidsutkast, f.eks. en saksbehandlers foreløpige utskrift av et konsept til et brev, eller håndskrevne stikkord etter gjennomlesning av et dokument eller fra et møte; dvs. stoff som i praksis gjerne makuleres underveis i saksbehandlingen eller når saken er ferdigbehandlet og saksmappen skal legges i arkivet. Slike papirstykker regnes ikke som «saksdokumenter» i offentleglovas forstand, og allmennheten og pressen har derfor ikke noe rettskrav på å få se dem.

Loven gir også rett til innsyn i registre og databaser ved at den i § 8 gir rett til «innsyn i ei samanstilling av opplysningar som er elektronisk lagra i databasane til organet dersom samanstillinga kan gjerast med enkle framgangsmåtar». For en illustrasjon av denne problemstillingen etter den gamle loven, sammen med spørsmål om meroffentlighet og taushetsplikt, se sivilombudsmannens sak i årsmeldingen 1999 s. 119 om Naturvernforbundets krav om innsyn i produktregisteret.

Visse typer av dokumenter er unntatt fra saksdokumentbegrepet. Det gjelder etter § 4 tredje ledd:

- a) dokument som inngår i bibliotek- eller museumssamling,
- b) dokument som private har overlate til offentleg arkiv for bevaring,
- c) dokument som er overlate til eit organ for offentleggjering i periodisk skrift som blir gitt ut av organet,
- d) avis, tidsskrift, reklamemateriell og liknande som organet mottek utan at det er knytt til ei bestemt sak i organet, og
- e) dokument som ein medarbeidar i organet har motteke i annan eigenskap enn som tilsett i organet.

Det er bare *forvaltningens* saksdokumenter som omfattes av hovedregelen om rett til innsyn i offentleglova § 2 første ledd. Det må derfor trekkes en grense mot dokumenter som befinner seg i et forvaltningsorgan i original eller kopi, men som ikke har noen tilknytning til forvaltningens saksbehandling. Det dreier seg her først og fremst om dokumenter som en medarbeider i forvaltningsorganet har mottatt på arbeidsplassen i en annen egenskap enn som embets- eller tjenestemann i organet, f.eks. som privatperson, medlem av et utredningsutvalg, i egenskap av medlem av kommunestyret eller som medlem eller tillitsvalgt i en fagforeningen eller et politisk parti.

Offentlighet inntreir allerede under saksforberedelsen. Begrunnelsen for å ha innsynsrett allerede under saksforberedelsen, er at allmennheten bør få adgang til å gjøre seg kjent med sakene på et så tidlig tidspunkt som mulig, og derved sikres den beste mulighet for å innvirke på avgjørelsesprosessen. I forhold til de dokumenter som forvaltningsorganet selv utarbeider, inntreir innsynsretten fra det tidspunkt dokumentet er utferdiget. Offentleglova § 4 annet ledd angir nærmere når et dokument skal anses utferdiget. Dette er for det første når det er sendt fra (avsendt) vedkommende forvaltningsorgan. I de tilfeller dokumentet ikke blir sendt ut fra forvaltningsorganet, f.eks. fordi avgjørelsen i saken går ut på at forvaltningsorganet ikke skal foreta seg noe i saken, inntreir innsynsretten når saken er ferdigbehandlet i forvaltningsorganet. Dokumenter som sendes inn til forvaltningsorganet, blir offentlige når de er kommet inn til eller lagt fram for forvaltningsorganet.

Innsyn må kreves i forhold til en bestemt sak eller i rimelig utstrekning saker av en bestemt art, se § 28. Dette er en videreføring og en viss oppmykning av det som gjaldt etter offentlighetsloven. Dersom kravet gjelder et bestemt dokument, er kravet til identifisering av saken selvsagt oppfylt. Vilåret om at det må dreie seg om en bestemt «sak» er ikke til hinder for at det kreves innsyn i et dokument som ikke egentlig gjelder noen konkret sak. Dette fremgår bl.a. av § 9 om rett til å kreve innsyn i en sammenstilling fra databaser, og forutsetningsvis av § 14 annet ledd bokstav b og c som gir rett til innsyn i generelle retningslinjer og presendensregistre. Kravet til identifikasjon betyr heller ikke at den som krever innsyn, må gi en helt nøyaktig angivelse av saken eller dokumentet, for eksempel ved å vise til journalnummer eller navn på parter og lignende. Formålet med identifikasjonskravet er at forvaltningen skal kunne finne frem til saken eller dokumentet. Det er dermed tilstrekkelig å vise til visse kjennetegn ved saken eller dokumentet som gjør det mulig for forvaltningen å finne frem til saken eller dokumentet. Forvaltningen kan ikke uten videre avvise et inn-



synskrav som ikke inneholder en tilstrekkelig identifisering av hva det kreves innsyn i, men plikter etter omstendighetene å gi den som krever innsyn en viss veiledning.

Krav om innsyn kan settes frem skriftlig eller muntlig og skal avgjøre uten ugrunnet opphold, se §§ 28 og 29. Avslag kan påklages til nærmest overordnede forvaltningsorgan, se § 32.

20.3.3 Utsatt offentlighet

Offentleglova § 5 gir forvaltningsorganet adgang til å bestemme at offentlighet skal inntre på et senere tidspunkt i saksforberedelsen enn det følger av § 3 og § 4. Begrunnelsen for bestemmelsen er at i de tilfeller de foreliggende dokumenter gir et direkte misvisende bilde av saken, har offentlighet ingen eller iallfall svært begrenset verdi. Vilklårene for å beslutt utsatt offentlighet er nokså strenge, og det er sjelden at § 5 benyttes i praksis. De aktuelle dokumentene må gi et direkte misvisende bilde av saker det er ikke nok at bildet de gir er «noe ubalansert» eller ufullstendig. At det er grunn til å tro at pressen eller andre vil gi en skjev fremstilling av saker er ikke nok til å utsette tidspunktet for innsyn, se Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 121.

Etter tredje ledd kan innsyn utsettes «dersom vesentlige private eller offentlige omsyn tilseier det». Dette gir en mulighet for å gi dem et dokument angår en mulighet til å gjøre seg kjent med innholdet før saken omtales i pressen, for eksempel der utkast til granskingsrapporter eller endelig granskingsrapporter blir oversendt til de granskingen gjelder eller til pårørende. Etter dette alternativet vil innsyn kunne utsettes inntil dokumentet har kommet frem til vedkommende. For det andre gir regelen mulighet for å verne om offentlige interesser der opplysningene skal offentliggjøres på et bestemt tidspunkt. I proposisjonen nevnes «dokument som avslører kvibetøp regjeringa skal løyve til den årlege TV-aksjonen».

20.4 Reglene om unntak fra offentlighet

I og med at Grunnloven slår fast at forvaltningsorganenes saksdokumenter er offentlige, kreves det særskilt hjemmel dersom dokumenter skal unntas fra offentlighet. Unntakene kan finnes i offentliglova selv, i forskrifter gi i medhold av offentliglova § 27 eller i spesiallovgivningen. Det kan ikke gjøres unntak fra offentliglova ved instruks eller retningslinjer som ikke

har hjemmel i lov. Grunnloven § 100 femte ledd må også komme inn som moment ved tolkningen av de bestemmelser som gjør unntak fra offentlighet.

Unntaksreglene fra offentlighet innebærer ikke at dokumentene er underlagt taushetsplikt. Tvert imot har forvaltningen plikt til å vurdere meroffentlighet, jf. § 11, og kan bare bruke unntaksadgangen hvor det i det konkrete tilfellet foreligger et reelt og saklig behov for å unnta dokumentet fra offentlighet. Unntak må altså begrunnes konkret, og ikke med en generell henvisning til hjemmelen for å unnta, med forbehold for de tilfeller hvor taushetsplikt følger av lov.

Offentleglovas unntaksregler knytter seg i det alt vesentlige til det enkelte dokument, ikke den enkelte opplysning i dokumentet, saken i sin helhet eller saksområdene som sådanne. Hvert enkelt dokument må derfor vurderes i forhold til offentliglovas regler. I og med at en sak som oftest vil inneholde flere saksdokumenter, kan situasjonen ofte være at noen av dokumentene kan eller skal unntas fra offentlighet mens andre skal være offentlige.

For det første er opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, ikke offentlige. Dette er uttrykkelig presisert i § 13. Bestemmelsen sier samtidig at det samme skal gjelde for opplysninger som befinner seg hos et organ som ikke faller inn under forvaltningsloven § 1 og som dermed ikke er underlagt forvaltningslovens regler om taushetsplikt. I de fleste tilfeller kan taushetsplikten falle bort dersom den som har interesse av taushetsplikten samtykker, typisk vedkommende person der det dreier seg om opplysninger om personlige forhold. Hvis det kommer begjæring om innsyn i et dokument som inneholder slike opplysninger, skal innsynkravet legges frem for vedkommende dersom den som begjærer innsyn ber om det, med en rimelig rist til å svare på om han eller hun samtykker i utlevering. Dersom vedkommende ikke svarer innen fristen, regnes dette som nektelse av å gi samtykke. Forvaltningen har ingen plikt til uoppfordret å legge frem innsynsbegjæringen for den som er beskyttet av taushetsplikt, med sikte på å oppnå samtykke.

I § 14 har vi unntaket for såkalte organinterne dokumenter, dvs. for dokumenter for et organs interne saksforberedelse som er utarbeidet av organet selv, og i § 15 unntaket for dokumenter som er innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen.

Etter § 14 kan organet gjøre unntak fra innsyn i dokument som det selv har utarbeidet for sin interne saksforberedelse. Dette gjelder likevel ikke

det dokumentet som inneholder organets endelige avgjørelse. Det gjelde heller ikke interne retningslinjer og instruksjoner om saksbehandlingen eller presedensarkiv og lignende, med mindre notatene i presedensarkivet inneholder interne vurderinger. Foredrag til saker som er avgjort av Kongen statsråd kan ikke unntas i medhold av denne bestemmelsen.

Unntaket for organinterne dokumenter har som følge at forslag, utkast, betenkningsnotater og andre liknende arbeidsdokumenter som tjenestemenn i organet selv har utarbeidet, i stor grad vil kunne unntas fra innsyn. Det som blir gitt av skriftlige fremstillinger på et tidlig trinn i saken i form av notater, utkast m.m., har generelt ikke samme kvalitet som det endelige vedtak og begrunnelse. Dessuten er det ofte vanskelig å gi alle interne notater og merknader en form og oppbygging som gjør dokumentene egnede for presentasjon utad. Dette har sammenheng med at saksforberederen ofte arbeider under et sterkt tidspress og derfor ikke har tid til å finpusse alt de han skriver. I en annen gate ligger at dersom det blir kjent for parten (og allmennheten) at det foreligger et bestemt forslag, kan dette forslagets innhold skape slike forventninger at det er vanskelig å gå imot det. En regel om ubetinget offentlighet for organinterne dokumenter vil dermed mange tilfeller forsinke arbeidet i forvaltningsorganene, og en slik rett til innsyn i slike dokumenter ville kunne virke hemmende under saksforberedelsen. Det vil kunne bli vanskeligere å få frem mothensyn og avvikende synsmåter, noe som igjen vil gå ut over kvaliteten i arbeidet. Ofte vil det være enklere å foreslå ukonvensjonelle løsninger i et notat som bare skal drøftes internt i et forvaltningsorgan enn i et notat som allmennheten har et ubetinget krav på innsyn i.

På den annen side vil innsyn i organinterne dokumenter ofte være aktuelt på et tidlig stadium i saksbehandlingsprosessen, og vil kunne legge til rette for offentlig debatt og sørge for verdifull saksopplysning og nyttige korrektiver til forvaltningens saksbehandling.

I den utstrekning et ellers organinternt dokument blir sendt en berørt part eller interesseorganisasjon, for eksempel i forbindelse med forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16, vil det ikke lenger kunne unntas fra offentlighet med grunnlag i § 14. Det gjelder selv om vedkommende dokument klart bærer preg av å være et utkast. Dette har likevel ikke vært ansett til hinder for at et dokument fremdeles regnes som organinternt dersom det bare forevises på møte med utenforstående for å få en rent foreløpig reaksjon. I noen saker kan det være spesielt uheldig for en part at et dokument blir offentlig før saken er avgjort. Det gjelder særlig i saker som dreier seg

om mulige lovovertrедelser hos parten. På denne bakgrunnen bestemmer § 24 annet ledd annet punktum at det kan gjøres unntak for dokumenter om lovbrudd inntil saken er avgjort.

Dokumenter vil normalt også bli offentlige dersom de sendes ut til andre forvaltningsorganer. Det er likevel behov for å kunne behandle noen dokumenter som «interne» selv om de sendes til eller mottas fra andre. Dette har vi regler om i § 15 som sier at det kan gjøres unntak for dokument som et organ har innhentet fra et underordnet organ eller som et departement har innhentet fra et annet departement for sin interne saksforberedelse. Det kan etter annet ledd også gjøres unntak for deler av et dokument som inneholder råd og vurderinger om hvordan et organ bør stille seg i en sak, uavhengig av hvem det er som har utarbeidet det. Den generelle bakgrunnen for unntaksadgangen i § 15 er et ønske om å sikre organet en krets av «interne rådgivere». Det vil ofte bero på tilfeldigheter om avgjørelsesorganet har tilstrekkelig ekspertise og erfaring representert innenfor organet, og det er lite rimelig å legge avgjørende vekt på en slik forskjell når man kommer til spørsmålet om offentlighet. For departementene har utviklingen av deres funksjon som «(faglig) politisk sekretariat» medvirket til at relevant fag-ekspertise ofte må hentes fra underordnede organer eller utenfra.

At dokumentet er mottatt fra en bestemt avsender, er i seg selv ikke tilstrekkelig til at dokumentet bør kunne unntas som et dokument til organets egen interne saksforberedelse. Tvert imot må det meste av det som mottas fra underordnede organer, særlig fra rådgivere eller sakkyndige, eller av det som utveksles mellom departementene, antas å være dokumenter som det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å unnta. Loven krever at unntak skal være «nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjerdsprosessar».

I tillegg til disse reglene om muligheten til å skjermesaksforberedelsen generelt, finnes en rekke med spesielle tilpasninger av unntak fra offentlighet i offentleglova §§ 16–26. Noen av disse er begrunnet i særlige organers karakter, som folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner, rettssaksdokumenter, Det Kongelige Hoff og Sametinget. Andre knytter seg til opplysningenes karakter, som unntakene for utenrikssaker, forsvarsaker, visse budsjettsaker, kontroll- og reguleringstiltak og tilsettingssaker. Det er også hjemmel til å gjøre unntak for dokumenter som kan svekke det offentliges forhandlingsposisjon eller gjøre det vanskeligere å gjennomføre en forsvarlig økonomi-, lønns- eller personalforvaltning.

Felles for unntakene knyttet til visse typer opplysninger er at det ikke er dokumentet som kan unntas, bare de opplysninger som det er grunn til å

beskytte. Det er videre et gjennomgående trekk for mange av unntakene at loven opererer med et skadevilkår for å gjøre unntak fra offentlighet. Utgangspunktet for utformingen av bestemmelsene og for praktiseringen av dem er at unntaksadgangen ikke bør rekke lenger enn det som er nødvendig for å ivareta de hensynene som begrunner unntaksregelen. Dette er også i tråd med den internasjonale utviklingen, jf. blant annet Europarådets rekommendasjon 2002(2). Det vil variere om det er nødvendig å unnta hele dokumenter for å ivareta de hensynene som begrunner en unntaksregel, mens det kun i sjeldne tilfeller vil være behov for å unnta hele saker.

I den internasjonale utviklingen av offentlighetsprinsippet har det særlig vært lagt vekt på to grunnleggende prinsipper: skadekrav og interesseavveining. Dette innebærer at innsyn bare skal nektes dersom innsyn vil kunne medføre skadevirkninger på en beskyttelsesverdig interesse. Det skal videre foretas en interesseavveining der allmennhetens interesse i innsyn må veies mot de aktuelle skadevirkningene innsyn vil gi. Unntaksreglene i §§ 20–21 og 23 bygger på disse to prinsippene. Unntakene i § 22 om visse budsjettsaker og § 25 om tilsettingsaker krever ikke en skadevurdering eller interesseavveining. Når det gjelder § 24 om kontroll- og reguleringsiltak, kreves heller ikke en skadevurdering for å utsette offentlighet av hensyn til parten. Skadeprinsippet og prinsippet om interesseavveining er også de grunnleggende elementene i den meroffentlighetsvurderingen forvaltningen plikter å foreta.

20.5 Meroffentlighet

Offentleglova § 11 oppstiller en plikt til å vurdere om det skal gis innsyn i et dokument, selv om det er adgang til å unnta dokumentet fra offentlighet etter de skjønnsmessige unntaksbestemmelsene i kapittel 3. Bestemmelsen er en videreføring av tidligere rettstilstand etter offentlighetsloven og må forstås slik at den innebærer en plikt til å vurdere, og en oppfordring til å gi, innsyn i tilfellene der det ikke foreligger et reelt og saklig behov for å unnta hele eller deler av dokumentet fra offentlighet. Dette fremgår av annet punktum som sier at «organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentlig innsyn veg tyngre enn behovet for unntak». Man må vurdere om de hensyn som har begrunnet den aktuelle unntakshjemmelen gjør seg gjeldende i det aktuelle tilfellet, og hvilke hensyn som taler for offentlighet. Deretter må det foretas en avveining av de kryssende hensyn. Plikten til å

praktisere meroffentlighet er innskjerpet i Justisdepartementets rundskriv G-69/98 på bakgrunn av sivilombudsmannens kritikk av departementet i Dokument nr. 4:1 (1997–98) Særskilt melding om praktiseringen av offentleglova i Justisdepartementet og St.meld. nr. 32 (1997–98). Bestemmelsen om meroffentlighet har særlig stor betydning i forhold til dokumenter som kan unntas med hjemmel i §§ 14 og 15.

Som hovedregel skal forvaltningen etter departementets rundskriv vurdere om dokumentet bør unntas før det tas standpunkt til om dokumentet kan unntas, se St.meld. nr. 32 (1997–98) s. 92. Et slikt synspunkt er også lagt til grunn av sivilombudsmannen, se Dokument nr. 4:1 (1997–98) s. 15. Dette sikrer at det blir lagt vekt på de hensyn som ligger til grunn for regelen om meroffentlighet og øke bevisstheten om meroffentlighet mer generelt. Fremgangsmåten vil dessuten kunne virke arbeidsbesparende for forvaltningen, fordi man slipper å foreta en ofte komplisert og tidkrevende vurdering av om unntakshjemlene kommer til anvendelse i tilfellene der det nokså enkelt kan konstateres at det ikke foreligger et reelt og saklig behov for å nekte innsyn.

20.6 Taushetsplikt

20.6.1 innledning

Forvaltningslovens regler om taushetsplikt har vi i §§ 13 flg. Bestemmelsene er bygd opp slik at § 13 inneholder hovedregelen om taushetsplikt, mens bestemmelser i § 13a til f regulerer unntakene og saksbehandlingen ved vurderingen av taushetsplikten. Vi skal heller ikke gå i detalj på disse bestemmelsene, men nøye oss med å se på enkelte hovedtrekk ved dem.

Det som er bærende for reglene om taushetsplikt i forvaltningen, er hensynet til private interesser. Rammen for forvaltningslovens regler er å beskytte parts- og klientinteresser, nærmere bestemt opplysninger om personlige forhold og næringsforhold, se Ot.prp. nr. 3 s. 13.

Forvaltningen får gjennom sin virksomhet vite mye om parts- og klientinteresser, f.eks. gjennom sin kontrollvirksomhet eller når folk søker om å oppnå en eller annen ytelse. I noen tilfelle er man pliktig til å opplyse om sensitive forhold, i andre tilfelle er man nødt til det for å vise at man er berettiget til en ytelse man søker om. Derfor er det viktig at man er sikker på at de opplysninger man gir til forvaltningen, ikke kan gå ut igjen i kraft av offentlighetsprinsippet eller ut fra en fri vurdering i forvaltningen.