

# Allmennoffentlighet

Av Marius Stub

# 1. Innledning

- Reglene i offentleglova gir enhver krav på innsyn i forvaltningens saksdokumenter mv.
  - En part kan i tillegg kreve innsyn etter forvaltningslovens regler
    - En part vil normalt kreve innsyn i egen sak i medhold av forvaltningsloven
    - Det er først der han har behov for innsyn i andre saker at kravet vil fremmes i medhold av offentleglova

# 1. Innledning

- Hvorfor har vi regler om offentlighet i forvaltningen?
  - I forarbeidene nevnes fire hensyn særskilt, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 24-25:
    - (1) Demokratihensynet
    - (2) Kontrollhensynet
    - (3) Rettssikkerhetshensynet
    - (4) Kunnskapshensynet
  - En tilsvarende oppregning finnes i lovens § 1

# 1. Innledning

- Kort om rettskildebildet
  - Den sentrale lov: Offentleglova
  - Offentlighetsprinsippet er også grunnlovfestet, jf. Grunnloven § 100 femte ledd:
    - ”Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.»

# 1. Innledning

- Hvilken betydning har Grunnloven § 100 ved siden av bestemmelsene i offentleglova?
  - Innst. S. nr. 270 (2003-2004) s. 59-60:
    - ”bør være mer enn en symbolsk markering”
    - ”bør sette reelle skranke for lovgivernes myndighet, og [den] bør kunne håndheves av domstolene.”
  - Bestemmelsen har etter dette tre funksjoner:
    - Den gir enhver rett til innsyn i saksdokumenter
    - Den utgjør en skranke og retningslinje for lovgiverne
    - Den utgjør en skranke og retningslinje for forvaltningen

## 2. Reglens anvendelsesområde

- Virkeområdet er angitt i offentleglova § 2
  - Det sentrale for oss er § 2 første ledd bokstav a
    - ”staten, fylkeskommunane og kommunane”
      - Dette omfatter også ad hoc-granskingskommisjoner
  - Loven gjelder også for
    - andre rettssubjekter «i saker der dei gjer enkeltvedak eller utferdiger forskrift», jf. bokstav b
    - selvstendige rettssubjekter der det offentlige har en dominerende eierandel, jf. bokstav c og d – men ikke om det driver næringsvirksomhet (slik situasjonen er når det gjelder Statoil ASA og Telenor ASA)

# 2. Reglens anvendelsesområde

## VG nektes innsyn

En systematisk gjennomgang av 22. juli-kommisjonens postjournal, gir et anslag om omtrent 50 personer som har vært inne til kommisjonen for samtale.

Men VG vet at kommisjonen har snakket med over 100 personer, og ba derfor om innsyn i den komplette oversikten over hvem disse personene er.

Kommisjonens sekretariat sa først at de ikke ville kommentere dette på grunn av tidspress. Etter nok en innsynsbegjæring, fikk VG avslag.

*«Når det gjelder nedtegnelser over hvem i den enkelte etat kommisjonen har snakket med, utenom ledere, finner*

*kommisjonen at dette er organinterne dokumenter som kan unntas fra innsyn etter offentleglova § 14 (1). (...) I og med at offentligheten har fått innsyn i hvilke ledere og etater som er blitt innkalt til samtale, mener kommisjonen hensynet til offentlighet er tilstrekkelig ivaretatt. Behovet for offentligheten bør her også veies opp mot den enkelte tjenstemanns behov for vern» heter det i E-posten til VG.*



Kritisk: Arne Jensen i Norsk Redaktørforening mener det er håpløst hemmelighold å holde mange av kildene i 22. juli-kommisjonens rapport hemmelig.

# 3. Hovedregelen

- Hovedregelen fremgår av § 3
  - ”Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ.”



# 3. Hovedregelen

- Bestemmelsen reiser fire spørsmål
  - Hva er et dokument?
  - Hva er et saksdokument?
  - Hva er "journaler og liknande register for organet"?
  - Er "alle" alle?

# 3. Hovedregelen

- Hva er et dokument?
  - Med ”dokument” mener loven det samme som forvaltningsloven, jf. offentleglova § 4 første ledd
    - Hva omfattes?
      - Tradisjonelle og elektroniske dokumenter
      - E-post
      - Datafiler med lyd, bilder eller film

# 3. Hovedregelen

- Hva er et saksdokument?
  - § 4 annet ledd første punktum:
    - (1) Dokumenter som er kommet inn til eller er lagt frem for et organ, og som gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til organet
    - (2) Dokumenter som organet selv har opprettet, og som gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til organet
      - Når er et dokument opprettet?
        - » § 4 annet ledd annet pkt.: ”Eit dokument er oppretta når det er sendt ut av organet. Dersom dette ikkje skjer, skal dokumentet reknast som oppretta når det er ferdigstilt.”

# 3. Hovedregelen

- Gjelder det en ”nedre grense” for hva som anses som saksdokumenter?
  - Uformelle notater om rent praktiske spørsmål, huskelapper mv. (”hest er best”) anses ikke som saksdokumenter
    - Graver: *Alminnelig forvaltningsrett* s. 322
    - Sivilombudsmannens årsmelding for 2009 s. 177

# 3. Hovedregelen

## – Kort om offentleglova § 9

- Bestemmelsen gir rett til å kreve at forvaltningen oppretter og deretter gir innsyn i et dokument som sammenstiller opplysninger som er elektronisk lagret
- Innsyn forutsetter at tre vilkår er oppfylt, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 127:
  1. Opplysningene må finnes i et dokument som omfattes av offentleglova §§ 3 og 4
  2. Opplysningene må gå klar av unntakene i kapittel 3
  3. Sammenstillingen må kunne gjøres med enkle fremgangsmåter

# 3. Hovedregelen

- Hva er "journalar og liknande register"?
  - "journalar"
    - Med journaler tenker loven på de journaler som skal føres etter arkivloven mv., jf. offentleglova § 10
    - Arkivforskriften § 2-6 første ledd annet punktum
      - "I journalen skal ein registrere alle inngåande og utgåande dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon."
  - "liknande register"
    - Enkle postlister og sakskort

# 3. Hovedregelen

Regjeringen.no | Regjeringen Solberg | Departementene


Logg inn | Hjelp | Kontakt

**OFFENTLIG ELEKTRONISK POSTJOURNAL**  
En tjeneste fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Søk siste 7 dager

[Enkelt søk](#) | [Avansert søk](#) | [Kronologisk søk](#)


[a](#) [a](#) [a](#)



### Om OEP


Offentlig elektronisk postjournal er regjeringens innsynstjeneste i offentlige dokumenter. Her kan du søke i postlistene fra departement, fylkesmenn, direktorat og tilsyn. Den informasjonen du finner interessant kan du enkelt og gratis be om innsyn i, uten betingelser for videre bruk. Her finner du mer informasjon om OEP.  
[Les mer](#)

[Hjelp oss å bli bedre](#)



### Regelverk OEP

Retten til innsyn og krav til publisering av postlistene på internett er hjemlet i offentlighetsloven. I tillegg er det flere lover og forskrifter som regulerer retten til innsyn og saksbehandling av innsynskrav. Her finner du en oversikt over relevante lover og regler  
[Les mer](#)



### Statistikk

På statistikk siden finner du nyttig informasjon om OEP, som når hver virksomhet sist publiserte informasjon og hvilke saker som får flest innsynskrav.

Siste oppdatering:	<b>21.01.2014</b> av OD/NPD
Totalt ant. dokument:	<b>8750172</b>
Totalt ant. innsynskrav:	<b>626062</b>

Se de 25 siste bestillinger  
Se de 25 siste brukte søkeord  
[Les mer](#)

# 3. Hovedregelen

OFFENTLIG ELEKTRONISK POSTJOURNAL		Regjeringen.no	Regjeringen Solberg	Departementene	Logg inn Hjelp Kontakt				
En tjeneste fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet					Bestillingskurv PDF Utskrift				
<b>Søkeresultat</b>		<a href="#">Endre søkekriteriene</a>		<a href="#">Nytt søk</a>	<a href="#">Din side</a>				
Søk på: <b>'Marius Stub' i alle virksomheter</b>		Viser 1 - 4 av 4 treff.							
<a href="#">Andre som søkte på 'Marius Stub' søkte også på...</a>									
Resultatet er sortert på relevans. Klikk på kolonneoverskrifter for å sortere resultater.									
<b>Velg kolonner</b> ?									
Sakstittel	Dokumenttittel	Saksnummer	Dokumentnummer	Virksomhet	Dokumentdato	Journaldato	Publiseringsdato	Avsender/mottaker	Unntaksgrunnlag dokument
<a href="#">Sak nr. 13-201247TVI- SGUD for Ser- Gudbrandsdal tingrett; Sigrid Marie Haverstad - Statens ved Samferdselsdepartementet - Midlertidig forføyning</a>	<a href="#">Redegjørelse fra E6 Frva-Vinstra</a>	2013/147533	2	SVV ØST	19.12.2013	09.01.2014	10.01.2014	TIL: Regjeringsadvokaten v/ Marius Stub	
<a href="#">Vestby kommune - gbnr 132/106 - Ishusveien 13 - klage på dispensasjon for oppføring av brvøgge - plattning - rekkverk og støbed</a>	<a href="#">Vestby kommune - gbnr 132/106 - Ishusveien 13 - øktast til klavær - oversendelse av dokumenter i saken</a>	2008/8815	14	FMBU	17.06.2011	14.07.2011	22.07.2011	FRA: Fylkesmannen i Buskerud TIL: Regjeringsadvokatenv/Marius Stub	
<a href="#">Vestby kommune - gbnr 132/106 - Ishusveien 13 - klage på dispensasjon for oppføring av brvøgge - plattning - rekkverk og støbed</a>	<a href="#">Vestby kommune - gbnr 132/106 - Ishusveien 13 - oversender ytterligere dokumenter til orientering</a>	2008/8815	20	FMBU	01.08.2011	12.08.2011	24.08.2011	FRA: Fylkesmannen i Buskerud TIL: Regjeringsadvokaten v/Marius Stub	
<a href="#">Pålagt plansamarbeid Oslo / Akershus</a>	<a href="#">Plansamarbei om areal og transport i Oslo og Akershus Innkalling til møte i styringsgruppa 0205 kl 1200 - 1400</a>	2009/01936	71	KLD	30.04.2010	15.06.2010	17.06.2010	TIL: Byråd Bård Folke Fredriksen, Oslo kommune Byråd Jøran Källmyr, Oslo kommune Byrådssekretær Anne Kristin Vie, Oslo kommune Fylkesmann Hans J. Røsjorde, Fylkesmannen i Oslo og Akershus Fylkesordfører Nils Aage Jøgstad, Akershus fylkeskommune Ordfører Anita Orlund, Skedsmo kommune Ordfører Georg Stub, Ski kommune Ordfører Hans Marius Johnsen, Sørum kommune Ordfører Lene Konradi, Asker kommune Ordfører Oddmar Blekkerud, Nes kommune	



# 3. Hovedregelen

- Hvem er "alle"?
  - I utgangspunktet skal "alle" tolkes bokstavelig, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 119
    - "Det spelar inga rolle om vedkommande er innlending, utlending, ung, gammal, eller om det er ein fysisk eller juridisk person som krev innsyn."
  - Gjelder det ingen unntak?
    - Hva med barn?
    - Eller hva med begjæringer som fremsettes i sjikanehensikt?

# 4. Oversikt over unntakene

- Unntakene fra innsynsretten er samlet i kapittel 3
  - § 13: Taushetsbelagte opplysninger
    - Slike opplysninger ”er unntekne” frå innsyn
    - Løsningen her skiller seg altså fra forvaltningsloven
      - Stikkord: § 13, § 13b første ledd nr. 1, § 19 (”ikke krav på”)

# 4. Oversikt over unntakene

- § 14: Organinterne dokumenter
  - Hva som er ett og samme organ må løses på samme måte som i forvaltningsloven § 18a
- § 15: Andre interne dokumenter
  - Svarer til forvaltningsloven § 18b
- Hva med de deler av et dokument som ikke dekkes av noe unntak?
  - Dersom disse delene alene vil gi et klart misvisende inntrykk av innholdet, kan også de unntas, jf. § 12

# 5. Plikten til merinnsyn

- Offentleglova § 11
  - Første punktum: Plikt til å vurdere merinnsyn
    - ”Når det er høve til å gjere unntak frå innsyn, skal organet likevel vurdere å gi heilt eller delvis innsyn.”
  - Annet punktum: Retningslinje om skjønnet
    - ”Organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak.”

# 6. Saksbehandlingen

- Kravet og behandlingen av det
  - Innsyn kan kreves skriftlig eller muntlig, jf. § 28 første ledd
  - Loven stiller visse krav til spesifisering, jf. § 28 annet ledd
    - ”Innsynskravet må gjelde ei bestemt sak eller i rimeleg utstrekning saker av ein bestemt art.”
  - Innsynsbegjæringen må avgjøres av det organ som mottar den, og den må avgjøres raskt, jf. § 29

# 6. Saksbehandlingen

- Ved innvilgelse: Hvordan skal innsyn gis?
  - Offentleglova § 30 første ledd:
    - ”Organet fastset ut frå omsynet til forsvarleg saksbehandling korleis eit dokument skal gjerast kjent. Det kan krevjast papirkopi eller elektronisk kopi av dokumentet”
  - Kan det tas betaling?
    - Offentlegforskrifta § 4
      - ”Det kan krevjast betaling for innsyn i form av vanlege avskrifter, utskrifter eller kopiar til papir, og for utsendinga, når talet overstig hundre ark i A4-format i éi sak.”

# 6. Saksbehandlingen

- Ved avslag: Krav om begrunnelse og klagerett
  - Avslag skal være skriftlig og vise til grunnlaget for avslaget, jf. § 31 første og annet ledd
    - Utfyllende begrunnelse kan kreves, jf. § 31 tredje ledd
  - Manglende svar anses som avslag, jf. § 32 (2)
  - Avslag kan påklages til overordnet organ, jf. § 32
    - Klagefristen er tre uker, jf. henvisningen til forvaltningsloven kapittel VI

# 7. Virkningen av uriktige avslag

- Hva skjer om innsyn nektes med urette?
  - Beslutningen om å nekte innsyn
    - Avslås en innsynsbegjæring med urette, er avslaget ugyldig og det kan angripes – ved klage eller søksmål
  - Får avslaget noe å si for eventuelle andre avgjørelser?
    - Har man bedt om innsyn i andre saker for å avklare hvorvidt det foreligger usaklig forskjellsbehandling, for eksempel i en byggesak, vil ikke nektelsen utgjør noen prosessuell feil i byggesaken