

Partsoffentlighet

Av Marius Stub

1. Innledning

- Reglene om partsoffentlighet gir partene krav på innsyn i sakens dokumenter
 - En part kan i tillegg kreve innsyn etter offentliglova
 - Dette kan være aktuelt der parten har behov for innsyn i andre forvaltningssaker enn sin egen
 - Reglene der rekker imidlertid ikke like langt, bl.a. fordi den gjør unntak for taushetsbelagte opplysninger
 - Praktikumsspørsmål: Hvilken lov bør drøftes først?

1. Innledning

- Hvorfor har vi regler om partsinnsyn?
 - Forvaltningskomiteens innstilling s. 192
 - ”en viktig rettssikkerhetsgaranti”
 - Tre grunner står sentralt:
 - Innsyn gjør det mulig med kontradiksjon
 - Kontradiksjon bidrar til å sikre riktige avgjørelser
 - I et større perspektiv bidrar innsyn til å sikre tilliten til den offentlige forvaltning
 - ”Hvorfor plager han oss med dette?”

2. Reglernes anvendelsesområde

- Reglene i §§ 18 flg. står i lovens kapittel IV
 - Dette betyr at reglene bare får anvendelse ”i saker som gjelder enkeltvedtak”, jf. § 3 første ledd
 - Husk at det kan være gitt særregler, jf. § 1
 - Eksempler
 - Ligningsloven § 3-4
 - EMK artikkel 6, især i saker hvor det er aktuelt å ilegge forvaltningssanksjoner, jf. Rt. 2013 s. 917 (Arcade Drilling)
 - Praktikumsspørsmål:
 - Begynner lysløypen i § 2, § 3 eller § 18?

3. Hovedregelen

- Hovedregelen fremgår av § 18 første ledd
 - ”En part har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, for så vidt ikke annet følger av reglene i §§ 18 til 19.”
 - Bestemmelsen reiser tre spørsmål:
 - Hvem er part?
 - Hva er et dokument?
 - Hvilke dokumenter hører til saken?

3. Hovedregelen

- Hvem er ”part”?
 - Partsbegrepet skal tolkes i samsvar med definisjonen i § 2 første ledd bokstav e
 - En part er en person som en avgjørelse ”retter seg mot” (den formelle avgrensning) eller ”ellers direkte gjelder” (den materielle avgrensning)
 - Huskeliste til den materielle vurderingen:
 - Forholdet til forvaltningsloven § 28
 - Det skal mye til før en som utelukkende rammes av vedtakets faktiske virkninger, blir part («vesentlige skadevirkninger»)

3. Hovedregelen

- Hva menes med ”dokumenter”?
 - Dokumentbegrepet er definert i § 2 første ledd bokstav f:
 - ”en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, framføring, overføring eller lignende”
 - Hva omfattes?
 - Tradisjonelle og elektroniske dokumenter
 - E-post
 - Datafiler med lyd, bilder eller film

3. Hovedregelen

- Hva menes med "sakens dokumenter"?
 - Saksbegrepet er ikke definert i § 2
 - Se f.eks. Rt. 1997 s. 343: "Hva som er samme sak, er ikke nærmere definert i loven."
 - Ordlyden gir imidlertid visse holdepunkter
 - Én sak utgjør gjerne én avgjørelsesprosess
 - Eks.: En søknad om byggetillatelse
 - Sakens dokumenter er i så fall de dokumenter som hører til én og samme avgjørelsesprosess
 - Se Eckhoff og Smith: Forvaltningsrett s. 292

3. Hovedregelen

- Noen konsekvenser
 - Det er tale om én sak selv om flere konkurrerer om det samme, eller der et vedtak berører mange
 - » Eks.: Et vedtak om opprettelse av en nasjonalpark
 - Det er tale om én sak selv om saken behandles i flere instanser etter reglene om klage og omgjøring

3. Hovedregelen

- Går det en nedre grense for hva som kan anses som saksdokumenter?
 - Hva med uformelle notater, utkast til vedtak mv.?
 - Graver antar at dette faller utenfor, jf. Alminnelig forvaltningsrett s. 453 jf. s. 358
 - Dette må være riktig; parten har ikke behov for innsyn i foreløpige dokumenter av denne karakter

3. Hovedregel

- Synspunktet har støtte i Sivilombudsmannens årsmelding for 2009 s. 177, som gjelder de famøse tekstmeldingene mellom Stoltenberg og Bjerke i 2008:

Meldingene under ble sendt lørdag, dagen før regjeringen presenterte sin redningspakke på 350 milliarder kroner.

Les også: Tilsynet gransker SMS og samtaler

Den første meldingen fra Jens Stoltenberg lød:

«Hei Rune. Det er veldig bra at du har kontakt med Karl Eirik. Fortsett med det. Hvis du vil er jeg klar for å snakke med deg direkte. Ring i så fall på dette tlf. nummeret. Ring gjerne før kl. 17.30. Går i møte da. Ha en god helg».

Svaret samme dag fra Bjerke lyder:

«Takker for det. Foreløpig er kom god. Tar kontakt om nødvendig. Volum, 3 år og en stø og beroligende statement er det som er viktigst nå! Lykke til, Rune».

På denne svarte Jens Stoltenberg:

«Takk. Snakker med Karl Eirik nå. Lykke til deg».

3. Hovedregel

- » Om dokumentbegrepets nedre grense:
 - ”Også for dokumenter som innholdsmessig må anses å gjelde en forvaltningssak, må det nok imidlertid trekkes en nedre grense for hva som med rimelighet kan regnes som et 'saksdokument'. Dette vil etter omstendighetene kunne være aktuelt for bl.a. ebrev og SMS-er som utelukkende inneholder praktiske opplysninger eller avklaringer uten direkte betydning for behandlingen av saken.”

3. Hovedregel

– Og videre:

» ”Basert på en alminnelig språkforståelse synes det ikke uten videre naturlig å anse slike meldinger som ’saksdokumenter’, og hensynene bak reglene om dokumentoffentlighet gjør seg heller ikke gjeldende i like sterk grad som for dokumenter som inneholder opplysninger og anførsler knyttet til selve saken som forvaltningsorganet behandler. Sett hen til at slik utveksling av praktisk informasjon mv. må antas å foregå i betydelig omfang i den offentlige forvaltning, tilsier også effektivitets- og hensiktsmessighetsbetraktninger at det må være akseptabelt å avgrense saksdokumentbegrepet mot denne form for korrespondanse.”

4. Unntak nr. 1: Organinterne dok.

- Forvaltningsloven § 18a:
 - ”En part har ikke krav på å gjøre seg kjent med dokument som et forvaltningsorgan har utarbeidd for sin egen interne saksforberedelse (organinterne dokumenter).”
 - Bestemmelsen reiser følgende spørsmål:
 - Hva utgjør ett og samme organ?
 - Er dokumentet utarbeidet som ledd i organets interne saksforberedelse?

4. Unntak nr. 1: Organinterne dok.

- Hvorfor gjør loven unntak?
 - Forvaltningen har behov for en viss arbeidsro
 - Det må være tillatt å sette foreløpige tanker på papiret, uten at de nødvendigvis skal tilflyte parten
 - At forvaltningen kan kommunisere fortrolig, vil kunne heve tempoet og kvaliteten på saksbehandlingen
 - Partens behov for innsyn er mindre
 - Det er liten grunn til å gi plage parten med de vedtaksutkast som det aldri ble noe av
 - Forholdet til §§ 16 og 17 annet ledd

4. Unntak nr. 1: Organinterne dok.

- Hva utgjør ett og samme organ?
 - Det som utad opptrer som en enhet når avgjørelser forberedes og treffer, er ett organ
 - Et departement er ett organ, en departementsavdeling er ikke det, jf. Eckhoff og Smith: Forvaltningsrett s. 249 (med ytterligere henvisninger)
 - Man må dermed avgrense mot
 - overordnede organer
 - sideordnede organer
 - underordnede organer

4. Unntak nr. 1: Organinterne dok.

- Unntak for faktiske opplysninger, jf. § 18c
 - Utgangspunkt
 - ”rett til å gjøre seg kjent med de deler av det som inneholder faktiske opplysninger eller sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum”
 - Med ”faktiske opplysninger” omfattes ikke bare ”spesifikke og presise faktiske opplysninger, som f.eks. arealoppgaver, men også opplysninger som i høy grad bygger på vurderinger”, f.eks. et løst anslag, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 79
 - Utenfor faller synspunkter på subsumsjonen
 - Innsyn gis i tilfelle ved utdrag, jf. § 20 tredje ledd

4. Unntak nr. 1: Organinterne dok.

- Unntak fra unntaket for faktiske opplysninger
 - ”faktiske opplysninger uten betydning for avgjørelsen”
 - Er eller kan være?
 - » Det avgjørende må antakelig være hva som fremstår som mest sannsynlig på avgjørelsestidspunktet
 - » Se annerledes Eckhoff og Smith: Forvaltningsrett s. 296 (“bare det som ikke *kan* få betydning, er unntatt”)
 - ”opplysningene eller bearbeidelsen finnes i et annet dokument som parten har tilgang til”
 - Eks.: Når et tilsynsorgan gjennomgår dokumenter som er beslaglagt under en kontroll, vil det ofte oppsummere de foreløpige funnene i et internt arbeidsdokument

5. Unntak nr. 2: Andre interne dok.

- Forvaltningsloven § 18b første ledd:
 - ”Når det er nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser, kan organet gjøre unntak fra innsyn for dokument som organet har innhentet fra et underordnet organ til bruk for sin interne saksforberedelse.”
 - Bestemmelsen reiser to spørsmål:
 - Hva er et underordnet organ?
 - Hva ligger i kravet til forsvarlige interne prosesser?

5. Unntak nr. 2: Andre interne dok.

- Hvorfor gjør loven unntak?
 - Begrunnelsen for dette unntaket svarer langt på vei til begrunnelsen for unntaket i § 18a
 - Forvaltningen har behov for en viss arbeidsro
 - Partens behov for innsyn er mindre
 - Andre hensyn
 - Behov for uforstyrret kommunikasjon på tvers av forvaltningsnivåene eller mellom departementer
 - Et klageorgan trenger f.eks. opplysninger fra førsteinstansen for å treffe vedtak i en klagesak

5. Unntak nr. 2: Andre interne dok.

- Hva er et underordnet organ?
 - Et underordnet organ er et organ som er underlagt et annet organs organisasjons- og instruksjonsmyndighet
 - Et direktorat vil gjerne være underordnet et bestemt fagdepartement (men ikke de øvrige departementene)
 - Konkurransetilsynet er f.eks. ikke underordnet UD
 - Kommuner og fylkeskommuner er egne rettssubjekter, og er derfor ikke underordnet statlige organer

5. Unntak nr. 2: Andre interne dok.

- Når kan slike dokumenter unntas?
 - Unntak er bare tillatt der det er ”nødvendig” for ”å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser”
 - Dette vilkåret innebærer en ”vesentlig innsnevring” av unntaksadgangen, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 134
 - Vilkåret vil etter forarbeidene kunne være oppfylt
 - der ”det ligg føre et tett samarbeid mellom organa”
 - der det underordnede organet ”direkte gir råd og vurderingar om kva avgjerd det overordna organ bør fatte i ei sak”, f.eks. der et direktorat bistår et departement i forberedelsen av en sak som skal behandles i Regjeringen

5. Unntak nr. 2: Andre interne dok.

- Hva er forskjellen på første og annet ledd?
 - Den vesentligste forskjellen er at annet ledd ikke er begrenset til underordnede organer og depter
 - Andre forskjeller
 - Ulike vilkår
 - Første ledd lar formålet med innhentingene være avgjørende, mens andre ledd stiller innholdsmessige krav
 - Ulike rettsvirkninger
 - Første ledd gjelder hele dokumentet, mens andre ledd gjelder bare deler av det

6. Unntak nr. 3: Visse opplysninger

- Forvaltningsloven § 19:
 - ”En part har ikke krav på å få gjøre seg kjent med de opplysninger i et dokument [...]”
 - Utenrikspolitiske interesser, bedriftshemmeligheter mv.
 - ”Med mindre det er av vesentlig betydning for en part, har han heller ikke krav på å få gjøre seg kjent med de opplysninger i et dokument som gjelder [...]”
 - Andres helseforhold, opplysninger om kilder mv.

6. Unntak nr. 3: Visse opplysninger

- Hvorfor gjør loven unntak?
 - De opplysninger som bestemmelsen regner opp, er jevnt over undergitt taushetsplikt
 - Forvaltningsloven § 13
 - Personlige forhold (men ikke personnummer)
 - Forretningshemmeligheter
 - Sikkerhetsloven § 12 jf. § 11
 - Sikkerhetsgradert informasjon ("strengt hemmelig", "hemmelig", "konfidensielt" og "begrenset")

6. Unntak nr. 3: Visse opplysninger

- Taushetsplikten *etter forvaltningsloven* gjelder imidlertid ikke overfor sakens parter
 - Forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 1
 - ”Taushetsplikt etter § 13 er ikke til hinder for [...] at opplysningene i en sak gjøres kjent for sakens parter og deres representanter”
- Forvaltningsloven § 19 gir adgang til å unnta slike opplysninger fra partsinnsyn likevel

6. Unntak nr. 3: Visse opplysninger

- Hvilke opplysninger kan unntas?
 - ”nasjonale forsvars- og sikkerhetsinteresser”
 - Er slike opplysninger undergitt taushetsplikt etter sikkerhetsloven, har parten aldri krav på dem
 - Slike opplysninger omfattes ikke av unntaket for taushetsplikt ”etter § 13”, jf. forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 1
 - Taushetsplikten vil da gå foran innsynsretten, jf. lovens § 1
 - Betydningen av § 19 viser seg først der slike opplysninger ikke er taushetsbelagte
 - Uten § 19 ville parten hatt krav på dem etter § 18
 - Det har han ikke nå

6. Unntak nr. 3: Visse opplysninger

- Kort om forholdet til domstolsprosessen
 - Eksempel
 - Forvaltningsloven § 19 annet ledd bokstav b
 - I Rt. 1993 s. 1409 aksepterte Høyesteretts kjæremålsutvalg at opplysninger om hvem som var kilde i en utlendingssak, var et ”forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre”
 - Lagmannsretten hadde lagt til grunn at kilden – om hans navn ble kjent for parten – ville kunne bli utsatt for ”represalier av alvorlig karakter”

6. Unntak nr. 3: Visse opplysninger

- Kan parten få tilgang til denne opplysningen gjennom reglene i tvisteloven?
 - Tvisteloven §§ 21-5 og 26-5:
 - » ”Enhver har plikt til å stille til rådighet som bevis gjenstander vedkommende har hånd om [...]”
 - » Fremleggelsesplikten gjelder også dokumenter av betydning for saken
 - Dette utgangspunktet krysses av tvisteloven § 22-3, som etablerer et bevisforbud for taushetsbelagte opplysninger
 - Men hva med kildeopplysningen?

6. Unntak nr. 3: Visse opplysninger

- Spørsmålet kom opp i Rt. 2010 s. 1404
 - » HR slår først fast at spørsmålet må løses med utgangspunkt i tvistelovens regler, jf. avsnitt 21
 - » Opplysningen var undergitt taushetsplikt etter fvl. § 13. Men hvilken betydning har det at taushetsplikten etter forvaltningsloven ikke gjelder overfor sakens parter?
 - » HR kom til at opplysningen må anses som taushetsbelagt i relasjon til tvistelovens regler – på tross av unntaket i forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 1, jf. avsnitt 27

7. Plikten til å vurdere merinnsyn

- Forvaltningsloven § 18 annet ledd
 - Første punktum: Plikt til å vurdere merinnsyn
 - ”Når det er adgang til å gjøre unntak fra innsyn, skal forvaltningsorganet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn.
 - Annet punktum: Retningslinje om skjønnet
 - ”Innsyn bør gis dersom hensynet til parten veier tyngre enn behovet for unntak.”

7. Plikten til å vurdere merinnsyn

- I hvilke situasjoner skal merinnsyn vurderes?
 - Skill mellom tre situasjoner
 - (1) Forvaltningen har plikt til å gi innsyn
 - (2) Forvaltningen har adgang til å gi innsyn
 - (3) Forvaltningen har plikt til *ikke* å gi innsyn
 - Plikten gjelder bare i situasjon (2)
 - Det er bare i denne situasjonen loven overlater til forvaltningen å avgjøre om innsyn skal gis

8. Innsynsrettens avgrensning i tid

- Når inntretr innsynsretten?
 - Innsynsretten inntretr i utgangspunktet straks det er innledet en sak om enkeltvedtak
 - Der saken innledes ved søknad, vil søknadstidspunktet være avgjørende
 - Der saken innledes på annen måte, f.eks. ved en tollkontroll, kan løsningen være mer tvilsom
 - Eckhoff og Smith antar at det må foreligge en "relativt nærliggende mulighet for at det kan bli truffet et enkeltvedtak", jf. Forvaltningsrett s. 293

8. Innsynsrettens avgrensning i tid

– Unntak: Utsatt innsyn

- Forvaltningsloven § 20 første ledd annet punktum
 - ”Dersom partsinnsyn kan motvirke muligheten for å få saken avklart, kan fastsettes at parten ikke skal ha adgang til dokumentene så lenge undersøkelser pågår”
- Aktuell i tilsynssammenheng
- Under etterforskning av straffesaker finner man en tilsvarende bestemmelse i straffeprosessloven § 242, som kan påberopes inntil det tas ut tiltale, jf. § 264

8. Innsynsrettens avgrensning i tid

- Når innsynsretten først har inntrådt, gjelder den også etter at vedtak er truffet
 - Se forvaltningsloven § 18 første ledd tredje punktum
 - Det er gjerne når parten får avslag på en søknad eller lignende at innsynsretten har størst interesse for ham
 - Skal vedtaket påklages, bringes inn for Sivilombudsmannen eller angripes rettslig?

9. Saksbehandlingen

- Hvem kan innsyn kreves hos?
 - Selv om loven lar spørsmålet stå åpent, må innsyn iallfall kunne kreves hos vedtaksorganet
 - Er kompetansen delt mellom to eller flere, kan innsyn kreves hos begge eller alle
 - Er vedtaket påklaget, kan innsyn kreves både hos førsteinstansen og hos klageinstansen
 - Hva med organer som bare har avgitt uttalelse?

9. Saksbehandlingen

- Ved innvilgelse: Hvordan skal innsyn gis?
 - Forvaltningsloven § 20 første ledd første punktum
 - ”Forvaltningsorganet bestemmer ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling hvordan dokumentene skal gjøres tilgjengelig for partene.”
 - Det praktiske er at parten får kopi
 - Slike kopier skal gis vederlagsfritt, jf. § 20 fjerde ledd
 - Store dokumentsamlinger kan i stedet lånes ut

9. Saksbehandlingen

- Ved avslag: Begrunnelse og klagerett
 - Forvaltningsloven § 21 første ledd
 - Ved avslag skal parten skriftlig ”gjøres merksam på den bestemmelse som ligger til grunn for avslaget og hvilket ledd og hvilken bokstav i bestemmelsen som er brukt”
 - Avslaget skal videre ”opplyse om retten til å klage etter annet ledd og klagefristen etter § 29”
 - Forvaltningsloven § 21 annet ledd
 - Avslaget kan påklages etter de alminnelige reglene i forvaltningsloven kapittel VI

10. 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
 - Realitetsavgjørelsen i saken
 - At en innsynsbegjæring avslås med urette, vil i tillegg lede til at det hefter en saksbehandlingsfeil ved selve realitetsvedtaket
 - Forvaltningsloven § 41 forutsetter at slike feil kan lede til ugyldighet (men er ikke selv noen ugyldighetsregel)