



INNSYNSRETT

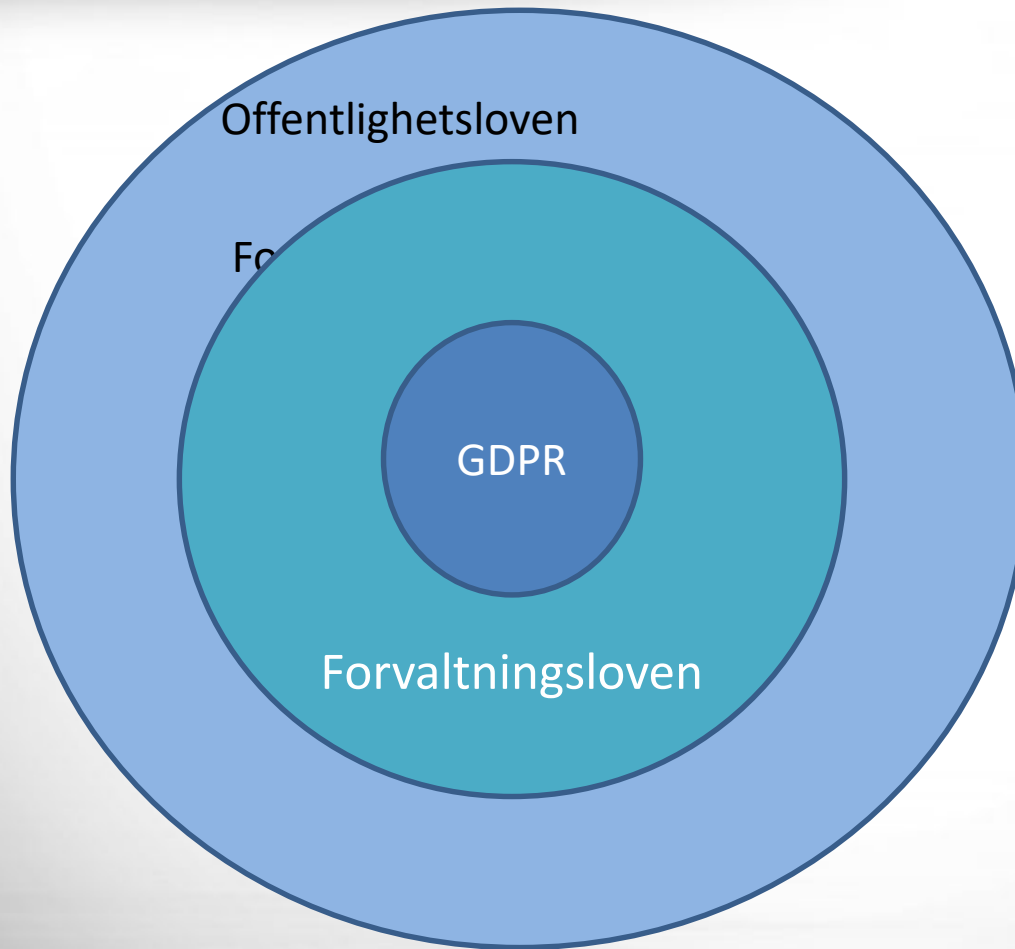


Torbjørn Saggau Holm
Advokat (H)

1. Presentasjon

- Foreleser
- Kursets innhold
- Tidsplan

Innsyn etter regelverket



2. Innsyn etter offentlighetsloven

- Offentlighetsloven *vedtatt* 19. mai 2006.
- *Forskrift* til offentlighetsloven (offentlegforskrifta) FOR-2008-10-17-1119.
- Den nye offentlighetsloven *trådt i kraft* fra 1. januar 2009!

Fra samme tidspunkt opphørte "den gamle offentlighetsloven"

- *Enkelte lovendringer – men uten stor praktisk betydning.*

Bakgrunn og formål

- Bakgrunn for at vi fikk ny offentlighetslov
- Hovedformålet med den nye loven var å styrke innsynsretten
 - loven skulle gjelde for flere virksomheter enn gjeldende lov
 - innsynsretten vil gjelde for flere typer informasjon enn gjeldende lov (sammenstillinger)
 - offentlig elektronisk postjournal o.a. informasjonsteknologiske verktøy
 - adgangen til å gjøre unntak fra innsyn ble mindre
 - saksbehandlingsreglene styrket
 - loven skulle gjøre det enklere å viderebruke det offentliges informasjon

Formål og hensyn



Begrunnelsen (jfr. 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

Lovens virkeområde

- **Lovens virkeområde (Offvl. § 2) :**
 - ✓ *staten, fylkeskommunane og kommunane,*
 - ✓ *andre rettssubjekt i saker der dei gjer enkeltvedtak eller utferdar forskrift,*
 - ✓ *sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet, og*
 - ✓ *sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet i rettssubjektet.*

”Eierskaps-alternativet”, § 2, bokstav c)

- Offentlighetsloven får anvendelse på selvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune på grunn av *eierskap* i rettssubjektet vil gi mer enn halvparten av stemmene i det øverst organet i rettssubjektet.
- Krav om *kvalifisert* eierskap.
- Ved fastsettelsen av eierandelen, vil stat, fylkeskommune og kommune bli vurdert samlet.

”Stemmeretts-alternativet”, § 2, bokstav d)

- Offentlighetsloven får anvendelse på sjølvstendige 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.
- Krav om *flertall* av stemmene.
- Stat, fylkeskommune og kommune vil bli vurdert samlet.

Ulike selvstendige rettssubjekt

- ✓ AS
- ✓ Ansvarlige selskap
- ✓ Stiftelser
- ✓ Andre selskapsformer som blir regnet som selvstendige rettssubjekter

En generell unntaksregel

- Offentlighetslovens anvendelse på selvstendige rettssubjekt gjelder ikkje rettssubjekter som *hovedsakelig* driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private (offvl. § 2, første ledd, *annet punktum*).

Eks. renovasjonsselskaper



3. Hovedregelen om innsyn

Hovedreglene om innsyn er ikke endret i den nye loven

- utgangspunktet er innsynsrett - unntak må ha hjemmel i lov, jfr. offentleglova § 3
- innsynsretten gjelder for alle, jfr. offentleglova § 3
- innsynsretten gjelder saksdokument, journal og lignende register, jfr. offentleglova § 3

Hovedregel

”Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov.” (Offvl. § 3)

Viktig begrensning: reglene om taushetsplikt!

Dokumentbegrepet



- Offentlighetslova regulerer innsynsrett i *saksdokumenter*.
 - begrepene dokument og saksdokument
- Begrepet dokument er definert i offentleglova § 4
 - den innholdsmessige avgrensningen, jfr. loven § 4 første ledd og annet ledd, er uendret

Dokumentbegrepet

- ✓ Informasjon på papir (brev, notater, protokoller, utredninger, bøker, kart, skisser, fotografier og lignende)
- ✓ Datalagret materiale
- ✓ Mikrofilm
- ✓ Lydbånd
- ✓ Andre audiovisuelle hjelpemidler



Journaler og lignende register, postlister og møtekart er offentlige.

Hovedregelen om innsyn



- **Hovedreglene om innsyn;**
 - utgangspunktet er innsynsrett - unntak må ha *hjemmel i lov*, jfr. offentleglova § 3
 - innsynsretten gjelder for alle, jfr. offentleglova § 3
 - innsynsretten gjelder saksdokument, journal og lignende register, jfr. offentleglova § 3
- **Innsyn kan kreves skriftlig eller muntlig, jfr. § 28, første ledd**

Hva kan det kreves innsyn i?

Lovens hovedregel i § 3:

***Alle* har rett på innsyn!**



Innsynsretten gjelder for:

- ✓ saksdokumenter som er *kommet inn til* eller *lagt frem for* forvaltningsorganet, og
- ✓ saksdokumenter som forvaltningsorganet selv har *opprettet*.

Utsatt innsyn - § 5

- Kan beslutte utsatt innsyn hvis dokumentet ellers vil gi et *misvisende* bilde av saken, se § 5, første ledd.
- Kan utsette innsyn i et dokument inntil det har kommet frem til den det angår – praktisk, se § 5, tredje ledd!

Utgangspunktet er at det er gratis å bruke innsynsretten, jfr. offentleglova § 8

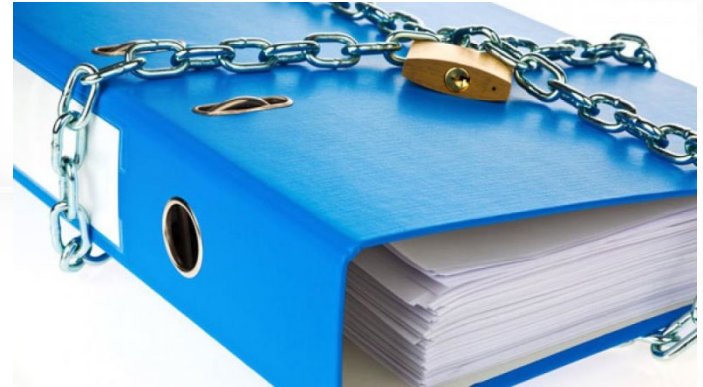
- offentlegforskrifta § 4 gir adgang til å ta betalt i noen nærmere spesifiserte tilfelle

Plikt til å lage sammenstillinger - § 9

- Etter offentlighetsloven 1970 var det ikke plikt til å lage ny informasjon dersom det er nødvendig for å etterkomme innsynskravet
- § 9 i offentleglova 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

4. Unntak fra innsyn

- To typer unntak
taushetsplikt, jfr. offentleglova § 13
 - forbudt å gi innsyn
 - straffesanksjonert
- Kan-regler, jfr. offentleglova § § 14-26
 - organet har adgang til å gjøre unntak – kan velge mellom å bruke unntaksadgangen eller å gi helt eller delvis innsyn (utøve meroffentlighet)



Unntaket for taushetsplikt

Opplysninger undergitt taushetsplikt, skal unntas offentlighet, jfr. § 13, første ledd.

Taushetsplikten kan følge av:

- Lov eller forskrift
- Instruks
- Hemmelighold kan være avtalt

Taushetsplikt faller bort gjennom *samtykke* fra den som har krav på Taushet, se § 13, annet ledd!

”Personlige forhold”???



Meroffentlighet

Plikt til å vurdere meroffentlighet, jfr. offvl. § 11.

Gjelder for dokumenter som forvaltningen
kan unnta offentlighet!

Meroffentlighet

- I tilfelle hvor det kan gjøres unntak **skal** forvaltningen vurdere meroffentlighet, jfr. offentleglova § 11
 - ikke noen endringer her, men det er tydeligere beskrevet i lovteksten hvilke vurderinger forvaltningen skal gjøre
 - skal vurdere om det er et reelt og saklig behov for 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
 - plikt til å vurdere – ikke plikt til å gi innsyn
 - fremgangsmåte

Unntaket for interne dokumenter

Interne dokumenter *kan* unntas, offvl., jfr. § 14 og § 15.

Interne dokumenter:

- ✓ Materiale som forvaltningsorganet *selv utarbeider* som grunnlag for sine avgjørelser (notater, utredninger, og utkast m.v), se § 14.
- ✓ Dokumenter *utenfra* som er bestemt for *den interne saksforberedelse* (underordnet organ, særlige rådgivere eller sakkyndige), se § 15.

Unntak fra innsyn - organinterne dokumenter

§ 14

- Etter offentleglova § 14 annet ledd og offentlegforskrifta § 8 gjelder ikke unntaksadgangen for følgende organinterne dokumenter:
 - 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)

Dokument innhentet utenfra til bruk for den interne saksforberedelsen § 15

- Dokument eller del av dokument som utarbeides av noen utenfor et organ til bruk for organets saksforberedelse
- Unntak etter § 15 første ledd er betinget av dokument enten er utarbeidet av et underordnet organ til bruk for et overordnet organs interne saksforberedelse eller at det er utarbeidet av et departement til bruk for et annet departements interne saksforberedelse
 - § 15 første ledd kan ikke brukes ved andre konstellasjoner

Dokument innhentet utenfra til bruk for den interne saksforberedelsen § 15

- **§ 15 annet ledd kan brukes for dokument eller del av dokument som kommer fra andre utenforstående enn de som er dekket av § 15 første ledd**
 - unntaksadgangen er imidlertid betinget av at dokumentet eller delen av dokumentet har et særskilt innhold
 - råd om og vurderinger av hvordan mottakerorganet bør stille seg i en sak

§ 16 – «unntak fra unntak»

Unntakene i §§ 14 og 15 gjelder ikke:

- Saksfremlegg med vedlegg
- Saksliste til folkevalgte organ
- Dokument fra/til kontrollutvalg mv.
- Dokument fra kommunal- eller fylkeskommunal virksomhet som opptrer som ekstern part

Unntak fra innsyn – hensynet 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**
 - som i dag et krav om at unntak må være påkrevd av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av organets økonomi-, lønns-, eller personalforvaltning

Økonomi-kriteriet

- Verner om de privatøkonomiske interessene til organet i forhandlingssituasjoner
- Gjelder både ved kjøp og salg og ved avtaleinngåelse mer generelt

Unntak fra innsyn – offentlige anskaffelsesprosesser

- **Unntaksadgangen i 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

Unntak fra innsyn - ansettelsessaker

§ 25

- Utgangspunktet er at alle dokumenter i sak om ansettelse og forfremmelse *kan* unntas (§ 25 første ledd)
 - arbeidsavtale og vedtak om ansettelse
- Søkerlisten, det vil si liste over søkerens navn, alder, stilling eller yrkestittel og bosteds- eller arbeidskommune, er i utgangspunktet offentlig (§ 25 annet ledd)
- Søkerlisten skal settes opp snarest mulig etter søknadsfristens utløp

Unntak fra innsyn – ansettelsessaker, lønnsoppgaver mv. § 25

- Endret ved lov **LOV 2011-12-16 nr 62**
- Søkeren kan be om å ikke bli satt opp på søkerlisten, men forvaltningen har ingen plikt til å ta en slik anmodning til følge
- Momenter i vurderingen av om en slik anmodning skal tas til følge
 - søkers begrunnelse – hva slags stilling skal besettes
- 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
- Tas ikke en anmodning til følge skal søkeren varsles om dette

Unntak fra innsyn – andre unntak

- Visse dokumenter som gjelder Det Kongelige Hoff (§ 17)
- Rettssaksdokumenter (§ 18)
- Dokument som blir utvekslet med Sametinget m.m. (§ 19)
- Unntak av hensyn til nasjonale forsvars- og tryggingssinteresser (§ 21)
- Unntak i visse budsjettssaker (§ 22)

Unntak fra innsyn – andre unntak

- Unntak for opplysninger om forhandlinger om rammeavtaler (§ 23 annet ledd)
- Unntak for dokument som gjelder utøvelse av eierskap i selskap (§ 23 fjerde ledd)
- Unntak for kontroll- og regulerings tiltak m.m. (§ 24)
- Unntak for eksamenssvar og karakterer m.m. (§ 26)
- Unntak i offentlegforskrifta (§ 9)

Hvordan skal dokumentene gjøres kjent? § 30

- Utgangspunkt: Forvaltningsorganet *bestemmer selv* hvordan dokumentet skal gjøres kjent.
- Rett til kopi (papirkopi og elektronisk, alle eksisterende formater og språkversjoner)

6. Saksbehandling og klage

- innsynsbegjæringen, § 28
- avgjørelse av innsynskravet § 29
- avslag § 31
- klage § 32

2. Innsyn etter forvaltningsloven

- ✓ Lov av 10. februar 1967
- ✓ Inneholder de viktigste reglene for forvaltningens saksbehandling
- ✓ Et klart skille i loven går imellom *enkeltvedtak* og *forskrift*
- ✓ KS tidligere foreslått revisjon av forvaltningsloven
- ✓ Forvaltningslovutvalget nedsatt i 2015

Utvalget skal avgi sin utredning til Justis- og beredskapsdepartementet innen 1. november 2018.

Lovens virkeområde

- **Virkeområde (fvl. § 2) :**

Loven gjelder den virksomhet som *drives* av *forvaltningsorganer* når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov.

Som forvaltningsorgan reknes i denne lov et hvert organ for stat eller kommune. Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift.



Forvaltningslovens struktur

Kap. I – III gjelder generelt for all forvaltningsvirksomhet.

Kap. IV - VI får bare anvendelse på *enkeltvedtak*.

Kap. VII får bare anvendelse på *forskrifter*.

Se fvl. § 3, første ledd!!!

”Vedtak” - fvl. § 2, første ledd, a).

”a) vedtak, en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkelpersoner eller andre private rettssubjekter);”

”Enkeltvedtak” - fvl. § 2, første ledd, b).

”b) enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer;”

”Forskrift” - fvl. § 2, første ledd, c).

”c) forskrift, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer;”

Innsyn – allment

Utgangspunktet er at en part har ”rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter” med mindre noe annet fremgår av fvl. § 18 eller § 19, jfr. fvl. § 18, første ledd.

- Med *partsoffentlighet* mener man partenes rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter.
- Offentlighetsloven regulerer den alminnelige adgangen til å se dokumentene i en sak.

Part, fvl. § 2, første ledd, bokstav e)

- Part: «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder»
 - «person»: både fysisk og juridisk person!
 - «avgjørelse»
 - «retter seg mot»
 - «saken ellers direkte gjelder»

Nærmere om innsyn - § 18

Tidspunktet for innsyn

- Rett til innsyn *før* det er truffet vedtak
- Retten til innsyn gjelder også *etter* at det er truffet vedtak i saken

Barns rett til innsyn

- Mindreårig som er part i saken og blir representert av verge
- Mindreårig under 15 år skal ikke gjøres kjent med opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt

«Meroffentlighet», jfr. § 18

- Når det er adgang til å gjøre unntak fra innsyn, skal forvaltningsorganet likevel *vurdere* å gi helt eller delvis innsyn.

Innsyn bør gis dersom hensynet til parten veier tyngre enn behovet for unntak.

Unntak fra innsyn

- § 18 a. *(dokument utarbeidet for egen saksforberedelse).*
- § 18 b. *(dokumenter innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen).*
- 18 c. *(innsyn i faktiske opplysninger mv.*
- 18 d. *(innsyn i interne dokumenter hos kommunene og fylkeskommunene).*
- 19. *(innskrenket adgang til visse slags opplysninger).*

Hvordan gjøre dokumentet kjent, § 20

- Forvaltningsorganet bestemmer *hvordan - papirkopi eller elektronisk kopi av dokumentet*, se offl. § 30.
- På *anmodning* skal en part gis papirkopi eller elektronisk kopi av dokument.
- Advokat som opptrer som fullmektig for en part, skal få utlånt dokumentene når ikke særlige grunner taler mot det. Ved utlån bør det settes tidsfrist.

Klage over avslag - § 21

- Avslag på krav om innsyn skal være skriftlig.
- Blir krav om å få gjøre seg kjent med et bestemt dokument eller opplysning avslått, skal parten gjøres oppmerksom på den bestemmelse som ligger til grunn for avslaget og hvilket ledd og hvilken bokstav i bestemmelsen som er brukt.
- Avslaget skal opplyse om retten til å klage etter annet ledd og klagefristen [etter § 29](#).
- Den som har satt fram kravet, kan påklage avslaget i samsvar med reglene i [kap. VI](#). Fylkesmannen er klageinstans når avslaget er truffet av kommunalt eller fylkeskommunalt³ organ

3. Innsyn etter GDPR



- Lovens virkeområde
 - Lovens formål, F. artikkel 1
 - Lovens saklige virkeområde, F. artikkel 2
 - Lovens geografiske virkeområde, F. artikkel 3

Regelverket om innsyn

- Personopplysningsloven § 6

Innsyn etter personopplysningsloven begrenser ikke innsynsrett etter offentlighetsloven, forvaltningsloven eller annen lovbestemt rett til innsyn i personopplysninger

Den behandlingsansvarlige har plikt til å *veilede* den som ber om innsyn etter personopplysningsloven om annen lovbestemt innsynsrett

Forholdet til offentlighetsloven

- F. artikkel 86 – åpner for at innsyn kan gis etter offentlighetsloven
- Forholdet mellom offentlighetsloven og personopplysningsloven vil bli nærmere vurdert i forbindelse med evalueringen av offentlighetsloven

Sentrale begreper

- Forordningens artikkel artikkel 4
 - Personopplysninger (1)
 - Behandling (2)
 - Behandlingsansvarlig (7)
 - Databehandler (8)
 - Samtykke (11)

Innsyn, artikkel 15

Den registrerte har rett til:

- å få opplysninger om personopplysninger *behandles*, og i så fall
- **Innsyn** i personopplysningene
- Retting og sletting, art. 16 og 17

Innsyn, artikkel 15, a) – h)

- Rett til følgende informasjon:

- Hva er formålet?
- Hvilke opplysninger om deg har virksomheten lagret?
- Vil virksomheten utlevere opplysningene, og hvem er i så fall mottakerene?
- Hvor lenge lagrer virksomheten opplysningene?
- I hvilken grad har du rett til retting, sletting, avgrensning eller til å protestere mot behandlingen?
- Hvor har virksomheten hentet opplysningene fra?
- Tar virksomheten automatiserte individuelle avgjørelser? Og i så fall, hvilken logikk ligger bak, og hvilke følger kan det ha for deg?

Rett til kopi, artikkel 15 nr. 3.

- Den behandlingsansvarlige skal gjøre tilgjengelig en kopi
- Kreves flere kopier, kan det kreves et «rimelig gebyr»
- Kan gis i vanlig elektronisk form

Tilsyn og klage



Datatilsynet

- Klage
- Tilsyn
- Ombud

