

Rettleiar for innhaldsleverandørane til elnnsyn om

- publisering av journalar og dokument på elnnsyn
- teieplikt og materiale som ikkje skal gå fram av offentleg journal på Internett

Innhold

INNLEIING – KVA ER EINNSYN?.....	4
DEL 1: PUBLISERING AV JOURNAL OG DOKUMENT PÅ EINNSYN	5
1. Publisering av journal på einnsyn	5
1.1. Elektroniske journalar og andre journalar	5
1.2. Kva opplysningar skal einnsyn innehalde?	5
1.2.1. Obligatoriske opplysningar	5
1.2.2. Dokumentomtale i journalen.....	6
1.2.3. Innføring av heimel for unntak frå innsyn («negativ» forhandsklassifisering)	6
1.3. Nøytralisering og skjerming.....	7
1.3.1. Kva er nøytralisering og skjerming?.....	7
1.3.2. Korleis skjerming skal bli vist i einnsyn	7
1.3.3. Rutinar for skjerming av teiepliktige opplysningar	8
1.3.4. Påbud om skjerming etter offentlegforskrifta	8
2. Publisering av dokument på einnsyn	9
2.1. Retten til å gjera dokument tilgjengeleg for ålmenta på Internett	9
2.2. Plikta til å opplyse kva kriterium som ligg til grunn for utvalet av dokument som blir publisert	9
2.3. Opplysningar som ikkje skal gjerast tilgjengeleg på Internett.....	9
2.4. Vurderinga av om eit dokument skal publisrast på Internett («positiv» forhandsklassifisering).....	9
3. Kort om plikta til å journalføre og arkivere	10
DEL 2: RETNINGSLINJER OM TEIEPLIKT OG MATERIALE SOM IKKJE SKAL GÅ FRAM AV OFFENTLEG JOURNAL PÅ INTERNETT	12
1. Journalføring og innsyn i journalen	12
1.1. Generelt om journalføring og rett til innsyn i journalen.....	12
1.2. Tilgjengeleggjering av journalar på Internett	13
1.3. Kva einnsyn skal innehalde	13
1.4. Opplysningar som ikkje skal gjerast tilgjengelege på Internett	14
2. Lovføresegner om teieplikt	16
2.1. Innleiing	16
2.2. Generelt om teieplikta etter forvaltningslova § 13	17
2.3. Teieplikt for opplysningar om personlege tilhøve etter forvaltningslova § 13	18
2.3.1. Generelt om teieplikt for personlege høve.....	18
2.3.2. Nærare avgrensingar av teieplikta	18
2.3.3. Spørsmål om teieplikt for opplysningar om løn og andre økonomiske tilhøve	19
2.3.4. Når er opplysningar om haldningar, synspunkt osv. omfatta av teieplikt?	20
3.1.1. Teieplikta for opplysningar om lovbrøt og liknande	21
3.1.2. Særleg om offentleg tilsette	22
3.1.3. Tilsette i rettssubjekt der offentlege organ har ein dominerande posisjon.....	22
3.2. Teieplikt for næringsopplysningar etter forvaltningslova § 13.....	23
3.2.1. Generelt om teieplikt for næringsopplysningar	23
3.2.2. Nærare avgrensingar av teieplikta	23
3.2.3. Tilhøve som normalt fell utanfor teieplikta.....	25

3.3.	Generelle lovfesta avgrensingar av teieplikta	25
3.3.1.	Innleiing	25
3.3.2.	Avgrensing av teieplikta på grunnlag av samtykke	25
3.3.3.	Avgrensing av teieplikta når opplysningane er gjevne i statistisk form eller er anonymiserte ..	26
3.3.4.	Avgrensing av teieplikta når inga verneverdig interesse tilseier at opplysningane skal vere hemmelege.....	26
3.3.5.	Andre avgrensingar av teieplikta etter forvaltningslova.....	26
3.4.	Skjerming av opplysningar som er omfatta av teieplikt	26

Innleiing – kva er einnsyn?

einnsyn er ei offentleg fellesløyising for innsyn og openheit.

einnsyn er ei allment tilgjengeleg publiseringsteneste for postjournalar og for møter og utval i fylkeskommunale og kommunale organ. Offentlege verksemdar publiserer postjournalar og møte- og utvaldata på einnsyn, der innbyggaren får tilgang til å søke og bestille innsyn i dokumenter. Dei offentlege verksemdene kan legge ved lenke til fulltekstpubliserte dokument i journalposten eller møtet dokumentet høyrer til.

Formålet med einnsyn er å gjere offentleg forvaltning open og lettare tilgjengeleg. Kundar av einnsyn er statlege, fylkeskommunale og kommunale verksemdar.

Med einnsyn er offentlege elektroniske journalar til ei kvar tid tilgjengeleg for alle med tilgang til einnsyn. Sjølv om einnsyn er tilgjengeleg opphevar det likevel ikkje moglegheita til å krevje journalinnsyn på anna måte. Også organ som er med i einnsyn må derfor vere førebudd på å leggje fram offentleg kopi eller utskrift av sine journalar dersom dei får spørsmål om dette.

Det er det enkelte organ som publiserer journalen sin som er ansvarleg for at denne er korrekt ført. Det blir her vist til bruksvilkåra for einnsyn som er tilgjengeleg på Samarbeidsportalen.

Det vert også vist til kokebok for einnsyn som er tilgjengeleg på Samarbeidsportalen:

<https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/digitale-felleslosninger/einnsyn/kokebok-einnsyn>

Denne rettleiaren er delt i to deler. Del 1 omhandlar korleis journal og dokument skal publiserast på einnsyn og Del 2 om skrankar for publisering grunna teieplikt.

Del 1: Publisering av journal og dokument på elnnsyn

1. Publisering av journal på elnnsyn

1.1. Elektroniske journalar og andre journalar

Offentlege organ skal ha ein eller fleire journalar for registrering av dokument i dei sakene organet opprettar, jf. arkivforskrifta § 9. Føresegna er teknologinøytral og stiller ikkje krav til at journalføringa til dømes skal skje elektronisk.

I offentlegforskrifta § 6 er det fastsett at ein del organ som fører elektronisk journal skal gjera den tilgjengeleg for ålmenta på Internett.¹ Dei som har plikt til å gjera dei elektroniske journalane sine tilgjengeleg på Internett etter § 6 er alle departementa, Statsministerens kontor, alle statlege direktorat og statlege tilsyn som har heile landet som verkeområde og fylkesmennene. Organ som fell utanfor § 6, til dømes kommunar og fylkeskommunar, har ikkje plikt til å gjera sine elektroniske journalar tilgjengeleg for ålmenta på Internett, men dei har høve til å gjere dette dersom dei ønskjer det.

Det er inga plikt til at organet sin journal eller journalar skal vere elektronisk. Det er heller inga plikt til å ha berre ein journal. Eit organ som fører elektronisk journal treng difor ikkje registrere alle sine journalførte dokument elektronisk, men kan ha ein eller fleire papirbaserte journalar ved sida av. Dette gjeld for spesielle typar saker som organet av ulike årsaker ikkje har funne det hensiktsmessig å føre i elektronisk journal, til dømes så kalla personalsaker.

Det er i utgangspunktet den same innsynsretten i papirbaserte som elektroniske journalar. Eit offentlig organ må difor vere budd på å leggje fram kopi av papirbaserte journalar på ordinær måte dersom nokon krev å få innsyn etter hovudregelen i offentleglova § 3. Dette gjeld sjølv om ein papirbasert journal omfattar typar av dokument der organet har plikt til eller høve til å skjerme journalopplysningar.

1.2. Kva opplysningar skal elnnsyn innehalde?

1.2.1. Obligatoriske opplysningar

Utgangspunktet er at elnnsyn skal innehalde alle journalopplysningar som nemnt i arkivforskrifta § 10.

Nokre journalopplysningar vil likevel ikkje vera kjende på registreringspunktet og kan difor av naturlege årsaker ikkje vere med over i elnnsyn. Det gjeld høvesvis ekspedisjons- eller avskrivingsdato og avskrivingsmåte.

Arkivkode er heller ikkje alltid kjent på registreringstidspunktet, men når det etter kvart blir lagt teknisk til rette for det, er det meninga at denne skal vera med over i elnnsyn dersom den på overføringstidspunktet er blitt registrert i journalen.

elnnsyn skal i utgangspunktet ikkje innehalde andre opplysningar enn opplysningar nemnt i arkivforskrifta § 10.

¹ Offentlegforskrifta § 6 er pr. dags dato ikkje sett i verk.

Her er det likevel eit unnatak: einnsyn skal opplyse om kontaktpunkt for den enkelte sak hjå det aktuelle organet, jf. offentlegforskrifta § 6 andre ledd andre punktum. Dette vil normalt vera eit telefonnummer eller ei e-postadresse. Det er eit krav at hjå kontaktpunktet skal ein anten få den informasjonen ein ønskjer, eller bli vist vidare til nokon som kan gje slik informasjon, jf. kgl.res. 17. oktober 2008.

Til saman vil dette seie at journalen slik den ser ut på einnsyn, vil innehalde følgjande opplysningar:

- JOURNALFØRINGSDATO
- DATO FOR DOKUMENTET
- SAKS- OG DOKUMENTNUMMER
- SENDER OG/ELLER MOTTAKAR
- OPPLYSNING OM SAK, INNHALD ELLER EMNE
- KONTAKTPUNKT
- ARKIVKODE – eventuelt, jf. ovanfor

I tillegg til dette må det sjølvstgå fram av einnsyn kva organ det journalførte dokumentet knytter seg til, dessutan må det opplysast om noko i journalen er skjerma, og om det underliggjande dokumentet er klassifisert på førehand som unnateke offentlegheita.

1.2.2. Dokumentomtalen i journalen

Utgangspunktet er at innføringa i journalen skal skje på ein måte som gjer det mogleg å identifisere dokumentet.

Dette krev at dokumentomtalen bør vera så opplysende og spesifikk at det gjev grunnlag for å skilje det aktuelle dokumentet frå andre dokument med tilgrensande innhald. Tilsvarende må gjelde ved utforming av saksomtalen.

Det bør mellom anna leggjast vekt på at teksten inneheld ord som kan vera naturleg å tenkje på som identifiserande søkeord når dokumentet og/eller saka seinare skal finnast att.

Ofte vil det vera naturleg å utforme dokumentomtalen identisk med overskrifta i dokumentet, men dersom denne ikkje er tilstrekkeleg presis, bør dette ikkje vera styrande.

Teksten i journalen skal uansett skrivast i same målform som målforma i dokumentet, slik at eit dokument på nynorsk vert registrert med journaltekst på nynorsk og eit dokument på bokmål med journaltekst på bokmål. Det er i strid med likestillings- og likeverdsprinsippet i lov om målbruk i offentleg teneste å påby einsarta målform i journalen.

Journalen bør ikkje innehalde forkortingar som ikkje er ålment kjent. Spesielt bør slike forkortingar unngåast i avsender- og mottakarfeltet.

1.2.3. Innføring av heimel for unntak frå innsyn («negativ» forhandsklassifisering)

Omgrepet vil seie at det i journalen og/eller i sjølv dokumentet vert vist til ein unntaksregel i offentleglova. Formålet er å opplyse at dokumentet heilt eller delvis er unnateke, dersom nokon ønskjer å be om innsyn i det. Forhandsklassifisering opphever dermed ikkje den plikta organet har etter offentleglova til å vurdere eit konkret innsynskrav.

Forhandsklassifisering bør avgrensast til dei tilfelle der

- det er klart at dokumentet inneheld teiepliktige opplysningar, eller
- der heile dokumentet, eventuelt deler av det, fell inn under ein annan unntaksregel i offentleglova, og det er klart at det ikkje er aktuelt å utøve meiroffentlegheit.

I elnnsyn er det altså feltet *Unntaksgrunnlag dokument* som skal brukast til å opplyse om eventuell forhandsklassifisering. Feltet er gitt denne nemninga for å klargjere at ved å vise til heimelen gjeld det det underliggjande dokumentet.

Heimelsgrunnlag i offentlig journal skal berre brukast til å forhandsklassifisere det underliggjande dokumentet. Heimelsgrunnlag skal ikkje opplysast om dersom det skjer at det er noko i sjølve journalen som vert skjerma.

1.3. Nøytralisering og skjerming

1.3.1. Kva er nøytralisering og skjerming?

Sjølv om utgangspunktet er at dokumentet skal kunne identifiserast, må den offentlege journalen hindra at teiepliktige opplysningar, eller andre opplysningar organet har eit reelt og sakleg behov for å unnta offentlegheit vert røpa. Dette kan skje gjennom nøytralisering eller gjennom skjerming, eventuelt ved ein kombinasjon av desse to metodane.

Nøytralisering vil seie at journalen ikkje vert utforma så detaljert og spesifikt at ein risikerer å røpe opplysningar som det er plikt eller høve til å verne. Teksten vert altså utforma på ein meir nøytral måte enn det som ville vore naturleg med tanke på lettast mogleg identifikasjon av dokumentet, jf. arkivforskrifta § 10, 2. ledd.

Skjerming derimot vil seia at ein utformar journalen akkurat så detaljert og spesifikt som det er behov for, men at deler av journalteksten vert koda på ein slik måte at den ikkje kjem på offentlig journal, jf. arkivforskrifta § 10, 2. ledd.

Ved nøytralisering vil altså den interne journalen og den offentlege journalen vera identiske. Det betyr at nøytralisering har den ulempa at det også reduserer journalens informasjonsverdi for organet sjølv.

Ved skjerming derimot vil den offentlege journalen innehalde mindre informasjon enn den interne journalen, og journalen beheld dermed fullt ut sin interne informasjonsverdi.

Slik sett vil derfor skjerming som regel vere betre enn nøytralisering.

1.3.2. Korleis skjerming skal bli vist i elnnsyn

I motsetning til nøytralisering vil skjerming seia at det blir unnateke ein eller fleire obligatoriske journalopplysningar frå offentlegheit, heilt eler delvis.

I praksis kan skjerming omfatte:

- både dokumentomtalen og avsendar/mottakar, eller
- berre den eine av desse opplysningane, eller
- berre deler av dokumentomtalen

I siste tilfelle kan skjerming kombinerast med nøytralisering. Det vil seie at dokumentomtalen vert delt i to, ein nøytral tekst rekna for journal, og ein utfyllande tekst som vert skjerma slik at den berre blir tilgjengeleg i det interne journalsystemet. Tilsvarende kan vera aktuelt for saksomtalen.

Det er to hovudgrupper av journalinnføringar i elnnsyn der skjerming er påbode:

- Dersom det er naudsynt for å unngå å røpe teiepliktige opplysningar eller opplysningar som kan unntakas frå innsyn
- Dersom det er påbode etter offentlegforskrifta

I tillegg er det etter arkivforskrifta § 10 høve til skjerming av opplysningar som "allmenta elles ikkje kan krevje". Det vil først og fremst seie opplysningar som kan unntakas frå offentlegheit etter §§ 14–26 i offentleglova.

1.3.3. Rutinar for skjerming av teiepliktige opplysningar

Teiepliktige opplysningar må ikkje kome fram av noko offentleg journal. Det er relativt enkelt å etterleve teieplikta dersom kvar journalføring vert vurdert isolert for seg, men det er naudsynt at det også vert gjort ei meir heilskapleg vurdering. Dette er særleg viktig for elnnsyn, der fleire organ sine journalar blir lett tilgjengeleg frå same stad via Internett.

Ulik skjermingspraksis kan føre til at teiepliktige opplysningar likevel blir kjent. Dette vil til dømes kunne skje dersom eit organ som handsamar saka, skjermar namnet på personen, medan eit anna organ nøytraliserer eller skjermar saks- og dokumentomtalen. For å unngå dette må alle organ følgje same praksis. Det sikrast er då at alle skjermar namn på person eller anna identifikasjon (til dømes firma, stad eller liknande).

På denne bakgrunn vert følgjande rutinar tilrådd:

(1) Når det er naudsynt å skjermje journalopplysningar for å hindre innsyn i teiepliktige opplysningar, skal alltid namn eller anna som identifiserer den som dei teiepliktige opplysningane gjeld som skal skjermast. Skjerming må gjennomførast i alle felt; avsendar- og mottakarfeltet og i saks- og dokumentomtalen.

(2) Dersom andre opplysningar kan røpe det teiepliktige forholdet, må også desse opplysningane skjermast i alle dei aktuelle felta. I den samanheng må det også takast omsyn til at systemet kan kople mellom opplysningar på saks- og dokumentnivå og til journalopplysningar om tidlegare dokument i den same saka, både i avsendar- og mottakarfeltet og i feltet for både saks- og dokumentomtale.

(3) Dersom saksomtalen, eventuelt ein anna journalopplysning om tidlegare dokument i saka, vil røpe kven det gjeld når det blir omtalt eit teiepliktig forhold i journalopplysningar om eit nytt dokument, skal ein velje mellom to følgjande framgangsmåtar:

(3a) Anten skal det nye dokumentet registrerast med nytt saksnummer, med kryssreferanse til saksnummeret for dei tidlegare dokumenta i saka.

(3b) Eller ein skal i naudsynt grad gå tilbake til tidlegare dokument i saka og skjermje journalopplysningar om desse, for deretter å sende retta versjon av offentleg journal til elnnsyn-tenesta, med beskjed om at den nye versjonen skal erstatte tidlegare versjon.

1.3.4. Påbud om skjerming etter offentlegforskrifta

Dessutan inneheld offentlegforskrifta meir spesifikke reglar om opplysningar som skal skjermast i elnnsyn:

Offentlegforskrifta påbyr skjerming av

- fødselsnummer, personnummer og nummer med tilsvarende funksjon, jf. § 7 andre ledd bokstav d

- opplysningar om rasemessig eller etnisk bakgrunn, eller filosofisk eller religiøs oppfatning, jf. § 7 andre ledd bokstav c, jf. personvernforordninga art. 9
- opplysningar om at ein person har vært mistenkt, siktet eller dømt for en straffbar handling, jf. § 7 andre ledd bokstav c, jf. personvernforordninga art. 10
- opplysningar om helseforhold, jf. § 7 andre ledd bokstav c, jf. personvernforordninga art. 9
- opplysningar om seksuelle forhold, jf. § 7 andre ledd bokstav c, jf. personvernforordninga art. 9
- opplysningar om medlemskap i fagforening, jf. § 7 andre ledd bokstav c, jf. personvernforordninga art. 9
- opplysningar om lønn og godtgjering til fysiske personar, med unntak for opplysningar om lønn og godtgjering til personer i leiande stillingar i det offentlege og i leiande stillingar eller i styret i sjølvstendige rettssubjekt, jf. § 7 andre ledd bokstav e
- opplysningar som en tredjepart har immaterielle rettar til, med unntak for slikt materiale som er nemnt i § 5 første ledd andre punktum i same forskrift og for materiale der rettshavaren samtykkjer til at materiale blir gjort tilgjengeleg, jf. § 7 andre ledd bokstav f
- opplysningar som det kan gjerast unntak for etter § 9 i same forskrift, dvs. det som er omtalt under pkt. 4 ovanfor, jf. § 7 andre ledd bokstav b

2. Publisering av dokument på elnnsyn

2.1. Retten til å gjera dokument tilgjengeleg for ålmenta på Internett

Organ som er omfatta av offentleglova kan gjera dokument tilgjengeleg for ålmenta på Internett, jf. offentlegforskrifta § 7 første ledd. Dokument kan publiserast ved å inkludere lenke til det aktuelle dokumentet i journalposten som skal overførast til elnnsyn.

2.2. Plikta til å opplyse kva kriterium som ligg til grunn for utvalet av dokument som blir publisert

Organ som gjer dokument tilgjengeleg for ålmenta på Internett, skal opplyse kva kriterium som ligg til grunn for utvalet av dokument, jf. offentlegforskrifta § 7 tredje ledd. Dersom dokument blir publisert på elnnsyn, må organet som publiserer gå inn i administrasjonsgrensesnittet for elnnsyn og leggje inn lenke til nettstaden der kriteria er gjort tilgjengelege.

2.3. Opplysningar som ikkje skal gjerast tilgjengeleg på Internett

Dokument som er publisert på Internett skal ikkje innehalde opplysningar som er omfatta av teieplikt, eller opplysningar som det elles er forbode å leggje ut på Internett etter offentlegforskrifta § 7 andre ledd eller andre rettslege grunnlag. Slike opplysningar må eventuelt sladdast før dokumentet blir publisert.

2.4. Vurderinga av om eit dokument skal publiserast på Internett («positiv» forhåndsklassifisering)

Det er behov for å vurdere innhaldet i dokument før dei vert publisert på Internett. Dette fordi dokument som er publisert på Internett ikkje skal innehalde opplysningar som er omfatta av teieplikt, eller opplysningar som det elles er forbode å leggje ut på Internett etter offentlegforskrifta § 7 andre ledd eller andre rettslege grunnlag. Det kan også tenkjast at dokument ikkje er aktuelt å publisere på

Internett sjølv om det ikkje er forbode, til dømes kan det gjelde enkelte organinterne dokument, sikkerheitsinformasjon og liknande.

Lovavdelinga i Justis- og beredskapsdepartementet har gitt ein uttale om dette spørsmålet i brev av 28.01.19 til Kommunal- og Moderniseringsdepartementet. Det heiter der mellom anna:

«Ved såkalla «positiv» førehandsklassifisering, der eit organ gjer dokument ålment tilgjengelege på eige initiativ, er det såleis ein føresetnad at innhaldet er forsvarleg vurdert. Offentleglova stiller ikkje noko krav om ein slik aktivitet, og det er i utgangspunktet såleis opp til organet sjølv korleis ein vil praktisere dette. Spørsmålet er ikkje omtala i Rettleiar til offentleglova punkt 5.4, men det går fram der at det generelt ikkje bør skje «negativ» førehandsklassifisering, altså at ein merkar dokument med unntak frå innsyn før det har kome noko innsynskrav i dei. Det kan likevel gjennomførast ei slik førehandsklassifisering når det er klart at det gjeld teieplikt, eller at det kan gjerast unntak frå innsyn og ikkje er aktuelt med meirinnsyn. At ein vel å ikkje publisere eit dokument på nettet, inneber i seg sjølv ikkje at ein gjennomfører ei «negativ» førehandsklassifisering, eller at det er nokon grunn til å gjera det.»

Uttalen er tilgjengeleg her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/generelt---foresporsel-om-innspill-vedrorende-problemstillinger-som-kan-oppsta-i-forbindelse-med-fulltekstpublisering-av-dokumenter/id2627003/>

3. Kort om plikta til å journalføre og arkivere

I journalen skal det registrerast saksdokument som kjem inn til organet eller blir sendt ut frå organet. I tillegg kan ein velje å registrere interne dokument som notat. Eit saksdokument kan vera informasjon som er lagra i alle typar medium: papir, ulike elektroniske media, fotografi, lydopptak, filmopptak og informasjon i register og databasar.

Merk at arkiveringsplikten går lenger enn journalføringsplikten. Sjølv om ein journalfører både det ein har plikt til og meir til, er det ikkje dermed sikkert at ein automatisk har fanga opp alt som ein har plikt til å arkivere.

Men i begge tilfelle er det i utgangspunktet to kriterium som må vurderast:

- om dokumentet er gjenstand for sakshandsaming
- om dokumentet har verdi som dokumentasjon

Dersom eit av kriteria er oppfylt, er det plikt til å arkivere dokumentet.

Dersom begge kriteria er oppfylt, er det også plikt til å journalføre dokumentet.

Sjølv om dokument i saker om innsyn er gjenstand for sakshandsaming, er det ikkje plikt til å journalføre desse (jf. arkivforskrifta § 9 andre ledd). Dersom dokumentet gjeld innsyn, har ein likevel plikt til å journalføre det dersom dokumentet gjeld eller inneheld:

- ein nærare grunngeving
- ein klage
- eit krav om betaling for innsyn

Eit spørsmål om korleis innsyn skal bli gitt i Interne notat og andre organinterne dokumenter skal journalførast så langt organet sjølv finn det tenleg (jf. arkivforskrifta § 9 første ledd tredje punktum).

Dersom dokumentet er organinternt, er det likevel plikt til å journalføre det dersom:

- dokumentet eller ein del av dokumentet inneheld organet si endelege avgjerd i ei sak
- dokumentet gir generelle retningslinjer for sakshandsaming i organet
- dokumentet utgjer foredrag til saker som er avgjort av Kongen i statsråd
- dokumentet utgjer presedenskort og liknande, med mindre kortet gir att organinterne vurderingar (jf. offentleglova § 14 andre ledd bokstav a–d)
- dokumentet går frå administrasjonen til styret i føretak etter helseforetaksloven
- dokumentet går frå administrasjonen til ein kollegial eining ved universitet og høgskular
- dokumentet blir utveksla mellom fakultet ved universitet og høgskular (jf. offentlighetsforskriften § 8)

Del 2: Retningslinjer om teieplikt og materiale som ikkje skal gå fram av offentleg journal på Internett

1. Journalføring og innsyn i journalen

1.1. Generelt om journalføring og rett til innsyn i journalen

Plikta til å føre journal følgjer av arkivforskrifta § 9. Det heiter i første punktum her at offentlege organ skal ha ein eller fleire journalar for registrering av dokument i sakene dei opprettar, og i andre punktum at i journalen skal ein registrere alle inngåande og utgåande dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dokumenta er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon.

Ålmenta har i utgangspunktet rett til innsyn i heile journalen. Organet har etter arkivforskrifta § 9 første ledd tredje punktum ikkje plikt til å journalføre organinterne dokument, men dersom slike dokument fyrst er journalførte, vil òg innføringane om desse dokumenta vere offentlege, med mindre arkivforskrifta § 10 andre ledd eller offentlegforskrifta § 9 gir høve til å gjere heilt eller delvis unntak frå innsyn for nokon av innføringane.

Når det gjeld kva opplysningar om det enkelte dokument som er offentlege, er utgangspunktet at alle opplysningar som eit organ har *plikt* til å journalføre etter arkivforskrifta § 10 første ledd, er offentlege. Opplysningar som organet ikkje har plikt til å journalføre, til dømes opplysningar om kven som er sakshandsamar eller om sakshandsamingsfristar, har det heller inga plikt til å ta med i den utskrifta eller kopien av journalen som ålmenta kan krevje innsyn i.

Arkivforskrifta § 10 første ledd inneheld eit krav om at innføring i journalen i utgangspunktet skal skje på ein måte som gjer det mogleg å identifisere dokumentet. Men dette gjeld berre så langt slik identifiserande journalomtale kan skje utan å røpe opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller medhald av lov, eller som det elles kan gjerast unntak frå offentleg innsyn for. I dette ligg det ei opning for å nytte ein meir nøytral journaltekst enn det som i utgangspunktet ville vore naturleg. Men dette har den ulempa at det reduserer informasjonsverdien i journalen.

Dersom det er nødvendig for å unngå å røpe teiepliktige opplysningar eller andre opplysningar som kan det kan gjerast unntak frå innsyn for, bør ein difor som oftast heller nytte som metode å skjerme journalopplysningar i offentleg journal. Heimelen for dette finst i arkivforskrifta § 10 andre ledd. Ved skjerming vil den offentlege journalen innehalde mindre informasjon enn den interne journalen, og journalen får dermed ikkje redusert sin interne informasjonsverdi.

Forvaltninga har plikt til å syte for at opplysningar som er omfatta av lovbestemt teieplikt, ikkje blir kjende. Når dokument som inneheld slike opplysningar blir registrerte, er det difor ikkje tilstrekkeleg å ta omsyn til den enkelte journalinnføringa. Ein må òg sjå til at det ikkje blir mogleg å finne fram til teiepliktige opplysningar ved kople den aktuelle informasjonen mot tidlegare journalinnføringar eller annan informasjon.

Opplysningar som ikkje er underlagde teieplikt, men som det er høve til å nekte innsyn i etter føresegnene i offentleglova, har forvaltninga ikkje plikt til å halde utanom innsyn. Om slike

opplysningar skal haldast utanfor innsyn i journalen, vil måtte avgjerast etter ei vurdering av om det er eit reelt og sakleg behov for å skjerme eller nøytralisere opplysningane. Når det er et reelt og sakleg behov for å nekte ålmenta innsyn i det registrerte dokumentet, kan det i enkelte tilfelle vere eit tilsvarande behov for å utelate eller nøytralisere opplysningar i journalen.

Når det gjeld dokument som er graderte etter lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven/tryggingslova), er det gjeve særlege reglar i forskrift om handsaming av desse, sjå forskrift 1. juli 2001 nr. 744 om informasjonstryggleik §§ 4-10 til 4-17. Vidare inneheld instruks fastsett ved kgl. res. 17. mars 1972 (beskyttelsesinstruksen) særlege reglar for handsaming av dokument som treng vern av andre grunnar enn dei som er nemnde i tryggingslova med forskrifter.

1.2. Tilgjengeleggjing av journalar på Internett

Arkivforskrifta inneheld ikkje generelle reglar om rett til innsyn i journalar eller korleis innsyn skal gjevast. Innsynsretten følgjer av offentleglova § 3, og i utgangspunktet bestemmer offentleglova § 30 korleis det skal givast innsyn òg når det blir kravd innsyn i journalar. Dette vil seie at den som krev innsyn, har rett til å få papirkopi eller elektronisk kopi av journalen, jf. offentleglova § 30 første ledd andre punktum. Vedkommande har derimot ikkje rett til sjølv å søkje i dei elektroniske journalane til organet.

I offentlegforskrifta § 6 er det likevel, i medhald av offentleglova § 10 andre ledd, fastsett at ein del organ som fører elektronisk journal, skal gjere han tilgjengeleg for ålmenta på Internett og nærare reglar om korleis dette skal gjerast. Dei som har plikt til å gjere dei elektroniske journalane sine tilgjengelege på Internett etter § 6, er alle departementa, Statsministarens kontor, alle statlege direktorat og statlege tilsyn som har heile landet som verkeområde og fylkesmennene, jf. offentlegforskrifta § 6 første ledd første punktum.

Ei nærare avgrensing av kven som er omfatta av ordninga, følgjer av § 6 første ledd andre til fjerde punktum. Etter andre punktum omfattar plikta til å gjere journalen tilgjengeleg på Internett berre den sentrale eininga i eit direktorat eller eit tilsyn som også har regionale einingar. Tredje punktum fastslår at Utanriksdepartementet kan fastsetje at òg utanriksstasjonar som fører eigen elektronisk journal, skal gjere han tilgjengeleg for ålmenta på Internett, medan fjerde punktum fastslår at det overordna departementet i tvilstilfelle avgjer om eit underlagt organ pliktar å gjere journalen tilgjengeleg på Internett.

Offentlegforskrifta § 6 andre ledd slår fast at ein del bestemte organ ikkje i noko tilfelle er omfatta av plikta til å gjere journalane tilgjengelege på Internett. Dette gjeld Regjeringsadvokaten, Riksadvokaten, Etterretningstenesta, Politiets tryggingsteneste (PST), Patentstyret, Nasjonalt tryggingorgan, Norsk pasientskadeerstatning og Pasientskadenemnda. Opprekninga er uttømmende, slik at alle andre statlege organ skal vurderast opp mot vilkåra i første ledd i spørsmålet om dei pliktar å gjere journalen tilgjengeleg på Internett.

1.3. Kva einnsyn skal innehalde

Offentlegforskrifta § 6 tredje ledd gir nærare reglar om innhaldet i elektroniske journalar som blir tilgjengeleggjorte, på Internett. Desse reglane inneber at dei journalane som blir gjorde tilgjengelege på Internett vil ha eit noko annleis innhald enn journalane slik dei opphavleg blir førte i samsvar med arkivforskrifta. Det vil sjølv sagt framleis vere høve til å ta direkte kontakt med det enkelte organ som er omfatta av ordninga etter § 6, og be om å få sjå den vanlege journalen der, dersom ein

ynskjer det. Den som krev innsyn, vil då ha krav på å få sjå journalen slik han skal sjå ut når han er ført i samsvar med arkivforskrifta.

Etter offentlegforskrifta § 6 tredje ledd første punktum skal journalane som blir offentleggjorde gjennom elnnsyn-ordninga, innehalde opplysningar som nemnt i arkivforskrifta § 10 første ledd tredje punktum. Derimot vil ikkje dei journalopplysingane som er nemnde i arkivforskrifta § 10 første ledd tredje punktum, gå fram av journalane i elnnsyn. (Offentlegforskrifta § 6 kan bli endra på dette punktet, slik at det blir plikt til å ta inn arkivkodar.)

I journalar som blir gjorde tilgjengelege gjennom elnnsyn, skal det etter offentlegforskrifta § 6 tredje ledd andre punktum opplysast om kontaktpunkt hos det aktuelle organet. Dette skal gjere situasjonen enklare for dei som ynskjer å ta kontakt om ei sak eller eit dokument. Det kan vere oppretta særskilde kontaktpunkt for dei enkelte sakene, til dømes ein sakshandsamar, eller det kan vere eit generelt kontaktpunkt for alle saker. Dersom organet vel sistnemnde løysing, er det ein føresetnad at ein frå dette kontaktpunktet kan bli vist vidare til nokon som kan gje nærare opplysningar om den aktuelle saka. Kontaktpunktet vil typisk vere eit telefonnummer, eventuelt òg ei e-postadresse.

Personnamn vil ofte gå fram av journalar, særleg i felte for mottakar og avsendar av dokumenta. For å vareta personvernomsyn er det i forskrifta § 6 fjerde ledd tredje punktum fastsett at elnnsyn skal innrettast slik at det ikkje skal vere mogleg å få treff på personnamn i innførslar i journalane som er eldre enn eitt år. Dette skal særleg gjere det vanskelegare å byggje personprofilar ved hjelp av journalane som blir lagde ut gjennom elnnsyn. Ved søk på eit personnamn som går fram av eit av journalfelte i elnnsyn, vil ein såleis få treff på eit dokument inntil det er gått eitt år frå det aktuelle dokumentet vart innteke i elnnsyn, medan når det har gått meir enn eitt år, vil ein ikkje få treff på dokumentet ved å søkje på namnet. Kravet om at det skal vere ei slik søkjesperre gjeld berre for dei journalane som er omfatta av elnnsyn-ordninga.

Ordninga for dette vil vere at dei journalinnføringane som skal vere omfatta av denne ordninga, blir merka av med ein såkalla "tag" i journalane som blir sende over til elnnsyn. Funksjonen med søkjesperre vil omfatte dei innføringane som er merka av på denne måten. *"Personnamn" er namn på fysiske personer. Namn på selskap og andre typar samanslutningar fell utanfor. I de fleste tilfelle vil det vere klart kva som er eit personnamn. Eit personnamn skal alltid merkast med ein "tag", uavhengig av om dokumentet gjeld vedkomande som privatperson eller som næringsdrivande. Selskapsnamn som inneheld namnet til en fysisk person (til dømes Hans Hansen AS), skal ikkje handsamast som personnamn. Namn på enkeltpersonføretak (som alltid skal innehalde etternamnet til ein fysisk person, jf. føretaksnamelova § 2-2 første ledd) står på mange måtar i ei slags mellomstilling mellom fysiske personar og andre aktørar. Omsynet til å unngå bygging av personprofilar gjer seg ikkje så sterkt gjeldande for denne kategorien, som alltid vil vere næringsdrivande. I slike tilfelle må ein ta utgangspunkt i forma på namnet. Til dømes bør "Peder Ås" reknast som eit personnamn, sjølv om Peder Ås driv ein kafé som enkeltpersonføretak og dokumentet gjeld kafeen. "Kafé Peder Ås" vil derimot ikkje vere eit personnamn."*

Perioden på eitt år før søkjesperre tek til å gjelde skal reknast frå tidspunktet den aktuelle journalinnføringa blir tilgjengeleg i elnnsyn.

1.4. Opplysningar som ikkje skal gjerast tilgjengelege på Internett

Etter offentlegforskrifta § 6 fjerde ledd første punktum skal opplysningar som er nemnde i § 7 andre ledd, ikkje gå fram av journalar som blir gjorde tilgjengelege gjennom elnnsyn. Denne

avgrensinga av kva opplysningar som kan gå fram av journalar som blir gjorde tilgjengelege på Internett, gjeld etter § 6 fjerde ledd andre punktum òg for journalar og liknande register som organ som ikkje er omfatta av elnnsyn-ordninga, jf. § 6 første ledd, legg ut på Internett. Til dømes må dermed ein kommune som vel å leggje journalen sin eller eit liknande register ut på Internett, syte for at opplysningar som nemnde i § 7 andre ledd ikkje går fram av det som blir lagt ut. Det same vil sjølvstakt gjelde dersom eit organ som er omfatta av elnnsyn-ordninga, i tillegg gjer journalen sin tilgjengeleg på eiga heimeside eller på andre nettstader.

Offentlegforskrifta § 7 andre ledd bokstav a seier at opplysningar som er omfatta av teieplikt, ikkje kan leggjast ut på Internett. Dette følgjer også av dei vanlege reglane om teieplikt og er teke med i forskrifta av pedagogiske omsyn.

Etter bokstav b kan heller ikkje opplysningar som det kan gjerast unntak frå innsyn for etter offentlegforskrifta § 9, gjerast tilgjengelege på Internett. Når det gjeld skjerming av journal, kan ein sjå bort frå føresegna i offentlegforskrifta § 9 første ledd. Etter denne kan det gjerast unntak frå innsyn i visse dokument i arkivdepot, men det vil ikkje vere noko problem å opplyse i journalen at slike dokument eksisterer, dersom det skulle vere aktuelt. Etter forskrifta § 9 andre ledd kan det gjerast unntak frå innsyn for tilbod og protokollar i tilbodskonkurransar som gjeld kjøp av flyrutetenester etter regelverk gjeve i medhald av luftfartslova, inntil val av leverandør er gjort. Det skal, inntil ein har valt leverandør, såleis heller ikkje gå fram av journal som blir gjort tilgjengeleg på Internett kven som har kome med slike tilbod. Unntaket gjeld tilsvarande som det generelle unntaket for tilbod og protokollar i tilbodskonkurransar i offentleglova § 23 tredje ledd.

Tredje ledd seier at det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som gjeld saker hjå Etterretningstenesta og Politiets tryggingsteneste (PST), og frå innsyn i journalar hjå desse organa. Det skal dermed heller ikkje gå fram av journal som er gjort tilgjengeleg på Internett, at eit dokument gjeld saker hjå eit av desse organa.

Etter fjerde ledd kan det gjerast unntak frå innsyn for journalinnføringar og dokument i enkeltsaker hos Meklingsnemnda for arbeidstakaroppfinningar, og tilsvarande i enkeltsaker etter utlendingslova, pasientskadelova og statsborgarlova. Første alternativ vil berre kome inn dersom det blir kravd innsyn hos nemnda sjølv, ikkje om andre organ har fått oversendt dokumenta, og er difor ikkje aktuelt. Opplysningar om at eit dokument gjeld enkeltsaker etter nokon av tre nemnde lovene skal derimot ikkje gå fram av ein journal som blir gjort tilgjengeleg på Internett. Generelle opplysningar som ikkje gjeld enkeltsaker, som statistikk over saker etter dei ulike lovene, er ikkje omfatta av unntaket, og slike opplysningar kan såleis òg gå fram av ein journal på Internett.

Etter femte ledd kan det gjerast unntak frå innsyn for journalinnføringar i enkelte sakstypar. Etter bokstav a gjeld dette enkeltsaker som gjeld eitt eller fleire av emna adopsjon, ekteskap, partnerskap, separasjon, skilsmål, farskap, nedstamming, barnefordeling og bidrag. Dette gjeld uavhengig av kva lov saka går etter, og kva det nærare temaet er. Unntaket for journalar skal hindre at det blir kjent kva for enkeltpersonar som er involverte i slike saker, og det skal følgjeleg heller ikkje gå fram noko om slike journalinnføringar i journal som blir gjort tilgjengeleg på Internett.

Bokstav b seier at unntakshøvet gjeld for enkeltsaker som gjeld konsulær bistand frå utanrikstenesta. Dette vil typisk vere saker der personar har fått problem i utlandet, gjennom å ha vorte utsett for, eller sjølv innblanda i, kriminalitet, ha mista reisedokumenta osv. Vurderinga blir her mykje den same som for tilhøva under bokstav a, og opplysningar om dette skal ikkje gå fram av journal på Internett.

Etter bokstav c er enkeltsaker etter barnevernlova, lov om sosiale tenester, lov om psykisk helsevern og verjemålslova omfatta av unntaket. Ein journal som blir gjort tilgjengeleg på Internett, skal følgjeleg heller ikkje opplyse om slike saker. Vidare seier bokstav c at opplysningar som nemnde i personopplysingslova § 2 nr. 8 ikkje skal gjerast tilgjengelege på Internett. Dette dreier seg om såkalla sensitive personopplysningar og omfattar opplysningar om rase eller etnisk bakgrunn, opplysningar om politisk, religiøs eller filosofisk oppfatning, opplysningar om at ein person har vore mistenkt, sikta, tiltala eller dømt for ei straffbar handling, opplysningar om helsetilhøve eller om seksuelle tilhøve som legning og opplysningar om medlemskap i fagforeiningar. Slike opplysningar vil ofte vere omfatta av teieplikt, men ikkje alltid; til dømes vil opplysningar om straffbare handlingar som er utførte i offentleg teneste eller i næringsverksemd, som regel ikkje vere omfatta av teieplikt, og det same gjeld dels opplysningar om medlemskap i fagforeiningar.

Etter bokstav d skal heller ikkje fødselsnummer, personnummer og andre nummer med tilsvarande funksjon gjerast tilgjengelege på Internett. Slik informasjon er normalt ikkje omfatta av teieplikt, men er likevel sensitiv informasjon, som kan misbrukast. Fødselsnummer utgjør fødselsdato og personnummer. Ein fødselsdato åleine kan derimot gjerast tilgjengeleg på Internett. Andre nummer med tilsvarande funksjon vil til dømes vere utanlandske identifikasjonsnummer som liknar norske personnummer, og såkalla dufnummer, som utlendingar blir tildelte av UDI.

Bokstav e bestemmer at opplysningar om løn og godtgjering til fysiske personar ikkje skal gjerast tilgjengelege på Internett, men det er oppstilt unntak for opplysningar om løn og godtgjering til personar i leiande stillingar i det offentlege og i leiande stillingar eller i styret i sjølvstendige rettssubjekt. Sidan det er tillate å leggje ut opplysningar om løn og godtgjering til personar i leiande stillingar, vil det i denne samanheng vere eit sentralt spørsmål kva som er meint med "leiande". Det må leggjast til grunn ei vanleg forståing av kva som er ei leiande stilling. I det offentlege vil dette iallfall omfatte politiske stillingar i stat og kommune og høgare administrative stillingar som til dømes departementsråd, ekspedisjonssjef og avdelingsdirektør i departement og rådmann og etatssjef i kommunar og fylkeskommunar. I sjølvstendige rettssubjekt vil dette omfatte alle som inngår i leiinga i rettssubjektet, og i tillegg vil heile styret vere omfatta.

Endeleg fastset bokstav f at materiale som ein tredjeperson har immaterielle rettar til, ikkje kan leggjast ut på Internett, med unntak for materiale som er nemnt i forskrifta § 5 første ledd andre punktum. "Tredjeperson" tyder i denne samanhengen nokon annan enn den verksemda som eventuelt skal leggje opplysningane ut. Dersom vedkommande tredjepart samtykkjer i at opplysningane kan leggjast ut på Internett, vil det vere høve til det. Det krevst her eit uttrykkjeleg samtykke frå den som elles har krav på vern.

Fleire av opplysningane som er omfatta av § 7 andre ledd, vil det nok sjeldan eller aldri vere aktuelt å føre inn i ein journal i noko tilfelle, dette gjeld særleg materiale som er omfatta av bokstavane e og f. Føresegna i § 7 andre ledd gjeld tilsvarande for dokument som blir gjorde tilgjengelege på Internett, og det er nok i saksdokument ein fyrst og fremst vil finne slike opplysningar.

2. Lovføresegner om teieplikt

2.1. Innleiing

Som nemnt skal opplysningar som er omfatta av teieplikt, i utgangspunktet aldri gjerast tilgjengelege, korkje på Internett eller elles. Det finst ei rekkje ulike lovføresegner om teieplikt.

For det første er det reglar om teieplikt som skal verne om offentlege interesser, til dømes forsvaret av landet og relasjonar til andre statar.

For det andre har fleire yrkesgrupper teieplikt etter profesjonslovgivinga (yrkesrelatert teieplikt). Dette gjeld til dømes helsepersonell, prestar og advokatar.

For det tredje er det lovføresegner som fastset teieplikt for tilsette i offentleg forvaltning (forvaltningsrelatert teieplikt), og som vernar private interesser. Dei viktigaste reglane i denne gruppa er føresegnene i forvaltningslova §§ 13 til 13 e.

Føresegnene i forvaltningslova §§ 13 til 13 e gjeld for alle som utfører teneste eller arbeid for eit forvaltningsorgan, med mindre det er gjeve særreglar i lov eller forskrift. Det finst mange slike særreglar. Til dømes oppstiller sosialtenestelova § 8-8 og barnevernlova § 6-7 ei strengare teieplikt enn forvaltningslova § 13. Reglane gjeld dei som utfører arbeid eller teneste høvesvis for sosialtenesta og barnevernsetaten.

Likningslova § 3-13 inneheld særreglar om teieplikt for likningsetaten.

Når eit dokument blir sendt frå eit forvaltningsorgan til eit anna, kan det vere at avsendaren har ei strengare teieplikt enn mottakaren. Dette vil til dømes vere aktuelt når helsepersonell, som har ei streng teieplikt etter helsepersonellova § 21, sender opplysningar til tilsette i Helsetilsynet, som har teieplikt etter den alminnelege føresegna i forvaltningslova § 13. Dersom nokon ber om innsyn hos mottakaren av dokumentet, er det rekkjevidda av teieplikta til mottakaren som er avgjerande for om opplysningane er unnatekne frå innsyn etter offentleglova § 13. For at den strenge teieplikta som gjeld for avsendaren, skal "følgje med" når dokumentet blir oversendt, må dette vere særskilt fastsett i dei aktuelle føresegnene om teieplikt.

Mange av opplysningane som er omfatta av teieplikt, vil det sjeldan vere aktuelt å føre direkte inn i offentleg journal i noko tilfelle. Det er likevel naudsynt å ha vid kjennskap til kva opplysningar som er omfatta av teieplikt, sidan mange slike opplysningar kan bli kjende gjennom kombinasjon av fleire journalinnføringar eller av journalinnføringar og dokument. Det vil difor vere heilt sentralt at offentleg journal, og såleis einnsyn, blir utforma slik at opplysningar som er omfatta av teieplikt, heller ikkje blir kjende på ein slik måte. Sjå elles punkt 2.6 nedanfor.

2.2. Generelt om teieplikta etter forvaltningslova § 13

Forvaltningslova § 13 inneheld generelle reglar om teieplikt for opplysningar om personlege tilhøve og visse næringsopplysningar. Reglane i §§ 13 b til 13 e gjer unntak frå eller utfyller hovudføresegna i § 13.

Teieplikta etter § 13 gjeld ikkje berre for dei som er tilsette i eit forvaltningsorgan, men for alle som utfører teneste eller arbeid for slike organ – både faste og mellombels tilsette tenestemenn, folkevalde og dei som utfører enkeltstående oppdrag for forvaltninga, som til dømes private sakkunnige eller konsulentar. Teieplikta omfattar berre opplysningar ein blir kjent med i samband med tenesta eller arbeidet. Opplysningar ein får kjennskap til som privatperson, til dømes i ein privat telefonsamtale i arbeidstida, er ikkje underlagde teieplikt.

Teieplikta inneber for det første eit forbod mot å gjere opplysningane kjende for utanforstående ved å fortelje om dei eller levere dokument til utanforstående. Men det er ikkje nok at ein let vere å bringe opplysningane vidare: Ein må aktivt hindre at andre får kjennskap til opplysningane. Dette inneber mellom anna at opplysningane som er underlagde teieplikt, må oppbevarast på ein trygg måte, slik at utanforstående ikkje har tilgang til dei. Til dømes bør ein i mange situasjonar ikkje la dokument liggje framme på pulten med kontordøra open, og heller ikkje ta dei med heim og la dei vere tilgjengelege for uvedkommande der.

Vidare inneber teieplikta eit forbod mot at tenestemannen sjølv bruker opplysningane i andre samanhengar enn dei er innhenta for. Til dømes kan ein tenestemann som driv næringsverksemd på fritida, ikkje bruke opplysningar underlagde teieplikt som han eller ho har fått i arbeidet for forvaltninga, i si private verksemd, sjå § 13 tredje ledd andre punktum.

I utgangspunktet gjeld teieplikta overfor alle, òg kollegaer på arbeidsplassen. Det er likevel høve til å gjere opplysningane kjende for andre tenestemenn eller organ i etaten i den grad det er naudsynt for å løyse arbeidsoppgåvene på ein god måte, sjå § 13 b første ledd nr. 2 og 3.

2.3. Teieplikt for opplysningar om personlege tilhøve etter forvaltningslova § 13

2.3.1. Generelt om teieplikt for personlege høve

Forvaltningslova § 13 første ledd nr. 1 oppstiller teieplikt for opplysningar om nokon sine personlege tilhøve.

Føresegna gjeld berre opplysningar om *fysiske* personar. Teieplikta for opplysningar om *føretak* m.m. er regulert i § 13 første ledd nr. 2 om næringsopplysningar.

Føresegna omfattar ikkje alle opplysningar om enkeltpersonar. Det må dreie seg om opplysningar som det med god grunn er vanleg å ynskje å halde for seg sjølv. Opplysningane kan gjelde eigenskapar ved ein person, eller dei kan gjelde noko personen har gjort som kan vere eigna til å karakterisere personen, til dømes ei straffbar handling.

At opplysningane er rekna som personopplysningar etter personopplysningslova, fører i seg sjølv ikkje til at dei er underlagde teieplikt etter forvaltningslova. Det ligg ulike grunnar og omsyn bak desse to kategoriseringane av opplysningar.

Ein føresetnad for teieplikt er dessutan at opplysningane kan knytast til bestemte enkeltpersonar. Opplysningar som er gjorde anonyme eller som berre er oppgjevne i statistisk form, slik at dei ikkje kan knytast til bestemte personar, er ikkje underlagde teieplikt, sjølv om dei gjeld til dømes helsetilhøve, straffbare tilhøve eller annan sensitiv informasjon.

Teieplikta for personlege tilhøve gjeld òg for opplysningar om døde personar og deira minne og opplysningar om forsvunne personar.

2.3.2. Nærare avgrensingar av teieplikta

Spørsmålet om opplysningar er underlagde teieplikt kan ofte by på tvil. Til rettleiing er det sagt uttrykksleg i forvaltningslova § 13 andre ledd første punktum at opplysningar om "fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted" i utgangspunktet ikkje er underlagde teieplikt. Desse opplysningane blir ikkje rekna som så ømtolig at det skal gjelde teieplikt for dei. Dette inneber vidare at dersom andre opplysningar ikkje er meir ømtolig enn dei som er nemnde i § 13 andre ledd, vil dei aktuelle opplysningane normalt ikkje vere underlagde teieplikt.

Forvaltningslova presiserer at slike opplysningar likevel vil vere underlagde teieplikt dersom dei røper andre tilhøve som må reknast som personlege. Til dømes kan informasjon om bustaden til ein person vise at personen sit i fengsel eller er innlagd på ein psykiatrisk institusjon. I slike tilfelle vil det vere teieplikt òg om bustaden til personen.

I vurderinga om opplysningar er omfatta av teieplikt eller ikkje, må ein mellom anna leggje vekt på om opplysningane – åleine eller saman med andre tilgjengelege opplysningar – kan skade eller

utlevere ein person, om opplysningane er gjevne i trumål, og om utlevering kan skade tilliten til forvaltninga, slik at det blir vanskeleg å hente inn naudsynte opplysningar i framtidige saker. Vidare må ein leggje vekt på kva interesse ålmenta har i å gjere seg kjend med opplysningane.

Som typiske eksempel på personlege tilhøve kan nemnast opplysningar om fysisk og psykisk helse, seksuell legning, kjensleliv og personleg karakter elles og visse opplysningar knytte til familie og heim. Dersom ein person sjølv står offentleg fram med si seksuelle legning, sjukdomen sin eller andre strengt personlege opplysningar, vil derimot ikkje opplysningane lenger vere underlagde teieplikt, så langt dei ikkje seier meir enn det som har kome offentleg fram.

Opplysningar om arbeidsstad, arbeidstid, yrke og stilling er derimot normalt ikkje underlagde teieplikt, og det tilsvarande vil gjelde for opplysningar om tidlegare arbeidsstader og yrke. Meir konkrete opplysningar om kva arbeidet går ut på m.m., kan i særlege tilfelle likevel vere omfatta av teieplikta. Dette gjeld til dømes visse opplysningar knytte til bestemt personell innanfor Forsvaret og etterretninga som utfører arbeid av ein slik karakter at dette ikkje kan gjerast kjent. Det er til dømes ikkje offentleg kva for norske soldatar som tek del i spesielle militære utanlandsoperasjonar eller som tidlegare har gjort dette, og eit anna døme der opplysningar om stillingar typisk vil vere underlagde teieplikt, er der innvandrarar eller flyktningar har hatt slike stillingar som nemnde ovanfor, eller har vore soldatar og teke del i krig i andre land.

Opplysningar knytte til arbeid og yrke vil ikkje lenger vere underlagde teieplikt grunna at dei gjeld personlege tilhøve dersom den aktuelle personen offentleggjer opplysningane, til dømes ved å stå fram med yrkestittelen.

2.3.3. Spørsmål om teieplikt for opplysningar om løn og andre økonomiske tilhøve
Opplysningar om løn og godtgjering frå offentlege instansar er ikkje omfatta av teieplikt, med unntak for tilfelle der opplysningane kan røpe noko om hemmelege oppdrag eller anna sensitivt arbeid. Heller ikkje ordinære opplysningar om løn og inntekt som går fram av offentlege skattelister, eller som følgjer offentleg kjende tariffsatsar eller standardløner elles for den aktuelle profesjonen, er å rekne som personlege tilhøve, og slike opplysningar er såleis ikkje underlagde teieplikt. Tilsvarande gjeld for opplysningar om kven som eig eller har bruksrett til ein eigedom, eller om eigardelar i selskap. Andre opplysningar som gjeld økonomien til privatpersonar, til dømes om gjeld eller bidragsplikt, må stort sett reknast som personlege tilhøve, med mindre opplysningane er gjorde tilgjengelege gjennom dei offentlege skattelistene.

Lite sensitive opplysningar om økonomiske tilhøve vil derimot falle utanfor teieplikta. Til dømes vil opplysningar om at ein person er kunde i Statens Lånekasse ikkje vere å rekne som eit personleg tilhøve. Opplysningar om at personen har misleghalde gjelda til Lånekassa vil derimot vere personlege og vere omfatta av teieplikt. Tilsvarande gjeld for misleghald av husleige og liknande. Opplysningar om at ein person mottok eller har søkt ei form for sosial stønad vil òg vere underlagde teieplikt, men at ein person er klient hjå arbeids- og velferdsetaten (NAV), vil i seg sjølv ikkje vere underlagt teieplikt. Nærare informasjon om kva tilhøvet inneber, vil derimot vere omfatta av teieplikt.

Opplysningar om økonomiske tilhøve knytt til næringsverksemda til enkeltpersonar fell normalt utanfor uttrykket personlege tilhøve. Dette gjeld til dømes opplysningar i ein søknad om tilskot til næringsdrifta. I tvilstilfelle må ein leggje vekt på om det aktuelle tilhøvet kunne oppstått òg for eit selskap. Dersom det er slik, talar det for at tilhøvet ikkje er omfatta av teieplikt.

Opplysningar om kva utdanning ein person har – særleg om avlagde eksamenar og gjennomførde kurs – er ikkje underlagde teieplikt. Heller ikkje karakterar frå høgare utdanning er underlagde

teieplikt. For karakterar frå grunnskulen eller vidaregåandeskule er utgangspunktet det motsette, det vil seie at det i utgangspunktet vil gjelde teieplikt, likevel slik at potensielle arbeidsgivarar kan få stadfesta at eit vitnemål er korrekt. Sidan det har vore ei viss usikkerheit rundt spørsmålet om retten til innsyn i karakterar, er det dessutan no fastsett i offentleglova § 26 første ledd tredje punktum at det er høve til å nekte innsyn i karakterar og vitnemål generelt.

2.3.4. Når er opplysningar om haldningar, synspunkt osv. omfatta av teieplikt? Opplysningar om religiøs eller politisk haldning er som hovudregel underlagde teieplikt, sjølv om dei ikkje avdekkjer at personen er medlem i eller tilhøyrar eit konkret politisk parti eller eit bestemt religiøst trussamfunn eller annan type livssynsamfunn.

Slike opplysningar vil derimot ikkje kunne reknast som personlege dersom personen opplysningane gjeld, har gjeve til kjenne haldningane sine offentleg, til dømes som talsmann for eit politisk parti eller ein religiøs organisasjon, eller gjeve eit intervju der religiøst eller politisk syn kjem til uttrykk. Om eit lesarinnlegg i ei avis eller eit magasin fører til at ein har gjeve haldningane til kjenne, må reknast som usikkert. Det avgjerande må vere korleis haldningane eventuelt kjem til uttrykk, og kva slags lesargruppe avisa eller magasinet har. Dersom haldningane kjem til uttrykk i ein blogg eller på eit internettsamfunn som Facebook, Myspace eller liknande, vil mykje av dei same vurderingane gjelde.

Dersom ein person skulle ha endra politisk syn sidan han gav det til kjenne, vil opplysningar om det nye synet vere underlagde teieplikt på vanleg måte, medan dette er meir uklart for sjølve opplysninga om at han har endra syn. For opplysningar om at ein person har konvertert eller elles endra si religiøse oppfatning etter at han gav den tidlegare til kjenne, vil nok òg sjølve opplysninga om konvertering vere omfatta av teieplikt. Når det gjeld opplysningar om medlemskap i friviljuge religiøse organisasjonar, må dette behandlast på same måte som opplysningar om medlemskap i trussamfunn, og det same gjeld for opplysningar om medlemskap i andre typar livssynsamfunn.

Kor vidt opplysningar om medlemskap i fagforeiningar og andre friviljuge organisasjonar er underlagde teieplikt, må avgjerast ut frå kva slags organisasjon det er tale om. Medlemskap i store fagorganisasjonar som LO, UNIO, Akademikerne og dei yrkesrelaterte foreiningane, som at ein bonde er medlem i Norges Bondelag, ein lærar i UNIO eller ein jurist i Norges Juristforbund, vil normalt vere ukontroversielt, og opplysningar om dette er difor ikkje underlagde teieplikt. Dersom ein derimot er medlem av ei fagforeining som har markert seg med eit bestemt politisk syn, og der medlemsmassen er liten eller markera seg med ei samstemd haldning, kan opplysningar om medlemskapen i seg sjølv opplyse om medlemmene si politiske haldning, og då vil opplysningar om dette vere underlagde teieplikt. Dersom ein person har stått fram som talsmann for ei fagforeining eller elles gjeve til kjenne at han er medlem eller ikkje lenger medlem der, blir vurderinga den same som ovanfor for religiøse og politiske syn.

Mykje av det same vil vere tilfelle for andre friviljuge organisasjonar utanom religiøse organisasjonar og andre livssynsorganisasjonar. Opplysningar om medlemskap i store og ukontroversielle organisasjonar som Norges Skiforbund eller andre store idrettslag, Den norske Turistforening eller Raudekrossen seier ikkje noko nærare om ein person og er difor ikkje omfatta av teieplikt. Medlemskap i Snevrare organisasjonar der medlemmene i stor grad dyrkar bestemte særinteresser vil i større grad karakterisere ein person, og opplysningar om slike medlemskap vil difor vere underlagde teieplikt.

Medlemskap i miljøorganisasjonar og liknande vil kome i ei mellomstilling. Opplysningar om medlemskap i Norges Naturvernforbund vil neppe vere underlagde teieplikt, medan opplysningar som gjeld meir kontroversielle og politisk omtvista organisasjonar, nok vil vere omfatta av teieplikta.

Heller ikkje her vil ein ha krav på tystnad om ein har stått fram med medlemskapen eller at ein ikkje lenger er medlem.

Private skriv til offentlege organ der avsendaren gir uttrykk for prinsipielle synspunkt på saker eller tilhøve i forvaltninga som ikkje direkte gjeld avsendaren sjølv eller nokon som har tilknytning til avsendaren, vil som utgangspunkt ikkje vere underlagde teieplikt. Det kan likevel vere at skrivet inneheld enkelte opplysningar av privat karakter som vil vere å rekne som personlege tilhøve etter forvaltningslova § 13 første ledd nr. 1.

3.1.1. Teieplikta for opplysningar om lovbrøt og liknande

Tradisjonelt har ein lagt til grunn at opplysningar om at ein person eller ei verksemd har gjort seg skuldig i straffbare handlingar eller andre alvorlege lovbrøt, er underlagde teieplikt. Dette synet kan ikkje lenger oppretthaldast fullt ut, i alle fall ikkje når det gjeld lovbrøt som skjer i næringsverksemd. Dette syner seg gjennom at det er vorte stadig meir vanleg at brot på lover og forskrifter som blir oppdaga av offentlege kontrollinstansar, blir offentleggjorde av kontrollinstansane. Til dømes gjeld dette Mattilsynet sine kontrollar av at restaurantar og serveringsstader følgjer næringsmiddelforskriftene. Opplysningar om at personar er mistenkte for økonomisk kriminalitet i næringsverksemd blir òg ofte gjorde offentleg kjende av dei organa som etterforskar eller handsamar saka.

Det er vanskeleg å seie eksakt kva opplysningar om straffbare handlingar eller andre lovbrøt som er underlagde teieplikt. Ein må ta omsyn både til karakteren av lovbrøtet og den offentlege interesse i at opplysningane blir kjende. Opplysningar om lovbrøt som er gjorde i næringsverksemd eller i samband med utøving av eit yrke som det er knytt ei særleg tillit til, som til dømes helsepersonell, vil som utgangspunkt ikkje vere underlagde teieplikt. Det må likevel leggjast vekt på om opplysningane berre gjeld mistanke om lovbrøt, eller om tilhøvet er konstatert. Det kan såleis vere teieplikt på mistankestadiet, men ikkje når lovbrøtet er stadfesta, typisk gjennom at personen sjølv innrømmer lovbrøtet, eller at det blir prova på annan måte. Eit anna moment er kva tilknytning til næringsverksemda eller yrkesutøvinga lovbrøtet har. Opplysningar om lovbrøt som ein person har gjort seg skuldig i som privatperson, vil som utgangspunkt framleis vere underlagde teieplikt. Dersom opplysningar om slike lovbrøt seier noko om kor eigna ein person er til å utøve eit yrke som det er knytt ein særleg tillit til, kan dette stille seg anleis.

Uavhengig av om lovbrøtet er gjort i næringsverksemd, under yrkesutøving eller som privatperson, vil opplysningar om bakgrunnen for eller årsakene til lovbrøtet, til dømes sjukdom, rusmiddelproblem eller andre personlege problem, vere underlagde teieplikt. Det same gjeld for personlege eigenskapar hos den som er skuldig i lovbrøtet.

Opplysningar om at ein person fyller dei vilkåra lova set for å drive ei bestemt verksemd, til dømes at ein person har advokatløyve, er ikkje underlagde teieplikt. Òg opplysningar om at ein person har mista retten til å drive ein bestemt type verksemd, vil falle utanfor teieplikta. Til dømes vil opplysningar om at ein revisor eller ein advokat har fått inndrege løyvet sitt, normalt ikkje vere underlagde teieplikt. Det same gjeld informasjon om ein person har gyldig førarkort eller ikkje. Derimot vil opplysningar om at ein person har fått førarkortet inndrege eller beslaglagt vere underlagde teieplikt, fordi slike opplysningar ofte vil indikere at personen har gjort seg skuldig i ei straffbar handling, samtidig som det behovet andre kan ha for opplysningar, vil vere tilstrekkeleg vareteke ved at det er høve til å informere om at personen har eller ikkje har gyldig førarkort.

3.1.2.Særleg om offentleg tilsette

Teieplikta for opplysningar om personlege tilhøve gjeld òg i tenestemannssaker. Men fordi offentleg tilsette skal vareta allmenne interesser, er teieplikta for opplysningar knytte til arbeid for det offentlege snevrare enn det som elles gjeld.

Kor markert denne skilnaden blir, vil avhenge av kor høg stilling den aktuelle tenestemannen har, kor viktig tilliten frå ålmenta er for den aktuelle stillinga, og kor nært knytte til stillinga og arbeidet opplysningane er.

Utgangspunktet er at den snevrare teieplikta berre gjeld opplysningar knytte til utføringa av arbeid for det offentlege. Enkelte grupper offentleg tilsette utfører likevel samfunnsoppgåver av ein slik karakter at ålmenta kan ha ei legitim interesse i å gjere seg kjend òg med enkelte handlingar som har funne stad utanfor tenesta.

At ein person har søkt ei offentleg stilling, er ikkje omfatta av teieplikt. Etter offentleglova § 25 kan det likevel vere høve til å gjere unntak for slike opplysningar. Det gjeld heller ikkje teieplikt for opplysningar om at nokon har fått eller ikkje fått ei offentleg stilling eller eit opprykk. Opplysningar om personlege tilhøve i sjølve søknaden vil derimot kunne vere underlagde teieplikt.

Opplysningar om løn og godtgjering til offentleg tilsette er ikkje underlagde teieplikt. Dette gjeld både der løna følgjer dei offentlege regulativa, og der ho er individuelt fastsett etter eit leiarlønningssystem eller liknande. Det er ikkje avgjerande om lønsfastsetjinga òg er uttrykk for ei konkret fagleg eller personleg vurdering av ein tilsett.

Reiserekningar med vedlegg frå tilsette i forvaltninga er i utgangspunktet offentlege dokument. Enkelte opplysningar i rekingane eller vedlegga kan likevel vere underlagde teieplikt, til dømes opplysningar om nummeret på ein privat bankkonto som pengar skal setjast inn på eller opplysningar om ei legerekning.

At ein offentleg tenestemann har fått ein tenesterelatert reaksjon, som til dømes avskil, blir ikkje rekna som eit personleg tilhøve. Det vil òg vere høve til å opplyse om den direkte årsaka til reaksjonen, til dømes at personen har utvist grov uforstand i tenesta. Opplysningar om den nærare bakgrunnen for handlingane vil derimot vere omfatta av teieplikt, dersom opplysningane seier noko om tilhøve som rusmisbruk, personlege problem, sjukdom eller anna som kan karakterisere tenestemannen som person.

Det vil heller ikkje vere teieplikt for opplysningar om at ein tenestemann har gjort seg skuldig i straffbare handlingar i tenesta, og kva reaksjon dette har ført til, anten det gjeld administrative eller strafferettslege reaksjonar. Nærare opplysningar om personlege eigenskapar hos gjerningsmannen vil derimot falle inn under teieplikta. Det same gjeld nærare skildringar av handlingane og bakgrunnen for desse, i den grad slike opplysningar vil vere eigna til å karakterisere vedkommande som person, jf. førre avsnitt. Dette må vurderast konkret i den enkelte saka.

3.1.3.Tilsette i rettssubjekt der offentlege organ har ein dominerande posisjon

Dei vurderingane som er omtala i dette avsnittet, vil òg gjere seg gjeldande for tilsette i rettssubjekt der det offentlege har ein slik dominerande posisjon at rettssubjektet fell innanfor verkeområdet til offentleglova etter § 2 første ledd første punktum bokstav c og d. Tilknytninga til det offentlege vil vere sterk, og dei same omsyna som tilseier stor grad av openheit rundt offentleg tilsette, gjer seg gjeldande her. Særleg gjeld dette for opplysningar om løn og andre økonomiske tilhøve. Om det gjeld teieplikt eller ikkje, vil mellom anna avhenge av kor sterk tilknytninga til det offentlege er, og kva slags opplysningar det er tale om.

Denne vurderinga av om det skal gjelde teieplikt vil heller ikkje vere avgrensa til rettssubjekt som faktisk er omfatta av offentleglova. Sjølv om eit rettssubjekt er halde utanfor offentleglova gjennom offentlegforskrifta § 1, eller driv slik næringsverksemd at det fell utanfor etter offentleglova § 2 første ledd andre punktum, kan tilknytninga til det offentlege vere så sterk at opplysningar om dei tilsette ikkje vil vere omfatta av teieplikt, sjølv om dei hadde vore det dersom det var tale om opplysningar om tilsette i reint private verksemdar.

3.2. Teieplikt for næringsopplysningar etter forvaltningslova § 13

3.2.1. Generelt om teieplikt for næringsopplysningar

Forvaltningslova § 13 første ledd nr. 2 oppstiller teieplikt for opplysningar om *”tekniske innretningar og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.”*

Føresegna stiller med andre ord krav både til arten av opplysningar – visse næringsopplysningar – og til den eventuelle verknaden for konkurransen av at opplysningane blir gjevne ut.

Opplysningar om drifts- eller forretningstilhøve vil omfatte opplysningar som direkte gjeld utøving av næringsverksemd, slik som informasjon om produksjonsmetodar, produkt, kontraktvilkår, marknadsføringsstrategiar, analyser, prognosar eller strategiar knytt til verksemda.

Den sentrale avgrensinga av teieplikta ligg i vilkåret om at det må vere av *”konkurransemessig betydning”* for verksemda at opplysningane blir haldne hemmelege. For at opplysningane skal vere underlagde teieplikt, må det med andre ord kunne føre til økonomisk tap eller redusert gevinst for verksemda dersom dei blir kjende, anten direkte eller ved at konkurrentar kan utnytte dei.

Det avgjerande er om opplysningane etter sin art kan ha slike skadeverknader, og ikkje om den konkrete mottakaren av opplysningane sjølv kan ha nytte av dei. Teieplikta er med andre ord til hinder for at næringsopplysningar som kan ha verknader for konkurransen, blir gjevne ut til andre, uavhengig av om mottakaren vil eller kan bruke dei i eiga verksemd, gje dei vidare til andre eller gjere noko anna som faktisk medfører fare for tap.

Det vil ikkje ha verknader for konkurransen å holde hemmeleg opplysningar som er allment kjende eller tilgjengelege andre stader. Dersom opplysningane til dømes har vore omtalte i media eller teke inn i offentleg tilgjengelege rapportar som verksemda har utarbeidd, eller dei er kjende elles i bransjen, vil opplysningane ikkje vere underlagde teieplikt, og den vanlege innsynsretten etter offentleglova vil gjelde.

Som hovudregel vil det heller ikkje gjelde teieplikt for opplysningar som gjeld verksemdar som har ei monopolstilling, fordi det då normalt ikkje vil ha verknad for nokon konkurranse å offentleggjere opplysningane. Dette kan derimot stille seg annleis for opplysningar om tekniske innretningar, forretningsføringsstrategiar og liknande som kan nyttast utanfor den aktuelle bransjen.

3.2.2. Nærare avgrensingar av teieplikta

Teieplikta omfattar vidare ikkje *alle* opplysningar om drifts- eller forretningstilhøve som vil kunne føre til økonomisk tap for verksemda. For det første er det lagt til grunn at mindre sensitive næringsopplysningar fell utanfor teieplikta, på same måte som lite sensitive personopplysningar.

For det andre kan behovet for å halde opplysningane hemmelege vere meir eller mindre verneverdig. På den eine sida kan det dreie seg om produksjonsmetodar eller liknande som ei verksemd har utvikla, medan det på den andre sida kan vere tale om disposisjonar eller tilhøve som ein ynskjer å halde løynde fordi dei er omdiskuterte eller kritikkverdige. I dei siste tilfella kan

allmenne omsyn tale for at opplysningane må kunne givast ut. Rekkjevidda av teieplikta vil dermed variere ut frå kva type næringsopplysningar det er tale om.

Kjerneområdet for teieplikta er næringsopplysningar som andre kan nytte på tilsvarande måte i eiga næringsverksemd, dvs. forretningsløyndomar i meir tradisjonell forstand. Her står grunngevinga for teieplikta særleg sterkt. Typiske eksempel vil vere opplysningar om produksjonsmetodar og om nye produkt som er under utvikling.

Dersom verksemda har fått eller søkt om patent for metoden, vil opplysningar om han ikkje vere underlagde teieplikt, sidan ein då alt har oppnådd eller er i posisjon til å oppnå vern mot konkurranse.

Marknadsanalysar, økonomiske utrekningar og prognosar og meir konkrete forretningsstrategiar og liknande kan òg vere av ein slik karakter at konkurrentar kan utnytte dei. Det same gjeld informasjon som det ikkje ligg nokon skapande eller original tanke bak, som til dømes kundelister. Dersom utlevering av slike forretningsløyndomar kan ha skadelege verknader for konkurranseevna til verksemda, og desse skadeverknadene ikkje er uvesentlege, vil opplysningane normalt vere underlagde teieplikt. Men ein kan tenkje seg at allmenne omsyn tilseier at opplysningane likevel bør kunne givast ut, til dømes dersom dei avdekkjer kritikkverdige forretningsmetodar, eller alt er offentleg tilgjengelege andre stader, jf. forvaltningslova § 13 a nr. 3.

Også opplysningar som kan skade konkurranseevna til verksemda på andre måtar enn ved at andre brukar opplysningane i deira verksemd, kan etter omstenda vere underlagde teieplikt. Det skal likevel ein del til for at ein vil seie at slike opplysningar er omfatta av teieplikt, og utgangspunktet vil vere at dei ikkje er det. I desse tilfella må ein gjere ei konkret vurdering av i kva grad omsyna bak teieplikta gjer seg gjeldande, og behovet for hemmelegald må vegast opp mot den offentlege interessa som er knytt til innhaldet i opplysningane. Mellom anna må ein i større grad enn ved dei klassiske forretningsløyndomane leggje vekt på omfanget av den eventuelle skadeverknaden for konkurranseevna til verksemda og risikoen for at skaden vil oppstå. Ein kan vidare leggje vekt på om det er vanleg praksis i bransjen å hemmelegalde den typen opplysningar det er tale om, og i kva grad utlevering kan skade tilliten til forvaltninga.

Opplysningar om avtalar med forretningspartnarar, og om innhaldet i slike avtalar, kan etter omstenda vere underlagde teieplikt. Dette kan til dømes vere tilfellet dersom andre kan erobre ein forretningspartnar eller ta marknadsdelar frå verksemda med utgangspunkt i opplysningane, eller dersom utlevering av detaljerte opplysningar om prisar eller leveringsvilkår kan skade forhandlingsposisjonen til verksemda i framtidige forhandlingar.

Av liknande grunnar kan opplysningar om planlagde marknadsføringstiltak vere underlagde teieplikt. Sjølv om tiltaket ikkje utan vidare kan kopierast av konkurrentar, kan andre føretak ha nytte av opplysningane, til dømes ved at dei kan tilpasse sitt eige marknadsføringsopplegg.

Generelle opplysningar om den økonomiske stillinga til ei verksemd er normalt ikkje underlagde teieplikt. Det same gjeld opplysningar om administrative tilhøve i ei verksemd, til dømes opplysningar om organisasjonsmodell, kontortid og talet på tilsette. Derimot vil det lett kunne gjelde teieplikt for opplysningar om organisatoriske tilhøve som berre er på planleggingsstadiet, til dømes opplysningar om ein planlagd fusjon eller ei nedskjering, fordi slike opplysningar ofte kan skade selskapet og utnyttast av konkurrentar.

3.2.3. Tilhøve som normalt fell utanfor teieplikta

Opplysningar om produksjonskapasitet og -kvantum fell utanfor teieplikta med mindre dei indirekte avdekkjer produksjonsmetodar eller andre tilhøve som er underlagde teieplikt.

Opplysningar om helsetilstanden til dei tilsette eller sjukdomsrisiko i verksemda fell normalt utanfor teieplikta dersom dei ikkje avdekker personlege tilhøve hjå enkeltpersonar.

At opplysningar kan skade konkurranseevna til verksemda gjennom negative reaksjonar i marknaden, vil normalt ikkje vere tilstrekkeleg til at dei er underlagde teieplikt. Dette gjeld til dømes opplysningar om tilhøve som er kritikkverdige eller omstridde. Det vil til dømes ikkje vere teieplikt for opplysningar om kva norske verksemdar som handlar med Burma eller andre land ein normalt ikkje vil bli assosiert med.

Som utgangspunkt vil teieplikta heller ikkje omfatte opplysningar om at ei verksemd har gjort seg skuldig i eit lovbrøt, sjølv om opplysningane vil kunne skade konkurranseevna til verksemda.

Teieplikta vil vidare ikkje omfatte forvaltningsvedtak som gjeld verksemda, til dømes vedtak om konsesjon, import- eller eksportløyve eller økonomisk stønad. Dokumenta i slike saker er saksdokument for dei aktuelle forvaltningsorgana og underlagde innsynsrett etter offentleglova. Søknaden og/eller grunngivinga for vedtaket kan likevel innehalde opplysningar som vil vere underlagde teieplikt, til dømes av di dei gjeld produksjonen.

3.3. Generelle lovfesta avgrensingar av teieplikta

3.3.1. Innleiing

I mange tilfelle der ein har å gjere med opplysningar som i utgangspunktet er underlagde teieplikt etter forvaltningslova, og dermed skal vere unnatekne frå innsyn etter offentleglova, vil det vere omstende som tilseier at teieplikta skal avgrensast. Dette kan gjelde fleire ulike grupper av tilfelle, der fellestrekket er at det ikkje er nokon tilstrekkeleg grunn til at dei aktuelle opplysningane skal haldast løynde. Forvaltningslova § 13 a omhandlar tilfella der slik grunn ikkje ligg føre.

I § 13 a nr. 1 er det oppstilt to slike tilfelle. For det første heiter det her at opplysningar kan gjerast kjende for dei personane opplysningane direkte gjeld. I all hovudsak vil dette vere uproblematisk, då informasjonen oftast vil vere kjende for personane frå før eller omhandle tilhøve dei i alle tilfelle hadde krav på å bli gjort kjende med. Sidan journalane derimot er tilgjengelege for alle, påverkar ikkje denne avgrensinga plikta til å skjerme opplysningane i offentleg journal.

3.3.2. Avgrensing av teieplikta på grunnlag av samtykke

Det andre alternativet i § 13 a nr. 1 seier at teieplikta ikkje er til hinder for at opplysningane blir gjorde kjende for andre så langt det kjem samtykke frå den som har krav på at teieplikta blir overhalde. Dette inneber at den som kan gje slikt samtykke berre er den som er verna etter § 13 nr. 1 om personlege tilhøve eller § 13 nr. 2 om forretningstilhøve, og at det heller ikkje krevst samtykke frå andre, som til dømes slekt.

Opplysningane kan ikkje nyttast i større grad enn det samtykket omfattar. Om ein får samtykke til å lese gjennom opplysningar, inneber ikkje det at ein har rett på kopi. Det gjeld ingen formkrav til eit samtykke, men det må vere gitt frivillig, utan nokon form for press.

Dette punktet vil normalt ikkje ha noko å seie for plikta til å skjerme opplysningar som er omfatta av teieplikt under journalføringa, då det sjeldan vil vere aktuelt å innhente samtykke før det på eit seinare tidspunkt kjem innsynskrav i dokumentet. Skulle det derimot gå fram av eit innkome

dokument at det er gjeve samtykke til å gje ut opplysningar som elles ville vore omfatta av teieplikt, vil det ikkje vere plikt til å skjerme desse i offentleg journal.

3.3.3. Avgrensing av teieplikta når opplysningane er gjevne i statistisk form eller er anonymiserte

Etter forvaltningslova § 13 a nr. 2 skal teieplikta ikkje gjelde for opplysningar som er gjevne i statistisk form, eller der individualiserande kjenneteikn er fjerna på annan måte, dersom behovet for vern er vareteke gjennom dette. Ved anonymisering må det her stillast krav om at alle individualiserande kjenneteikn blir fjerna, og dette omfattar ofte meir enn reine personopplysningar.

Vidare kan det innebere problem å oppnå ei tilstrekkeleg individualisering der det er tale om opplysningar frå mindre miljø. Dette gjeld både for statistiske opplysningar, då grunnlaget for statistikken kan vere lite, og for opplysningar som er anonymiserte. Det kan oppstå særlege problem knytte til identifisering der anonymiserte opplysningar kan samanhaldast med allment tilgjengeleg informasjon, og opplysningar underlagde teieplikt dermed kan bli kjende. Dersom det er reell fare for at dette kan skje, kan ikkje opplysningar gjerast tilgjengelege på bakgrunn av denne regelen, heller ikkje i offentleg journal.

3.3.4. Avgrensing av teieplikta når inga verneverdig interesse tilseier at opplysningane skal vere hemmelege

Forvaltningslova § 13 a nr. 3 seier at opplysningar underlagde teieplikt kan nyttast dersom det ikkje er nokon "berettiget interesse" som tilseier at dei skal vere hemmelege. Det vil då heller ikkje vere noko i vegen for at dei kan gjerast kjende gjennom offentleg journal. Som døme er nemnt at dei kan vere alminneleg kjende eller alminneleg tilgjengelege andre stader. Desse døma er dei klart viktigaste tilfella der dette blir aktuelt. Opplysningar er alminneleg kjende dersom dei er offentleg publiserte, men derimot ikkje dersom dei berre er kjende i form av rykte eller berre er kjende i eit avgrensa miljø. Forvaltninga skal ikkje bidra til å stadfeste rykte.

Når ein i denne samanhengen seier at opplysningane alt er alminneleg tilgjengelege andre stader, tenkjer ein på at dei er å finne i til dømes offentlege register, offentlege bibliotek, stader der dommar blir gjorde tilgjengelege osv. Dersom inngripande opplysningar får ei langt meir omfattande omtale dersom dei ikkje er omfatta av teieplikt enn dei elles ville fått, kan det tale for at forvaltninga likevel ikkje bør gi dei ut, sjølv om dei er tilgjengelege på annan måte. Om opplysningane derimot har vorte alminneleg kjende gjennom media eller på annan måte, er det ofte ingen grunn til å halde dei attende, og dette kan særleg vere tilfelle dersom parten sjølv har gått ut med dei. Men ei grundig vurdering, mellom anna av kor ømtolig opplysningane er, må gjerast òg i slike tilfelle.

3.3.5. Andre avgrensingar av teieplikta etter forvaltningslova

Forvaltningslova §§ 13 b og 13 d inneheld nokre ytterlegare reglar om avgrensing av teieplikta. Desse avgrensingane tillét berre at opplysningar som er underlagt teieplikt i visse tilfelle og på bestemte vilkår, kan gjerast kjende for bestemte personar, eller kategoriar av organ og personar, til bruk for bestemte føremål, og dei påverkar såleis ikkje plikta til å skjerme i offentleg journal opplysningar som er omfatta av teieplikt.

3.4. Skjerming av opplysningar som er omfatta av teieplikt

Opplysningar som er omfatta av teieplikt, skal ikkje gjerast tilgjengelege i offentleg journal, korkje på Internett eller elles. Ved registrering av dokument i journalen skal det difor, som nemnt ovanfor, strykast eller utelatast opplysningar i den offentlege journalen. Arkivforskrifta § 10 andre ledd har reglar om korleis journalføring skal gjerast når det ikkje er mogleg å registrere eit dokument utan at det grå fram opplysningar som er omfatta av lovfesta teieplikt, eller som allmenta elles ikkje kan

krevje innsyn i. I slike tilfelle kan det gjerast unntak etter reglane i offentleglova i den versjonen av journalen som organet pliktar å gjera offentleg tilgjengeleg på internett eller tilgjengeleg som følgje av at nokon krev innsyn i journalen. Det følgjer av andre punktum at det berre kan gjerast unntak for ei heil journalregistrering når det er nødvendig for ikkje å røpe opplysningar som er omfatta av lovfesta teieplikt.

Det naturlege vil vere å skjerme opplysningar gjennom overstryking dersom det er tale om opplysningar som er omfatta av teieplikt, og dette må såleis gjerast for alle dokument som skal gjerast tilgjengelege på Internett. Offentlegheitsprinsippet tilseier at ein ikkje skal stryke over meir enn det som er nødvendig for å hindre at opplysningar som er omfatta av teieplikt kjem ut. Opplysningar er berre omfatta av teieplikt dersom dei kan knytast til ein eller fleire bestemte enkeltpersonar (jf. fvl. § 13 første ledd nr. 1) eller bedrifter (fvl. § 13 første ledd nr. 2). I utgangspunktet vil difor det beste vere å stryke over namn som etter hovudreglane skal gå fram av journalen, og som kan knytast til opplysningar som er omfatta av teieplikt. Dette kan vere avsendar eller mottakar av det aktuelle dokumentet eller namn elles, til dømes den dokumentet gjeld. Dersom opplysningar ikkje kan knytast til enkeltpersonar eller bedrifter, spelar det inga rolle kva slags opplysningar det er tale om.

I mange tilfelle vil det ikkje vere tilstrekkeleg å stryke over namn. Situasjonen kan vere at det er fleire dokument i ei sak, og ved å samanhalde fleire ulike dokument og/eller fleire journalinnføringar kan ein få kjennskap til opplysningar som er omfatta av teieplikt. Til dømes kan det vere opplyst i journalen kven eit dokument gjeld, eller gjeve innsyn i eit slikt dokument, dersom dokumentet i utgangspunktet ikkje inneheld noko som er omfatta av teieplikt. Seinare kjem det inn eit nytt dokument om dei same tilhøva, og dette siste dokumentet inneheld opplysningar som er omfatta av teieplikt. Det vil då lett gå fram kven dette handlar om, og å stryke namnet i det andre dokumentet er då ikkje tilstrekkeleg. For å hindre at opplysningane som er omfatta av teieplikt blir kjende, er det i slike tilfelle nødvendig å stryke over eller utelate namnet og andre opplysningar i journalen. Rammene for korleis ein kan gå fram i ein slik prosess følgjer av arkivforskrifta § 10 andre ledd.