



SIVILOMBUDET

INNSYNSGUIDEN

– En veileder basert på Sivilombudets behandling
av innsynssaker

Hvordan kan jeg be om innsyn og klage på et avslag?

- Jeg kan ofte finne journalen/dokumentet på innsyn eller forvaltningens nettsider.
- Jeg kan ringe eller skrive for å be om innsyn og jeg kan være anonym.
- Jeg behøver ikke å oppgi grunnen til at jeg ber om innsyn eller hva opplysningene skal brukes til.
- Jeg må til en viss grad presisere hva jeg ønsker innsyn i.
- Jeg kan normalt forvente svar innen 1-3 arbeidsdager.
- Jeg kan regne det som et avslag om forvaltningsorganet ikke har svart innen fem arbeidsdager.
- Jeg bør sende en påminnelse som jeg ber forvaltningsorganet og evt. det overordnede organet behandle som en klage på avslag.
- Om jeg fortsatt ikke får svar kan jeg klage til Sivilombudet over manglende svar i innsynssaken.
- Om jeg får avslag på innsyn fra forvaltningsorganet har jeg tre uker på å klage.
- Jeg kan be forvaltningsorganet om å gi en nærmere begrunnelse.
- Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen så snart som mulig og senest innen ti arbeidsdager.
- Jeg skal sende klagen til det organet som ga avslag.
- Jeg kan som regel vente svar på klagen innen to uker.
- Jeg kan klage til Sivilombudet om jeg får avslag fra klageorganet.
- Om det er departementet som avgjorde saken i første omgang, kan jeg gå rett til Sivilombudet etter at jeg har fått en nærmere begrunnelse for avslaget.
- Klagefristen til Sivilombudet er ett år fra den endelige avgjørelsen.



Design og ombrekking:
07 Media

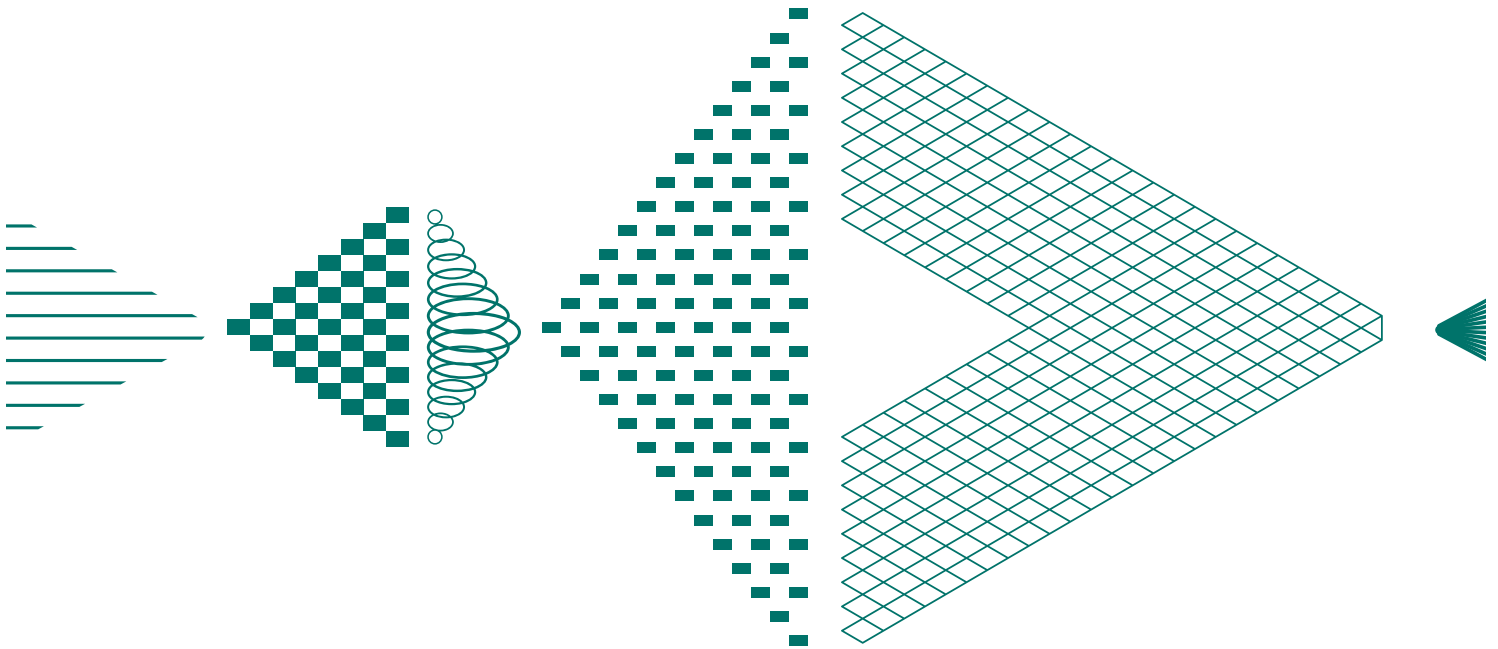
Trykk: 07 Media



SIVILOMBUDET

INNSYNSGUIDEN

– En veileder basert på Sivilombudets behandling
av innsynssaker



Innhold

Forord	5
Hvorfor er innsyn så viktig?	7
Saksbehandling og saksbehandlingstid	8
Journalføring	8
Hva er et innsynskrav og hvordan skal det utformes?.....	9
Hvem skal behandle innsynskravet?	10
Hvor raskt må innsynskravet behandles?	11
Hvordan gi innsyn og hvordan gjøre dokumentet tilgjengelig?	12
Hva skal et avslag inneholde?	13
Utvidet begrunnelse der det gis helt eller delvis innsynsavslag	14
Hva kan en klage på og hvordan skal en klage håndteres?.....	15
Hva innsynsretten gjelder	18
Hovedregelen om innsyn	18
Hva er et saksdokument?	18
Sammenstillinger av opplysninger i databaser.....	22
Unntak fra innsynsretten	26
Unntak må være hjemlet i lov	26
Huskeregler ved vurdering av unntakshjemlene	26
Enkelte unntaksbestemmelser	29
Taushetsplikten	29
Organinterne dokumenter.....	32
Dokumenter innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen..	36
Unntak for resten av dokumentet	40
Merinnsyn	42
Utvalgte rettskilder og ressurser	44

Forord

Sivilombudet mottar og behandler stadig flere saker om innsyn, i 2021 var tallet nesten 300 saker. Som det eneste overordnede kontrollorganet har Sivilombudet innblikk i behandlingen av innsynskrav i alle deler av den offentlige forvaltningen.

Innsyn i forvaltningens dokumenter er en helt sentral forutsetning for en åpen og opplyst debatt. Retten til innsyn er også et viktig verktøy for å avdekke kritikkverdige forhold i den offentlige forvaltningen. En forutsetning for dette er at innsynskrav behandles korrekt, og innsynssaker er derfor et viktig arbeidsområde for Sivilombudet.

Den første offentlighetsloven som ble vedtatt i 1970, var det siste bladet i trekløveret av lover som ble formet i etterkrigstiden for å styrke borgernes rettssikkerhet i forvaltningen. Fra før var sivilombudsmannsloven vedtatt i 1962 og forvaltningsloven i 1967. Sivilombudsmannen, eller Sivilombudet som det heter i dag, skulle i første omgang knesette prinsippene for god saksbehandling og bidro gjennom sine undersøkelser til å bedre folks muligheter for innsyn i sakene i forvaltningen. Da forvaltnings- og offentlighetslovene så ble vedtatt, ble det en sentral oppgave for Sivilombudet å passe på at lovene ble respektert. Sivilombudet har siden 1970 avgitt noen hundre uttalelser om innsyn.

Sivilombudets erfaring er at når forvaltningsorganene trår feil, så skyldes det mange ganger manglende bevissthet om regelverket. Innsynsretten blir ikke oppfattet som en primæroppgave. Det er også lettere å gjøre feil når vurderingen starter med om det finnes en hjemmel for å unnta, fremfor med utgangspunktet om offentlighet og deretter en vurdering om det er et reelt behov for å unnta. Sivilombudet får også høre at det oppleves vanskelig å prioritere innsynskrav når alt haster og det kanskje heller ikke er truffet en avgjørelse ennå i selve saken det er bedt om innsyn i. Tidspress kan også føre til for lite konkrete begrunnelser eller manglende vurderinger av merinnsyn.

Denne guiden er ment å være en veiviser til innsynsprosessen med utgangspunkt i det store antallet uttalelser fra Sivilombudet som gjelder innsyn. Den er ment å dekke ståstedet både til den som ber om



Foto: Mona Ødegaard

innsyn og til den som skal behandle kravet. Flere av Sivilombudets sentrale uttalelser om innsynsrett er løftet frem som praktiske eksempler i håp om å gi knagger å henge kunnskapen på.

Det finnes mange rettskilder som kan hjelpe forvaltningsorganene å gjøre ting riktig. Innsynsguiden vil ikke erstatte eksisterende kilder og den gir ikke en fullstendig oversikt over rettsreglene eller problemstillingene som forvaltningsorganer vil støte på.

Å behandle innsynskrav er et viktig ansvar forvaltningen har. Sivilombudet vil derfor oppfordre virksomhetsledere til å prioritere opplæring og bevisstgjøring om innsynsregelverket slik at innsynsretten ikke blir behandlet som en sideoppgave som er mindre viktig enn primæroppgavene.

Vennlig hilsen
Hanne Harlem
sivilombud



Foto: Mona Ødegård, Sivilombudet.

Hvorfor er innsyn så viktig?

Innsynsretten er en av de viktigste grunnsteinene for demokratiet. Den er nedfelt i Grunnlovens kapittel om menneskerettigheter. I Grunnloven § 100 om ytringsfrihet står det i femte ledd:

«Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.»

Retten til innsyn i saksdokumenter og til å delta i debatt kalles offentlighetsprinsippet. Innsynsretten skal bidra til at borgerne får tilstrekkelig, relevant og god informasjon om saker som

behandles og avgjøres av myndighetene. Informasjon og åpenhet er nødvendig for å engasjere og aktivisere borgerne. Innsynsretten gir også borgerne mulighet til å gjøre sitt syn gjeldende overfor myndighetene på et informert grunnlag.

Innsynsretten er viktig for tilliten borgerne har til forvaltningsorganene og avgjørelsene de tar. Den bidrar til at saker blir tilstrekkelig opplyst, at avgjørelser er i tråd med gjeldende regelverk og til å hindre usaklig forskjellsbehandling.

Korrupsjon, kritikkverdige forhold og systemmangler kan avdekkes og forhindres gjennom innsyn. Innsynsretten er derfor også et viktig verktøy for

journalister og folk generelt for å kontrollere myndighetsutøvelsen og forvaltningens virksomhet.

Gjennom behandlingen av innsynskrav skal offentlige ansatte ivareta disse hensynene. Det ligger i begrepet «den offentlige forvaltningen» at den skal ivareta, bruke og administrere felles verdier. Forvaltningen skal følge regler bestemt av alle gjennom representasjon i Stortinget. Dette innebærer at all offentlig forvaltning skjer på vegne av borgerne og derfor angår oss alle. Pressen og allmennheten for øvrig har behov for og interesse av å vite hva som skjer. Innsynskrav må derfor ikke oppfattes som sand i maskineriet, men som en viktig rett og forutsetning for vårt demokrati.

I det daglige holder det å stanse i formålsparagrafen i offentleglova § 1 for å bli minnet på viktigheten og hensynene som ligger bak:

«Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon.»

Innsynsretten er en viktig forutsetning for demokratiet.

All offentlig forvaltning skjer på vegne av borgerne og angår derfor oss alle.

Saksbehandling og saksbehandlingstid

Journalføring Offentleglova § 10

Alle forvaltningsorganer skal føre en journal, det vil si en løpende og systematisk oversikt over inngående og utgående dokumenter. For å få kunnskap om hva som skjer i forvaltningsorganene og hvilke dokumenter som det kan være av interesse å be om innsyn i, er den offentlige journalen sentral. Sivilombudet har en rekke ganger pekt på hvor viktig det er at både journalister og andre har tilgang til forvaltningens journaler for at offentlighetsprinsippet skal kunne gjennomføres etter sin hensikt.¹ Gode og beskrivende titler i journalen er nyttig for alle som leter i journalene, og det gir trolig også mer presise innsynskrav som igjen vil lette behandlingen av kravet.²

1 Se for eksempel [SOM-2018-3678](#)

2 Les mer om dette i [Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 \(2016-2017\)](#), [Dokument 3:3 \(2021-2022\)](#), side 8 flg.

3 [SOM-2018-4884](#)

4 [SOM-2020-1047](#), [SOM-2018-4884](#), [SOM-2016-2902](#)

Plikten til å føre journal er regulert av arkivlova og arkivforskriften. Etter arkivforskriften § 9 skal alle inngående og utgående dokumenter som regnes som saksdokumenter for organet, journalføres «dersom dei er eller blir saksbehandla og har verdi som dokumentasjon». Alle forvaltningsorganer må derfor sørge for at ansatte journalfører dokumenter i den grad arkivforskriften krevet det, uavhengig av om dokumentene finnes i brev, e-post, SMS eller andre formater.³

Det er ikke uttrykkelig regulert på hvilket tidspunkt et dokument skal journalføres. Det følger imidlertid av arkivlova § 6 at arkivet skal være «ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid». Sivilombudet har tidligere påpekt at en forutsetning for dette, og for at hensynene bak offentleglova skal ivaretas, er at journalføringen som utgangspunkt skal skje fortløpende.⁴



Foto: Mona Ødegård, Sivilombudet.

Hva er et innsynskrav og hvordan skal det utformes?

Offentleglova § 28

Innsynskrav kan fremsettes både muntlig og skriftlig – det er ingen bestemte formkrav. Innsynskravet må ikke begrunnes og en trenger heller ikke å oppgi hvorfor en ber om innsyn. Alle kan be om innsyn. Dette innebærer at hvem som helst, enten de er personer, selskaper eller organisasjoner, kan kreve innsyn. Det er ikke noe krav om at den som ber om innsyn identifiserer seg. Innsynskrav kan derfor fremsettes anonymt.

Kravet trenger ikke å være formulert eksplisitt som et «innsynskrav», «innsynsbegjæring» eller lignende. Ordet innsyn trenger heller ikke være med. Forvaltningsorganene må derfor være oppmerksomme på at innsynskrav av og til kan være vanskelig å identifisere, for eksempel der det er sammenvevd med generelle spørsmål eller etterspørsel etter informasjon. Dersom det er uklart om avsenderen har ment å be om innsyn eller ikke, bør forvaltningsorganet ta kontakt for å få dette avklart.

Innsynskravet må gjelde en bestemt sak eller i rimelig utstrekning saker av en bestemt art. Kravet om å identifisere hva en ber om innsyn i (identifikasjonskravet), gjelder ikke ved krav om innsyn i journaler eller lignende register. En kan også be om innsyn i konkrete dokumenter som ikke hører til noen bestemt sak, for eksempel instruksjer og retningslinjer. Formålet bak bestemmelsen om identifikasjon, er at det skal være praktisk mulig for forvaltningsorganet å finne frem til de etterspurte sakene eller dokumentene. Dersom det blir urimelig arbeidskrevende å finne saker av en bestemt art, for eksempel der forvaltningsorganet ikke har teknologiske verktøy til å finne sakene, kan innsynskravet avvises. I en uttalelse la Sivilombudet til grunn at i underkant av tre timers arbeid var innenfor hva en med rimelighet kan kreve.⁵



Tidkrevende manuell gjennomgang

Saken gjaldt et krav om innsyn i opplysningene om utgifter til kurs for 16 personer over en periode på fire år. Dersom innsynskravet skulle imøtekommes, ville det kreve manuell gjennomgang av 800–1000 fakturaer. Ombudet kom til at dette ikke kunne kreves.

Les hele uttalelsen på sivilombudet.no **SOM-2016-721**

Saken gjaldt et krav om innsyn i e-poster om utlegg en kommune hadde hatt i en sak. For å imøtekomme innsynskravet hadde kommunen gjennomført søk i sine arkivsystemer og i noen medarbeideres Outlook og filmapper, uten resultat. Ytterligere tiltak ville være manuell gjennomgang av filstrukturer, Outlook-mapper med videre. Ombudet kom til at dette ikke kunne kreves.

Les hele uttalelsen på sivilombudet.no **SOM-2020-16**

Den som ber om innsyn, trenger ikke identifisere saken eller dokumentet ved hjelp av saks- eller dokumentnummer. Det må imidlertid gis en tilstrekkelig god beskrivelse til at det vil være mulig for forvaltningsorganet å finne frem til saken eller dokumentet. Innsynskrav som gjelder hele arkiver eller databaser, kan avvises.⁶ Et slikt krav vil i praksis ofte omfatte alle dokumentene i databasen, noe som innebærer at innsynskravet ikke «i rimelig utstrekning» gjelder saker av en bestemt art. Forvaltningsorganet har imidlertid en generell veiledningsplikt, som innebærer at organet, innenfor rimelighetens grenser, skal hjelpe til med å formulere, eller konkretisere, innsynskravet dersom det er behov for det.

⁵ **SOM-2016-721**

⁶ **NOU 2003: 30 s. 217**

Innsynskrav i database

Saken gjaldt et krav om innsyn i Det sentrale motorvognregisteret, nærmere bestemt opplysninger om alle kjøretøy med produsent og modellbetegnelse, registreringsnummer og eier. Samferdselsdepartementet avviste innsynskravet og viste blant annet til at identifikasjonskravet i offentliglova § 28 andre ledd var til hinder for å kreve innsyn i hele databasen. Ombudet kom til at et innsynskrav som gjelder innsyn i en hel database som regel vil kunne avvises etter offentliglova § 28 andre ledd. Ombudet kom til at innsynskravet i denne saken ikke gjaldt alle opplysningene i databasen, og at det derfor var bedt om innsyn i en sammenstilling, og ikke en rekke dokumenter. Begrensningen i § 28 andre ledd kom derfor ikke til anvendelse ettersom denne i utgangspunktet ikke har betydning for krav om sammenstillinger etter offentliglova § 9.

***Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2016-2789***

Dersom den etterspurte informasjonen ikke finnes i et eksisterende dokument, må forvaltningsorganet vurdere om innsynsretten kan ivaretas ved å sammenstille opplysninger som er lagret i organets databaser.⁷

Hvem skal behandle innsynskravet?

Offentliglova § 29 første ledd første punktum

Det forvaltningsorganet som mottar et innsynskrav, plikter å vurdere kravet konkret og selvstendig. Mottakeren av innsynskravet kan derfor ikke henvide den som har bedt om innsyn til et annet forvaltningsorgan, med mindre det er gitt egne regler om dette. Plikten gjelder både der forvaltningsorganet selv har utarbeidet dokumentet, og dersom det er mottatt utenfra. Dette betyr at et overordnet forvaltningsorgan i utgangspunktet ikke kan overta behandlingen av et innsynskrav som er sendt til et underordnet organ. Hvem som behandler innsynskravet internt i forvaltningsorganet, vil imidlertid avhenge av den interne organiseringen. Det viktigste er at saksbehandlingen er forsvarlig og i tråd med lovens krav.

Innsynskrav behandlet av feil instans

Saken gjaldt et krav om innsyn i korrespondanse mellom de tidligere tollregionene og Tolldirektoratet om bruk av teknisk utstyr. Kravet ble fremmet overfor de ulike regionene, men det var Tolldirektoratet som behandlet kravene i første instans. Ombudet kom til at kravet om at det forvaltningsorganet som mottar innsynskravet skal vurdere dette konkret og selvstendig, innebar at innsynskravene skulle vært behandlet av de respektive tollregionene i første instans, ikke av direktoratet.

***Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2019-2174***

Dersom det forvaltningsorganet som har mottatt innsynskravet ikke selv har dokumentet som er etterspurt, må forvaltningsorganet avslå innsynskravet og opplyse om klagemulighetene. Dersom mottakeren av innsynskravet har kjennskap til at et annet forvaltningsorgan har det etterspurte dokumentet eller har ansvar for det aktuelle saksområdet, følger det av forvaltningsloven § 11 første ledd og god forvaltnings-skikk, å veilede den som har bedt om innsyn i hvor innsynskravet bør sendes.

Mangelfull behandling av innsynskrav

Saken gjaldt en kommunes manglende behandling av et innsynskrav. Klageren hadde purret skriftlig gjentatte ganger og bedt om klagebehandling av saken. Kommunen mente at et kommunalt foretak skulle behandle innsynssaken, og hadde derfor videresendt innsynskravet dit. Kommunen hadde ikke informert klageren om dette. Ombudet kom til at kommunens håndtering av innsynskravet ikke var i tråd med kravene i offentleglova § 29. Ombudet ba kommunen omgående om å ta stilling til innsynskravet, samt vurdere om det var nødvendig å veilede klageren i saken.

Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2019-4998

Et innsynskrav skal vurderes konkret og selvstendig. Det innebærer at den som vurderer innsynskravet ikke kan basere sin vurdering på avsenderens eventuelle påføringer av unntakshjemler på dokumentet, eller på innsynsvurderinger som er gjort tidligere eller av andre. Det er ikke gitt at tidligere vurderinger fortsatt er korrekte. At det har gått noe tid, kan i seg selv ha betydning for eksempelvis skadevirkningen av å gi innsyn. Innsynskravet må derfor alltid vurderes konkret på det tidspunktet avgjørelsen om innsyn skal tas.

Hvor raskt må innsynskravet behandles? Offentleglova § 29 første ledd andre punktum

Innsynskrav skal avgjøres uten ugrunnet opphold. Dette betyr så snart som praktisk mulig. De fleste innsynskrav er såpass enkle at de bør kunne avgjøres samme dag som de er mottatt.⁸ Sivilombudet har i en rekke tidligere uttalelser sagt at de fleste innsynskrav bør kunne behandles samme dag eller i alle fall innen én til tre arbeidsdager, men at det i enkelte tilfeller kan ta lengre tid.

Lovens ordlyd åpner for at visse omstendigheter kan tilsi at behandlingen og avgjørelsen av et innsynskrav tar noe lengre tid enn normalt. Sakens omfang eller

sakens karakter kan i visse tilfeller tilsi at det er bruk for noe mer tid enn ellers. I perioder der et forvaltningsorgan mottar en unormalt stor mengde innsynskrav på kort tid, vil behandlingen av innsynskravene ofte måtte ta lengre tid enn vanlig. Hvor store ressurser forvaltningsorganet kan bruke på innsynskrav, må balanseres mot forvaltningsorganets andre oppgaver. Det samme vil gjelde der det er tale om et vedvarende høyt antall innsynskrav fra én person over en lang periode. Innsynskravene vil derfor kunne prioriteres også etter andre saklige kriterier enn ren tidsprioritet. Terskelen er imidlertid høy. I tillegg er det også i slike tilfeller en grense for hvor lang behandlingstid som kan aksepteres.⁹ I alle tilfeller må det foreligge en saklig begrunnelse for å fravike lovens utgangspunkt.

Ressursproblemer, for eksempel på grunn av økt saksmengde eller variasjoner i antall ansatte, gir ikke generelt grunn til å godta lengre saksbehandlingstid enn lovens krav. Det samme gjelder sykdom og ferieavvikling. Det er forvaltningens ansvar å organisere seg på en slik måte at innsynskravene blir behandlet i tråd med lovens krav til saksbehandlingstid.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid på to måneder var for lang

Ombudet undersøkte saksbehandlingstiden i innsynssaker i en kommune. Undersøkelsen viste at kommunen hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på to måneder. Etter ombudets syn var saksbehandlingstiden uakseptabelt lang og i strid med lovens krav. Ombudet uttalte også at kommunen har ansvar for å fordele ressurser og disponere disse på en måte som sikrer at lovens krav oppfylles.

Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2021-2823

Dersom forvaltningens saksbehandlingstid blir for lang, vil ofte innsynskravet miste mye av sin aktualitet og interesse. Kort saksbehandlingstid er også viktig av hensyn til allmennhetens tillit til den offentlige forvaltningen.

⁸ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 151

⁹ SOM-2020-2098

Hvis forvaltningsorganet tror at det vil bruke uforholdsmessig lang tid på å svare på et innsynskrav, skal det snarest mulig gi et foreløpig svar, jf. forvaltningsloven § 11 a.

Hensyn som taler for kort behandlingstid

Saken gjaldt lang saksbehandlingstid for et innsynskrav som en kommune mottok. Om hensynene bak kravet til rask saksbehandling uttalte ombudet:

«Det følger av selve formålet med offentleglova at innsynsbegjæringer må behandles raskt. Dersom forvaltningens saksbehandlingstid blir for lang, vil ofte innsynsbegjæringen miste mye av sin aktualitet og interesse. Offentlighetsprinsippet vil kunne bli uthult og lovens effektivitet som redskap for pressen og allmennheten til å få innsyn i offentlig forvaltning blir betydelig svekket. Rask saksbehandlingstid er også viktig av hensyn til allmennhetens tillit til forvaltningen, og vil kunne motvirke at det oppstår mistanke om at forvaltningen legger vekt på utenforliggende hensyn ved å trenere eller vanskeliggjøre behandlingen av innsynsbegjæringer som kan avdekke mulige kritikkverdige forhold.»

Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2015-2459

**Dersom
forvaltningens
saksbehandlingstid
blir for lang, vil ofte
innsynskravet miste mye
av sin aktualitet og
interesse.**

Hvordan gi innsyn og hvordan gjøre dokumentet tilgjengelig?

Offentleglova § 30

Forvaltningsorganet avgjør i utgangspunktet selv hvordan et dokument skal gjøres kjent, ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling. Dette betyr imidlertid ikke at forvaltningsorganet kan kreve at den som har bedt om innsyn gis en muntlig orientering, eller må møte opp fysisk for å se gjennom dokumentet.

Den som har bedt om innsyn, kan kreve papirkopi eller elektronisk kopi. Det er gjort enkelte unntak fra retten til en kopi i offentlegforskrifta § 5. En har for eksempel ikke alltid krav på elektronisk kopi av materiale en tredjeperson har immaterielle rettigheter til, for eksempel patent-, varemerke-, opphavs- eller designrettigheter. Retten til kopi gjelder heller ikke journaler og dokumenter som er avlevert til arkivdepot, og som er i så dårlig stand at de kan bli skadet eller ødelagt ved kopiering.

Hos virksomheter som er omfattet av gjenbruksdirektivet¹⁰, og der dette ellers er fastsatt i forskrift, gjelder retten til kopi alle eksisterende formater og språkversjoner. Retten til kopi gjelder imidlertid ikke formater eller versjoner som er allment tilgjengelig, for eksempel på biblioteket, på hjemmesiden til forvaltningsorganet eller andre allment tilgjengelige nettsider. Dersom dokumentet eksisterer i elektronisk format, men bare er allment tilgjengelig i papirformat, vil en ha krav på elektronisk kopi. En har også krav på papirkopi dersom dokumentet bare er allment tilgjengelig i elektronisk format.

¹⁰ [Direktiv 2003/98/EF](#), endret ved [direktiv 2013/37/EU](#)

Hva skal et avslag inneholde?

Offentleglova § 31 første ledd

Det er ikke noe krav om begrunnelse når forvaltningsorganet gir fullt innsyn, heller ikke overfor andre enn den som har bedt om innsyn. Ved helt eller delvis avslag på innsynskrav, er det imidlertid krav om at en gir et skriftlig avslag. Forvaltningsorganet må i avslaget vise til bestemmelse(e) som gir grunnlag for avslaget, også riktig paragraf, hvilket ledd og hvilken bokstav eller nummer som er brukt. Bygger avslaget på en forskriftsbestemmelse, gjelder det samme kravet til presisjon. Dersom offentliglova § 13 om lovbestemt taushetsplikt er grunnlag for avslaget, må forvaltningsorganet også vise til lovbestemmelsen som pålegger slik taushetsplikt.

I avslaget skal det også stå informasjon om klagemulighetene til overordnet organ og klagefristen. Dersom et departement har behandlet et innsynskrav i første instans, bør avslaget i tillegg inneholde opplysninger om at adgangen til å klage til Sivilombudet går tapt dersom klagen blir avgjort av Kongen i statsråd.¹¹

Selv om det ikke er et krav etter loven, kan god forvaltningsskikk tilsa at forvaltningsorganet også bør opplyse om muligheten for å be om en utvidet begrunnelse for avslaget.¹²

Dersom forvaltningsorganet gir delvis avslag, er det viktig at det er synlig hvilke deler som er unntatt og hvor store disse delene er. Det er ikke adgang til å redigere dokumentet på en slik måte at dokumentet fremstår som fullstendig.¹³

Mangelfullt avslag på innsyn

Statsministerens kontor (SMK) avslo en journalists krav om innsyn i korrespondanse mellom SMK og departementene om en sak. Det fremgikk ikke av begrunnelsen hvilke dokumenter avslaget gjaldt. Journalisten mente at SMK var forpliktet til å identifisere de dokumentene avslaget omfattet ved bruk av saks- og dokumentnummer. SMK bestred at det forelå en slik plikt. SMK tok videre til orde for at det i et avslag på innsyn er tilstrekkelig å vise samlet til de hjemlene som danner grunnlaget for avslaget, samt opplyse om klageadgang og klagefrist. Ombudet kom til at kravet om nøyaktig hjemmelshenvisning i offentliglova § 31 første ledd må forstås slik at det på en tilstrekkelig klar måte må gå frem av avslaget hvilke unntaksbestemmelser som gjelder hvilke dokumenter. Dette kan for eksempel gjøres ved at avslagshjemlene knyttes opp mot grupper av dokumenter, som er hensiktsmessig inndelt. I et avslag som omhandler flere dokumenter som kan unntas på ulike hjemmelsgrunnlag, er det følgelig ikke tilstrekkelig kun å vise samlet til avslagshjemlene og opplyse om klagemulighetene.

***Les hele uttalelsen på [sivilombudet.no](https://www.sivilombudet.no)
SOM-2020-2508***

Ved helt eller delvis avslag på innsynskrav, er det krav om at en gir et skriftlig avslag.

¹¹ Se sivilombudsloven § 4 andre ledd bokstav c

¹² SOM-2015-1577

¹³ Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentliglova, G-2009-419, s. 168

Utvidet begrunnelse der det gis helt eller delvis innsynsavslag

Offentleglova § 31 andre ledd

Den som får helt eller delvis avslag på et innsynskrav, kan innen tre uker etter avslaget ble mottatt, kreve en nærmere begrunnelse for avslaget. I en slik utvidet begrunnelse skal forvaltningsorganet nevne hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende for avslaget. Det er ikke tilstrekkelig å gi en generell og overordnet vurdering som kun viser til hensynene som ligger bak unntaksbestemmelsen. Den utvidede begrunnelsen må inneholde tilstrekkelig informasjon til at det går klart frem hvilke konkrete hensyn en har lagt vekt på, og hvorfor det er behov for unntak i den aktuelle saken.

Mangelfull begrunnelse

Saken gjaldt et avslag på krav om innsyn i et brev fra Statsbygg til Kulturdepartementet som inneholdt kostnadsestimat for oppgradering av Nationalteatrets hovedbygning. Den utvidede begrunnelsen som ble gitt for avslaget tilfredstilte ikke lovens krav. Kulturdepartementet hadde ikke vist til hvilke(t) hovedhensyn som var avgjørende for avslaget. Det fremgikk heller ikke av det opprinnelige avslaget eller begrunnelsen om merinnsyn var vurdert.

***Les hele uttalelsen på [sivilombudet.no](https://www.sivilombudet.no)
SOM-2010-2832***

For generell begrunnelse

Saken gjaldt et krav om innsyn i et møtereferat med vedlegg fra et møte mellom Helse- og omsorgsdepartementet og underliggende organer. Departementet avslo kravet begrunnet i at det var av avgjørende betydning at de råd og vurderinger som gis, ikke begrenses av muligheten for at det blir gitt innsyn i dokumentet. Ombudet uttalte at departementets begrunnelse fremsto som svært generell og i liten grad knyttet opp mot dokumentenes konkrete innhold.

***Les hele uttalelsen på [sivilombudet.no](https://www.sivilombudet.no)
SOM-2021-3211***

I en utvidet begrunnelse skal forvaltningsorganet nevne hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende for avslaget.

Hva kan en klage på og hvordan skal en klage håndteres?

Offentleglova § 32

Hvem er klageinstans og hvilke avgjørelser er omfattet av klageretten?

Alle avgjørelser i innsynssaker, unntatt avgjørelser om å gi fullt innsyn, kan påklages til det nærmeste overordnede forvaltningsorganet.

Disse avgjørelsene kan påklages:

- avslag på innsynskrav fordi det ikke gjelder et saksdokument
- avslag på innsynskrav i journaler, dokumentlister eller lignende
- avslag på innsynskrav begrunnet i en av unntaksbestemmelsene
- avslag på innsynskrav fordi det ikke kan etableres en sammenstilling
- avvisning av innsynskrav fordi kravet ikke er presist nok
- avslag på innsynskrav fordi den som mottok kravet mener at virksomheten ikke faller inn under offentliglovas virkeområde
- avslag på innsynskrav fordi forvaltningsorganet ikke har det dokumentet som etterspørres
- avgjørelser som innebærer at innsyn ikke blir gitt på den måten det er bedt om
- krav om betaling for kopier

Det at en ikke kan klage på at forvaltningsorganet gir innsyn, innebærer blant annet at tredjeparter som blir berørt av at noen andre får innsyn, ikke har klagerett. Slike tredjeparter kan likevel klage til Sivilombudet dersom de mener det er begått urett ved at det er gitt innsyn, for eksempel fordi de mener at innsynet innebærer brudd på taushetsplikten.

Dokument slettet etter at det var bedt om innsyn i det

Etter at et innsynskrav var framsatt hos Folkehelseinstituttet, men før det var behandlet, ble datafilene det var krevd innsyn i, slettet. Klagen på innsynsavslaget ble avvist av Helse- og omsorgsdepartementet med den begrunnelse at det ikke var en klage etter offentliglova. Departementet viste til at loven gir rett til innsyn i dokumenter, at dokumentene i dette tilfellet ikke eksisterte, og at departementet derfor ikke kunne vurdere om det skulle ha vært gitt innsyn i dem. Ombudet viste i uttalelsen til lovens forarbeider og til Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentliglova, og konkluderte med at Helse- og omsorgsdepartementet pliktet å realitetsbehandle slike klager.

***Les hele uttalelsen på [sivilombudet.no](https://www.sivilombudet.no)
SOM-2020-1929***

Manglende svar = avslag

Dersom den som har krevd innsyn, ikke har fått svar innen fem arbeidsdager etter at forvaltningsorganet mottok innsynskravet, skal dette regnes som et avslag som kan påklages. I praksis vil denne fungere som en purring overfor forvaltningsorganet som skal håndtere innsynskravet. Dersom en slik klage ikke medfører at innsynskravet blir behandlet, heller ikke gjennom å involvere klageinstansen, kan en klage til Sivilombudet over manglende svar og lang saksbehandlingstid.

Avslaget kan påklages til overordnet forvaltningsorgan. Dette gjelder ikke når Kongen i statsråd er klageinstans, det vil si der et departement har mottatt et innsynskrav for behandling i første instans. Denne regelen gjelder heller ikke i saker hvor det er behov for å innhente samtykke til utlevering av taushetsbelagte opplysninger, og når spørsmål om nedgradering (for eksempel gi lavere sikkerhetsgradering) må legges frem for et annet organ.

Hvor raskt må en klage behandles?

I likhet med innsynskrav, skal innsynsklager behandles uten ugrunnet opphold. Det gjelder både klageforberedelsen og avgjørelsen i klagesaken. Sivilombudet har i flere saker uttalt at hensynet til innsynsreglernes effektivitet og formålet bak offentlighetsprinsippet tilsier hurtighet på alle trinn ved behandlingen av innsynssakene.

Behandlingen av en klagesak vil ofte ta noe lengre tid enn behandlingen i førsteinstansen. Det er blant annet fordi det stilles strengere krav til klageinstansens begrunnelse og fordi klagesaker ofte vil være mer kompliserte enn førsteinstanssakene. De strenge kravene til saksbehandlingstid i innsynssaker innebærer at klageinstansen må prioritere behandlingen av innsynsklager. Siden saksforberedelsen allerede har funnet sted i førsteinstansen, skal det mye til for å akseptere en saksbehandlingstid i klagesaker på over to uker.

Klageinstansen har også et særlig ansvar for å behandle saken raskt der førsteinstansens saksforberedelse har tatt tid. Dersom klageinstansen er kjent med klagen og førsteinstansen ikke oversender saken innen kort tid, bør klageinstansen minne førsteinstansen om saken og be om å få saken oversendt innen en gitt (kort) frist, eventuelt be om å få kopi av førsteinstansen avgjørelse dersom den tar klagen til følge og gir innsyn.¹⁴

Klageinstansens behandlingstid

Forsvarsdepartementet hadde brukt nærmere seks måneder på å behandle en klage over avslag fra Forsvarets logistikkorganisasjon på krav om innsyn i dokumenter knyttet til Forsvarets salg av fartøy. Ombudet uttalte at klageinstansen må prioritere behandlingen av klager over avslag på innsyn, også i perioder med stort arbeidspress. Siden saksforberedelsen allerede hadde funnet sted i første instans, skulle det mye til for å akseptere en saksbehandlingstid i klagesaken på over to uker.

***Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2015-949 og SOM-2015-1458***

***Innsynsklager skal
behandles uten ugrunnet
opphold.***

Saksbehandlingen i klageinstansen

Det klare utgangspunktet er at klageinstansen må ha dokumentene som saken gjelder, for å kunne behandle en innsynsklage. Dette betyr at førsteinstansen må sende over dokumentene, sammenstillingen eller journalen det er bedt om innsyn i til klageinstansen ved klagebehandlingen.¹⁵

Reglene i forvaltningsloven kapittel VI om klage og omgjøring gjelder så langt de passer. Dette innebærer blant annet at reglene om klagefrist, kravene til en klage og reglene om saksforberedelse i klagesaker i forvaltningsloven også gjelder innsynsklager. Disse vil ikke bli omtalt nærmere her. Forvaltningsorganet bør imidlertid være klar over at klagefristen har begrenset betydning i innsynssaker. En som tidligere har fått avslag og oversittet klagefristen kan i stedet sende et nytt innsynskrav og få dette behandlet. Forvaltningsorganet skal alltid vurdere et nytt innsynskrav konkret, selv om det er bedt om innsyn i det samme dokumentet tidligere. Dersom det har gått kort tid siden klagefristen utløp, bør forvaltningsorganet derfor vurdere om det er hensiktsmessig å avvise klagen på dette grunnlaget.

Behandlingen av nye innsynskrav i samme dokument

Omtrent to måneder etter at et innsynskrav ble avslått av et av Mattilsynets regionkontorer, henvendte klageren seg til regionkontoret og anførte at hjemmelen for avslaget ikke kunne brukes. Henvendelsen ble ansett som en formell klage og avvist ettersom den innkom etter at klagefristen på tre uker hadde utløpt. Avvisningsvedtaket ble opprettholdt av Mattilsynets hovedkontor. Ombudet la til grunn at et nytt innsynskrav som regel må behandles som en ny sak. Ombudet pekte likevel på at det vil kunne være på sin plass å avvise et krav under henvisning til at saken allerede er avgjort, og at klagefristen er utløpt. Det ble vist til at dette for eksempel kan være tilfellet der det nye innsynskravet er identisk med det tidligere kravet, og det ikke har oppstått nye forhold av betydning for vurderingen. Slik den konkrete saken fremstod, burde imidlertid Mattilsynet ha behandlet henvendelsen fra klageren som en ny sak i stedet for å avvise klagen som for sent innkommet.

***Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2010-870***

Hva innsynsretten gjelder

Hovedregelen om innsyn Offentleglova § 3

Utgangspunktet er at alle saksdokumenter og journaler hos et forvaltningsorgan er offentlige. Dersom saksdokumentet eller journalen ikke er omfattet av et unntak i lov eller forskrift, kan forvaltningsorganet ikke nekte innsyn i det. Retten til innsyn gjelder uavhengig av om dokumentet er arkivert eller journalført. Også for eksempel SMS-er en ansatt mottar på sin private telefon, kan i noen tilfeller være omfattet av innsynsretten.¹⁶

Hovedregelen om innsyn virker dermed tilsynelatende klar. Det oppstår likevel flere spørsmål i forbindelse med hva det kan kreves innsyn i. Etter loven omfatter innsynsretten følgende:¹⁷

- saksdokumenter
- journaler – den løpende og systematiske oversikten over inngående og utgående dokumenter forvaltningsorganer skal føre etter arkivlova og arkivforskriften
- lignende register – register som har samme funksjon som journalene. Det kan være postlister, saksoversikter og dokumentoversikter, for eksempel sakskort med oversikt over hvilke dokumenter som finnes i en bestemt sak. Forutsetningen her er at registeret ikke inneholder andre opplysninger enn de som kan gå frem av den offentlige journalen

Hva er et saksdokument? Offentleglova § 4

De aller fleste innsynskrav gjelder «saksdokumenter» for forvaltningsorganet. Dette begrepet er definert i offentliglova § 4 andre ledd, som oppstiller tre vilkår:

1. Det må foreligge et «dokument».
2. Dokumentet må være kommet inn til, lagt frem for eller opprettet av forvaltningsorganet.
3. Dokumentet må gjelde ansvarsområdet eller virksomheten til forvaltningsorganet.

1. Hva er et dokument?

Begrepet «dokument» omfatter mer enn det som regnes som et dokument etter en vanlig språklig forståelse. Alle typer informasjon er omfattet, så lenge den er logisk avgrenset og lagret på et medium. Dokumentbegrepet er teknologinøytralt.¹⁸ Forutsetningen er imidlertid at informasjonen er lagret, slik at det er mulig å finne frem til den. Dette innebærer at også videoer, lydopptak og andre multimediaopptak er dokumenter i lovens forstand.¹⁹



*Dokumentbegrepet er
teknologinøytralt.*

¹⁶ SOM-2020-2747

¹⁷ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s.119

¹⁸ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 120

¹⁹ Se for eksempel SOM-2020-2747 og SOM-2014-127

Innsyn i elektronisk kalender

Saken gjaldt et krav om innsyn i nærings- og fiskeriministerens elektroniske kalender. Ombudet uttalte at informasjon knyttet til hver kalenderoppføring – for eksempel tidspunkt, møtedeltakere og sted – hører innholdsmessig sammen, og utgjør en logisk avgrenset informasjonsmengde. Kalenderoppføringene var også lagret i Outlook-kalenderen for senere lesing. På bakgrunn av dette kom ombudet til at hver enkelt kalenderoppføring var å anse som et dokument etter offentleglova.²⁰

***Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2016-2915***

Innsyn i SMS-er

Saken gjaldt et krav om innsyn i SMS-er som ble utvekslet mellom statsministeren og en bank-sjef. Ombudet fant det klart at en lagret SMS utgjør et dokument i offentleglovas forstand. Statsministerens kontor hadde gjort gjeldende at en SMS må likestilles med en telefonsamtale, som i utgangspunktet ikke er å anse som et dokument det kan kreves innsyn i. Ombudet var ikke enig i dette og viste til at en telefonsamtale er en muntlig informasjonsutveksling mellom to eller flere personer, og det vil ikke være mulig å gi innsyn i selve samtalen i etterkant. Ved SMS-korrespondanse blir derimot inn- og utgående meldinger automatisk lagret på telefonen, og det er derfor fullt mulig å gi offentligheten innsyn i meldingene.

***Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOMB-2009-41***

Det er likevel en nedre grense for hva som kan regnes som et dokument. Helt løse, uformelle kladder, skisser og lignende som kun er til hjelp for en saksbehandler, og som i praksis gjerne makuleres underveis i saken, kan neppe anses som dokumenter etter offentleglova.²¹

Selv om forvaltningsorganet ikke har noe system for å journalføre for eksempel SMS-er, er SMS-ene likevel å regne som dokumenter etter loven.²²

Ett eller flere dokumenter?

Et viktig, men også noen ganger vanskelig, spørsmål er om den etterspurte informasjonen må anses som ett eller flere dokumenter. Dersom kravet gjelder flere dokumenter, må forvaltningsorganet i utgangspunktet vurdere innsyn i de enkelte dokumentene hver for seg.

Det avgjørende for om noe er ett eller flere dokumenter er om det utgjør én eller flere logiske avgrensede informasjonsmengder. Hører informasjonen innholdsmessig sammen og fremstår som en samlet fremstilling, er det ett dokument.

Det vil som regel være uproblematisk for de fleste papirdokumenter. Spørsmålet kommer ofte mer på spissen når den etterspurte informasjonen er i andre formater. Hver enkelt kalenderoppføring i en elektronisk kalender vil som regel være et separat dokument, slik at kalenderen som sådan ikke anses som ett dokument.²³ Tilsvarende må det regnes som separate dokumenter dersom en lydfil eller videofil inneholder flere uavhengige opptak.

Også i en situasjon der ulike filformater vil gi forskjellig informasjonsmengde, vil det være snakk om flere dokumenter. For eksempel kan Excel-versjonen av et dokument gi mer informasjon enn PDF-versjonen.²⁴

²⁰ Se tilsvarende [SOM-2017-3029](#) om innsyn i statsministerens elektroniske kalender

²¹ [NOU 2003: 30 s. 257](#)

²² [SOMB-2001-41](#)

²³ [SOM-2016-2915](#)

²⁴ [SOM-2016-726](#) og [SOM-2016-880](#)

2. Dokumentet må være kommet inn til, lagt frem for eller opprettet av forvaltningsorganet

Saksdokumentbegrepet har en tidsmessig side. Innsynsretten gjelder ikke mens dokumentet er under arbeid eller før organet har mottatt det.

Dokumenter som forvaltningsorganet selv oppretter regnes som saksdokumenter først når de er sendt ut av organet. Et dokument er sendt ut når det er sendt i posten, med Digipost, som e-post eller lignende. Dokumentet regnes som sendt selv om det ikke kommer frem til mottakeren.²⁵ Dersom et dokument blir lagt ut i en database som er tilgjengelig for mottakeren, regnes det som sendt når det er lagt ut i databasen. Inntil det er sendt, regnes det med andre ord for å være under arbeid.

Noen dokumenter blir imidlertid aldri sendt ut av forvaltningsorganet, typisk interne instruksjoner og retningslinjer og interne notater. Dersom et dokument ikke blir sendt ut av forvaltningsorganet, inntreer innsynsretten når dokumentet er «ferdigstilt». Et dokument regnes som ferdigstilt når det ikke lenger er aktuelt å gjøre endringer eller tilføyelser.

Når er en kalenderoppføring ferdigstilt?

Saken gjaldt blant annet spørsmålet om når kalenderoppføringer som ikke sendes ut av forvaltningsorganet, er ferdigstilte. Ombudet uttalte at det neppe vil være aktuelt å gjøre endringer eller tilføyelser i kalenderoppføringer for aktiviteter tilbake i tid, og at kalenderoppføringer dermed som regel må anses som «ferdigstilt» senest når tidspunktet for den aktuelle aktiviteten har passert. For kalenderoppføringer som ligger frem i tid, vil det antakelig ofte være aktuelt å gjøre endringer, for eksempel å endre tidspunktet, invitere (flere) deltakere, endre agendaen eller avlyse avtalen eller møtet. Kalenderoppføringer som ligger frem i tid vil imidlertid ikke automatisk kunne unntas innsyn. Her må det gjøres en konkret vurdering av om dokumentet er ferdigstilt.

**Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2017-3029**

Dokumenter som et forvaltningsorgan mottar utenfra, kan det kreves innsyn i når de er kommet inn til eller lagt frem for det aktuelle forvaltningsorganet. Et dokument er kommet inn til eller lagt frem for forvaltningsorganet når det er mottatt per post, e-post eller på en annen måte. Det er uten betydning at dokumentet er en kladd eller et utkast som forvaltningsorganet har fått oversendt eller overlevert.

Et dokument som er overlevert til en ansatt i forvaltningsorganet, for eksempel i et møte eller i privat sammenheng, vil ha kommet frem til organet når vedkommende har brakt dokumentet til forvaltningsorganet.²⁶

Dersom et dokument er vist til eller vist frem i et møte uten å overleveres, er det ikke «lagt frem» for organet.

3. Dokumentet må gjelde ansvarsområdet eller virksomheten til forvaltningsorganet

Dette vilkåret peker på dokumentets innhold. For at et dokument skal anses som et saksdokument for forvaltningsorganet, må det gjelde ansvarsområdet eller virksomheten til det aktuelle forvaltningsorganet. Dokumentet må altså ha en innholdsmessig sammenheng med virksomheten i forvaltningsorganet.²⁷

Det er ikke et krav at dokumentet må gjelde en konkret sak. Det er tilstrekkelig at dokumentet knytter seg til ansvarsområdene til forvaltningsorganet eller til virksomheten mer generelt. Så lenge dette kravet er oppfylt, har det heller ikke noe å si at dokumentet ikke har vært gjenstand for noen virkelig saksbehandling i forvaltningsorganet. Et dokument som bare er tatt til orientering vil dermed kunne være et saksdokument for forvaltningsorganet.

Det skal ikke mye til før kravet til saklig tilknytning er oppfylt.²⁸ For eksempel vil driftsmeldinger om et forvaltningsorgans IKT-systemer være saksdokumenter.²⁹

²⁵ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 120

²⁶ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 120

²⁷ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 120

²⁸ Se for eksempel SOM-2018-4671 og SOMB-2001-41

²⁹ SOM-2019-3186 og SOM-2019-1415

De dokumentene som ikke regnes som saksdokumenter for forvaltningsorganet vil i første rekke være rent private brev og meldinger. Kalenderoppføringer som gjelder private avtaler og møter faller utenfor det som må regnes som saksdokumenter for forvaltningsorganet. Andre eksempler er dokumenter som inngår i en bibliotek- eller museumssamling eller dokumenter som private har overlatt til et offentlig arkiv for bevaring.³⁰ For statsråder og andre politikere må det også trekkes en grense mot brev og meldinger disse personene mottar i egenskap av å være partipolitikere.

E-post om finansministerens private leiekontrakter

Saken gjaldt et krav om innsyn i en e-post sendt fra en statssekretær i Finansdepartementet til en statssekretær ved Statsministerens kontor. E-posten gjaldt håndteringen av en pressehenvendelse om finansministerens private leiekontrakter. Selv om e-posten gjaldt finansministerens private leiekontrakter, la ombudet til grunn at saken, og pressens henvendelser til Finansdepartementet, først og fremst var knyttet til hennes rolle som statsråd og leder av Finansdepartementet, og ikke hennes politiske rolle som partileder. Det var blant annet stilt spørsmål om leiekontraktenes betydning for finansministerens forvaltningsrettslige habilitet. Ombudet kom på bakgrunn av dette til at e-posten var et saksdokument etter offentliglova.

***Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2018-4671***

Video mottatt på privat mobil

Saken gjaldt et krav om innsyn i en video en ansatt i en kommune mottok på sin private mobiltelefon. Videoen førte til at det ble opprettet en sak i kommunen. Ombudet la til grunn at det er innholdet i dokumentet som er avgjørende for om det er et saksdokument, ikke om det er overlevert en ansatt eller direkte til forvaltningsorganet. Den ansatte mottok videoen i egenskap av å være ansatt i kommunen og videoen gjaldt kommunens ansvarsområde. Kommunen/den ansatte skulle derfor ha sørget for at videoen ble sendt kommunen og journalført.

***Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2020-2747***

Også for dokumenter som innholdsmessig gjelder en forvaltningssak, må det trekkes en nedre grense for hva som kan regnes som et saksdokument. Dette vil kunne være aktuelt for blant annet e-poster og SMS-er som utelukkende inneholder praktiske opplysninger eller avklaringer uten direkte betydning for behandlingen av en sak.³¹

En kalenderoppføring kan være en avtale opprettet av en saksbehandler i et departement med påminnelse om at vedkommende skal ringe en ansatt i et annet departement for å avklare om det skal være matsservering ved et møte mellom departementene. I så fall bærer kalenderoppføringen preg av å være en «huskelapp» for vedkommende saksbehandler, og vil ikke nødvendigvis ha det preget et saksdokument for forvaltningsorganet normalt har.³²

30 I offentliglova § 4 tredje ledd er det gitt noen særlig aktuelle eksempler på dokumenter som ikke anses som saksdokumenter

31 [SOMB-2001-41](#)

32 [SOM-2017-3029](#)

Sammenstillinger av opplysninger i databaser

Offentleglova § 9

Når opplysninger det er bedt om innsyn i er elektronisk lagret i forvaltningsorganets databaser, kan det kreves innsyn i en sammenstilling av opplysningene. Med en sammenstilling menes at ulike opplysninger fra en database trekkes ut og settes sammen i et nytt dokument. Dette kan for eksempel være opplysninger som er lagret i et elektronisk register eller i saksbehandlingssystemene hos forvaltningsorganet. Når en sammenstilling er etablert, oppstår det et nytt dokument i lovens forstand. Forvaltningsorganet skal vurdere kravet om innsyn i dette dokumentet på vanlig måte.

Lovens hovedregel gjelder eksisterende saksdokumenter.³³ Offentleglova § 9 om sammenstilling er et supplement til hovedregelen. Dette er den eneste bestemmelsen i loven som pålegger forvaltningsorganet å skape et nytt dokument for å etterkomme et innsynskrav. At retten til innsyn i sammenstillinger av opplysninger supplerer lovens hovedregel, innebærer at bestemmelsen ikke kan benyttes til å innskrenke innsynsretten som følger av offentliglova § 3. Dette er det særlig verdt å merke seg ved krav om innsyn i journaler.

Sammenstilling av postjournal

Saken gjaldt et krav om innsyn i en kommunes postjournal for årene 2008 til og med 2014. Kravet ble avslått med henvisning til at det ikke var mulig å gjennomføre en sammenstilling av opplysningene med enkle fremgangsmåter. Ombudet viste til at et forvaltningsorgans journaler er åpne for innsyn etter offentliglova § 3 og mente hensynene bak lovens bestemmelser, samt lovens systematikk og oppbygning, innebærer at § 9 ikke kan begrense allmenhetens rett til innsyn som følger av lovens hovedregel. Innsynskravet skulle derfor blitt vurdert etter offentliglova § 3.

***Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2018-3678***

Rett til sammenstilling i særskilt filformat

Saken gjaldt retten til innsyn i en sammenstilling i et særskilt filformat. Ombudet kom til at et uttrekk i Excel-format ville inneholde andre og mer detaljerte opplysninger enn den PDF-versjonen det var gitt innsyn i. Kravet om innsyn i Excel-format måtte derfor anses som krav om innsyn i et annet dokument. Ombudet uttalte at den som ber om at det lages en sammenstilling i utgangspunktet har krav på at det utarbeides en sammenstilling i ethvert filformat, dersom vilkårene for sammenstilling for øvrig er oppfylt. Dette gjelder også i de tilfellene der det allerede er foretatt en sammenstilling i et annet format.

***Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2016-726 og SOM-2016-880***

Opplysningene må finnes i forvaltningsorganets egne databaser

For å kunne kreve innsyn i en sammenstilling, må opplysningene være elektronisk lagret i databasene til forvaltningsorganet. Forvaltningsorganet har ingen plikt til å sammenstille opplysninger som kun er nedskrevet i papirdokumenter.

Videre må opplysningene være lagret i forvaltningsorganets egne, og ikke andres, databaser.

Sammenstilling av opplysninger i Altinn

Saken gjaldt et krav om innsyn hos Skatte- direktoratet i aksjonærregisteroppgaver for et navngitt selskap. Aksjonærregisteroppgaven er et elektronisk dokument som leveres gjennom Altinn. I avslaget på innsynskravet ble det blant annet vist til at Altinn er en ekstern database for Skatteetaten. Ombudet var ikke enig i dette og viste til at Altinn hovedsakelig ivaretar en innsendingstjeneste for Skatteetaten når det gjelder aksjonærregisteroppgaven. Det var Skatteetatens egne skjema som ble brukt for innsending. På denne bakgrunn mente ombudet at Skatteetatens tjenesteeierarkiv i Altinn måtte anses å være en av Skatteetatens egne databaser, og ikke en ekstern database.

***Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2014-1596***

Sammenstillingen må kunne gjøres ved enkle fremgangsmåter

Sammenstillingen må også kunne gjøres med «enkle fremgangsmåter». Her siktes det til den arbeidsbyrden forvaltningsorganet blir påført ved å lage sammenstillingen.³⁴

Hvis forvaltningsorganet kan gjøre sammenstillingen kun ved hjelp av databaserte løsninger og enkle kommandoer, vil kravet om enkle fremgangsmåter være oppfylt. Dersom sammenstillingen derimot krever mer tidkrevende manuelle operasjoner, for eksempel at saksbehandleren selv må gå inn og vurdere hvilke opplysninger som skal trekkes ut og sammenstilles, vil kravet ikke være oppfylt. Tanken er at det i hovedsak er dataverktøyene som skal utføre de nødvendige operasjonene for å etablere sammenstillingen. Noe manuelt arbeid kan likevel kreves, for eksempel å huke av aktuelle poster i databasen og lignende.

Det er en forutsetning at den eller de som skal foreta sammenstillingen, har tilstrekkelig kompetanse til å hente ut informasjon fra databasen på enklest mulig måte. Sammenstillingen må altså kunne gjøres med enkle fremgangsmåter av personell som har tilstrekkelige fagkunnskaper til å sammenstille informasjon fra den aktuelle databasen.³⁵ Forvaltningsorganet kan altså ikke legge vekt på at en sammenstilling vil ta lang tid, dersom grunnen til dette er at den som foretar uttrekket ikke har tilstrekkelig kunnskap om databasen.

Når arbeidsbyrden for å gjennomføre en sammenstilling beregnes, er det kun prosessen frem til det er etablert et nytt dokument som forvaltningsorganet kan ta i betraktning. Arbeid som forvaltningsorganet gjør etter at dokumentet er ferdigstilt, skal det ikke ta med i vurderingen.³⁶ Dette gjelder blant annet vurderingen av om noen av opplysningene i dokumentet er underlagt taushetsplikt og må unntas innsyn, og arbeid knyttet til å gjøre dokumentet klart til utsendelse.

³⁴ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 127

³⁵ SOM-2013-2480

³⁶ Se for eksempel SOM-2013-2480 og SOM-2019-3483

Omfattende arbeid med å lage sammenstillingen

Saken gjaldt et krav om innsyn i opplysninger fra Det sentrale motorvognregisteret. Uttrekket kunne ikke gjennomføres i ett, men måtte gjennomføres i flere runder. Arbeidet med å lage sammenstillingen ble anslått til totalt seks til ti arbeidstimer. Ombudet kom til at kravet om enkle fremgangsmåter ikke var oppfylt.

Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2016-2789

Krav om flere sammenstillinger

Saken gjaldt et krav om innsyn i en fylkeskommunes utgifter til kurs, telefonbruk og reiser for 16 ledere over en periode på fire år. For å imøtekomme innsynskravet måtte fylkeskommunen foreta totalt 128 sammenstillinger fra en database. Ombudet uttalte at vurderingen av om sammenstillingene kan gjøres med enkle fremgangsmåter, må knytte seg til hver enkelt av de 128 sammenstillingene. Ettersom hver sammenstilling ville ta om lag 1 minutt og 20 sekunder, kom ombudet til at kravet om enkle fremgangsmåter var oppfylt. Arbeidsbyrden skal dermed vurderes for hver sammenstilling, og ikke for innsynskravets totale omfang.

Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2016-721

Kravet om enkle fremgangsmåter innebærer også at forvaltningsorganet må kunne gjøre sammenstillingen ved bruk av dataverktøy som det allerede har. Dersom forvaltningsorganet ikke har systemer for å lage sammenstillinger, er det ingen plikt til å anskaffe nye dataverktøy. Forvaltningsorganet kan likevel ikke omgåplikten til å lage sammenstillinger ved å sette bort driften av sine IKT-systemer til andre.

Ekstern systemleverandør

Saken gjaldt et krav om innsyn i en sammenstilling av opplysninger fra en kommunes arkiv- og saksbehandlingssystemer. Kravet ble avslått med den begrunnelse at kommunen ikke hadde tilgjengelig eksportverktøy til å etablere den etterspurte sammenstillingen, og at en sammenstilling måtte bestilles fra eksterne systemleverandører. Ombudet la til grunn at systemleverandørenes behandling av opplysninger skjer på oppdrag for og på vegne av kommunen, og at den etterspurte sammenstillingen dermed består av opplysninger som er elektronisk lagret i databasene til kommunen. Når dette var tilfelle mente ombudet det var uten betydning om det var forvaltningsorganet selv eller forvaltningsorganets systemleverandører som måtte sette i gang kommandoene for å etablere sammenstillingen. Retten til innsyn kan ikke begrenses fordi organet har valgt å la en ekstern systemleverandør behandle opplysningene, i stedet for at forvaltningsorganet gjør databehandlingen selv.

Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2019-2154



Foto: Getty images

Unntak fra innsynsretten

Unntak må være hjemlet i lov

Om forvaltningsorganet etter en vurdering har kommet til at det er et reelt behov for å unnta hele eller deler av dokumentet det er bedt om innsyn i, må det vurdere om det er hjemmel i lov eller forskrift med hjemmel i lov for å unnta opplysningene.

Dette er nedfelt i Grunnloven § 100 femte ledd, der det også står noe om hvilke hensyn som kan begrunne et unntak:

«Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.»

I offentliglova § 3 er det gjentatt at unntak må være nedfelt i lov eller forskrift med hjemmel i lov. Unntaksbestemmelsene står i hovedsak i offentliglova kapittel 3. Unntakene er gitt for å:

1. ivareta private interesser, slik som taushetsplikt, personvern og økonomiske interesser, eller
2. ivareta offentlige interesser, slik som vern om beslutningsprosesser, rikets sikkerhet, hindre gjennomføringen av straffbare handlinger og forvaltningens konkurransevne.

Huskeregler ved vurdering av unntakshjemlene

Unntaksbestemmelsen er noe ulikt utformet, men det er tre generelle huskereglene som vil være nyttig når forvaltningsorganet skal vurdere om de kan eller bør bruke unntakene:

1. Kan eller må opplysningene unntas?

Forvaltningsorganet må vurdere om opplysningene skal unntas, eller om de bare kan unntas. Det er kun

ved lovbestemt taushetsplikt at forvaltningsorganet skal unnta opplysningene. Alle andre unntaksbestemmelser gir forvaltningsorganet, en adgang, men ikke en plikt, til å unnta opplysninger. Dersom vilkårene i en kan-bestemmelse er oppfylt, må forvaltningsorganet deretter vurdere om de likevel kan gi innsyn (merinnsyn). Forvaltningsorganet skal ikke vurdere merinnsyn i opplysninger som er taushetsbelagte.

2. Gjelder unntaket for hele dokumentet eller enkelte opplysninger?

Forvaltningsorganet må kontrollere om unntaksbestemmelsen tillater unntak av hele dokumentet eller bare deler av dokumentet/opplysninger. Dette kan også variere i ulike deler av samme unntaksbestemmelse. Det mest praktiske eksempelet på en unntaksbestemmelse som kun gjelder opplysninger og ikke hele dokumentet, er taushetsplikunntaket. Der noen opplysninger er taushetsbelagte, er resten av dokumentet likevel offentlig. For disse delene kan forvaltningsorganet vurdere om øvrige unntaksbestemmelser eller § 12 (unntak for resten av dokumentet) gjelder, men forvaltningsorganet er da også pliktig å vurdere merinnsyn for de delene som eventuelt unntas på dette grunnlaget.

Tre huskereglene:

Kan eller må opplysningene unntas?

Gjelder unntaket for hele dokumentet eller enkelte opplysninger?

Har unntaksbestemmelsen et skadevilkår som er oppfylt?

3. Har unntaksbestemmelsen et skadevilkår som er oppfylt?

Forvaltningsorganet må være oppmerksom på at flere av unntaksbestemmelsene har et vilkår om at det å gi innsyn kan føre til skade eller fare for skade på bestemte interesser (skadevilkår). Sivilombudet erfarer at forvaltningsorganene kan ta for lett på denne vurderingen i den forstand at den blir for generell. Forvaltningsorganene må vurdere og beskrive helt konkret hvordan skade vil eller kan oppstå, hvor sannsynlig det er at den eventuelle skaden vil oppstå og hvor reell faren er. Vurderingen må skje for hvert dokument.

Utilstrekkelig klagegrunn

Justisdepartementet av slo et innsynskrav begrunnet med at dokumenter som «inneholder merknader fra et departement til et dokument et annet departement skal fremme for Stortinget» generelt er et eksempel på en type dokument som vil kunne unntas offentlighet. Ombudet mente denne begrunnelsen ikke var tilstrekkelig og viste til at forvaltningsorganet må vurdere konkret hvilke skadevirkninger en offentliggjøring vil ha.

Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2009-434

Uklar vurdering om eventuell skadevirkning

En journalist ba om innsyn i dokumenter knyttet til innløsning av privat eiendom som en del av utbygging av togspor. Statsforetaket ga delvis innsyn i takstdokumenter og tilbud om kjøpekontrakt, og av slo innsyn i korrespondanse om to forskjellige eiendommer. Ombudet var enig i at offentleglova § 23 kunne brukes, men at det var vanskelig å se at opplysningene som gjaldt verditakst og lignende i takstrapportene kunne skade statsforetakets forhandlingsposisjon. Ut over at opplysningene kunne brukes av naboene i sine forhandlinger, og at dette kunne gjøre forhandlingene vanskeligere, var det etter ombudets syn ikke i tilstrekkelig grad konkretisert hvordan innsyn i for eksempel verditaksten på én bolig kunne gjøre forhandlinger om innløsningssum for en annen bolig, vanskeligere. Det dreide seg om ulike boliger med ulik størrelse, standard og konkret beliggenhet. Det var også uklart hvor sannsynlig det var at den eventuelle skaden ville oppstå.

Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2021-2532

Der skadevilkåret er knyttet til opplysninger, og ikke dokumentet, må forvaltningsorganet vurdere om det faktisk foreligger en reell fare for at offentliggjøring av hver enkelt opplysning kan skade den interessen bestemmelsen skal ivareta. Det kan være at skadevilkåret vil være oppfylt for råd og vurderinger, mens det ikke vil være det for rene faktaopplysninger.

Skade på utenrikspolitiske interesser?

Saken gjaldt et krav om innsyn i et vedlegg til en Memorandum of Understanding. Vedlegget inneholdt nærmere informasjon om medlemsstatenes finansielle overføringer til et internasjonalt samarbeid mellom seks land. Spørsmålet var om det kunne skade Norges utenrikspolitiske interesser om det ble gitt innsyn jf. offentleglova § 20 første ledd bokstav b. Ombudet påpekte at det er viktig at samtlige opplysninger i et dokument vurderes opp mot skadevilkåret i bestemmelsen, herunder om det faktisk forelå en reell fare for at offentliggjøring kunne skade norske utenrikspolitiske interesser. Det ble også påpekt at det i denne sammenheng er viktig å vurdere om opplysningene allerede var kjent på andre måter.

***Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2020-5028***

Skade på utenrikspolitiske interesser?

Nærings- og fiskeridepartementet avslo innsyn i e-postkorrespondansen mellom departementsråden og dennes kollega i det islandske nærings- og innovasjonsdepartementet. Det var spørsmål om innsyn kunne skade Norges utenrikspolitiske interesser jf. offentleglova § 20 første ledd bokstav b. Dokumentet inneholdt opplysninger av ulik karakter, både rene faktaopplysninger og opplysninger om en stats mening eller holdning til en sak. Selve sakskomplekset var allment kjent. Departementet hadde vist til at fare for skadevirkninger typisk kan oppstå dersom Norge offentliggjør fortrolig informasjon som er mottatt fra representanter fra andre land, og at det vil være svært sannsynlig at en offentliggjøring i denne saken vil skade det etablerte tillitsforholdet. Ombudet påpekte at departementet ikke hadde forklart på hvilken måte offentliggjøring av faktaopplysninger om saksforholdet, særlig de opplysningene som er formidlet fra Norge til Island, kunne skade Norges utenrikspolitiske interesser. Departementet hadde ikke vist til konkrete forhold som oppfyller skadekravet for disse opplysningene. Det var vanskelig for ombudet å se at skadevilkåret var oppfylt for alle opplysningene i dokumentet.

***Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2017-102***

Enkelte unntaksbestemmelser

I Sivilombudets praksis er det tre unntaksbestemmelser som går igjen.

- unntak for taushetsbelagte opplysninger (§ 13)
- unntak for organinterne dokumenter (§ 14) og
- unntak for dokumenter som er innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen (§ 15)

Taushetsplikten Offentleglova § 13

Opplysninger som etter lov – eller forskrift/instruks fastsatt i medhold av lov – er underlagt taushetsplikt, skal forvaltningsorganet ikke gi innsyn i. Fordi unntaket fra innsyn gjelder opplysninger, og ikke dokumenter i sin helhet, må forvaltningsorganet sladde de taushetsbelagte opplysningene.

Regler om taushetsplikt går frem av generelle og spesielle bestemmelser i lover og forskrifter. Her omtales kun den generelle taushetsplikten som følger av forvaltningsloven § 13 som sier at forvaltningsorganene har taushetsplikt om personlige forhold og visse næringsopplysninger.

Taushetsplikt om personlige forhold

Hva som regnes som noens personlige forhold må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Som et hjelpemiddel blir personlige forhold gjerne omtalt som «opplysninger som det er vanlig å ville holde for seg selv». ³⁷ I dette ligger det også at hva som oppfattes som personlige forhold kan endre seg med tiden som går. Forarbeidene peker på at det er relevant å se om

opplysningene kan bidra til å skade eller utlevere en person, om opplysningene er gitt i noe som minner om et betroelsesforhold og om utlevering av opplysningene kan skade tillitsforholdet til den offentlige forvaltningen.

Typiske opplysninger om personlige forhold:

- slektskaps-, familie- og hjemforhold
- fysisk og psykisk helse, karakter og følelsesliv
- seksuell legning
- religiøse og politiske holdninger
- gjeld for mislighold av husleie, bidragsplikt og lignende
- sosial stønad
- i noen tilfeller straffbare handlinger eller andre lovbrudd
- i mange tilfeller økonomisk situasjon og klientforhold³⁸

Opplysninger fra næringsvirksomhet vil kun være omfattet dersom opplysningene sier noe om noens private forhold

Taushetsplikten for personlige forhold gjelder også for offentlige ansatte, men taushetsplikten er snevrere når opplysningene relaterer seg til offentlig ansattes arbeid og utførelse av dette. ³⁹

Opplysninger som er underlagt taushetsplikt skal det ikke gis innsyn i.

³⁷ NOU 2003: 30 s. 229

³⁸ Ot.prp. nr. 3 (1976–77) s. 15

³⁹ Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentliglova, G-2009-419, s. 82 og for eksempel SOM-2021-3904, SOM-2019-1513, SOM-2019-1297 og SOM-2011-1374

Om opplysninger fra næringsvirksomhet karakteriserte noens personlige forhold

Opplysninger om tilleggsskatt og om uregelmessigheter i et foretak, kunne være egnet til å karakterisere en fysisk person i foretaket. Opplysningene var derfor omfattet av taushetsplikten om noens personlige forhold.

Les hele uttalelsen på sivilombudet.no SOM-2014-3510

Opplysningen om hvilke fiskere som deltok i en frikjøpsordning knyttet til seismikkskyting var ikke egnet til å si noe om fiskernes personlige forhold, og var derfor ikke taushetsbelagt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

Les hele uttalelsen på sivilombudet.no SOM-2009-2220

Innsyn i forliksavtale

Saken gjaldt spørsmålet om opplysningene i en forliksavtale mellom en arbeidstaker og et helseforetak skulle unntas offentlighet som taushetsbelagt. Sivilombudet viste til at forliksavtaler om arbeidsforhold i det offentlige i utgangspunktet er åpne for allmennheten. Ombudet kunne ut fra sakens opplysninger ikke se at vilkårene for å unnta forliksavtalen var oppfylt.

Les hele uttalelsen på sivilombudet.no SOM-2018-3722

Etter forvaltningsloven og gjennom praksis er det enkelte opplysninger som i utgangspunktet ikke karakteriseres som personlige forhold og derfor ikke er taushetsbelagte. Det er viktig å merke seg at opplysningene nevnt nedenfor likevel kan regnes som

personlige forhold dersom de røper klientforhold eller andre forhold som regnes som personlige.

Opplysninger som typisk ikke vil være taushetsbelagte: ⁴⁰

- fødested
- fødselsdato og personnummer⁴¹
- statsborgerforhold
- sivilstand
- bopel
- hvem som eier/har bruksrett til eiendom
- eierandel i selskaper
- lite sensitive opplysninger om økonomiske forhold
- økonomiske forhold knyttet til næringsvirksomheten til enkeltpersoner
- utdanning, avlagte eksamener, gjennomførte kurs og eksamener fra høyere utdanning⁴¹
- yrke, arbeidstid, stilling og arbeidssted (både nåværende og tidligere)
- lønn og godtgjørelse mottatt fra offentlige instanser
- lønn og inntekt som går frem av for eksempel skattelister
- mistet løyve til å drive en bestemt virksomhet, for eksempel mistet advokatløyve

Taushetsplikt om næringsopplysninger – særlig om anbudsdokumenter

Innsyn i anbudsdokumenter ved offentlige anskaffelser kan by på vanskelige vurderinger av forvaltningsorganets taushetsplikt om næringsopplysninger. Sivilombudet har i flere uttalelser fremhevet betydningen av åpenhet knyttet til avtaler den offentlige forvaltning inngår med private om utføringen av tjenester mv. for det offentlige.⁴² Borgernes behov for etterprøvnbarhet og kontroll er særlig viktig der det offentlige bruker fellesskapets midler for å gjøre innkjøp og avtaler for å yte tjenester for befolkningen. Vurderingen av om opplysninger er taushetsbelagt må være konkret og knytte seg til om det er «konkurransmessig betydning» at opplysningene hemmeligholdes «av hensyn til

⁴⁰ Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, s. 80

⁴¹ Men se offentleglova § 26

⁴² Se for eksempel Sivilombudets årsmelding for 2007 s. 36 (sak 2006/1833)

den opplysningene angår».⁴³ Ofte vil det være praktisk for forvaltningsorganet å innhente uttalelse fra næringsvirksomheten som opplysningene gjelder, men forvaltningsorganet må gjøre en selvstendig vurdering av hva som er omfattet av taushetsplikten.

Uklart om sladding

Saken gjaldt et krav om innsyn i tilbudsdokumenter til den som vant anbudskonkurransen for levering og servering av lunsj og møtemat. Ombudet mente det ikke fremgikk hvordan hensynet til etterprøvbarhet hadde spilt inn i vurderingen. Det var også vanskelig å se hvordan enkelte sladdede opplysninger skilte seg fra opplysninger som allerede var kjent og enkelte sladdede opplysninger var av generell karakter som ikke beskrev drifts- og forretningsforhold.

***Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2018-3891***

Kan innsyn skade konkurranseforhold?

Saken gjaldt et krav om innsyn i en anbudskonkurranse om bokhandel på Oslo lufthavn. Ombudet kom til at innsyn i leiepriser ville gi innsikt i tilbydernes prisstrategi på en slik måte at det vil kunne utnyttes i en fremtidig anbudskonkurranse. Innsyn kunne derfor skade konkurranseforholdene, og var derfor underlagt taushetsplikt.

***Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2019-3993***

Begrensninger i taushetsplikten

Det er enkelte unntak fra taushetsplikten. Etter forvaltningsloven § 13 a kan taushetsbelagte opplysninger

- gjøres kjent for dem som de direkte gjelder
- gjøres kjent for andre i den utstrekning de som har krav på taushet samtykker
- gis ut i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn er sladdet (anonymisering)
- brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, for eksempel der opplysningene er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder

Anonymisering og koblingsfare

Ved anonymisering må forvaltningsorganet sladde alle individualiserende kjennetegn. Det innebærer at ikke bare navnet på personen/selskapet skal sladdes, men også opplysninger som indirekte røper hvem opplysningene omhandler. I vurderingen må forvaltningsorganet ta hensyn til både opplysninger i dokumentet og opplysninger som er gjort kjent andre steder (koblingsfare).⁴⁴ Koblingsfaren må være reell. I enkelte saker vil forvaltningsorganet være kjent med at den som har bedt om innsyn har kunnskap om hvem dokumentene omhandler. Da vil det ikke være mulig å anonymisere opplysninger som i utgangspunktet er taushetsbelagt.

Statistikkopplysninger

Saken gjaldt et krav om innsyn i et dokument med opplysninger om antall pasienter innlagt på sykehus med covid-19. Helse- og omsorgsdepartementet avslo kravet begrunnet i at tallene var relativt små, og at innsyn derfor ville utgjøre en risiko for å utgi informasjon om behandlingsforløpet til identifiserbare pasienter. Ombudet kom til at det måtte vurderes konkret for enkelte sykehus, helseforetak og helseregioner om tallene kunne knyttes til identifiserbare personer.

***Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2020-1572***

⁴³ SOM-2009-1960

⁴⁴ Se for eksempel SOM-2020-746 og SOM-2020-2197

Ingen berettiget interesse for hemmelighet

Dersom det ikke foreligger en «berettiget interesse som tilsier hemmelighet», kan forvaltningsorganet gi ut opplysningene uten hinder av taushetsplikten. Det kan for eksempel gjelde der opplysningene er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder.

Forvaltningsorganet må foreta en konkret helhetsvurdering av om det foreligger et beskyttelsesbehov der følgende momenter er blant de relevante:⁴⁵

- hvor sensitive opplysningene er
- hvor gamle opplysningene er
- om personen som har krav på beskyttelse er i live
- om det å gi ut opplysningene vil føre til at forvaltningsorganet aktivt medvirker til at opplysningene får en helt annen omtale og spredning enn de ellers ville ha fått
- om opplysningene er helt eller delvis kjent for dem som har bedt om innsyn

Opplysningene regnes som alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder når opplysningene er offentlig publisert, men det vil ikke være tilfelle dersom de bare er kjent i form av et rykte eller bare i et avgrenset miljø.⁴⁶ Forvaltningsorganet må også her gjøre en konkret vurdering og det kan være hensyn som gjør at organet likevel ikke skal gi ut opplysningene.

Taushetsplikten gjelder også etter at personen som har krav på beskyttelse, er død. I noen tilfeller kan det likevel være aktuelt å vurdere om opplysningene likevel kan gis ut til for eksempel nære slektninger fordi det ikke er noen berettiget interesse som tilsier hemmelighet.⁴⁷

Vil samme vurdering gjelde for alle formater de taushetsbelagte opplysningene finnes i?

Vurderingen av om opplysninger i et dokument er taushetsbelagte, må gjøres konkret for det formatet det er bedt om innsyn i. Det kan for eksempel være tilfellet der det finnes både en lydfil/videofil og en transkripsjon, eller i bilder og i beskrivelser. Sivilombudet har i en konkret sak kommet til at det var riktig å unnta bildemateriale som taushetsbelagt selv om det allerede var gitt innsyn i en skriftlig beskrivelse av hva bildene viste.⁴⁸

Organinterne dokumenter er typisk forslag, utkast og interne notater med råd og vurderinger.

Organinterne dokumenter Offentleglova § 14

Organinterne dokumenter er dokumenter som et forvaltningsorgan har utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse. Disse kan unntas innsyn. Slike organinterne dokumenter er typisk forslag, utkast og interne notater med råd og vurderinger.

Når vilkårene for unntak av organinterne dokumenter er oppfylt, kan forvaltningsorganet i utgangspunktet unnta hele dokumentet.

Begrunnelsen for unntaket er at dersom forvaltningsorganet må gi innsyn i denne typen foreløpige dokumenter, kan det skape et uriktig inntrykk av behandlingen av en sak og skape uberettigede forventninger. Det kan også virke hemmende under saksforberedelsen, for eksempel ved at det blir vanskeligere for saksbehandlere å foreslå ukonvensjonelle løsninger.⁴⁹

Forutsetningene for at et dokument skal regnes som organinternt, er at forvaltningsorganet har utarbeidet dokumentet selv, at dokumentet ikke er sendt ut av forvaltningsorganet og at det er ment for den interne saksforberedelsen. Dersom et dokument utveksles mellom forskjellige forvaltningsorganer, vil det ofte miste sin organinterne karakter. Derfor blir det av avgjørende betydning hva som utgjør ett og samme forvaltningsorgan.

Hva er ett og samme forvaltningsorgan?

Hva som regnes som ett og samme forvaltningsorgan må avgjøres konkret. Det generelle utgangspunktet er

⁴⁵ Ot.prp. nr. 3 (1976–77) s. 27-28 og vedlegg 2, s. 147 og 148. Se også SOM-2021-469 og SOM-2021-2527

⁴⁶ Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentliglova, G-2009-419, s. 90

⁴⁷ SOM-2021-2527 og SOMB-2006-161

⁴⁸ SOM-2021-469

⁴⁹ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 45

at en organisasjon som utad fremstår som en selvstendig enhet, regnes som ett organ. Ved vurderingen av om enheten fremstår som selvstendig må det blant annet legges vekt på hvordan den er organisert, og om den har selvstendig avgjørelsesmyndighet.⁵⁰

I de fleste tilfeller byr det ikke på problemer å avgjøre hva som er ett og samme forvaltningsorgan. For eksempel vil et direktorat eller en statsforvalter i de fleste sammenhenger være selvstendige forvaltningsorganer etter offentliglova § 14. Et departement regnes også som ett og samme organ. Dette gjelder selv om enkelte avdelinger eller enheter i et departement er tillagt selvstendig avgjørelsesmyndighet. Vurderingen kan imidlertid slå ulikt ut avhengig av hvilken rolle to enheter har overfor hverandre i konkrete sammenhenger. Flere departementer vil for eksempel kunne anses å være ett organ dersom det er tale om en interdepartemental arbeidsgruppe knyttet til en konkret sak.⁵¹

Om et direktorat og regionkontorer er ett og samme organ

Saken gjaldt et krav om innsyn hos Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) i underlagsmateriale til årsrapporter som var oversendt fra Barne-, ungdoms- og familieetatens (Bufetats) regioner. Ombudet kom til at Bufdir og Bufetat er ulike organer, og viste blant annet til at regionkontorene har selvstendig avgjørelsesmyndighet og at Bufdir er klageorganet i sammenhenger der regionkontorene treffer enkeltvedtak. Ombudet kunne ikke se at det var konkrete forhold som gjorde at dette stilte seg annerledes der Bufdir utarbeider en årsrapport som bygger på materiale som rapporteres fra regionkontorene.

Les hele uttalelsen på [sivilombudet.no](https://www.sivilombudet.no) SOM-2010-2991

I andre sammenhenger kan det være vanskeligere å trekke grensene mellom forskjellige forvaltningsorganer. Dette kan være tilfelle for mer spesielle sammenhenger, som utredningsutvalg eller arbeidsgrupper.

Utvalg uten egen organisasjon og beslutningsmyndighet

Saken gjaldt et krav om innsyn i et referat fra møte i Beredkapsutvalget mot biologiske hendelser. Sivilombudet uttalte at utvalgets permanente karakter, at det består av fast oppnevnte medlemmer, har et mandat med klart definerte oppgaver og en egen sekretariatsfunksjon, talte for at det må anses som et eget organ. Dette gjaldt til tross for at utvalget ikke har noen egen organisasjon eller beslutningsmyndighet.

Les hele uttalelsen på [sivilombudet.no](https://www.sivilombudet.no) SOM-2020-2031

Det kan også oppstå spørsmål om en person er å anse som en del av et forvaltningsorgan, eller må regnes som en ekstern. Dersom personen er ansatt i forvaltningsorganet, vil vedkommende i utgangspunktet måtte anses som en del av organet. Dersom personen er oppdragstaker, vil vurderingen avhenge av arten på oppdraget, mandatet og hvilken grad av fortrolighet og internt samarbeid med forvaltningsorganet det er lagt opp til.⁵²

Det generelle utgangspunktet er at en organisasjon som utad fremstår som en selvstendig enhet, regnes som ett organ.

⁵⁰ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 130

⁵¹ SOM-2010-2991

⁵² Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 131



Foto: Mona Ødegård, Sivilombudet.

Ansatt i et eksternt selskap

Saken gjaldt blant annet spørsmål om en ansatt i et eksternt selskap, som hadde utført en arbeidsmiljøundersøkelse for en kommune, kunne anses som en del av kommunen. Sivilombudet kom til at dette var tilfellet, og la vekt på at det var tett dialog mellom selskapets representant og kommunen om utformingen av spørsmålene i undersøkelsen og også til en viss grad om tolkningen av resultatene.

***Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2011-2826***

Når er et dokument organinternt?

Et av vilkårene for at forvaltningsorganet kan unnta et dokument som organinternt, er at dokumentet må være opprettet for den interne saksforberedelsen i forvaltningsorganet. Dersom dokumentet skal brukes i den videre interne saksbehandlingen, vil det i de fleste tilfeller anses som organinternt. Det er imidlertid ikke et krav at dokumentet i sin form eller sitt innhold fremtrer som et foreløpig notat, utkast eller lignende.

Ikke utarbeidet for intern saksforberedelse

Saken gjaldt et krav om innsyn i et notat med nedtegnelser av opplysninger som var blitt gitt muntlig av Finansdepartementet til Kredittilsynet. Ombudet kom til at notatet ikke var organinternt og viste til at notatet var utarbeidet av Finansdepartementet med det formål å gi Kredittilsynet en redegjørelse i den aktuelle saken.

***Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2009-21***

Et annet vilkår er at dokumentet må være internt, det vil si at det som hovedregel ikke må være sendt ut av forvaltningsorganet. Et dokument vil imidlertid ikke alltid slutte å være organinternt selv om det blir sendt ut. Et internt arbeidsdokument vil fremdeles kunne unntas som organinternt dersom det blir sendt til et annet organ i forbindelse med klagebehandling, granskning eller kontroll (som for eksempel Sivilombudet eller Riksrevisjonen). Det samme vil gjelde dersom dokumentet blir sendt til et sideordnet organ som følge av inhabilitet eller fordi vedkommende saken gjelder har flyttet.⁵³ Det avgjørende er om dokumentet fortsatt har karakter av å være organinternt etter at det er sendt ut av forvaltningsorganet.⁵⁴

⁵³ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 131

⁵⁴ Se for eksempel [SOM-2009-21](http://sivilombudet.no)

Politiet som mottaker

Et forvaltningsorgan kan ha plikt til å utlevere organinterne dokumenter til politiet. I slike tilfeller mister ikke dokumentet sin organinterne karakter. Hensynet til politiets etterforskningsmulighet tilsier at dette også gjelder dersom dokumentene sendes uten at det foreligger en slik plikt.

***Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2016-1006 og SOM-2016-1234***

Det er også et vilkår at forvaltningsorganet selv har utarbeidet dokumentet. Dersom dokumentet kommer utenfra, vil det ikke være organinternt, selv om det er ment for bruk i den interne saksforberedelsen. På den annen side blir ikke nødvendigvis et dokument offentlig fordi det inneholder opplysninger mottatt utenfra. For eksempel kan et notat som oppsummerer hovedpunktene i et eksternt møte anses som et internt dokument.⁵⁵

Et vanskelig spørsmål er om dokumenter i databaser som flere forvaltningsorganer bruker, er organinterne. Dette spørsmålet vil særlig være aktuelt ved krav om sammenstillinger etter offentleglova § 9. I vurderingen vil det blant annet være relevant om forvaltningsorganene har tilgang til hverandres dokumenter i databasen.

Når er sammenstillinger organinterne?

Saken gjaldt et krav om innsyn i en sammenstilling av opplysninger fra politiets straffesaksregister. Sivilombudet la til grunn at disse opplysningene ikke kan anses som organinterne. Ombudet viste til at opplysningene i straffesaksregisteret er basert på registreringer foretatt i de ulike politiorganene, og at de ulike politiorganene benytter seg av opplysningene i registeret i sitt arbeid med blant annet straffesaker.

***Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2014-2291***

I offentleglova § 14 andre ledd er det gitt noen eksempler på dokumenter som aldri vil være organinterne. Dette er blant annet dokumenter eller del av dokumenter som inneholder den endelige avgjørelsen til forvaltningsorganet i en sak og generelle retningslinjer for saksbehandlingen til forvaltningsorganet.

Dokumenter innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen

Offentleglova § 15

I tillegg til de organinterne dokumentene, kan forvaltningsorganet også gjøre unntak for visse dokumenter som er innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen. Denne unntaksadgangen gjelder:

- Dokumenter som forvaltningsorganet har innhentet fra et underordnet forvaltningsorgan, eventuelt dokumenter som et departement har innhentet fra et annet departement.
- Råd og vurderinger som blir innhentet fra andre.
- Dokumenter om innhenting av slike dokumenter, samt visse typer innkallinger til, og referater fra, møter.

Unntaksadgangen gjelder i alle tilfellene både hos mottakeren og hos avsenderen av dokumentet.

Begrunnelsen for unntaket er å sikre forvaltningsorganet en krets av «interne rådgivere». ⁵⁶ Et forvaltningsorgan har ikke alltid tilstrekkelig ekspertise og erfaring representert innenfor organet. Det bør derfor i en viss grad være mulig å innhente råd og vurderinger utenfra, uten at slike dokumenter nødvendigvis blir offentlige.

Dokumenter innhentet fra underordnet organ

Unntaksadgangen for dokumenter som er innhentet fra et underordnet forvaltningsorgan, gjelder hele dokumentet. For å gjøre unntak må seks vilkår være oppfylt:

1. Dokumentet må være innhentet av det overordnede forvaltningsorganet selv

Dette vilkåret har til hensikt å avgrense mot de tilfeller hvor et underordnet forvaltningsorgan oversender dokumenter av eget initiativ. Det må foreligge en oppfordring, enten skriftlig eller muntlig, fra det overordnede forvaltningsorganet om å oversende dokumentet. Det åpnes likevel for en viss fleksibilitet i tilfeller hvor det er et nært og regelmessig samarbeid mellom to forvaltningsorganer. ⁵⁷

2. Dokumentet må være innhentet fra et underordnet forvaltningsorgan

Dokumenter som blir innhentet fra overordnede eller sideordnede forvaltningsorganer vil dermed ikke være omfattet. Det samme gjelder dokumenter som kommer fra privatpersoner.

Sentralt i vurdering av om et forvaltningsorgan er overordnet et annet, er først og fremst om forvaltningsorganet har instruksjons- og omgjøringsmyndighet. ⁵⁸ Det er også sentralt om forvaltningsorganet kan pålegge det andre organet arbeidsoppgaver på det aktuelle saksfeltet. De organisatoriske forholdene ellers er dermed ikke nødvendigvis avgjørende.

Om et forvaltningsorgan er underordnet et annet kan variere fra sak til sak. For eksempel kan en klagenemnd som i utgangspunktet har en uavhengig stilling i enkeltsaker bli bedt om å utføre utredningsoppgaver av et departement i forbindelse med vedtakelsen av en ny lov. I denne sammenhengen vil klagenemnden være underordnet departementet. Kommuner og fylkeskommuner kan aldri regnes som underordnede statlige forvaltningsorganer. Generelt vil heller ikke et forvaltningsorgan kunne regnes som underordnet et annet kun fordi det er underlagt en kontroll- eller tilsynsmyndighet fra dette organet.

⁵⁶ NOU 2003: 30 s. 113

⁵⁷ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 134

⁵⁸ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 133

Lotteritilsynet

Saken gjaldt et krav om innsyn hos Landbruks- og matdepartementet i en rapport utarbeidet av Lotteri- og stiftelsestilsynet om markedsføring av spill i regi av Norsk Rikstoto. Lotteritilsynet var administrativt underlagt Kultur- og kirkedepartementet, med Justis- og politidepartementet som faglig ansvarlig for stiftelsesområdet. Ombudet kom likevel til at Lotteritilsynet var underlagt Landbruks- og matdepartementet i denne sammenheng, og viste blant annet til at departementet hadde fått delegert myndighet til å føre tilsyn med spill på hest og at Lotteritilsynet var pålagt å rapportere til departementet.

Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOMB-2007-14⁵⁹

Kommuneadvokaten i Oslo

Saken gjaldt spørsmålet om Kommuneadvokaten i Oslo er å regne som underordnet Bymiljøetaten etter offentleglova § 15. Ombudet viste til at Kommuneadvokaten ikke er organisatorisk underordnet Bymiljøetaten. Kommuneadvokaten er organisert som en egen etat i kommunen, som er faglig uavhengig og ikke bundet av noen omgjørings- eller instruksjonsmyndighet i sin rådgivningsvirksomhet. Bymiljøetaten kan likevel pålegge Kommuneadvokaten arbeidsoppgaver - Kommuneadvokaten har en plikt til å gi råd når Bymiljøetaten ber om det. Sivilombudet kom derfor til at Kommuneadvokaten måtte regnes som underordnet Bymiljøetaten.⁶⁰

Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2017-2960

3. Dokumentet må være utarbeidet av et underordnet forvaltningsorgan

Det underordnede forvaltningsorganet må selv ha utarbeidet dokumentet. Vilkåret er oppfylt også der det underordnede organet utarbeider dokumentet basert på materiale som er innhentet fra kilder utenfor forvaltningsorganet.⁶¹ Videre sending av dokumenter er ikke omfattet.

4. Dokumentet må være til bruk i den interne saksforberedelsen i mottakerorganet

Formålet med å innhente dokumentet må i hovedsak være at det skal brukes i forberedelsen av en uavsluttet sak i det overordnede organet.⁶² Det er imidlertid ikke et krav at dokumentet skal benyttes i forberedelsen av en konkret enkeltsak. Unntaket favner også om forberedelsen av saker i videre forstand. I tilfeller der det ikke foreligger en sak og heller ikke er kjent om det er behov for å opprette en sak, vil vilkåret sjelden være oppfylt. Dersom det ikke er holdepunkter for hva som er formålet med innhenting, må vurderingen skje ut fra hva som er vanlig praksis for vedkommende saks- eller dokumenttype. Årsmeldinger og rapporter fra underordnede organer vil normalt være utarbeidet ikke bare med sikte på oppfølging hos det overordnede organet, og vil dermed ikke være omfattet av unntaket.⁶³

Rapporter i forbindelse med tilsyn

Saken gjaldt et krav om innsyn i rapporter som Finansdepartementet rutinemessig hadde innhentet fra internrevisjonen i Skattedirektoratet. Ombudet mente rapportene ikke kunne unntas, og viste til at innhenting av rapportene ikke var knyttet til andre, konkrete saksforberedelser i departementet enn utøvelsen av det generelle tilsynet med underliggende etat. Det var ikke relevant at rapportene potensielt kunne danne grunnlag for å iverksette konkrete saker, da dette ikke var klart på innhentingstidspunktet.⁶⁴

Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2019-3621

59 [Sivilombudets årsmelding for 2007 s. 60 \(sak 2007/351\)](#)

60 [Se tilsvarende i SOM-2021-1908](#)

61 [Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, s. 101](#)

62 [Ot.prp. nr. 102 \(2004–2005\) s. 133](#)

63 [Ot.prp. nr. 102 \(2004–2005\) s. 134](#)

64 [Se tilsvarende i SOM-2019-3572 og SOM-2019-3392](#)

5. Dokumentet må være internt

Dokumentet må ikke ha blitt sendt ut av forvaltningsorganet. Adgangen til å gjøre unntak faller bort dersom dokumentet har blitt delt med utenforstående, altså oversendinger som ikke er omfattet av noen av unntakene i offentleglova § 15. Dette gjelder altså tilsvarende som for offentleglova § 14.

6. Unntak må være nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser

Forvaltningsorganet vil bare kunne gjøre unntak dersom det er fare for at innsyn vil skade den interne avgjørelsesprosessen hos mottakeren av dokumentet. At det skal være «nødvendig» å unnta dokumentet, markerer at det skal en del til før forvaltningsorganet kan bruke denne unntaksadgangen.⁶⁵

Kjerneområdet for unntaket er behovet for fri og fortrolig meningsutveksling i saksforberedelsen.⁶⁶ Unntaket skal ikke bare verne om hensynet til å sikre forsvarlige avgjørelsesprosesser i den enkelte saken, men også på lengre sikt. Det vil derfor være relevant å ta hensyn til om innsyn kan skade framtidige interne avgjørelsesprosesser ved at et forvaltningsorgan det samarbeides tett med kan bli mer tilbakeholdt med å komme med frimodige råd og vurderinger.⁶⁷ Sentralt i vurderingen står dermed spørsmålet om innsyn vil føre til at avsenderen vil vegre seg for å gi samme type opplysninger til mottakeren i en senere beslutningsprosess av samme karakter.

Hva slags type dokument det er tale om og i hvilken sammenheng dokumentet er oversendt, vil kunne ha betydning. Av størst betydning er likevel hva slags opplysninger dokumentet inneholder, og hvilken rolle avsenderorganet har i beslutningsprosessen. Blir det gitt råd og vurderinger som bærer preg av frimodighet, eller som berører sensitive politiske spørsmål, vil det som regel være adgang til å unnta dokumentet.⁶⁸

Dersom dokumentet derimot bare inneholder generelle premisser, for eksempel generelle utredninger av faktiske forhold eller rettslige spørsmål, vil det som hovedregel ikke være grunnlag for unntak.

Innsyn i kostnadsestimater

Saken gjaldt et krav om innsyn i dokumenter med kostnadsestimater for ulike prosjekter i oppbygging av en hovedflystasjon, som Forsvarsdepartementet hadde innhentet fra Forsvarsbygg. Ombudet uttalte at et kostnadsestimat generelt ikke vil ha preg av frimodighet eller politiske vurderinger, men som oftest være et resultat av en faglig avveining basert på faktiske omstendigheter. Ombudet mente derfor at kostnadsestimatene hadde karakter av å være generelle premisser i en større prosess, uten at Forsvarsbygg ved estimatene bidro med konkrete råd om hvordan mottakerorganet burde stille seg i den aktuelle saken.

***Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2016-1004***

Ikke nødvendig å unnta dokumentet

Saken gjaldt et krav om innsyn i saksdokumenter fra et ekstraordinært styremøte i Forbrukerrådet, som var oversendt til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Ombudet kom til at det ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort at det var en fare for at Forbrukerrådet ville bli mer tilbakeholdne med å gi informasjon om styrets arbeid eller at noen personer ville bli mer forsiktige med å komme med kritiske innspill til egen ledelse, dersom det ble gitt innsyn. Ombudet viste blant annet til at det må forutsettes at Forbrukerrådets styre er lojal mot plikten til å holde departementet informert om hvilke beslutninger som tas, og på hvilket grunnlag. Det var videre ikke mulig å identifisere enkeltpersoner eller særskilte grupperinger i organisasjonen som hadde gitt innspill. De vesentligste delene av innholdet i det aktuelle dokumentet var også allerede offentlig kjent gjennom media, og det var derfor lite sannsynlig at en ytterligere offentliggjøring ville skade samarbeidet mellom departementet og Forbrukerrådet.

***Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2013-1427***

65 Se for eksempel [SOM-2016-1004](http://sivilombudet.no)

66 Se for eksempel [SOM-2010-2832](http://sivilombudet.no) og [SOM-2016-1004](http://sivilombudet.no)

67 [Ot.prp. nr. 102 \(2004–2005\)](http://lovdata.no) s. 134

68 Se for eksempel [SOM-2009-434](http://sivilombudet.no)

Råd og vurderinger som er innhentet fra andre

Forvaltningsorganet har også adgang til å unnta råd og vurderinger som er innhentet utenfra til bruk for den interne saksforberedelsen. Vurderingen er på mange punkter lik den som skal gjøres ved unntak for dokumenter innhentet fra underordnet forvaltningsorgan. Følgende er det likevel viktig å være oppmerksom på:

- Unntaksadgangen gjelder bare råd og vurderinger om hvordan forvaltningsorganet bør stille seg i en sak. Unntaket retter seg først og fremst mot råd om hvilket alternativ som forvaltningsorganet bør velge i en sak og hvilke konsekvenser de ulike alternativene kan medføre. Det er ikke et krav at saken må resultere i et bindende vedtak. Unntak vil også kunne være aktuelt ved utarbeidelse av handlingsplaner.⁶⁹
- Unntak må være påkrevd av hensyn til en forsvarelig ivaretagelse av det offentliges interesser i saken. I forarbeidene er det understreket at dette er et nokså strengt krav, som innebærer at det må være en reell fare for skade av et visst omfang.⁷⁰ Det offentliges interesser skal forstås vidt, og strekker seg utover interessene til mottakerorganet. Det må likevel dreie seg om legitime offentlige interesser, ikke for eksempel et ønske om å skjule feil, ivareta særinteresser eller beskytte forvaltningsorganet mot kritikk.⁷¹
- Det er kun de delene av et dokument som gjelder råd og vurderinger som forvaltningsorganet kan unnta. Kjerneområdet for bestemmelsen vil først og fremst være å beskytte det offentliges behov for å innhente strategiske råd.⁷² Deler av dokument som kun inneholder generelle premisser som skal inngå i avgjørelsesgrunnlaget til mottakeren, for eksempel generelle redegjørelser for faktiske forhold eller rettslige spørsmål, vil det ikke være anledning til å unnta. Dersom slike generelle redegjørelser er sammenvevd med råd og vurderinger av hvordan forvaltningsorganet bør stille seg, vil det likevel være adgang til å gjøre unntak.⁷³

Rapport med faktaopplysninger

Saken gjaldt et krav om innsyn hos Helse- og omsorgsdepartementet i en rapport fra KS om kommunenes fremtidige behov for sykehjemsplasser. Rapporten inneholdt blant annet opplysninger om antall kommuner som har svart i KS' undersøkelse og de sammenlagte svarene i faktiske og til dels oppskalerte tall. Ombudet kom til at innholdet i rapporten i all hovedsak fremsto som faktaopplysninger og at dette vanskelig kunne anses som «råd og vurderinger» om hvordan departementet burde stille seg i saken.

***Les hele uttalelsen på sivilombudet.no
SOM-2015-803***

⁶⁹ **Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 135**

⁷⁰ **Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 135**

⁷¹ **SOM-2020-2305**

⁷² **NOU 2003: 30 s. 272**

⁷³ **Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 135. Se også for eksempel SOM-2019-4197 og SOM-2020-1403**

Unntak for resten av dokumentet – offentliglova § 12

Når en unntaksbestemmelse kun tillater unntak for deler av dokumentet eller opplysninger, kan det på visse vilkår også gjøres unntak for de resterende delene av dokumentet. Dette gjelder enten:

- der de resterende delene alene vil gi et klart misvisende inntrykk av innholdet, eller
- der det vil være urimelig arbeidskrevende for forvaltningsorganet å skille ut de delene som unntas, eller
- der de unntatte opplysningene utgjør den vesentligste delen av dokumentet

Forutsetningen er altså at det allerede er slått fast at det er anledning til å gjøre unntak for deler av dokumentet. Bestemmelsen er dermed ingen selvstendig unntakshjemmel.

Ettersom lovens klare utgangspunkt er at når en unntakshjemmel knytter seg til opplysninger, skal resten av dokumentet være offentlig, må ikke forvaltningsorganet praktisere bestemmelsen slik at dette utgangspunktet undergraves.⁷⁴ Det er viktig å huske på at det kan være selvstendig informasjonsverdi i det som står igjen og at mottakeren kan ha nytte av denne informasjonen selv om deler av dokumentet kan unntas.

Det er ingen plikt for forvaltningsorganet til å unnta resten av dokumentet, og dersom dette gjøres, må organet huske at det må vurdere merinnsyn også i de delene som unntas på dette grunnlaget.

Utgangspunktet er at når en unntakshjemmel knytter seg til opplysninger, skal resten av dokumentet være offentlig.

Selv om deler av dokumentet kan unntas, kan det være selvstendig informasjonsverdi i det som står igjen.

⁷⁴ Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentliglova, G-2009-419, s. 69



Foto: Getty images

Merinnsyn – offentleglova § 11

Når loven åpner for å kunne gjøre unntak fra innsyn, skal forvaltningsorganet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn (merinnsyn). Dette gjelder dokumenter og deler av dokumenter som kan unntas innsyn. Videre gjelder det der innsyn avslås fordi det for eksempel ikke er tale om et saksdokument etter offentliglova § 4 fordi dokumentet ikke er ferdigstilt, eller der det er anledning til utsatt innsyn etter offentliglova § 5. Forvaltningsorganet bør gi innsyn dersom hensynet til offentlighet veier tyngre enn behovet for unntak.

For opplysninger som skal unntas innsyn, det vil si taushetsbelagte opplysninger, skal forvaltningsorganet ikke vurdere merinnsyn.

Når loven åpner for å kunne gjøre unntak fra innsyn, skal forvaltningsorganet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn (merinnsyn).

Hvordan vurdere merinnsyn:⁷⁵

1. Forvaltningsorganet må først vurdere om de hensynene som ligger til grunn for unntaksbestemmelsen(e) gjør seg gjeldende i den aktuelle saken.
 - Dette kan for eksempel være om innholdet i dokumentet tilser at det er nødvendig å unnta det fra innsyn av hensyn til en forsvarlig intern saksforberedelse, eller om opplysningene er av en slik art at det er påkrevd å unnta de av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av pågående forhandlinger.
 - Dersom hensynene ikke gjør seg gjeldende, bør forvaltningsorganet gi innsyn.
2. Dersom hensynene bak unntaksbestemmelsen(e) gjør seg gjeldende, skal forvaltningsorganet avvise disse mot de hensyn som taler for å gi innsyn.
 - Hensyn som taler for offentlighet kan for eksempel være at det har gått lang tid siden den aktuelle saken ble behandlet, at den interne saksforberedelsen er over, eller at det er stor offentlig interesse knyttet til saken.
 - Om hensynet til offentlighet veier tyngre enn behovet for unntak, bør forvaltningsorganet gi innsyn.

Slik unntaksbestemmelsene i offentliglova er utformet er det i en del tilfeller anledning til å gjøre unntak uten at det i den konkrete saken er noe reelt og saklig behov for unntak, for eksempel for organinterne dokumenter.

For å oppnå størst mulig grad av åpenhet, slik lovgiver har forutsatt, er det viktig at forvaltningsorganer vurderer om det virkelig er behov for å benytte «kan-unntakene» i det konkrete tilfellet, og at de lar være å gjøre det dersom det ikke er noe reelt og saklig unntaksbehov.⁷⁶

Bestemmelsen om merinnsyn gir uttrykk for et generelt prinsipp. God forvaltningsskikk tilsier derfor at forvaltningsorganet skal vurdere merinnsyn også for opplysninger og dokumenter som faller utenfor virkeområdet til offentleglova.⁷⁷ Forvaltningsorganet bør av samme grunn også vurdere merinnsyn dersom vilkårene til å fremskaffe en sammenstilling med enkle fremgangsmåter etter offentleglova § 9, ikke er oppfylt.

Vurderingen av om forvaltningsorganet skal gi merinnsyn hører inn under det frie skjønnet som Sivilombudet bare i begrenset utstrekning kan overprøve, jmfør sivilombudsloven § 12. Det skal derfor noe til for at Sivilombudet foretar undersøkelser i saker hvor det kun er spørsmål om forvaltningsorganets merinnsynsvurdering.

Manglende vurdering av merinnsyn

Saken gjaldt krav om innsyn i ulike dokumenter hos et museum. Museet og Kulturdepartementet av slo innsynskravene med henvisning til offentlegforskrifta § 1 tredje ledd bokstav a om unntak for dokumenter om «kunstnarleg og fagleg programmering og planlegging av repertoar». Ombudet hadde ikke rettslige innvendinger til departementets forståelse av unntaksbestemmelsen, men kom til at departementets merinnsynsvurdering var mangelfull. Vurderingen var for generell og overordnet i stedet for å være knyttet til det konkrete innholdet i det enkelte dokument.

***Les hele uttalelsen på [sivilombudet.no](https://www.sivilombudet.no)
SOM-2021-3326 og SOM-2021-3052***

Merinnsyn når dokumentet ikke er i kjerneområdet for unntaket

Saken gjaldt et krav om innsyn i to notater hos Oslo kommune. Ombudet var enig med Statsforvalteren om at notatene kunne unntas offentlighet fordi de var organinterne dokumenter, men mente det var begrunnet tvil om de to notatene i sin helhet lå i kjerneområdet for unntaksbestemmelsen. Ombudet ba derfor Fylkesmannen om å vurdere merinnsyn i hele eller deler av notatene på nytt.

***Les hele uttalelsen på [sivilombudet.no](https://www.sivilombudet.no)
SOM-2020-1262***

⁷⁶ Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, s. 63

⁷⁷ Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, s. 67

Utvalgte rettskilder og ressurser

[Grunnloven \(LOV-1814-05-17\) § 100 femte ledd](#)

[Direktiv 2003/98/EF av 17. november 2003 om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor \(endret ved direktiv 2013/37/EU\)](#)

[Offentleglova \(LOV-2006-05-19-16\)](#)

[NOU 2003: 30 Ny Offentlighetslov](#)

[Ot.prp. nr. 102 \(2004-2005\) Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd \(offentleglova\)](#)

[Sivilombudets uttalelser, uttalelser fra før 2009 står i årsmeldingene som finnes her:
sivilombudet.no/arsmeldingene/](#)

[Lovavdelingens tolkningsuttalelser om offentliglova](#)

[Rettleiar til offentliglova \(G-2009-419\)](#)

[Justisdepartementets utkast til veileder om taushetsplikt](#)

[Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 \(2016-2017\) om arkivering og åpenhet i statlig sektor](#)

[Dokument 3:10 \(2016–2017\) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning](#)

[Datatilsynet - den registrertes rett til innsyn](#)

E-kurs fra Direktoratet for økonomistyring:

- [Innsyn - eit e-læringsmagasin om offentliglova](#)
- [Kurs i journalføring og arkivering](#)

[Pressens offentlighetsutvalgs informasjonsside om innsyn i dokumenter](#)

Lillesands-Posten, 09.07.2021

Bladet 2021 100 000

TIPS 0921 lillesand@lp.no
TELEFON 47 78 65 60

Silvombudet
Nyheter

Får kritikk av sivilombudet

Sivilombudet mener Lillesand kommune har gjort klare feil i behandlingen av krav om innsyn.



Dei nye kravene
Lillesand kommune er blitt kritisert for å ha gjort klare feil i behandlingen av krav om innsyn. Sivilombudet mener kommunen har gjort klare feil i behandlingen av krav om innsyn.

Dei nye kravene
Lillesand kommune er blitt kritisert for å ha gjort klare feil i behandlingen av krav om innsyn. Sivilombudet mener kommunen har gjort klare feil i behandlingen av krav om innsyn.

Dei nye kravene
Lillesand kommune er blitt kritisert for å ha gjort klare feil i behandlingen av krav om innsyn. Sivilombudet mener kommunen har gjort klare feil i behandlingen av krav om innsyn.

Journalisten Folk • Debatt • Stilling • Kontakt



Sivilombudet med sterk kritikk av Politidirektoratets innsynspraksis

Droppe å behandle innsynskrav som var mer enn to måneder.

Roger Aarås-Gundersen
SILVOMBUDSREDAKTØR

Sivilombud Hanne Harlem har etterslått Politidirektoratets innsynspraksis. Foto: Heide Jørgen / NTB

Publisert Tirsdag 14. desember 2021 - 13:37
Sivilombudet på eget nettsted

Adresseavisen NYHETSSTUDIO NYHETER SPORT KULTUR DEBATT UKEADRESSA

Trondheim kommune får innsyns-refs: – Uakseptabelt

Sivilombudet er kritisk til at kommunen bruker to måneder på å behandle krav om innsyn. Et demokratisk problem, mener journalist.



Publisert Tirsdag 14. desember 2021 - 13:37
Sivilombudet på eget nettsted

Meninger | Nyheter

Kommunal Rapport

NYHETER | STYRING | ÅRSDRET



Under halvparten av kommunene journalfører tekstmeldinger

Det er 12 år siden Sivilombudet gjorde det klart at saksrelaterte SMS-er er omfattet av journalføringsplikten. Under halvparten av kommunene oppfyller kravet.

THOMAS FRØLUND
418 43 056

– Det er uheldig at SMS-er ikke journalføres sier sivilombud Hanne Harlem.

I Åpenhetsbarometeret til Kommunal Rapport og Pressens Offentlighetsutvalg er ett av målepunktene om kommunene journalfører tekstmeldinger.

MER OM
NYHETER | STYRING
Høye strømpriser ga rekordinntekter til kommunene
Rapport: Halve befolkningen mener myndighetene gjør for lite for å møte fremtidige utfordringer
Gir nye råd mot fare og skader ved overvann

Publisert 30.09.2021 12:38
Foto: Magnus Knutsen Ejerik

Adresseavisen, 02.09.2021

Journalisten, 14.12.2021

Kommunal Rapport, 30.09.2021

Sivilombudet skal føre kontroll med forvaltningen for å hindre urett mot den enkelte. Denne kontrollen skjer blant annet ved at vi behandler klager fra mennesker som har opplevd urett. Våre veiledningshefter er ment å rettlede forvaltningen til riktig saksbehandling på områder der vi erfarer at det ofte skjer feil. Veiledningsheftene finner du på våre nettsider. Trykte utgaver kan bestilles.

Andre utgivelser:

Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen (2021)

Ansettelse fra A til Å (2021)

Hvordan behandle et innsynskrav

Krav skal normalt avgjøres innen 1-3 dager.





Sivilombudet 2022

Besøksadresse: Akersgata 8, Oslo

Postadresse: Postboks 3 Sentrum, 0101 Oslo

Telefon 22 82 85 00

Grønt nummer 80080039

E-post: postmottak@sivilombudet.no

www.sivilombudet.no