



Innst. O. nr. 41

(2005-2006)

Innstilling til Odelstinget frå justiskomiteen

Ot.prp. nr. 9 (2005-2006), jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005)

Innstilling frå justiskomiteen om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

Til Odelstinget

1. INNHALDET I PROPOSISJONEN

Justisdepartementet legg fram forslag til ny lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd. Forslaget skal erstatte lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlegheit i forvaltningen. Forslaget svarer i all hovudsak til forslaget i Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova), som vart fremja i førre sesjon. Forslaget i Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) vart ikkje behandla i den sesjonen. Etter Stortingets forretningsorden § 33 tredje ledd må Regjeringa fremje forslaget på nytt i den påfølgjande valperioden. I proposisjonen er det, bortsett frå nokre språklege opprettingar og med tre unntak, teke inn eit likelydande lovforslag som i Ot.prp. nr. 102 (2004-2005). Det vises til proposisjonen for omtale av disse endringane.

2. SAMANDRAG AV OT.PRP. NR. 102 (2004-2005)

Forslaget i proposisjonen har sin bakgrunn i NOU 2003:30 Ny offentlegheitslov. I proposisjonen fremjar departementet også forslag til gjennomføring av EUs direktiv 2003/98/EF om vidarebruk av informasjon frå den offentlege sektoren.

Lovforslaget utvidar retten til innsyn i dokument i offentlig verksemd. Det omfattar fleire verksemdar enn gjeldande lov. Det inneber vidare ei utviding av kva slag informasjon det kan krevjast innsyn i, og innsnevrar høvet til å gjere unntak frå innsyn. Forsla-

get legg òg opp til å styrkje rettane til den som krev innsyn i saksbehandlinga av innsynskrav. Forslaget vil dessutan gjere det enklare for dei som ønskjer å vidarebruke informasjon frå offentlig sektor i kommersiell eller ikkje-kommersiell verksemd.

Lova skal gjelde for stat, fylkeskommune, kommune og for sjølvstendige rettssubjekt i saker der dei gjer enkeltvedtak eller utferdar forskrift. I tillegg vil lova gjelde for sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet og for sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røystrett i det øvste organet i rettssubjektet. Dette er ei vesentleg utviding av verkeområdet og inneber at organisasjonsforma ikkje lenger vil vere avgjerande for innsynsretten.

Lova skal likevel ikkje gjelde for sjølvstendige rettssubjekt som hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private. Vidare kan verksemdar haldast utanfor verkeområdet til lova dersom det må reknast som nødvendig ut frå verksemda si art, konkurransesituasjonen eller andre særlege tilhøve.

Hovudreglane i lova blir i stor grad foreslått vidareførte som i dag. Hovudregelen vil dermed vere at saksdokument som ei offentlig verksemd sender frå seg, tek imot eller opprettar, er offentlege dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift gitt i medhald av lov.

Lovforslaget byggjer gjennomgåande på at det berre skal vere høve til å gjere unntak frå innsyn når det ligg føre eit reelt og sakleg behov for det. Eit utslag av dette er at det som hovudregel berre vil vere høve til å gjere unntak for dei opplysningane i eit dokument som det kan ha skadelege verknader å offentliggjere. I dag er det som hovudregel høve til å gjere

unntak for heile dokument, det vil seie også delar av dokumentet som det ikkje kan ha skadelege verknader å offentliggjere. Eit anna utslag av dette grunnsynet er at det i dei fleste unntaka er eit vilkår for unntak at offentliggjering må kunne ha skadelege verknader ("skadevilkår").

Unntaket for organinterne dokument, det vil seie dokument som eit organ har utarbeidde for si eige interne saksførebuing, er gjennomgåande godt grunnlagt, og blir derfor i hovudsak foreslått vidareført uendra. Departementet meiner at unntaka for dokument til den interne saksførebuinga som blir innhenta utanfrå, er for vidtrekkande. For dette unntaket blir det sett opp eit "skadevilkår".

Det er ein viktig føresetnad for det representative folkestyret i kommunar og fylkeskommunar at ålmenta har rett til innsyn i dokument hos kommunar og fylkeskommunar. Derfor skal mykje korrespondanse mellom ulike kommunale og fylkeskommunale einingar ikkje lenger kunne unntakast som interne dokument.

Høvet til å gjere unntak ut frå omsynet til Noregs utanrikspolitiske interesser blir utforma slik at dei tek høgd for at det internasjonale samarbeidet har fått stadig auka omfang og meir å seie for utforminga av nasjonal politikk. Dette tilseier at det er behov for meir innsyn på dette området.

Departementet meiner at det er viktig med meir innsyn i saker om offentlege innkjøp mv., bl.a. for å motverke korrupsjon og andre uheldige tilhøve. Forslaget legg derfor opp til ei vesentleg innsnevring av unntakshøvet for dokument i anbodssaker.

Reglane om offentlegheit omkring søkjarlister til stillingar i det offentlege blir foreslått vidareførte som i dag, men departementet har prøvd å klargjere korleis desse reglane skal praktiserast.

EUs direktiv 2003/98/EF om vidarebruk av informasjon frå den offentlege sektoren skal leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon i kommersiell og ikkje-kommersiell verksemd med sikte på auka verdiskaping. Forslaget gjennomfører direktivet gjennom reglar om ikkje-diskriminering, medrekna eit forbod mot einerettsavtalar, grense for kor høg pris som kan takast for offentleg informasjon, rett til kopi i alle eksisterande språkversjonar, mv. Reglane vil gjelde for alle verksemdar som er omfatta av direktivet, og såleis ha eit noko vidare verkeområde enn lova elles.

2.1 Bakgrunnen for lovforslaget

Ved Stortingets vedtak 19. juni 1995 vart regjeringa bedt om å leggje fram ei stortingsmelding som grunnlag for ei brei drøfting av offentlegprinsippet og behovet for større openheit og meir innsyn i forvaltninga. Våren 1998 la regjeringa Bondevik I fram St.meld. nr. 32 (1997-1998) Om offentlighetsprinsip

pet i forvaltninga (offentlighetsmeldinga). Dei vesentlegaste synspunkta som kom fram i samband med stortingsbehandlinga av meldinga, går fram av Innst. S. nr. 21 (1998-1999) frå justiskomiteen.

Ved kongeleg resolusjon 10. desember 1999 vart det sett ned eit utval for å greie ut spørsmål om endringar i offentleglova. Utgreiinga frå offentleglovutvalet NOU 2003:30 Ny offentleglova vart send på høyring 17. desember 2003 med høyringsfristen 1. mai 2004.

2.2 Innsynsretten - grunngeving og forankring

Retten til innsyn i saksdokumenta i forvaltninga er eit grunnleggjande demokratisk prinsipp og er i dag solid forankra i lovgiving og praksis, både nasjonalt og internasjonalt. Prinsippet vart grunnlovfesta i samband med endringa av Grunnlova § 100 som vart vedteken i Stortinget 30. september 2004. Den nye grunnlovsføresegna inneber ikkje i seg sjølv at det må gjerast endringar i gjeldande offentleglov. Fleirtalet i kontroll- og konstitusjonskomiteen la til grunn at eventuelle innskrenkingar i innsynsretten ikkje burde skje gjennom ei ny grunnlovsføresegn, men heller gjennom endringar i vanleg lov.

Prinsippet om rett til å krevje innsyn i saksdokumenta i forvaltninga er grunnlagt i tre hovudomsyn: Demokratiomsynet, kontrollomsynet og rettstryggleikomsynet. I tillegg blir det ofte framheva at forvaltninga spelar ei rolle som informasjonsbank.

Gjeldande offentleglov inneheld inga generell føresegn der det blir presisert kva omsyn som ligg til grunn for reglane om innsyn. Offentlegutvalet gjer forslag om å ta ei slik formålsføresegn inn i den nye offentleglova. I føresegna skal det ifølgje forslaget gå fram at innsynsretten er grunnlagt i dei nemnde omsyna.

Departementet er samd med utvalet i at det bør takast med ei formålsføresegn i den nye offentleglova. Ei slik føresegn har verdi ved at ho gir føringar for tolkinga av dei enkelte unntaksføresegnene, og for den interesseveginga som skal gjerast når forvaltninga vurderer om eit dokument som det er høve til å nekte innsyn i, likevel skal gjerast kjend etter meir-innsynsregelen. Ei føremålsføresegn vil også ha ein viktig symbolfunksjon og ein pedagogisk funksjon i høve til brukarane av lova.

I tillegg til dei omsyna som utvalet hadde teke med i forslaget til føremålsføresegn, har departementet teke med omsynet til å leggje til rette for auka verdiskaping gjennom vidarebruk av offentleg informasjon. Tillegget er teke med for klarare å få fram omsynet til forvaltninga som informasjonsbank, og til at offentleg informasjon kan vere ein viktig ressurs for private og medverke til auka verdiskaping. Tilføyinga har òg bakgrunn i gjennomføringa i offentleglova

av EUs direktiv 2003/98/EF om vidarebruk av informasjon frå den offentlege sektoren.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Anne Marit Bjørnflaten, Thomas Breen, Ingrid Heggø og Hilde Magnusson Lydvo, fra Fremskrittspartiet, Jan Arild Ellingsen, Solveig Horne og Thore A. Nistad, fra Høyre, Elisabeth Aspaker og André Oktay Dahl, og fra Sosialistisk Venstreparti, Olav Gunnar Ballo, er fornøyd med at regjeringen Stoltenberg II følger opp forslag til ny offentlighetslov fra regjeringen Bondevik II. At begge regjeringene tar dette temaet på alvor gir et klart signal om viktigheten av offentlighet i vårt samfunn.

Komiteen mener at det er nødvendig å finne et riktig og fornuftig balansepunkt mellom muligheten for innsyn i beslutningsprosesser i offentlig forvaltning på den ene siden, og behovet for å kunne skjermes sensitive opplysninger på den annen. Komiteen understreker at åpenhet skal være utgangspunktet, da det sikrer befolkningen medvirkning og innsyn i demokratiske prosesser. Dette bidrar igjen til bedre kontroll av myndighetsutøvelse og økt tillit i befolkningen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeidspartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil vektlegge viktigheten av økt åpenhet i offentlig forvaltning og styrking av allmennhetens mulighet for innsyn. Flertallet viser til at det fremgår av Soria Moria-erklæringen at:

"Regjeringen vil styrke enkeltmenneskenes innflytelse på egen tilværelse og samfunnets utvikling i alle deler av samfunnslivet. Alle må få tilgang til kunnskap og innsikt som gjør det mulig å delta i de demokratiske prosessene."

Og at:

"Retten til å være informert er avgjørende for muligheten folk har til å delta i samfunnsdebatten."

Komiteen vil videre understreke viktigheten av at den nye loven blir fulgt opp med opplæring av de som skal bruke den. Forskning viser at dokumenter i forvaltningen i en del tilfeller blir unødige unntatt offentlighet. Komiteen vil presisere at de nødvendige unntaksbestemmelsene må nyttes med varsomhet. Komiteen vil be departementet sørge for at opplæringen knyttet til bruken av loven følges opp.

Komiteen mener det er en forutsetning at Regjeringen følger opp den faktiske håndhevingen av

loven for å nå målsetningen om tilgang til kunnskap og innsikt for allmennheten som gjør det mulig å delta i de demokratiske prosessene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil vise til at man i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 17 (2004-2005) Makt og demokrati drøftet forhold knyttet til allmennhetens forhold til politiske beslutningsprosesser. Disse medlemmer viser spesielt til Innst. S. nr. 252 (2004-2005) hvor det blant annet uttales følgende:

"Den norske samfunnsmodellen er bygd på tanken om et representativt demokrati, med lik rett for alle til å peke ut sine representanter gjennom frie valg. Fri meningsdannelse og rett til å påvirke utformingen av beslutninger som berører en selv, er viktige forutsetninger. Likeledes krever vår samfunnsordning funksjonsdyktige sentrale og lokale styringsorganer med høy legitimitet og autoritet ..."

I sine merknader sier bl.a. Den særskilte komité følgende:

"Komiteen mener at et godt demokrati forutsetter en god maktbalanse mellom enkeltmennesket, sivil sektor og demokratiske fellesløsninger ivarett av det offentlige. For omfattende samling av makt på få hender gjør det vanskelig å kontrollere maktutøvelsen, og faren for feilvurderinger er større enn når makt blir spredt..." og "makt handler også om den enkeltes makt over eget liv, og derav en begrensning av så vel det offentliges som private aktørers makt over andre. En for omfattende delegering av makt til byråkrati og forvaltningsorganer kan gi uforholdsmessig stor administrativ makt over enkeltmennesker."

Disse medlemmer er av den oppfatning at disse momentene er av stor betydning for hvilken grad av offentlig innsyn man bør ha for fremtiden. Disse medlemmer vil også vise til noe av det flertallet sa under behandling av samme sak:

"(...) etter flertallets syn er det på tide at spørsmål om folkevalgtes reelle kontrollmuligheter blir tatt opp til helhetlig vurdering. Det er nødvendig for utviklingen av det demokratiske samfunn, sentralt som lokalt."

Når det gjelder medienes viktighet og rolle, er det etter disse medlemmers mening igjen interessant å vise til samme innstilling. Disse medlemmer vil vise til deler av innstillingens omtale av "Myndighetenes rolle og ansvar på medieområdet". Her uttaler en samlet komité bl.a.:

"Komiteen vil hevde at endringer i mediebildet og den stadige fokusering på dagsaktuelle temaer i nyhetsdekning og samfunnsdebatt, påvirker den politiske virksomhet og folks standpunkt. Utviklingen har ført til at den enkeltes mulighet for å følge med i

behandlingen av politiske saker er tilfeldige og sporadiske (...)"

og videre

"Komiteen mener det er viktig å fremme mangfold og kvalitet og motvirke ensretting i mediene. Komiteen viser her til at Stortinget under behandling av ny § 100 i Grunnloven spesielt berørte myndighetenes ansvar for å legge til rette for en åpen og opplyst samtale."

Disse medlemmer vil igjen vise til at dette er grunnleggende viktig også i forhold til debatten om offentlighet i vårt samfunn.

Disse medlemmer viser igjen til at allmennhetens innsyn er en viktig forutsetning for at det kan utøves effektiv kontroll med forvaltningen. Riksrevisjonens og Sivilombudsmannens mulighet til å drive effektiv kontroll på vegne av Stortinget utgjør sammen med allmennhetens innsyn en viktig demokratisk garanti mot maktmisbruk, mulig korrupsjon og uheldige forhold i offentlig forvaltning. Disse medlemmer understreker betydningen av at Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen sikres et lovverk som setter dem i stand til å utføre sine pålagte oppgaver på en tilfredsstillende måte. Stortinget må, dersom det skal kunne ha oppsyn med hvordan andre etater utfører sine oppgaver, få nødvendige relevante opplysninger fra de organer som skal bistå Stortinget.

BENÅDNINGSSAKER

Komiteen er av den oppfatning at behandlingen av benådningssaker bør undergis større grad av åpenhet enn hva tilfellet er i dag. Komiteen viser i denne sammenheng blant annet til den offentlige debatt som oppsto i etterkant av avsløringer om praksis i benådningssaker mot slutten av 2005. Benådningstinstituttet er i likhet med for eksempel rettssystemet vårt avhengig av folkets tillit for å kunne fungere. Komiteen ber derfor Regjeringen om å gjennomgå dagens lovgivning for benådningssaker og komme tilbake til Stortinget med forslag til hvordan mer åpenhet kan implementeres.

EVALUERING

Komiteen vil videre hevde at de endringer som nå foreslås i forslag til ny offentlighetslov er viktige og vil endre dagens lovgivning.

På bakgrunn av dette vil komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, fremme følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om å foreta en evaluering av offentleglova i løpet av neste stortingsperio-

de med hovedfokus på om intensjonene om mer innsyn har blitt oppfylt."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen foreta en bred evaluering av offentleglova ikke senere enn fem år etter at loven er vedtatt iverksatt. Temaer som må evalueres er blant annet lovens virkeområde, formålsparagrafen, lovens unntaksbestemmelser, praksis for klage, praktiseringen av meroffentlighetsprinsippet og hvordan loven praktiseres med sikte på eventuelle nødvendige korreksjoner for å oppfylle lovgivers intensjon."

FORMÅLSBESTEMMELSEN

Komiteen viser til at en formålsbestemmelse først og fremst har betydning som en programmerklæring og målsetning for loven. Men komiteen vil fremheve at den også har en viktig betydning når det er tolkningstvil i forhold til andre bestemmelser i loven. Ved tvil om tolkning skal en prinsipielt sett falle ned på det som er mest i tråd med formålsparagrafen. Komiteen vil påpeke at man i forslaget til formålsbestemmelse mangler det viktigste og mest åpenbare formålet med loven, nemlig å skape tillit til forvaltningen.

Dette bør derfor innarbeides og komiteen fremmer følgende forslag:

"§ 1 skal lyde:

Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiiktig, for slik å styrkje informasjons- og yringsfridommen, 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."

2.3 Verkeområdet til lova

Offentleglova § 1 regulerer det generelle verkeområdet til lova, det vil seie kva organ og institusjonar som er omfatta av lova. Det følgjer av første ledd at lova gjeld for verksemd som blir utøvd av forvaltningsorgan. Dersom eit organ blir rekna som eit forvaltningsorgan, er altså heile verksemda til organet omfatta, både myndigheitsutøving, andre forvaltningsoppgåver, forretningsdrift og intern administrasjon. Domstolane blir også rekna som eit organ for staten og er i utgangspunktet omfatta av lova. Ein stor del av dokumenta til domstolane fell likevel utanfor verkeområdet til lova fordi dei er knytte til saker som blir behandla etter rettsstellovene. Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombodsmann for forvaltninga

og andre organ for Stortinget er ikkje omfatta av lova. Stortinget har likevel fastsette eigne reglar om offentlegheit for desse organa. Private selskap er i utgangspunktet ikkje omfatta av lova. Dersom slike selskap gjer enkeltvedtak eller utferdar forskrift, vil likevel denne delen av verksemda vere omfatta av lova. Offentleglova gjeld for norske forvaltningsorgan på Svalbard dersom ikkje anna blir fastsett av Kongen. Dersom ei verksemd er skild ut frå den ordinære forvaltninga, for eksempel ved at det er oppretta eit aksjeselskap, ein stiftelse eller eit anna sjølvstendig rettssubjekt, er utgangspunktet at verksemda ikkje lenger er omfatta av lova. Forholdet til offentleglova blir likevel ikkje avgjort berre ut frå organisasjonsform, men etter ei heilskapsvurdering der fleire moment spelar inn.

Departementet går på same måten som utvalet inn for å vidareføre reglane om at lova skal gjelde for alle organ som er ein organisatorisk del av stat eller kommune, og for private rettssubjekt i saker der dei gjer enkeltvedtak eller utferdar forskrift. Departementet går vidare inn for å vidareføre reglane om tilhøvet til Stortinget og organ for Stortinget, og om det geografiske verkeområdet, uendra.

Det sentrale spørsmålet i utvalsutgreiinga og under høyringa har vore i kva grad lova bør gjelde for sjølvstendige rettssubjekt (aksjeselskap, stiftelsar o.l.) utanfor dei tilfella der slike rettssubjekt treffer enkeltvedtak eller utferdar forskrift.

Departementet meiner at offentleglova i utgangspunktet bør gjelde for alle verksemdar som det offentlege har ein bestemmande innverknad på, uavhengig av om verksemda er organisert som ein organisatorisk del av forvaltninga eller som eit sjølvstendig rettssubjekt. Departementet er derfor einig med utvalfleirtalet i at offentleg eigarskap eller at det offentlege har rett til å velje medlemmer til det styrande organet i eit rettssubjekt, i seg sjølv bør kunne føre til at eit sjølvstendig rettssubjekt blir omfatta av lova.

Til skilnad frå utvalfleirtalet meiner likevel departementet at det ikkje bør krevjast at det offentlege eig eit rettssubjekt fullt ut eller i det alt vesentlege, eller at det offentlege har rett til å utnemne alle eller dei fleste av medlemmene i det styrande organet som ikkje blir valde av dei tilsette, men at det bør vere tilstrekkeleg om det offentlege har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet eller på anna grunnlag har rett til å utpeke meir enn halvparten av medlemmene i dette organet. I desse tilfella vil det offentlege i praksis ha høve til å øve ein bestemmande innverknad på drifta i rettssubjektet.

Etter departementet sitt syn bør det gjelde to typar unntak frå hovudregelen om at lova skal gjelde for sjølvstendige rettssubjekt der det offentlege har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene

i det øvste organet, eller har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene i dette organet.

For det første bør ikkje lova gjelde for rettssubjekt som hovudsakleg driv næringsverksemd i direkte konkurranse med og på same vilkår som private. Det er eit sentralt element i eigarskapspolitikken til regjeringa Bondevik II at det skal skiljast mellom forvaltningsverksemd og forretningsverksemd, og at offentleg forretningsverksemd skal kunne drivast mest mogleg likt tilsvarande privat verksemd. For å ivareta dette er det nødvendig å halde offentleg sjølvstendige rettssubjekt som driv næringsverksemd i konkurranse med private utanfor lova. Dette unntaket vil føre til at f.eks. Statoil ASA og Telenor ASA ikkje vil bli omfatta av lova sjølv om staten har ein eigardel i desse selskapa som gir meir enn halvparten av røystene på generalforsamlinga.

For det andre meiner departementet at det også i tilfelle der det gjer seg gjeldande andre særlege grunnar enn at verksemda driv næringsverksemd i konkurranse med private, bør vere høve til å unnata sjølvstendige rettssubjekt frå verkeområdet gjennom forskrifter fastsette av Kongen. Etter forslaget kan det berre fastsetjast slike forskrifter dersom det må reknast som nødvendig ut frå arten til verksemda, konkurransesituasjonen eller andre særlege tilhøve.

Departementet går vidare inn for å følgje opp forslaget frå utvalfleirtalet om at sjølvstendige rettssubjekt i forskrift kan haldast utanom lova der det skal eller kan og bør gjerast unntak frå innsyn for det alt vesentlege av dokumenta i verksemda. For å understreke at det skal mykje til for å unnata ei verksemd frå verkeområdet på dette grunnlaget, har departementet likevel valt å formulere vilkåra strengare enn i forslaget frå utvalfleirtalet.

I lovutkastet til departementet er det også teke inn ein heimel som gir Kongen høve til å fastsetje at lova skal gjelde for rettssubjekt som er knytte til stat eller kommune, men som ikkje oppfyller kravet til eigardel eller rett til oppnemning av medlemmer til det styrande organet, eller som er unnatekne fordi dei driv næringsverksemd i konkurranse med private.

Eit viktig punkt i departementet sitt forslag er at verkeområdet til offentleglova i framtida berre bør regulast i offentleglova og forskrifta til lova. Som ein konsekvens av dette foreslår departementet at føresegnene som gjer unntak frå verkeområdet til offentleglova i lov om statsforetak og i særlovgevinga elles, skal opphevast samtidig med at den nye offentleglova tek til å gjelde.

Departementet foreslår også at verkeområdet skal utvidast slik at lova vil gjelde for rettssaksdokument hos forvaltninga. Departementet ser samtidig at slike dokument står i ei særstilling, bl.a. fordi innsyn kan føre til meir førehandsprosedyre, og fordi det gjeld saker der forvaltninga sjølv ikkje skal ta noka

avgjerd, men i røynda står i same stilling som andre som er part i ei retts sak. For å ivareta desse omsyn når verkeområdet blir utvida foreslår derfor departementet at det skal takast inn ein unntaks heimel som gir høve til å gjere unntak frå innsyn for dokument som forvaltninga har utarbeidd eller motteke som part for norsk domstol.

Komiteens merknader

Komiteen registrerer at lovforlaget § 2 litra c-d representerer en vesentlig utvidelse av lovens virkeområde.

Komiteen ser at utvidelsen kommer som en følge av at det offentlige omgjør deler av sin drift og virksomhet ved å skille ut deler av den. Det er da viktig at slike omorganiseringer ikke fører til mindre innsyn og dermed mindre kontroll med skattebetalerens penger.

Komiteen registrerer og støtter et unntak for rettssubjekt som driver i direkte konkurranse med annen privat virksomhet og på samme vilkår. Dette er nødvendig for å ivareta bedrifter hvor staten er eier og driver med ordinær forretningsdrift.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, er enig med forslagene i proposisjonen om at det i visse tilfeller bør være mulig å unnta selvstendige rettssubjekter som i utgangspunktet er omfattet av loven i forskrifter dersom det må regnes som nødvendig ut fra hensynet til virksomhetens art, konkurransesituasjonen eller andre særlige forhold, og at det også bør være en slik adgang der det gjelder unntak for det alt vesentlige av dokumentene til virksomheten og særlig tungtveiende hensyn tilsier det. Flertallet viser til at det for noen virksomheter som i utgangspunktet vil falle innunder loven, vil gjøre seg gjeldende særlige hensyn som tilsier at loven likevel ikke bør gjelde, og at det dermed er behov for en slik hjemmel for å ivareta dette. Flertallet understreker samtidig at vilkårene for å unnta rettssubjekter etter disse hjemlene er strenge. Flertallet forutsetter at forskriftshjemlene blir praktisert i tråd med vilkårene og de føringene som for øvrig er gitt i proposisjonen, slik at ikke lovens hovedregel om at selvstendige rettssubjekter som det offentlige har en dominerende innflytelse over, blir uthulet gjennom forskrifter.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at lovforslagets forskriftshjemmel i § 2 annet ledd første og annet punktum for å kunne unnta virksomheter fra loven, skal tas ut.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Ven-

streparti, mener at lovens virkeområde ikke bør utvides ytterligere slik at den også omfatter rettssubjekter som utfører helse-, sosial- eller utdanningstjenester som det offentlige har et lovpålagt ansvar for å tilby. Dette flertallet viser til at bakgrunnen for at offentlighetslovutvalget ble bedt om å vurdere å utvide virkeområdet til loven, var en forventning om at en tendens til utskilling av forvaltningsvirksomheter i selvstendige rettssubjekter eller at overføring av oppgaver som det offentlige tidligere sto for selv til private, fører til mindre innsyn. Dette flertallet viser i denne sammenheng til at mange former for tjenester som det offentlige alltid har hatt ansvar for, gjennom lang tid er organisert slik at utførelsen av tjenestene er overlatt til private og dermed har falt utenfor offentlighetsloven, f.eks. primærhelsetjenesten. Synspunktet om at virkeområdet til loven må utvides for å ta hensyn til at tjenester blir overlatt til private, tilsier dermed ikke nødvendigvis på generell basis at loven bør gjelde for private som utfører oppgaver det offentlige har et lovpålagt ansvar for å utføre.

Dette flertallet peker også på at mange av de private virksomhetene som utfører oppgaver det offentlige har et lovpålagt ansvar for å tilby, er små og har en liten administrasjon, slik at det vil være urimelig byrdefullt for dem å etterleve loven, og at dette dermed vil kunne trekke ressurser bort fra primær oppgavene disse virksomhetene skal utføre. Dette flertallet vil også bemerke at når private virksomheter utfører oppgaver som det offentlige har et lovpålagt ansvar for å tilby, så vil det offentlige besitte en rekke dokumenter som vedrører virksomheten i det private rettssubjektet, f.eks. dokumenter som har sammenheng med det offentliges kontroll av virksomheten, tillatelser, bevillinger eller avtaler som sier hvordan oppgaven skal utføres mv. Slike dokumenter som gjelder virksomheten hos den private aktøren vil på vanlig måte være underlagt innsynsrett hos det offentlige. Etter dette flertallets syn vil allmennhetens behov for innsyn i slike virksomheter være ivarettatt gjennom innsynsretten hos det offentlige. Allmennheten vil ha mindre interesse av de mer detaljerte og konkrete opplysningene som bare finnes hos den private aktøren.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er kjent med innspillene fra Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening. Her uttaler de at de ønsker at også rettssubjekt innen for eksempel helse-, sosial- eller utdanningstjenester som det offentlige har et lovpålagt ansvar for å tilby skal være offentlig, når de utfører slike tjenester. Etter hvert som offentlige tjenester organiseres og offentlige oppgaver løses gjennom ulike former for juridiske enheter, er det viktig - som et minimum

- å holde fast ved at selskaper eller andre som utfører oppgaver det offentlige er pålagt, og som hører til kjernen i bruken av fellesskapets midler, blir omfattet av innsynsreglene. Tilsvarende var også foreslått i NOU 2003:30. Dette er vektige argumenter i retning av å utvide virkeområdet til å gjelde også slike forhold. Det vil i tillegg kunne forenkle debatten om konkurranseutsetting da man faktisk vil beholde en demokratisk kontroll gjennom innsyn i forhold til samfunnets bruk av midler til lovpålagte offentlige oppgaver, f.eks. knyttet til helse- og sosialtjenester. Disse medlemmer vil i det alt vesentlige støtte dette synet.

Etter disse medlemmers syn må et avgjørende moment være formålet om at man ikke skal kunne organisere seg bort fra loven og innsynet, samt at man skal ha innsyn der hvor det offentlige har en stor innflytelse og man har særegne vilkår som gjør at det konkurransemessig eller på andre måter står i en særstilling.

Disse medlemmer mener hensynet til samfunnets innsyn i hvordan samfunnets og borgernes felles midler brukes, også er avgjørende. Det bør være et prinsipp at der det offentlige betaler eller bestiller en vare eller tjeneste skal det kunne kreves innsyn slik at "offentlighet følger pengene". Begrensninger følger selvsagt også her av taushetsplikt, personvern og forretningshemmeligheter mv.

Disse medlemmer ønsker imidlertid ikke en vid forskriftshjemmel i forhold til lovens virkeområde. En forskriftshjemmel om å kunne godta at virksomheter vil være omfattet bør være uproblematisk, at Regjeringen skal kunne begrense lovens virkeområde er ikke holdbart. Dersom det er tvil bør det være domstolene som må avgjøre om en virksomhet er omfattet av loven i henhold til lovgivers intensjon.

Disse medlemmer ønsker på bakgrunn av dette å utvide virkeområdet noe. Disse medlemmer mener man best sikrer offentlighet ved å ta inn følgende tillegg for hva loven skal omfatte:

"§ 2 første ledd første punktum bokstav e) skal lyde:

Rettssubjekt som utfører helse-, sosial- eller utdanningstjenester som det offentlige har eit lovpålagt ansvar for å tilby. Lova kjem berre til anvendelse så sant rettssubjektet utfører slike tenester. Lova gjeld ikkje for enkeltpersonar som har fått i oppdrag å utføre slike tenester.

§ 2 første ledd tredje punktum skal lyde:

For verksemdar som etter offentleg oppkjøp eller liknande kjem inn under bokstavane c, d eller e, gjeld lova frå og med fjerde månadsskiftet etter den månaden da vilkåra vart oppfylte."

Disse medlemmer vil presisere at det er viktig å skille mellom private virksomheter som utfører

tjenester etter avtaler med det offentlige, og private aktører som tilbyr tjenester som også tilbys av det offentlige, men som likevel drives i rent privat regi. Et eksempel på sistnevnte er rent private legevakter som ikke har offentlige driftsavtaler. I slike tilfeller må virksomheten ansees som ren privat næringsvirksomhet.

2.4 Generelle spørsmål som vedkjem unntaka i lova (meirinnsyn mv.)

2.4.1 Skadekrav

Etter gjeldande rett er det ikkje noko allment vilkår for å gjere unntak frå innsynsretten at innsyn vil kunne føre til skade på bestemte interesser. Fleire av unntaksføresegnene stiller derimot i ordlyden eller gjennom etablert tolking krav om skadeverknader for at det skal vere høve til å gjere unntak frå innsyn for eit dokument eller ei opplysning.

Departementet meiner at det bør stillast krav om at innsyn kan føre til skade eller fare for skade for å gjere unntak frå hovudregelen om innsynsrett. Departementet meiner også at dei enkelte unntaksreglane ideelt sett bør utformast så presist at dei berre gir høve til å nekte innsyn i dei tilfella der det ligg føre slik fare for skade. Eit skadekrav bør dessutan som hovudregel takast inn i dei enkelte unntaka. I nokre tilfelle er likevel presumsjonen for skade så sterk at det ikkje er behov for noko uttrykkeleg skadekrav.

2.4.2 Meirinnsyn

Forvaltninga har alt etter gjeldande lov plikt til å vurdere meirinnsyn, men både utvalet og fleire av høyringsinstansane har gitt uttrykk for at føresegna ikkje fungerer tilfredsstillande i praksis, og at kriteria for vurderinga og kva omsyn som skal inngå, bør komme betre til uttrykk i sjølve lovteksten. Departementet sluttar seg til dette synet og går inn for at det blir presisert i lova at organet skal vege dei omsyna som taler for å nekte innsyn, mot dei omsyn som taler for innsyn.

Departementet meiner at det prinsipielle utgangspunktet bør vere at forvaltninga skal gi innsyn dersom dei omsyna som taler for innsynsrett, veg tyngst. Problemet med dagens føresegn er først og fremst at forvaltninga ikkje alltid praktiserer ho slik ho er meint. Etter departementet si oppfatning er det derfor nødvendig å klargjere at forvaltninga har plikt til å gjere ei meirinnsynsvurdering, og kva omsyn som skal takast med i ei slik vurdering.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, har merket seg at den skjønnsmessige meroffentlighetsvurderingen som forvaltningen

plikter å foreta i flere sammenhenger, synes å bære preg av enten tilfeldigheter, mangel på kunnskap eller overforsiktighet fra ulike offentlige instanser. Flertallet legger til grunn at lovgivers intensjon var og fortsatt er, at man på tross av mulig hjemmel til å nekte innsyn likevel skulle vurdere å gi innsyn dersom det ikke ville være betenkelig. Flertallet legger til grunn at forvaltningen har en plikt til å vurdere meroffentlighet. Det må i denne sammenheng tas hensyn til lovgivers intensjon om åpenhet som hovedregel. Flertallet mener at forvaltningen må ha vurdert om det foreligger en mulig skadefølge hvis den likevel ikke finner at meroffentlighet kan forsvares. Terskelen for å nekte innsyn bør etter flertallets oppfatning være høy.

Flertallet registrerer at meroffentlighetsregelen i gjeldende lov foreslås videreført. Flertallet er tilfreds med at meroffentlighetsregelen foreslås styrket ved at det blir presisert i loven at forvaltningen ved meroffentlighetsvurderingen skal foreta en avveining av hensynene som taler for og imot offentlighet, samtidig som forvaltningen oppfordres til å gi innsyn dersom hensynene som taler for offentlighet veier tyngst. Etter flertallets syn er det meget viktig at meroffentlighet alltid blir vurdert, og at det selv om det er adgang til å gjøre unntak likevel gis innsyn i tilfeller der det ikke er et reelt og saklig behov for å nekte innsyn. De foreslåtte presiseringer vil etter flertallets syn ivareta at loven praktiseres i samsvar med disse retningslinjene.

Flertallet er enig i at meroffentlighetsregelen ikke bør utformes slik at forvaltningen skal ha plikt til å gi innsyn i alle tilfeller der hensynene som taler for offentlighet veier tyngre enn de som taler imot. Etter flertallets mening vil en slik regel være svært vanskelig å praktisere og virker konfliktskapende bl.a. fordi hensynene som skal veies opp mot hverandre vil være usammenlignbare. Flertallet mener at det er en bedre og mer treffsikker måte å oppnå målsetningen om økt innsyn på å heller følge den linje det er lagt opp til i proposisjonen, der det i større grad foreslås å stramme inn på unntaksvilkårene i lovens forskjellige unntaksbestemmelser i stedet for å falle tilbake på en meroffentlighetsregel med plikt til offentliggjøring der hensynene som taler offentlighet veier tyngst.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet registrerer at bestemmelsen om meroffentlighet i forslaget § 11 tilsvarende i det alt vesentlige dagens regel i § 2 tredje ledd. Disse medlemmer mener man kan slå fast at denne regelen ikke har fungert slik den var ment.

Disse medlemmer mener meningen opprinnelig var at dersom man hadde hjemmel etter en be-

stemmelse til å nekte innsyn, så skulle man likevel gi innsyn dersom det ikke ville være betenkelig.

Disse medlemmer mener man må se hen til skadefølgeprinsippet i forhold til spørsmålet om meroffentlighet. Er det ikke til skade å offentliggjøre, så bør det offentliggjøres.

Disse medlemmer mener at grunnen til at bestemmelsen ikke er brukt som forutsatt er ordet "bør" i andre setning. Dette har ført til en oppfatning om at dette er en "kan"-regel innen offentlig forvaltning. Derfor blir ofte meroffentlighet ikke en gang vurdert. At man da ønsker å videreføre regelen med ordet "bør" synes underlig og passivt.

Disse medlemmer mener det er logisk og riktig at man *skal* offentliggjøre opplysningen dersom hensynet til offentlighet veier tyngre enn hensynene mot offentliggjøring. Dersom man først har kommet til en avveining om at det er vektigere argumenter for offentlighet enn mot, bør man ha en plikt til å offentliggjøre disse opplysningene.

Disse medlemmer ønsker på denne bakgrunn å klargjøre og vitalisere denne bestemmelsen ved å bytte ordet *bør* med *skal* i denne bestemmelsen. Disse medlemmer foreslår derfor:

"§ 11 første ledd andre punktum skal lyde:

Organet skal gi innsyn dersom omsynet til offentlig innsyn veg tyngre enn behovet for unntak."

2.4.3 Unntakseining

Etter gjeldende rett er unntakshøvet som hovedregel knytt til heile dokument. I nokre høve gjeld unntaka berre opplysningar. I desse tilfella er det likevel høve til å unnata heile dokumentet frå innsyn dersom dei offentlege opplysningane aleine gir eit openbert misvisande bilete av innhaldet, eller dersom dei unnatekne opplysningane utgjør den vesentlegaste delen av innhaldet i dokumentet.

På same måten som utvalet går departementet inn for at unntakseininga i dei fleste unntaka bør vere opplysningar, og ikkje dokument. Prinsippet om at unntaka ikkje bør rekke lenger enn behovet for unntak tilseier at unntakshøvet blir avgrensa til dei opplysningane det vil vere skadeleg å gi innsyn i.

Det vil kunne oppstå eit behov for i nokre tilfelle å unnata heile dokumentet sjølv om unntakshøvet i utgangspunktet knyter seg til opplysningar. Departementet gjer derfor forslag om at det blir teke inn ei føresegn som på visse vilkår gir høve til å gjere unntak for heile dokumentet. Dette gjeld for det første dersom dei delane som ikkje er omfatta av eit unntak, vil gi eit misvisande bilete av innhaldet i dokumentet. For det andre vil det vere høve til å unnata heile dokumentet dersom dei opplysningane som er omfatta av eit unntak, utgjør den vesentlegaste delen av dokumentet. Endeleg vil det vere behov for å unnata heile

dokumentet dersom det vil vere svært arbeidskrevjande å skilje ut dei opplysningane som er unnatekne frå innsyn.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen er tilfreds med at forslaget i proposisjonen legger opp til at det i hovedsak bare skal være adgang til å unnta de opplysninger i et dokument som det kan knytte seg skadelige virkninger til å offentliggjøre, mens resten av dokumentet som hovedregel skal være offentlig. Komiteen registrerer at dette vil representere en vesentlig utvidelse av innsynsretten i forhold til gjeldende lov der det som hovedregel er adgang til å unnta hele dokumenter selv om eventuelle skadelige virkninger ved offentliggjøring bare knytter seg til deler av opplysningene i dokumentet.

Komiteen ser at det – når unntaksadgangen som hovedregel knyttes til opplysninger i dokumenter – likevel i enkelte unntakstilfeller vil være behov for å kunne unnta hele dokumentet. Komiteen registrerer at det foreslås at det i tilfeller hvor unntaksadgangen er knyttet til opplysninger likevel skal være adgang til å unnta hele dokumentet i tre forskjellige tilfeller, nemlig der de gjenværende deler gir et klart misvisende bilde av innholdet, det vil være urimelig arbeidskrevende for organet å skille ut de delene av dokumentet som i utgangspunktet ikke kan unntas eller der de opplysningene som kan unntas utgjør den vesentligste delen av innholdet. Komiteen er enig i at det bør være anledning til å unnta hele dokumenter i disse tilfellene.

2.4.4 Opplysningar som er allment kjende

Fleire av føresegnene i gjeldande lov inneheld vilkår om at opplysningane ikkje må vere allment kjende for å gi grunnlag for å nekte innsyn.

I likskap med utvalet meiner departementet på prinsipielt grunnlag at det ikkje er nokon grunn til å la unntakshøvet etter dei innhaldsbaserte unntaka omfatte opplysningar som alt er offentleg kjende. Etter departementet si oppfatning vil dette følgje av ei tolking av dei enkelte unntaksheimlane, og det er derfor ikkje nødvendig at dette kjem til uttrykk i ei eiga allmenn føresegn.

2.5 Unntaka for interne dokument

Offentleglova gir høve til å gjere unntak frå innsyn for interne dokument. Lova regulerer høve til å gjere unntak frå innsyn for to svært ulike kategoriar dokument. For det første gir han høve til å gjere unntak for organinterne dokument. Dette er dokument som eit forvaltningsorgan sjølv har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing. For det andre gir han høve til å gjere unntak for dokument for eit forvalt-

ningsorgan si interne saksførebuing som er utarbeidd av visse andre organ eller personar.

Departementet meiner i likskap med utvalsfleirtalet at det vil vere klargjerande og sikre at unntakshøvet ikkje rekk lenger enn behovet for unntak tilseier, dersom det blir teke inn ei opprekning i lova av dokument som ikkje skal vere omfatta av unntaket for organinterne dokument. Departementet går inn for ei meir avgrensa opprekning enn utvalsfleirtalet. I lovforslaget frå departementet er det presisert at følgjande dokument ikkje skal vere omfatta av unntakshøvet for organinterne dokument:

- dokument eller del av dokument som inneheld den endelege avgjerda til organet i ei sak
- generelle retningslinjer for saksbehandlninga til organet
- føredrag til saker som blir behandla av Kongen i statsråd, etter at saka er avgjord
- presedenskort, men ikkje dersom kortet gjengir organinterne vurderingar.

Departementet peika vidare på at omsyna som grunngir unntakshøvet for organinterne dokument i mange tilfelle ikkje vil slå til for dokument for dokument til den interne saksførebuinga som blir utveksla innanfor store organ. I høve til fylkeskommunar og kommunar er denne problemstillinga løyst gjennom at det er foreslått særlege reglar. Etter departementet sitt syn vil denne problemstillinga også vere aktuell i ein del statlege eller statleg tilknytte organ. Regelen om meirinnsyn vil i nokon grad kunne sikre at unntakshøvet for organinterne dokument ikkje blir brukt i fullt mon i store organ i tilfelle der omsyna bak unntaket ikkje gjer seg gjeldande.

Departementet meiner likevel at det ikkje er tilstrekkeleg å falle tilbake på meirinnsynsregelen for å oppnå større openheit i store statlege og statleg tilknytte organ, men det bør i tillegg bli gitt reglar som fastset at bestemte dokument i slike organ ikkje skal vere omfatta av unntakshøvet for interne dokument. Spørsmålet om kva for organ og kva for dokument slike reglar skal gjelde, bør likevel utgreiast nærmare og bli sendt på høyring, blant anna slik at dei som dette kjem til å gjelde, får høve til å uttale seg før slike reglar blir fastsette. Departementet foreslår derfor i første omgang at lova får ein heimel som gir Kongen høve til å fastsette i forskrift at det ikkje skal kunne gjerast unntak etter unntaket for bestemte organinterne dokument i bestemte statlege eller statlege tilknytte organ.

Etter departementet sitt syn vil omsyna som grunngir høvet til å gjere unntak for organinterne dokument, ofte ikkje gjere seg gjeldande for dokument som kjem utanfrå til den interne saksførebuinga i eit organ. For dokument som kjem utanfrå, vil det såleis

i hovudsak vere slik at dokumenta er gjennomarbeidede og endelege frå avsendaren si side. Departementet meiner på denne bakgrunn at utgangspunktet bør vere at det ikkje kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som blir innhenta utanfrå, aleine av den grunn at dokumentet er til bruk for den interne saksførebuinga hos mottakaren. Departementet går inn for at det skal vere eit vilkår for å gjere unntak for dokument som blir innhenta utanfrå, at innsyn vil skade dei interessene unntaka skal verne om ("skadevilkår").

I forslaget er skadevilkåret i unntaka for dokument som blir innhenta til bruk for saksførebuinga i eit overordna organ frå eit underordna organ og for dokument som er innhenta til bruk i eitt departement frå eit anna, formulert slik at det berre er høve til å gjere unntak dersom det er påkravd for å ivareta omsynet til forsvarlege interne avgjerdsprosessar. Dersom vilkåret er oppfylt, gjeld unntakshøvet heile dokumentet. Unntaket for innspel frå eksterne rådgivarar gjeld etter forslaget berre råd og vurderingar om korleis mottakarorganet bør stelle seg i ei sak. I tillegg er det berre høve til å gjere unntak dersom det er påkravd av omsyn til forsvarleg ivaretaking av organet eller det offentlege sine interesser i saka. Etter dette unntaket vil unntakshøvet som hovudregel berre gjelde dei delane av eit dokument som inneheld slike opplysningar.

I høve til alle unntaka for dokument som blir innhenta utanfrå, har departementet følgd opp forslaget frå utvalsfleirtalet om å presisere at det er eit vilkår for å gjere unntak for slike dokument at dei er innhenta av mottakaren.

På same måten som etter gjeldande rett omfattar unntaket etter forslaget også dokument som gjeld innhenting av dokument frå underordna organ, andre departement eller eksterne rådgivarar. Det er også presisert at unntakshøvet også gjeld for innkallingar til og referat frå møte mellom overordna og underordna organ, mellom departement og mellom eit organ og eksterne rådgivarar.

Dokument som blir innhenta som ledd i ei allmenn høyring i ei sak, vil på same måten som etter gjeldande lov ikkje vere omfatta av unntakshøvet for dokument som blir innhenta utanfrå. Departementet har her følgd opp forslaget frå utvalsfleirtalet, slik at dette ikkje berre vil gjelde ved allmenn høyring av generelle saker, men også for innspel i samband med at enkeltsaker blir sende på allmenn høyring.

Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, registrerer at unntaket for organinterne dokumenter, det vil si dokumenter som et organ har utarbeidet til bruk for sin egen interne saksforbe-

redelse, i hovedsak foreslås videreført, men at det foreslås visse innsnevninger av unntaksadgangen dels for å avklare tilfeller som har bydd på tvil og dels for å sikre at dette unntaket ikke omfatter tilfeller der hensynene som begrunner det ikke slår til. Flertallet viser til at man internt i et organ har behov for å kunne jobbe og forberede saker på et fritt grunnlag, og at det vil kunne svekke kvaliteten i saksbehandlingen dersom ikke organinternt materiale kan unntas fra innsyn. Flertallet er derfor enig i at dette unntaket er gjennomgående godt begrunnet, og kan ikke se at det bør innsnevres ytterligere ut over det som er foreslått i proposisjonen.

Flertallet har merket seg at det er foreslått en forskriftshjemmel som gir adgang til å fastsette til bestemte dokumenter i bestemte statlige eller statlig tilknyttede organer ikke skal kunne unntas som organinterne. Bakgrunnen for dette forslaget er at hensynene som begrunner dette unntaket ofte ikke vil gjøre seg gjeldende for dokumentutveksling innenfor store organer. Det er vist til at denne forskriftshjemmelen bl.a. kan tenkes brukt i forhold til dokument fra administrasjonen til styret i helseforetak og fra administrasjonen til kollegiale enheter i universiteter og høyskoler. Flertallet er tilfreds med at det legges opp til en ytterligere presisering og innsnevring av unntaket for organinterne dokumenter gjennom de forskrifter som skal gis til loven. Flertallet forutsetter at denne forskriftshjemmelen blir tatt i bruk, og at det også blir vurdert å gi forskrifter som innsnevrer unntaket også i andre tilfeller enn de eksempler som det er vist til i proposisjonen.

Flertallet forutsetter at praktiseringen av unntaket knyttet til organinterne dokumenter blir viet særlig oppmerksomhet ved evalueringen av loven.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet viser til at man i en administrasjon har et behov for å kunne jobbe og forberede saker internt på et fritt grunnlag.

Disse medlemmer registrerer den utvidelse av adgangen til innsyn som blant annet følger av at en kommune ikke lenger skal anses som et organ eller "eining". Denne utvidelsen gjelder spesielt i forhold til kommuner og fylkeskommuner, jf. pkt. 2.6.

Disse medlemmer vil bemerke at hovedformålet bak bestemmelsen ikke i seg selv er å unnta dokumenter, men å sikre en forsvarlig intern prosess. Denne vurderingen er ikke til stede i loven slik den er foreslått. Disse medlemmer mener at det ut fra hensynet til å sikre mer åpenhet kun bør være grunnlag for å unnta dokumenter i den utstrekning det er nødvendig nettopp ut fra dette formålet og ikke ut fra hvor dokumentet er plassert i "tid og rom".

Disse medlemmer har forståelse for at man i enkelte tilfeller har behov for å skjerme forvaltning-

gen for innsyn slik at man kan jobbe frem saker og samtidig sikre en forsvarlig behandling. Resultatet om man ikke kunne unnta interne arbeidsdokumenter ville i ekstreme tilfeller være at man ikke nedtegnet noe i dokumentform men tok det hele på "kammeret" muntlig. Derfor må man ha en regel som unntar interne arbeidsdokumenter. Disse medlemmer mener likevel ikke at en slik regel bør strekke seg lenger enn formålet tilsier. Derfor vil disse medlemmer endre forslaget fra Regjeringen i tråd med dette syn.

Disse medlemmer ønsker å klargjøre og utvide innsynet i interne saksdokumenter slik at regelen ikke strekker seg lenger enn formålet skulle tilsi.

Disse medlemmer foreslår derfor følgende:

"§ 14 skal lyde:

Når det er nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjerdsprosessar, kan organet gjere unntak frå innsyn for dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing.

Første ledd gjeld ikkje:

- a) dokument eller del av dokument som inneheld den endelege avgjerda til organet i ei sak,
- b) generelle retningslinjer for saksbehandlninga til organet,
- c) føredrag til saker som er avgjorde av Kongen i statsråd,
- d) presedenskort og liknande, men ikkje dersom kortet gjengir organinterne vurderingar,
- e) opplysningar som organet nedteikna etter forvaltningsloven § 11 d,
- f) opplysningar innhenta av organets tjenestemenn gjennom synfaring eller gransking av tilhøve utanfor verksemda, og
- g) endeleg rapport frå ei formelt nedsett arbeidsgruppe samt endelege repeterande rapportar frå verksemdar eller forvaltningsgreiner."

2.6 Unntak for interne dokument i kommunane og fylkeskommunane

Etter gjeldande rett skal kommunen i utgangspunktet reknast som eitt organ i høve til offentleglova. Det same gjeld for fylkeskommunen. Dette inneber at det som hovudregel kan gjerast unntak for korrespondanse innan kommunen eller fylkeskommunen dersom korrespondansen er eit ledd i den interne saksførebuinga i kommunen eller fylkeskommunen. Frå denne hovudregelen gjeld det nokre unntak.

Etter synet til departementet bør retten til dokumentinnsyn i kommunane og fylkeskommunane vere minst like stor som retten til innsyn i dokumenta til statlege forvaltningsorgan. Departementet er på denne bakgrunnen einig med offentleglovutvalet og eit klart fleirtal av høyringsinstansane i at det er behov for endringar som fører til større rett til innsyn i kom-

munar og fylkeskommunar. Departementet er også einig med utvalet i at problemet etter gjeldande rett knyter seg til at kommunar og fylkeskommunar som hovudregel skal reknast som eitt organ i høve til offentleglova.

Departementet er einig med utvalet i at dei unntaka frå hovudregelen som er lagde til grunn etter gjeldande rett, bør synleggjerast i lova. Departementet er vidare einig i at det også for nokre andre dokument bør presiserast at unntaket for organinterne dokument ikkje gjeld der omsyna som grunngir unntaket, ikkje gjer seg gjeldande. Samtidig ønskjer departementet å vidareføre regelen om at det ikkje skal vere høve til å gjere unntak for saksforslag med vedlegg til folkevalde etter unntaka for interne dokument.

Departementet går inn for at det skal fastsetjast i lova at unntaket for organinterne dokument ikkje skal gjelde for saksframlegg med vedlegg til eit kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalt organ, sakliste til møte i folkevalde organ i kommunar og fylkeskommunar, dokument frå eller til kommunale og fylkeskommunale kontrollutval, revisjonsorgan og klagenemnder og dokument i saker der ei eining i kommunen opptrer som ekstern part i høve til ei anna eining i kommunen. For slike dokument bør heller ikkje unntaka for interne dokument som blir innhenta utanfrå gjelde.

For dokument frå eller til eit kommunalt føretak etter kommunelova kapittel 11 og frå eller til eit kommunalt særlovsorgan går departementet inn for at unntaket for organinterne dokument ikkje bør gjelde. I den utstrekning det blir innhenta dokument frå slike einingar til bruk for den interne saksførebuinga i ei kommunal eining som må reknast som overordna, bør det framleis kunne gjerast unntak for slike dokument i medhald av regelen om dokument som blir innhenta frå underordna organ. Det same gjeld dersom andre einingar i kommunen innhentar råd og vurderingar frå kommunale føretak og særlovsorgan om korleis mottakaren bør stille seg i ei sak. Like eins bør dei andre unntaka i lova framleis gjelde for slike dokument. Også utanfor desse tilfella meiner departementet at det ikkje alltid bør vere høve til å gjere unntak for all korrespondanse som er meint til bruk for den interne saksførebuinga i kommunen.

Departementet meiner i likskap med tre av fraksjonane i utvalet at den beste løysinga vil vere å peike ut visse einingar i kommunane som i høve til unntaket for organinterne dokument skal reknast som eigne organ. Etter vurderinga til departementet bør det avgjerande for om ei eining skal reknast som eit eige organ i denne samanhengen, vere om eininga har sjølvstendig avgjerdsrett på eit eller fleire område. For at reglane skal bli enkle å praktisere, meiner departementet at dette bør vere det einaste avgrensingskriteriet, og at regelen bør vere slik at unntaket for or-

ganinterne dokument ikkje bør gjelde for dokument frå eller til ei kommunal eining på område der eininga har sjølvstendig avgjerdsrett.

Komiteens merknader

Komiteen registrerer at det foreslås særlege regler om unntak for interne dokumenter i fylkeskommuner og kommuner som vil innebære at en stor del av korrespondansen innenfor fylkeskommuner og kommuner ikke lenger vil kunne unntas som intern. Komiteen har merket seg at dette vil innebære betydelig økt innsyn i dokumenter i kommunal sektor. Komiteen er enig i at det er behov for en slik styrking av innsynsretten i fylkeskommunene og kommunene. Komiteen viser til at dette vil legge til rette for at det representative folkestyret i fylkeskommuner og kommuner skal fungere godt gjennom at det kan bidra til økt folkelig innsikt og dermed engasjement og deltagelse i lokalpolitikken.

2.7 Unntak for å vareta Noregs utanrikspolitiske interesser mv.

Offentleglova gir forvaltninga høve til å unnata dokument frå innsyn dersom dei inneheld opplysningar som om dei blir kjende, ville kunne skade tryggleiken til riket, forsvaret av landet eller tilhøvet til framande makter eller internasjonale organisasjonar.

Departementet foreslår i likskap med utvalet at unntak av omsyn til framande makter og internasjonale organisasjonar bør regulerast i ein eigen paragraf, og at unntakshøvet i framtida bør knytast til opplysningar, og ikkje til heile dokument. Departementet er einig med utvalet i at grunnvilkåret for unntak bør vere at det er påkravd for å ivareta Noregs utanrikspolitiske interesser. Dette peiker på omsynet som unntaket skal ivareta, og klargjer at innanrikspolitiske interesser eller andre tilhøve som berre knytter seg til interne tilhøve i Noreg, ikkje kan gi grunnlag for unntak.

Departementet har her følgd opp forslaget frå utvalet, slik at det berre vil vere høve til å gjere unntak når det er påkravd av Noregs utanrikspolitiske interesser og i tillegg eitt av følgjande vilkår er oppfylt:

- det følgjer av folkerettslege reglar at Noreg har plikt til å unnata opplysningane frå innsyn
- opplysningane er mottekne under føresetnad av, eller det følgjer av fast praksis, at opplysningane ikkje skal offentleggjerast, eller
- opplysningane gjeld norske forhandlingsposisjonar, forhandlingsstrategiar eller liknande og forhandlingane ikkje er avslutta.

Departementet har også følgd opp forslaget frå utvalet om særlege reglar for opplysningar som gjeld saker om internasjonal normutvikling som kan få

verknad for norsk rett. Etter departementet sitt syn gjer utviklinga der stadig meir regelverksutvikling skjer i ulike internasjonale fora, at det er heilt nødvendig å gi reglar som gir ein høg grad av innsyn i opplysningar som gjeld slike prosessar. Etter forslaget gjeld det eit strengare skadekrav enn elles for opplysningar i offisielle dokument som gjeld normutvikling som kan få verknad for norsk rett i tilfelle der opplysningane er mottekne under føresetnad av at dei ikkje skal offentleggjerast, eller der dette følgjer av fast praksis. I desse tilfella vil det berre vere høve til å gjere unntak når det er påkravd av tungtvegande utanrikspolitiske interesser. Etter forslaget vil dette også gjelde for opplysningar om norske forhandlingsposisjonar etter at dei er lagde fram i forhandlingane.

Departementet foreslår at det i andre høve enn dei som vil vere omfatta av forslaga ovanfor, skal vere høve til å unnata opplysningar når det er påkravd av særleg tungtvegande utanrikspolitiske interesser. Det blir understreka at dette er eit svært strengt vilkår, slik at føreseigna berre vil kunne brukast i heilt spesielle tilfelle.

Komiteens merknader

Komiteen er klar over at det på områder som har med utenrikspolitikk og andre avtaler av særleg nasjonal betydning, eksempelvis avtaler med andre land om utveksling av etterretningsinformasjon, er nødvendig med unntak av innsyn. Komiteen vil likevel påpeke at det samtidig skal vurderes om deler av informasjonen skal kunne gjøres tilgjengelig dersom dette ikke skader forholdet til andre land eller bryter avtaler om gjensidig fortrolighet. Komiteen vil begrunne dette med at åpenhet ofte er en forutsetning for befolkningens aksept og at det således er grunnlaget for tiltaket.

Komiteen vil derfor presisere at de nødvendige unntaksbestemmelser skal nyttes med varsomhet.

2.8 Unntak for dokument i saker om offentlege innkjøp

Etter offentliglova kan det gjerast unntak frå innsyn når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomiforvaltninga i staten, kommunen eller vedkommande organ. Denne føreseigna gir etter omstenda høve til å gjere unntak for dokument i innkjøpssaker.

Departementet meiner at det er behov for auka innsyn i dokument i saker om offentlege innkjøp. Ein høg grad av innsyn i innkjøpsprosessen vil kunne føre til at det ikkje blir teke utanforliggjande omsyn når midlane til det offentlege blir disponert, og dermed motverke korrupsjon og andre uheldige tilhøve.

På same måte som utvalfleirtalet meiner departementet at protokollen som skal setjast opp etter for-

skrift om offentlege innkjøp, ikkje lenger automatisk bør kunne unntakast etter at leverandøren er vald. Protokollen vil innehalde dei viktigaste og mest relevante opplysningane frå tilboda. Sjølv om ei utskiljing av opplysningar som er underlagde teieplikt i tilboda, etter situasjonen kan vere ressurskrevjande, meiner departementet at dette ikkje bør føre til at det generelle unntaket for tilbud blir vidareført. Departementet meiner at utvalsfleirtalet har lagt for stor vekt på den auka arbeidsbyrda ei utskiljing av opplysningar undergitt teieplikt vil føre til forvaltninga, og viser til at utvalsfleirtalet også i prinsippet ønskte offentlegheit for tilboda. Departementet legg avgjerande vekt på fordelane ved ein gjennomiktig innkjøpsprosess, slik at både leverandørar, politikarar og ålmenta kan kontrollere at det ikkje blir teke utanforliggjande omsyn, medrekna at korrupsjon eller korrupsjonsliknande forhold ikkje finn stad. På denne bakgrunnen er departementet komme til at også tilboda bør vere offentlege frå det tidspunktet da leverandøren er vald.

Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, har merket seg at det foreslås en vesentlig styrking av retten til innsyn i saker om offentlige innkjøp som følger regelverket om offentlige anskaffelser. Flertallet viser til at det i dag er adgang til å unnta både protokollene som settes opp i forbindelse med anbudskonkurranser som følger dette regelverket og de innkomne tilbud uten noen tidsbegrensning, mens det etter forslaget bare vil være anledning til å unnta protokollene og tilbudene inntil valg av leverandør er fattet, med mindre disse dokumentene har et innhold som gjør at de kan eller skal unntas etter andre unntaksregler, f.eks. reglene om taushetsplikt hvis de inneholder konkurransesensitive opplysninger.

Flertallet mener at dagens regelverk gir for stort rom for å gjøre unntak for dokumenter som gjelder offentlige anskaffelser og er tilfreds med den vesentlige utvidelse av innsynsretten som forslaget legger opp til. Flertallet viser til at offentlige anskaffelser i dagens Norge utgjør over 200 mrd. kroner årlig, og at økt innsyn kan bidra til å sikre kontroll med at disse midlene blir effektivt brukt. Flertallet peker på at Klagenemnden for offentlige anskaffelser, som behandler klager over brudd på selve anbudregelverket, har mottatt ca. 850 klager siden den kom i drift 1. januar 2003, og at klager har fått medhold i tre av fire saker. Dette indikerer at det skjer mange brudd på regelverket og at det dermed er behov for den økte kontroll som utvidet innsyn vil innebære.

Flertallet ser det som særlig viktig at økt offentlighet vil kunne være et effektivt virkemiddel til

å bekjempe korrupsjon og annen økonomisk kriminalitet i forbindelse med offentlige anskaffelser. Erfaringene bl.a. fra den såkalte vannverksaken i Akershus viser etter flertallets syn at det er behov for slik utvidet kontroll som økt innsyn kan gi.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet registrerer at det i tidligere forskrift til offentlighetsloven har vært mulig å unnta protokoll som gjelder innleverte anbud.

Disse medlemmer viser til at anbudsunntaket i gjeldende forskrift har vært kritisert og omdiskutert i juridisk litteratur. Dette fremkom spesielt i kjølvannet av den såkalte Oslo-skandalen. Det vises her til NOU 1991:11 Gransking av Oslo kommune - rapport nr. 2.

Disse medlemmer registrerer at det hevdes at anbudsunntaket praktiseres langt utenfor de områder det er ment å gjelde for, fordi regelverket er komplisert å forstå. Disse medlemmer registrerer at manglende åpenhet dessuten gir grunnlag for deler av den skepsis som er oppstått overfor saksbehandlingen ved offentlige anskaffelser.

Disse medlemmer registrerer at Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) som kom i drift fra 1. januar 2003, har fått innlevert 850 klager. Ventetiden er 230 dager for saker der kontrakt er inngått og 50 dager for saker der kontrakt ikke er inngått, fordi de siste naturligvis prioriteres. Disse medlemmer mener i denne sammenheng det er tankevekkende at klagere har fått medhold i tre av fire klager. Spesielt når man vet at den samlede verdi av de offentlige anskaffelser i Norge utgjør årlig godt over 200 mrd. kroner.

Disse medlemmer er opptatt av at loven skal bekjempe korrupsjon i det offentlige. Det er derfor viktig med større åpenhet på dette området. Dette behovet ser komiteen blant annet på bakgrunn av den såkalte vannverksaken i Akershus.

Disse medlemmer mener at åpenhet er den beste samfunnskontrollen i forhold til slike saker.

Disse medlemmer støtter større åpenhet ved bruk av anbud og at protokollene blir offentlige etter at leverandør er valgt. Regjeringen bør vurdere om man bør kunne utsette dette dersom det er spesielle hensyn i forhold til at noen tilbydere for eksempel har lagt inn flere anbud i et begrenset område.

2.9 Innsyn i søkjarlister mv.

Inntil lovendringa i 2000 var regelen at søkjarlister var fullt ut offentlege. Regelen vart i stor grad søkt omgått, blant anna ved å bruke private konsulentfirma og ved underhandmelding til søkjarar om at dei ikkje var aktuelle, slik at dei kunne trekkje søknaden før søkjarlista vart sett opp. Det var også ein viss tendens til at enkelte søkjarar først søkte etter at søk-

nadsfristen var gått ut, og såleis slapp å bli førte opp på søkjarlista. Vidare førte ordninga til eit press frå søkjarane om å få klare signal om korleis dei låg an. Dette inneber ein viss risiko for at forvaltninga bevisst eller ubevisst bind seg til bestemte resultat tidleg i prosessen.

I samband med lovendringa i 2000 fann departementet, i likskap med dei fleste høyringsinstansane, at dei omsyn som taler for at søkjarane får høve til å reservere seg, vog tyngre enn dei omsyn som taler mot. Departementet tok vidare opp spørsmålet om føresegna burde utformast slik at forvaltninga etter oppmoding frå søkjaren skulle ha plikt til å unnata opplysningane frå innsyn, eller om det berre skulle vere eit høve for forvaltninga til å gjere det. Departementet vurderte det slik at føresegna berre burde gi forvaltninga eit høve til å unnata opplysningane frå innsyn, med den grunngevinga at opplysningane som inngår i søkjarlista, da ville komme på same linje som andre dokument som ikkje inneheld opplysningar det gjeld teieplikt for i saker om tilsetjing eller forfremming i offentleg teneste.

På bakgrunn av høyringa og uvissa rundt gjeldande rett finn departementet at det er behov for ei klargjering av rettstilstanden rundt søkjarlister. Sivilombodsmannen har òg teke til orde for ei slik klargjering, og Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i Innst. S. nr. 98 (2004-2005) bedt om at føresegna blir særleg vurdert i samband med lovarbeidet.

I likskap med fleire av høyringsinstansane meiner departementet at gjeldande rett representerer den beste balanseringa av dei motstridande omsyna, og bør vidareførast. Sjølv om ein slik skjønsmessig regel er mest fleksibel og best eigna til å ivareta dei kryssande omsyna slik dei gjer seg gjeldande i konkrete saker, visar høyringa at det rår ein del uvisse om korleis reglane skal praktiserast. Departementet utdjuper derfor i proposisjonen noko nærmare korleis forvaltninga skal stille seg når ein skal vurdere om ei oppmoding frå ein søkjar om ikkje å bli ført opp på søkjarlista skal takast til følgje.

Departementet er samd med utvalet i at det er ønskeleg med ei klargjering av rettstilstanden ved bispeutnemningar. Prosessen ved bispeutnemningar er noko annleis enn ved vanlege stillingar i det offentlege. På bakgrunn av at hovudreglane rundt tilsetjingsaker og søkjarlister passar dårleg for bispeutnemningar, og på grunnlag av den offentlege interessa for utnemningane, meiner departementet at gode grunnar taler for at det blir presisert i lova at det skal vere same grad av innsyn i desse sakene som i andre tilsetjingar i det offentlege. Departementet gjer derfor forslag om at det ikkje skal vere høve til å gjere unntak frå innsyn for nominasjonsvedtak og avstemningsresultat i dei kyrkjelege organa.

Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, har merket seg at gjeldende regel om at det er adgang til å gjøre unntak for andre dokumenter i saker om ansettelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste enn søkerlistene, foreslås videreført uendret. Flertallet er enig i at det er behov for et slikt unntak, men mener at dette strekkes for langt når det i merknadene i proposisjonen forutsettes at unntaket også skal gjelde for arbeidsavtalen. Etter flertallets syn tilsier ikke hensynene bak dette unntaket at det også bør omfatte den endelige arbeidsavtalen eller et vedtak om ansettelse. Flertallet mener at det ikke er nødvendig å endre ordlyden i forslaget for å klargjøre dette, men at dette vil følge av en tolkning fordi slike dokumenter ikke bør regnes som dokument i en sak om ansettelse. Flertallet understreker imidlertid at slike dokumenter likevel skal kunne unntas etter andre unntaksregler i loven dersom de har et innhold som dekkes av disse, f.eks. hvis de inneholder personopplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt.

Flertallet viser spesielt til at det i dag i mange tilfeller har vært uklarhet knyttet til offentlighet omkring søkerlister til stillinger i det offentlige. I proposisjonen er det gitt føringer for hvordan disse reglene skal praktiseres. Flertallet mener at dette ikke er tilstrekkelig, og at disse føringene bør gå frem av lovteksten for å sikre en korrekt praktisering.

Flertallet fremmer derfor følgende forslag til ny § 25:

"§ 25 skal lyde:

§ 25 Unntak for tilsetjingsaker m.m.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument i sak om tilsetjing eller forfremjing i offentleg teneste.

Unntaket i første ledd gjeld ikkje søkjarlister. Organet skal snarast etter at søknadsfristen er gått ut, setje opp ei søkjarliste som skal innehalde namn, alder, stilling eller yrkestittel og bustad- eller arbeidskommune for kvar søkjar. Det kan likevel gjerast unntak frå innsyn for opplysningar om ein søkjar dersom vedkommande sjølv ber om det. Ved vurderinga av om ei slik oppmoding skal takast til følgje, skal det leggjast vekt på om det knyter seg særleg offentleg interesse til stillinga. I utlysinga skal det gjerast oppmerksom på at opplysningar om søkjaren kan bli gjort offentlege sjølv om søkjaren har oppmoda om ikkje å bli ført opp på søkjarlista. Dersom oppmodinga ikkje blir teke til følgje, skal søkjaren varslast om dette. Det skal gå fram av søkjarlista kor mange søkjarar det har vore til stillinga, og kva kjønn dei har.

Unntaket i første ledd gjeld ikkje nominasjonsvedtak og røysterresultat ved utnemning av biskop."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre registrerer at forslaget til offentlighetslov inneholder en mulighet for at en søkers navn kan unntas fra søkerlisten. Dette begrunnes i at det til en del stillinger kan bli vanskelig å få kvalifiserte søkere. Dette er et viktig argument. Spesielt kan det oppstå utfordringer i distriktene og i små kommuner. Siden det offentlige sjelden kan slåss om kompetanse ved bruk av lønn, kan det være uheldig at man har en tilleggsbarriere for å søke slike stillinger. Disse medlemmer ser at dersom det blir offentlig at man har søkt en stilling vil det kunne skape utfordringer for søkeren i forhold til en videre karriere på sin nåværende arbeidsplass, om man ikke får den aktuelle stillingen. Man kan også sitte i slike stillinger at det at man søker seg bort kan ha en unødig og ikke tilsiktet bieffekt for den virksomheten vedkommende jobber i.

Disse medlemmer registrerer videre at Sivilombudsmannen i sin rapport til Stortinget i 2003 pekte på at adgangen til å unnta navn fra søkerlister har blitt praktisert for vidt. Det kan være et problem at administrasjonen ofte gir en søker et forhåndstilsagn om unntak. Dette er problematisk fordi en saksbehandler i stor grad binder organet, og en reell prøving av behovet for å unnlate navn på søkerlisten blir fraværende. Derfor anføres det flere relevante argumenter også mot denne muligheten til å unnta navn fra søkerlisten.

Disse medlemmer ser at det er relevante argumenter i begge retninger i forhold til dette. Disse medlemmer mener likevel at om man ikke har noen mulighet for unntak vil dette kunne føre til at det offentlige mister tilgang og rekruttering av sårt tiltrengt kompetanse. Det vil være meget alvorlig. Disse medlemmer vil påpeke at adgangen til å unnta fra søkerlister skal tolkes snevert og at det ikke er noen en bloc-adgang. Man bør unngå forhåndstilsagn om unntak for man har foretatt en korrekt vurdering av spørsmålet.

2.10 Gjennomføring av direktiv 2003/98/EF om viderebruk av informasjon frå den offentlege sektoren

Korkje offentleglova eller anna regelverk inneheld reglar som tek direkte sikte på at informasjon frå det offentlege skal kunne brukast til andre formål i kommersiell eller ikkje-kommersiell verksemd utanfor forvaltninga. Indirekte legg likevel offentleglova og anna lovverk som gir ålmenta innsyn i informasjon, til rette for slik vidarebruk. Utgangspunktet er såleis allereie i dag at informasjon som ein får tilgang til på grunnlag av offentleglova og liknande reglar, kan brukast til kva som helst så lenge ikkje anna lovverk er til hinder for det.

I rapporten "Fra bruk til gjenbruk" legg arbeidsgruppa til grunn at innhaldet i direktiv 2003/98/EF om vidarebruk av informasjon frå den offentlege sektoren krev endringar i norsk rett på følgjande punkt:

- det må innførast ei plikt til å opplyse om kven som er rettshavar når det blir gitt tilgang til informasjon som det knyter seg immaterielle rettar til
- det må innførast ein rett til å krevje kopi av dokument i alle eksisterande format og språkversjonar, og i elektronisk form, så fram det er mogleg og formålstenleg
- det må innførast ein regel om at inntektene for det offentlege når det blir gitt tilgang til informasjon, ikkje må overstige kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av dokumenta, og dessutan ei rimeleg avkasting av investeringane
- det må fastsetjast at eventuelle standardlisensar for bruk av informasjon skal vere tilgjengelege i digitalt format og skal kunne behandlast elektronisk
- ikkje-diskrimineringsprinsippet (medrekna forbodet mot å gi offentlege kommersielle aktørar andre vidarebruksvilkår enn ikkje-offentlege vidarebrukarar) og forbodet mot å gjere avtalar om einerett må lovfestast

Når det gjaldt spørsmålet om korleis desse punkta burde gjennomførast i norsk rett, delte arbeidsgruppa seg i eit fleirtal og to mindretal. Det vises til proposisjonen på dette punkt.

Departementet er einig med fleirtalet i den interdepartementale arbeidsgruppa som utgreidde korleis direktiv 2003/98/EF burde gjennomførast, i at det er ein slik nær samanheng mellom innsyn og vidarebruk at det ikkje er formålstenleg å gjennomføre direktivet gjennom eigne reglar som regulerer vidarebruk isolert frå reglane om innsyn. Departementet foreslår derfor at direktivet i hovudsak skal gjennomførast i offentleglova. I tillegg til at dette er den lovteknisk beste løysinga, viser departementet til at dei reglane det er tale om, vil styrkje offentlegprinsippet generelt og i tillegg synleggjere ei side av prinsippet som hittil har vore lite framme.

Etter forslaget frå departementet vil regelen om kor høg pris som kan krevjast ved utlevering av informasjon, regelen om offentleggjering av eventuelle standardlisensar for bruk av informasjon frå det offentlege, ikkje-diskrimineringsprinsippet og forbodet mot einerettsavtalar og unntaket frå dette forbodet gå fram av offentleglova. Når det gjeld prisingsregelen, understrekar departementet at hovudregelen innanfor verkeområdet til offentleglova, uavhengig av direktivet, vil vere gratis tilgang.

Vidare foreslår departementet at reglane om at retten til kopi gjeld alle eksisterande språkversjonar og format, og at det skal opplystast om kven som er rettshavar når det blir gitt tilgang til informasjon som det knyter seg immaterielle rettar til, blir tekne inn i offentleglova. Departementet er likevel einig med fleirtalet i arbeidsgruppa i at desse reglane også bør takast inn i andre regelverk som gir ålmenta rett til tilgang til informasjon. I proposisjonen foreslår derfor departementet at desse reglane også blir tekne inn i miljøinformasjonslova. Elles vil det vere aktuelt å innarbeide desse reglane i forskrifter.

Departementet går inn for at reglane i forslaget til ny offentleglov som blir gitt for å gjennomføre direktivet, skal ha eit vidare verkeområde enn dei andre reglane i lova, ved at dei skal gjelde i alle tilfelle der verksemdar som er omfatta av direktivet, gir ut informasjon sjølv om verksemda ikkje er omfatta av dei andre reglane i offentleglova.

Departementet har følgd opp forslaget frå fleirtalet i den interdepartementale arbeidsgruppa om at det bør takast inn ei føresegn i offentleglova som slår fast at informasjon som det er gitt tilgang til etter offentleglova eller anna lovgiving, i utgangspunktet kan brukast til kva formål som helst. Det inneber ikkje noko nytt i høve til gjeldande rett.

Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til departementets syn på hvordan direktiv 2003/98/EF bør gjennomføres, ikke minst siden dette er med på å styrke ønsket om mer offentlighet.

Komiteen støtter at tilgjengelig informasjon som hovedregel skal være gratis. Komiteen slutter seg også til at det tas inn en forutsetning om at informasjon skaffet til veie gjennom lovgivning skal benyttes fritt.

Komiteen mener imidlertid at forutsetningen om at informasjon skaffet gjennom innsyn kan brukes fritt kan formuleres på en bedre måte i lovteksten og fremmer følgende forslag:

"§ 7 første ledd skal lyde:

Informasjon som det er gitt tilgang til etter lova her eller anna lovgiving som gir ålmenta rett til innsyn i offentlig verksemd, kan brukast til eitkvart formål dersom ikkje anna lovgiving eller retten til ein tredjeperson er til hinder for det."

2.11 Andre spørsmål

2.11.1 Hovudreglane om innsyn

Hovudregelen i gjeldande lov er at saksdokument for forvaltninga er offentlege så langt det ikkje er gjort unntak i lov eller i medhald av lov. Innsynsretten gjeld for alle. Innsynsretten omfattar ikkje berre

saksdokument, men også journalar og liknande register og møtekart i folkevalde organ i kommunar og fylkeskommunar.

Departementet går i hovudsak inn for å vidareføre hovudreglane om innsyn som i dag. Etter departementet sitt forslag vil hovudregelen vere at saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift gitt i medhald av lov. Innsynsretten vil vidare framleis gjelde for alle.

Departementet har følgd opp forslaget frå utvalet om å vidareføre dokumentdefinisjonen som i dag. Det er viktig å framheve at det skal leggjast til grunn ei vid tolking av kva som er omfatta av innsynsretten. For å klargjere dette har departementet teke inn ein nærmare definisjon av samleomgrepet "saksdokument for organet" i forslaget. Etter definisjonen vil alle dokument som er komne inn til eller lagde fram for organet, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet, vere omfatta av innsynsretten.

Departementet er einig med utvalet at innsynsretten bør femne om sakskort og liknande saksoversikter som viser journalførte dokument og som berre inneheld obligatoriske journalopplysningar.

Departementet er vidare einig med utvalet i at dokument som blir oppretta av organet utan at dei blir sende ut, skal vere omfatta av innsynsretten frå dei er ferdigstilte, og ikkje som i dag først når saka som dokumentet er ein del av, er ferdigbehandla.

I visse spesielle tilfelle kan det vere grunn til å utsetje innsynstidspunktet til eit dokument har komme fram til ein som det særleg vedkjem, eller til ei bestemd hending der dokumentet skal offentliggjeras, har funne stad. Eksempel på dette er utkast til eller endelege granskingsrapportar e.l. som blir oversende til den dei gjeld, eller til andre som saka vedkjem i særleg grad, eller dokument som avslører innhaldet i saker som skal offentliggjeras på eit bestemt tidspunkt, f.eks. bidrag til innsamlingsaksjonar o.l. Departementet foreslår ein ny regel om utsett innsyn med sikte på slike situasjonar.

Departementet har følgd opp forslaget frå utvalet om at lova også skal gjelde for dokument som er eldre enn 1. juli 1971. Som følge av dette foreslår departementet heimlar som gir Kongen høve til å fastsetje særlege reglar om unntak og om korleis innsyn skal bli gitt for å ivareta arkivtekniske omsyn når det blir opna for innsyn i eldre arkivmateriale.

Når det gjeld dei forskjellige forslaga frå utvalet som gjeld utviding av innsynsretten i samband med den teknologiske utviklinga, har departementet følgd opp forslaget om at det skal innførast ein rett til å krevje at organet lagar ei samanstilling av elektronisk lagra opplysningar som finst i databasane til organet. Etter forslaget vil det berre vere høve til å krevje at

organet lagar ei slik samanstilling når det kan gjerast med enkle framgangsmåtar.

Departementet har i hovudsak følgd opp forslaget frå utvalet til reglar om høvet til å ta betaling for innsyn. Hovudregelen etter forslaget vil som i dag vere at det berre er høve til å ta betaling når dette har heimel i forskrift. Til skilnad frå situasjonen i dag må høvet til å ta betalt gå fram av forskrift som er gitt med heimel i offentleglova. Departementet meiner at prinsippet om at innsyn skal vere gratis, er grunnleggjande, og at dette også bør vere den faktiske hovudregelen for saksdokument innanfor kjerneområdet til offentlegprinsippet, det vil seie dokument som gjeld offentleg myndighetsutøving i vid tyding. For slike dokument vil det etter forslaget berre kunne innførast høve til å ta betalt for papirkopiar og kopi til anna medium som fører til kostnader for forvaltninga.

For andre dokument enn dei som vedkjem kjerneområdet til offentlegprinsippet, bør det kunne bli gitt forskrifter om betaling dersom særlege tilhøve ved dokumenta eller verksemda gjer det rimeleg. I slike tilfelle bør også betalingsssatsane kunne fastsettast slik at verksemda får ei rimeleg avkastning av investeringane.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet viser til at man ved behandlingen av lov om Riksrevisjon § 18 var imot tilsvarende bestemmelse som nå er inntatt i lovforslaget § 5 annet ledd. Disse medlemmer ser at forslaget i offentleglova § 5 annet ledd er en lovteknisk oppfølging av bestemmelsen i riksrevisjonsloven og at endringer i forhold til Riksrevisjonen må tas gjennom en eventuell lovendring i lov om Riksrevisjon som ikke er til behandling her.

2.11.2 Elektronisk tilgjengeleggjering av journalar og dokument

Gjeldande offentleglov har ingen reglar om elektronisk tilgjengeleggjering av journalar og dokument. Forvaltninga har i dag derfor ikkje noka plikt til å gjere journalar eller dokument elektronisk tilgjengelege, f.eks. på Internett. Forvaltningsorgan kan likevel av eige tiltak gjere journalar og dokument tilgjengelege på denne måten, så langt dette ikkje kjem i konflikt med reglar om teieplikt eller personoppløysingslova.

I 1993 vart prosjektet Elektronisk postjournal (EPJ) lansert. Dette er ei ordning som går ut på at presse- og andre medieredaksjonar gjennom ei passordteneste på Internett har elektronisk tilgang til journalane i departementa og ein del underliggjande organ. På oppdrag frå Arbeids- og administrasjonsdepartementet har ei arbeidsgruppe vurdert om EPJ bør

gjerast allment tilgjengeleg, og korleis dette i tilfelle bør skje. I rapporten sin tilrår arbeidsgruppa at EPJ blir allment tilgjengeleg. Rapporten har vore på høyring, men i påvente av denne proposisjonen er det ikkje teke avgjerd i saka.

Fleirtalet i offentleglovutvalet foreslo at organ som fører offentleg journal elektronisk, skal ha plikt til å gjere han allment tilgjengeleg på Internett. Utvalsfleirtalet foreslo elles at Kongen ved forskrift kan gi nærmare føresegner om elektronisk tilgjengeleggjering av journalar.

Eit samla utval ønskte ikkje at forvaltninga skal ha plikt til å gjere offentlege dokument elektronisk tilgjengelege på Internett. Dette er grunnlagt med omsynet til personvernet og den arbeidsbøra det ville påføre forvaltninga. Utvalet foreslo likevel at det skal gå fram av offentleglova at forvaltninga har rett til å gjere offentlege dokument elektronisk tilgjengelege på Internett. Da vil eit organ sjølv kunne vurdere kva dokument som bør gjerast tilgjengelege på denne måten, og kva dokument som f.eks. av omsyn til personvernet ikkje bør gjerast tilgjengelege. Med den løysinga utvalet foreslo, vil det enkelte organet også stå fritt til å fastsetje eventuelle avgrensingar i søkje-funksjonaliteten.

Departementet er i utgangspunktet einig med utvalsfleirtalet i at organ som fører offentleg journal elektronisk, bør gjere han allment tilgjengeleg på Internett. Departementet meiner likevel at ei slik plikt ikkje bør gjelde uavhengig av storleiken og ressursituasjonen til organa og kva saker dei behandlar. På denne bakgrunnen foreslår departementet ein forskriftsheimel som gir Kongen fullmakt til å gi føresegner om at organ som fører elektronisk journal, skal gjere han allment tilgjengeleg på Internett. Målet er at heimelen skal brukast til å forskriftsfeste slik plikt for departementa, direktorata og andre større statlege etatar som fører elektronisk journal. Det vil også bli vurdert om plikta skal omfatte fylkeskommunane og større kommunar. Etter kvart som ein vinn erfaring med ordninga, kan ho eventuelt utvidast til å gjelde for stadig fleire organ.

Departementet er einig med utvalet i at det bør presiserast i lova at forvaltninga av eige tiltak kan gjere saksdokument allment tilgjengelege i elektronisk form. Også i dag er det høve til dette, men det har vore tvil om grenseoppgangen til personoppløysingslova.

Departementet har følgd opp forslaget om å klargjere i offentleglova at personoppløysingslova ikkje hindrar elektronisk offentleggjering av dokument. For å unngå mistydingar foreslår departementet at retten til å gjere dokument tilgjengelege på Internett ikkje gjeld for opplysningar som kjem inn under teieplikt i lov eller i medhald av lov. Samtidig foreslår departementet ein heimel som gir Kongen høve til å

fastsette forskrift om at retten til elektronisk tilgjengeliggjering ikkje skal gjelde for visse typar av personopplysningar. Dette vil gjere at ein kan ivareta dei krav som følgjer av personverndirektivet, og at ein kan fastsette andre formålstenlege avgrensingar uavhengig av personverndirektivet.

For å motverke urettmessig bruk bør det elles ikkje vere høve til å leggje ut på Internett dokument som ein tredjeperson har immaterielle rettar til, dersom slike dokument kan tenkjast å bli utnytta i strid med dei økonomiske interessene til retthavaren. Departementet foreslår derfor at også dette skal kunne regulerast i forskrift.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen har registrert at det er et spørsmål om hvor langt en skal gå i forhold til å kreve journalføring og elektroniske og offentlige postjournaler. Komiteen viser til at dette er i stor grad regulert i reglene i arkivloven, jf. forslaget i lovens § 10.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, er tilfreds med at det foreslås en forskriftshjemmel som gir adgang til å fastsette at organer som fører elektronisk journal skal gjøre denne tilgjengelig for allmennheten på Internett. Flertallet viser til at utlegging av journaler på Internett vil lette tilgjengeligheten til journalene og dermed styrke offentlighetsprinsippet. Flertallet mener at de muligheter den teknologiske utviklingen her gir til større åpenhet bør utnyttes.

Flertallet registrerer at det etter arkivforskriften er opp til det enkelte organ å bestemme om såkalte organinterne dokument skal journalføres. Flertallet viser til at journalen er et viktig arbeidsredskap for den som vil finne frem til saker i forvaltningen som vedkommende vurderer som interessante og dermed vil kreve innsyn i. En stor grad av innsyn i journaler er derfor en viktig forutsetning for et vel fungerende offentlighetsprinsipp. På denne bakgrunn fremmer flertallet følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om å vurdere om arkivforskriften bør endres slik at forvaltningen får plikt til å journalføre såkalte organinterne dokumenter."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre registrerer at med virkning fra 1. januar 1999 ble reglene for journalføring av dokumenter i forvaltningen (Arkivforskriften) endret av daværende regjering, slik at det enkelte forvaltningsorgan selv kan bestemme om såkalte "organinterne dokumenter" (unntak etter gjeldende lov § 5 første ledd) skal journalføres. Det kan spørres om

dette bryter med de forutsetninger som Stortinget selv satte da loven ble vedtatt i 1970. I Innst. O. XIV (1969-1970) s. 11 uttalte daværende justiskomite:

"Dersom journalene unntas fra offentlighet innebærer dette - sammen med vilkåret om at det er i bestemte saker dokumentinnsyn kan kreves - at f.eks. pressen ikke kan føre noen løpende kontroll med forvaltningen. Siden journalen så å si er nøkkelen til forvaltningens arkiver og til de saker som stadig kommer inn eller går ut, vil den være det vesentlige arbeidsredskap for den som vil finne frem til saker forvaltningen stiller med. Det synes prinsipielt lite tilfredsstillende å innføre et offentlighetsprinsipp, uten samtidig å gi dem som har rettigheter etter dette, rimelige muligheter til å kunne benytte sin rett til å gjøre seg kjent med forvaltningens saker."

Disse medlemmer tar på alvor når Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag hevder at endringene i 1999 innebærer at Norge taper terreng i internasjonale sammenligninger. Disse medlemmer ser at innsyn i journalene inngår som et vesentlig element ved vurderingen av om et land har et fullverdig offentlighetsprinsipp.

Disse medlemmer mener videre at i dagens elektroniske hverdag bør det i større grad kreves at journaler og saker også skal gjøres tilgjengelig på Internett om enn med begrensede søkermuligheter.

Disse medlemmer viser til forslaget til Arkivforskrift på side 308 i NOU 2003:30 Ny offentlighetslov. Disse medlemmer ber Regjeringen sørge for at arkivforskriften utformes i pakt med Stortingets intensjon om at den enkelte må ha reell mulighet til å kunne benytte sin rett til å gjøre seg kjent med forvaltningens saker ved at dokumenter skal journalføres.

2.11.3 Andre unntak

OPPLYSNINGAR SOM ER UNDERLAGDE TEIEPLIKT

Etter gjeldende lov skal det ikkje bli gitt innsyn i opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov. Dei mest sentrale føresegnene om teieplikt står i forvaltningslova §§ 13 følgjande. Departementet går i likskap med utvalet inn for å videreføre denne regelen.

Komiteens merknader

Komiteen vil fremheve viktigheten av at ordningen med å unnta opplysninger som er beskyttet etter krav om taushetsplikt, skal videreføres. Taushetspliktens hovedformål er beskyttelse av enkeltmennesket og det er viktig at kunnskap og forsiktighet utvises i saker som har med personvern og taushetsplikt å gjøre.

UNNTAK FOR VISSE DOKUMENT SOM GJELD DET KONGELEGE HOFF

Kongen er eit offentleg organ etter gjeldande offentleglov når han utøver myndigheit i statsråd. Det er lagt til grunn at det same i prinsippet gjeld også når han unntaksvis utøver offentleg myndigheit utanfor statsråd. Når det gjeld behandlinga av budsjettsaker hos Det Kongelege Hoff og behandling av saker om talar og reiseprogram for medlemmer av Kongehuset, blir ikkje det rekna som utøving av offentleg myndigheit i denne samanhengen. Tildelingar av heidersteikn har også vore rekna for å falle utanfor offentleglova. Dette inneber at verksemda ved Det Kongelege Hoff i praksis i all hovudsak ikkje har vore omfatta av lova. Departementet har ikkje foreslått endringar i verkeområdet på dette punktet. Budsjettinnspel frå Det Kongelege Hoff vil det derimot ikkje kunne nektast innsyn i hos forvaltninga. Offentleglova inneheld heller ingen generell heimel som gir forvaltninga høve til å gjere unntak for talar medlemmer av kongefamilien skal halde, eller dokument som gjeld reiseprogramma deira.

Departementet har kome til at det vil vere formålstenleg å presisere unntakshøvet for slike dokument i lova. Når det gjeld korrespondanse mellom eit forvaltningsorgan og Det Kongelege Hoff om utkast til talar og reiseprogram, vil det vere uheldig dersom talar som medlemmer av kongehuset skal halde, blir kjente på førehand. Det kan òg tenkast at tryggleiksomsyn tilseier at reiseprogramma ikkje bør vere gjenstand for innsyn. Etter at talen er halden og reisa gjennomført eller reiseprogrammet er gjort offentleg, bør det ikkje lenger vere høve til å nekte innsyn i den endelege talen eller dokument knytte til reiseprogrammet. Når det gjeld innspel til budsjett, meiner departementet òg at det er eit reelt og sakleg behov for å gjere unntak på linje med budsjettinnspel frå underordna organ. Departementet gjer forslag om at dette blir presisert i føresegna om unntak for visse budsjettdokument.

Komiteens merknader

Komiteen mener at selv om deler av kongehusets aktivitet er av offentlig karakter, skal forhold relatert til Kongehuset behandles på en skånsom og forsvarlig måte.

Komiteen støtter opp om at budsjettinnspill fra kongehuset bør være offentlig, så lenge disse ikke berører forhold av sikkerhetsmessig karakter eller andre sensitive opplysninger. Informasjon om reiser, taler og lignende bør etter komiteens syn kunne unntas fra offentligheten til disse er gjennomført.

UNNTAK I VISSE BUDSJETTSAKER

Etter gjeldande lov er det høve til å gjere unntak frå innsyn for dokument som er utarbeidde av eit de-

partement i samband med dei årlege statsbudsjetta eller langtidsbudsjetta.

Departementet er kome til at ein bør behalde det særlege unntaket for visse budsjettdokument. Budsjettprosessen skil seg på fleire måtar frå andre saker som departementa arbeider med, og behovet for å gjere unntak for dokument som er utarbeidde av departementa i samband med budsjettforhandlingar, vil som regel gjere seg gjeldande. Unntaksbehovet gjer seg òg gjeldande for forslag frå fagdepartementa om overskridingar og tilleggsøyvingar i gjeldande budsjettermin, og for avgjerdene til Finansdepartementet i slike saker.

Det vil like eins vere behov for å gjere unntak for opplysningar om budsjettrammer som er fastsette av regjering eller departement i dokument som blir utveksla mellom overordna og underordna organ. Det bør framleis vere høve til å gjere unntak frå innsyn for slike opplysningar. Unntaket bør likevel ikkje gjelde heile dokumentet, men berre opplysningane om budsjettrammene. Det er vidare presisert at unntaket berre gjeld opplysningar om førebelse budsjettrammer.

Departementet gjer vidare forslag om at unntaket for opplysningar om budsjettrammer i dokument frå underordna organ også skal gjelde for dokument frå Det Kongelege Hoff, Domstolsadministrasjonen og Sametinget.

UNNTAK AV OMSYN TIL ØKONOMIFORVALTNINGA, PERSONALFORVALTNINGA OG KONTROLL- OG REGULERINGSTILTAK TIL DET OFFENTLEGE

Gjeldande offentleglov gir høve til å nekte innsyn når dette er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomiforvaltninga, lønns- eller personalforvaltninga til det offentlege. Det er høve til å gjere unntak når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av rammeavtalar med næringslivet, og når innsyn ville motverke offentlege kontroll- eller reguleringstiltak mv. eller føre til fare for at dei ikkje kan gjennomførast.

Utvalet foreslo at unntakseininga i desse unntaka skulle vere opplysningar. I høve til unntaket om rammeavtalar foreslo utvalet ein forskriftsheimel for Kongen til å gi reglar om unntak for rammeavtalar.

Departementet har i hovudsak følgd opp forslaget frå utvalet.

UNNTAK FOR DOKUMENT OM LOVBROT

Etter gjeldande forvaltningslov er det høve til å gjere unntak frå innsyn for "anmeldelse, rapport og annet dokument om lovovertrødelse". Unntaksføresegna omfattar alle dokument som direkte omhandlar og er skrivne som følgje av eit lovbrøt, til dømes for å klargjere, stoppe eller sanksjonere det.

Utvalet meinte at unntaket var for vidtrekkande, og gjorde forslag om å snevre inne føresegna. Etter forslaget frå utvalet skal det framleis vere høve til å gjere unntak for meldingar, tips eller liknande dokument om lovbrott når desse skriv seg frå private. For andre dokument om lovbrott, blant anna meldingar og tips frå offentleg organ, vil unntakshøvet berre gjelde fram til saka er avgjort.

Departementet har følgd opp forslaget frå utvalet.

UNNTAK FOR DOKUMENT SOM GJELD UTØVING AV DET OFFENTLEGE SI EIGARROLLE

Etter forskrift til offentleglova er det høve til å gjere unntak frå innsyn for dokument i saker som gjeld selskap der staten har eigarinteresser, når saka blir behandla av regjeringa eller eit departement i eigenskap av eigar.

Departementet meiner at det er viktig å oppretthalde god og skriftleg korrespondanse mellom eigar og selskap, og at unntaket er godt grunnleggjande. Innsyn vil kunne skade konkurransevna til selskapet og det offentlege sin kontroll som eigar. Departementet går derfor inn for å behalde unntaket, samtidig som unntakshøvet blir snevra inn ved at det berre omfattar kommunikasjon med selskap som fell utanfor verkeområdet til lova. Departementet meiner at kommunane og fylkeskommunane bør stå i same stilling som staten i høve til korrespondanse med selskap kommunane og fylkeskommunane har eigarinteresser i, og foreslår at føresegna blir utvida til også å omfatte slik korrespondanse.

UNNTAK FOR Å HINDRE STRAFFBARE HANDLINGAR

Som ledd i oppfølginga av St.meld. nr. 32 (1998-1999) vart det i 2002 vedteke ein ny § 6a i offentleglova. Føresegna gir høve til å gjere unntak frå innsyn dersom unntak er påkravd fordi innsyn vil lette gjennomføringa av straffbare handlingar.

I samband med at miljøinformasjonslova vart vedteken i 2003, vart det òg vedteke ei ny unntaksføresegn i § 6a andre punktum. Denne føresegna gir høve til å gjere unntak frå innsyn når det er påkravd fordi innsyn ville lette gjennomføringa av handlingar som kan skade delar av miljøet som er særleg utsette eller trua av utrydding.

Utvalet foreslo å vidareføre desse to føresegnene utan endringar. I tillegg gjorde utvalet forslag om å ta inn i lova ei føresegn om unntak for opplysningar når unntak er påkravd fordi innsyn vil utsetje enkeltpersonar for fare eller represalier.

Departementet har følgd opp forslaget frå utvalet.

Komiteens merknader

Komiteen støtter opp om departementets syn når det gjelder å unnta opplysningar som kan lette gjennomføringa av straffbare forhold. Slik komi-

te en ser det er dette en nødvendighet for at loven ikke skal virke mot sin hensikt. Samtidig vil komiteen påpeke at forhold av samfunnssikkerhetsmessig karakter også bør vurderes unntatt. Det vises i den anledning til behandling av St.meld. nr. 17 (2001-2002) Veien til et mindre sårbart samfunn, jf. Innst. S. nr. 9 (2002-2003), som blant annet viste til utfordringer mht. krav om innsyn og sårbarhet.

Komiteen vil vise til vilkåret og be departementet følge opp disse utfordringene slik at offentlighet ikke fører til redusert samfunnssikkerhet.

Komiteen vil understreke at offentliggjøring av opplysninger som kan skade samfunnssikkerheten i vid forstand vil kunne unntas etter lovutkastets § 21, og er en videreføring av bestemmelsen i gjeldende lov.

UNNTAK FOR EKSAMENSSVAR, EKSAMENSOPPGAVER OG KARAKTERAR

Gjeldande offentleglov gir høve til å nekte innsyn i svar til eksamen eller liknande prøve og innlevert utkast til konkurranse eller liknande.

Departementet sluttar seg til forslaget frå utvalet om å behalde føresegna om unntak for eksamenssvar og om å presisere at det òg er høve til å gjere unntak for eksamensoppgåver m.m. til eksamen er halden. Departementet meiner òg at det vil vere ein fordel å klargjere i lova at det er høve til å nekte innsyn i karakterar.

UNNTAK FOR OPPLYSNINGAR OM TILDELING AV PRIS M.M.

Offentleglova inneheld i dag ikkje nokon regel som gir høve til å nekte innsyn i opplysningar om kven som er kandidat til å få ein pris, eit heidersteikn eller liknande.

Utvalet foreslo ei ny unntaksføresegn om høve til å gjere unntak frå innsyn for opplysningar om kven som er kandidat til å få ein pris, eit heidersteikn eller liknande til etter tildelinga. Utvalet gjekk òg inn for at det også etter at tildelinga har funne stad, skal vere høve til å nekte innsyn i opplysningar om kven som har vore vurdert for prisen eller heidersteiknet.

Departementet har følgd opp forslaget frå utvalet.

UNNTAK FOR PERSONBILETE SOM ER INNTEKEN I PERSONREGISTER M.M.

Etter gjeldande offentleglov er det høve til å gjere unntak frå innsyn for personbilette som er innteken i eit personregister, og det gjeld det same for opplysningar som er innhenta ved vedvarande eller regelmessig gjenteken personovervakning.

Utvalet gjorde forslag om å vidareføre dei to føresegnene uendra. Ingen av høyringsinstansane har hatt merknader til forslaget, og departementet har følgd opp forslaget.

UNNTAK FOR DOKUMENT SOM BLIR UTVEKSLA
UNDER KONSULTASJONAR MED SAMETINGET MV.

Som urfolk har samane rett til å bli konsulterte i saker som kan få direkte verknad for dei. Dette følgjer bl.a. av ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i sjølvstendige statar. Sametinget og kommunal- og regionalministeren på vegner av regjeringa skreiv 11. mai 2005 under på ei forståing om nærmare prosedyrereglar for slike konsultasjonar.

Departementet ønskjer å følgje opp avtalen med Sametinget og foreslår derfor at det skal vere høve til å gjere unntak frå innsyn for dokument som blir utveksla med Sametinget eller samiske organisasjonar som eit ledd i slike konsultasjonar.

Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, har merket seg forslaget om at det skal kunne gjøres unntak fra innsyn for dokumenter som blir utvekslet mellom statlige organer og Sameetinget og samiske organisasjoner som ledd i konsultasjoner mellom staten og samiske interesser i samsvar med avtale mellom staten og Sametinget om retningslinjer for slike konsultasjoner.

Flertallet viser til at samene som urfolk etter ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater har rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte virkning for dem. Flertallet har videre registrert at det ble inngått en avtale mellom Sametinget og kommunal- og regionalministeren i den daværende regjeringen den 11. mai 2005 om nærmere prosedyreregler for slike konsultasjoner hvor det i punkt 4 forutsettes at informasjon som utveksles mellom statlige myndigheter og Sametinget i forbindelse med slike konsultasjoner skal kunne unntas fra offentlighet, forutsatt at det foreligger hjemmel for det. Etter flertallets syn er et slikt unntak som foreslått i proposisjonen nødvendig for å legge til rette for en hensiktsmessig gjennomføring av de konsultasjoner som staten er folkerettslig forpliktet til å gjennomføre i saker som kan få virkninger for samene og for å følge opp avtalen mellom staten og Sametinget om dette. Flertallet vil bemerke at det foreslåtte unntaket bare gjelder for dokumenter som utveksles i forbindelse med statlige forvaltningsorganers konsultasjoner med Sametinget mv., og ikke for konsultasjoner som gjennomføres av Stortinget. Når Stortinget konsulterer med samiske interesser, vil det være opp til Stortinget å bestemme i hvilken grad det skal være innsyn.

Flertallet mener imidlertid at unntaket ikke bør knyttes opp mot avtalen mellom staten og Sameetinget, men heller ILO-konvensjon nr. 169 da det er denne som hjemler statens konsultasjonsplikt. Flertallet fremmer derfor følgende forslag:

"§ 19 skal lyde:

§ 19 Unntak for dokument som blir utveksla under konsultasjonar med Sametinget m.m.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som blir utveksla mellom statlege organ og Sametinget og samiske organisasjonar som ledd i konsultasjonar i samsvar med ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i sjølvstendige statar artikkel 6. Dette gjeld ikkje dokument som blir utveksla som ledd i allmenn høyring i ei sak."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at den såkalte finnmarksloven ble behandlet av Stortinget våren 2005. Deler av denne behandlingen ble gjennomført ved bruk av konsultasjoner mellom Stortinget ved justiskomiteen og medlemmer fra Sametinget og fylkestinget i Finnmark. Stortingets konsultasjoner ble gjennomførte både i lukket og åpen form. På bakgrunn av blant annet erfaringer fra denne saken vil disse medlemmer foreslå at alle konsultasjoner og korrespondanse mellom staten og Sametinget og samiske organisasjoner skjer med størst mulig grad av åpenhet. Unntak skal kun skje dersom det er nødvendig av hensyn til personvern hensyn eller taushetsplikt for øvrig. Disse medlemmer vil etter dette gå mot fremlegg til unntak for dokument som blir utvekslet under konsultasjoner med Sametinget m.m. Disse medlemmer foreslår derfor at lovforslagets § 19 tas ut.

2.11.4 Saksbehandling og klage

INNSYNSKRAVET - KRAV TIL IDENTIFIKASJON

Gjeldande rett stiller ingen formkrav til innsynskravet. Ålmenta har krav på å gjere seg kjend med det offentlege innhaldet av dokument "i ei bestemt sak".

Departementet meiner i likskap med utvalet at det framleis bør vere høve til å krevje innsyn munnleg, og at det heller ikkje bør stillast opp andre formkrav for kravet om innsyn. Departementet er òg einig med utvalet i at identifikasjonskravet ved innsynskrav bør mjukast opp slik at det ikkje rimeleg utstrekning skal vere høve til å krevje innsyn i fleire saker av eit bestemt slag. Med dei moglegheitene eksisterande søkjeteleknologi gir, vil det i mange tilfelle ikkje vere særleg arbeidskrevjande eller vanskeleg for forvaltningsorganet å etterkomme slike innsynskrav. I tilfelle der det vil vere urimeleg arbeidskrevjande å etterkomme eit slik krav, vil det framleis vere høve til å avvise slike generelle innsynskrav.

KOMPETANSE TIL Å BEHANDLE INNSYNSKRAVET

Gjeldande rett regulerer ikkje kven innanfor eit organ som skal treffe avgjerder i saker om dokumentinnsyn. Innanfor dei rammene som følgjer av omsynet til forsvarleg saksbehandling, er det opp til kvart

organ å organisere seg og fordele arbeidsoppgåver slik dei finn formålstenleg.

Departementet meiner at det framleis bør vere opp til det enkelte organet å organisere behandlinga av innsynskrav. Samtidig understrekar departementet at allereie det allmenne kravet til forsvarleg saksbehandling inneber at det gjeld visse minimumskrav med omsyn til korleis saksbehandlinga blir organisert.

KRAVET TIL AT ORGANET GJER EI SJØLVSTENDIG VURDERING AV INNSYNSKRAVET

Det forvaltningsorganet som mottek eit innsynskrav i eit dokument som er i organet, må som hovudregel sjølv vurdere kravet og ta standpunkt til om det skal gi innsyn i dokumentet. Organet har ikkje rett til å avvise eit krav med den grunngeving at dokumentet ikkje er utarbeidd av organet, eller at eit anna organ er nærmare til å vurdere kravet. Organet kan heller ikkje automatisk leggje til grunn påskrifter gjorde av sendarorganet, men må gjere ei sjølvstendig vurdering av kravet.

Utvalet meinte at det var behov for å la dette prinsippet komme klarare til uttrykk i lova. Ingen av høyringsinstansane har hatt innvendingar mot forslaget, og departementet har følgd opp forslaget frå utvalet.

KORLEIS DOKUMENTET SKAL GJERAST KJENT

Etter gjeldande lov fastset forvaltningsorganet sjølv, ut frå omsynet til forsvarleg saksbehandling, korleis innsynsretten skal gjennomførast.

Departementet er samd med utvalet i å vidareføre utgangspunktet om at forvaltningsorganet sjølv fastset korleis innsyn skal givast ut frå omsynet til forsvarleg saksbehandling. På bakgrunn av den teknologiske utviklinga som har funne stad sidan gjeldande offentleglov vart vedteken, er departementet samd i at retten til kopi bør styrkjast. Hovudregelen bør vere at den som krev innsyn har krav på papirkopi eller elektronisk kopi av dokumentet. Unntak frå dette bør gjelde dersom dokumentet er allment tilgjengeleg andre stader. Departementet foreslår også at det skal givast ein forskriftsheimel som gir høve til å gjere unntak frå retten til elektronisk kopi for dokument som ein tredjeperson har immaterielle rettar til.

AVSLAG OG GRUNNGIVING

Offentleglova stiller i dag ikkje opp formkrav for avslag på innsyn. Avslag kan såleis bli gitt munnleg. Det følgjer av offentleglova § 9 andre ledd at forvaltningsorganet skal opplyse om heimelen for avslaget og om klagerett og klagefrist. Utover dette gjeld det ikkje noko krav til grunngeving.

Departementet går for det første inn for at avslag på innsynskrav alltid skal vere skriftleg. Dette vil sikre at det blir gitt ei grunngeving for avslaget, og at

det blir opplyst om klagerett og klagefrist. Slike avslag vil kunne vere rimeleg standardiserte, og departementet kan derfor ikkje sjå at eit krav om at avslaget skal vere skriftleg vil føre til nemneverdig auka arbeidsbyrde for forvaltninga.

Departementet støttar vidare forslaget frå utvalet om å innføre ei grunngevingsplikt i to ledd. Saman med avslaget skal det opplysast om den føresegna som gir grunnlag for avslaget, og om klagerett og klagefrist.

Den som har fått avslag, kan innan tre veker frå avslaget vart motteke, krevje ei nærmare grunngeving for avslaget. Denne grunngevinga skal gjere greie for dei hovudomsyna som har vore avgjerande for avslaget, og må givast innan ti vrykedagar etter at kravet vart motteke. Ei slik utvida grunngevingsplikt vil gi den som har kravd innsyn, eit betre grunnlag for å vurdere om avslaget skal påklagast, og kan òg gjere det lettare å forstå og akseptere eit avslag.

KLAGE OVER AVSLAG PÅ INNSYN

Hovudproblemstillinga som utvalet vurderte i høve til klagereglane, var spørsmålet om ein skal opprette eit eige uavhengig klageorgan for å behandle klager på vedtak etter offentleglova. I samsvar med vurderinga i St.meld. nr. 32 (1997-1998) konkluderte fleirtalet med at ein bør halde fast ved ordninga med klage til overordna organ.

Departementet kan ikkje sjå at det er tilstrekkeleg grunn til å opprette eit eige klageorgan for å behandle saker etter offentleglova.

Departementet er samd med utvalet i at det bør vere høve til å klage over brot på reglane om kopi og betaling for kopiar. Like eins sluttar departementet seg til forslaget om at klageinstansen bør ha kompetanse til å slå fast med bindande verknad at eit organ eller eit sjølvstendig rettssubjekt er omfatta av verkeområdet til offentleglova. Etter departementet si oppfatning er det likevel ikkje nødvendig å fastsetje dette i sjølve lovteksten. Departementet meiner det er nok at lova fastset at avgjerder etter lova kan påklagast. Dei nemnde avgjerdene vil da òg vere omfatta.

Når det gjeld spørsmålet om å innføre ein rett til å klage når kravet om innsyn ikkje er avgjort innan ei viss tid, støttar departementet òg forslaget til utvalet. Utan ein slik regel kan klageretten bli illusorisk: den som har kravd innsyn får aldri noko avslag å klage på. Dersom det skal vere høve til å klage over mangel på avgjerd, er det nødvendig å fastsetje eit tidspunkt for når slik klagerett skal oppstå. Departementet foreslår at det skal bli rett til å klage dersom det ikkje er fatta avgjerd innan fem dagar.

Departementet er samd med utvalet i at det ikkje er formålstenleg å gi reglar om saksbehandlingstida i klagesaker som skil seg frå reglane som gjeld for førsteinstansen. Departementet går derfor inn for å be-

halde same regel som etter gjeldande rett om at klagesaka skal avgjerast utan ugrunna opphald. Som foreslått av utvalet bør det presiserast i lova at departementa ved klage til Kongen i statsråd skal opplyse klagaren om at retten til å føre saka inn for Sivilombodsmannen går tapt dersom saka blir avgjort av Kongen i statsråd. I likskap med utvalet gjer departementet vidare forslag om å vidareføre regelen om at forvaltningslova gjeld så langt ho passar.

SANKSJONAR VED BROT PÅ LOVA

Utvalet har gjort greie for sanksjonane som eksisterer ved brot på offentleglova i dag. Utvalet la til grunn at det sentrale når det gjeld å sikre at lova blir følgd av forvaltningsorgana, er at det er mogleg å få fastslått på autoritativ måte kva for plikter forvaltninga har. Eit forvaltningsorgan rettar seg som regel etter vedtak frå klageinstansen. Likevel er det døme på at eit forvaltningsorgan har nekta å rette seg etter tilvisingar frå klageinstansen. Utvalet foreslår at vedtaket til klageinstansen skal vere særskilt tvangsgrunnlag etter tvangsfullføringslova kapittel 13 overfor sjølvstendige rettssubjekt. Utan ein slik regel vil den som krev innsyn måtte gå via domstolane for å få dom for kravet før det kan tvangsfullførast.

Departementet sluttar seg til utvalet sine vurderingar på dette punktet og er samde med utvalet i at ein slik regel vil kunne medverke til å sikre at lova blir etterlevd. Departementet meiner vidare at føresegna òg bør gjelde for kommunar og fylkeskommunar.

Komiteens merknader

KLAGE

Komiteen viser til komiteens forslag om at loven skal evalueres og forutsetter at det i den sammenheng blir grundig vurdert om eksisterende klageordning fungerer formålstjenlig.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, har merket seg at dagens klagesystem der klagen behandles av overordnet forvaltningsorgan i hovedsak foreslås videreført uten endringer.

Flertallet mener at det er viktig at klageorganet har kjennskap til det aktuelle område av forvaltningen som saken knytter seg til. Dette taler for at klagen bør behandles av overordna organ som vil ha minst den samme faglige kompetansen som førsteinstansen. Et eget uavhengig klageorgan for saker etter offentlighetsloven ville dessuten ha brutt med systemet som ellers gjeld ved klage over forvaltningsvedtak. Flertallet vil også bemerke at innføring av et uavhengig klageorgan er en del av det større problemkompleks om innføring av forvaltningsdomstoler som må vurderes i en bredere sammenheng enn

bare klager etter offentlighetsloven. Flertallet viser videre til at tidsaspektet er sentralt ved klager etter offentlighetsloven. Krav om innsyn etter offentlighetsloven mister aktualiteten raskere enn andre saker. Etter flertallets syn er det ikke sikkert at en sentral klageinstans vil føre til raskere behandling av klagen, fordi saksmengda kan bli svært stor. Flertallet vil også bemerke at den usikkerhet om hvilket organ som er klageinstans som i noen tilfeller har oppstått etter gjeldende lov, vil kunne løses gjennom å avklare dette i medhold av forskriftshjemlene i utkastet til paragrafen om klage. På denne bakgrunn ser ikke flertallet grunn til å foreslå endringer i forslaget på dette punktet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet registrerer at klage om avslag på innsyn følger i realiteten og i grove trekk samme linje som for klage etter forvaltningsloven. Det vil si at man klager til nærmeste overordnede forvaltningsorgan.

Disse medlemmer registrerer at spørsmålet om overprøving av vedtak flere ganger har vært diskutert, og dagens ordning har tidligere vært kritisert av flere parter.

Disse medlemmer viser til at Fremskrittspartiet tidligere har foreslått en uavhengig klageinstans for offentlighetsloven, jf. Carl I. Hagens forslag i Dokument nr. 8:15 (1995-1996). Dette ble også anbefalt av Ytringsfrihetskommisjonen (NOU 1999:27 side 93).

Disse medlemmer mener en felles nasjonal klageinstans vil hindre potensiell tvil om hvem som er klageinstans i det enkelte tilfelle og vil overflødiggjøre spesialregler. Det vil videre bidra til å samle og styrke den fagkunnskapen som er ønskelig for å avgjøre slike spørsmål, og dermed også bidra til en mer effektiv behandling. En sentralisering bidrar videre til å skape rettsenhet på tvers av geografiske områder, sakstyper og nivåer. Ved å samle klagesakene økes erfaringene om eventuelle problemområder ved loven, kompetanse til bruk for undervisning om loven, og endelig vil en sentral klageinstans også kunne levere verdifull statistikk omkring den praktiske bruk av offentlighetsloven. Disse medlemmer viser til at statistikk var sterkt savnet under arbeidet med å lage ny offentlighetslov. Disse medlemmer vil hevde at økt kunnskap er viktig når denne loven igjen skal evalueres.

Disse medlemmer mener en uavhengig, sentral klageinstans også løser problemene med behandling av klager mot organer som ikke inngår i typiske hierarkiske strukturer, og vil dessuten bestå uavhengig av stadig hyppigere endringer i forvaltningen. Et åpenbart problem mht. klageordning gjelder for eksempel for Kirkens organer, som ikke står i noe

over- eller underordningsforhold til hverandre, og som forholdsvis enkelt kan løses gjennom et felles, uavhengig klageorgan. Det vil videre bli vanskelig å overprøve klage på innsyn i uavhengige rettssubjekt, jf. forslaget i lovens § 2 litra e-d.

Disse medlemmer viser til at en slik klage-løsning, i stor grad, vil samsvare med nordisk rettskultur på området. Både Sverige, Finland, og Island har forskjellige uavhengige klageløsninger, og i Danmark vurderes tilsvarende ordning i en pågående utredning.

Disse medlemmer ønsker opprettet en ordning med forvaltningsdomstol i Norge blant annet til erstatning for fylkesmannens overprøving. Disse medlemmer mener dette vil være det naturlige uavhengige organet for slik prøving. En slik ordning finnes eksempelvis i Sverige. Disse medlemmer registrerer at man i dag ikke har en slik domstol og at innføring av en slik ordning er en bredere sak og krever mer utredning enn det som er hensiktsmessig i denne sak.

Disse medlemmer mener det er meget viktig å sikre en uavhengig prøving av spørsmålet om innsyn. I dag kan man fort få inntrykk av at det er bukken som passer havresekken. Det inngir ikke tillit at det i stor grad er de om kanskje har interesse i ikke å bli kikket i kortene som skal avgjøre klagen.

Disse medlemmer mener primært en slik prøving bør ligge under en forvaltningsdomstol. Men inntil dette er utredet og eventuelt vedtatt som ordning ønsker disse medlemmer opprette et eget uavhengig organ for overprøving av nekting av innsyn.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

"§ 32 skal lyde:

Avgjerder etter denne lova kan påklagast til Klagenemnda for dokumentoffentlegheit. Klage over avgjerd i eit departement skal handsamast av Kongen i statsråd etter at Klagenemnda har gitt rådgevingande uttale i saka. Avgjerder om å gi innsyn kan ikkje påklagast.

Dersom den som har kravd innsyn, ikkje har fått svar innan fem arbeidsdagar etter at organet mottok kravet, skal dette reknast som eit avslag som kan påklagast etter første ledd. Regelen i første punktum gjeld ikkje i slike tilfelle som fell inn under § 13 tredje ledd, og når spørsmål om nedgradering må leggjast fram for eit anna organ.

Klaga skal førebuast og avgjerast utan ugrunna opphald. Elles gjeld reglane i forvaltningsloven kapittel VI så langt dei passsar.

Vedtaket til klageinstansen er særleg tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 13 overfor kommunar og fylkeskommunar og rettssubjekt som er omfatta av § 2 første ledd bokstavane b til d.

Kongen kan i forskrift fastsetje føresegner for Klagenemnda sin organisasjon og verksemd."

SANKSJONER

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, har merket seg at det foreslås at vedtaket til klageinstansen skal være særlig tvangsgrunnlag overfor kommuner og fylkeskommuner og overfor selvstendige rettssubjekter som er omfattet av loven. Etter gjeldende lov har det forekommet at enkelte selvstendige rettssubjekter og kommuner har nektet å rette seg etter klageinstansens vedtak om å gi innsyn uten at man har hatt noen sanksjoner mot dette. Flertallet er tilfreds med at forslaget gir mulighet til å tvangsfullbyrde klageinstansens vedtak i slike tilfeller.

Flertallet kan ikke se at det er behov for å ta inn sanksjonsmidler ut over dette i offentlighetsloven ved manglende etterlevelse eller oppfølging av loven. Flertallet viser til at tjenestemenn som forsettlig eller grovt uaktsomt handler i strid med offentlighetsloven etter omstendighetene vil kunne straffes etter straffeloven §§ 324 og 325. Kassering av dokumenter vil også kunne straffes etter arkivloven § 22. Det kan også være aktuelt med tjenestelige disiplinær-sanksjoner etter tjenestemannsloven § 14. Dette tilsier etter flertallets syn at det ikke er behov for å ta inn særlige bestemmelser om straff eller andre sanksjoner i offentlighetsloven.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er forundret over at loven ikke inneholder noen form for straff ved brudd på bestemmelsene. At noen med vilje i strid med loven unndrar en sak offentlighet, vil ofte bero på at det har skjedd noe ureglementert eller noe som skaper veldig debatt.

Disse medlemmer mener det nettopp er i de tilfellene offentlighetsloven skal ha en funksjon. Disse medlemmer mener det bør foreslås sanksjons- og straffemuligheter (bøter/disiplinær-sak) ved forsettlig brudd på loven for å skjule opplysninger som skal være tilgjengelige.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Under kapittel 4 Saksbehandling og klage mv. skal § 33 Straff lyde:

Den som forsettlig bryter bestemmelser om offentlighet i denne lov eller i medhold av denne lov straffes med bøter. Dersom lovbruddet er forøvet av en offentlig ansatt tjenestemann, vil man også kunne idømmes tap av stilling eller tjeneste.

Innstillingens §§ 33 og 34 blir §§ 34 og 35."

Komiteens medlemmer fra Høyre mener at det bør vurderes å innføres skjerpede sanksjons- og straffemuligheter ved brudd på loven der det er åpenbart kritikkverdig at det holdes tilbake opplysninger som skal være tilgjengelige for allmennheten.

Disse medlemmer viser til at tjenestemenn som forsettlig eller grovt uaktsomt handler i strid med offentlighetsloven etter omstendighetene vil kunne straffes etter straffeloven §§ 324 og 325. Kasserings av dokumenter vil også kunne straffes etter arkivloven § 22. Det kan også være aktuelt med tjenestelige disiplinærsanksjoner etter tjenestemannsloven § 14.

2.12 Samordning av reglane om innsyn i offentlege dokument og reglane om opne møte i kommunar og fylkeskommunar

Det går fram av reglane i kommunelova for saksarbeid i folkevalde organ at møte som ein hovudregel "skal holdes for åpne dører". Føresegna gjeld ikkje om "annet følger av lovbestemt taushetsplikt". Etter offentleglova må ein ikkje gi innsyn i opplysningar som det gjeld teieplikt for. Sjølve dokumentet kan det derimot ikkje nektast innsyn i.

Departementet er einig med utvalet i at reglane om unntak frå hovudregelen om opne møter i kommunar og fylkeskommunar bør gjennomgåast. Det mest formålstenlege er likevel at det skjer i samband med revisjonen av kommunlova som Kommunal- og regionaldepartementet har planlagt.

2.13 Endringar i andre lover

2.13.1 Endringar i forvaltningslova

Det har vore eit nært tilhøve mellom reglane i forvaltningslova om den retten partane har til dokumentinnsyn og reglane i offentleglova. Forvaltningslova og offentleglova har gjerne blitt sedde i samanheng ved lovendringar. Forvaltningslova har på nokre punkt gitt partane i saker om enkeltvedtak ein sterkare rett til innsyn enn etter offentleglova.

Utvalet fremma ikkje konkrete forslag til endringar i forvaltningslova, men nógde seg med å gjere greie for kva reglar i offentleglova som burde takast inn i forvaltningslova. Utvalet meinte at reglane om dokumentomgrepet burde vere dei same i offentleglova og forvaltningslova.

Forvaltningslova har stort sett gitt partar i saker om enkeltvedtak ein større rett til innsyn enn det som gjeld for ålmenta etter offentleglova. Retten til innsyn etter offentleglova blir no styrkt. Innsynet etter forvaltningslova bør ikkje vere svakare enn etter offentleglova. Departementet foreslår nokre endringar i forvaltningslova for å sikre dette. Det er likevel meir tale om nødvendige justeringar enn om ein fullstendig revisjon av reglane om innsyn for partar. Depar-

tementet vil komme tilbake til spørsmålet om ein grundigare revisjon av reglane om innsyn, truleg i samband med vurderinga av om det er ønskeleg med ein grunnleggjande revisjon av heile forvaltningslova.

2.13.2 Andre lovendringar

Departementet foreslår i proposisjonen endringar i ei rekkje andre lover enn forvaltningslova. Ei gruppe av endringar har samanheng med forslaget om at verkeområdet til offentleglova etter forslaget berre skal regulerast av offentleglova med forskrifter. Dette gjer at det er nødvendig å oppheve føresegner i andre lover som regulerer tilhøvet til offentleglova for sjølvstendige rettssubjekt.

Mange lover inneheld vidare tilvisingar til den gjeldande offentleglova, og dei blir foreslått justert.

For å gjennomføre direktiv 2003/98/EF om vidarebruk av informasjon frå den offentlege sektoren blir det vidare foreslått ei endring i miljøinformasjonslova.

2.14 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet legg til grunn at dei økonomiske og administrative konsekvensane av forslaget for statleg og kommunal sektor ikkje vil vere større enn at dei kan handterast innanfor gjeldande budsjettammer. Det blir lagt til grunn at konsekvensane for privat sektor samla sett vil vere positive.

Komiteens merknader

Komiteen vil vise til at erfaringer med gjeldende lov stort sett har vært gode. Det er likevel positivt at innsynsretten nå økes betraktelig og at borgerne slik sett gis økt adgang til mer innsyn og innflytelse. Komiteen vil likevel presisere at dersom man skal få de ønskede effekter ut av den nye loven er det helt nødvendig at alle de som berøres av loven gis opplæring og forståelse i bruk av loven. Dette forutsetter engasjement og ansvar fra lovgivers side, og komiteen ber departementet sikre at så skjer gjennom aktiv informasjon om loven til de som berøres. Desto ryddigere forholdene rundt loven oppleves å være, desto enklere vil bruken bli.

2.15 Innsyn i organisasjoner som mottar offentlige midler

Komiteens merknader

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at en rekke organisasjoner mottar penger fra flere offentlige hold. Å kartlegge dette har vist seg vanskelig og omfattende. Disse medlemmer viser eksempelvis til at det i kultursektoren synes å være særlig uover-

siktlige forhold og mangel på kunnskap og forståelse for å praktisere offentlighetsloven.

Disse medlemmer mener derfor at alle organisasjoner som mottar offentlige midler bør ha plikt til på forespørsel å offentliggjøre hva man mottar av penger og midler fra det offentlige. Innsyn utover hva man har mottatt av offentlige tilskudd til organisasjonen skal man ikke ha plikt til.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utrede og komme tilbake til Stortinget med forslag om innsyn i forhold til hva private og offentlige organisasjoner og stiftelser mottar av offentlige midler, og hvordan slikt innsyn skal skje. Slikt innsyn skal kun gjelde hva man mottar av offentlige midler og fra hvilken offentlig instans man mottar slike midler fra."

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, kan ikke se at det er behov for å pålegge private organisasjoner nye administrative byrder ved å pålegge dem å gi opplysninger til enhver om hva de har mottatt av tilskudd fra det offentlige. Flertallet viser til at man ved å henvende seg til de offentlige organer som gir tilskudd vil kunne få denne informasjonen derfra da den hos det offentlige vil fremgå av dokumenter som omfattes av offentlighetsloven. Hos regnskapspliktige private virksomheter vil videre enhver kunne kreve innsyn i regnskapsmateriale i medhold av regnskapsloven der en del opplysninger om tilskudd vil kunne fremgå.

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen foreta en bred evaluering av offentleglova ikke senere enn fem år etter at loven er vedtatt iverksatt. Temaer som må evalueres er blant annet lovens virkeområde, formålsparagrafen, lovens unntaksbestemmelser, praksis for klage, praktiseringen av meroffentlighetsprinsippet og hvordan loven praktiseres med sikte på eventuelle nødvendige korreksjoner for å oppfylle lovgivers intensjon.

Forslag 2

§ 2 første ledd første punktum bokstav e) skal lyde:

Rettssubjekt som utfører helse-, sosial- eller utdanningstenester som det offentlige har eit lovpålagt ansvar for å tilby. Lova kjem berre til anvendelse så sant rettssubjektet utfører slike tenester. Lova gjeld

ikkje for enkeltpersonar som har fått i oppdrag å utføre slike tenester.

§ 2 første ledd tredje punktum skal lyde:

For verksemder som etter offentlig oppkjøp eller liknande kjem inn under bokstavane c, d eller e, gjeld lova frå og med fjerde månadsskiftet etter den månad den da vilkåra vart oppfylte.

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen utrede og komme tilbake til Stortinget med forslag om innsyn i forhold til hva private og offentlige organisasjoner og stiftelser mottar av offentlige midler, og hvordan slikt innsyn skal skje. Slikt innsyn skal kun gjelde hva man mottar av offentlige midler og fra hvilken offentlig instans man mottar slike midler fra.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 4

§ 11 første ledd andre punktum skal lyde:

Organet skal gi innsyn dersom omsynet til offentlig innsyn veg tyngre enn behovet for unntak.

Forslag 5

§ 14 skal lyde:

Når det er nødvendig for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar, kan organet gjere unntak frå innsyn for dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing.

Første ledd gjeld ikkje:

- a) dokument eller del av dokument som inneheld den endelege avgjerda til organet i ei sak,
- b) generelle retningslinjer for saksbehandlninga til organet,
- c) føredrag til saker som er avgjorde av Kongen i statsråd,
- d) presedenskort og liknande, men ikkje dersom kortet gjengir organinterne vurderingar,
- e) opplysningar som organet nedteikna etter forvaltningsloven § 11 d,
- f) opplysningar innhenta av organets tjenestemenn gjennom synfaring eller gransking av tilhøve utanfor verksemda, og
- g) endeleg rapport frå ei formelt nedsett arbeidsgruppe samt endelege repeterande rapportar frå verksemder eller forvaltningsgreiner.

Forslag 6

§ 32 skal lyde:

Avgjerder etter denne lova kan påklagast til Klagenemnda for dokumentoffentlegheit. Klage over avgjerd i eit departement skal handsamast av Kongen i

statsråd etter at Klagenemnda har gitt rådgjevande uttale i saka. Avgjerder om å gi innsyn kan ikkje påklagast.

Dersom den som har kravd innsyn, ikkje har fått svar innan fem arbeidsdagar etter at organet mottok kravet, skal dette reknast som eit avslag som kan påklagast etter første ledd. Regelen i første punktum gjeld ikkje i slike tilfelle som fell inn under § 13 tredje ledd, og når spørsmål om nedgradering må leggjast fram for eit anna organ.

Klaga skal førebuast og avgjerast utan ugrunna opphald. Elles gjeld reglane i forvaltningsloven kapittel VI så langt dei passar.

Vedtaket til klageinstansen er særleg tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdsloven kapittel 13 overfor kommunar og fylkeskommunar og rettssubjekt som er omfatta av § 2 første ledd bokstavane b til d.

Kongen kan i forskrift fastsetje føresegner for Klagenemnda sin organisasjon og verksemd.

Forslag 7

Under kapittel 4 Saksbehandling og klage mv. skal § 33 Straff lyde:

Den som forsettlig bryter bestemmelser om offentlighet i denne lov eller i medhold av denne lov straffes med bøter. Dersom lovbruddet er forøvet av en offentlig ansatt tjenestemann, vil man også kunne idømmes tap av stilling eller tjeneste.

Innstillingens §§ 33 og 34 bilr §§ 34 og 35.

4. TILRÅDING FRÅ KOMITEEN

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjere følgjande

vedtak:

A.

vedtak til lov

om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

Kapittel 1 Innleiande føresegner

§ 1 *Formål*

Formålet med lova er å leggje til rette for at offentlig verksemd er open og gjennomiktig, 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 offentlig informasjon.

§ 2 *Verkeområdet til lova*

Lova gjeld for

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

Bokstavane c og d gjeld ikkje rettssubjekt som hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private. For verksemder som etter offentlig oppkjøp eller liknande kjem inn under bokstavane c eller d, gjeld lova frå og med fjerde månadsskiftet etter den månaden da vilkåra vart oppfylte.

Kongen kan gi forskrift om at lova ikkje skal gjelde for sjølvstendige rettssubjekt eller for visse dokument hos sjølvstendige rettssubjekt som er omfatta av første ledd bokstavane c eller d, dersom det må reknast som nødvendig ut frå omsynet til arten av verksemda, konkurransesituasjonen eller andre særlege tilhøve. Det same gjeld dersom det gjeld unntak frå innsynsretten for det alt vesentlege av dokumenta til verksemda og særlege tungtvegande omsyn tilseier det. Kongen kan gi forskrift om at lova heilt eller delvis skal gjelde for sjølvstendige rettssubjekt som er knytte til stat eller kommune utan å oppfylle vilkåra i første ledd bokstav c eller d, eller som er unntakne etter første ledd andre punktum.

Lova gjeld ikkje for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombodsmann for forvaltninga og andre organ for Stortinget.

Lova gjeld ikkje for gjeremål som domstolane har etter rettsstellovene. Lova gjeld heller ikkje for gjeremål som andre organ har etter rettsstellovene i eigenskap av rettsstellorgan. Lova gjeld dessutan ikkje for gjeremål som politiet og påtalemakta har etter straffeprosessloven. Kongen kan gi forskrifter om kva lover som skal reknast som rettsstellover, og om at enkelte gjeremål etter rettsstellovene likevel skal vere omfatta av lova.

Lova gjeld for Svalbard dersom ikkje anna blir fastsett av Kongen.

Føresegnene i § 6, § 7 andre ledd, § 8 tredje ledd andre punktum og fjerde og femte ledd og § 30 første ledd tredje punktum og andre ledd gjeld uavhengig av føresegnene i paragrafen her for alle verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentlig sektor.

Kapittel 2 Hovudreglane om innsyn

§ 3 Hovudregel

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

§ 4 Definisjonar

Med dokument er meint ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande.

Saksdokument for organet er dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet. Eit dokument er oppretta når det er sendt ut av organet. Dersom dette ikkje skjer, skal dokumentet reknast som oppretta når det er ferdigstilt.

Følgjande skal ikkje reknast som saksdokument for organet:

- a) dokument som inngår i bibliotek- eller museumssamling,
- b) dokument som private har overlate til offentleg arkiv for bevaring,
- c) dokument som er overlate til eit organ for offentliggjerding i periodisk skrift som blir gitt ut av organet,
- d) avis, tidsskrift, reklamemateriell og liknande som organet mottek utan at det er knytt til ei bestemt sak i organet, og
- e) dokument som ein medarbeidar i organet har motteke i annan eigenskap enn som tilsett i organet.

Omgrepet organ femner i lova her om alle verksemder som lova gjeld for.

§ 5 Utsett innsyn

Organet kan fastsetje at det i ei bestemt sak først skal vere innsyn frå eit seinare tidspunkt i saksførebuinga enn det som følgjer av §§ 3 og 4, såfram det er grunn til å tru at dei dokumenta som ligg føre, gir eit direkte misvisande bilete av saka, og at innsyn derfor kan skade klare samfunnsmessige eller private interesser.

For dokument som er utarbeidde av eller til Riksrevisjonen i saker som han vurderer å leggje fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontrollen, gjeld innsyn først når saka er motteken i Stortinget, eller når Riksrevisjonen har varsla vedkommande organ om at saka er ferdigbehandla, jf. lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen § 18 andre ledd.

Dersom vesentlege private eller offentlege omsyn tilseier det, kan innsyn i eit dokument utsetjast til

det har komme fram til den det vedkjem, eller hendinga der det skal offentliggjeras, har funne stad.

§ 6 Forbod mot forskjellsbehandling

Ved behandling av saker etter lova her eller i andre tilfelle der det blir gitt tilgang til informasjon, er det ikkje høve til noka slags forskjellsbehandling mellom samanliknbare tilfelle eller til å avtale at nokon skal ha einerett på tilgang til informasjon. At ein førespurnad er sett fram av ei offentleg eller offentleg tilknytt verksemd, gir ikkje høve til forskjellsbehandling når formålet med førespurnaden ikkje har samanheng med dei offentlege gjeremåla til verksemda.

Forbodat i første ledd er ikkje til hinder for at det kan gjerast avtalar om einerett dersom det er nødvendig for å levere ei teneste i ålmenta si interesse. Det skal gjerast ei ny vurdering av grunngevinga for å gjere slike avtalar kvart tredje år. Avtalar om einerett som blir gjorde i medhald av leddet her, skal vere offentlege. Det kan ikkje gjerast avtalar om einerett til tilgang til informasjon som ålmenta etter føresegner i lov eller forskrift har eit rettskrav på å få innsyn i.

Dersom ikkje anna blir fastsett av Kongen i forskrift, gjeld føresegnene i paragrafen her berre for verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor.

§ 7 Bruk av offentleg informasjon

Informasjon som det er gitt tilgang til etter lova her eller anna lovgiving som gir ålmenta rett til innsyn i offentleg verksemd, kan brukast til eitkvart formål dersom ikkje anna lovgiving eller retten til ein tredjeperson er til hinder for det.

I verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor, skal eventuelle standardlisensar om bruk av offentleg informasjon vere tilgjengelege i digitalt format, og dei må kunne behandlast elektronisk. Kongen kan i forskrift fastsetje at det same skal gjelde for verksemder som ikkje er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor.

§ 8 Hovudregel om gratis innsyn

Organet kan berre krevje betaling for innsyn etter denne lova dersom det har heimel i forskrift etter andre eller tredje ledd.

Kongen kan gi forskrift om betaling for avskrifter, utskrifter eller kopiar. Betalingssatsane skal vere slik at dei samla inntektene ikkje blir større enn dei faktiske kostnadene ved kopiering og utsending av dokument.

Kongen kan gi forskrift om at det kan krevjast betaling for dokument dersom særlege tilhøve ved arten til dokumenta eller verksemda gjer det rimeleg. Betalingssatsane skal fastsetjast slik at dei samla inntektene ikkje blir større enn dei faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av ei rimeleg avkastning av investeringane.

For verksemdar som fell utanfor lova her, men som er omfatta av anna lovgiving som gir ålmenta innsyn i offentleg verksemd, eller av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor, må dei samla inntektene ved informasjonsutlevering ikkje overstige dei faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av ei rimeleg avkastning av investeringane.

Verksemdar som krev betaling for informasjon, skal offentleggjere betalingssatsane i elektronisk form dersom det er mogleg og formålstenleg. På førespurnad skal verksemdene også gi opplysningar om grunnlaget for utrekning av satsane og eventuelt om kva faktorar som vil bli lagde til grunn for utrekninga i særlege høve.

Dersom ikkje anna blir fastsett av Kongen i forskrift, gjeld føresegnene i tredje ledd andre punktum og i fjerde og femte ledd berre for verksemdar som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor.

§ 9 *Rett til å krevje innsyn i ei samanstilling frå databasar*

Alle kan krevje innsyn i ei samanstilling av opplysningar som er elektronisk lagra i databasane til organet dersom samanstillinga kan gjerast med enkle framgangsmåtar.

§ 10 *Plikt til å føre journal. Tilgjengeleggjering av journalar og dokument på Internett*

Organet skal føre journal etter reglane i arkivlova med forskrifter.

Kongen kan gi forskrift om at organ som fører elektronisk journal, skal gjer han allment tilgjengeleg på Internett, og om korleis det skal gjerast.

Organ som er omfatta av lova her, kan gjer dokument allment tilgjengelege på Internett, med unntak for opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov. Kongen kan gi forskrift om tilgjengeleggjering av dokument på Internett og om at visse typar personopplysningar, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 1, og dokument som ein tredje person har immaterielle rettar til, ikkje skal gjerast tilgjengelege på denne måten.

§ 11 *Meirinnsyn*

Når det er høve til å gjere unntak frå innsyn, skal organet likevel vurdere å gi heilt eller delvis innsyn. Organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak.

§ 12 *Unntak for resten av dokumentet*

Når organet gjer unntak frå innsyn for delar av eit dokument, kan det også gjere unntak for resten av dokumentet dersom

- desse delane aleine vil gi eit klart misvisande inntrykk av innhaldet,
- det vil vere urimeleg arbeidskrevjande for organet å skilje dei ut, eller
- dei unnatekne opplysningane utgjer den vesentlegaste delen av dokumentet.

Kapittel 3 Unntak frå innsynsretten

§ 13 *Opplysningar som er underlagde teieplikt*

Opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov, er unnatekne frå innsyn.

Føresegnene i forvaltningsloven om teieplikt gir sjølvstendige rettssubjekt som er nemnde i § 2 første ledd bokstav c eller d i lova her, høve til å gjere unntak for dokument og opplysningar i same omfang som dei gir forvaltningsorganet det.

Gjeld innsynskravet eit dokument som inneheld opplysningar som er underlagde teieplikt, og denne plikta fell bort dersom den som har krav på tystnad samtykkjer, skal innsynskravet saman med ei eventuell grunngeving på oppmoding leggjast fram for vedkommande med ein høveleg frist til å svare. Svarar vedkommande ikkje, skal dette reknast som nekting av samtykke.

§ 14 *Dokument utarbeidde for eiga saksførebuing (organinterne dokument)*

Eit organ kan gjere unntak frå innsyn for dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing.

Første ledd gjeld ikkje:

- dokument eller del av dokument som inneheld den endelege avgjerda til organet i ei sak,
- generelle retningslinjer for saksbehandlinga til organet,
- føredrag til saker som er avgjorde av Kongen i statsråd, og
- presedenskort og liknande, men ikkje dersom kortet gjengir organinterne vurderingar.

Kongen kan gi forskrift om at det ikkje skal kunne gjerast unntak etter første ledd i paragrafen her for bestemte dokument i bestemte statlege eller statleg tilknytte organ.

§ 15 *Dokument innhenta utanfrå for den interne saksførebuinga*

Når det er nødvendig for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar, kan organet gjere unntak frå innsyn for dokument som organet har innhenta frå eit underordna organ til bruk i den interne saksførebuinga si. Det same gjeld dokument som eit departement har innhenta frå eit anna departement til bruk i den interne saksførebuinga si.

Det kan vidare gjerast unntak for delar av dokument som inneheld råd om og vurderingar av korleis eit organ bør stille seg i ei sak, og som organet har innhenta til bruk for den interne saksførebuinga si, når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking av det offentlege sine interesser i saka.

Unntaka i paragrafen her gjeld tilsvarande for dokument om innhenting av dokument som er nemnde i første og andre ledd, og innkallingar til og referat frå møte mellom overordna og underordna organ, mellom departement og mellom eit organ og nokon som gir råd eller vurderingar som er nemnde i andre ledd.

Paragrafen her gjeld ikkje for dokument som blir innhenta som ledd i allmenn høyring i ei sak.

§ 16 *Innsyn i interne dokument hos kommunane og fylkeskommunane*

Unntaka i §§ 14 og 15 gjeld ikkje:

- a) saksframlegg med vedlegg til eit kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalt organ,
- b) sakliste til møte i folkevalde organ i kommunar og fylkeskommunar,
- c) dokument frå eller til kommunale og fylkeskommunale kontrollutval, revisjonsorgan og klagenemnder, og
- d) dokument i saker der ei kommunal eller fylkeskommunal eining opptrer som ekstern part i høve til ei anna slik eining.

§ 14 gjeld likevel for dokument som blir utveksla mellom kommunale og fylkeskommunale kontrollutval og sekretariatet til utvalet.

Unntaket i § 14 gjeld ikkje for dokument frå eller til eit kommunalt eller fylkeskommunalt særlovsorgan eller eit kommunalt eller fylkeskommunalt føretak etter kommuneloven kapittel 11.

Unntaket i § 14 gjeld heller ikkje for dokument frå eller til ei kommunal eller fylkeskommunal eining på område der einingane har sjølvstendig avgjerdsrett. Unntaket i § 14 gjeld likevel for dokument i saker der administrasjonssjefen eller kommunerådet gjennomfører kontrolltiltak overfor ei eining, og for utkast til vedtak og innstillingar som blir lagde fram for administrasjonssjefen eller kommunerådet før det blir gjort vedtak, eller før ei innstilling blir lagd fram for eit folkevalt organ. Unntaket i § 14 gjeld også for merknader frå administrasjonssjefen eller kommunerådet til slike utkast som er nemnde i førre punktum.

§ 17 *Unntak for visse dokument som gjeld Det Kongelige Hoff*

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som gjeld talar som medlemmer av kongehuset skal halde eller har halde, og for dokument som gjeld reiseprogram for medlemmer av kongehuset. Dette gjeld likevel ikkje for den endelege talen etter at han er offentlig framført, og heller ikkje for dokument som gjeld reiseprogram, etter at reisa er gjennomført eller reiseprogrammet er offentliggjort.

§ 18 *Unntak for rettsaksdokument*

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som eit organ har utarbeidd eller motteke som part i ei rettsak for norsk domstol.

§ 19 *Unntak for dokument som blir utveksla under konsultasjonar med Sametinget m.m.*

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som blir utveksla mellom statlege organ og Sametinget og samiske organisasjonar som ledd i konsultasjonar i samsvar med ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i sjølvstendige statar artikkel 6. Dette gjeld ikkje dokument som blir utveksla som ledd i allmenn høyring i ei sak.

§ 20 *Unntak av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser*

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser dersom:

- a) det følgjer av folkerettslege reglar at Noreg har plikt til å nekte innsyn i opplysningane,
- b) opplysningane er mottekne under føresetnad av eller det følgjer av fast praksis at dei ikkje skal offentligleggjerast, eller
- c) opplysningane gjeld norske forhandlingsposisjonar, forhandlingsstrategiar eller liknande og forhandlingane ikkje er avslutta. Etter at forhandlingane er avslutta, kan det framleis gjerast unntak for slike opplysningar dersom det er grunn til å tru at det vil bli teke opp igjen forhandlingar om den same saka.

Opplysningar i offisielle dokument som blir utveksla mellom Noreg og ein mellomstatleg organisasjon i saker som gjeld internasjonal normutvikling som kan få verknad for norsk rett, kan det gjerast unntak for etter første ledd bokstav b berre dersom det er påkravd av omsyn til tungtvegande utanrikspolitiske interesser. Det same gjeld opplysningar om norske forhandlingsposisjonar etter at posisjonane er lagde fram i forhandlingane.

I andre høve enn dei som er nemnde i første og andre ledd, kan det gjerast unntak frå innsyn for opp-

lysningar når det er påkravd av særleg tungtvegande utanrikspolitiske interesser.

§ 21 *Unntak av omsyn til nasjonale forsvars- og tryggingssaker*

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd av nasjonale tryggingssaker eller forsvar av landet.

§ 22 *Unntak i visse budsjettsaker*

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som er utarbeidde av eit departement, og som gjeld statlege budsjettsaker. Det same gjeld for opplysningar om førebelse budsjetttrammer fastsette av regjering eller departement i dokument frå underliggjande organ og etatar, og frå Det Kongelege Hoff, Domstoladministrasjonen og Sametinget.

§ 23 *Unntak av omsyn til det offentlege sin forhandlingsposisjon m.m.*

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomi-, lønns-, eller personalforvaltninga til organet.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar som gjeld forhandlingar om rammeavtalar med landbruks-, fiskeri- og reindriftsorganisasjonane når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av forhandlingane.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for tilbod og protokoll etter regelverk som er gitt i medhald av lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlege innkjøp, til valet av leverandør er gjort.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som gjeld selskap der staten eller ein kommune eller fylkeskommune har eigarinteresser, og som blir behandla av vedkommande organ som eigar, dersom selskapet ikkje er omfatta av verkeområdet for lova her.

§ 24 *Unntak for kontroll- og reguleringstiltak, dokument om lovbrøt og opplysningar som kan lette gjennomføringa av lovbrøt m.m.*

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd fordi innsyn ville motverke offentlege kontroll- eller reguleringstiltak eller andre pålegg eller forbod, eller føre til fare for at dei ikkje kan gjennomførast.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for melding, tips eller liknande dokument om lovbrøt frå private. Andre dokument om lovbrøt, blant anna melding og tips frå offentlege organ, kan det gjerast unntak frå innsyn for inntil saka er avgjort.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når unntak er påkravd fordi innsyn ville lette

gjennomføringa av straffbare handlingar. Det same gjeld opplysningar der unntak er påkravd fordi innsyn ville utsetje enkeltpersonar for fare, eller lette gjennomføringa av handlingar som kan skade delar av miljøet som er særleg utsette, eller som er trua av utrydding.

§ 25 *Unntak for tilsetjingsaker m.m.*

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument i sak om tilsetjing eller forfremjing i offentleg teneste.

Unntaket i første ledd gjeld ikkje søkjarlister. Organet skal snarast etter at søknadsfristen er gått ut, setje opp ei søkjarliste som skal innehalde namn, alder, stilling eller yrkestittel og bustad- eller arbeidskommune for kvar søkjar. Det kan likevel gjerast unntak frå innsyn for opplysningar om ein søkjar dersom vedkommande sjølv ber om det. Ved vurderinga av om ei slik oppmoding skal takast til følgje, skal det leggast vekt på om det knyter seg særleg offentleg interesse til stillinga. I utlysinga skal det gjerast oppmerksom på at opplysningar om søkjaren kan bli gjort offentlege sjølv om søkjaren har oppmoda om ikkje å bli ført opp på søkjarlista. Dersom oppmodinga ikkje blir teke til følgje, skal søkjaren varslast om dette. Det skal gå fram av søkjarlista kor mange søkjarar det har vore til stillinga, og kva kjønn dei har.

Unntaket i første ledd gjeld ikkje nominasjonsvedtak og røysterresultat ved utnemning av biskop.

§ 26 *Unntak for eksamenssvar og karakterar m.m.*

Det kan gjerast unntak frå innsyn for svar til eksamen eller liknande prøve og innleverte utkast til konkurranse eller liknande. Det same gjeld tilhøyrande oppgåver inntil vedkommande eksamen eller prøve er halden eller vedkommande konkurranse er lyst ut. Det kan dessutan gjerast unntak frå innsyn for karakterar og vitnemål frå utdanning.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar om kven som skal få ein pris, eit heidersteikn eller liknande inntil tildeling er gjort. For opplysningar om kven som har vore vurdert for ein pris, eit heidersteikn eller liknande, gjeld dette også etter tildeling.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for personbilete som er teke inn i eit personregister. Det same gjeld opplysningar som er innhenta ved vedvarande eller regelmessig gjenteken personovervaking.

§ 27 *Forskriftsheimel*

Kongen kan i forskrift fastsetje at det kan gjerast unntak frå innsyn for journalar og alle dokument på saksområde der det kan eller skal gjerast unntak frå innsyn for det alt vesentlege av dokumenta. Slik forskrift kan berre fastsetjast når særleg tungtvegande grunnar taler for det.

Kongen kan i forskrift fastsetje at det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument i arkivdepot når det er påkravd av arkivtekniske omsyn.

Kapittel 4 Saksbehandling og klage

§ 28 Innsynskravet

Innsyn kan krevjast skriftleg eller munnleg.

Innsynskravet må gjelde ei bestemt sak eller i rimelig utstrekning saker av ein bestemt art. Dette gjeld ikkje når det blir kravd innsyn i ein journal eller liknande register.

§ 29 Kva organ skal avgjere innsynskravet mv.

Eit organ som mottek eit innsynskrav, skal vurde kravet konkret og sjølvstendig. Kravet skal avgjerast utan ugrunna opphald.

Kongen kan i forskrift gi reglar om kva organ som på dei forskjellige saksområda skal ta avgjerd etter paragrafen her.

§ 30 Korleis organet skal gi innsyn

Organet fastset ut frå omsynet til forsvarleg saksbehandling korleis eit dokument skal gjerast kjent. Det kan krevjast papirkopi eller elektronisk kopi av dokumentet. Hos verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor, og hos andre verksemder der det er fastsett av Kongen i forskrift, gjeld retten til kopi alle eksisterande format og språkversjonar. Retten til kopi gjeld ikkje format eller versjonar av eit dokument som er allment tilgjengelege. Kongen kan gi forskrift om at retten til elektronisk kopi ikkje skal gjelde for dokument som ein tredjeperson har immaterielle rettar til, og for dokument der det er påkravd av arkivtekniske omsyn.

Når verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor, gir innsyn i informasjon som det knyter seg immaterielle rettar til, skal organet, dersom det har kjennskap til det, opplyse om kven som er innehavar av rettane, eller kva lisenshavar organet har fått informasjonen frå. Dette gjeld likevel ikkje når det er klart unødvendig å gi slike opplysningar. Kongen kan fastsetje i forskrift at føresegnene i leddet her også skal gjelde for verksemder som ikkje er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF).

§ 31 Avslag og grunngeving

Avslag på innsynskrav skal vere skriftleg. Organet skal alltid vise til den føresegna som gir grunnlag for avslaget, og til kva ledd, bokstav eller nummer i føresegna som er brukt. Dersom § 13 er grunnlag for avslaget, skal organet også vise til føresegna som på-

legg teieplikt. Byggjer avslaget på forskrift, må organet opplyse om dette, og kva punkt i forskrifta avslaget byggjer på. Avslaget skal også opplyse om høvet til å klage og om klagefristen.

Den som har fått avslag, kan innan tre veker frå avslaget vart motteke, krevje ei nærare grunngeving for avslaget der hovudomsyna som har vore avgjerande for avslaget, skal nemnast. Organet skal gi skriftleg grunngeving snarast råd og seinast innan ti arbeidsdagar etter at kravet vart motteke.

§ 32 Klage

Avgjerder etter denne lova kan påklagast til det forvaltningsorganet som er nærmast overordna det forvaltningsorganet som har gjort vedtaket. Avgjerder om å gi innsyn kan likevel ikkje påklagast. Fylkesmannen er klageinstans for vedtak i kommunalt eller fylkeskommunalt organ. Kongen kan gi forskrift om kva organ som skal vere klageinstans for avgjerder tekne av statlege organ. Kongen kan også gi forskrift om kva organ som skal vere klageinstans for avgjerder av rettssubjekt som er omfatta av § 2 første ledd bokstavane b til d. Når det blir klaga på ei avgjerd frå eit departement, skal departementet opplyse klagaren om at retten til å klage til Sivilombodsmannen ikkje gjeld for avgjerder gjorde av Kongen i statsråd.

Dersom den som har kravd innsyn, ikkje har fått svar innan fem arbeidsdagar etter at organet mottok kravet, skal dette reknast som eit avslag som kan påklagast etter første ledd. Dette gjeld likevel ikkje når Kongen i statsråd er klageorgan. Regelen i første punktum gjeld heller ikkje i slike tilfelle som fell inn under § 13 tredje ledd, og når spørsmål om nedgradering må leggjast fram for eit anna organ.

Klaga skal førebuast og avgjerast utan ugrunna opphald. Elles gjeld reglane i forvaltningsloven kapittel VI så langt dei passar.

Vedtaket til klageinstansen er særleg tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 13 overfor kommunar og fylkeskommunar og rettssubjekt som er omfatta av § 2 første ledd bokstavane b til d.

Kapittel 5 Slutføresegner

§ 33 Iverksetjing og overgangsreglar

Lova gjeld frå den tid Kongen fastset.

For rettssubjekt som blir omfatta av lova etter § 2 første ledd bokstav c eller d, gjeld innsynsretten og plikta til å føre journal berre for dokument som er komme inn til eller oppretta av rettssubjektet etter at lova her tek til å gjelde.

Avtalar om einerett til tilgang til informasjon som eksisterer når lova tek til å gjelde, og som ikkje oppfyller vilkåra i § 6 andre ledd, skal opphøre når

avtalen går ut, men likevel seinast den 31. desember 2008.

§ 34 Endringar i andre lover

Frå den tida lova tek til å gjelde, blir desse endringane gjorde i andre lover:

1. I lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene blir det gjort desse endringane:

§ 33 b første ledd første punktum skal lyde:

Forvaltningsloven og *offentleglova* gjelder for domstoladministrasjonens virksomhet.

§ 55 i første ledd skal lyde:

Forvaltningsloven og *offentleglova* gjelder for utnevning av faste og midlertidige dommere.

§ 238 første ledd skal lyde:

Tilsynsutvalgets avgjørelser om disiplinærtiltak er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Forvaltningsloven og *offentleglova* gjelder for Tilsynsutvalgets saksbehandling med de særregler som følger av denne paragraf og § 239.

2. I lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard skal § 32 lyde:

Forvaltningsloven og *offentleglova* gjelder tilsvarende for Longyearbyen lokalstyre som for kommunene.

3. I lov 12. mai 1961 nr. 2 om opphavsrett til åndsverk m.v. skal § 27 første ledd lyde:

Vern etter denne lov er ikke til hinder for dokumentinnsyn etter forvaltningsloven og *offentleglova* eller annen lovgivning.

4. Lov 10. februar 1967 om behandlingssaker blir endra slik:

§ 2 første ledd bokstav f skal lyde:

f) dokument: en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, framføring, overføring eller lignende.

§ 17 annet ledd første punktum skal lyde:

Dersom det under saksforberedelsen mottar opplysninger om en part eller den virksomhet han driver eller planlegger, og parten etter §§ 18 til 19 har rett til å gjøre seg kjent med disse opplysninger, skal de forelegges ham til uttalelse.

§ 17 tredje ledd skal lyde:

Partene bør også for øvrig gjøres kjent med opplysninger av vesentlig betydning som det må forutsettes at de har grunnlag og interesse for å uttale seg om, og som parten etter §§ 18 til 19 har rett til å gjøre seg kjent med. Ved avveiningen skal legges vekt på om rask avgjørelse er ønskelig og om hensynet til parten er tilstrekkelig varetatt på annen måte, for eksempel ved at han er gjort kjent med retten etter §§ 18 til 19 til å se sakens dokumenter.

§ 18 og nye §§ 18 a til 18 d skal lyde:

§ 18 (*partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter*)

En part har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, for så vidt ikke annet følger av reglene i §§ 18 til 19. Dersom en mindreårig er part i saken og blir representert av verge, gjelder dette også den mindreårige selv. Retten til innsyn gjelder også etter at det er truffet vedtak i saken. En mindreårig under 15 år skal ikke gjøres kjent med opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt.

Når det er adgang til å gjøre unntak fra innsyn, skal forvaltningsorganet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn. Innsyn bør gis dersom hensynet til parten veier tyngre enn behovet for unntak.

§ 18 a (*dokument utarbeidet for egen saksforberedelse*).

En part har ikke krav på å gjøre seg kjent med dokument som et forvaltningsorgan har utarbeidd for sin egen interne saksforberedelse (*organinterne dokumenter*). Første punktum gjelder ikke foredrag til saker som blir behandlet av Kongen i statsråd, etter at saken er avgjort, og presedenskort, med mindre kortet gjengir organinterne vurderinger.

Kongen kan gi forskrift om at det ikke skal kunne gjøres unntak etter første ledd for bestemte dokumenter i bestemte statlige eller statlig tilknyttede organer.

§ 18 b (*dokumenter innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen*)

Når det er nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser, kan organet gjøre unntak fra innsyn for dokument som organet har innhentet fra et underordnet organ til bruk for sin interne saksforberedelse. Det samme gjelder dokument som et departement har innhentet fra et annet departement til bruk for sin interne saksforberedelse.

Det kan gjøres unntak for deler av dokument som inneholder råd om og vurderinger av hvordan et organ bør opptre i en sak, og som organet har innhentet til bruk for sin interne saksforberedelse, når det er

påkrevd av hensyn til en forsvarlig ivaretagelse av det offentliges interesser i saken.

Unntakene i paragrafen her gjelder tilsvarende for dokument om innhenting av dokument som nevnt i første og andre ledd, og innkallinger til og referater fra møter mellom overordnede og underordnede organer, mellom departementer og mellom et organ og noen som gir råd eller vurderinger som nevnt i andre ledd.

§ 18 c (innsyn i faktiske opplysninger mv.)

Selv om dokumentet eller deler av det er unntatt etter reglene i §§ 18 a og 18 b, har parten rett til å gjøre seg kjent med de deler av det som inneholder faktiske opplysninger eller sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum. Dette gjelder likevel ikke faktiske opplysninger uten betydning for avgjørelsen og heller ikke når opplysningene eller bearbeidelsen finnes i et annet dokument som parten har tilgang til.

§ 18 d (innsyn i interne dokumenter hos kommunene og fylkeskommunene)

Unntakene i §§ 18 a og 18 b gjelder ikke:

- saksframlegg med vedlegg til et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ,
- saksliste til møte i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner,
- dokument fra eller til kommunale og fylkeskommunale kontrollutvalg, revisjonsorgan og klagenemnder, og
- dokument i saker der en kommunal eller fylkeskommunal enhet opptrer som ekstern part overfor en annen slik enhet.

§ 18 a gjelder likevel for dokument som blir utvekslet mellom kommunale og fylkeskommunale kontrollutvalg og utvalgets sekretariat.

Unntaket i § 18 a gjelder ikke for dokument fra eller til et kommunalt eller fylkeskommunalt særlovsorgan eller et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak etter kommuneloven kapittel 11.

Unntaket i § 18 a gjelder heller ikke for dokument fra eller til en kommunal eller fylkeskommunal enhet på områder der enhetene har selvstendig avgjørelsesmyndighet. Unntaket i § 18 a gjelder likevel for dokument i saker der administrasjonssjefen eller kommunerådet gjennomfører kontrolltiltak overfor en enhet, og for utkast til vedtak og innstillinger som blir lagt fram for administrasjonssjefen eller kommunerådet før det blir fattet vedtak eller før en innstilling blir lagt fram for et folkevalgt organ. Unntaket i § 18 a gjelder også for administrasjonssjefens eller kommunerådets merknader til slike utkast som nevnt i forrige punktum.

§ 19 første ledd bokstav a skal lyde:

- som er av betydning for Norges utenrikspolitiske interesser eller nasjonale forsvars- og sikkerhetsinteresser, når slike opplysninger kan unntas etter offentliglova §§ 20 og 21,

§ 19 tredje ledd første punktum skal lyde:

Kongen kan gi forskrifter som for særskilte saksområder utfyller eller nærmere fastlegger hvordan §§ 18 til 19 skal anvendes.

§ 20 annet ledd første punktum skal lyde:

På anmodning skal en part gis papirkopi eller elektronisk kopi av dokument.

§ 20 fjerde ledd første punktum skal lyde:

Kopier skal gis vederlagsfritt.

§ 21 skal lyde:

§ 21 (klage over avslag på krav om å få gjøre seg kjent med et dokument).

Avslag på krav om innsyn skal være skriftlig. Bli krav om å få gjøre seg kjent med et bestemt dokument eller opplysning avslått, skal parten gjøres merksam på den bestemmelse som ligger til grunn for avslaget og hvilket ledd og hvilken bokstav i bestemmelsen som er brukt. Avslaget skal opplyse om retten til å klage etter annet ledd og klagefristen etter § 29.

Den som har satt fram kravet, kan påklage avslaget i samsvar med reglene i kap. VI. Fylkesmannen er klageinstans når avslaget er truffet av kommunalt eller fylkeskommunalt organ.

5. I lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produktion og forbrukertjenester skal § 9 tredje ledd første punktum lyde:

Krav om informasjon kan avslås dersom det er et reelt og saklig behov for det i det enkelte tilfelle og informasjonen eller dokumentet informasjonen finnes i, kan unntas fra offentlighet i medhold av offentliglova kapittel 3.

6. I lov 28. april 1978 nr. 18 om behandling av forbrukertvister blir disse endringene gjort:

§ 5 tredje ledd skal lyde:

Dokumentene i Forbrukerrådets klagesaker blir først offentlige etter bestemmelsene i offentliglova fra det tidspunkt saken er endelig avsluttet i Forbrukerrådet eller endelig avgjort av Forbrukertvistutvalget.

§ 7 femte ledd skal lyde:

Dokumentene i Forbrukertvistutvalgets klagesaker blir først offentlige etter *bestemmelsene i offentleglova* fra det tidspunkt saken er endelig avgjort av utvalget.

7. I lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning skal § 8–8 nr. 1 lyde:

Når ligningen er ferdig, utarbeides det en liste for hver kommune over alle som det er foretatt ligningsfastsettelser for. Det kan gis innsyn i og utskrift av opplysninger i listen så langt det følger av bestemmelsen her. *Offentleglova* får ikke anvendelse ved krav om innsyn i slike lister.

8. I lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall skal § 14 andre og tredje lyde:

Opplysninger som forurensningsmyndigheten har taushetsplikt om etter forvaltningsloven § 13 flg., kan holdes tilbake også av den meldepliktige. Det samme gjelder opplysninger som går inn under *offentleglova* §§ 20 og 21.

Bestemmelsen i *offentleglova* § 30 om hvordan dokument skal gjøres kjent og i § 32 om klage over avgjørelse om ikke å gjøre det tilgjengelig, gjelder både når krav om offentlighet av konsekvensanalyse rettes til forurensningsmyndigheten og til den meldepliktige. Klage over avgjørelse truffet av den meldepliktige går til forurensningsmyndigheten.

9. I plan- og bygningslov 14. juni 1985 nr. 77 skal § 16–1 tredje ledd lyde:

Enhver har hos vedkommende myndighet rett til å gjøre seg kjent med alternative utkast til planer som nevnt i annet ledd og med de dokumenter som ligger til grunn for planutkastene med de unntak som følger av § 13 eller §§ 20 til 26 i *offentleglova*.

10. I lov 21. juni 1985 nr. 78 om registrering av foretak skal § 8–1 andre punktum lyde:

Bestemmelsene i offentleglova gjelder for opplysninger som ikke er registrert.

11. I lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak skal § 4 første punktum lyde:

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (*forvaltningsloven*) gjelder ikke for statsforetak.

12. I lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v. skal § 4 første punktum lyde:

Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (*forvaltningsloven*) gjelder ikke for dette selskap.

13. I lov 2. april 1993 nr. 38 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer m.m. skal § 12 lyde:

§ 12. Forholdet til *offentleglova*

Offentleglova gjelder for saker som behandles etter denne lov. Uten hinder av taushetsplikt skal følgende opplysninger likevel alltid være offentlige, med mindre de faller inn under *offentleglova* §§ 20 og 21:

- beskrivelse av den genmodifiserte organismen, brukerens navn og adresse, formålet med bruken og bruksstedet
- metoder og planer for overvåking og beredskap
- vurderinger av hvilke virkninger som kan forutses.

14. I lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke skal § 38 første ledd lyde:

Forvaltningsloven og *offentleglova* gjelder for den virksomhet som drives av lovbestemte kirkelige organer.

15. I lov 28. juni 1996 nr. 54 om studentsamskipnader skal § 13 lyde:

Departementet kan bestemme hvilke saksområder innen studentsamskipnadens forvaltning som er av en slik art at forvaltningsloven og *offentleglova* får anvendelse.

16. I lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet blir det gjort disse endringane:

§ 4–9 fjerde ledd skal lyde:

Kongen kan fastsette at lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i *forvaltningssaker* ikke skal gjelde for den som har operativansvar etter første ledd.

§ 11–9 første ledd skal lyde:

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (*forvaltningsloven*) gjelder ikke for selskapet.

17. I lov 9. mai 1997 nr. 26 om Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland skal § 5 første ledd første punktum lyde:

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (*forvaltningsloven*) gjelder ikke for fondet.

18. I lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser skal § 7a fjerde ledd lyde:

Offentleglova får anvendelse på den virksomhet som drives av Tvisteløsningsorganet.

19. I lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger skal § 6 første ledd lyde:

Loven her begrenser ikke innsynsrett etter *offentleglova*, forvaltningsloven eller annen lovbestemt rett til innsyn i personopplysninger.

20. I lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann skal § 24 første ledd lyde:

Søknaden er offentlig i samsvar med reglene i *offentleglova*.

21. I lov 15. juni 2001 nr. 53 om erstatning ved pasientskader mv. skal § 14 lyde:

§ 14. Forholdet til forvaltningsloven og *offentleglova*

Forvaltningsloven og *offentleglova* gjelder for virksomheten til Norsk Pasientskadeerstatning. Som enkeltvedtak anses avgjørelse om erstatning skal ytes, avgjørelse om erstatningens størrelse, avgjørelse om delutbetaling samt avgjørelse om advokatbistand etter § 11.

22. I lov 15. juni 2001 nr. 93 om helseforetak m.m. blir § 5 andre ledd oppheva. Noverande tredje til femte ledd blir andre til fjerde ledd.

23. I lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet blir disse endringane gjorde:

§ 3 første ledd skal lyde:

(1) Denne loven innskrenker ikke retten til opplysninger etter *offentleglova*, forvaltningsloven eller annen lovgivning.

§ 5 første ledd bokstav a skal lyde:

a) ethvert forvaltningsorgan som er omfattet av *offentleglova* § 2.

§ 6 skal lyde:

Det er ikke adgang til å ta betaling for den miljøinformasjon som noen har rett til å få utlevert etter loven her, med mindre annet er bestemt i forskrift fastsatt i medhold av denne loven eller *offentleglova* § 8.

§ 11 første ledd skal lyde:

(1) Krav om miljøinformasjon kan avslås dersom det er et reelt og saklig behov for det i det enkelte tilfelle og informasjonen eller dokumentet informasjonen finnes i, kan unntas fra offentlighet i medhold av *offentleglova*.

§ 13 første og andre ledd skal lyde:

(1) Organet bestemmer ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling hvordan informasjonen skal gjøres kjent. Det kan kreves papirkopi eller elektronisk kopi av informasjonen i alle eksisterende format og språkversjoner. Organet trenger ikke å gi kopi av format og versjoner av informasjonen som er alminnelig tilgjengelig.

(2) Informasjonen skal være dekkende og forståelig i forhold til informasjonsbehovet kravet gir uttrykk for. Dersom forespørselen kan besvares fyllestgjørende ved å henvise til allment tilgjengelige offentlige registre, rapporter, produktmerking eller lignende, kan informasjonssøker henvises dit. Når det gis innsyn i informasjon som det knytter seg immaterielle rettigheter til, skal organet dersom det har kjennskap til det opplyse om hvem som er innehaver av rettighetene eller hvilken lisenshaver organet har fått informasjonen fra. Dette gjelder likevel ikke når det fremstår som åpenbart unødvendig å gi slike opplysninger. Kongen kan gi forskrift om at bestemmelsene i første ledd annet punktum og annet ledd tredje og fjerde punktum i paragrafen her ikke skal gjelde for visse virksomheter eller typer av virksomheter som ikke omfattes av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor.

24. I lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon skal § 9–2 andre ledd lyde:

Forslag til enkeltvedtak og uttalelser som nevnt i første ledd er offentlige, men likevel slik at opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt skal unntas fra offentlighet. *Offentleglova* § 12 gjelder tilsvarende.

25. I lov 19. desember 2003 nr. 130 om Innovasjon Norge blir § 6 andre ledd oppheva. Noverande tredje til femte ledd blir andre til fjerde ledd.

26. I lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger skal § 26 lyde:

§ 26 Forholdet til *offentleglova*

Offentleglova gjelder ikke i saker om overtredelse av §§ 10, 11, 18 første ledd, 19 første ledd eller vedtak i medhold av denne lov så lenge saken ikke er avsluttet. En sak regnes ikke som avsluttet hvis den er anmeldt til påtalemyndigheten.

27. I lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen blir disse endringane gjorde:

§ 18 første ledd skal lyde:

Enhver kan hos Riksrevisjonen gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av dokumenter i en bestemt sak når dokumentet er kommet inn til eller er sendt fra Riksrevisjonen. Bestemmelsene i *offentleglova* gjelder tilsvarende, så langt de passer.

§ 18 tredje ledd skal lyde:

Stortinget kan gi regler som utfyller eller gjør unntak fra *offentleglovas* anvendelse på Riksrevisjonen og fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av *offentleglova* skal gjelde for Riksrevisjonen.

28. I lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke blir disse endringene gjorde:

§ 18 andre ledd skal lyde:

Finnmarkseiendommens saksdokumenter er offentlige etter reglene i *offentleglova*. Ved avslag på krav om innsyn kan spørsmålet om det er adgang til

å unnta dokument fra offentlighet, påklages til fylkesmannen i Finnmark.

§ 46 første ledd første punktum skal lyde:

Domstolloven kapittel 6 om ugildhet og *offentleglova* gjelder så langt de passer for Finnmarkskommisjonens virksomhet. Ved avslag på krav om innsyn kan spørsmålet om det er adgang til å unnta dokument fra offentlighet, påklages til fylkesmannen i Finnmark.

B.

Stortinget ber Regjeringen om å foreta en evaluering av *offentleglova* i løpet av neste stortingsperiode med hovedfokus på om intensjonene om mer innsyn har blitt oppfylt.

C.

Stortinget ber Regjeringen om å vurdere om arkivforskriften bør endres slik at forvaltningen får plikt til å journalføre såkalte organinterne dokumenter.

Oslo, i justiskomiteen, den 26. april 2006

Anne Marit Bjørnflaten
leiar

Jan Arild Ellingsen
ordfører

