

# Innst. S. nr. 21.

(1998-99)

## Innstilling fra justiskomiteen om offentlighetsprinsippet i forvaltningen.

St.meld. nr. 32 (1997-98).

Til Stortinget.

### 1. INNLEDNING

Stortinget ba i vedtak 19. juni 1995 bl. a. Regjeringen om å legge frem en stortingsmelding om offentlighetsprinsippet. Innledningsvis i meldingen gjøres det nærmere rede for bakgrunnen for meldingen, og valg og avgrensning av temaer.

Deretter gjennomgås offentlighetsprinsippet, og det gis en oversikt over og redegjørelse for offentlighetslovens regler, og en kort beskrivelse av hovedreglene om dokumentoffentlighet i enkelte andre land.

Meldingens kap. 5 (jf. pkt. 4 nedenfor) omhandler de viktigste rettspolitiske spørsmålene i forhold til offentlighetsloven som har vært oppe til drøftelse den senere tid.

Her tar man bl.a. opp spørsmålet om dokumentoffentlighet i Stortinget og dets organer, som i dag ikke omfattes av offentlighetsloven.

Videre drøftes avgrensningen av lovens anvendelsesområde i forhold til virksomhet som er organisert som et selvstendig rettssubjekt, f.eks. som selskap eller stiftelse, og hvor virksomheten har en organisatorisk eller økonomisk tilknytning til stat eller kommune. Regjeringen mener at valg av organisasjonsform ikke i seg selv skal ha avgjørende betydning for innsynsspørsmålet. Det foreslås at det skal være innsynsrett der Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) treffer positive avgjørelser. Samme endring foreslås i NORFUND-loven. Det foreslås videre å oppheve bestemmelsen i statsforetaksloven som fastsetter at offentlighetsloven ikke gjelder for statsforetak. Det gis dessuten uttrykk for at man ønsker en utvidelse av offentlighetslovens anvendelsesområde, og det varsles at en vil vurdere om også private virksomheter skal omfattes av loven når de utøver visse offentlige oppgaver.

Kap. 5 omhandler videre offentlighetsspørsmål knyttet til journaler og journalføring. De spørsmål som særlig har vært fremme, er hvilke doku-

menter som skal journalføres, hvilke opplysninger som skal inngå i journalen, og hvilken adgang det skal være til å sladde eller stryke ut opplysninger.

Offentlighetsloven §5 gir adgang til å unnta interne dokumenter fra offentlighet. I meldingen fremgår det at Regjeringen går inn for at §5 endres i retning av mer åpenhet, ved at unntaksbehovene ivaretas gjennom snevrere og mer presise bestemmelser.

Dokumentutveksling mellom kommunens ulike organer (enheter) kan ofte unntas fra offentlighet fordi de anses som interne dokumenter. I meldingen foreslås det en endring av offentlighetsloven §5 tredje ledd, slik at innstillinger mellom kommunale enheter skal omfattes av innsynsretten. En vil vurdere alternativer til dagens utgangspunkt om at kommunen anses som ett organ.

Offentlighetsspørsmål omkring post til og fra politisk ledelse i forvaltningen drøftes. Reglene om journalføring og offentlig innsyn gjelder for forvaltningens saksdokumenter, men ikke for ordinær partipost. I praksis kan det imidlertid være vanskelig å trekke skille her.

Offentlighetsloven §6 gir blant annet adgang til å unnta dokumenter fra offentlighet som dersom de ble kjent, ville kunne skade landets forhold til fremmede stater eller internasjonale organisasjoner. Regjeringen er innstilt på å foreslå lovendringer som gir større rett til innsyn i dokumenter knyttet til virksomheten i internasjonale organisasjoner, særlig i saker som har betydning for norsk regelverksutvikling.

Det gjøres rede for forholdet mellom reglene om sikkerhetsgradering i den nylig vedtatte sikkerhetsloven og offentlighetsloven. Det antydes at det kan bli aktuelt

med endringer i så vel offentlighetsloven som sikkerhetsloven for å samordne disse bedre.

Det foreslås ikke lovendringer i retten til innsyn i søkerlister.

Regjeringen vil vurdere å fremme forslag om lovendring for å innskrenke innsynsretten i forhold til opplysninger som vil kunne lette gjennomføringen av straffbare handlinger.

I meldingen drøftes også allmennhetens rett til miljøinformasjon. Regjeringen har besluttet å oppnevne et utvalg som skal vurdere behovet for, og eventuelt foreslå, nye regler på dette området.

Et annet tema er offentlighetsloven og forholdet til informasjonsteknologi. Regjeringen vil foreslå endringer i offentlighetsloven slik at den også skal gjelde for lydbånd, film, videoopptak og andre audiovisuelle informasjonsbærere. Regjeringen vil også se nærmere på innsynsrettens rekkevidde i forhold til datamaskinbaserte systemer.

Offentlighetsloven stiller krav om at forvaltningen skal vurdere om et dokument bør kunne gjøres kjent helt eller delvis, selv om det etter bestemmelser i loven kan unntas fra offentlighet (meroffentlighet). Det tas i meldingen til orde for en begrensning av dagens praksis der forvaltningsorganet, før det kommer en begjæring om innsyn, vurderer om dokumentet kan eller skal unntas fra offentlighet.

I kap. 6 i meldingen gjøres det rede for tiltak Regjeringen iverksetter for å sikre at offentlighetsloven følges i forvaltningen. Dette omfatter generelt informasjonsarbeid, opplæringstiltak og holdningsskapende tiltak. I tillegg vil Regjeringen ta initiativ til en undersøkelse - eventuelt et forskningsprosjekt - om viktige sider ved forvaltningens praktisering av offentlighetsloven.

I kap. 7 drøftes enkelte lovstrukturelle spørsmål i tilknytning til offentlighetsloven.

Justisdepartementet har for øvrig i brev av 20. mai 1998 d.å. gjort oppmerksom på at vedlegg 3 til meldingen, «Sentrale forskrifter til offentlighetsloven», inneholder enkelte feil.

## 2. GENERELT OM OFFENTLIGHETS-PRINSIPPET

I meldingen gis en kortfattet oversikt over offentlighetsprinsippets utbredelse i norsk rett. De alminnelige bestemmelser om innsyn i forvaltningens saksdokumenter finnes i offentlighetsloven. På enkelte områder kan det dessuten være fastsatt særskilte regler om dokumentoffentlighet. Grunnloven §110 b knesetter en rett til miljøinformasjon. Det er et kjennetegn ved innsynsretten etter offentlighetsloven at den som ønsker innsyn, selv må begjære innsyn.

De sentrale lovbestemmelsene om forvaltningens taushetsplikt finnes i forvaltningsloven §13. Lovgivningen har også andre spredte bestemmelser om taushetsplikt.

Offentlighetsloven gjelder ikke for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre organer for Stortinget, men Grunnloven §84 uttrykker en hovedregel om møteoffentlighet i Stortinget, Odelstinget og Lagtinget. Møtene i fagkomiteene er ikke undergitt noe alminnelig prinsipp om møteoffentlighet, men komiteene kan som en prøveordning avholde høringer for åpne dører. Det er ikke gitt bestemmelser om taushetsplikt for stortingsrepresentanter, bortsett fra ved lukkede møter.

Domstolene omfattes i utgangspunktet av offentlighetslovens bestemmelser om dokumentoffentlighet, men det er gitt et vidtrekkende unntak for saker som behandles etter rettspleielovene.

I den private sektor finnes det få lov- eller forskriftsbestemmelser som sikrer innsynsrett for allmennheten.

I meldingen redegjøres det for de viktigste kryssende hensyn og verdier som ligger bak offentlighetsprinsippet og bestemmelsene om adgang og plikt til å gjøre unntak fra offentlighet. Stikkordmessig er argumentene for et offentlighetsprinsipp rettssikkerhetshensyn, demokratihensyn, kontrollhensyn, tillits- og legitimitetshensyn og kunnskapsspredning.

Disse argumentene må avveies mot andre hensyn, som personvernhensyn, effektiv beslutningsprosess og hensynet til grunnleggende samfunnsinteresser.

### Komiteens merknader

Komiteen er tilfreds med at Regjeringen har lagt fram meldingen om offentlighet i forvaltningen, og med at Regjeringen foreslår endringer i offentlighetsloven som bl.a. innebærer en innstramming i unntakene og vil medføre et åpnere samfunn.

Komiteen mener at prinsippet om offentlighet i forvaltningen er en nødvendig forutsetning for et demokratisk samfunn. Komiteen viser til at offentlige avgjørelser treffes på vegne av alle landets borgere, og at informasjon om arbeidet i forvaltningen er en forutsetning for at borgerne skal kunne påvirke arbeidet. Åpenhet i forvaltningen skal bidra til at enkeltpersoner og allmennheten kan få innblikk i virksomheten og ta opp kritikkverdige forhold. Prinsippet styrker rettssikkerheten og skaper mulighet for kontroll med at lover og annet regelverk følges under utøvelse av offentlig myndighet.

Komiteen har merket seg at meldingen beskriver flere mulige negative konsekvenser av offentlighetsprinsippet, bl.a. at offentlighet kan føre til økt grad av muntlighet i forvaltningen, at mulighetene for nytenkning innskrenkes og at forvaltningen påføres et merarbeid. Etter komiteens mening vil det alltid være argumenter som taler mot offentlighet i forvaltningen. I en vurdering av argumentene for og mot må man vektlegge de viktige hensyn som taler for innsynsrett, nemlig befolkningens mulighet til deltakelse, innsyn og kontroll med forvaltningen. Komiteen vil samtidig understreke at det er viktige grenser for offentlig-

hetens krav på innsyn, spesielt på taushetsbelagte områder.

Komiteen viser til at saksdokumenter og journaler i forvaltningen skal være offentlige som hovedregel. En hensiktsmessig måte å gjøre dette på vil være å gjøre dokumentene eller journalen digitalisert og dermed søkbar. Dette reiser etter komiteens oppfatning personvernmessige problemstillinger. Slike søkemuligheter vil gjøre det mulig å sammenholde opplysninger og lage «profiler» og «biografier» av enkeltpersoner. Teknisk anonymisering vil ofte vise seg å være utilstrekkelig, da man kan identifisere personer gjennom andre søkekriterier.

Komiteen mener at forskjellen mellom papirdokumenter og digitalt nett som informasjonsbærer er meget stor og bør få konsekvenser. Dagens offentlighetspraksis forutsetter at man vet hva man leter etter, finner det og setter det inn i en sammenheng ut fra en definert interesse. Den sammenstilling av opplysninger som et digitalt nett gir muligheter for, skaper nye utfordringer. Det åpner muligheter for at forvaltningens viten og informasjon fra innbyggerne kan bli misbrukt i en mindre aktverdig retning. Det kan føre til at en del borgere vil unnlate å ta kontakt med forvaltningen. I så fall vil offentlighetsloven motvirke sin intensjon, nemlig å åpne for informert, offentlig ordskifte og meningsbryting om felleskapets anliggender og borgerens aktive engasjement i samfunnsprosjekt.

Komiteen mener at borgere aktivt må informeres om at henvendelser vil bli tilgjengelig elektronisk. Komiteen ber Regjeringen også vurdere mulighetene for anonymisering av enkeltpersoner, og for å fjerne direkte søkemuligheter på personalia.

Komiteen vil understreke at like viktig som selve regelverket, er oppfølgingen fra politiske myndigheter. Dessverre blir det stadig avslørt tilfeller hvor offentlighetslovens prinsipper ikke er fulgt opp i praksis, noe f.eks. undersøkelser fra Sivilombudsmannen har vist, jf. Dokument nr. 4:1 (1997-98).

Komiteen mener at holdningen til offentlighet blant de ansatte i forvaltningen har stor betydning for hvordan offentlighetsprinsippet blir praktisert. De offentlig ansatte må få god skoleing i lovverket og forståelse for hvorfor det er viktig med offentlighet i forvaltningen. Komiteen viser til at noen uheldige konsekvenser også kan forebygges ved at man har klare rutiner for hvordan saksbehandlingen skal foregå. Komiteen er tilfreds med at Regjeringen er opptatt av å spre kunnskap om og skape bevissthet omkring offentlighetslovens formål og funksjon, og med at Regjeringen vil iverksette tiltak for å sikre en bedre etterlevelse av offentlighetslovens regler.

Komiteen vil også understreke at det er viktig at forvaltningen *aktivt* informerer om den virksomhet den driver.

Komiteen viser til at det i 1993 ble vedtatt en endring av regelen i offentlighetsloven §2 om meroffentlighet. Prinsippet om meroffentlighet innebærer at det skal vurderes om et dokument helt eller delvis skal

offentliggjøres selv om det i utgangspunktet kan unntas offentlighet. Endringen medførte at forvaltningen fikk en generell plikt til å vurdere meroffentlighet, uavhengig av om noen hadde bedt om en slik vurdering. Komiteen vil peke på at det lovarbeid det legges opp til i meldingen nødvendigvis vil ta noe tid. I påvente av lovrevisjonen er det særlig viktig at forvaltningen aktivt benytter de muligheter som ligger i meroffentlighetsreglene slik at man oppnår mer åpenhet og økt offentlig innsyn også før eventuelle lovendringer kan tre i kraft.

Komiteen ser fram til at Regjeringen så raskt som mulig kommer tilbake til Stortinget med forslag som følger opp Stortingets synspunkter.

### 3. GENERELT OM OFFENTLIGHETSLOVEN M.M.

Offentlighetsloven gjelder i utgangspunktet for «den virksomhet som drives av forvaltningsorganer», jf. §1. Som forvaltningsorgan regnes etter §1 «ethvert organ for stat eller kommune».

Tvilsspørsmålene om den rettslige rekkevidden av disse uttrykkene knytter seg først og fremst til tilfeller hvor en virksomhet er organisert som et eget rettssubjekt. Slike rettssubjekter faller ofte utenfor lovens virkeområde, men mange av dem må likevel anses som «organ for stat eller kommune» etter en konkret vurdering. Utgangspunktet er ellers at offentlighetsloven ikke omfatter rent private rettssubjekter med mindre de utøver offentlig myndighet. Enkelte lovbestemmelser avklarer tilfeller som ellers kunne budt på tvil, og fastsetter at statsforetak, Postbanken BA, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond og Norsk tipping AS ikke omfattes av loven.

Hovedregelen i offentlighetsloven er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige, jf. §2, og enhver har rett til å kreve dokumentinnsyn. Postjournaler og liknende registre hører blant de dokumentene som i utgangspunktet er offentlige.

I forhold til de dokumenter som forvaltningsorganet selv utarbeider, inntreier innsynsretten fra det tidspunkt dokumentet er utferdiget. Dokumenter som sendes inn til forvaltningsorganet, blir offentlige når de er kommet inn til eller lagt fram for forvaltningsorganet. Forvaltningsorganet har imidlertid adgang til å bestemme at offentlighet skal inntre på et senere tidspunkt i de tilfeller dokumentene gir et direkte misvisende bilde av saken, og offentlighet derfor kan skade åpenbare samfunnsmessige eller private interesser.

I Ot.prp. nr. 2 (1995-96) foreslo Regjeringen en utvidelse av adgangen til utsatt offentlighet for korrespondanse med Riksrevisjonen. Forslaget ble ikke fulgt opp av Stortinget.

Det kreves særskilt hjemmel dersom dokumenter skal unntas fra offentlighet. Offentlighetslovens unntaksbestemmelser innebærer dels et pålegg om å unnta fra offentlighet opplysninger som er undergitt lovfor-

ankret taushetsplikt, og dels en adgang til å unnta dokumenter av andre grunner. Når loven åpner adgang til å unnta et dokument fra offentlighet, har forvaltningsorganet plikt til å vurdere meroffentlighet.

Offentlighetsloven selv hjemler bl.a. unntak fra offentlighet for inter- og intranasjonale dokumenter, taushetsbelagte opplysninger og dokumenter som bør unntas av hensyn til rikets sikkerhet, landets forsvar, forholdet til fremmede makter eller inter- og intranasjonale organisasjoner. Det samme gjelder dokumenter som bør unntas for å få en forsvarlig gjennomføring av økonomi-, lønns- eller reguleringsstiltak eller andre påbud/forbud. Unntak kan videre gjøres bl.a. for statsrådets protokoller, dokumenter i tilsettingssaker (unntatt søkerlister), visse budsjett dokumenter og dokumenter om lovovertridelser. I meldingen gjøres det nærmere rede for de ulike unntaksreglene.

Etter offentlighetsloven §§11 m.fl. er Kongen gitt hjemmel til å fastsette nærmere forskrifter. Slike forskrifter er gitt ved kgl. res. 14. februar 1986.

Alle de nordiske land har generell lovgivning som gir borgerne rett (etter begjæring) til innsyn i forvaltningens saksdokumenter. I meldingen redegjøres det for offentlighetslovgivningen i Sverige, Finland, Danmark, Island og USA.

#### **4. SPØRSMÅLSSTILLINGER AV SÆRLIG INTERESSE I FORHOLD TIL DOKUMENTOFFENTLIGHET (OFFENTLIGHETSLOVEN)**

##### **4.1 Offentlighetslovens rekkevidde i forhold til Stortinget og dets organer**

Prinsippet om dokumentoffentlighet gjelder bare delvis for Stortinget og dets organer, og offentlighetsloven gjelder ikke Stortinget. Sett i forhold til virksomheten i forvaltningen, ligger den største forskjellen i at allmennheten og media ikke har krav på innsyn i dokumenter hos fagkomiteene i Stortinget og hos Stortingets administrasjon. Offentlighetsloven gjelder heller ikke for dokumenter som befinner seg hos Riksrevisjonen eller hos Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Ombudsmannen følger imidlertid i praksis offentlighetsloven så langt det er forenlig med særbestemmelsene om taushetsplikt i ombudsmannsloven og -instruksen.

I Innst. O. nr. 34 (1995-96) gis det uttrykk for at det er behov for å vurdere offentlighetsprinsippet i forhold til Stortingets organer, og at dette bør skje ved Stortingets behandling av den bebudede stortingsmeldingen om offentlighetsprinsippet. I meldingen pekes det på enkelte momenter som kan ha betydning for Stortingets vurdering av spørsmålet.

Dersom allmennheten skal ha innsyn i dokumenter hos Stortingets fagkomiteer og administrasjon, må det vurderes nærmere hvilke dokumenter som skal være offentlige. Dette reiser flere avgrensningsspørsmål,

bl.a. i forhold til dokumenter sendt til enkeltrepresentanter, partigrupper og komitéfraksjoner.

Skriftveksling mellom Stortingets fagkomiteer og andre eksterne personer eller samfunnsaktører kan etter dagens ordning uten videre unntas fra offentlighet. Dette er et forhold som det kan være grunn til å vurdere nærmere.

Etter anmodning fra Riksrevisjonen vedtok Stortinget 27. mai 1993 å be regjeringen vurdere behovet for å endre offentlighetsloven for å bedre Riksrevisjonens arbeidssituasjon, jf. Innst. S. nr. 174 (1992-93). I Ot.prp. nr. 2 (1995-96) ble det lagt frem forslag om utsatt offentlighet for forvaltningens korrespondanse med Riksrevisjonen. Forslaget ble forkastet av Odelstinget. Flertallet i justiskomiteen uttalte seg positivt om forslaget, men mente at spørsmålet måtte vurderes i en større sammenheng. I meldingen drøftes ulike hensyn som taler for og imot forslaget om utsatt offentlighet. Det vises ellers til at den danske og svenske Riksrevisjonen er underlagt regler om offentlighet som i all hovedsak tilsvarer reglene som gjelder for forvaltningen.

##### *Komiteens merknader*

Komiteen vil innledningsvis peke på at Stortingets virksomhet allerede i dag i stor grad preges av åpenhet og offentlig innsyn.

Komiteen viser til at Grunnloven §84 bestemmer at møter i Storting, Lagting og Odelsting er offentlige. Regjeringens proposisjoner og meldinger er også offentlige. Stortingets egne dokumenter som utarbeides under behandlingen av sakene, som innstillinger fra komiteer, er offentlige etter avgivelse. Det utarbeides publikasjoner som offentliggjør hvilke saker som ligger til behandling i komiteene og når disse ventes ferdig behandlet.

Komiteen vil peke på at stortingsrepresentantene gjennom sin aktive deltakelse i den alminnelige politiske debatt inviterer til åpenhet og delaktighet fra befolkningen om de saker som behandles i Stortinget. Det er således etter komiteens mening grunnlag for å hevde at Stortingets arbeid foregår ved en åpen prosess som gir muligheter til innsyn fra allmennheten og anledning til innspill fra interesserte parter.

Komiteen viser til at Stortinget, Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen aldri har vært underlagt offentlighetsloven og at dette ble presisert i offentlighetsloven ved en lovrevisjon i 1982. Det har imidlertid ikke vært foretatt noen bred, prinsipiell vurdering av spørsmålet om offentlighetsprinsippet rekkevidde i forhold til Stortinget og dets organer.

At offentlighetsloven ikke gjelder har først og fremst betydning ved at allmennheten ikke har krav på innsyn i dokumenter hos fagkomiteene i Stortinget eller hos Stortingets administrasjon.

I Innst. O. nr. 40 (1981-82) uttaler den daværende justiskomiteen følgende om unntaket for Stortingets del:

«Komiteen er enig med departementet i at Stortinget med tilknyttede organer ikke skal omfattes av loven. Dette er selvsagt ikke til hinder for at det her praktiseres offentlighet. Etter komiteens mening har disse organer en sterk oppfordring til å følge prinsippene i offentlighetsloven, slik at det blir mest mulig åpenhet også om denne virksomheten. Komiteen vil særlig peke på at de hensyn som taler for ikke-offentlighet i forbindelse med Stortingets og Stortingets ulike organers arbeid, som regel vil falle bort når sakene er sluttbehandlet og avgjort.»

Komiteen viser til at denne uttalelsen inneholder en klar oppfordring til å praktisere regler tilnærmet offentlighetsloven også for Stortingets del, men at dette ikke formelt har nedfelt seg i generelle regler.

Komiteen viser videre til Innst. O. nr. 34 (1995-96) der komiteens flertall, bestående av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Fremskrittspartiet, uttalte følgende:

«Flertallet mener dessuten at det er behov for å vurdere offentlighetsprinsippet i forhold til Stortingets organer, og ser at dette naturlig bør skje ved Stortingets behandling av den bebudede stortingsmelding om offentlighetsprinsippet.»

Også komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti var positive til å få en slik vurdering.

Komiteen viser også til brev datert 6. mai 1998 fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, der Stortingets presidentskap blir anmodet om å ta initiativ med sikte på å få utarbeidet regler om dokumentoffentlighet for Stortinget og dets organer, og Presidentskapets svar av 20. mai 1998, der det opplyses at Presidentskapet vil avvente behandlingen av St.meld. nr. 32 (1997-98) før det tar stilling til de spørsmål som er reist i brevet.

Komiteen mener det ikke er behov for generelt å unnta Stortinget fra offentlighetsprinsippet. Komiteen mener at det vil gi et viktig signal fra lovgiver om betydningen av offentlighetsprinsippet dersom Stortinget også blir undergitt regler om offentlighet. Etter komiteens mening vil allmennheten kunne få bedre innsyn i Stortingets arbeid og innspill fra interesseorganisasjoner og andre for å påvirke utfallet av saker som behandles i Stortinget.

Komiteen viser til at henvendelser fra privatpersoner ofte vil komme inn under regler om taushetsplikt, og derfor være unntatt fra offentlighet. De forskjellige partiers standpunkter og vurderinger av en sak som ligger til behandling i komiteen bør også være unntatt offentlighet. Dersom saksutkastene skulle være offentlige, ville dette kunne føre til at partiene ventet med å ta standpunkt til saken slik at saksbehandlingen ville bli mindre effektiv, og det ville bli vanskeligere å justere sine standpunkt etter hvert. Også partigruppenes og enkeltrepresentanters korrespondanse og virksomhet bør være unntatt offentlighet.

Komiteen viser til at regler om offentlighet for Stortinget kan hjemles enten ved en endring av offent-

lighetsloven, ved egen lov, i Stortingets forretningsorden eller i eget regelverk fastsatt av Stortinget.

Komiteen viser til det som er sagt ovenfor om Stortinget, og mener at det heller ikke for Sivilombudsmannen eller Riksrevisjonen er behov for å gjøre et generelt unntak fra offentlighetsprinsippet.

Komiteen har med tilfredshet merket seg at Sivilombudsmannen følger offentlighetsloven så langt det er forenlig med særbestemmelsene om taushetsplikt i ombudsmannsloven og -instruksen.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen ønsker en hjemmel som gir mulighet for utsatt offentlighet for saker som er til behandling, jf. brev fra Riksrevisjonen til Stortinget av 27. mai 1998. Komiteen har merket seg at en del argumenter taler for utsatt offentlighet. Det kan bl.a. anføres at Riksrevisjonen må kunne gjennomføre en ordinær revisjon uten at kontrollen spilles ut som om det var en endelig besluttet og gjennomført kontroll med gitt resultat. Dette vil kunne lede til en offentlig debatt på sviktende premisser.

Komiteen er av den oppfatning at Riksrevisjonen ikke har problemer med å foreta en uavhengig og fri vurdering av sakene ut fra strengt faglige kriterier også med dagens regler. Med dagens regelverk får også enkeltpersoner og media mulighet til å komme fram med opplysninger som Riksrevisjonen ikke ville fått via formelle kanaler. Komiteen viser til at utsatt offentlighet for Riksrevisjonen vil bety en innskrenking i gjeldende praksis. Komiteen viser for øvrig til at en bestemmelse om utsatt offentlighet ville fjerne norsk rett fra dansk og svensk rett. Komiteen mener at spørsmålet bør undergis en vurdering av Stortingets presidentskap, før det tas endelig stilling til saken.

Komiteen ber Stortingets presidentskap foranledige at det utarbeides regler om offentlighet for Stortinget og Stortingets organer.

Komiteen fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber Stortingets presidentskap om å foranledige at det utarbeides regler om offentlighet for Stortinget og Stortingets organer.»

#### **4.2 Offentlighetsloven og offentlig eide selskaper m.v.**

Etter offentlighetsloven §b1 gjelder loven for «forvaltningsorganer». Avgrensningen av begrepet forvaltningsorgan er særlig vanskelig i tilfellene hvor en virksomhet er organisert som et selvstendig rettssubjekt. I utgangspunktet må det vurderes konkret for hvert enkelt selskap om det kan regnes som et forvaltningsorgan. F.eks. går Norges Bank og AS Vinmonopolet inn under lovens generelle virkeområde, mens Statoil faller utenfor.

Det heter videre i offentlighetsloven §b1 at et privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker der det utøver offentlig myndighet ved å treffe enkeltvedtak eller utferdige forskrift.

Etter offentlighetsloven §b11 kan Kongen gi forskrift som innebærer at visse private rettssubjekter skal

likestilles med forvaltningsorganer etter loven. Hittil har denne forskriftshjemmelen ikke vært benyttet. Offentlighetsloven gjelder ikke for statsforetak.

Ellers finnes enkelte spredte lovbestemmelser som unntar bestemte rettssubjekter, bl.a. Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), og statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (NORFUND).

De kommunale bedriftene regnes som en del av den kommunale forvaltning. Dokumenter mellom styret og bedriftens administrasjon og dokumenter utvekslet mellom bedriften og andre enheter i kommunen vil i utgangspunktet være å anse som organinterne, og kunne unntas fra offentlighet fordi kommunen regnes som ett organ. Innstillinger fra bedriftens administrasjon til styret er offentlige, og likeledes eventuelle innstillinger fra bedriftens styre til kommunestyret. Hvorvidt offentlighetsloven kommer til anvendelse på interkommunale selskaper med begrenset ansvar, beror på en konkret helhetsvurdering.

Kommunal- og regionaldepartementet har utarbeidet et lovforslag om to nye organisasjonsmodeller for kommunal og interkommunal virksomhet som har en viss forretningsmessig karakter. Den første organisasjonsmodellen - «kommunalt og fylkeskommunalt foretak» - vil gå inn under offentlighetsloven. Den andre organisasjonsmodellen - «interkommunalt selskap» - er foreslått regulert i en egen lov. Departementet vil avvente behandlingen av offentlighetsmeldingen før det tas stilling til om forholdet til offentlighetsloven skal undergis særskilt regulering.

I det siste er det opprettet enkelte selskaper med begrenset ansvar som ikke er organisert som aksjeselskaper (Postbanken BA, Posten Norge BA og NSB BA). Selskapene, som er regulert i særlover, omfattes ikke av offentlighetsloven, med mindre de unntaksvis skulle treffe enkeltvedtak eller gi forskrift. Offentlighetsloven vil i praksis bare sjelden gjelde for offentlig eide aksjeselskaper.

En utvidelse av offentlighetslovens virkeområde vil føre til at lovens regler også gjøres gjeldende for «annen forvaltningsvirksomhet» enn myndighetsutøving. Når det gjelder selskapenes forretningsdrift, er adgangen til å unnta dokumenter så vidt at den mest håndfaste konsekvens av å gi offentlighetsloven utvidet anvendelse, synes å være at selskapene får plikt til å utarbeide offentlige søkerlister i ansettelsessaker. Anvendelse av offentlighetsloven vil også medføre administrative konsekvenser som kan bli omfattende fordi behandling av klager over avslag på begjæringer om dokumentinnsyn vil medføre et merarbeid.

Det blir stadig mer vanlig at statlige og kommunale oppgaver blir utført av virksomhet som er organisert på siden av den tradisjonelle forvaltningsstrukturen. Regjeringen er bekymret for at slike omorganiseringer i visse tilfeller har fått eller kan få uønskede følger for anvendelsen av offentlighetsloven.

Regjeringen ser det som et grunnleggende prinsipp at valg av organisasjonsform ikke i seg selv skal påvirke

retten til innsyn i offentlig eid virksomhet. For å oppnå dette må lovens virkeområde utformes slik at omorganisering av offentlige oppgaver ikke fører til at virksomheten faller utenfor offentlighetslovens virkeområde uten at sterke hensyn tilsier det. Regjeringen har ikke funnet det tilrådelig å foreslå en ny generell regel for ulike løsninger har vært sendt på høring. Regjeringen vil videre vurdere om visse typer offentlig tjenesteyting som overlates til private skal være underlagt offentlighetslovens regler.

Ulike alternativer til generelle regler om offentlighetslovens anvendelse på offentlige selskaper m.v. kan være: lovfesting av gjeldende rett, generell anvendelse av offentlighetsloven på offentlig eide selskaper, en funksjonsbestemt løsning (dvs. at kun noen sider av virksomheten omfattes av offentlighetsloven), eller at organisasjonsform blir kriterium. Fordeler og ulemper ved de ulike alternativene drøftes i meldingen.

Etter Regjeringens syn bør det være minst samme rett til innsyn når det gjelder statsforetak som når det gjelder aksjeselskaper. Det foreslås at unntaket for statsforetak oppheves. Offentlighetslovens anvendelse vil i så fall bero på en konkret vurdering av det enkelte selskap.

Unntaket for SND er bl.a. begrunnet i et ønske om å beskytte viktige forretningsmessige forhold, og hensynet til tillitsforholdet mellom SND og søker. Offentlighetsloven bør derfor ikke gjelde ubetinget for SNDs virksomhet. Regjeringen foreslår imidlertid en innsynsrett for tilfellene der SND treffer positive avgjørelser om å gi støtte, og vil foreslå SND-loven endret på dette punktet. Samme løsning bør gjelde NORFUND.

Regjeringen ser ikke behov for å endre Postbankens unntak fra offentlighetsloven. Også unntaket for Norsk Tipping AS bør etter Regjeringens syn opprettholdes.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen er enig med Regjeringen i at unntaket fra offentlighet for Postbanken og Norsk Tipping A/S bør opprettholdes.

Komiteen støtter videre Regjeringens forslag om at SNDs og NORFUNDs positive avgjørelser av søknader om støtte skal være offentlige.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at selvstendig organisert virksomhet som drives med offentlig kapital også er en del av det offentlige eie, noe som taler for innsyn i denne virksomheten. Imidlertid vil det i praksis ofte være naturlig med unntak fra reglene om offentlighet, særlig i de tilfeller det er tale om konkurranseutsatt virksomhet.

Flertallet støtter Regjeringens syn om at valg av organisasjonsform ikke i seg selv skal påvirke retten til innsyn i offentlig eid virksomhet. Dette er også viktig i forhold til virksomheter som er eid av kommunene. Flertallet har merket seg at Regjeringen har beskrevet forskjellige utgangspunkt for hvordan en regel om

offentlighet kan utformes, men at Regjeringen ikke vil foreslå en bestemt regel før forslagene har vært på høring. Flertallet støtter dette.

Flertallet er enig i at avgjørelsen av om en virksomhet omfattes av loven må fattes etter en konkret helhetsvurdering. Flertallet støtter at reglene må være så klare og enkle som mulig, men vil peke på at det vil være vanskelige avgrensningsspørsmål. Flertallet mener at viktige momenter i vurderingen av en virksomhet er:

- Størrelsen på det offentliges eierandel
- Om den utøver forvaltningsmyndighet
- Om den driver forretningsmessig virksomhet eller er i en konkurransesituasjon for hele eller overveiende del av sin virksomhet
- Om den har monopolfordeler.

Det bør også vurderes om virksomheter som driver en kombinasjon av ordinær forretningsdrift og myndighetsutøvelse bør pålegges offentlighet for den delen av virksomheten som er myndighetsutøvelse, eller om det er naturlig med et klart organisatorisk/selskapsmessig skille mellom virksomhetene.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Høyre viser til at hensikten med offentlig eide aksjeselskap er at disse skal drive effektiv forretningsvirksomhet, ofte i konkurranse med private aksjeselskap. Disse selskapene må følgelig ha anledning til å drive under samme rammebetingelser, og samme regelverk som private forretningsforetak.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Høyre, mener at offentlige eide AS som driver forretningsvirksomhet som hovedregel skal følge de bestemmelser om offentlighet som følger av aksjeloven. Imidlertid vil det kunne være statlige AS som både driver forretningsvirksomhet og som har en offentlig forvaltningsoppgave ved siden av. Slike forvaltningsoppgaver bør omfattes av offentlighetsloven.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener offentlig eide aksjeselskaper ikke bør komme inn under regelverket i offentlighetsloven.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, viser til at hele komiteen støtter Regjeringens forslag om at SNDs og NORFUNDS positive avgjørelser av søknader om støtte skal være offentlige. Flertallet viser til at SND og NORFUND også utarbeider generelle dokumenter uten tilknytning til enkeltsaker, og at disse dokumentene bør være offentlige. Flertallet vil derfor be Regjeringen vurdere en omvendt formulering, slik at utgangspunktet blir at virksomheten er offentlig, men at søknadene og negative avgjørelser er unntatt offentlighet.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet, viser til at ulike alternativer til generelle offentlighetsregler for offentlige eide selskaper vil bli sendt på høring. Dette flertallet mener det vil være naturlig om spørsmålet om å oppheve unntaket fra offentlighetsloven i statsforetaksloven blir sendt på høring som en del av den generelle problemstillingen. Dette flertallet vil i den forbindelse peke på at de ulike hensyn det redegjøres for i meldingen også er relevante for statsforetakene.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Høyre og Senterpartiet støtter Regjeringens forslag om at unntaket fra offentlighetsreglene for statsforetak oppheves.

### 4.3 Om journaler og journalføring

Hovedregelen er at forvaltningens journaler er offentlige. Nærmere bestemmelser om i hvilken utstrekning innførte journalopplysninger kan sladdes eller utelates i den journalnalkopien som gjøres offentlig, finnes i hovedforskriften til offentlighetsloven. Regler om unntak fra offentlighet gjelder bl.a. for saksområder hvor opplysningene i vid utstrekning dreier seg om personlige forhold som er undergitt taushetsplikt. Graderte dokumenter kan - og i noen grad skal - føres i separate journaler som er unntatt fra offentlighet.

Utfyllende bestemmelser om journalføring i departementene og andre institusjoner i statssektoren finnes i Instruks for arkivarbeidet i statsforvaltningen. Den nye arkivloven §6 bestemmer at «(o)ffentlege organ pliktar å ha arkiv».

Offentlighetsloven pålegger ikke forvaltningen å føre journal. Det er likevel ingen tvil om at sentralforvaltningen har en slik plikt. Når det gjelder kommunene (herunder fylkeskommunene), er situasjonen mer usikker. Det er sikker praksis for at en god del organinterne dokumenter blir tatt inn som ujournalisert materiale. Praksis i ulike statlige forvaltningsorganer er nokså varierende når det gjelder journalføring av interner korrespondanse. Journalføringen skal skje fortløpende.

Utvikling av informasjonsteknologi gjør det mulig å føre elektroniske journaler. Innsynsretten gjelder også journal ført ved hjelp av edb. Det antas at et funksjonsbasert dokumenthåndteringsregister, ikke er ubetinget offentlig. Formålet med dette registeret er primært å være et internt arbeidsredskap for det enkelte forvaltningsorgan, men det er ikke noe i veien for å utvise meroffentlighet. Noe mer tvilsomt er om registrene i e-postsystemer er «journal eller lignende register» i offentlighetslovens forstand. I den forbindelse er det av betydning at e-postregistrene inneholder flere opplysninger enn vanlige journaler, og at e-postregistrene dessuten omfatter uformelle henvendelser.

Etter Regjeringens syn knytter det seg flere svakheter til det eksisterende regelverket om forvaltningens journaler. Regjeringen vil samle bestemmelsene som offentlighetsloven og arkivinstruksen har om journalføring. Regjeringen går også inn for å gjøre hele regelverket om journaler gjeldende for den fylkeskommunale og kommunale sektor.

Regjeringen har vurdert om bestemmelsene om journalføring bør tas inn i offentlighetsloven, men har kommet til at dette er lite formålstjenlig. Kulturdepartementet sender i disse dager et utkast til arkivforskrift på høring. De til dels kryssende hensynene som man møter i arbeidet med den nærmere utformingen av ulike bestemmelser om journaler, er stikkordsmessig funksjonshensyn, bevaringshensyn og offentlighetshensyn.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen støtter Regjeringens forslag om at hele regelverket vedrørende journaler gjøres gjeldende for den kommunale og den fylkeskommunale sektor, og at reglene som offentlighetsloven og arkivinstruksen har om journalføring samles.

Komiteen viser til at det i dag ikke finnes noen lovbestemt plikt om å føre journal for forvaltningen. Sentralforvaltningen har en instruksbestemt plikt til å føre journal, mens situasjonen er usikker når det gjelder kommuner/fylkeskommuner. Komiteen mener det i offentlighetsloven bør lovfestes en plikt til å føre fortløpende journal for hele den offentlige sektor. Komiteen mener det vil være uheldig dersom et offentlig organ kan unndra seg offentlighetens søkelys ved å vise til at det ikke har plikt til å føre journal. Uten journal vil det være svært vanskelig å få innsyn i organets virksomhet.

Komiteen viser til at offentlighetsloven selv ikke sier noe om hvilke dokumenter som skal journalføres, men at forholdet reguleres av arkivinstruksen og de ulovfestede reglene som følger av god forvaltningsskikk. Komiteen understreker at man ikke kan unnlate innføring i den offentlige journalen bare med den begrunnelse at dokumentet inneholder opplysninger som er taushetsbelagt eller kan unntas fra offentlighet. Komiteen viser videre til at journalføring skal skje på en måte som gjør det mulig å identifisere dokumentet, så langt dette kan skje uten å røpe opplysninger som er undergitt taushetsplikt eller som allmennheten for øvrig ikke kan kreve. Ved journalføring av dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger, vil man ha en plikt til å foreta skjerming eller nøytralisering i den grad dette er nødvendig for å hindre at opplysningen blir gjort kjent for utenforstående. Komiteen vil understreke at muligheten til å identifisere et dokument er av stor betydning for at offentlighetsprinsippet skal kunne praktiseres best mulig.

Komiteen mener videre at reglene om journalføring må tilpasses den teknologiske utvikling, bl.a.

i forhold til e-post. Komiteen viser til at nye teknologiske kommunikasjoner som bl.a. e-post har en form som gjør det nødvendig med nye avgrensinger. Dette må skje på en måte som ikke gir u hensiktsmessige begrensinger i bruken av e-post.

Komiteen viser også til det som er sagt under pkt. 2 om personvern hensyn. Vektlegging av slike hensyn er særlig viktig for journalopplysninger som kan gjøres tilgjengelige i elektronisk form, og komiteen vil understreke viktigheten av at Datatilsynet trekkes aktivt med i det videre arbeidet med utarbeidelse av regler om journalføring.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, er enig med Regjeringen i at de konkrete bestemmelsene vedrørende journalføring ikke bør tas inn i offentlighetsloven, da det er viktig at offentlighetsloven er så oversiktlig og klar som mulig.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener at de konkrete bestemmelsene om journalføring så langt som mulig bør inntas i loven. Begrunnelsen for dette er at man mener at det er uheldig at Regjeringen skal utarbeide regler for journalføring som i stor grad vil gjelde departementene selv. Disse medlemmer er av den oppfatning at disse reglene er av så stor betydning for praktiseringen av offentlighet, at de konkrete reglene for journalføring må forelegges Stortinget i egnet form.

## **4.4 Interne dokumenter**

### *4.4.1 Innledning*

Offentlighetsloven §5 gir adgang til å unnta såkalte interne dokumenter fra offentlighet. Disse dokumentene faller i to kategorier: (1) dokumenter som organet selv utarbeider til eget bruk (§5 første ledd), og (2) visse dokumenter som er innhentet fra andre (§5 annet ledd). Med betegnelsen «organinterne dokumenter» siktes det bare til den først nevnte kategorien.

Regjeringen mener at offentlighetsloven §5 annet ledd i for stor grad gjør det mulig å unnta interne dokumenter fra offentlighet, og vil derfor gå inn for at §5 annet ledd endres i retning av mer åpenhet.

### *4.4.2 Gjeldende rett*

Innsyn i organinterne dokumenter på et tidlig stadium vil kunne legge til rette for offentlig debatt og sørge for verdifull saksopplysning. Etter gjeldende rett er det likevel lagt til grunn at slike hensyn etter omstendighetene må vike for mer tungtveiende hensyn som taler mot offentlighet. En regel om ubetinget offentlighet for organinterne dokumenter vil i mange tilfeller forsinke arbeidet i forvaltningsorganene, og kunne virke hemmende under saksforberedelsen. Dokumenter som verken har vært sendt ut fra forvalt-



ningsorganet eller er kommet inn til forvaltningsorganet, er eventuelt offentlige fra det tidspunkt saken er ferdigbehandlet.

Det generelle utgangspunktet er at en organisasjon som utad fremstår som en selvstendig enhet, må regnes som ett forvaltningsorgan. Kommunen regnes normalt som ett organ. Det samme gjelder fylkeskommunen.

Unntaksadgangen i gjeldende §b5 annet ledd omfatter dokumenter som er utarbeidet av et underordnet organ (bokstav a), av særlig rådgiver eller sakkyndig (bokstav b) eller av et departement til bruk i et annet departement (bokstav c); bestemt for den inter                     ne saksforberedelse i organet. Bakgrunnen for denne unntaksadgangen er et ønske om å sikre organet en krets av «inter                     ne rådgivere». Man kan likevel ikke unnta høringsuttalelser som er avgitt i en ordinær høringsrunde selv om disse kommer fra et underordnet organ. Det er opp til det enkelte fagdepartement å ta stilling til om de berørte departementene skal uttale seg i den ordinære høringsrunden eller på et tidligere eller senere stadium.

Selv om det er hjemmel for å unnta et dokument etter §b5, skal det vurderes om dokumentet likevel kan gjøres kjent for den som spør etter det.

I utredningsinstruksen fastslås det at utkast til meldinger og proposisjoner til Stortinget skal legges frem for Finansdepartementet og andre berørte departementer før de legges frem for Regjeringen. På bakgrunn av Stortingets behandling av Dokument nr. 8:37 (1994-95), er utredningsinstruksen endret slik at utkast som forelegges underliggende virksomheter og svarbrev fra disse vanligvis gjøres offentlige.

#### *4.4.3 Nærmere om ulike forslag om endringer i offentlighetsloven §b5 første og annet ledd*

Norsk Presseforbund har foreslått å innføre innsynsrett for faktiske opplysninger i inter                     ne dokumenter. Spørsmålet om det burde innføres en slik rett ble vurdert men forkastet i forbindelse med revisjonen av offentlighetsloven i 1982.

Presseforbundet har også foreslått endringer i §b5 annet ledd bokstav a og c, jf. Ot.prp. nr. 100 (1991-92). I Dokument nr. 8:26 (1995-96) ble det fremmet forslag om at offentlighetsloven §b5 annet ledd bokstav a og c oppheves. Forslaget ble vedtatt oversendt Regjeringen til utredning og uttalelse.

#### *4.4.4 Regjeringens vurderinger og konklusjoner*

Regjeringen går inn for å stramme inn unntaksadgangen i §b5 annet ledd slik at offentlighetsprinsippet styrkes. Regjeringens inntrykk er at det ikke alltid praktiseres meroffentlighet i så stor utstrekning at det kompenseres for de omfattende unntaksmulighetene offentlighetsloven gir for slike inter                     ne dokumenter.

I meldingen skisseres en del mulige endringer av §b5 annet ledd. Regjeringen finner det ikke forsvarlig å fremlegge et konkret forslag til lovendring uten at konsekvensene er nærmere utredet og ulike forslag er

sendt på høring, men er innstilt på å foreslå at §b5 annet ledd (i det minste bokstav a og b) oppheves, og at behov for unntak som i dag omfattes av denne bestemmelsen, varetas på annen måte i loven.

Unntaksadgangen i §b5 annet ledd kan bare benyttes for dokumenter som er et ledd i den inter                     ne saksforberedelse. Regjeringen går inn for å presisere dette vilkåret nærmere.

Dersom det foreslås en rett til innsyn i faktiske opplysninger i inter                     ne dokumenter, må det legges vekt på å utforme regelen slik at grensdragningen skaper minst mulig problemer i praksis, og slik at ressursbruken blir forsvarlig. Det bør også klargjøres om en slik innsynsrett skal gjelde for foreløpige antakelser og for rettslige utredninger. Innsynsretten kan eventuelt begrenses til faktiske opplysninger som er av vesentlig betydning for saken.

Enkelte av lovens unntaksbestemmelser krever at innsyn i et dokument må medføre uheldige konsekvenser for at det skal kunne unntas fra offentlighet. En mulig måte å innsnevre unntakene i §b5 bokstav a og b på, er å legge et skadevilkår til grunn også her. Den vesentlige innvendingen mot en slik løsning er at det kan være vanskelig å finne et tilstrekkelig presist uttrykk for en slik regel. Et annet alternativ er å knytte unntaksadgangen til dokumentets innhold. Dette vil dekke unntaksbehovet på en mer presis måte, men vil ikke alltid være dekkende, fordi enkelte legitime unntaksbehov ikke lar seg formulere presist nok.

En mulig måte å skille ut de dokumentene som bør undergis større offentlig innsyn, er å vurdere i hvilke sakstyper det er særlig viktig med offentlig innsyn, til forskjell fra de sakstyper hvor sterke hensyn taler mot for vid innsyns adgang. Svakheten med denne type funksjonsbaserte løsninger, er bl.a. at den kan skape avgrensingsproblemer. Det samme gjelder dersom man innsnevrer unntaksadgangen slik at den bare gjelder for bestemte grupper eller typer av henholdsvis underordnede organer og særlige rådgivere/sakkyndige.

Unntaket i § 5 annet ledd bokstav c gjenspeiler bl.a. det særlige unntaksbehovet som departementene har for fortrolige overlegninger i saker med politisk karakter. Regjeringen finner det ikke tilrådelig å gå inn for en oppheving av denne unntaksadgangen uten at unntaksbehovet fanges opp på annen måte. Samtidig ser Regjeringen det som lite tilfredsstillende at unntaksadgangen etter bokstav c i dag rekker lenger enn begrunnelsen for unntaket. Unntaksadgangen bør etter Regjeringens syn i hvert fall omfatte saker som vil kunne ut i statsrådsbehandling eller behandling i regjeringskonferanse, eller hvor den enkelte statsråden treffer avgjørelse etter politiske overlegninger med ett eller flere av de øvrige regjeringsmedlemmene. I saker som inngår i den alminnelige saksbehandlingen i et fagdepartement, er det ikke samme behov for unntak fra innsynsretten. Det kan imidlertid vise seg vanskelig å finne presise uttrykk som kan skille mellom saker av

politisk karakter og saker som er et ledd i den alminnelige saksbehandlingen.

Utvidet innsynsrett i korrespondansen mellom departementene kan eventuelt søkes oppnådd ved å innskjerpe reglene om meroffentlighet.

Etter utredningsinstruksen er det opp til det enkelte fagdepartement å avgjøre om høringsaker skal sendes til departementene som et ledd i den alminnelige høringsrunden, eller om de øvrige departementenes syn skal innhentes på annen måte. Departementets høringsuttalelser med faglige synspunkter og faktiske opplysninger bør avgis som ledd i den alminnelige høringsrunden, mens fortrolige politiske vurderinger kan gis til kjenne på annen måte. Regjeringen vil vurdere å endre utredningsinstruksen slik at intensjonene bak bestemmelsen om høringsoffentlighet kommer klarere frem.

Dersom en endring av unntaksreglene i §b5 annet ledd isolert sett skulle gå for langt i retning av mer åpenhet, kan dette kompenseres ved å utvide adgangen til å utsette tidspunktet for når dokumentet blir offentlig.

Unntaket i §b5 første ledd gjelder inter ne dokumenter som et forvaltningsorgan selv utarbeider for sin egen saksforberedelse, og som ikke avsendes til andre. Regjeringen mener at reglene om unntak for organinter ne dokumenter gjennomgående er godt begrunnet. I enkelte tilfeller er det riktignok en svært vid avgrensning av hva som regnes som ett og samme organ. Dette bør imidlertid heller løses ved å se nærmere på definisjonen av hva som er ett organ.

Regjeringen bemerker at inntil en endring er vedtatt, vil det være god grunn til å utvise mer meroffentlighet i dokumenter som omfattes av §b5 annet ledd, f.eks. ved å gi innsyn i faktiske opplysninger.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen viser til at begrepet «inter ne dokumenter» brukes både om dokumenter som (1) et offentlig organ selv utarbeider (organinter ne dokumenter), jf. §b5 første ledd, og (2) visse dokumenter som er innhentet fra andre, jf. §b5 annet ledd.

Komiteen er enig med Regjeringen i at det bør foretas en gjennomgang av unntaksreglene i §b5 annet ledd med sikte på økt offentlig innsyn, og har merket seg at Regjeringen ikke ønsker å fremlegge konkrete forslag til endringer før spørsmålet har vært sendt på høring. Komiteen vil i den forbindelse peke på at gode grunner taler for å oppheve gjeldende unntak fra offentlighet knyttet til dokumenter fra underordnede organer som er initiert av det underordnede organet selv.

Komiteen viser til at det i meldingen redegjøres for flere mulige måter å foreta innstramminger i unntaksreglene på, og at det knytter seg fordeler og ulemper til alle de aktuelle alter nativer. På denne bakgrunn mener komiteen at det er nødvendig med en nærmere gjennomgang av de foreliggende alter nativer og innhenting av høringsuttalelser fra berørte

parter før det tas endelig stilling til hvilke endringer man eventuelt vil foreta.

Komiteen støtter Regjeringen i at saker som vil kunne ut i statsrådsbehandling eller behandling i regjeringskonferanse, eller hvor den enkelte statsråd treffer avgjørelse etter politiske overlegninger med ett eller flere av de øvrige regjeringsmedlemmer, kan unntas fra offentlighet. Komiteen ser det som en selvfølge at Regjeringen bør kunne ha mulighet til å foreta fortrolige politiske vurderinger uten at offentligheten får kjennskap til det. Noe annet ville umuliggjøre en regjerings arbeidssituasjon.

Komiteen mener at foreløpige antakelser og rettslige vurderinger fortsatt bør unntas fra innsyn. Komiteen ser det som nødvendig at forvaltningen gis mulighet til å foreta fortløpende vurderinger av en sak som er til behandling uten at det gis offentlig innsyn i dette arbeidet.

Komiteen er av den oppfatning at det i større grad kan gis innsyn i saker/korrespondanse mellom departementene. At det er uenighet mellom departementer om hvordan en sak bør behandles, bør ikke i seg selv medføre unntak fra offentlighet.

Komiteen ser det som viktig at det vurderes å innføre en rett til innsyn i faktiske opplysninger i inter ne dokumenter som nå omfattes av §b5 annet ledd, og ber Regjeringen legge dette til grunn i det videre arbeid med offentlighetsloven. Disse spørsmål bør få en grundig utredning. Man bør gå igjennom hvordan en rett til innsyn kan gjennomføres i praksis, og trekke opp grensene for hva som skal anses som faktiske opplysninger. Dette må skje på en måte som ikke svekker personver net.

En regel om innsyn i faktiske opplysninger må utformes slik at grensedragningen mellom faktiske opplysninger og vurderinger skaper minst mulig problemer i praksis. Komiteen understreker at et klart skille mellom fakta og vurderinger er viktig fordi det klargjør saken; den som leser saksfremstillingen slipper å bruke tid på å finne ut hva som er fakta og hva som er vurderinger. Dermed blir også kvaliteten på saksbehandlingen bedre, og det blir lettere for etterfølgende organer å gjøre seg opp en mening om saken på selvstendig grunnlag.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, har merket seg at Regjeringen vurderer å oppheve hele eller deler av §b5 annet ledd, og ber Regjeringen arbeide videre med denne løsningen. Flertallet mener det fortsatt kan være behov for enkelte av de unntak som i dag hjemles i §b5 annet ledd, og støtter Regjeringen i at disse kan ivaretas på annen måte i loven. Flertallet viser til at en endring av §b5 annet ledd vil føre til en større grad av offentlighet. En bestemmelse om rett til innsyn i faktiske opplysninger vil således bare få betydning for de områder som fortsatt skal være unntatt offentlighet.

Flertallet støtter Regjeringen i at dersom §b5 annet ledd blir endret i retning av større åpenhet, bør

slike endringer også gjennomføres i forvaltningsloven §18.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet ber Regjeringen vurdere om en rett til innsyn i faktiske opplysninger kan gjøres mer omfattende.

#### 4.5 Dokumentoffentlighet i kommunene

Den tradisjonelle oppfatning har vært at den enkelte kommune må regnes som ett forvaltningsorgan i forhold til offentlighetsloven. Dette innebærer at korrespondanse mellom de enkelte organer (enheter) innen kommunen som hovedregel kan unntas fra offentlighet forutsatt at korrespondansen er et ledd i den interne saksforberedelsen. De kommunale særlovorganer er på den annen side blitt oppfattet som egne forvaltningsorganer i forhold til offentlighetsloven. De fleste lovbestemmelser som påla kommunene å opprette slike organer ble imidlertid opphevet som en del av kommunelovreformen.

I Dokument nr. 8:33 (1993-94) ble det fremmet forslag overfor Stortinget om å be Regjeringen foreslå lovendringer for å sikre større innsyn i kommunens dokumenter. Stortinget vedtok å oversende forslaget til Regjeringen for utredning og uttalelse.

Kommunestyret, fylkestinget eller den særskilte klagenemnda i kommunen må i forhold til offentlighetsloven regnes som et annet organ enn avgjørelsesorganet, når det behandler og treffer avgjørelse i en klagesak. Utover dette blir det mer usikkert om det kan gjøres unntak fra utgangspunktet om at kommunen er ett organ etter offentlighetsloven.

Offentlighetsloven §5 tredje ledd inneholder imidlertid særregler som gjennom «unntak fra unntaket» skal sikre offentlighet for nærmere angitte dokumenter, nemlig innstillinger til folkevalgte organer (enheter) i kommunen, der disse skal ta endelig avgjørelse i saken. Kommuneloven hadde inntil nylig regler om utsatt offentlighet for administrasjonenes forslag til økonomiplan og årsbudsjett. Disse reglene ble imidlertid opphevet ved en lovendring i 1997.

Dersom tidligere særlovorganer er omdannet til utvalg etter kommuneloven, vil det bety at innstillinger, eller dokumenter for den interne saksforberedelse som går mellom de nye utvalgene eller mellom et utvalg og et annet folkevalgt organ i kommunen (unntatt formannskapet og kommunestyret), nå (i motsetning til tidligere) kan unntas fra offentlighet etter §5.

Etter Regjeringens syn bør retten til innsyn i kommunens dokumenter være minst like vid som innsynsretten i de statlige forvaltningsorganers dokumenter. Regjeringen tar derfor sikte på å fremme forslag til lovendringer som vil skape større åpenhet i kommunene. En endring i retning av større åpenhet i kommunene kan skje enten ved en endring av §5 tredje ledd slik at flere interne dokumenter er offentlige, ved en endring og klargjøring av hvilke kommunale enheter

som kan anses som et eget organ eller ved en kombinasjon av disse løsningene.

I meldingen redegjøres det nærmere for disse alternativene. Det vises bl.a. til at etter gjeldende rett er innstillinger fra folkevalgte organer bare offentlige dersom de er avgitt til kommunestyret, fylkestinget, formannskapet eller fylkesutvalget. Offentlighetsloven §5 tredje ledd bør derfor for det første utvides til å omfatte alle innstillinger fra folkevalgte organer også om innstillingen avgis til et annet folkevalgt organ enn de nevnte. Innstillinger til folkevalgte organer er i dag bare offentlige dersom organet skal treffe endelig avgjørelse i saken. Regjeringen mener innstillinger bør være offentlige uten hensyn til om mottakerorganet skal avgjøre saken eller bare innstille videre.

Regjeringen vil også vurdere ulike alternativer for å myke opp utgangspunktet om at kommunen skal regnes som ett organ. I meldingen skisseres ulike prinsipper som en eventuell lovbestemmelse kan tenkes å bygge på:

- Alle kommunale enheter anses som selvstendige organer
- Enheter med avgjørelsesmyndighet regnes som ett organ
- Skillet trekkes opp ut fra en skjønnsmessig vurdering
- Et skille mellom administrasjon og folkevalgte organer
- En kombinert løsning ved at man uttrykkelig nevner enkelte organer som alltid skal regnes som selvstendige i relasjon til offentlighetsloven, men at man for øvrig lar spørsmålet bero på en skjønnsmessig vurdering.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen er enig med Regjeringen i at retten til innsyn i kommunenes dokumenter må være like vid som innsynsretten i de statlige forvaltningsorganers dokumenter, og er tilfreds med at Regjeringen tar sikte på å fremme forslag til lovendringer som vil skape større åpenhet i kommunene.

Komiteen støtter en utvidelse av § 5 tredje ledd til å omfatte alle innstillinger uten hensyn til om mottakerorganet skal avgjøre saken eller bare innstille videre. Komiteen er også enig i at innstillinger fra folkevalgte organer til andre folkevalgte organer bør omfattes av innsynsretten.

Komiteen viser til at selv om innstillinger til folkevalgte organer er offentlige, er det etter gjeldende rett uklart om det samme gjelder vedlegg til innstillinger. I vedleggene vil man kunne finne nyttige opplysninger og bakgrunnsstoff for innstillingen. Komiteen ber derfor Regjeringen vurdere om det bør gis en regel om at vedlegg til innstillinger skal være offentlige.

Komiteen har merket seg at Regjeringen vil vurdere å myke opp utgangspunktet om at kommunen skal anses som ett organ, og viser til at det allerede i dag er

et skille mellom administrasjonen i kommunene og folkevalgte organer når det gjelder offentlighetsspørsmålet. Komiteen mener dette kriteriet er et hensiktsmessig utgangspunkt for den videre vurdering av eventuelle lovendringer, og viser til at det er særlig viktig å få den offentlige debatten i forkant av den politiske behandlingen av en sak i kommunen. Samtidig er det viktig at administrasjonens vurderinger og redegjørelse for de faktiske forhold som ligger til grunn for den politiske behandlingen gir et så bredt og helhetlig bilde av saken som mulig, slik at debatten kan foregå på basis av et mest mulig fullstendig beslutningsgrunnlag. Det kan derfor være lite gunstig med offentliggjøring før administrasjonen som helhet har ferdigstilt sitt arbeid.

Komiteen kan for øvrig også se gode grunner for at uttalelser fra etater med selvstendig avgjørelsesmyndighet - enten de er administrative eller folkevalgte - skal være offentlige, f.eks. for å få tydelig fram de ulike hensyn som foreligger i en sak. Komiteen antar derfor at dette også kunne være en interessant modell, men ser at en slik løsning reiser en del problemstillinger, spesielt i forhold til kommuner som har innført et parlamentarisk system og ber departementet være særlig oppmerksom på denne problemstillingen i det videre lovarbeidet. Komiteen viser for øvrig til at de tidligere reglene om utsatt offentlighet for administrasjonens forslag til budsjett nylig ble opphevet, og mener dette er en klar forbedring av regelverket.

Komiteen mener det bør legges stor vekt på å få en løsning på spørsmålet om hva som skal regnes som ett organ innen kommunen som er klar og noenlunde enkel å praktisere, og er enig i at man bør finne en løsning som er felles for alle kommuner. Komiteen imøteser Regjeringens videre oppfølging av disse spørsmålene og mener det er behov for en grundig gjennomgang av de ulike modeller som skisseres i meldingen og en bred høringsbehandling før det tas stilling til hvilket alternativ som bør velges.

#### 4.6 Post til og fra politisk ledelse i forvaltningen

Offentlighetsloven inneholder ikke bestemmelser som er utformet spesielt med sikte på partipolitisk kommunikasjon. Men det er på det rene at skriftlig kommunikasjon i utøvelsen av den partipolitiske rollen kan skje uten at det gjelder noe offentlighetsprinsipp.

Det forholdet at post til og fra den politiske ledelsen i et departement dels består av forvaltningens saksdokumenter og dels er dokumenter av privat eller partipolitisk karakter som ikke omfattes av offentlighetsloven, kan nødvendiggjøre særskilte journalnålføringsrutiner. Det er lagt til grunn at det ikke er i strid med offentlighetsloven eller bestemmelser og prinsipper om journalnålføring å føre slike «blandede» journaler. Samtidig ble det lagt til grunn at også slike journaler er offentlige. Administrasjonsdepartementet har frarådet bruk av «blandede journaler».

I utgangspunktet er det klart at partiinterne korrespondanse mellom et politisk parti og partiets

politikere innen regjeringsapparatet og departementene ikke omfattes av offentlighetsloven og heller ikke trenger å journalnålføres. Når det gjelder dokumenter eller henvendelser som den politiske ledelse mottar fra partiorganisasjonen, anses dokumentet som partiinternt i forhold til offentlighetsloven dersom dokumentet ikke inneholder nye opplysninger som er av betydning for avgjørelsen av en forvaltnings-sak.

Blant tvilstilfellene er situasjoner hvor en politisk medarbeider i et departement mottar en henvendelse fra partiorganisasjonen med anmodning om opplysninger om en forvaltningssak. Dersom henvendelsen overlates til embetsverket for besvarelse, vil det innkomne dokumentet bli underlagt offentlighetsloven og må journalnålføres. Men dersom embetsverkets oppfølging bare består i å meddele enkelte faktiske opplysninger i et notat til den politiske ledelsen, er det neppe grunnlag for å stille opp en plikt til journalnålføring.

Notater eller dokumenter som utveksles mellom politisk ledelse i departementene kan gjennomgående unntas fra offentlighet med hjemmel i forvaltningsloven § 5 første eller annet ledd. Det samme gjelder regjeringsnotater og utkastene til regjeringsnotater som sendes til de mest berørte departementer for eventuelle merknader.

Det finner sted en god del direkte og mer uformell skriftlig kommunikasjon mellom den politiske ledelse i departementene og stortingsrepresentantene. Brev som sendes til f.eks. Stortingets presidentskap eller en fagkomité, betraktes som saksdokumenter som journalnålføres i departementene. En statsråd kan derimot sende et notat til egen partigruppe uten at notatet omfattes av offentlighetsloven eller trenger journalnålføres.

Dersom en fagavdeling i et departement har utarbeidet et notat til den politiske ledelsen, anses notatet som internt saksbehandling. En helt begrenset spredning av et ellers internt dokument medfører ikke uten videre at dokumentet taper sin interne karakter.

Formelle brev og henvendelser som kommer fra Stortinget eller Stortingets organer, betraktes etter fast praksis som departementenes saksdokumenter og journalnålføres. Skriftlige henvendelser fra enkeltstående stortingsrepresentanter i anledning av en forvaltnings-sak betraktes på samme måte.

Under skiftende regjeringer har det vært praksis at utkast til innstillinger fra fagkomiteene forelegges ledelsen i det berørte departementet, som igjen ofte forelegger utkastet for embetsverket for eventuelle merknader. Konstitusjonelle hensyn taler for at innsynsretten etter offentlighetsloven ikke omfatter slike utkast til komitéinnstillinger eller de merknadene som gis til dem.

Regjeringen mener at det er en hensiktsmessig praksis som har utviklet seg når det gjelder journalnålføring og offentlighet for post til og fra politisk ledelse

i forvaltningen. Etter Regjeringens mening er det verken nødvendig eller formålstjenlig med noen ytterligere lovregulering av disse spørsmålene.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen støtter Regjeringens syn om at det har utviklet seg en hensiktsmessig praksis når det gjelder journalføring og offentlighet for post til og fra politisk ledelse i forvaltningen, og finner det ikke nødvendig med noen ytterligere lovregulering av disse spørsmålene.

#### **4.7 Kommunikasjon med fremmede stater og internasjonale organisasjoner**

Offentlighetsloven §6 første ledd nr. 1 gir rett til å unnta fra innsyn bl.a. dokumenter som inneholder opplysninger som om de ble kjent, ville kunne skade forholdet til fremmede makter eller internasjonale organisasjoner. Det avgjørende for om innsyn kan gis eller ikke, vil være hvilken reell skadevirkning en offentliggjøring vil kunne få. Vilkåret «ville kunne skade» vil som regel også være oppfylt dersom dokumentet er mottatt fra en annen stat eller internasjonal organisasjon som ikke ønsker det offentliggjort. Bestemmelsen gir likevel ikke adgang til å unnta automatisk fra innsyn alle dokumenter som avsenderen har påført en eller annen form for «gradering».

Å gi innsyn i forhandlingsposisjoner før forhandlingene er avsluttet, vil kunne skade våre utenrikspolitiske interesser. I noen tilfeller kan offentlighet etter at forhandlingene er avsluttet ha politiske skadevirkninger for en regjering i forhold til opinionen innenlands, men dette kan ikke i seg selv gi grunnlag for unntak etter §6 første ledd nr. 1.

I meldingen gis en kort oversikt over tilsvarende regler i offentlighetslovgivningen i Sverige, Danmark, Finland og USA.

Når det gjelder regelutviklingen i EU er både Kommisjonens og Rådets (formannskapet) arbeidsprogrammer offentlige. Forslag til nytt regelverk, EF-institusjonenes formelle standpunkter under beslutningsprosessen, samt dommer fra EF-domstolen gjøres også tilgjengelige for offentligheten. I Amsterdamtraktaten fra 1997, som ennå ikke er trådt i kraft, legges det til grunn et prinsipp om at alle EU-borgere skal ha rett til innsyn i Rådets, Kommisjonens og Europaparlamentets dokumenter, og at disse institusjonene skal fastsette nærmere regler for innsynsretten. Det er usikkert hvilken betydning denne utviklingen vil kunne få for norske borgere.

Retningslinjene om offentlig innsyn i EFTA fastslår at visse dokumenter alltid er offentlige, mens andre skal kunne offentliggjøres med mindre bestemte oppregnede hensyn nødvendiggjør unntak fra offentlighet.

I saker for EFTA-domstolen der Norge er part, og i saker for både EFTA- og EF-domstolen der Norge avgir skriftlig innlegg, er de norske innleggene offentlig tilgjengelige hos norske myndigheter.

Myndighetene - først og fremst departementene - er blitt kritisert for å unnta dokumenter som angår forholdet til andre land og internasjonale organisasjoner. Norsk Presseforbund har foreslått at unntaksadgangen i §6 første ledd nr. 1 burde snevres inn og omfatte dokumenter som inneholder opplysninger, som om de ble kjent, vil skade rikets sikkerhet, landets forsvar eller pågående forhandlinger med fremmede makter. Spørsmålet ble vurdert i forbindelse med revisjonen av offentlighetsloven i 1992, men Utenriksdepartementet ga den gang uttrykk for store betenkeligheter ved dette forslaget, og forslaget ble ikke fulgt opp.

I Dokument nr. 8:26 (1995-96) ble det fremmet forslag om endringer i §6 første ledd nr. 1 som svarte til de endringer Norsk Presseforbund hadde foreslått. Stortinget vedtok at forslaget skulle oversendes regjeringen til utredning og uttalelse.

Den stadig økende internasjonaliseringen fører til at saksområder som tidligere ble ansett som rent innenrikspolitiske, nå har fått en internasjonal karakter. Dette gjør behovet for innsyn på dette området større enn tidligere.

Innenfor vanlig diplomatisk virksomhet vil fortrolighet imidlertid ofte være en forutsetning for å kunne innhente viktige opplysninger og vurderinger. Lovgivningen bør derfor gi adgang til unntak for opplysninger, som om de ble kjent, har et reelt skadepotensial for vårt forhold til fremmede makter og internasjonale organisasjoner.

Som det fremgår foran er prosessen rundt regelverksutviklingen i EU på de fleste stadier åpen. Det økende fokus på åpenhet i EU har i løpet av de senere årene ført til at både Kommisjonen og Rådet har vedtatt regler om allmennhetens rett til innsyn. Også EØS-prosessen i Norge har gjennomgått en utvikling i retning av større åpenhet.

Regjeringen er innstilt på å foreslå lovendringer som gir større rett til innsyn i dokumenter knyttet til virksomheten i internasjonale organisasjoner, særlig i saker som har betydning for norsk regelverksutvikling. I meldingen skisseres en del mulige endringer av §6 første ledd nr. 1 i retning av større åpenhet. Regjeringen vil ikke på det nåværende tidspunkt binde seg til noen bestemt løsning. De alter native som omtales er: utskilling av reglene om «utenrikstaushet» i en egen paragraf, presisering av «kjent»-kriteriet, skjerping av sannsynlighetskravet eller skadekravet i bestemmelsen, begrensning av unntaksadgangen til å gjelde opplysninger og ikke dokumenter, særlige regler for dokumenter som gjelder internasjonal regelutvikling og oppregning av dokumenttyper eller typer av opplysninger som det i utgangspunktet alltid skal gis innsyn i.

Regjeringen vil arbeide for at man i multilaterale konvensjonsforhandlinger eller bilaterale avtaleforhandlinger ikke får bestemmelser som kan medføre at offentlighetsprinsippet innskrenkes.

### *Komiteens merknader*

Komiteen viser til at offentlighetslovens regler også omfatter forholdet til fremmede makter og internasjonale organisasjoner, og at den økende internasjonaliseringen gjør behovet for innsyn på dette området større enn tidligere.

Komiteen er tilfreds med at Regjeringen er innstilt på å foreslå lovendringer som gir større rett til innsyn i dokumenter som er knyttet til virksomheten i internasjonale organisasjoner, og da særlig saker som har direkte betydning for norsk regelverksutvikling. Komiteen mener det er viktig at Regjeringen i internasjonale forhandlinger (multilaterale konvensjonsforhandlinger og bilaterale avtaleforhandlinger) vil arbeide for at det ikke gis bestemmelser som kan medføre at offentlighetsprinsippet innskrenkes.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Høyre, viser til drøftelsen i meldingen av de ulike hensyn som gjør seg gjeldende ved vurderingen av offentliggjøring av dokumenter som gjelder internasjonale forhold. Det fremgår av denne drøftelsen at en stor del av det internasjonale arbeidet er preget av ulike former for forhandlinger og at hensynet til samspillet med andre land i mange sammenhenger stiller særlige krav til fortrolighet. Flertallet er tilfreds med at regjeringen Bondevik fremhever denne kjensgjerning i sin analyse. Flertallet vil peke på at Norge i økende grad søker å delta aktivt i ulike internasjonale fora, og vil understreke at den innflytelse som følger med en slik holdning er et aktivum det er viktig å ta vare på. Samtidig stiller dette krav til en oppfølging på nasjonalt nivå som inngir tillit og respekt i andre land.

Flertallet er enig i at de begrensninger dette legger i forhold til offentliggjøring av dokumenter og opplysninger fra pågående internasjonalt arbeid ikke skal være til hinder for at man samtidig arbeider for å endre reglene i offentlighetsloven §6, slik at unntaket ikke blir mer omfattende enn det er reelt behov for. Flertallet viser for øvrig til at det f.eks. i flere internasjonale og overnasjonale organer legges stadig større vekt på offentlighet.

Flertallet viser til at Regjeringen drøfter ulike alternativer til endring av § 6 første ledd nr. 1. Flertallet er av den oppfatning at flere av de beskrevne alternativene kan legges til grunn ved en endring av paragrafen, og viser til at de muligheter som nevnes i meldingen er: utskilling av reglene om «utenrikstaushet» i en egen paragraf, presisering av «kjent»-kriteriet, skjerping av sannsynlighetskravet eller skadekravet i bestemmelsen, begrensning av unntaksadgangen til å gjelde opplysninger og ikke dokumenter, særlige regler for dokumenter som gjelder internasjonale regelutvikling og oppregning av dokumenttyper eller typer av opplysninger som det i utgangspunktet alltid skal gis innsyn i.

Flertallet mener at alle forslagene bør utredes og sendes på høring før eventuelle lovendringer foretas.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Senterpartiet viser til at Regjeringen mener det vil være lovteknisk enklere å utvikle særlige regler for visse utenrikspolitiske forhold dersom §6 første ledd nr. 1 blir skilt ut i egen paragraf, eventuelt at den blir delt opp i to nye paragrafer (hhv. om rikets sikkerhet/landets forsvar og om forholdet til fremmede stater eller internasjonale organisasjoner). Disse medlemmer støtter dette syn, og mener en slik endring vil gjøre lovteksten lettere tilgjengelig for brukere. Disse medlemmer vil understreke betydningen av at lovtekster utformes på en måte som gjør at innholdet blir forståelig og lett tilgjengelig for brukerne, og er tilfreds med at Regjeringen er opptatt av det samme.

Disse medlemmer viser videre til at det vil være ønskelig med en presisering av «kjent-kriteriet». Disse medlemmer understreker at forvaltningen har en viss plikt til å undersøke om andre stater har gitt innsyn i dokumentet når de mottar en innsynsbegjæring. Hvor langt plikten strekker seg, er uklart, og disse medlemmer mener at det ikke kan forlanges at forvaltningen f.eks. ved spørsmål om innsyn i EØS-dokumenter undersøker hvordan hvert enkelt medlemsland har behandlet saken. Det kan imidlertid være naturlig at forvaltningen tar kontakt med f.eks. de andre nordiske landene for å høre hvordan opplysningene er behandlet der.

Disse medlemmer mener det vil være ønskelig med en nærmere presisering av begrepet «skade» i lovteksten. Disse medlemmer er enig med Regjeringen i at skadebegrepet ikke må strammes så mye inn at norske myndigheter ikke kan utnytte de muligheter som ligger i uformelle kontakter og fortrolige samtaler. Det må foretas en vurdering der betydningen av innsyn må avveies mot de negative konsekvenser innsyn kan føre med seg. Disse medlemmer mener likevel at ikke enhver skade kan gi adgang til unntak, skaden må være av en viss betydning.

Disse medlemmer viser til at unntaksadgangen i §6 gjelder dokumenter og ikke opplysninger, men at meroffentlighetsprinsippet tilsier at man i dag bør foreta den samme vurdering som om unntaksadgangen gjaldt opplysninger. Disse medlemmer mener at det i utgangspunktet vil gjøre lovteksten mer presis om unntaksbestemmelsen benyttet begrepet «opplysninger» i stedet for begrepet «dokumenter». Disse medlemmer har merket seg at denne endringen tidligere er blitt avvist, bl.a. fordi den ville medføre mange vanskelige avveininger i forhold til hvilke opplysninger som kan unntas. Disse medlemmer ber om at en slik endring vurderes på nytt i en bredere sammenheng knyttet til spørsmålet om dokumentbegrepet bør opprettholdes i lys av den teknologiske utvikling, jf. pkt. 4.12.

#### 4.8 Forholdet mellom offentlighetsloven og sikkerhetsloven

Sikkerhetsloven ble nylig behandlet av Stortinget, se Innst. O. nr. 20 (1997-98). Det er foreløpig ikke fastsatt når loven skal tre i kraft. Det er særlig sikkerhetslovens bestemmelser om sikkerhetsgradering og taushetsplikt som berører forholdet til offentlighetsloven. Gjennom sikkerhetsloven vil det eksistere en rett og plikt til å sikkerhetsgradere som er uavhengig av om vilkårene for å unnta fra offentlighet etter offentlighetsloven er oppfylt.

Virkingen av at sikkerhetsloven kommer i stedet for gjeldende sikkerhetsinstruks vil avhenge av flere faktorer. Om innstramming av kriteriene for sikkerhetsgradering vil føre til økt offentlighet, vil avhenge av i hvilken grad man faktisk vil benytte seg av adgangen etter offentlighetsloven til å utvise meroffentlighet. Sikkerhetsloven inneholder også et nytt kriterium, «vitale nasjonale sikkerhetsinteresser», som synes å rekke noe videre enn offentlighetsloven §6 første ledd nr. 1.

Regjeringen legger vesentlig vekt på at sikkerhetsloven ikke skal redusere offentlighetens adgang til innsyn i dokumenter. Regjeringen vil derfor foreta en nærmere vurdering av forholdet mellom offentlighetsloven og sikkerhetsloven. Det bør videre vurderes å foreta en oppdeling av bestemmelsene som i dag finnes i offentlighetsloven §6 nr. 1. Dersom bestemmelser om forholdet til fremmede makter og inter nasjonale organisasjoner skiller ut i en egen bestemmelse, vil de «gjenstående» delene av dagens §6 nr. 1 være opplysninger som vil kunne skade rikets sikkerhet eller landets forsvar. Det kan dermed reises spørsmål ved om det fortsatt er behov for unntaksbestemmelser i offentlighetsloven for disse områdene når sikkerhetsloven nå er vedtatt.

Plikten til gradering etter sikkerhetsloven gjelder informasjon, og er ikke knyttet til bestemte dokumenter. Det bør vurderes om dette foranlediger en oppheving av offentlighetsloven §5 på annet ledd, annet pkt., som sier at graderte dokumenter kan unntas fra offentlighet i sin helhet.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen er tilfreds med at Regjeringen legger vesentlig vekt på at sikkerhetsloven ikke skal redusere offentlighetens adgang til innsyn i dokumenter, og er enig med Regjeringen i at en samordning mellom sikkerhetsloven og offentlighetsloven er nødvendig.

Komiteen har merket seg at kriteriene for sikkerhetsgradering etter sikkerhetsloven innebærer en innstramming på flere punkter sammenlignet med den gjeldende sikkerhetsinstruksen. Komiteen har videre merket seg at det etter den nye sikkerhetsloven kan reises spørsmål ved om det fortsatt er behov for unntaksbestemmelsen i offentlighetsloven for de samme områder. Regjeringen peker på at dersom offentlighetsloven ikke inneholder noen unntaksbestemmelse knyttet til «Rikets sikkerhet» m.v., vil man

ikke ha noe område som ligger mellom (1) opplysninger som er underlagt taushetsplikt etter sikkerhetsloven og (2) opplysninger som er offentlige etter offentlighetslovens regler. Komiteen mener det er hensiktsmessig å opprettholde offentlighetslovens bestemmelse om dette. Regjeringen bør også vurdere om begrepet «vitale nasjonale sikkerhetsinteresser» bør innarbeides i offentlighetsloven.

#### 4.9 Søkerlister

Offentlighetsloven §6 fastslår at dokumenter i saker om ansettelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste kan unntas fra offentlighet. Unntaket gjelder ikke søkerliste.

Etter den danske offentlighetsloven gjelder det ingen rett til innsyn i saker om ansettelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, heller ikke i søkerlisten. Etter svensk rett er det ikke adgang til å nekte innsyn i opplysninger om hvem som har søkt stilling i den offentlige forvaltning.

Spørsmålet om innsynsretten i søkerlister bør begrenses har vært tatt opp i Stortinget flere ganger, senest i forbindelse med Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av Sivilombudsmannens årsmelding for 1995 (Innst. S. nr. 236 (1995-96)). Flertallet anmodet om en vurdering av dette spørsmålet i forbindelse med den varslede meldingen om offentlighetsprinsippet. Ved tidligere behandling av spørsmålet har det ikke vært flertall for å begrense innsynsretten.

Det som taler for innsynsrett, er at det gir allmennheten mulighet til å kontrollere at det ikke tas utenforliggende eller usaklige hensyn ved ansettelser i det offentlige. Viktig i denne sammenheng er også den retten parten har til innsyn i ansettelsessaker. Det er særlig to hensyn som taler mot innsynsrett i søkerlister; personvern og hensynet til en mest mulig effektiv forvaltning.

Erfaringene med dagens ordning kan tyde på at det i stadig større grad gjøres forsøk på å unngå regelen om offentliggjøring av søkerlister.

Regjeringen bemerker at det ikke foreligger håndfast dokumentasjon for skadevirkninger ved dagens praksis. Det er imidlertid et inntrykk at innsynsretten representerer en begrensning i tilfanget av søkere, spesielt for lederstillinger på høyt nivå. Regjeringen nøyer seg med å peke på disse momentene og tar ikke stilling til hvordan de ulike hensynene skal avveies i vurderingen av om offentlighetsprinsippet bør innskrenkes.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen mener at det bør være mulighet for enkeltpersoner til på eget initiativ å reservere seg fra offentlighet. Komiteen viser til at de nåværende reglene om søkerlister kan virke ekskluderende for en del søkere til offentlige stillinger, ikke minst lederstillinger. Dette er klart uheldig for rekrutteringen til viktige stillinger i offentlig sektor. Komiteen peker videre på at det ligger en betydelig kontrolleffekt i reglene om partsinnsyn i ansettelsessaker. Disse

reglene vil fortsatt gi en god kontroll av at det ikke foretas utenforliggende eller usaklige hensyn ved ansettelse i det offentlige, selv om allmennhetens innsyn i søkerlistene begrenses noe.

#### 4.10 Andre unntakshjemler

Ingen av bestemmelsene i offentlighetsloven gir forvaltningsorganet generell hjemmel til å nekte innsyn utelukkende fordi det foreligger et sterkt behov for dette. I den danske offentlighetsloven er det fastsatt en bestemmelse som gir adgang til å begrense innsynsretten når det er nødvendig til beskyttelse av vesentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse etter forholdets særlige karakter er påkrevet.

I praksis oppstår det fra tid til annen situasjoner der offentlighetsloven ikke gir hjemmel til å unnta dokumenter eller opplysninger fra offentlighet selv om allmenne og/eller private interesser klart tilsier det. Dette gjelder særlig dokumenter/opplysninger som om de ble kjent, kan lette gjennomføringen av straffbare handlinger m.m. Hvorvidt det er adgang til å unnta slike dokumenter eller opplysninger, vil bero på en konkret tolkning av offentlighetslovens enkelte unntaksbestemmelser. Vurderingen vil ofte by på tvil.

Regjeringen ser for tiden ikke grunn til å vurdere nærmere hvorvidt det bør innføres en generell hjemmel til å unnta dokumenter eller opplysninger fra offentlighet fordi det kan være behov for å holde disse utenfor offentlighet. Det er derimot et behov for en adgang til å kunne unnta enkelte dokumenter som om de ble kjent, kan motvirke tiltak som har til formål å forebygge eller hindre straffbare handlinger.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen støtter innføringen av en hjemmel som gir mulighet til å unnta et dokument eller en opplysning fra offentlighet, dersom offentlighet ville lette gjennomføringen av straffbare handlinger.

Komiteen har merket seg at Regjeringen for tiden ikke ser noen grunn til å vurdere om det bør innføres en generell hjemmel til å unnta dokumenter eller opplysninger fra offentligheten fordi det kan være et behov for å holde dokumentet/opplysningen utenfor offentlighet. Komiteen viser til at en slik hjemmel finnes i dansk rett, og mener at dette spørsmålet bør bli vurdert i forbindelse med det videre arbeidet med offentlighetsloven.

Komiteen vil peke på det særlige tillitsforholdet som består mellom befolkningen og deres folkevalgte representanter. Komiteen ser ikke bort fra at det kan forekomme henvendelser fra enkeltpersoner som er av en så privat karakter at de bør kunne vurderes unntatt offentlighet, uten at det nødvendigvis dreier seg om taushetsbelagte opplysninger. Komiteen ber Regjeringen vurdere om det er ønskelig at en eventuell generell unntaksregel som nevnt ovenfor særlig bør knyttes opp mot til slike henvendelser.

#### 4.11 Retten til miljøinformasjon

Offentlighetsprinsippet i forvaltningen omfatter også rett til informasjon om miljøforhold. Allmennhetens rett til miljøinformasjon er kommet særskilt til uttrykk i Grunnloven §110 b og i inter nasjonale forpliktelser, som bl.a. EFs Rådsdirektiv om tilgang til miljøinformasjon.

Regjeringen har besluttet å nedsette et eget utvalg med bred sammensetning av representanter fra myndighetene, næringslivet og for miljøvern og næringsinteresser som skal utrede behovet for, og eventuelt utarbeide forslag til, nye lover og forskrifter om miljøinformasjon.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen er tilfreds med at Regjeringen nedsetter et eget utvalg som skal utrede behovet for og eventuelt utarbeide forslag til nye lover og forskrifter om miljøinformasjon.

#### 4.12 Offentlighetsloven og forholdet til informasjonsteknologi

Tradisjonelle kommunikasjonsformer som papirdokumentutveksling (korrespondanse) ved vanlig postgang blir i stadig større grad erstattet av informasjonsutveksling ved hjelp av elektroniske medier.

Hovedregelen i edb-forskriften som er gitt medhold av §3 i offentlighetsloven er at loven får tilsvarende anvendelse i forhold til materiale som er utarbeidet, overført eller lagret ved hjelp av edb. Innsynsretten er begrenset slik at den bare gjelder opplysninger som samles eller knyttes sammen til «en bestemt sak». I de tilfeller der det i det offentlige informasjonssystemet ikke finnes noen naturlig, analog dokumentenhet, er innsynsrettens rekkevidde vanskelig å fastslå. Hovedregelen er at e-postmeldinger er offentlige, og at unntak fra offentlighet må ha særskilt hjemmel.

Regjeringen ser det som viktig at lovreglene bør være teknologinøytrale om ikke sterke grunner tilsier noe annet.

Regjeringen ser mange fordeler ved å kunne gjøre journaler og enkelte saksdokumenter tilgjengelig for allmennheten ved hjelp av Internett. Denne måten å gjennomføre innsynsretten på reiser likevel noen spørsmål som bør avklares før mulighetene tas i bruk for fullt. Offentlighetsloven bygger på prinsippet om at dokumenter gjøres tilgjengelige ved forespørsel. Dersom en journal eller et dokument legges ut på Internett, vil det være tilgjengelig for en større eller ubestemt krets av personer.

Med økt bruk av nettverk vil dokumenter kunne være tilgjengelige for en rekke offentlige organer. Et forvaltningsorgan som bare har kjennskap til saken gjennom tilgang til den elektroniske lagrede informasjon, vil imidlertid sjelden ha forutsetninger for å vurdere om det skal gis innsyn eller ikke.

Regjeringen vil foreslå å harmonisere dokumentbegrepet i loven med definisjonen i arkivloven §4 der dokument defineres som «(m)edium som lagrar infor-



masjon for seinare lesing, lyding, framsyning eller overføring». Det kan for øvrig være nærliggende å søke etter kriterier som avgrenser innsynsretten på mer teknologinøytrale måter enn et papiranaløgt dokumentbegrep. Dette er spørsmål som krever ytterligere utredning. Dersom det nedsettes et utvalg, enten for å gjennomgå loven og forskriftene på generelt grunnlag eller spesielt for IT, vil dette være en sentral oppgave for utvalget.

Informasjonsteknologi kan også legge til rette for andre former for dialog og større åpenhet i forholdet mellom forvaltningen og borgerne. IT kan nyttes f.eks. til å nå flere når lover og forskrifter sendes på høring, og Regjeringen vil vurdere å ta i bruk denne fremgangsmåten som et supplement til tradisjonelle høringer.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen er enig med Regjeringen i at lovreglene bør være teknologinøytrale.

Komiteen mener at spørsmålene om forholdet mellom IT og offentlighet prinsipielt må utredes videre.

Komiteen synes det er positivt at Regjeringen vil nytte informasjonsteknologien slik at brukerne av offentlighetsloven får raskere og enklere tilgang til forvaltningens journaler og saksdokumenter. Komiteen viser samtidig til at slik bruk av IT reiser nye problemstillinger knyttet til personvernet, jf. komiteens merknad under pkt. 2 og pkt. 4.3.

#### **4.13 Kravet til meroffentlighet**

I 1993 ble det innført en generell plikt til å vurdere meroffentlighet i § 2 tredje ledd. Meroffentlighet begrenses av regler om taushetsplikt og av gradering i henhold til sikkerhetsinstruksen eller beskyttelsesinstruksen. Det er uklart hvilken adgang det er til å gi en generell instruks om at det ikke skal praktiseres meroffentlighet i forhold til alle dokumentene i en sak eller på et bestemt område.

Etter Regjeringens syn bør regelen om meroffentlighet ha særlig gjennomslagskraft i forhold til dokumenter som faller inn under unntakshjemmel §5 annet ledd.

Regjeringen sitter med det inntrykk at bestemmelsen om meroffentlighet ofte ikke blir praktisert i samsvar med intensjonene.

Det kan reises spørsmål om § 2 tredje ledd bør endres slik at ordlyden i større grad gjenspeiler den avveiningen som skal foretas når meroffentlighet vurderes. Regjeringen mener imidlertid at man heller bør søke å innarbeide spesialtilpassede «skadekriterier» i de enkelte unntaksbestemmelsene, i den grad dette anses hensiktsmessig. Det pekes ellers på betydningen av at det i forvaltningen legges opp til saksbehandlingsrutiner som innebærer at meroffentlighet faktisk blir vurdert.

Mange forvaltningsorganer foretar en mer eller mindre rutinemessig forhåndsvurdering av dokumentene

kombinert med en såkalt forhåndsklassifisering. Regjeringen ser den utbredte praksis med forhåndsklassifisering som uheldig. Ordningen kan likevel i visse typetilfeller fremstå som hensiktsmessig, men forhåndsklassifisering bør bare foretas i tilfellene der det synes naturlig og hensiktsmessig. Regjeringen vil derfor ta et initiativ til å endre forvaltningens praksis i denne retning.

Regjeringen mener videre at det bør inntas en egen rubrikk på standardskjemaet som benyttes av pressen, for spørsmålet om hvorvidt meroffentlighet har vært vurdert. For å sikre en reell vurdering av meroffentlighet, bør dessuten avgjørelsen av innsynsspørsmålet legges på et tilstrekkelig høyt nivå i vedkommende forvaltningsorgan.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen er enig med Regjeringen i at det kan se ut som om bestemmelsen om meroffentlighet ikke blir praktisert i samsvar med intensjonene bak bestemmelsen, og at det bør være en høyt prioritert oppgave å styrke holdningene til offentlighetsprinsippet og kjennskapen til offentlighetsloven blant forvaltningens ansatte.

Komiteen understreker at det er viktig at forvaltningen legger opp til saksbehandlingsrutiner som innebærer at meroffentlighet blir vurdert og at dette skjer hver gang det kommer henvendelse om et dokument. At et dokument tidligere har vært unntatt fra offentlighet, betyr ikke nødvendigvis at det samme må bli resultatet ved senere henvendelser.

Komiteen er enig med Regjeringen i at avgjørelsen bør legges på et tilstrekkelig høyt nivå i forvaltningsorganene for å sikre en reell vurdering av meroffentlighet.

## **5. PRAKTISERING OG HÅNDHEVING AV OFFENTLIGHETSLOVEN**

### **5.1 Administrativ ansvarsfordeling**

Det enkelte forvaltningsorgan har selv ansvaret for at offentlighetsloven etterleves på eget område, mens det administrative fagansvaret tilligger Justisdepartementet.

I utkastet til arkivforskrift er det utviklet felles bestemmelser for arkivbehandling i stats- og kommunesektoren. Med dette vil kommuner og fylkeskommuner for første gang få et eget regelverk å forholde seg til når det gjelder journalføring og tilhørende rutiner av betydning for praktiseringen av offentlighetsloven.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen er tilfreds med at det er utviklet felles bestemmelser for arkivbehandling i stats- og kommunesektoren.

## 5.2 Gjennomføringen av offentlighetens innsynsrett

Begjæringer om innsyn i et dokument skal normalt rettes til det organ som har dokumentet. Krav om innsyn etter offentlighetsloven må videre gjelde dokumenter «i en bestemt sak», jf. §2 annet ledd. Hvis den som begjærer innsyn, har vansker med å gi en tilstrekkelig presis beskrivelse av saken, må forvaltningsorganet yte bistand i samsvar med bestemmelsene om veiledningsplikt i forvaltningsloven §b11.

Organet som mottar begjæringen om innsyn, plikter selv å ta stilling til om begjæringen skal etterkommes. Hvis dokumentet som skal gis ut er gradert, skal imidlertid spørsmålet om det skal foretas nedgradering forelegges for det organet som har foretatt graderingen.

Det følger av offentlighetsloven §b9 første ledd at avgjørelse om innsyn skal treffes uten ugrunnet opphold. Det er tidligere vurdert å fastsette en frist på 10 dager for avgjørelse av saker om dokumentinnsyn. Sivilombudsmannen har uttalt at denne fristen kan tjene som en veiledende lengstefrist, men de fleste innsynskrav bør kunne avgjøres i løpet av 1-3 virkedager.

Den danske offentlighetsloven har regler om foreløpig svar dersom begjæringen om innsyn ikke er avgjort innen 10 dager. Noen slik regel er ikke inntatt i den norske offentlighetsloven, men finnes i forvaltningsloven.

Pressesenteret i Regjeringskvartalet foretok i perioden 1990-96 stikkprøver av behandlingstiden for bestillinger av dokumenter fra departementer og direktorater. Den gjennomsnittlige utleveringstiden for dokumenter ble halvert i løpet av perioden fra 6 til 2,9 dager.

Ifølge offentlighetsloven §b8 første ledd er det opp til forvaltningsorganet selv å bestemme hvordan innsynsretten rent praktisk skal gjennomføres. Et forvaltningsorgan har som hovedregel ikke rett til å kreve betaling for innsyn i offentlige dokumenter, men Kongen kan gi forskrifter om betaling for avskrift, utskrift eller kopier. Det er hittil ikke fastsatt noen slik generell forskrift.

Norsk Presseforbund har bedt om at det ikke lenger skal være nødvendig å individualisere saken det begjæres innsyn i. I meldingen bemerkes at det kan hevdes at den nåværende ordlyden i bestemmelsen er noe for streng. Det er også grunn til å se nærmere på avgrensningskriteriet i forhold til datamaskinbaserte systemer.

Det synes ikke å være grunnlag for generelt å hevde at offentlighetslovens bestemmelse om at begjæringen skal treffes uten ugrunnet opphold, ikke følges. Regjeringen vil imidlertid arbeide for at behandlingstiden skal gå ytterligere ned.

Regjeringen ser det som sentralt at enhver skal kunne utøve innsynsretten uten å måtte betale for den. I utgangspunktet bør dette gjelde også for kopiering o.l. Etter Regjeringens syn bør forvaltningen normalt sende kopi av dokumentene i post eller på telefaks, men det kan ikke utelukkes at det på særskilte saksområder kan være grunn til å innføre gebyrer, slik det også er gjort på enkelte områder.

## Komiteens merknader

Komiteen understreker viktigheten av at avgjørelse om innsyn i dokumenter treffes uten ugrunnet opphold, og viser til at Sivilombudsmannen har uttalt at de fleste innsynskrav bør kunne avgjøres i løpet av 1-3 virkedager.

Komiteen viser til at offentlighetslovens §b2 gir enhver muligheten til å kreve innsyn i «en bestemt sak». Denne begrensningen ble lagt inn i loven bl.a. for å avgrense mot ubestemte henvendelser og for å forhindre at forvaltningen måtte legge ned betydelig arbeid i å finne fram til hvilke dokumenter den som krevde innsyn ønsket å få innsyn i.

Komiteen viser til at det ofte vil være av interesse å sammenligne forvaltningens avgjørelser på et område med hverandre. Ved å se på flere sammenlignbare saker, kan man f.eks. få en pekepinn på om forvaltningen behandler samme type saker likt, eller om det foregår ubegrunnet forskjellsbehandling. Komiteen viser til at kriteriet om at innsynet skal gjelde «en bestemt sak» kan vanskeliggjøre slike undersøkelser.

Etter komiteens syn er det rimelig å anta at utviklingen med databaserte søkesystemer kan gjøre det mindre arbeidskrevende for forvaltningen å lete opp dokumenter/saker som angår samme forhold. Komiteen støtter Regjeringen i at den nåværende ordlyden i bestemmelsen er noe for streng i forhold til realiteten i individualiseringskravet, og at det kan være grunn til å se nærmere på avgrensningskriteriet i forhold til databaserte systemer som ikke er organisert på samme måte som papirbaserte systemer. Komiteen vil samtidig peke på at en endring her også reiser personvernsprosmål, og viser til merknaden under pkt. 2. Komiteen ber Regjeringen foreta en utredning av denne problemstillingen.

Komiteen er tilfreds med at Regjeringen ikke vil gå inn for en generell forskrift om betaling for kopier o.l, og er enig i at kopier i stor grad bør være gratis. Komiteen viser til at innsyn i offentlige dokumenter er en viktig demokratisk rettighet som gir muligheter for kontroll med forvaltningen, og at det ville være å gi et galt signal dersom man skulle betale for innsynsretten. Komiteen mener likevel at det i visse tilfeller bør være mulighet å kreve betaling, f.eks. dersom det er snakk om kopier på videokassett, film eller andre audiovisuelle informasjonsbærere. Betalingen bør kun ta sikte på å dekke utgiftene til f.eks. videokassett, det er ikke ønskelig at offentlige organer skal få økonomisk overskudd på slik virksomhet.

## 5.3 Kontroll med forvaltningens etterlevelse av offentlighetsloven

Det gjelder ulike formaliserte ordninger for å føre kontroll med forvaltningens etterlevelse av offentlighetsloven. En form for kontroll er den som gjennomføres av overordnet organ ved klage. En annen form er den som utføres av Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen).

Sivilombudsmannen har ingen beslutningsmyndighet og kan ikke gi forvaltningsorganene pålegg om å treffe bestemte vedtak. Men dersom Sivilombudsmannen sier seg uenig i forvaltningens avgjørelser, vil vedkommende forvaltningsorgan nesten unntaksfritt rette seg etter ombudsmannens uttalelse.

Et avslag på krav om dokumentinnsyn kan prøves for domstolene, men adgangen til å reise søksmål om gyldigheten av et avslag om dokumentinnsyn, blir i praksis ikke benyttet.

I Dokument nr. 8:15 (1995-96) ble det fremmet forslag om å etablere et Offentlighetsombud og et offentlighetsråd som skal føre tilsyn og kontroll med at offentlighetsloven etterlevs. Forslaget ble oversendt Regjeringen til utredning og uttalelse.

Regjeringen har sympati for det underliggende formålet bak forslaget. I likhet med flertallet i daværende justiskomité, vil imidlertid Regjeringen påpeke at oppgavene som er tiltenkt et offentlighetsombud etter forslaget, i stor grad blir ivarettatt av Sivilombudsmannen. Etter Regjeringens syn vil det være lite heldig å ha to uavhengige organer som langt på vei utøver den samme funksjonen. Blant annet på grunn av saksmengden kan det videre være vanskelig å gjennomføre en ordning der en sentral klageinstans behandler samtlige klager over den statlige og kommunale forvaltningens avgjørelser i saker om dokumentinnsyn. For så vidt gjelder klager over departementenes avgjørelser, kan det dessuten knytte seg konstitusjonelle betenkeligheter til opprettelse av et organ som foreslått.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen har merket seg Regjeringens syn om at det ville være lite heldig å ha to uavhengige organer som langt på vei utøver den samme funksjonen. Komiteen viser videre til at det også knytter seg konstitusjonelle betenkeligheter til opprettelsen av en uavhengig klageinstans med avgjørelsesmyndighet i forhold til klager over departementets avgjørelser.

Komiteen viser til at kontroll bl.a. foretas av Stortingets ombudsmann for forvaltningen, og at Ombudsmannens avgjørelser nesten unntaksfritt blir fulgt.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener det er naturlig at det i arbeidet med oppfølging av meldingen vurderes om det skal innføres et offentlighetsombud og et offentlighetsråd eller en annen form for uavhengig klageinstans.

#### **5.4 Nærmere om praktiseringen av offentlighetsloven**

Det er pressen og massemedia for øvrig som utgjør den klart største brukergruppen av innsynsretten. I regi av Statens informasjonstjeneste vil det nå bli iverksatt en kvartalsvis rapporteringsordning som innebærer at departementene skal rapportere bl.a. hvor mange dokumenter som er journalført, hvor mange innsynsbegjæringer som er mottatt og hvor mange som er avslått.

En undersøkelse om hvor stor andel av forvaltningens saksdokumenter som blir unntatt fra offentlighet rettet mot departementene viste at 21,3 pst. ble avslått i 1995, 17,9 pst. i 1996 og 19,9 pst. i 1997. Stikkprøver foretatt i perioden 1990-1996 viser at prosentandelen avslag er klart synkende.

Sivilombudsmannen har foretatt en nærmere undersøkelse av praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet. Undersøkelsen avdekket flere svakheter og kritikkverdige forhold ved departementets praktisering av offentlighetsloven.

Foreliggende undersøkelser og materiale gir ikke grunnlag for å si noe sikkert om i hvilken utstrekning offentlighetsloven og dens intensjoner etterlevs i praksis, men det er grunn til å tro at det her foreligger et potensial for forbedringer. Regjeringen vil derfor iverksette tiltak for å sikre en bedre etterlevelse av offentlighetslovens regler. Det pekes bl.a. på muligheten for tiltak i form av instruksjer og innskjerping av rutiner for behandlingen av innsynskrav. Regjeringen vil også ta initiativ til en undersøkelse - eventuelt et eget forskningsprosjekt - om viktige sider ved forvaltningens praktisering av offentlighetsloven.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen støtter Regjeringens initiativ for å spre kunnskap om og sikre en bedre etterlevelse av offentlighetslovens regler. Både generell informasjon, brosjyrer, veiledningshefter, opplæring og holdningsskapende arbeid er av vesentlig betydning for at offentlighetslovens regler blir fulgt. Komiteen er tilfreds med at Regjeringen er opptatt av å spre kunnskap om og skape bevissthet omkring offentlighetslovens formål og funksjon, og støtter at Regjeringen tar et initiativ overfor Kommunenes Sentralforbund. Komiteen mener at KS vil være en naturlig samarbeidspartner i dette arbeidet. Komiteen understreker betydningen av å forsterke åpenhetskulturen i forvaltningen.

Komiteen er videre tilfreds med at Regjeringen vil foreta undersøkelser, eventuelt sette igang et forskningsprosjekt om forvaltningens praktisering av offentlighetsloven, og at det er viktig å se på både statlig og kommunal sektor.

## **6. LOVSTRUKTURSPØRSMÅL**

### **6.1 Er lovens unntaksbestemmelser for vage og skjønnsmessige?**

I debatten omkring offentlighetsloven møter man ofte synspunktet om at unntaksbestemmelsene i loven er for vage og skjønnsmessige, og at dette innebærer at unntaksadgangen blir for vid.

Etter Regjeringens mening er den lovtekniske utfordringen i dag først og fremst at unntaksbestemmelsene bør være så presise som mulig og begrenset til de reelle behov for unntak. Samtidig er det en fordel at unntakene ikke spesifiseres for sterkt. En stor grad av spesifisering vil lett øke antallet unntak. Innføringen av en

plikt til obligatorisk vurdering av meroffentlighet utgjør dessuten en viktig motvekt til lovens unntaksbestemmelser. Regjeringen går inn for å innsnevre og presisere enkelte av unntaksbestemmelsene i loven. Det vil imidlertid neppe være aktuelt å lovfeste en uttømmende og detaljert liste over alle saksområder eller dokumenttyper som kan unntas offentlighet.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen er enig med Regjeringen i at dagens lovstruktur bør beholdes, men at enkelte av lovens unntaksbestemmelser bør innstrammes og presiseres.

Komiteen er enig i Regjeringens vurdering av at det neppe vil være aktuelt å lovfeste en uttømmende og detaljert liste over alle saksområder eller dokumenttyper som kan unntas offentlighet, men forutsetter at dette blir vurdert i det videre arbeidet med loven.

### **6.2 Bør alle bestemmelser om offentlighet samles i én lov?**

Norsk Presseforbund har reist spørsmål om å samle hele rammeverket for offentlighetsprinsippet i én og samme lov.

Regjeringen er enig i at prinsipielle hensyn og hensynet til brukerne av offentlig informasjon isolert sett taler for forslaget. En finner imidlertid ikke grunnlag for å foreslå en større grad av harmonisering av de bestemmelsene om dokumentinnsyn som gjelder for hhv. domstolene og forvaltningen, og viser i denne sammenheng til Ot.prp. nr. 55 (1997-98) om offentlighet og kildevern i rettspleien. Det vises til at det allerede i utgangspunktet gjør seg gjeldende store forskjeller mellom regelverkene. Det kan imidlertid reises spørsmål om man ikke i større grad bør samle i offentlighetsloven de bestemmelsene som gjelder dokumentoffentlighet i forvaltningen. Dette kan dels gjøres ved overføring av generelle lovfestede unntak fra offentlighet og dels ved inkorporering av enkelte generelle forskriftsbestemmelser i offentlighetsloven. Regjeringen vil vurdere dette nærmere.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen ser at det kan være hensiktsmessig å samle alle bestemmelser om offentlighet i en lov, men ser at det også kan være hensyn som taler imot en slik ordning. Også dette punktet bør man se nærmere på under arbeidet med oppfølging av meldingen.

### **6.3 Bør offentlighetsloven inkorporeres i forvaltningsloven?**

I NOU 1992: 32 Bedre struktur i lovverket har Lovstrukturutvalget foreslått at offentlighetsloven bør inkorporeres i forvaltningsloven. Regjeringen peker på at Offentlighetsutvalget ga en vurdering av dette spørsmålet, der det vises til at det er en markert prinsipiell forskjell mellom partsoffentlighet som omhandles i forvaltningsloven og alminnelig offentlighet.

Regjeringen mener at den nåværende løsningen med en egen lov om allmennhetens rett til dokumentinnsyn har flere gode grunner for seg. Brukerhensyn og pedagogiske hensyn tilsier at man opprettholder ordningen med en enkel og kortfattet spesiallov. Regjeringen finner ikke

grunnlag for å føre videre forslaget om at offentlighetsloven bør inkorporeres i forvaltningsloven.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen støtter Regjeringen i at offentlighetsloven ikke bør inkorporeres i forvaltningsloven.

### **6.4 Nedsettelse av et lovutvalg?**

Etter at offentlighetsloven ble vedtatt i 1970 har forvaltningens arbeidsoppgaver og arbeidsmetoder forandret seg. Ikke minst har innføring av ny teknologi ført til at det kan være grunn til å gjennomgå hele offentlighetsloven med forskrifter. Regjeringen vil vurdere om det skal nedsettes et lovutvalg, enten for å gjennomgå offentlighetsloven med forskrifter i sin helhet, eller for å vurdere nødvendige endringer som en følge av den teknologiske utviklingen.

#### *Komiteens merknader*

Komiteen har merket seg at Regjeringen vurderer å nedsette et lovutvalg for videre oppfølging av de problemstillinger som tas opp i meldingen, og komiteen har ingen innvendinger til en slik fremgangsmåte dersom Regjeringen mener det er hensiktsmessig.

Komiteen forutsetter under enhver omstendighet at Regjeringen påskynder arbeidet med å følge opp meldingen.

## **7. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER**

Samlet sett må man regne med at antallet innsynsbegjæringer vil øke i fremtiden, og at forvaltningen vil måtte bruke mer tid på å vurdere og effektivere innsynsbegjæringene.

Regjeringen vil vurdere innsynsrettens rekkevidde i forhold til visse datamaskinbaserte systemer. Det kan ikke ses bort fra at slike endringer kan medføre visse økonomiske eller administrative konsekvenser, men det er foreløpig ikke grunnlag for å si noe om eventuelt omfang.

Regjeringen foreslår at det kan begjæres innsyn i saker hvor SND eller NORFUND treffer positive avgjørelser om støtte. Denne endringen vil muligens medføre en liten økning i de administrative kostnader for disse virksomhetene. Det foreslås også at statsforetak skal omfattes av offentlighetsloven, og dette vil påføre foretaket økte administrative kostnader. Hvor store disse blir vil avhenge av hvor mange innsynsbegjæringer som faktisk vil komme til foretaket.

Bruk av ny teknologi for å effektivisere innsynsretten vil forutsetningsvis føre til flere innsynsbegjæringer, men kan også medføre lettelsener i forvaltningens arbeid.

Enkelte av lovendringsforslagene som er omtalt i meldingen, vil bli utredet av departementet. Kostnadene til dette utvalget vil bli dekket innenfor gjeldende budsjettammer.

I meldingen legges det opp til økt opplæring av forvaltningstjenestemenn og til at det skal utarbeides informasjonsmateriale. Det legges også opp til en undersøkelse om praksis rundt anvendelsen av offentlighetsloven. Disse tiltakene forutsettes gjennomført innenfor gjeldende budsjettammer.

## 8. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til meldingen og rår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

### I.

St.meld. nr. 32 (1997-98) - om offentlighetsprinsippet i forvaltningen - vedlegges protokollen.

### II.

Stortinget ber Stortingets presidentskap om å foranledige at det utarbeides regler om offentlighet for Stortinget og Stortingets organer.

Oslo, i justiskomiteen, den 5. november 1998.

**Kristin Krohn Devold,**  
leder.

**Åse Wisløff Nilssen,**  
ordfører.

**Jan Simonsen,**  
sekretær.