



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 56

(1999-2000)

Om lov om endringer i
offentlighetsloven og enkelte andre
lover

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 26. mai 2000,
godkjent i statsråd samme dag.*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

I proposisjonen foreslår Justisdepartementet enkelte endringer i offentlighetsloven og i bestemmelser med betydning for offentlighetsprinsippet i enkelte andre lover. Forslagene er en oppfølging av St. meld. nr. 32 (1997-98) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen og Stortingets behandling av denne, jf også Innst. S. nr. 21 (1998-99).

I *kapittel 2* redegjøres det for bakgrunnen for forslagene, herunder for forholdet til stortingsmeldingen og til lovutvalget som er oppnevnt for å utrede endringer i offentlighetsloven. Det gjøres også rede for høringsprosessen.

I *kapittel 3* foreslås det en presisering i offentlighetsloven § 1 fjerde ledd, hvor det fremgår at det gjelder egne regler om offentlighet for Stortinget og dets organer. Endringen er foreslått etter en henvendelse fra Stortingets presidentskap.

Etter gjeldende rett omfatter offentlighetslovens dokumentbegrep alle tradisjonelle dokumenter, som brev, notater osv. og også fotografier, kart, skisser ol. Det følger videre av EDB-forskriften (fastsatt ved kgl. res. 19. desember 1986) at også elektronisk lagrede dokumenter omfattes. Derimot er ikke informasjon lagret på lydbånd, film, videofilm og andre audiovisuelle medier omfattet av begrepet. I *kapittel 4* foreslås det at offentlighetslovens dokumentbegrep utvides slik at også denne type informasjon omfattes. Forslaget vil ikke medføre endringer i adgangen til å få innsyn i tekst/bilde lagret elektronisk eller på papir, og innsynsretten vil fremdeles knytte seg til forvaltningens *saksdokumenter*.

Når dokumentbegrepet utvides slik som foreslått, vil det gjøre at også videobånd, lydbånd o.l. som inneholder opplysninger innhentet ved personovervåking, omfattes av dokumentbegrepet. Personvern hensyn tilsier offentligheten ikke bør ha krav på denne type opplysninger. Departementet foreslår derfor at det fastsettes en ny bestemmelse som åpner for å unnta denne type dokumenter fra offentlighet.

Begrepet «dokument» brukes også i andre lover som har betydning for praktiseringen av offentlighetsprinsippet. Det gjelder særlig forvaltningsloven og arkivloven. Departementet foreslår at også disse lovene endres slik at «dokument» defineres på samme måte som i offentlighetsloven.

I *kapittel 5* foreslås det å lovfeste journalføringsplikten i offentlighetsloven. De konkrete bestemmelsene om journalføring, vil fremdeles framgå av arkivforskriften. Endringen vil derfor i første rekke ha en pedagogisk effekt. Siden arkivlovens virkeområde på enkelte punkter er snevrere enn offentlighetslovens virkeområde, vil endringen også medføre at organer som er omfattet av offentlighetsloven, men ikke av arkivloven, får plikt til å føre journal.

Etter den alminnelige oppfatning regnes den enkelte kommune i utgangspunktet som ett og samme organ. Dette medfører at dokumenter som utveksles mellom kommunale enheter som ledd i den interne saksforberedelsen, kan unntas med hjemmel i offentlighetsloven § 5 første ledd. § 5 tredje ledd gjør unntak fra dette ved at innstillinger fra administrasjonen til folkevalgt organ som skal treffe avgjørelse i saken, i utgangspunktet er offentlig. Det

samme gjelder innstilling fra folkevalgt organ til kommunestyre og fylkesting, når disse skal treffe avgjørelse i saken. I *kapittel 6* foreslår departementet at § 5 tredje ledd utvides og klargjøres. Det foreslås at alle saksframlegg med vedlegg som blir gitt til et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ skal være offentlig med mindre det har et innhold som gjør at det kan eller skal unntas fra offentlighet etter andre bestemmelser i loven.

Etter gjeldende rett skal forvaltningen utarbeide offentlige søkerlister hvor alle søkere er nevnt. Det er ikke adgang til å unnta navnet på visse søkere fra offentlighet, selv om søkerne skulle ønske dette. I *kapittel 7* foreslås det at forvaltningen kan unnta opplysninger om en søker fra offentlighet, dersom denne ber om dette. Forvaltningen skal fremdeles ha plikt til å sette opp søkerlister, og det skal framgå av søkerlisten hvor mange søkere det har vært til stillingen, og hvilket kjønn disse har.

I *kapittel 8* foreslås det å innføre en ny unntakshjemmel i offentlighetsloven som vil gi forvaltningen adgang til å unnta opplysninger fra offentlighet, dersom en offentliggjøring av disse opplysningene vil lette gjennomføringen av straffbare handlinger. Det foreslås at det bare skal være adgang til å unnta opplysninger som har en slik karakter. Resten av dokumentet vil i utgangspunktet være offentlig.

I *kapittel 9* foreslås det at lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond endres, slik at fondet omfattes av offentlighetsloven. I dag gjelder loven ikke for fondet. Dokumenter som gjelder konkrete søknader om finansiering, skal imidlertid fremdeles kunne unntas fra offentlighet. Det samme gjelder journalinnførsler om disse dokumentene. Alle positive avgjørelser skal imidlertid være offentlige etter offentlighetslovens regler, og det samme gjelder alle dokumenter og journalinnførsler i saker som gjelder tildeling av bygdeutviklingsmidler etter jordbruksavtalen.

I *kapittel 10* drøftes det om Norfund-loven skal endres i tråd med forslaget i høringsnotatet. Utenriksdepartementet vil påbegynne en revisjon av loven i nærmeste framtid, hvor Norfunds oppgaver og organisering vil bli gjennomgått. Departementet finner det naturlig at spørsmålet om, og eventuelt i hvilken grad, Norfund skal omfattes av offentlighetsloven, vurderes i forbindelse med denne revisjonen.

Det framgår av forskrift om Markedsrådets og Forbrukerrådets behandling av forbrukerkjøpstvister at dokumenter i Forbrukerrådets og Forbrukertvistutvalgets klagesaker først blir offentlige når saken er endelig avsluttet i disse utvalgene. Denne forskriften er imidlertid gitt med hjemmel i offentlighetsloven § 4 annet ledd, som ble opphevet i 1982. Det framgikk av opphevsloven at forskrifter gitt med hjemmel i bestemmelsen fortsatt skulle gjelde, slik at forskriften fremdeles er gyldig. Da departementet anser det som uheldig at forskrifter hjemles i opphevede bestemmelser, foreslås det i *kapittel 11* at unntaksadgangen fastsettes i forbrukertvistloven.

2 Bakgrunnen for lovforslagene

2.1 St.meld. nr. 32 (1997-98) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen og Innst. S. nr. 21 (1998-99).

Proposisjonen er en oppfølging av St.meld. nr. 32 (1997-98) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen som ble behandlet i Stortinget i november 1998, jf. Innst. S. nr. 21 (1998-99).

I St.meld. nr. 32 (1997-98) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen tok regjeringen Bondevik opp en rekke spørsmål om dette emnet og ga en prinsipiell vurdering av disse. Prinsippene i meldingen fikk i all hovedsak tilslutning i Stortinget, og også nåværende regjering støtter hovedlinjene i meldingen.

Mange av spørsmålene som ble tatt opp i meldingen krever nærmere utredning før det kan fremmes konkrete lovforslag. Ved kongelig resolusjon 10. desember 1999 oppnevnte regjeringen Bondevik et lovutvalg for å utrede disse spørsmålene nærmere. Utvalget skal særlig vurdere offentlighetslovens virkeområde, adgangen til å unnta dokumenter som et forvaltningsorgan innhenter fra andre til sin interne saksforberedelse, dokumentoffentlighet i kommunene, adgangen til å unnta dokumenter som er et ledd i kommunikasjonen med fremmede stater og internasjonale organisasjoner, spørsmålet om det skal innføres en generell hjemmel som gir mulighet til å unnta dokumenter fra offentlighet dersom sterke offentlige eller private hensyn tilsier det, forholdet til forskning og tidspunktet for offentlighet. Utvalget skal også vurdere om utviklingen av ny teknologi bør føre til endringer i offentlighetsloven, herunder om begrepene «sak» og «dokument» bør opprettholdes. Utvalget kan i tillegg se på andre sider av offentlighetsloven.

Enkelte av de forslagene som ble forelagt Stortinget i stortingsmeldingen synes tilstrekkelig avklart etter stortingsbehandlingen, slik at det ikke er nødvendig med ytterligere utredninger av et lovutvalg før forslagene fremmes for Stortinget. Disse forslagene fremmes i denne proposisjonen. I tillegg fremmes et forslag om endring i lov om forbrukertvister.

2.2 Høringen

Departementet sendte et notat med forslag til endringer i offentlighetsloven på høring 9. august 1999. Høringsfristen ble satt til 9. november 1999. Følgende instanser og organisasjoner ble bedt om å komme med eventuelle merknader:

- Departementene
- Fylkesmennene
- Fylkeskommunene
- Høyesterett
- Lagmannsrettene
- Stortingets ombudsmann for forvaltningen
- Datatilsynet

- Forbrukerombudet
- Forbrukerrådet
- NORFUND
- Norges Bank
- Regjeringsadvokaten
- Riksadvokaten
- Riksarkivet
- Statens nærings- og distriktsutviklingsfond
- Statistisk sentralbyrå
- Alta kommune
- Bergen kommune
- Bærum kommune
- Kristiansand kommune
- Lyngen kommune
- Narvik kommune
- Oslo kommune
- Skien kommune
- Stavanger kommune
- Trondheim kommune
- Tromsø kommune
- Tønsberg kommune
- Vardø kommune
- Vefsn kommune
- Akademikerne
- Akademikernes Fellesorganisasjon
- Den norske Advokatforening
- Den norske Dommerforening
- ENFO (Energiforsyningens fellesorganisasjon)
- Forum for offentlig informasjon
- Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjon
- Juridisk rådgivning for kvinner
- Jussformidlingen i Bergen
- Juss-Buss
- Kommunenes Sentralforbund
- Kontoret for fri rettshjelp
- Landsorganisasjonen i Norge
- Norges jordskifte kandidatforening
- Norges Juristforbund
- Norsk Forum for ytringsfrihet
- Norsk Journalistlag
- Norsk Kommuneforbund
- Norsk Presseforbund
- Norsk Redaktørforening
- Norske Avisers Landsforening
- Norske Inkassobyråers forening
- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Rettspolitisk forening
- Statstjenestemannsforbundet
- Statstjenestemannskartellet
- Sparebankforeningen i Norge
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
- Universitetet i Oslo

- Univeristetet i Tromsø
- Universitetet i Trondheim
- Universitetet i Bergen

Av disse har departementet mottatt synspunkter fra:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Barne- og familiedepartementet
- Finans- og tolldepartementet
- Fiskeridepartementet
- Forsvarsdepartementet
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Kulturdepartementet
- Landbruksdepartementet
- Miljøverndepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Sosial- og helsedepartementet
- Utenriksdepartementet
- Fylkesmannen i Aust-Agder
- Fylkesmannen i Hedmark
- Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
- Fylkesmannen i Nordland
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus
- Fylkesmannen i Rogaland
- Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
- Fylkesmannen i Telemark
- Fylkesmannen i Vest-Agder
- Fylkesmannen i Vestfold
- Akershus fylkeskommune
- Finnmark fylkeskommune
- Hordaland fylkeskommune
- Nord-Trøndelag fylkeskommune
- Vestfold fylkeskommune
- Borgarting lagmannsrett
- Datatilsynet
- Forbrukerombudet
- Forbrukerrådet
- NORFUND
- Norges Bank
- Regjeringsadvokaten
- Riksadvokaten
- Riksarkivet
- Statens nærings- og distriktsutviklingsfond
- Statistisk sentralbyrå
- Bergen kommune
- Kristiansand kommune
- Oslo kommune
- Stavanger kommune
- Trondheim kommune
- Tromsø kommune
- Vefsn kommune

- Akademikerne
- Den norske Advokatforening
- ENFO (Energiforsyningens fellesorganisasjon)
- Forum for offentlig informasjon
- Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjon
- Juridisk rådgivning for kvinner
- Kommunenenes Sentralforbund
- Landsorganisasjonen i Norge
- Norges Juristforbund
- Norsk Journalistlag
- Norsk Presseforbund
- Norsk Redaktørforening
- Norske Avisers Landsforening
- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Rettspolitisk forening
- Univeristetet i Tromsø
- NTNU
- Universitetet i Bergen

Enkelte høringsinstanser har vedlagt uttalelser fra underliggende organer. Disse blir i det følgende behandlet som de øvrige høringsuttalelsene.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har vedlagt høringsuttalelser fra:

- Konkurransetilsynet
- Statskonsult

Kulturdepartementet har vedlagt høringsuttalelser fra:

- NRK
- Statens filmtilsyn

Samferdselsdepartementet har vedlagt høringsuttalelser fra:

- Luftfartsverket
- Havarikommisjonen for sivil luftfart

Sosial- og helsedepartementet har vedlagt høringsuttalelse fra:

- Rikstrygdeverket
- Statens helsetilsyn

Riksadvokaten har vedlagt høringsuttalelser fra:

- Hordaland Statsadvokatembeter
- Nordland Statsadvokatembeter
- Statsadvokatene i Oslo
- Statsadvokatene i Rogaland
- Bodø Politidistrikt
- Økokrim

I tillegg har følgende instanser/organisasjoner inngitt høringsuttalelse:

- Norges Landbrukshøgskole

Følgende høringsinstanser har meddelt at de ikke har merknader til utredningen:

- Forsvarsdepartementet
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus

- Fylkesmannen i Telemark
- Fylkesmannen i Vestfold
- Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon
- Regjeringsadvokaten
- Stavanger kommune

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) har meddelt at de pga. kapasitetsproblemer ikke har behandlet høringsforslaget.

Flertallet av høringsinstansene er i hovedsak positive til forslagene i høringsnotatet. En nærmere redegjørelse for høringsinstansenes syn blir gitt under drøftelsen av de enkelte spørsmål.

Enkelte høringsinstanser tar opp andre spørsmål enn de som er blitt behandlet i høringsnotatet. Disse blir ikke behandlet i denne sammenheng.

2.3 Brev fra Stortingets presidentskap 2. desember 1999

I brev fra Stortingets presidentskap 2. desember 1999 ber Presidentskapet om at departementet overveier en tilføyelse i offentlighetsloven § 1 vedrørende Stortinget og organer for Stortinget, og en tilføyelse i offentlighetsloven § 6 vedrørende unntak for budsjett for Stortinget og organer for Stortinget.

Ved brev 31. januar 2000 meddelte Stortingets presidentskap at det hadde besluttet å frafalle anmodningen om at departementet skal overveie en endring i offentlighetsloven § 6.

Spørsmålet om endring i offentlighetsloven § 1 behandles i kap. 3.

3 Tilføyelse i § 1 fjerde ledd vedrørende stortinget og dets organer

Det framgår av offentlighetsloven § 1 fjerde ledd at loven ikke gjelder for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre organer for Stortinget.

Stortinget fattet følgende vedtak 23. november 1998:

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

Slike regler er nå under utarbeidelse.

Ved brev 2. desember 1999 ber Stortingets presidentskap om at departementet overveier en tilføyelse i offentlighetsloven § 1 fjerde (siste) ledd som viser at det gjelder regler om offentlighet også for Stortinget og dets organer. Fra brevet siteres:

«I § 1 siste ledd er det som kjent bestemt at offentlighetsloven ikke gjelder for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre organer for Stortinget. Presidentskapet vil se det som en informasjonsmessig fordel for dem som leser denne bestemmelsen at det i samme ledd blir gjort en tilføyelse som viser at det for disse organene gjelder regler om dokumentoffentlighet, fastsatt av Stortinget. For dette formål kan det tilføyes et nytt annet punktum med f.eks. slik ordlyd:

«Regler om dokumentoffentlighet for disse organer fastsettes ved særskilte lovbestemmelser eller plenarvedtak av Stortinget.»»

Departementet er enig med Stortingets presidentskap i at det bør synliggjøres i offentlighetsloven at det gjelder bestemmelser om offentlighet også for Stortinget og dets organer. Departementet vil derfor foreslå et nytt punktum i § 1 fjerde ledd i samsvar med forslaget fra Stortingets presidentskap.

4 Utvidelse av dokumentbegrepet

4.1 Dokumentbegrepet - gjeldende rett

Innsynsretten etter hovedregelen i offentlighetsloven § 2 første ledd gjelder «forvaltningens saksdokumenter». Etter loven § 3 første ledd omfatter dette begrepet «dokumenter som er utferdiget av et forvaltningsorgan, og dokumenter som er kommet inn til eller lagt frem for et slikt organ». Dokumentbegrepet omfatter ikke bare skrevne tekster på papir, som f. eks. inngående og utgående brev og interne notater, men er tolket vidt, slik at også kart og skisser, modeller og fotografier omfattes. Også dokumenter som er basert på elektroniske databærere, omfattes av offentlighetsprinsippet på grunnlag av en egen forskrift, jf. EDB-forskriften (fastsatt ved kgl. res. 19. desember 1986). Utenfor dokumentbegrepets ordlyd faller imidlertid lydbånd, film, videofilm og andre audiovisuelle bærere av saksopplysninger, jf. Offentlighetsutvalgets innstilling (1967) s. 89 - 90.

Forvaltningsloven §§ 18 flg. regulerer partenes rett til innsyn i dokumenter i saker som gjelder enkeltvedtak. EDB-forskriften gjelder imidlertid ikke for begjæringer om innsyn etter forvaltningsloven. Trolig har dette lite praktisk betydning. Selv om elektroniske dokumenter ikke omfattes av innsynsretten etter forvaltningsloven § 18, anses forvaltningen pliktig til å vurdere om parten har rett til dokumentinnsyn etter offentlighetslovens regler, se rundskriv G-28/98. Etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd plikter forvaltningen å vurdere meroffentlighet, dvs. om det skal gis innsyn i dokumentet selv om det er hjemmel for å unnta dokumentet. Meroffentlighet bør utvises dersom det ikke foreligger et reelt og saklig behov for unntak. Det vil neppe foreligge et reelt og saklig behov for å nekte innsyn i et elektronisk dokument, dersom det ville blitt gitt innsyn i papirutgaven av det samme.

Også ellers i forvaltningsloven brukes begrepet «dokument». Det vises bl. a. til § 13 c om oppbevaring av dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger, § 25 om grunnngiingsplikt og § 33 om oversending av sakens dokumenter til klageinstansen.

Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova) § 2 bokstav a definerer «dokument» som «medium som lagrar informasjon for seinare lesing, lyding, framsyning eller overføring».

4.2 Dokumentbegrepet - fremmed rett

4.2.1 Nordisk rett

De øvrige nordiske landene benytter et dokumentbegrep som er videre enn det som følger av den norske offentlighetsloven og forvaltningsloven. Hovedregelen om dokumentoffentlighet i *Sverige* fremgår av tryckfrihetsförordningen (TF) 2 kap 1 § som slår fast at enhver har rett til innsyn i «allmänna handlingar». Begrepet «handling» omfatter fremstilling i skrift eller bilde, og opptegnelse som kan leses, avlyttes eller på annen måte oppfattes ved hjelp av tek-

nisk hjelpemiddel, jf. TF 2 kap 3 §. Også i *Danmark* favner dokumentbegrepet videre enn i Norge. Begrepet er ikke nærmere definert i lov 19. desember 1985 om offentlighet i forvaltningen, men anses å omfatte i tillegg til papirdokumenter tegninger, kort og fotografier samt materiale som trer i stedet for dette, som f. eks. modeller, lydbånd, film, videoopptak, mikrofilm etc. I *Finland* følger det av lag om allmänna handlingars offentlighet 2 § 2 mom. at begrepet «allmän handling» omfatter både papirdokumenter, opplysninger tatt opp på lydbånd o.l., og dokumenter som er lagret med EDB eller som ellers bare kan avleses ved hjelp av tekniske hjelpemidler. Det samme gjelder for *Island*, jf. lov 17. mai 1996 om offentlighet i forvaltningen § 3.

4.2.2 Dokumentbegrepet i internasjonale regelverk om rett til miljøinformasjon

I den senere tid har offentlighetsprinsippet fått økt oppmerksomhet internasjonalt, og både EU og Europarådet arbeider med å utvikle eller videreutvikle internasjonale instrumenter om dette. Ministerkomiteen i Europarådet vedtok allerede i 1981 en rekommandasjon om tilgang til offentlig informasjon. Begrepet «informasjon» defineres imidlertid ikke nærmere. Denne rekommandasjonen er nå under revisjon.

Justisdepartementet kjenner ikke til at det foreligger noen bindende folkerettslige instrumenter som regulerer offentlighetsprinsippet på generell basis. Derimot er det utviklet bindende regelverk om offentlighetens tilgang til miljøinformasjon.

I rådsdirektiv 90/313 om tilgang til miljøinformasjon, som er innlemmet i EØS-avtalen, gis enhver rett til innsyn i miljøinformasjon som er lagret som skrift, bilde, lyd eller elektronisk, jf. artikkel 2 (a).

I regi av Economic Commission for Europe (ECE), som er en regional del av FN-systemet og omfatter bl. a. alle statene i Europa og i det tidligere Sovjetunionen, ble det 25. juni 1998 vedtatt en konvensjon som gir tilgang til miljøinformasjon, allmenn deltakelse i beslutningsprosesser og tilgang til rettsmidler i saker vedrørende miljø («Århus-konvensjonen»). Konvensjonen skal bl. a. sikre borgerne rett til å kreve tilgang til miljøinformasjon («environmental information») som staten besitter. I konvensjonen, som Norge har undertegnet men ikke ratifisert ennå, er definisjonen av miljøinformasjon utformet slik at retten til informasjon gjelder uansett hvilken ytre lagringsmåte som er nyttet. Konvensjonen har ennå ikke trådt i kraft.

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

I St.meld. nr. 32 (1997-98) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen s. 89 første spalte uttalte regjeringen Bondevik følgende om dokumentbegrepet:

«Selv om loven suppleres av EDB-forskriften ... som bl a gir innsyn i dokumentlignende elektroniske enheter, gir ikke dagens dokumentbegrep noen fullgod løsning. Begrepet er bl a teknologiavhengig, slik at f eks lydbånd og audiovisuelle informasjonsbærere ikke omfattes av innsynsretten. For å gjøre lovreguleringen mer teknologinøytral vil regjeringen foreslå å harmonisere dokumentbegrepet med definisjonen

i arkivloven § 4¹⁾ (der dokument defineres som «[m]edium som lagrar informasjon for seinare lesing, lyding, framsyning eller overføring»).

En enstemmig justiskomite støttet at loven skal være teknologinøytral, jf. Innst. S. nr. 21 (1998-99) s. 16.

4.4 Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo Justisdepartementet å utvide dokumentbegrepet slik at innsynsretten vil gjelde uavhengig av hva slags medium som nyttes til å oppbevare opplysningene som har tilknytning til behandlingen av en forvaltnings-sak.

Endringen ble foreslått gjennomført ved at offentlighetsloven § 3 tredje ledd og forvaltningsloven § 18 første ledd nytt annet og tredje punktum ble utformet i tråd med arkivlovens dokumentdefinisjon, jf. lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv § 2 bokstav a. Den nærmere avgrensingen av hva som skulle anses som ett dokument, ble foreslått regulert i forskrift.

I høringsnotatet tok Justisdepartementet også opp spørsmålet om det bør gis adgang til å ta gebyr for kopiering av audiovisuelle hjelpemidler. Etter offentlighetsloven § 8 skal forvaltningsorganet «i rimelig utstrekning etter anmodning gi avskrift, utskrift eller kopi av dokument». Det følger av § 8 tredje ledd at dette i utgangspunktet skal gjøres vederlagsfritt, men at Kongen kan gi forskrift om betaling. Kopiering av audiovisuelle medier vil være mer kostbart enn papirkopier. Det er heller ikke slik i dag at alle forvaltningsorga-ner har kopieringsutstyr for audiovisuelle medier. Justisdepartementet vil der-for foreslå at det fastsettes regler for betaling for slike kopier. De fleste høringsinstansene støtter dette.

Slike regler kan fastsettes i forskrift, og vil bli behandlet i egen sak. Justis-departementet vil imidlertid bare legge opp til at forvaltningsorganene kan ta betalt for de direkte kostnadene slik kopiering medfører for forvaltningsorga-net.

4.5 Høringsinstansenes syn

De aller fleste høringsinstanser som uttaler seg om spørsmålet, støtter Justis-departementet i at dokumentbegrepet bør utvides nå, slik at begrepet blir tek-nologinøytralt. Dette gjelder *Finansdepartementet, Fiskeridepartementet, For-svarsdepartementet, Kulturdepartementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Utenriksdepartementet, Datatilsynet, Riksarkivaren, Rikstrygdeverket, Statens Helsetilsyn, Statistisk Sentralbyrå, Norges Bank, Statsadvokatene i Nordland, Fylkesmennene i Nord-land, Nord-Trøndelag, Rogaland og Vest-Agder, Akershus, Hordaland, Nord-Trøndelag og Vestfold fylkeskommune, Kommunenes sentralforbund, Kristian-sand kommune, Oslo kommune, Trondheim kommune, Tromsø kommune, Uni-versitetet i Bergen, NTNU, Advokatforeningen, Akademikerne, Enfo, FOI, LO, NHO, Norsk Journalistlag, Norsk Presseforbund, NorskRredaktørforening, Nor-ske Avisers Landsforening og Rettspolitisk forening.*

¹⁾ 99 Feilskrift for § 2

Høringsinstansene argumenterer med at man ved en slik endring bedrer tilpasningen til dagens virkelighet, at det er en fordel at begrepet harmoniseres med arkivlovens dokumentbegrep, og at norsk lov bør bringes mer på linje med rettstilstanden i de øvrige nordiske land og de internasjonale reglene om tilgang til miljøinformasjon.

Advokatforeningens uttaler dette slik:

«For det første sikrer man med denne endringen at offentlighetsloven tilpasses dagens tekniske virkelighet. Det er i den forbindelse et selvstendig poeng at offentlighetslovens dokumentbegrep harmoniseres med tilsvarende begrep i den nye arkivloven. Med et teknologinøytralt dokumentbegrep vil det kunne begjæres innsyn i opplysninger uansett lagringsmetode; tekst, lyd eller bilde - eller kombinasjoner av disse. Dette er essensielt med tanke på at forvaltningen formodentlig i stadig større grad selv vil produsere - og motta fra andre - saksmateriale som ikke er lagret som tekst på papir. Dersom loven blir «hengende etter» i utviklingen på dette området, vil det i realiteten innebære en begrensning i allmennhetens rett til innsyn i den virksomhet som bedrives i kommunal og statlig forvaltning.

Videre er det et ikke ubetydelig poeng at en lovendring i tråd med det foreslåtte bringer det norske lovgrunnlaget nærmere på linje med rettstilstanden i de øvrige nordiske land. Samtidig sørger man for at dokumentbegrepet bringes i overensstemmelse med begrepsbruken i Rådsdirektiv 90/313 om tilgang til miljøinformasjon. Det understrekes at det er viktig at de nordiske land har en bredest mulig felles plattform når det gjelder offentlighet i forvaltningen. Dette er av særlig betydning i forhold til målet om stadig større åpenhet også i EU- og EØS-sammenheng, hvor de nordiske land opptrer samlet som en pådriver i retning av utvidet transparens.»

Miljøverndepartementet uttaler:

«Vi støtter JDs forslag om utvidelse av dokumentbegrepet, og vil understreke den betydning en slik utvidelse har for at vårt lovverk skal være tidsmessig, for at det skal komme på linje med lovverket i andre land. Endringer vil sikre en forsvarlig oppfyllelse av våre forpliktelser i henhold til Rådsdirektiv 90/313 om tilgang til miljøinformasjon og Århus-konvensjonen om bl. a. adgang til miljøinformasjon.»

Arbeids- og administrasjonsdepartementet i prinsippet for en utvidelse av dokumentbegrepet, men mener at en endring bør være mer gjennomgripende og underlegges en mer inngående vurdering enn Justisdepartementet har lagt opp til. Fra høringsuttalelsen siteres:

«Offentlighetsloven skal være en enkel og anvendelig lov som forventes brukt av presse og publikum, samt den enkelte saksbehandler. AAD mener derfor det er vesentlig at man i utforming og endring av loven baserer seg på det alminnelige meningsinnholdet i norske ord, og søker å finne nye vel egnede ord for å beskrive et nytt innhold, snarere enn å legge nytt meningsinnhold i allerede eksisterende ord. Vi er derfor av den oppfatning at mer teknologinøytrale ord som opplysninger eller data ville være mer dekkende i dette tilfelle. Da har man også tatt høyde for eventuelle senere utvidelser som kan gi rett til innsyn i registre eller databaser. Et annet argument er at et mer omfattende begrep allerede er tatt i bruk gjennom forvaltningslovens bestemmelse om rett til innsyn i faktiske opplysninger, jf. fvl. § 18, tredje ledd.

En utvidelse av dokumentbegrepet er en enkel måte å etterkomme Stortingets ønske om en teknologinøytral lov på. Vi ser at det forslaget vi argumenterer for innebærer et langt mer krevende og omfattende endringsarbeid. Flere paragrafer må endres i offentlighetsloven, og tilsvarende må det også gjøres endringer i andre lover som f.eks. arkivloven. Vi mener imidlertid at det på lang sikt vil være nødvendig å erstatte dokumentbegrepet i loven.

AAD vil derfor foreslå at denne endringen ikke gjøres nå, men overlates til det utvalget som får i oppdrag å utrede de øvrige forslagene i offentlighetsmeldingen.»

Enkelte av høringsuttalelsene påpeker noen praktiske konsekvenser som de mener er uheldige og som bør avhjelpes.

Kulturdepartementet og Statens filmtilsyn peker på problemer som kan oppstå ved at det gis innsyn i film og videogrammer som Statens filmtilsyn besitter. Fra *Kulturdepartementet*'s høringsuttalelse siteres:

«Som følge av Statens filmtilsyns kontrolloppgaver vil film eller videogram som kommer inn til Filmtilsynet typisk inneholde materiale i strid med straffelovens regler om pornografi (§ 211) og voldsskildringer (§ 382). Selv om det kan være positivt med offentlig innsyn i - og kontroll av - Filmtilsynets sensuravgjørelser, ville en rett til offentlig innsyn i slikt materiale kunne undergrave hensikten med et offentlig kontrollsystem for film og video. Særlig gjelder dette dersom enhver skulle ha rett til kopier av slike dokumenter, jf. lovens § 8. Slike kopier ville i tilfelle kunne brukes til videre omsetning, noe som ville åpne for en ukontrollert spredning av ulovlig materiale.

Filmer og videogram vil dessuten ha en aldersgrense, enten satt av distributøren eller av Statens filmtilsyn ved forhåndskontroll. Ifølge film- og videogramlovens § 2 (tilføyet i 1998) er det ulovlig for videoforhandler å omsette videogram til personer som ikke har nådd den aldersgrensen som er satt for videogrammet. Offentlighetsloven bør ikke forplikte Statens filmtilsyn til eventuelt å gi en mindreårig innsyn i materiale som det ville være forbudt for en videoforhandler å omsette til vedkommende.»

Kulturdepartementet påpeker dessuten at det vil være svært ressurskrevende å spille av og kopiere film (celluloid), og at rett til å få kopier av film eller video vil kunne undergrave næringsgrunnlaget for omsetning av videogram.

*Datatilsyn*er bekymret for at den økte tilgjengelighet av opplysninger som blir gjort tilgjengelig for allmennheten medfører en økende trussel for personvernet. Fra høringsuttalelsen siteres:

«Det er positivt at man har klargjort innholdet av dokumentbegrepet for å etablere et medium-uavhengig begrep som fokuserer på et dokument som en bærer av informasjon. Dette vil imidlertid også føre med seg en økning av materiale som blir gjort tilgjengelig for allmennheten - noe som igjen medfører en større trussel for enkeltindividet. Dette vil etter vår oppfatning bli et større problem fordi rettstilstanden gjennom denne kodifiseringen blir klarere og dermed i praksis vil føre til at innsynsretten blir brukt i større grad. Det vil i neste omgang føre til at man på en enkel måte får tilgang til mange opplysninger som kan knyttes opp mot en enkeltperson og skape en profil av denne personen.

Denne lovendringsprosessen bør derfor ta nærmere opp til vurdering om dokumentbegrepet nå er så vidt at man må foreta begrensninger i innsynsretten eksplisitt av hensyn til personvernet. Det

presiseres at Datatilsynet ikke mener at løsningen ligger i å begrense innsynsretten gjennom en tolkning av dokumentbegrepet, men at dokumentbegrepet og bruken av informasjonsteknologi fordrer en begrensning av tilgangen til opplysningene.»

Samferdselsdepartementet og Havarikommisjonen for Sivil Luftfart påpeker i sin høringsuttalelse visse problemstillinger knyttet til opptak av vitneforklaringer på lydbånd. Fra høringsuttalelsen til *Samferdselsdepartementet* siteres:

«Justisdepartementet foreslår at dokumentbegrepet utvides, slik at innsynsretten gjelder uavhengig av hva slags medium som nyttes til å oppbevare opplysningene til behandlingen av en forvaltningssak.

I henhold til luftfartsloven § 12-5 om undersøkelsesmyndighetenes rettigheter plikter enhver «på forlangende å gi undersøkelsesmyndigheten (dvs. Havarikommisjonen for Sivil Luftfart) de opplysninger han sitter inne med om forhold som kan være av betydning for undersøkelsen. Dette gjelder uten hensyn til taushetsplikt som ellers påhviler vedkommende.» Forklaringsplikten er med andre ord utvidet i forhold til andre områder.

HSL har praktisert å ta opp samtaler med vitner på lydbånd. En utvidelse av dokumentbegrepet vil innebære at enhver kan be om innsyn i disse opplysningene. Den utvidede forklaringsplikten er et nyttig verktøy i HSLs arbeid for å forbedre sikkerheten innen luftfarten. Imidlertid kan den blant annet medføre at berørte personer blottlegger forhold som er negative for seg selv, medarbeidere eller selskapet. For å beholde tillit og lojalitet fra luftfartsmiljøet er det viktig at den eller de som avgir forklaring kan påregne at innsyn i denne informasjonen ikke finner sted. Dette har til nå latt seg gjøre ved at forklaringene har vært lagret på et medium som ikke var definert som et dokument i henhold til offentlighetsloven..

Vi kan ikke se at slike opplysninger som hovedregel kan unntas i henhold til bestemmelser i dagens lovverk. Da vi anser det som svært viktig at vitneavhør i forbindelse med luftfartsulykker kan unntas offentlighet ber vi om at denne informasjonen ikke blir omfattet av offentlighetsloven. En løsning kan være å endre luftfartsloven for å ivareta dette forholdet.»

Samferdselsdepartementet og Luftfartsverket peker videre på behovet for å kunne unnta kontinuerlig båndopptak. Fra høringsuttalelsen til *Samferdselsdepartementet* siteres:

«Luftfartsverket legger til grunn at det utvidede dokumentbegrep ikke omfatter de kontinuerlige opptak som foretas av radaropplysninger som presenteres for flygeledere samt opptak av radio- og telefonkorrespondanse i lufttrafikkjenesten. Båndopptakene foretas kontinuerlig som del av den daglige operative drift og kan karakteriseres som et register eller database og utgjør for så vidt ikke en naturlig avgrenset enhet. Luftfartsverket viser til i sitt brev at båndopptak som HSL legger beslag i med sikte på granskning eller etterforskning vil bli avgrenset og trolig omfattet av offentlighetsloven. Imidlertid mener de at dette kan unntas etter offentlighetsloven § 5, 1. ledd. Hvis materialet ansees å være utarbeidet av Luftfartsverket må man eventuelt benytte unntaket i 2. ledd b).

Også i forhold til disse opplysningene er det hensynet til ulykkesforebyggende tiltak som gjør seg gjeldende, se Luftfartsverkets brev med redegjørelse om dette.»

Rikstrygdeverket peker på at det kan være praktisk vanskelig å unnta deler av et dokument som er lagret på et audiovisuelt medium. Fra høringsuttalelsen siteres:

«Videre savner vi en drøftelse i forhold til reglene om begrenset innsyn. Vi viser i denne forbindelse til reglene i offentlighetsloven § 5a annet ledd og forvaltningsloven § 19 andre ledd bokstav a. Rent praktisk kan det bli svært vanskelig å skjerme taushetsbelagte opplysninger tilstrekkelig ved innsyn i nevnte media, og det bør derfor vurderes om det i slike saker bør være en utvidet adgang til å nekte innsyn i hele «dokumentet».»

Flere av høringsinstansene har merknader til den konkrete formuleringen av lov- og forskriftstekst og foreslår alternative formuleringer. Det pekes særlig på at definisjonen av «dokument» er upresis, at definisjonen bør knyttes til innhold framfor lagringsmediet og at forskriftshjemmelen er for vid. Enkelte høringsinstanser peker også på at innsynsrettens omfang bør framgå direkte av loven framfor av forskriften.

4.6 Departementets merknader

Justisdepartementet foreslår at dokumentbegrepet i offentlighetsloven og forvaltningsloven utvides slik at det blir teknologinøytralt. I likhet med høringsinstansene ser Justisdepartementet ingen rasjonell begrunnelse for at innsynsretten skal variere etter hvilket lagringsmedium informasjonen er lagret på. En endring som foreslått vil også føre til at det norske dokumentbegrepet kommer på linje med det tilsvarende begrepet i de øvrige nordiske landene, og blir i samsvar med den teknologinøytrale tilnærmingen i de internasjonale regelverkene om miljøinformasjon.

Det inngår i Offentlighetslovutvalgets mandat at dette skal vurdere om den teknologiske utvikling nødvendiggjør endringer i offentlighetsloven. Det skal særlig vurdere om begrepene «sak» og «dokument» fremdeles er hensiktsmessige kriterier for å angi innsynsrettens virkeområde. Gjennom dette arbeidet vil det bli foretatt en inngående vurdering av begrepsbruken, og regjering og Storting vil få et godt grunnlag for å vurdere om og eventuelt hvordan en ønsker å endre kriteriene for hva det kan kreves innsyn i. Offentlighetslovutvalget har frist til 1. juli 2002 med å avgi sin utredning om dette. Erfaringsmessig vil det ta minst ett år fra utredningen er avlevert til proposisjon kan fremmes. Etter Justisdepartementets syn bør en imidlertid allerede nå sørge for at loven blir teknologinøytral, og departementet fremmer derfor forslag om endring i dokumentbegrepet nå. Dersom man på bakgrunn av Offentlighetslovutvalgets utredning kommer til at andre avgrenskingskriterier er mer hensiktsmessige, vil det bli fremmet lovforslag om dette senere.

Mange høringsinstanser har hatt innvendinger mot ordlyden i bestemmelsene slik de var foreslått i høringsnotatet. Departementet er enig i at den ordlyden som ble foreslått i høringsbrevet kan forbedres, og vil foreslå at innsynsretten i dokumenter som ikke består av papir framgår direkte av loven, i stedet for av forskrift slik som foreslått i høringsnotatet. Departementet vil foreslå at en inntar en fullstendig definisjon av «dokument» i loven. En slik lovregulering vil likestille alle type «dokumenter», både papirdokumenter, elektroniske dokumenter og dokumenter som er lagret på annen måte.

Lovendringen vil medføre at dokumentbegrepet og dermed innsynsretten også omfatter elektroniske dokumenter som består av en kombinasjon av tekst, lyd og bilde (såkalte multimediadokumenter) og audiovisuelle informasjonsbærere som f. eks. videofilm og lydbånd. Lovendringen vil ikke medføre endringer i adgangen til å få innsyn i elektronisk lagret tekst. Slik innsynsrett er i dag hjemlet i EDB-forskriften, og at dokumentdefinisjonen nå fastsettes direkte i loven, vil ikke medføre at den utvides. Departementet vil særlig peke på at det fremdeles ikke vil være rett til innsyn i hele registre eller hele databaser. Det framgår som nevnt av Offentlighetslovutvalgets mandat at utvalget skal vurdere denne problemstillingen.

Departementet viser til Datatilsynets høringsuttalelse om forholdet mellom offentlighet og personvern som er sitert ovenfor. Etter departementets syn er personvernproblematikken særlig knyttet til innsyn i elektronisk lagrede dokumenter, hvor en på en enkel måte kan sammenstille opplysninger knyttet til enkeltpersoner. Personvernspørsmålene vil ikke på samme måte komme på spissen når det gjelder innsyn i audiovisuelle medier.

Forslaget om å utvide dokumentbegrepet vil ikke endre gjeldende rett når det gjelder offentlig innsyn i elektroniske lagrede dokumenter. Departementet er imidlertid enig i at det er nødvendig å se på forholdet mellom personvern og offentlighet, og vil vise til at dette inngår som en del av Offentlighetslovutvalgets mandat. Det vises også til drøftelsen om personovervåking nedenfor.

Også i forvaltningsloven finner man begrepet «dokument» i flere bestemmelser. Særlig viktig i denne sammenheng er bestemmelsene i §§ 18 flg. som gir parter i saker som gjelder enkeltvedtak rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Etter departementets syn er det ingen grunn til at dokumentbegrepet i forvaltningsloven skal være snevrere enn etter offentlighetsloven. Departementet vil derfor foreslå at det fastsettes en definisjon av «dokument» i forvaltningsloven § 2. Definisjonen bør være lik offentlighetslovens definisjon.

Arkivloven § 2 bokstav a definerer «dokument» som «medium som lagrar informasjon for seinare lesing, lyding, framsyning eller overføring. På grunn av den nære sammenhengen mellom arkivloven og offentlighetsloven, legger departementet stor vekt på at definisjonene i de to lovene i størst mulig grad skal være sammenfallende. Dette var også grunnen til at høringsnotatets definisjon tilsvarte definisjonen i arkivloven. Når det nå foreslås en annen definisjon av dokument i offentlighetsloven, vil departementet foreslå at tilsvarende definisjon tas inn i arkivloven.

Den foreslåtte endringen i arkivloven var ikke foreslått i høringsnotatet. Ordlyden i den felles dokumentdefinisjonen som nå foreslås for offentlighetsloven, forvaltningsloven og arkivloven, er imidlertid i samsvar med forslag i Riksarkivarens høringsuttalelse, og endringen støttes av Kulturdepartementet.

Når dokumentbegrepet fastsettes direkte i loven vil forskrift 19. desember 1986 nr. 2202 om offentlighetslovens anvendelse på EDB-materiale pkt. I vil kunne oppheves. Departementet har overveid om også forskriften del II bør oppheves, men har kommet til at den bør gjelde inntil videre. I forskriften gis det nærmere bestemmelser om forvaltningens veiledningsplikt, og om adgangen til å henvise til å benytte EDB-systemer slik de ordinært tilbys i markedet

dersom det begjæres innsyn i EDB-register som drives av andre enn det organet henvender seg til.

Denne delen av forskriften kan gis med hjemmel i lovens § 11. Departementet vil derfor foreslå at § 3 tredje ledd oppheves.

Statens filmtilsyn og Kulturdepartementet har pekt på at utvidelsen av dokumentbegrepet vil få betydning for innsynsretten i filmer og videogrammer som omfattes av Statens filmtilsyns kontrollmyndighet. Det vises til Kulturdepartementets høringsuttalelse som er sitert ovenfor.

Alle filmer/videogrammer som skal vises i næring, skal forhåndskontrolleres av Statens filmtilsyn, jf. lov 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram § 4. Videogrammer som skal omsettes i næring må være registrert. Før slik registrering skjer kan Statens filmtilsyn vurdere videogrammet, og nekte registrering dersom videogrammet er i strid med straffeloven § 211 (pornografi) eller har et innhold som virker forrående eller moralsk nedbrytende.

Filmer som skal forhåndskontrolleres etter § 4, blir sendt tilbake til distributøren etter at den er vist for de sakkyndige. Disse filmene vil m.a.o. bare være oppbevart hos Filmtilsynet fra de er mottatt av distributøren og til de er kontrollert.

Det følger av film- og videogramloven § 7 tredje ledd at en kopi av videogrammer som har vært vurdert av Filmtilsynet, skal arkiveres. Det samme gjelder videogrammer som etter dom eller vedtatt forelegg er funnet rettsstridig og inndratt. I dag er disse filmene/videogrammene ikke omfattet av offentlighetslovens dokumentbegrep, og man har dermed ikke noe krav på innsyn i disse.

Etter departementets syn foreligger det et reelt og saklig behov for at filmer eller videogrammer mottatt til forhåndskontroll hos Statens filmtilsyn fortsatt skal kunne unntas fra offentlighet. Det samme gjelder for videogrammer som er lagret etter lovens § 7 tredje ledd og har et innhold som er i strid med straffeloven § 211 om pornografi eller § 382 om voldsskildringer. Etter Justisdepartementets syn vil imidlertid offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav c gi hjemmel for å nekte innsyn i filmer/videogrammer som ikke har blitt kontrollert eller filmer/videogrammer som er kontrollert og som har et ulovlig innhold. Innsyn i disse filmene/videogrammer vil kunne motvirke kontrolltiltakets effektivitet, og undergrave hensikten med et offentlig kontrollsystem. Det anses derfor ikke nødvendig med særlige unntak for denne virksomheten.

Departementet vil videre peke på at *hvordan innsyn skal gis*, reguleres av offentlighetsloven § 8. Det følger av denne bestemmelsen at det er forvaltningsorganet som ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling som bestemmer hvordan et dokument skal gjøres kjent for den som har begjært innsyn i dokumentet. Forvaltningen skal i rimelig utstrekning etter anmodning gi avskrift, utskrift eller kopi av dokumentet.

Den som begjærer innsyn har m.a.o. ikke et ubetinget krav på kopi eller utskrift av et dokument. Dette vil det være opp til forvaltningen å avgjøre ut fra hensynene til forsvarlig saksbehandling og under hensyn til at kopi eller avskrift skal gis i rimelig utstrekning. I denne vurderingen vil det være legitimt å legge vekt på både kostnadene og arbeidet ved kopiering, om dokumen-

tet er allment tilgjengelig andre steder, og om det f. eks. knytter seg opphavsrettslige problemstillinger til utlevering av kopi.

Departementet viser også til at det vil bli vurdert å fastsette regler for betaling for kopier av dokumenter som er lagret på audiovisuelle medier.

Samferdselsdepartementet og Havarikommisjonen for Sivil Luftfart har påpekt at lydbåndopptak av vitneforklaringer fortsatt bør kunne unntas fra offentlighet. Det vises til sitatet fra Samferdselsdepartementet ovenfor.

Departementet vil vise til at slike opptak vil måtte anses som organinterne dokumenter så lenge de ikke sendes ut av kommisjonen. De vil da kunne unntas fra offentlighet med hjemmel i § 5 første ledd. Opptak av forklaring på lydbånd fra de involverte krever samtykke fra den avhørte, og muligheten for utlevering av slike båndopptak kan svekke den nødvendige tillit og åpenhet fra personer involvert i ulykker og hendelser. Slik tillit vil kunne være nødvendig for at havarikommisjonen kan få tilstrekkelig grunnlag for å ivareta sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. Disse hensyn gjør at det bør utvises varsomhet ved praktisering av meroffentlighet.

Luftfartsverket og Samferdselsdepartementet har videre pekt på at kontinuerlige opptak av radaropplysninger og radio- og telefonkorrespondanse fortsatt bør kunne unntas fra offentlighet. Departementet anser dette som en generell problemstilling. All informasjon som er innhentet ved vedvarende eller regelmessig gjentatt overvåking, og deretter lagret, bør underlegges de samme regler.

Departementet er enig med Samferdselsdepartementet i at mye taler for at et bånd eller annet lagringsmedium som lagrer opplysninger innhentet ved vedvarende eller regelmessig gjentatt overvåking ikke kan anses som et saksdokument, men heller bør likestilles med et register eller database. Derimot vil en nærmere definert og avgrenset del av båndet, eller annet lagringsmedium, måtte anses som et dokument.

Etter departementets syn foreligger det klare personvernmessige hensyn som tilsier at informasjon som er innhentet ved vedvarende eller regelmessig gjentatt overvåking skal kunne unntas fra offentlighet. Det vises de drøftelsen av de personvernmessige betenkeligheter knyttet til fjernsynsovervåking i Ot. prp. nr. 92 (1998-99) s. 68-70, og til § 39 i lov 14 april 2000 nr 31 om behandling av personopplysninger, som forutsetter at utlevering av billedopptak gjort ved fjernsynsovervåking skal være begrenset. Denne loven har ennå ikke trådt i kraft.

Departementet vil derfor foreslå at det fastsettes en bestemmelse som gir forvaltningen adgang til å unnta denne type dokumenter. En slik bestemmelse vil tematisk passe som et nytt nummer i § 6 første ledd.

Bestemmelsen gir forvaltningen en *adgang*, men ingen *plikt*, til å unnta dokumentene fra offentlighet. Forvaltningen vil dermed ha en plikt etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd til å vurdere om dokumentet likevel skal gjøres kjent. Departementet vil anta at det relativt sjelden vil være aktuelt å utvise meroffentlighet i disse tilfellene, men vil ikke utelukke at det kan være tilfeller hvor det kan forekomme.

Rikstrygdeverket tar opp spørsmålet om det er praktisk mulig å skjerme opplysninger som er lagret på audiovisuelle medier og om ikke adgangen til

unnta hele dokumentet bør utvides. Det vises til sitatet fra Rikstrygdeverkets høringsuttalelse ovenfor.

Etter departementets syn vil det neppe medføre praktiske problemer å skjerme taushetsbelagte opplysninger dersom det gis innsyn på stedet. De delene av dokumentet som inneholder taushetsbelagte opplysninger, vil da kunne spoles forbi, eller på annen måte forbigås, manuelt.

Dersom det skulle være praktisk umulig eller svært arbeids- eller kostnadskrevenende å skjerme disse opplysningene ved kopiering, vil dette kunne tas i betraktning i vurderingen av om det skal gis kopi av dokumentet. Det vil ikke være «rimelig» å gi kopi av dokumentet dersom det ikke er mulig å skjerme de taushetsbelagte opplysningene i dokumentet. Departementet viser også til at det vil vurderes å fastsette bestemmelser om gebyr ved kopiering av dokumenter lagret på audiovisuelle medier.

5 Lovfesting av journalføringsplikten i offentlighetsloven

5.1 Gjeldende rett

Det følger av offentlighetsloven § 2 annet ledd annet punktum at forvaltningens journaler er offentlige. Offentlighetsloven har imidlertid ingen bestemmelser om journalføring og pålegger heller ikke forvaltningen noen plikt til å føre journal.

I forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlege arkiv § 2-6 er det imidlertid fastsatt en slik plikt med nærmere bestemmelser om hvilke dokumenter som skal journalføres. I § 2-7 er det bestemmelser om hvilke opplysninger om de aktuelle dokumentene som skal føres inn i journalen, og om hvilken adgang det er til å utelate eller nøytralisere disse opplysningene i den offentlige journal. Disse bestemmelsene er gitt med hjemmel både i arkivloven (lov 4. desember 1992 nr. 126) og offentlighetsloven. Arkivloven og arkivforskriften trådte i kraft 1. januar 1999.

Etter arkivforskriften § 2-6 plikter «eit offentlig organ» å føre journal. «Offentlig organ» er definert i arkivloven § 2 bokstav g som «statleg, fylkeskommunal eller kommunal institusjon eller eining.» Det framgår av forarbeidene til arkivloven at begrepet stort sett er sammenfallende med offentlighetslovens begrep «forvaltningsorgan», se Ot.prp. nr. 77 (1991-92) s. 12. Privat rettssubjekt som treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift, som i disse sakene regnes som «forvaltningsorgan» etter offentlighetsloven, regnes imidlertid ikke som «offentlig organ» etter arkivloven. Riksarkivaren kan fastsette at slike organer helt eller delvis skal omfattes av loven, men har foreløpig ikke fattet noen slike vedtak. Det er m.a.o. en viss forskjell mellom offentlighetslovens og arkivlovens organbegrep.

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

St.meld. nr. 32 (1997-98) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen ble fremmet før arkivloven trådte i kraft og før arkivforskriften ble vedtatt. På det tidspunktet fantes det m.a.o. ikke noen lov- eller forskriftshjemlet plikt til å føre journal, og heller ikke noe samlet og fyllestgjørende regelverk om journalføring som gjaldt for hele den offentlige forvaltning. Forskrift til offentlighetsloven 14. februar 1986 nr. 351 hadde imidlertid enkelte bestemmelser om adgangen til å skjerme/nøytralisere visse opplysninger i den offentlige journal. For statsforvaltningen var det dessuten gitt bestemmelser i instruks for arkivarbeidet i statsforvaltningen, jf. kgl. res. 30. november 1984.

I St.meld. nr. 32 (1997-98) s. 53-54 ga regjeringen Bondevik uttrykk for at den ville klargjøre og samordne bestemmelsene om journalføring i ett samlet regelverk, og gjøre dette gjeldende i sin helhet for statlig, fylkeskommunal og

kommunal sektor. Det ble også vurdert om reglene skulle plasseres i offentlighetsloven. Det uttales bl. a.:

«Regjeringen har vurdert om bestemmelsene om journalføring bør tas inn i offentlighetsloven, men har kommet til at dette er lite formålstjenlig. Det skyldes særlig at klarere og mer detaljerte bestemmelser om slike forhold vil kreve en tekstmengde som ville stå i et misforhold til de ellers kortfattede bestemmelsene i offentlighetsloven. Videre kan det av pedagogiske grunner og av hensyn til forvaltningens tjenestemenn være hensiktsmessig at de nærmere bestemmelsene om journalføring og posthåndtering m v samles i et felles regelverk.»

Det ble deretter pekt på at bestemmelsene om journalføring hørte hjemme som en del av den helhetlige forskriftsregulering av alle arkivmessige spørsmål som var under utarbeidelse med hjemmel i arkivloven, og at dette i seg selv ikke ville svekke journalføringsbestemmelsenes tilknytning til offentlighetsloven, fordi de kunne forankres i begge lover samtidig.

Ved behandlingen i Stortingets justiskomite var komiteens flertall (alle unntatt Fremskrittspartiet og Høyre) enig med regjeringen i at de konkrete bestemmelsene vedrørende journalføring ikke burde tas inn i offentlighetsloven. Mindretallet mente at de konkrete regler for journalføring var av så stor betydning for praktiseringen av offentlighet at disse burde forelegges Stortinget i egnet form. En samlet komite mente imidlertid at selve *plikten* til å føre journal burde lovfestes i offentlighetsloven, se Innst. S. nr. 21 (1998-99) s. 8.

5.3 Høringsnotatet

I høringsnotatet pekte Justisdepartementet på den sentrale betydning journalen har for praktiseringen av offentlighetsprinsippet, og foreslo at journalføringsplikten lovfestes i offentlighetsloven. Det ble ikke foreslått endringer i arkivloven eller arkivforskriften, men forutsatt at de nærmere regler om journalføring fremdeles skal fremgå av dette regelverket.

5.4 Høringsinstansenes syn

De fleste av høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, er enig i at journalføringsplikten bør lovfestes i offentlighetsloven. Dette gjelder *Nærings- og handelsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Helsetilsynet, Riksarkivaren, Statistisk sentralbyrå, Statskonsult, Statsadvokatene i Hordaland og Nordland, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Nordland, Rogaland og Vest-Agder, Kommunenes Sentralforbund, Akershus, Hordaland og Nord-Trøndelag fylkeskommune, Trondheim og Tromsø kommune, Universitetet i Bergen, NINU, Advokatforeningen, LO, Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, Norske Avisers Landsforening, og Rettspolitisk forening.*

Høringsinstansene peker særlig på den store betydningen journalen har for praktiseringen av offentlighetsloven, og for den pedagogiske effekt en slik lovfesting vil ha. Fra høringsuttalelsen til Kommunenes Sentralforbund siteres:

«KS er enig i at det er en pedagogisk fordel at det er lovfestet journalføringsplikt i både arkivlovens forskrifter og offentlighetsloven. Særlig gunstig er det at forslaget henviser til arkivloven med forskrifter, slik

at man blir klar over at det finnes nærmere regulering av dette spørsmålet her.»

Fylkesmannen i Nord-Trøndelaguttaler:

«Fylkesmannen er enig med departementet i at regelverket for journalføring er av vesentlig betydning for praktiseringen av offentlighetsprinsippet. Journaler er et viktig hjelpemiddel for å få oversikt over hvilke saker forvaltningen til enhver tid arbeider med, og for å identifisere de saker og dokumenter en er interessert i å få innsyn i. Vi slutter oss derfor til forslaget om å lovfeste plikten til å føre journal i offentlighetsloven. Dette vil understreke og synliggjøre journalens betydning i forhold til praktiseringen av offentlighetsloven.»

Enkelte av høringsinstansene tar opp spørsmålet om journalføringspliktens virkeområde.

Statskonsult uttaler:

«Hvem som er adressat for journalføringsplikten kan derimot se ut til å være noe snevert formulert. Statskonsult mener at journalføringsplikten bør være parallell med offentlighetens innsynsrett. Av det overstående i punkt 1, følger det da at journalføringsplikten også pålegges andre offentlige virksomheter enn de ordinære forvaltningsorganene, begrenset til de oppgavene som «ikke er reelt forretningsmessig basert». Mange mer eller mindre fristilte virksomheter, som forvaltningsbedrifter, statsforetak og særlovsforetak, har sektorpolitiske oppgaver. En negativ avgrensning av journalføringsplikten for slike statlige virksomheter med «blandet portefølje» vil sikre at grunnlaget for den innsynsrett Statskonsult mener er nødvendig, bli en realitet for offentligheten i dens kontrollutøvelse, og bør være tilgjengelig i alle statlige virksomheter som utøver myndighetsutøvelse, deltar i politikktutforming, fordeler statlige midler e.l.»

Samferdselsdepartementet peker på at det er visse forskjeller mellom offentlighetslovens og arkivforskriftens virkeområde. Mens offentlighetsloven gjelder for private rettssubjekter i saker hvor de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrifter, er disse i utgangspunktet ikke omfattet av arkivforskriften, jf. arkivloven §§ 2 bokstav g og 19. Samferdselsdepartementet ber Justisdepartementet klargjøre dette spørsmålet.

Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening Norske Avisers Landsforening støtter at journalføringsplikten lovfestes i offentlighetsloven, men har innvendinger mot at denne plikten knyttes til formuleringen «...etter bestemmelsene i arkivloven med forskrifter.» Fra Norsk Presseforbunds høringsuttalelse siteres:

«Norsk Presseforbund støtter forslaget om lovfesting av journalføringsplikten. Vi vil imidlertid protestere mot at denne plikten knyttes til formuleringen «... etter bestemmelsene i arkivloven med forskrifter». Dette fordi vi mener det er sterke grunner til å spørre om den gjeldende arkivforskriften er lovgyldig, all den tid den åpner for at det enkelte forvaltningsorgan selv kan velge hvorvidt de såkalte organinterne dokumenter skal journalføres overhodet. Dette er et spørsmål som bør belyses for seg, men inntil det er avklart, bør det i hvert fall ikke vedtas lover som stadfester potensielt lovstridige forskrifter.»

Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Rikstrygdeverket, Politimesteren i Bodø og Enfo går i mot at det innføres en journalføringsplikt i offentlighetsloven. Det pekes på at journalføringsplikten framkommer i arkivforskriften og at det dermed ikke er grunn til å lovfeste dette i offentlighetsloven.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet påpeker at det som en følge av den teknologiske utvikling og organisasjonsmessige endringer i forvaltningen, vil bli andre måter å gjenfinne dokumenter på enn gjennom journalen. Justisdepartementets begrunnelse for å lovfeste journalføringsplikten i offentlighetsloven vil dermed ikke være like «relevant» som tidligere.

Kulturdepartementet gikk i høringsrunden inn for at journalføringsplikten ikke burde lovfestes i offentlighetsloven, men har på grunn av endringer i premissene endret standpunkt og støtter nå forslaget.

5.5 Departementets syn

Departementet vil igjen fremheve den store betydningen journalen har for praktiseringen av offentlighetsprinsippet. Journalen er et sentralt hjelpemiddel for å identifisere de saker og dokumenter som en er interessert i å få innsyn i. Dessuten vil en gjennom journalen få oversikt over hvilke saker forvaltningen til enhver tid arbeider med. Departementet mener derfor at journalføringsplikten bør framgå av offentlighetsloven.

Etter at arkivforskriften ble fastsatt med virkning fra 1. januar 1999, er det klart at forvaltningsorganer har plikt til å føre journal. Å lovfeste at forvaltningen har en slik plikt, vil dermed i første rekke synliggjøre og understreke journalføringsplikten betydning for offentlighetsprinsippet. I og med at offentlighetslovens virkeområde på enkelte punkter går lenger enn arkivlovens og arkivforskriftens virkeområde, vil en lovfesting av journalføringsplikten i offentlighetsloven dessuten sikre at organer som omfattes av offentlighetsloven og ikke av arkivloven får plikt til å journalføre sine dokumenter.

Departementet ser det som mest hensiktsmessig at den konkrete regulering av journalføringen fortsatt foretas i arkivforskriften. Departementet er ikke enig med presseorganisasjonene i at enkelte av bestemmelsene i arkivforskriften er ulovlige. Arkivforskriftens bestemmelser om journalføring har klar hjemmel i arkivloven § 12 og offentlighetsloven § 11.

Departementet vil derfor foreslå at journalføringsplikten lovfestes i offentlighetsloven, med en henvisning til arkivlovens og arkivforskriftens regler om journalføring. Som uttalt av flere av høringsinstansene er dette en gunstig reguleringsmåte også ut fra pedagogiske hensyn.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet peker på at det i fremtiden vil være andre metoder å finne fram til dokumenter på. Justisdepartementet vil ikke tilbakevise dette, men antar at journalen også i fremtiden vil være et viktig redskap, både for å gjenfinne saker og ikke minst for å få en oversikt over hvilke saker forvaltningen til enhver tid arbeider med.

6 Dokumenter utarbeidet for den interne saksforberedelsen i kommunene

6.1 Gjeldende rett

Etter alminnelig oppfatning må den enkelte kommune i utgangspunktet regnes som ett forvaltningsorgan i forhold til offentlighetsloven. Dokumenter som sendes mellom organer (enheter) i kommunen som ledd i den interne saksforberedelsen, vil dermed som hovedregel kunne unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven § 5 første ledd, som gir hjemmel for å nekte innsyn i organinterne dokumenter.

Kommunale organer som er opprettet i medhold av annen lov enn kommuneloven (særlovorganer), er tradisjonelt oppfattet som egne organer. Dokumenter som sendes mellom et særlovorgan og et annet kommunalt organ, er det dermed ikke adgang til å unnta fra offentlighet etter offentlighetsloven § 5 første ledd. Det er også antatt at klageorganer er egne organer når de behandler og treffer avgjørelse i klagesak.

Utover dette er det mer usikkert i hvilken grad det kan gjøres unntak fra utgangspunktet om at kommunen er ett organ etter offentlighetsloven.

Ved vedtakelsen av den nye kommuneloven i 1992 ble de fleste av særlovorganene opphevet. Kommunene skulle stå friere til å organisere kommunalforvaltningen. Dette har også fått følger for innsynsspørsmålet, ved at tidligere særlovorganer nå kan opprettes etter kommuneloven og dermed anses som en del av kommunen. Dette innebærer at organenes (enheter) korrespondanse med andre enheter innenfor kommunen i utgangspunktet kan unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven § 5 første ledd.

Dersom man skulle bygge på hovedregelen om unntak for organinterne dokumenter etter offentlighetsloven § 5 første ledd, ville resultatet bli at nesten all intern korrespondanse i forbindelse med saksforberedelsen i den enkelte kommune kunne unntas fra offentlighet. Offentlighetsloven § 5 tredje ledd inneholder derfor særregler som gjennom «unntak fra unntaket» skal sikre offentlighet for nærmere angitte dokumenter, nemlig innstillinger til folkevalgte organer (enheter) i kommunen. Bestemmelsen i § 5 tredje ledd lyder:

«Bestemmelsene i første og annet ledd gjelder ikke innstilling som administrasjonen gir når avgjørelse skal treffes av kommunestyre eller fylkesting eller av andre folkevalgte organer i kommunen eller fylkeskommunen. Bestemmelsene gjelder heller ikke innstilling fra folkevalgte organer når vedtak skal treffes av kommunestyre eller fylkesting.»

Særregelen i tredje ledd stammer fra revisjonen av offentlighetsloven i 1982, jf. lov 11. juni 1982 nr. 47. Utformingen av tredje ledd ble endret i forbindelse med utarbeidelsen av ny kommunelov, jf. lov 25. september 1992 nr. 107.

Bestemmelsen i § 5 tredje ledd gjelder «innstilling». Begrepet «innstilling» tar sikte på mer formelle og avsluttende redegjørelser og forslag som adminis-

trasjonen legger frem. Det er imidlertid ikke avgjørende om dokumentet munner ut i et konkret forslag til vedtak eller noen formell innstilling, jf. Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 304. Derimot er det uklart om også *vedleggene* til innstillingen er offentlige.

Det fremgår av forarbeidene til § 5 tredje ledd at bestemmelsen bare gjelder innstillinger til et organ som skal treffe avgjørelse i saken, jf. Ot.prp. nr. 4 (1981-82) s. 49. Dette er også lagt til grunn i den juridiske teori. Bestemmelsen får med andre ord ikke anvendelse på innstillinger til organer som skal innstille videre i saken.

Uttrykket «andre folkevalgte organer» omfatter både særlovorganer og organer opprettet etter kommunelovens bestemmelser. Innstillinger fra et folkevalgt organ til formannskapet eller fylkesutvalget er ikke uttrykkelig nevnt i tredje ledd. Dette skyldes at formannskapet og fylkesutvalget i proposisjon til ny kommunelov ble foreslått opphevet som obligatoriske enheter, jf. Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 72. Stortinget valgte derimot å beholde den tidligere ordningen, jf. Innst. O. nr. 95 (1991-92) s. 18-19, uten at dette ga konsekvenser for de foreslåtte endringene i forvaltningsloven § 18 og offentlighetsloven § 5. Formålet med lovendringen var åpenbart ikke å innskrenke dokumentoffentligheten i kommunene.

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

I St.meld. nr. 32 (1997-98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen s. 64-65 uttaler regjeringen Bondevik følgende om denne problemstillingen:

«Etter gjeldende rett er innstillinger fra folkevalgte organer bare offentlige dersom de er avgitt til kommunestyret, fylkestinget, formannskapet eller fylkesutvalget. Det kan imidlertid foreligge et like sterkt behov for åpenhet i sakene der avgjørelsesmyndigheten er lagt til andre organer enn de nevnte. Det er f.eks vanskelig å se hvorfor offentlighetsloven § 5 tredje ledd ikke omfatter innstillinger fra et utvalg til et annet, noe som også er påpekt av Stortingets ombudsmann for forvaltningen, jf. årsmeldingen 1987 s. 84. Offentlighetsloven § 5 tredje ledd bør derfor for det første utvides til å omfatte alle innstillinger til endelige avgjørelser. En slik endring vil for øvrig dempe følgene for innsynsretten av at de fleste bestemmelsene om særlovorganer er blitt opphevet.

Det forekommer ofte at det utarbeides innstillinger i flere ledd. Etter gjeldende rett er det kun innstillingen til organet som skal avgjøre saken som er offentlig. Konsekvensen av denne regelen er for det første at allmennheten ofte får kort tid på seg til å ta stilling til saken. Dessuten kan det underveis i prosessen ha skjedd en samordning med synspunkter og interesser i de øvrige kommunale enhetene, slik at viktige premisser som er fastlagt på et tidlig tidspunkt av saksbehandlingen, ikke kommer klart til uttrykk i den endelige innstillingen. Uansett kan det praktisk sett være vanskelig for det besluttende organet å ta hensyn til innvendinger som blir reist på et sent tidspunkt i en større beslutningsprosess. Etter regjeringens syn bør derfor innstillinger være offentlige uten hensyn til om mottakerorganet skal avgjøre saken eller bare innstille videre.

Regjeringen vil i tillegg vurdere om det bør lovfestes at også vedleggene til innstillingene er offentlige.»

En samlet justiskomite støtter regjeringens betraktninger på dette punktet, jf. Innst. S. nr. 21 (1998-99) s. 11.

6.3 Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo Justisdepartementet å utvide § 5 tredje ledd til å omfatte alle innstillinger med vedlegg som administrasjonen gir til et folkevalgt organ og som et folkevalgt organ gir til et annet folkevalgt organ. I tillegg ble det foreslått å lovfeste at også vedlegg til innstillingene omfattes av bestemmelsen. Samme endring ble foreslått i forvaltningsloven § 18 som gir bestemmelser om partsoffentlighet.

6.4 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, er enig i at § 5 tredje ledd skal utvides slik departementet foreslår. Dette gjelder både statlige høringsinstanser, fylkeskommunale og kommunale høringsinstanser og ikke-offentlige organisasjoner. Det pekes på at denne endringen er i tråd med ønsket om økt åpenhet, og at det er viktig for publikum å få innsyn i sakene på et så tidlig tidspunkt som mulig. Fra *Nærings- og handelsdepartementet* høringsuttalelse siteres:

«Vi støtter forslaget da dette etter vårt syn kan bidra til å synliggjøre de kommunale beslutningsprosesser og styrke lokaldemokratiet. I.o.m. at kommunale vedtak i mange tilfeller vil ha mer direkte og umiddelbar betydning for borgerne enn statlige vedtak, er dette viktig.»

En del av høringsinstansene har merknader til ordlyden i bestemmelsen. Det pekes særlig på at ordet «innstilling» er uklart og bør erstattes med «saksframlegg». *Kommunenes Sentralforbund* kommer med følgende forslag:

«Etter at Offentlighetsmeldinga forelå har vi fra KS sin side, via våre kurs, forsøkt å kartlegge om det foreligger en ensartet oppfatning av hva som ligger i uttrykket «innstilling». De svar vi har fått tyder på at så ikke er tilfelle, og at de fleste faktisk regner en innstilling for å være noe langt mindre enn saksframlegg/saksutredning som vi oppfatter at departementet gjerne vil at uttrykket skal forstås som, faktisk forstår svært mange det slik at det bare er selve forslaget til vedtak som er offentlig. Selv om de problemer som nå blir løst med innstillinger til innstillende organ og vedlegg blir presisert i forarbeidene vil det være en fare for at dette ikke når frem til brukerne av loven. Vi foreslår derfor å bytte ut innstilling med saksframlegg. I tillegg til dette foreslår vi noen språklige endringer som forenkler regelen.

Vårt forslag blir etter dette:

«Bestemmelsene i første og andre ledd gjelder ikke saksframlegg med vedlegg som blir gitt til et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ.»

Norske Avisers Landsforening påpeker at også innstilling fra folkevalgt organ til administrasjonen bør omfattes av offentlighetsloven § 5 tredje ledd, dersom slike innstillinger forekommer i praksis.

6.5 Departementets syn

Departementet vil foreslå at offentlighetsloven § 5 tredje ledd utvides, slik som foreslått i høringsnotatet. *Kommunenenes Sentralforbund* og en rekke kommuner har imidlertid pekt på at ordet «innstilling» ikke er klart og at en heller bør bruke ordet «saksframlegg». D e p a r t e m e n t e t er enig i dette. Departementet er også enig i den forenklingen av ordlyden som Kommunenenes Sentralforbund foreslår, jf. sitatet fra høringsuttalelsen ovenfor.

Norske Avisers Landsforening påpeker at også innstilling fra folkevalgt organ til administrasjonen bør omfattes av offentlighetsloven § 5 tredje ledd, dersom slike innstillinger forekommer i praksis. Departementet er ikke kjent med at dette forekommer.

Forvaltningsloven § 18 fjerde ledd har samme formulering som offentlighetsloven § 5 tredje ledd. Forvaltningslovens regler om partsoffentlighet bør ikke være snevrere enn offentlighetslovens regler. Departementet foreslår derfor at forvaltningsloven § 18 fjerde ledd endres på samme måte som offentlighetsloven § 5 tredje ledd.

I arkivforskriften § 2-6 framgår det at «Innstillingar som nemnde i § 5 tredje ledd i offentlegheitslova skal likevel alltid journalførast.» Ordet «Innstillingar» vil bli endret.

7 Søkerlister

7.1 Gjeldende rett

Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 første punktum bestemmer at dokumenter i saker om ansettelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste kan unntas fra offentlighet. I annet og tredje punktum er dette unntaket begrenset slik:

«Unntaket gjelder ikke søkerliste. Søkerliste skal settes opp snarest etter søknadsfristens utløp og skal foruten søkerens navn inneholde deres alder, stilling eller yrkestittel og bosteds- eller arbeidskommune.»

Bestemmelsen fastsetter at søkerlisten er offentlig, og utgjør en særregel i forhold til lovens system for øvrig. Ved at forvaltningen pålegges å utarbeide et dokument. Loven gir ellers bare rett til innsyn i dokumenter som allerede foreligger.

Lovens bestemmelse om offentlig søkerliste må ses i sammenheng med den generelle regel i norsk forvaltning om at før noen ansettes i en offentlig stilling, skal stillingen utlyses og besettes etter konkurranse, se f. eks. tjenestemannsloven § 2.

Det er bare ansettelsesforhold som faller inn under bestemmelsen. Utvalgsoppdrag, styreverv, tillitsverv osv. faller utenfor. Enkelte stillingstyper besettes uten søknad, f. eks. stillingen som statssekretær. I slike tilfeller er det heller ingen søkerliste å utarbeide.

Det er etter hvert blitt forholdsvis vanlig at offentlige organer søker bistand fra private konsulentfirmaer når ledere og annet nøkkelpersonell skal ansettes. Bestemmelsen om offentlig søkerliste gjelder også der vedkommende forvaltningsorgan nytter slik bistand. Etter at søknadsfristen er utløpt, må søkerliste settes opp i samsvar med offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 tredje punktum og gjøres offentlig tilgjengelig. Dersom søknadene skal sendes til firmaet, kan det gjøres enten ved å sette vilkår overfor vedkommende firma om at offentligheten skal få innsyn der, eller ved at firmaet forplikter seg til snarest etter søknadsfristens utløp å stille til rådighet for forvaltningsorganet alle opplysninger som er nødvendige for å kunne sette opp søkerliste.

Søkerlisten skal etter loven settes opp så snart søknadsfristen har gått ut. I en uttalelse (sak 95-1535) har Sivilombudsmannen lagt til grunn at søkerliste normalt bør foreligge ca. 2 - 3 virkedager etter søknadsfristens utløp. Særlige forhold, f. eks. stor søknadsmasse til vedkommende stilling, kan imidlertid medføre at akseptabel frist for utarbeidelse av søkerliste kan bli noen dager lenger.

Allmennheten har ikke krav på å få se hvem som har søkt etter hvert som søknadene kommer inn. Søknader som kommer inn etter utløpet av søknadsfristen, må imidlertid føyes til søkerlisten.

Søkerlisten skal inneholde navnene på alle søkerne. Forvaltningsorganet kan ikke unnlate å føre et navn opp på søkerlisten f. eks. fordi vedkommende har anmodet om at hans eller hennes navn ikke blir offentliggjort. En slik hen-

stilling kan - og bør - vedkommende forvaltningsorgan gjøre kjent for dem som begjærer innsyn, i første rekke pressen, slik at henstillingen kan bli respektert. Ofte vil pressen respektere slike henstillinger.

7.2 Rettstilstanden i Danmark og Sverige

Etter den danske offentlighetslov gjelder det ingen rett til innsyn i saker om ansettelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, heller ikke i søkerlisten. Spørsmålet om hvorvidt ansettelsessaker bør omfattes av innsynsretten, har vært drøftet flere ganger i Danmark, bl. a. i forbindelse med vedtakelsen av den nye offentlighetsloven (1985), der det opprinnelig var foreslått en viss utvidelse av offentlighetens adgang til innsyn gjennom en ordning med offentlige søkerlister. Forslaget ble imidlertid ikke vedtatt, idet man fryktet at en ordning med offentlige søkerlister ville avholde kvalifiserte søkere fra å søke offentlige stillinger. Derimot er det i den danske tjenestemannslov bestemmelser om innsyn i søkerlister. Denne innsynsretten er forbeholdt søkerne til stillingen og «organisationer, hvis medlemmer er naturlige ansøgere til stillingen».

Etter svensk rett er det ikke adgang til å nekte innsyn i opplysninger om hvem som har søkt stilling i den offentlige forvaltning.

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

I stortingsmeldingen redegjøres det for historien bak bestemmelsen og for tidligere endringsforslag. Deretter gis det en redegjørelse for de kryssende hensyn som gjør seg gjeldende i dette spørsmålet. Fra meldingen siteres (s. 80-81):

«Ved vurderingen av om det bør være innsyn i søkerlister gjør det seg gjeldende ulike kryssende hensyn. Det som taler for innsynsrett, er at dette gir allmennheten mulighet til å kontrollere at det ikke tas utenforliggende eller usaklige hensyn ved ansettelse i det offentlige, og at det ikke tas urimelige avgjørelser. Retten til innsyn i søkerlister er på mange måter en konsekvens av at stillinger i offentlig forvaltning skal utlyses offentlig. Det er hevdet at det «å søke offentlig stilling ikke er noen privatsak», jf. Innst. O nr. XIV (1969-70). Man har pekt på at offentlighet bør gjelde for å sikre allmennhetens adgang til på forhånd å engasjere seg i en meningsutveksling om ansettelsessaker med utgangspunkt i kjennskap til hvilke søkere som har meldt sin interesse. Forvaltningens ansatte skal på vegne av fellesskapet forvalte fellesskapets verdier og ressurser. Det er ikke likegyldig hvilke personer som får slike oppgaver, og det er viktig at allmennheten har anledning til å kontrollere at forvaltningen ansetter de best egnede personene. Dersom allmennheten ikke har en rett til å få innsyn i hvem som faktisk har søkt offentlige stillinger, fratas den en viktig kontrollmulighet.

Rett nok ivaretas kontrollhensynet i noen grad av den formelle kontrollen som Stortinget utøver etter Grunnloven § 75 bokstav f. Viktigere i denne sammenheng er likevel den retten parten har til innsyn i ansettelsessaker. Etter forskrift 21 november 1980 nr. 13 om partsoffentlighet i saker om tilsetting i den offentlige forvaltning (fastsatt i medhold av forvaltningsloven § 3 andre ledd første punktum og § 19 tredje ledd) har parten (søkeren) rett til å gjøre seg kjent med samtlige

øvrige søkeres navn og alder og fullstendige opplysninger om deres utdanning og praksis i offentlig og privat virksomhet. Videre har en part blant annet rett til å gjøre seg kjent med søknadene fra søkere som er innstilt til eller tilsatt i stillingen, og vedlegg til disse søknadene. Gjennom de opplysningene en part kan kreve innsyn i, vil han eller hun normalt ha et godt grunnlag for å ivareta sine interesser, eventuelt også gjennom debatt i pressen eller ved sak for domstolene. På den annen side er det ikke gitt at partene (søkerne) er i en slik situasjon at de finner dette ønskelig. I slike tilfeller har allmennhetens behov for innsyn og kontroll selvstendig betydning. Ikke minst kan allmennheten særlig ha en oppgave når det gjelder å føre kontroll med at f.eks. offentlig likestillingspolitikk følges, at det ikke tas partipolitiske hensyn (hindre «partiansettelser») osv.

Det er særlig to hensyn som taler mot innsynsrett i søkerlister:

For det første er det hensynet til den enkelte søker (personvern-hensyn). For enkelte mulige søkere til offentlige stillinger, spesielt fra privat virksomhet, vil det kunne være et problem dersom det blir kjent at de søker ny stilling. Det er blant annet blitt pekt på at offentliggjøring kan ha uheldige følger for selvstendig næringsdrivende. Offentliggjøring kan føre til redusert tilgang på oppdrag, fordi kunder eller klienter på bakgrunn av kjennskap til offentlige søkerlister vil anta at vedkommende i nær framtid ville slutte sin virksomhet. Det kan også tenkes at offentliggjøring kan redusere omdømmet for en som ved gjentatte anledninger søker offentlige stillinger uten å få dem.

For det andre er det hensynet til en mest mulig effektiv forvaltning. Det kan være grunn til å frykte at en del av dem som kjenner regelen om offentlighet for søkerlister på forhånd, avstår fra å søke, selv om de kunne være interessert i stillingen. Regelen om offentlighet for søkerlister kan således utgjøre en konkurransemessig ulempe for det offentlige når det gjelder å trekke til seg arbeidskraft. Man er særlig bekymret for at dagens regler fører til at det offentlige taper kampen om den høyest kvalifiserte arbeidskraften til ledende stillinger.

Erfaringene med dagens ordning kan tyde på at det i stadig større grad gjøres forsøk på å unngå regelen om offentliggjøring av søkerlister, blant annet gjennom bruk av private konsulentfirmaer og ved underhåndsbeskjeder til søkere om at de ikke er aktuelle, slik at de trekker søknaden før søkerlisten settes opp. Man bør være oppmerksom på det signal om misnøye med gjeldende rettstilstand som dette innebærer. Det er også en viss tendens til at enkelte søkere først søker etter søknadsfristen, for på denne måten å unngå å bli tatt med på den søkerlisten som settes opp ved fristens utløp.

Dagens ordning kan også føre til et press fra potensielle, dyktige søkere for å få klare signaler om hvordan de ligger an til ansettelse. Selv om formelle forhåndsvurderinger ikke foretas, er det likevel en risiko for at man på en uheldig måte bevisst eller ubevisst binder seg til bestemte løsninger allerede tidlig i ansettelsesprosessen.»

Regjeringen Bondevik tok ikke stilling til om innsynsretten i søkerlister skulle begrenses.

En samlet justiskomite gikk inn for at søkere til en stilling kunne reservere seg mot å stå på den offentlige søkerlisten. Det vises til Innst. S. nr. 21 (1998-99) s. 15 hvor komiteen uttaler:

«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 ansettelser i det offentlige, selv om allmennhetens innsyn i søkerlister begrenses noe.»

Under stortingsdebatten gikk Venstre og SV (som ikke har medlemmer i justiskomiteen) imot dette synspunktet.

7.4 Høringsnotatet

I høringsnotatet gjorde Justisdepartementet rede for de kryssende hensyn som gjør seg gjeldende i dette spørsmålet. På bakgrunn av Justiskomiteens enstemmige innstilling og behandlingen av dette spørsmålet i Stortinget foreslo Justisdepartementet et nytt tredje punktum i offentlighetsloven § 6 nr. 4 som lød: «En søker kan kreve at det ikke gis innsyn i hans eller hennes navn og andre individualiserende kjennetegn.»

7.5 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstanser er positive til Justisdepartementets forslag. Dette gjelder: *Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet, Fiskeridepartementet, Kulturdepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Borgarting Lagmannsrett, Havarikommisjonen for Sivil Luftfart, Konkurransetilsynet, Luftfartsverket, Statens Helsetilsyn, Statistisk Sentralbyrå, Norges Bank, Riksadvokaten, Statsadvokatene i Hordaland, Politimesteren i Bodø, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Nordland, Rogaland og Vest-Agder, Kommunenes Sentralforbund, Akershus fylkeskommune, Finnmark fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune, Nord-Trøndelag fylkeskommune, Kristiansand kommune, Oslo kommune, Tromsø kommune, Trondheim kommune, og Vefsn kommune, Norges Landbrukshøgskole, NTNU, Advokatforeningen, Akademikerne, Enfo, Forum for offentlig informasjon, NH og, Rettspolitisk forening.*

Disse høringsinstansene legger avgjørende vekt på personvern hensyn samt forvaltningens mulighet til å rekruttere godt kvalifisert arbeidskraft. Det legges også vekt på at kontrollen med at det ikke tas usaklige hensyn ved ansettelser ivaretas gjennom partsoffentligheten. Fra høringsuttalelsen til *Statens helsetilsyn* siteres:

«Det er en risiko for at begrenset innsynsrett i søkerlistene kan skape forestillinger hos allmennheten om at det foregår skjulte prosesser som ikke lar seg kontrollere og at det tas utenforliggende hensyn i tilsettingssaker. En søkerliste som bare er delvis offentlig gir heller ikke et riktig bilde av den samlede søkermasse og hindrer allmennheten i å etterprøve hvorvidt den beste kandidat har fått stillingen. Offentlige søkerlister og innsyn i disse er blant de elementer som bidrar til å opprettholde legitimitet og tiltro til forvaltningens beslutningsprosesser.

På den annen side er det erfaring som tilsier at fullt innsyn i søkerlister kan medføre en begrensning i antall søkere til offentlige stillinger, og dermed innebære at forvaltningen ikke nødvendigvis klarer å rekruttere arbeidskraft med tiltrengt kompetanse. Det er også reelt at

offentlige søkerlister kan medføre uheldige konsekvenser for den enkelte søker og i noen tilfeller gå ut over personvernet. Selv om allmennhetens og medias interesse for søkerlister til offentlige stillinger etter alt å dømme er begrenset til et mindre antall ledende stillinger, er de anførte forhold likevel av en slik art at de må vektlegges.»

Fra *Arbeids- og administrasjonsdepartementets* høringsuttalelse siteres:

«Slik reglene er i dag taper staten ofte kampen om høyt kvalifisert arbeidskraft, blant annet som følge av at potensielle søkere ikke ønsker sitt navn offentliggjort, og dermed unnlater å søke. Ønske om ikke å få sitt navn offentliggjort skyldes ofte frykt for at ens posisjon hos nåværende arbeidsgiver vil bli svekket. Det samme gjelder i forhold til eventuell egen kunde-, pasient- eller klientmasse. Et slik ønske kan også skyldes frykt for redusert omdømme dersom man ikke får stillingen, osv.

AAD har erfart at enkelte søkere, som følge av någjeldende regler, i stedet for å søke formelt, kun tar telefonisk kontakt med virksomheten, eller sender inn CV uten formell søknad. Vedkommende avventer deretter en eventuell oppfordring om å søke. Dersom virksomheten går ut med en slik oppfordring, kan dette ubevisst virke mer bindende enn det som bør være tilfelle i en tilsettingsprosess. En slik praksis er etter AADs oppfatning uheldig både i forhold til staten som arbeidsgiver, i forhold til øvrige søkere, og i forhold til vedkommende som eventuelt oppfordres til å søke, men likevel kanskje ikke får stillingen.»

Forum of offentlig informasjon (FOI) legger vekt på at offentlige organer allerede i dag omgår bestemmelsen om krav til offentliggjøring av søkerlister. FOI uttaler:

«Ved en rekke anledninger har det vist seg at ulike offentlige organer bevisst forsøker å omgå begrensningene i unntaket i offentlighetslovens § 6 om offentliggjøring av søkerlisten. Dette er forståelig fordi man ønsker en bredest mulig søkermasse å velge fra. Så lenge denne praksisen kun medfører negativ omtale i massemedia for forvaltningsorganet, vil man fortsette med å bryte loven. En slik uthuling av loven er ingen tjent med, og en eventuell innskjerping i form av straffetiltak overfor offentlige organer som unnlater å offentliggjøre søkerlisten vil være direkte uheldig! FOI mener at partsinnsyn og arbeidstakerorganisasjonenes medbestemmelsesrett fører til at allmennhetens tarv vil bli ivaretatt.»

Advokatforeningen legger særlig vekt på den ulempe det kan ha for søkere fra det private næringsliv at søkerlistene er offentlige. Fra høringsuttalelsene siteres:

«Offentliggjøring av navn på søkere til stillinger i det offentlige vil dessuten åpenbart oppleves som særlig problematisk for personer som på søknadstidspunktet er beskjeftiget i privat virksomhet. Et nærliggende eksempel er privatpraktiserende advokater. Dersom det blir kjent at en advokat søker seg over i f.eks. en dommerstilling, vil dette kunne gi negative signaler til den aktuelle advokats klientmasse. Søknaden vil skape usikkerhet rundt advokatens fortsatte virksomhet, og kan medføre risiko for redusert oppdragstilfang. En slik risiko kan i seg selv være nok til å få advokaten til å avstå fra å søke den offentlige stillingen.»

Enkelte høringsinstanser går mot forslaget om å la søkere få adgang til å reservere seg mot å stå på den offentlige søkerlisten. Dette gjelder *Nærings- og handelsdepartementet, NRK, LO, Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norske Avisers Landsforening*.

Disse høringsinstansene finner at hensynet til at offentligheten skal ha innsyn i offentlige prosesser veier tyngre enn de ulemper offentliggjøring av søkerlister kan ha. *NRKuttaler*:

«Departementet vektlegger særlig personvern hensyn som begrunnelse for den foreslåtte endring. Det er NRKs oppfatning at det å søke en offentlig stilling er en offentlig handling hvor hensynet til den enkeltes personvern må vike for offentlighetens behov for åpenhet omkring søkerne. Det anføres videre av departementet er *bekymret for* at det offentlige vil kunne tape i kampen om høyt kvalifisert arbeidskraft fordi enkelte av frykt for offentlighet omkring søkerlisten unnlater å søke. Dersom det er riktig at det offentlige taper i kampen om slik arbeidskraft må det antas mer nærliggende å vurdere det offentliges personalpolitikk og lønnsbetingelser enn å endre reglene for offentlighet omkring søkerlistene.

I høringsbrevet siteres det fra St meld nr 32 (1997-98) hvor argumentene for full offentlighet omkring søkerlister gjengis. Etter NRKs oppfatning er argumentene for offentlighet omkring søkerlistene mer tungtveiende enn de argumenter som angis som begrunnelse for det foreslåtte unntaket. Det vises særlig til hva som anføres om at det offentlige forvalter fellesskapets ressurser og verdier og offentlighetens behov for innsyn i de prosesser som fører frem til hvilke personer som gis slike oppgaver.»

Fra *Norske Avisers Landsforeningss* høringsuttalelse siteres:

«NAL er uenige i at det bør innføres en slik reservasjonsrett. Slik vi ser det er innsynsretten i søkerlister av vesentlig betydning for allmennhetens mulighet til å kontrollere at det ikke tas utenforliggende eller urimelige hensyn ved offentlige ansettelser. Offentliggjøring av søkerlister er også et viktig virkemiddel til å engasjere allmennheten i viktige spørsmål, som for eksempel om hva slags kompetanse man ønsker hos de eller den som skal forvalte våre verdier og ressurser. Det er etter vårt syn ikke nok at andre søkere har innsyn i søkerlisten. Det er lett å tenke seg at en som selv har søkt, og føler seg urettmessig forbigått ikke nødvendigvis ønsker offentlighet rundt saken. Vi er derfor ikke enige i at det ligger betydelig kontrolleffekt i reglene om partsinnsyn.»

Enkelte av høringsinstansene stiller spørsmål ved om plikten til å utarbeide offentlige søkerlister bør opprettholdes. De framhever at verdien av disse listene blir vesentlig redusert når det innføres en adgang til å reservere seg mot å stå på listen.

Fra høringsuttalelsen til *Statistisk sentralbyrå* siteres:

«Vi ser positivt på at det åpnes for at en søker til offentlig stilling kan reservere seg mot at det gis innsyn i navn eller andre individualiserende kjennetegn. Vi tror imidlertid at denne lovendring vil undergrave hensynet til offentlighet i slike saker ved at det kan utvikle seg en praksis hvor unntaket er at navn på søkere til viktige stillinger er offentlig tilgjengelig. En søkerliste vil da ha liten eller ingen verdi, og et generelt unntak for søkerlister synes da å være en bedre valgt løsning.»

7.6 Departementets syn

I likhet med de fleste høringsinstansene finner departementet at de hensyn som taler for en reservasjonsadgang veier tyngre enn de hensyn som taler mot. (Det vises til pkt. 7.3 ovenfor for en nærmere drøftelse av disse hensynene.) Departementet legger for sin del særlig vekt på hensynet til personvernet. Det bør være anledning til å søke en offentlig stilling uten at det skal ha negative konsekvenser for ens videre karriere i det private næringsliv at en ikke får stillingen. Departementet legger også vekt på at det er viktig å få så mange gode søkere som mulig til offentlige stillinger, og at bestemmelsen om offentlige søkerlister kan være en medvirkende årsak til at enkelte ikke søker slike stillinger.

I lovforslaget som ble sendt på høring, var det uklart om det skulle foreligge en *plikt* for forvaltningen til å unnta opplysningene om en søker fra offentlighet eller om det bare skulle være en *adgang* for forvaltningen til å gjøre dette. Etter departementets syn bør bestemmelsen utformes slik at forvaltningen bare har en adgang, men ingen plikt, til å unnta disse opplysningene fra offentlighet. Dette stiller opplysningene som inngår i søkerlisten, på samme linje som andre dokumenter som ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger i en sak om ansettelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste, jf. offentlighetsloven § 6 nr. 4 første punktum. Det at en person har søkt en stilling, kan ikke anses som et personlig forhold som er taushetsbelagt etter forvaltningsloven § 13.

Ved at forvaltningen *kan* unnta disse opplysningene fra offentlighet, vil forvaltningen ha plikt til å vurdere meroffentlighet etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd. Departementet antar det sjelden vil være aktuelt å utvise meroffentlighet i disse opplysningene. Men om det likevel skulle være ønskelig, for eksempel fordi det dreier seg om en stilling som har særlig stor offentlig interesse, tilsier god forvaltningsskikk at søkerne gjøres oppmerksom på dette før søknadsfristen går ut, f. eks. ved at det nevnes i utlysningsteksten at søkerlisten vil bli offentliggjort.

I høringsnotatet foreslo Justisdepartementet at *navn og andre individualiserende kjennetegn* skulle kunne unntas fra offentlighet dersom søkeren krevde dette. En slik bestemmelse vil være vanskelig å praktisere. Hva som er individualiserende kjennetegn kan være vanskelig å avgjøre, og vil kunne variere fra stilling til stilling og fra søker til søker. Ved utlysning av en underordnet stilling i Oslo vil det sannsynligvis være tilstrekkelig å sladde navnet for å anonymisere vedkommende. Gjelder det en overordnet stilling i en mindre kommune, vil nærmest enhver opplysning være egnet til å identifisere en søker. For å unngå vanskelige avgrensingsproblemer foreslår departementet at alle opplysninger om en søker skal kunne unntas fra offentlighet dersom søkeren ber om dette. Det bør imidlertid framgå av søkerlisten hvor mange søkere det har vært til stillingen og hvilket kjønn disse har.

Enkelte av høringsinstansene har hevdet at dersom det innføres en reservasjonsadgang, vil søkerlistene ha så liten verdi at det ikke bør være noen plikt til å sette opp offentlig søkerliste i det hele tatt. Departementet er enig i at søkerlistens verdi vil bli vesentlig redusert ved innføringen av en reservasjonsadgang. En delvis sladdet søkerliste vil likevel ha en viss verdi. Det vil for det første gå fram hvor mange søkere det har vært til stillingen, og hvilket kjønn

disse har. I tillegg er det grunn til å tro at en del søkere ikke ønsker å reservere seg. Dessuten vil forvaltningsorganene ha adgang til å utøve meroffentlighet, slik at også opplysninger om de personer som har reservert seg, kan offentliggjøres dersom særlige hensyn tilsier dette. P.g.a. reglene om partsoffentlighet vil forvaltningen i alle tilfelle ha plikt til å sette opp søkerliste. Det vil altså ikke medføre merarbeid for forvaltningen at bestemmelsen om offentlige søkerlister opprettholdes. Departementet mener etter dette at bestemmelsen om plikt til å sette opp offentlige søkerlister bør opprettholdes.

8 Dokumentinnsyn som kan lette gjennomføringen av straffbare handlinger

8.1 Innledning

I praksis oppstår det fra tid til annen situasjoner der det ikke er hjemmel i lov eller forskrift for å nekte innsyn i dokumenter eller opplysninger, eller der hjemmelsgrunnlaget er usikkert, enda allmenne og/eller private interesser klart tilsier at dokumentene bør unntas fra offentlighet. Selv om offentlighetsloven eller annen lov ikke direkte gir hjemmel for unntak i slike tilfeller, kan det tenkes at man må akseptere unntak fra offentlighet fordi slike begrensninger følger indirekte av rettsreglene. Frihagen legger f. eks. til grunn at lover som forutsetter at det skal holdes eksamen, rimeligvis må forstås slik at eksamensoppgavene skal holdes hemmelig før eksamen er avholdt, se Offentlighetsloven I (3.utg. 1994) s. 127.

Det er særlig på ett område der det i praksis har vist seg å være et behov for å kunne unnta dokumenter eller opplysninger fra offentlighet, men der det er uklart i hvilken grad det er adgang til å nekte innsyn. Det gjelder dokumenter/opplysninger som om de ble kjent, kan lette gjennomføringen av straffbare handlinger.

8.2 Gjeldende rett

Offentlighetsloven inneholder ingen generell hjemmel for å nekte innsyn i dokumenter eller opplysninger som kan lette gjennomføringen av straffbare handlinger. Hvorvidt det er adgang til å unnta slike dokumenter eller opplysninger fra offentlighet, vil bero på en konkret tolkning av de generelle unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven §§ 5, 5 a og 6. Det kan ofte være tvil om en innsynsnektelse kan forankres i disse bestemmelsene. Enkelte eksempler kan illustrere dette:

- Lovavdelingens uttalelse 27. august 1980 (sak 2468/80 E) gjaldt spørsmålet om det var adgang til å nekte innsyn i tegningene av hvelvet i Norges Bank. Lovavdelingen kom til at offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 slik den da lød (nå forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2), ga hjemmel for unntak. Ettersom hvelvet inneholdt landets gullbeholdning, ble det for øvrig antatt at også offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1 om unntak fra offentlighet av hensyn til «rikets sikkerhet», kunne brukes.
- I en uttalelse 22. oktober 1993 (sak 2173/93 E) kom Lovavdelingen til at det ikke var adgang til å nekte innsyn i våpenkort.
- I en uttalelse 8. mars 1994 (sak 254/94 E) kom Lovavdelingen til at hensynet til kongefamiliens sikkerhet ikke medførte at tegninger over kongelige boliger var unntatt fra offentlighet.
- I saker om henholdsvis statsgaranti for større utenlandske utstillinger og statstilskudd til sikring av museer og samlinger må søkeren gi detaljerte opplysninger om eksisterende og planlagte sikringstiltak. I en uttalelse 2. august 1995 (sak (94/1179 E) la Lovavdelingen til grunn at det normalt vil

være adgang - og langt på vei også plikt - til å nekte innsyn i opplysninger om forhold ved museer og utstillinger som det er av sikkerhetsmessig betydning å hemmeligholde. I Lovavdelingens uttalelse ble en slik unntak-sadgang delvis bygd på offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav c, og delvis på offentlighetsloven § 5 a sammenholdt med forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.

- I Dokument nr. 4: 1 (1997-98) Særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet (s. 27) uttaler ombudsmannen at opplysninger om vaktbehov og alarmberedskap i Høyesteretts bygning er av en så generell karakter at det er tvilsomt om opplysningene vil kunne skade sikkerheten i Høyesterett og gjøre det lettere å gjennomføre terrorhandlinger mot bygningen. Det synes forutsatt at dersom opplysningene kunne skade sikkerheten i Høyesterett, kunne opplysningene etter ombudsmannens syn unntas fra offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1 om opplysninger, som om de ble kjent, ville kunne skade rikets sikkerhet.
- I Norsk Presseforbunds offentlighetsutvalgs samling, Innsynsrett og hemmelighold (1988) s. 94, omtales en sak der Miljøverndepartementet kom til at et referat fra et møte i Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk om ulovlig handel med rovfugl, kunne unntas fra offentlighet ettersom dokumentet inneholdt «opplysninger som kunne være nyttige for de personer som driver med illegal fangst og omsetning av rovfugl». Referatet inneholdt bl. a. opplysninger om handelsruter som kunne brukes uten særlig risiko for kontroll.

I alle sakene kunne det reises en viss tvil om offentlighetsloven ga adgang til å unnta dokumentene/opplysningene fra offentlighet, til tross for at tungtveiende allmenne hensyn tilsa unntak.

8.3 Rettstilstanden i Danmark og Sverige

I den *danske offentlighetslov* § 13 er det bestemmelser som gir grunnlag for unntak i forhold til denne type opplysninger. De delene av § 13 som er relevante i denne forbindelse har følgende ordlyd:

«Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

3) forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,

6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.»

I den *svenske sekretesslag* (1980: 100) har 5 kap. følgende overskrift: «Sekretess med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott». Mest relevant i denne forbindelse er §2:

«Sekretess gäller för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd med avseende på

1. byggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier,
2. tilverkning, förvaring, utlämning eller transport av pengar eller andra värdeföremål samt transport eller förvaring av vapen, ammu-

3. telekommunikasjon,
4. nition, sprängämnen, klyvbart material eller radioaktivt avfall, behørighet att få tillgång till upptagning för automatisk databehandling eller annan handling, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs.»

I tillegg finnes det en egen bestemmelse i 10 kap. 1 § vedrørende truede dyre- og plantearter:

«Sekretess gäller för uppgift om utrotningshotad djur- eller växtart, om det kan antas att strävanden att bevara arten inom landet eller del därav motverkas om uppgiften röjs.»

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

I St.meld. nr. 32 (1997-98) uttaler regjeringen Bondevik at den vil vurdere å foreslå en bestemmelse i offentlighetsloven som gir adgang til å unnta opplysninger/dokumenter fra offentlighet, dersom offentlighet vil kunne motvirke tiltak som har til formål å forebygge eller hindre straffbare handlinger, eller dersom offentlighet vil kunne lette gjennomføringen av straffbare handlinger. Dette begrunnes slik (jf. meldingen s. 83):

«Hittil er urimelige resultater unngått ved at de eksisterende unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven (og forvaltningsloven) i en viss utstrekning er tolket utvidende, eller at dokumentene/opplysningene er unntatt på ulovfestet grunnlag. Uansett om en bruker gjeldende unntaksbestemmelser (slik f eks Justisdepartementets lovavdeling har gjort i sakene som er omtalt ovenfor) eller om en tolker offentlighetsloven slik at den ikke i alle henseender kan anses å angi uttømmende hvilke opplysninger/dokumenter som kan unntas fra innsynsrett, så må rettstilstanden på dette området sies å være uklar og lite tilfredsstillende.

Regjeringen mener at unntak fra innsynsrett for denne typen dokumentopplysninger som regel ikke vil komme i konflikt med de bærende hensynene bak offentlighetsprinsippet. Rett nok kan det hevdes at det er viktig at allmennheten har tilgang til slike opplysninger, slik at man f eks kan føre en kritisk kontroll med om de konkrete tiltakene er tilstrekkelige. Dette hensynet må imidlertid veies mot behovet for å kunne beskytte seg mot straffbare handlinger. I en del tilfeller må sistnevnte hensyn veie tyngst.»

Under stortingsbehandlingen av offentlighetsmeldingen uttalte Justiskomiteen følgende om dette spørsmålet (jf. Innst. S. nr. 21 (1998-99) s. 16):

«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.»

8.5 Høringsnotatet

I høringsnotatet redegjorde Justisdepartementet for problemstillingen og ba om høringsinstansenes syn på et forslag som vil gi hjemmel for å unnta doku-

menter hvor unntak er påkrevd fordi offentlighet ville lette gjennomføringen av straffbare handlinger.

8.6 Høringsinstansenes syn

Flertallet av de høringsinstanser som uttaler seg om spørsmålet, støtter Justisdepartementets forslag. Dette gjelder: *Fiskeridepartementet, Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet, Kulturdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Havarikommisjonen for sivil luftfart, Konkurransetilsynet, Norges Bank, Politimesteren i Bodø, Riksadvokaten, Rikstrygdeverket, Statens helsetilsyn, Statistisk sentralbyrå, Statsadvokaten i Hordaland, Oslo og Nordland, Økokrim, fylkesmennene i Nord-Trøndelag, Nordland og Rogaland, Kommunenes sentralforbund, Akershus fylkeskommune, Nord-Trøndelag fylkeskommune, Oslo kommune, Trondheim kommune, Forum for offentlig informasjon og LO.*

Statistisk sentralbyrå uttaler:

«Vi ser positivt på at det inntas i loven en egen hjemmel for unntak for innsyn i dokumenter som kan lette straffbare handlinger. Dette vil gi en mer ryddig og ensartet praksis for slik unntak som etter dagens lov kan ha vekslende begrunnelse.»

Fra høringsuttalelsen til *Kommunenes sentralforbunds* siteres:

«Som nevnt over er KS opptatt av å ha klare regler. Utvidende tolkning av både hovedregel og unntak er etter vår mening et betydelig problem med offentlighetsloven. Dersom det foreligger gode grunner for en løsning som ikke fremkommer av loven, bør en heller søke å endre loven istedenfor å tøyne den. Den foreslåtte endring synes å være på sin plass.»

Flere av høringsinstansene er særlig opptatt av den miljøvernmessige betydningen av forslaget. Fra høringsuttalelsen fra *Fylkesmannen i Nord-Trøndelag* siteres:

«Fylkesmannen ved Miljøvernavdelingen mottar en rekke henvendelser gjennom året, som vi hadde trengt en hjemmel for å unnta fra offentlighet. Dette gjelder særlig henvendelser som omtaler f.eks. reirlokalteter eller leveområder for utrydningstruede rovfuglarter. Arter som er et høyaktuelt mål for faunakriminelle handlinger. Det eksisterer eksempler fra vårt fylke på at slike opplysninger ikke er gitt beskyttelse og at de er havnet i hendene på faunakriminelle. For å beskytte disse opplysningene, har vi stort sett benyttet de mekanismene som er nevnt i andre avsnitt, side 36 i høringsnotatet.

Vi går nå inn i en periode der nøkkelbiotyper og sårbart biologisk mangfold skal registreres i alle kommuner i hele landet. Det vil da bli vesentlig mer korrespondanse som bør unntas offentlighet for å unngå kriminelle handlinger rettet mot dyr og dyreliv.

Fylkesmannen støtter derfor departementets forslag om å endre offentlighetsloven ved å ta inn en uttrykkelig hjemmel for å nekte innsyn i dokumenter som inneholder opplysninger som kan lette gjennomføringen av straffbare handlinger. Vi ser faktisk dette som helt nødvendig for å være i stand til å gi de truede artene en reell beskyttelse.»

Enkelte av høringsinstansene mener at Justisdepartementets forslag er for snevert formulert. Fra høringsuttalelsen til *Trondheim kommune* siteres:

«Når det gjelder forslaget i kap. 8 om dokumentinnsyn som kan lette straffbare handlinger, (tillegg nr. 9 til offentlighetsloven § 6. første ledd) mener formannskapet at ordlyden i forslaget slik det fortolkes av departementet ikke går langt nok når det ikke skal være mulig å vurdere subjektive forhold ved innsynsbegjæringen.

Etter formannskapets mening bør det således være en generell adgang til å nekte innsyn i tegninger og opplysninger i tilknytning til disse av bygning og anlegg, når det som begjærer innsyn ikke kan gi noen fyllestgjørende begrunnelse for sin innsynsbegjæring og det samtidig er grunn til å tro at det kan ligge planlegging av straffbare handlinger bak ønsket om innsyn.»

Fra *Riksadvokatens* høringsuttalelse siteres:

«Riksadvokaten er enig med departementet i at bestemmelsen ikke bør gjøres for vid og at den bare bør kunne brukes «...der det foreligger en noenlunde klar og reell fare for at offentlighet vil lette gjennomføringen av straffbare handlinger» (side 37 øverst). Men formuleringen i lovutkastet - «...ville lette gjennomføringen av straffbare handlinger» - kan oppfattes slik at det må være på det rene at gjennomføringen av en straffbar handling rent faktisk vil lettes om opplysningene i dokumentet ble kjent. En reell og nærliggende fare bør være tilstrekkelig. Det kommer bedre frem om en benytter samme formulering som i § 6 første ledd nr. 1 - «ville kunne lette».»

*Advokatforeningens*er behovet for en slik unntaksbestemmelse, men mener unntaksadgangen bare bør gjelde opplysninger. Fra høringsuttalelsen siteres:

«Advokatforeningen ser behovet for å innta i offentlighetsloven en hjemmel til å nekte innsyn i dokumenter inneholdende opplysninger som vil lette gjennomføringen av straffbare handlinger. Det er imidlertid svært viktig at en slik bestemmelse ikke gjøres for vid, og at den ikke blir en «sekkebestemmelse» som kan anvendes som en generell unntakshjemmel i tide og utide. Som departementet påpeker, må bestemmelsen være reservert for tilfeller der det foreligger en «klar og reell fare» for at innsyn faktisk vil lette gjennomføringen av straffbare handlinger. Hva dette konkret innebærer, bør det redegjøres nærmere for i lovens forarbeider - slik at forvaltningen gis så klare retningslinjer for bruken av en unntakshjemmel som mulig.

Advokatforeningen er imidlertid skeptisk til forslaget om at hele dokumenter skal kunne unntas i medhold av den nye hjemmelen - og ikke bare opplysninger. Det burde være tilstrekkelig at de opplysningene som vil kunne lette gjennomføringen av straffbare handlinger, holdes unntatt fra innsyn - mens resten av dokumentet kan offentliggjøres.»

Også *Finansdepartementet* og *Hordaland fylkeskommune*er skeptiske til den vide ordlyden.

Miljøverndepartementet, *Hordaland fylkeskommune*, *Norsk Presseforbund*, *Norsk Redaktørforening* og *Norske Avisers Landsforening* går i mot lovforslaget slik det er formulert av Justisdepartementet. Disse høringsuttalelsene påpeker særlig at ordlyden er for vid og generell og kan føre til at dokumenter unntas langt utover kjerneområde for bestemmelsen.

Fra *Miljøverndepartementets* høringsuttalelse siteres:

«Ved utredningen av spørsmålet legger JD vekt på de skadelige virkninger innsyn kan medføre, uten å gi tilsvarende oppmerksomhet til hvilke negative konsekvenser en begrensning av innsynsretten kan medføre. Videre går JD inn for et bredere unntak enn det som er påkrevet ut fra de hensyn som vurderes, ved å la unntaket få anvendelse i forhold til «dokument» i stedet for «opplysninger». Dette får uheldige konsekvenser som følge av den videre utvidelse av unntaket til å omfatte hele saken som kan følge av en anvendelse av § 6, 2. ledd, et forhold som ikke er tatt i betraktning i høringsnotatet.

MD går folgelig på dette tidspunkt mot den foreslåtte tilføyelsen til § 6 i offentlighetsloven. Alternativt går vi inn for at ordet «dokument» erstattes med ordet «opplysninger».

Norsk Redaktørforening uttaler:

«Norsk Redaktørforening har forståelse for de hensyn som ligger bak forslaget om unntakshjemmel for dokumenter som ved innsyn kan lette gjennomføring av straffbare handlinger. Vi vil likevel minne om at offentlighetsprinsippet har vært praktisert i snart 30 år, og uten at vi kjenner til konkrete eksempler på at innsynsretten har vært brukt til direkte kriminelle forhold. Departementet hevder at det i praksis har vist seg særlig behov for unntak på dette området, men bortsett fra noen eksempler av usikre tolkninger er det ikke dokumentert noe tvingende behov i høringsnotatet. Det er derfor grunn til å advare mot at unntak på dette området gjøres for vidt.

Det er vår oppfatning at den foreslåtte ordlyd er for rund og generell, selv om departementets merknader langt på vei imøtekommer de behov for avgrensninger som er nødvendige. Vi synes likevel ikke at «noenlunde klar og reell fare» og «viss risiko» er tilstrekkelig som avgrensningskriterier. Ordlyden i forslaget bør derfor strammes inn, for det første ved at unntaksadgangen bare bør gjelde opplysninger, men eventuelt slik at hele dokumentet eventuelt kan unntas etter samme kriterier som finnes i offentlighetsloven § 5.

I tillegg bør det gis en merknad til betydningen av ordet «påkrevd», og endelig bør ordet «åpenbart» settes inn i setningen etter «offentlighet», slik at den blir lydende slik:

«Opplysninger hvor unntak er påkrevd fordi offentlighet åpenbart vil lette gjennomføringen av straffbare handlinger.»

8.7 Departementets syn

Departementet er enig med flertallet av høringsinstansene i at det foreligger et reelt og saklig behov for å kunne unnta opplysninger hvor offentliggjøring vil lette gjennomføringen av straffbare handlinger. Etter departementets syn er det utilfredstillende at slike opplysninger i dag unntas ved å tøye unntakshjemlene i offentlighetsloven.

Departementet anser det som viktig at en slik bestemmelse verner den aktuelle interesse, men at den ikke gjøres for vid. Hjemmelen bør bare kunne brukes der det foreligger en klar og reell fare for at offentlighet vil lette gjennomføringen av straffbare handlinger. Det må for det første kreves at opplysningene har en slik karakter at de er nyttige ved gjennomføringen av straffbare handlinger. Det må dessuten foreligge en viss risiko for at informasjonen rent faktisk vil bli brukt i kriminelt øyemed. Det vil imidlertid ikke være et vil-

kår for unntak at personen som begjærer innsyn kan mistenkes for å ville misbruke opplysningene. Her som ellers må unntakshjemmelen tolkes objektivt og ikke ut fra egenskaper hos den som begjærer innsyn. Departementet anser det som lite hensiktsmessig å innføre en adgang til å nekte innsyn ut fra subjektive kriterier, slik som foreslått av Trondheim kommune. Dette vil bryte med offentlighetslovens system.

Det vil etter departementets syn ikke være behov for å la unntaket gjelde for opplysninger som vil lette *planleggingen* av straffbare handlinger. Slike opplysninger vil normalt også lette utførelsen av planen, dvs. gjennomføringen av den straffbare handlingen. Det kan imidlertid forekomme at dokumentinnsyn utelukkende vil lette planleggingen av den straffbare handlingen. Dette vil være tilfellet dersom opplysningene kan fremskaffes på annen måte, men der det er lettere å skaffe seg tilgang til informasjonen gjennom forvaltningens dokumenter. Det bør etter departementets syn ikke være adgang til å nekte innsyn i informasjon som er tilgjengelig andre steder.

Enkelte høringsinstanser har hatt innvendinger mot bestemmelsens ordlyd slik den var foreslått i høringsnotatet. Noen mener den er for vid, og noen for snever. Som nevnt ovenfor anser departementet det viktig at en slik bestemmelse verner den aktuelle interesse, men at den ikke gjøres for vid.

På bakgrunn av en del høringsuttalelser har departementet vurdert på nytt om unntakshjemmelen bare bør gjelde for *opplysninger*, slik at dokumentet for øvrig i utgangspunktet vil være offentlig. En slik unntaksbestemmelse vil samsvare med unntaket for taushetsbelagte opplysninger. Det fremgår av offentlighetsloven § 5 a at taushetsbelagte *opplysninger* skal unntas fra offentlighet, men at resten av dokumentet er offentlig når disse delene alene ikke gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet eller de unntatte opplysninger utgjør den vesentligste del av dokumentets innhold.

Departementet ser gode grunner for en slik avgrensing av unntaket. Dette vil medvirke til at unntakshjemmelen begrenses til det som er strengt nødvendig ut fra formålet med bestemmelsen, noe departementet anser som særlig viktig ved innføring av nye unntakshjemler. Departementet vil derfor gå inn for at bestemmelsen utformes etter mønster av offentlighetsloven § 5 a, men slik at det bare gis en *adgang* til å unnta opplysningene og ingen plikt.

Enkelte høringsinstanser viser til den svenske sekretesslagen, og ønsker at unntaksbestemmelsen skal utformes etter mønster av denne. Den svenske sekretesslagen er svært detaljert med oppregning av en rekke praktiske tilfeller. Det har ikke vært tradisjon for en slik reguleringsmåte i Norge, og departementet mener at dersom en slik detaljeringsgrad skal innføres i offentlighetsloven, bør dette gjøres på generell basis.

En unntakshjemmel som har til hensikt å motvirke straffbare handlinger, hører tematisk inn i § 6 i offentlighetsloven. I og med at denne gir adgang til å unnta *dokumenter* fra offentlighet, mens departementet her vil foreslå en adgang til å unnta *opplysninger* fra offentlighet, foreslås det at bestemmelsen plasseres som ny § 6 a.

Bestemmelsen har mye til felles med, og er til dels overlappende med, bestemmelsen i § 6 første ledd nr. 2 bokstav c, som gir hjemmel til å unnta dokumenter når det er påkrevd fordi offentlighet ville motvirke offentlige kontroll- eller reguleringsiltak eller andre nødvendige pålegg eller forbud, eller

medføre fare for at de ikke kan gjennomføres. Bestemmelsen er derfor utformet etter mønster fra denne, og den tolkningspraksis som har utviklet seg rundt denne bestemmelsen vil også være relevant for tolkningen av ny § 6 a.

Departementet er for øvrig ikke enig med *Finansdepartementet* i at det vil være et problem for rettsanvenderen at denne bestemmelsen til dels overlapper § 6 første ledd nr. 2 bokstav c. Allerede i dag vil det forekomme flere tilfeller der et dokument vil kunne unntas fra offentlighet med hjemmel i flere bestemmelser. Særlig aktuelt er det at dokumenter som kan unntas fra offentlighet med hjemmel i § 5 også har et innhold som gjør det mulig å unnta det med hjemmel i § 6. Dersom forvaltningen finner at dokumentet kan og bør unntas med hjemmel i en bestemmelse, vil det ikke være nødvendig å undersøke om også andre hjemler er anvendelige.

9 Endring i lov 3. juli 1992 nr. 97 om statens nærings- og distriktsutviklingsfond § 6

9.1 Kort om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond

Statens Nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) ble opprettet ved lov 3. juli 1992 nr. 97. Opprettelsen av SND innebar en sammenslåing av Distriktenes utbyggingsfond, Industrifondet, Småbedriftsfondet og Industribanken. 1. januar 1997 ble Statens Fiskarbank integrert i SND, og 1. januar 2000 ble de økonomiske virkemidlene i Statens Landbruksbank og deler av virkemidlene fra fylkesmennenes landbruksavdelinger overført til SND.

SND er myndighetenes sentrale virkemiddel innenfor nærings- og distriktpolitikken. SND skal sørge for gjennomføring av bedrifts- og samfunnsøkonomiske lønnsomme prosjekter og bidra til oppnåelse av politiske velferdsmål. Sentrale statsmyndigheter skal ikke utøve detaljstyring, og styret og administrerende direktør har betydelig forretningsmessig og økonomisk handlefrihet i forhold til staten. Den statlige styringen skjer gjennom det årlige foretaksmøtet, Stortingets budsjettforslag, og ved at styret i SND oppnevnes av Nærings- og handelsdepartementet.

SND bidrar med kapital og kompetanse til norsk næringsliv, og forvalter i dette øyemed både låneordninger, tilskudd og formålsrettede programmer. Til den førstnevnte gruppen hører i dag risikolån, lavrisikolån og grunnfinansieringslån. Det bevilges videre midler bl. a. til landsdekkende og utviklings-tilskudd, prosjektutviklingstilskudd og offentlige og industrielle utviklingskontrakter. SND forvalter også investeringsfond for Nordvest-Russland og Øst-Europa. Etter at SND overtok oppgavene til Statens Fiskarbank, gir SND også tilskudd til fornyelse og kapasitetstilpasning i fiskeflåten, samt grunnfinansieringslån. Videre er forvaltningen av de fleste økonomiske virkemidlene knyttet til finansiering av tradisjonelt landbruk og nye næringer, som tidligere ble forvaltet av Statens Landbruksbank og Landbrukets utviklingsfond, overført til SND pr. 1. januar 2000. De av oppgavene til Statens landbruksbank som ble forvaltet av fylkesmennenes landbruksavdelinger og Landbruksbankens avelingskontorer, ble overført til SNDs distriktskontorer.

Følgende oppgaver ble overført til SND: utlånsvirksomheten, herunder lån til landbruksformål og boligformål, forvaltning og administrasjon av sentrale bygdeutviklingsmidler, forvaltning av fylkesvise, bedriftsrettede bygdeutviklingsmidler og formidlings- og kompetansesenterfunksjonen, som forestår formidling av kunnskap til kunder og samarbeidspartnere

Utlånsvirksomheten som er overført fra Statens Landbruksbank, er utlån til landbruksformål og boliger på gårdsbruk, der renten følger obligasjonsmarkedet for statsbankene med et tillegg på 0,5 prosentpoeng. Bygdeutviklingsmidlene benyttes både til tilskudd og til rentefrie lån.

Rammene fastsettes av Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet.

9.2 Forholdet til offentlighetsloven - gjeldende rett

I lov 3. juli.1992 nr. 97 om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond § 6 første ledd er det fastsatt at offentlighetsloven ikke gjelder for SND. Det er også uttrykkelig fastsatt at loven ikke gjelder når SND treffer enkeltvedtak.

Unntaket fra offentlighetsloven i SND-loven § 6 er ikke underlagt noen inngående drøftelse i forarbeidene til loven. I merknadene til § 6 vises det til unntaket i statsforetaksloven § 4, hvor det fremkommer at offentlighetsloven ikke gjelder for statsforetak, jf. Ot.prp. nr. 57 (1991-92) s. 32. Det vises videre til ovennevnte forskrift til offentlighetsloven.

Flertallet av de virksomheter som er blitt integrert i SND, var omfattet av offentlighetsloven. Industribanken var ut fra sin virksomhet neppe omfattet av offentlighetsloven, mens Distriktenes utbyggingsfond samt Industrifondet og Småbedriftsfondet falt inn under offentlighetslovens virkeområde. Dokumenter som gjaldt Distriktenes utbyggingsfonds, Industrifondets og Småbedriftsfondets konkrete engasjementer var imidlertid unntatt fra offentlighet i henhold til forskrifter gitt med hjemmel i offentlighetsloven § 11. Unntaket omfattet ikke vedtak om å gi støtte.

Mye taler for at også Statens Fiskarbank var omfattet av offentlighetsloven, og det er klart at såvel Statens Landbruksbank som fylkesmannens landbruksavdeling var underlagt offentlighetsloven. Det var ikke gjort unntak for dokumenter som gjelder støtte til konkrete tiltak. Det må imidlertid antas at enkelte av opplysningene i disse dokumentene skulle unntas fra offentlighet i henhold til § 5 a jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2, da de angikk tekniske innretninger og fremgangsmåter eller drifts- eller forretningsforhold som det ville være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde.

Også etter at SND ble opprettet, har en del av de bedriftsrettede distriktspolitiske virkemidlene blitt forvaltet av fylkeskommunene. Fylkeskommunene er underlagt offentlighetsloven, men i henhold til forskrift 8. januar 1999 nr. 34 om distriktspolitiske virkemidler forvaltet av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond og fylkeskommunene § 3-1 annet ledd er dokumenter som gjelder støtte til konkrete tiltak unntatt fra offentlighet. Unntaket gjelder ikke vedtak om å gi støtte.

Alle fylkeskommuner har nå inngått samarbeidsavtaler med SND som innebærer at det er etablert egne fullt ut integrerte SND-kontorer i samtlige fylker. Kontorene har overtatt alle de funksjoner som er tillagt fylkeskommunene i tilknytning til forvaltningen av de bedriftsrettede virkemidler, med unntak av etablererstipendsaker i enkelte fylker.

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

I St.meld. nr.32.(1997-98) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen uttaler regjeringen (s. 48):

«Unntaket i SND-loven § 6 første ledd er en videreføring av de bestemmelser som gjaldt bl a for Distriktenes Utbyggingsfond (DU). I forbindelse med vurderingen av unntaket for DU i forskriften til

offentlighetsloven, uttalte Kommunaldepartementet (inntatt i Ot prp nr 10 (1984-85) s 12) bl a:

«Vi vil vise til at søknadsdokumentene inneholder opplysninger om viktige forretningsmessige forhold som det er av helt avgjørende betydning for søker ikke blir kjent for offentligheten og dermed konkurrentene. Dette gjelder opplysninger som bl.a. produkt og produktegenskaper, utviklingsplaner, markedspotensial/markedsstrategi, investeringsplaner, finansieringsforhold, økonomisk stilling samt personlige forhold og kvalifikasjoner i daglig ledelse og styre. Slike opplysninger framkommer i søknaden, konsulentuttalelser og innstilling fra Distriktenes utbyggingsfonds organer lokalt og sentralt.

Kommunaldepartementet vil spesielt peke på at det er helt avgjørende for Utbyggingsfondets virksomhet at det etableres et nært tillitsforhold mellom søker og de behandlende instanser. Et slikt tillitsforhold vil umulig kunne etableres dersom søkeren på forhånd vet at opplysninger om bedriftens planer vil kunne bli offentlig tilgjengelige. Det er her naturlig å trekke en parallell til forholdet mellom næringsdrivende og deres bankforbindelse.»

Tilsvarende begrunnelse ble anført for Industrifondets og Småbedriftsfondets unntakshjemler. Ved Stortingets behandling av proposisjonen ble de nevnte unntak som var nedfelt i forskriftene akseptert som nødvendige og hensiktsmessige.

De hensyn som er nevnt like ovenfor i sitatet fra Kommunaldepartementets brev, gjør seg fortsatt gjeldende. Offentlighetsloven bør derfor ikke gjelde ubetinget for SNDs virksomhet.

Regjeringen ser likevel ingen avgjørende betenkeligheter ved å oppstille en innsynsrett for tilfellene der SND treffer positive avgjørelser om å gi støtte. Regjeringen vil derfor foreslå SND-loven endret på dette punktet. En slik løsning vil innebære en harmonisering av innsynsreglene på sentralt og fylkeskommunalt nivå, slik at positive avgjørelser om tilskudd, garantier og risikolån vil bli omfattet offentlighetsloven. Dette sikrer allmennheten rett til innsyn i slike begunstigende avgjørelser.»

En samlet justiskomite støttet regjeringen i at SNDs positive avgjørelser om støtte skal være offentlige, jf. Innst. S. nr. 21 (1998-99) s. 6. I tillegg uttaler flertallet følgende (s. 7):

«Flertallet, 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.»

9.4 Uttalelser i forbindelse med overføring av oppgaver fra Statens Landbruksbank og fylkesmennenes landbruksavdelinger til SND

Det har hele tiden vært forutsetningen at overføring av oppgaver fra Statens Landbruksbank og fylkesmennenes landbruksavdelinger ikke skulle få noen virkninger for allmennhetens innsynsrett etter offentlighetsloven. Det vises til St.prp. nr. 75 (1998-99) om jordbruksoppgjøret 1999 s. 72, og Ot.prp. nr. 11

(1999-2000) om lov om opphevelse av lov om Statens Landbruksbank m.m. s. 10. I Budsjett-Innst. S. nr. 8 (1999-2000) s. ZZZ uttaler en samlet næringskomité at:

«[k]omiteen mener videre at de øvrige punktene som er skissert i jordbruksavtalen i forhold til klageadgang, offentlighetsloven og vedtaktsfullmakt i forhold til saker som ligger under jordbruksavtalen behandles som anbefalt i jordbruksoppgjøret.»

I Innst. O. nr. 31 (1999-2000) om opphevelse av lov 5. februar 1965 om Statens landbruksbank m.m. uttaler komiteen at det kan være uheldige sider ved at SND etter integreringen av Statens Landbruksbank vil ha ulike ordninger underlagt forskjellige lover i forhold til offentlighet, og er enig i at det arbeides videre med dette.

9.5 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det sendt ut to alternative forslag til endring i lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond. I alternativ 1 ble det foreslått at offentlighetsloven skal gjelde for fondet, men at dokumenter om konkrete støttetiltak kan unntas fra offentlighet. Positive vedtak om støtte skal imidlertid være offentlige etter offentlighetslovens regler.

Etter alternativ 2 skal SND fremdeles være unntatt fra offentlighetslovens virkeområde. Positive vedtak om støtte skal likevel være offentlige.

9.6 Høringsinstansenes syn

Det store flertall av høringsinstansene som uttaler seg om dette spørsmålet støtter alternativ 1, dvs at SND skal være omfattet av offentlighetsloven. Dette gjelder: *Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Statskonsult, fylkesmennene i Hedmark, Nordland, Rogaland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Vest-Agder, Akershus fylkeskommune, Finnmark fylkeskommune, Advokatforeningen, Forum for offentlig informasjon, Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, Norske Avisers Landsforening og Rettspolitisk forening.*

Disse høringsinstansene peker på at SND forvalter betydelige offentlige midler og at allmennhetens rett til innsyn bør stå sterkt når det angår informasjon om hvordan offentlige midler disponeres.

Fra høringsuttalelsen til *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* siteres:

«Fylkesmannen kan ikke se noen grunn for at ikke offentlighetsloven skal gjelde også for SND. SND forvalter betydelige offentlige midler, og det er betenkelig at ikke allmennheten får innsyn i de prosesser som denne virksomheten innebærer. En løsning i tråd med alternativ 1) i departementets forslag, der offentlighetsloven skal gjelde, men med visse unntak begrunnet ut fra virksomhetens art, er etter fylkesmannens syn mest i samsvar med hovedprinsippet om offentlighet i forvaltningen».

Forum for offentlig informasjon legger stor vekt på at demokrati- og kontrollhensynet må styrkes når oppgaver som tidligere har vært utført av det offentlige, legges til selvstendige rettssubjekter. Fra høringsuttalelsen siteres:

«Demokrati- og kontrollhensyn er de to hovedprinsippene som danner basis for offentlighetsloven. Retten til innsyn og åpenhet må ikke innskrenkes ved at private aktører overtar oppgaver det offentlige hittil har utført eller ved at offentlige driftsoppgaver skilles ut i selvstendige enheter. I stadig større grad blir offentlige oppgaver og tjenester utført av private aktører eller av offentlig eide aksjeselskaper som ofte betraktes som unntatt offentlighetslovgivningen. Dette har skapt et myndighetsrom der det forvaltes store felles ressurser uten at offentlighetens lys når inn. FOI ser med bekymring på denne utviklingen. Ikke bare går slike virksomheter utenom offentlighetsloven og andre bestemmelser for offentlige forvaltningsorganer, de går også utenom direkte folkevalgt styring og demokratisk kontroll. Det offentlige må derfor gjennom offentlighetsloven pålegges et ansvar for å ivareta hensynet til demokrati og kontroll, ikke bare når de selv utfører oppgavene, men også når oppgavene overlates til private aktører. Det er virksomhetens eller tjenestens art - ikke organisasjonsformen - som må være avgjørende for om loven skal gjelde.»

Miljøverndepartementet peker på den miljømessige betydning av størst mulig offentlighet i disse sakene. Fra høringsuttalelse siteres:

«Vedrørende forslagene til endringer i lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, mener vi at alternativ 1 er å foretrekke. Den virksomhet SND utøver kan ha store miljømessige implikasjoner. Det er derfor viktig å sikre allmennheten størst mulig innsyn i fondets virksomhet både i forhold til enkeltsaker og mer generelt. Allmennhetens rett til informasjon bør stå sterkt når det angår informasjon om hvordan offentlige midler disponeres. Alternativ 1 vil også sikre bedret innsyn i dokumenter som ikke er tilknyttet enkeltavgjørelser om støtte, noe som ikke vil være ivarettatt under alternativ 2. Etter vår vurdering vil alternativ 1 være best i tråd med intensjonene i miljøinformasjonsdirektivet og Århus-konvensjonen.»

Fiskeridepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Statens Helsetilsyn, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, Vefsn kommune, LO og NHO foretrekker alternativ 2.

Fiskeridepartementet og Statens helsetilsyn synes utelukkende å legge vekt på lovtekniske hensyn i denne vurderingen, og har for så vidt ingen innvendinger mot at offentlighetsloven gjøres gjeldende for SND.

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond fremhever sin uavhengige stilling og at en av målsettingene ved etableringen av SND var å styrke den forretningsmessige siden ved statlig næringsfinansiering. Fra høringsuttalelsen siteres:

«Statsforetaksloven har vært modell for organisasjonsformen for SND. Vedtakelsen av en særskilt lov er begrunnet med at SNDs virksomhet på enkelte punkter vil adskille seg fra slik næringsvirksomhet som primært har ligget til grunn for statsforetaksloven. Samtidig ivaretar SNDs organisasjonsmodell viktige elementer fra foretaksmodellen gjennom å være et eget rettssubjekt og som organisatorisk bygger på et skille mellom eierskap og selskapsledelse. Fondet ledes av et styre og administrerende direktør som i følge Innst O nr 78 (1991-92), side 4 «har ansvaret for driften av fondet og som har betydelig forretningsmessig og økonomisk handlefrihet i forhold til staten. Denne handlefriheten forutsettes tilnærmet å være av samme grad som den forretningsmessige handlefrihet som tilkommer ledelsen i et aksjesel-

skap». Selv om SND også ved etableringen hadde klare sektorpolitiske oppgaver, var den forretningsmessige forankring så dominerende at SND ikke ble ansett for å være et forvaltningsorgan i offentlighetslovens forstand.»

SND påpeker imidlertid at generelle dokumenter som SND utarbeider uten tilknytning til konkrete saker, vanligvis gjøres tilgjengelige for allmennheten såfremt disse ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger.

Videre går SND inn for at alle positive vedtak skal være gjenstand for innsyn. Dette uttales slik:

«På grunnlag av en totalvurdering finner vi imidlertid å kunne gå inn for at alle positive vedtak i SND blir gjenstand for offentlig innsyn. I denne forbindelse har vi lagt avgjørende vekt på offentlighetens behov for innsyn i SNDs virksomhet. Overfor allmennheten vil det sannsynligvis bli vanskelig å få forståelse for å unnta en del typer positive SND-vedtak fra offentlighet. Derimot vil offentlighet knyttet til alle SNDs positive bevilgningsvedtak etter vår oppfatning ivareta allmennhetens behov for innsyn på en tilfredsstillende måte. Med de virkemidlene som SND har til rådighet i dag, anser vi at de negative konsekvensene av en slik innsynsrett for å være relativt små. Samtidig vil en regel om offentlighet for alle positive vedtak være mindre ressurskrevende og enklere å praktisere. Dette skyldes bl a at en del tilsagn omfatter både virkemidler av forretningsmessig karakter og andre virkemidler, f. eks. tilskudd.»

Fra høringsuttalelsen til *Kommunal- og regionaldepartementets* siteres:

«Kommunal- og regionaldepartementet støtter opp om at positive vedtak fattet av SND skal være offentlige, men mener at det vil være i strid med intensjonene bak fristillingen av SND om offentlighetsloven skal gjøres gjeldende for saker som behandles av fondet. Selv om dokumenter om konkrete støttetiltak kan unntas fra offentlighet, vil dette kunne innebære at søkere til SND vil bli mer tilbakeholdne med hvilke opplysninger som gis til SND. Det vil og fremkomme av journalen hvilke søkere som har fått avslag fra SND selv om vedtak om avslag unntas fra offentlighet. Totalt sett er det derfor KRDs syn at dette vil kunne svekke det offentlige finansieringstilbudet overfor næringslivet, og derved SNDs muligheter til å nå sine mål. Det er og KRD sitt syn at for de ordninger der SND konkurrerer med private banker bør det være mulig å unnta fra offentlighet også positive vedtak, men at SND praktiserer meroffentlighet. Dette for å sikre at SND i slike tilfeller har like vilkår med det private bankvesen.

Ved at Statens landbruksbank (SLB) innlemmes i SND medfører dette at man vil operere med ulike sett av regler for offentlighet for tidligere SLB-saker og SND-saker. Dette kan være uheldig, og det bør derfor i forbindelse med at det skal fremmes ny St.meld. om SND i 2001 vurderes om det kan innføres like regler for tidligere SLB- og SND-saker.»

Fra høringsuttalelsen til *NHO* siteres:

«Karakteren av SNDs virksomhet tilsier at verken offentlighetsloven eller forvaltningsloven skal gjelde for virksomheten. Virksomheten, som i hovedsak består i å motta søknader om støtte og finansiering, samt gi tilsagn om slikt, mottar i utstrakt grad materiale og dokumenter som inneholder sensitive opplysninger av forretningsmessig art

som offentligheten verken har behov for eller krav på å få vite noe om. Dersom forvaltningsloven og offentlighetsloven skal gjelde for SNDs virksomhet, vil det kunne undergrave virksomhetens formål, og virke hemmende for søknadstilfanget.

NHO vil derfor støtte alternativ 2 i Justisdepartementets forslag, hvoretter forvaltningsloven og offentlighetsloven ikke gjelder for SND, heller ikke når det treffer enkeltvedtak, men at positive vedtak om støtte er offentlige i samsvar med offentlighetslovens regler.

Slik NHO forstår bestemmelsen, vil ikke søknadsdokumenter knyttet til disse positive vedtak være offentlige, kun selve vedtakene. Tilsvarende må det være på det rene at dersom journalinnførsler skal være offentlige tilgjengelige, må dette kun gjelde selve det positive vedtaket, ikke de dokumenter som journalinnførselen refererer til.»

LO legger vekt på at journalen i SND bør være unntatt offentlighet.

9.7 Departementets merknader

Departementet er enig med flertallet av høringsinstansene i at SND bør omfattes av loven. Det at SND har en funksjon som redskap for offentlig politikk, kan tilsi at allmennheten bør ha mulighet for å føre kontroll med den virksomhet som føres, og at selskapet omfattes av offentlighetsloven. Det at SND forvalter betydelige samfunnsmidler, tilsier det samme. Departementet vil videre legge vekt på at de fleste av organene som SND har overtatt oppgaver fra, har vært omfattet av offentlighetsloven. Departementet anser det som et grunnleggende prinsipp at valg av organisasjonsform ikke i seg selv skal påvirke retten til innsyn i offentlig eid virksomhet, jf. også St.meld. nr. 32 (1997-98) s. 46 og Innst. S. nr. 98-99) s. 6.

Dersom SND omfattes av offentlighetsloven, dvs at det anses som et forvaltningsorgan i offentlighetslovens forstand, medfører dette at alle dokumenter som utarbeides av SND eller mottas av SND er offentlige, med mindre de omfattes av et lovfestet eller lovhjemlet unntak. Videre vil SND ha plikt til å føre journal dersom forslaget om å lovfeste journalføringsplikten i offentlighetsloven blir vedtatt. Journalen vil i utgangspunktet være offentlig.

Departementet anser det viktig at SND kan etablere et nært tillitsforhold til de bedrifter som søker støtte fra SND og mener at dette tillitsforholdet vil bli skadelidende hvis søkeren ikke kan ha sikkerhet for at søknadsdokumentene unntas fra offentlighet. Dokumenter som gjelder konkrete søknader om støtte, bør derfor unntas fra offentlighet, dog slik at positive vedtak skal være offentlige.

Dette vil likestille saker som behandles av SND med saker som ble behandlet av Distriktenes utbyggingsfond, Industrifondet og Småbedriftsfondet. Det vil også likestille slike saker med saker som har vært behandlet av fylkeskommunene, jf. forskrift 8. januar 1999 nr. 34 om distriktpolitiske virkemidler forvaltet av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond og fylkeskommunene § 3-1. Slike dokumenter vil for øvrig kunne inneholde taushetsbelagte opplysninger, som i alle fall skal unntas etter offentlighetsloven § 5 a, jf. lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond § 25.

Dersom SND-loven endres slik at SND omfattes av offentlighetsloven, vil SND, dersom det vedtas en journalføringsplikt i offentlighetsloven, ha plikt til å føre journal. Utgangspunktet er da at journalen er offentlig, dog slik at det vil

være anledning til å stryke ut eller nøytralisere visse opplysninger etter arkivforskriften § 2-7.

Dersom dokumenter i enkeltsaker journalføres på vanlig måte vil det vil fremgå av journalen hvilke bedrifter som har søkt støtte. Dersom en får avslag på en begjæring om innsyn i et slikt dokument vil det implisitt framgå at bedriften har fått avslag.

Som nevnt ovenfor anser departementet det viktig å bevare tillitsforholdet til de bedrifter som søker om finansiering fra SND, og hindre at det at en bedrift ikke får slik finansiering skal få negative konsekvenser for bedriftens mulighet til å få finansiering fra andre finansinstitusjoner. Offentliggjøring av at en bedrift har søkt, men ikke fått finansiering fra SND, vil lett kunne tolkes som at prosjektet eller bedriften ikke kvalifiserer til slik støtte. Pga. begrensede rammer må imidlertid SND avslå mange søknader hvor prosjektene som sådan kvalifiserer til positive tilsagn, og en offentliggjøring av journalen kan derfor føre til grunnløse spekulasjoner i markedet. Departementet går derfor inn for at journalinnførsler i konkrete saker om finansiering skal kunne unntas fra offentlighet. Journalinnførsler om positive avgjørelser skal imidlertid være offentlige. Også journalinnførsler om alle dokumenter som ikke knytter seg til enkeltsøknader, vil i utgangspunktet være offentlige. Hvorvidt opplysninger i journalen om disse dokumentene skal skjermes eller nøytraliseres, vil følge av de alminnelige reglene i arkivforskriften § 2-7.

Det har vært lagt til grunn at overføring av oppgaver fra Statens Landbruksbank og fylkesmennenes landbruksavdelinger ikke skal få konsekvenser for allmennhetens innsynsrett. Som næringskomiteen uttaler, er det imidlertid uheldig å ha forskjellige regler for offentlighet for de forskjellige typer låne- og tilskuddsordninger i SND dersom det ikke er faktiske forskjeller i sakstypene.

Bygdeutviklingsmidlene (BU-midlene) er en del av jordbruksavtalen mellom staten og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag. Det forhandles årlig om beløpets størrelse og fordeling mellom ulike formål. Landbruksdepartementet gir forskrifter og nærmere vilkår for hvordan midlene kan brukes. Fordeling av BU-midlene har vært underlagt offentlighetsloven. Departementet vil foreslå at dette videreføres i SND, jf. også St.prp. nr. 75 (1998-99).

Rammene for den ordinære utlånsordningen som Statens landbruksbank forvaltet, med rentebærende lån til landbruk og boliger på gårdsbruk, bevilges over statsbudsjettet. Renten er i dag knyttet til renten i Husbanken og ligger 0,5 prosentpoeng over renten på statssertifikater/-obligasjoner. Det er lagt til grunn at det skal arbeides videre med låne- og rentesystemet for landbrukslån med sikte på en harmonisering i forhold til andre utlånsordninger i SND fram mot statsbudsjettet 2001. Det legges derfor opp til at utlånsordningen behandles likt med SNDs øvrige ordninger også når det gjelder offentlighet.

I forskrift 14. februar 1986 nr. 351 til offentlighetsloven avsnitt V nr. 3, 4 og 6 er det fremdeles unntak for dokumenter i konkrete saker om støtte for Distriktenes utbyggingsfond, Industrifondet og Småbedriftsfondet. Disse bør nå oppheves.

I forbindelse med endring av SND-loven § 6 første ledd vil departementet også foreslå visse forenklinger i ordlyden. Dette medfører ingen realitetsendringer.

10 Lov 9. mai 1997 nr. 26 om statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (Norfund)

10.1 Kort om Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (Norfund)

Norfund ble opprettet ved lov 9. mai 1997 nr. 26. Fondet har til formål å medvirke med egenkapital og annen risikokapital, samt yte lån og stille garantier til utvikling av bærekraftig næringsvirksomhet i utviklingsland, jf. loven § 1.

Norfund er en virksomhet med en klar sektorpolitisk målsetting. Virksomheten skal være en integrert del av den norske bistandspolitikken ved at det skal medvirke med risikovillig kapital til næringsvirksomhet som ellers ikke ville bli igangsatt som følge av høy risiko. Det er videre forutsatt at myndighetene har behov for å gi overordnede styringssignaler og endre disse ved behov. Samtidig skal fondet ha forretningsmessig frihet og stor uavhengighet i forhold til politiske myndigheter. Kapitalpåfylling skjer over bistandsbudsjettet.

Det er en forutsetning for at Norfund skal bidra med egenkapital eller lån at investeringen anses som forretningsmessig lønnsom. Vilårene for finansieringen skal fastsettes ut fra markedsmessige betraktninger. Det er videre en forutsetning for Norfunds virksomhet at det i første rekke skal bidra med finansiering der hvor andre investorer kun i begrenset grad investerer på grunn av høy risiko. Dette innebærer at fondets virksomhet som helhet får en innretning og sammensetning med hensyn til risiko som utgjør et støtteelement i forhold til utviklingslandene i tråd med grunnleggende bistandsprinsipper. Norfunds samlede investeringsportefølje reflekterer derfor andre hensyn i tillegg til de rent forretningsmessige. Innenfor en slik ramme vil hvert av Norfunds individuelle vedtak bli gjort på rent forretningsmessig grunnlag i samsvar med fondets formål.

Norfunds virksomhet skiller seg fra SNDs virksomhet ved at Norfunds finansieringsbistand gis som egenkapital eller egenkapitaltillignende finansiering. I SND er denne delen av virksomheten utskilt som et eget aksjeselskap, og omfattes dermed ikke av SND-loven.

Lovens § 1 tredje ledd åpner for at fondet kan forvalte andre statlige støtteordninger for næringsutvikling i utviklingsland. Fondet forvalter for tiden ingen slike støtteordninger.

I Sverige og Danmark er det opprettet lignende investeringsselskaper. Disse er ikke omfattet av svensk og dansk offentlighetslov.

10.2 Forholdet til offentlighetsloven - gjeldende rett

I lov 9. mai 1997 nr. 26 om Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland § 5 er det fastsatt at offentlighetsloven ikke gjelder for fondet,

heller ikke når fondet treffer enkeltvedtak. Som begrunnelse for dette forslaget er det vist til at offentlighetsloven ikke gjelder for SND og Postbanken, jf. Ot.prp. nr. 13 (1996-97) s. 6.

I forarbeidene til loven fremgår det at forholdet til offentlighetsloven skal vurderes på nytt i forbindelse med oppfølgingen av stortingsmeldingen om offentlighetsprinsippet i forvaltningen, jf. Ot.prp. nr. 13 (1996-97) s. 6. Dette fikk tilslutning av flertallet i Utenrikskomiteen (representantene for Høyre og Arbeiderpartiet). Representantene fra de øvrige partiene foreslo at offentlighetsloven skulle komme til anvendelse.

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

I St.meld nr. 32 (1997-98) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen uttaler regjeringen (s. 49):

«For så vidt gjelder NORFUND mener regjeringen at den samme løsning bør kunne legges til grunn som for SND.»

En samlet justiskomite støtter dette, jf. Innst. S. nr. 21 (1998-99) s. 6.

Flertallet i justiskomiteen uttaler videre (s. 7):

«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.»

10.4 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det sendt ut to alternative forslag til endring i lov om Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland. I alternativ 1 ble det foreslått at offentlighetsloven skal gjelde for fondet. Dokumenter om konkrete støttetiltak skal imidlertid kunne unntas fra offentlighet, dog slik at positive vedtak om støtte alltid skal være offentlig.

Etter alternativ 2 skal Norfund fremdeles være unntatt fra offentlighetslovens virkeområde. Positive vedtak om støtte skal likevel være offentlige.

10.5 Høringsinstansenes uttalelser

Flertallet av de høringsinstanser som uttaler seg om dette spørsmålet, går inn for alternativ 1, dvs. at Norfund skal omfattes av offentlighetsloven. Dette gjelder *Nærings- og handelsdepartementet, Statskonsult, Fylkesmannen i Hedmark, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Akershus fylkeskommune, Advokatforeningen, Forum for offentlig informasjon, Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, Norske Avisers Landsforening og Rettspolitisk forening.*

Fra Statskonsults høringsuttalelse siteres:

«De samme synspunkter som anført ovenfor, kommer etter Statskonsults mening til anvendelse overfor Norfunds virksomhet. Utgangspunktet bør være at offentlighetsloven kommer til anvendelse, i og med at oppgaver som er lagt til Norfund er av offentlig interesse. Statskonsult finner beskrivelsen av forretningsmessig basert virksomhet noe søkt, da formålet med ordningen er å tilby mer risikovillig kapital enn markedet er villig til å tilby. Statskonsult ser dette som bruk av offentlige midler, med den følge at offentligheten bør få en mulighet til å kreve innsyn i virksomheten.»

For øvrig viser høringsinstansene i stor grad til det sine uttalelser om SND og offentlighetsloven, og det vises derfor til kap. 9.6 hvor enkelte av disse høringsuttalelsene er sitert.

LO og NHO støtter alternativ 2, dvs. at NORFUND ikke omfattes av offentlighetsloven, men at positive vedtak om støtte er offentlige etter offentlighetsloven. Også *Statens helsetilsyn* støtter alternativ 2, men dette synes å være ut fra rent lovtekniske betraktninger. *NORFUND og Utenriksdepartementet* støtter alternativ 2 med den tilføyelsen at bare positive vedtak om støtte som gis etter andre kriterier enn rent forretningsmessige skal være offentlige.

LO og NHO viser til sine uttalelser om SND og hevder at reglene bør være like for de to fondene.

Norfund og Utenriksdepartementet legger vekt på at NORFUND fatter vedtak om finansieringsbistand på grunnlag av forretningsmessige vurderinger. Fra *Norfunds* høringsuttalelse siteres:

«Etter Norfunds oppfatning bør «Alternativ 2» legges til grunn slik at offentlighetsloven som hovedregel ikke skal gjelde for Norfund, men slik at individuelle avgjørelser som innebærer at det ytes støtte, alikevel er offentlige.

Ovenstående er begrunnet i at Norfund kun investerer i lønnsomme virksomheter i utviklingsland på forretningsmessig grunnlag. Villkårene for Norfunds finansiering fastsettes ut fra markedsmessige betraktninger. Fondets virksomhet innebærer således ikke noen form for støtte gjennom individuelle avgjørelser og som derved ville begrunnet et krav om offentlig innsyn.

Tvert i mot er Norfunds virksomhet svært avhengig av at man ikke har offentlig innsyn for å kunne opprettholde konfidensialitet i forhold til potensielle investorer. Norfunds medinvestorer vil ofte ha absolutte og legitime krav om hemmeligholdelse i forhold til de prosjekter man samarbeider med Norfund om. Det vil skade fondets virksomhet hvis navn på personer som henvender seg til Norfund må offentliggjøres.

Norfund vurderer ofte prosjekter og investeringsforslag fra børsnoterte selskaper og vil i slike sammenhenger være underlagt børsreglenes strenge krav til konfidensialitet. Konkurranseshenyn vil også svært ofte begrunne hemmelighold. Det er ikke uvanlig at det stilles krav om at Norfund undertegner en skriftlig konfidensialitetserklæring før vi får tilgang til informasjon. Disse rammebetingelsene for vår virksomhet er ikke forenlig med at Norfund underlegges offentlighetens innsyn.

Norfunds virksomhet er bygget opp om å få tilgang på investeringsforslag fra potensielle medinvestorer. Bare det faktum at henvendelser må journalføres vil etter vår oppfatning medføre at vi mister muligheten til å motta mange slike forslag og derved ødelegges en viktig del av grunnlaget for Norfunds virksomhet. Ved å underlegge Norfund et offentlig innsyn vil man etter vår oppfatning fullstendig endre

fondets virksomhet og derved muligheten for å oppfylle de målsetninger som er satt for Norfund.

Som nevnt over treffes alle Norfunds investeringsbeslutninger på et forretningsmessig grunnlag. Det er kun Norfunds investeringsportefølje sett i sin helhet, som representerer andre hensyn enn de rent forretningsmessige. I motsetning til private investorer vil Norfunds portefølje utelukkende bestå av investeringer i svært fattige land med tilhørende høy landrisiko og ditto tapspotensiale. Det er først og fremst tilgangen av kapital og teknologi under slike rammebetingelser som representerer en støtte i forhold til de land hvor man investerer.

For Norfunds overordnede virksomhet og resultatet av denne, finnes det allerede i medhold av Norfund-loven, betydelige muligheter for offentlighetens innsyn i virksomheten. Norfund er blant annet underlagt regnskapsloven og utarbeider både en årsrapport og en årsmelding om virksomheten. I tillegg nedlegges det et betydelig arbeid for å informere offentligheten utover dette. Etter vår oppfatning utgjør dette en svært tilfredsstillende offentlig rapportering.»

10.6 Departementets forslag

Departementet vil vise til at Norfund er et viktig redskap i bistandspolitikken og at det kan være betydelig offentlig interesse knyttet til de avgjørelser fondet treffer.

Samtidig har departementet forståelse for at Norfunds virksomhet er avhengig av at fondet sikres muligheten for konfidensialitet under investeringsprosessen. Departementet vil også vise til at tilsvarende fond i Sverige og Danmark ikke er omfattet av offentlighetsloven i disse landene.

Utenriksdepartementet vil påbegynne en revisjon av Norfundloven i nærmeste framtid. I forbindelse med denne revisjonen vil man gå gjennom både Norfunds oppgaver og organisering. Departementet finner det naturlig at spørsmålet om, og eventuelt i hvilken grad, Norfund skal omfattes av offentlighetsloven, vurderes i forbindelse med denne revisjonen.

11 Utsatt offentlighet for dokumenter i forbrukerrådets og forbrukertvistutvalgets klagesaker

11.1 Gjeldende rett

Forskrift 22. desember 1978 nr. 4 om Markedsrådets og Forbrukerrådets behandling av forbrukerkjøpstvister mv. § 12 første ledd og § 17 annet ledd inneholder bestemmelser om utsatt offentlighet for klagesaker som behandles av Forbrukerrådet eller Forbrukertvistutvalget.

Forskriften § 12 annet ledd lyder:

«Dokumentene i Forbrukerrådets klagesaker blir først offentlige fra det tidspunkt saken er endelig avgjort av Forbrukerrådet eller Forbrukertvistutvalget.»

Forskriften § 17 annet ledd lyder:

«Dokumentene i Forbrukertvistutvalgets klagesaker blir først offentlige fra det tidspunkt saken er endelig avgjort av utvalget.»

Bestemmelsene ble gitt ved kongelig resolusjon 22. desember 1978 i medhold av offentlighetsloven i forvaltningen § 4 annet ledd, som ga hjemmel for forskrift om utsatt offentlighet for visse typer saker og dokumenter. Offentlighetsloven § 4 annet ledd ble opphevet ved lov 11. juni 1982 nr. 47.

I lovvedtaket om opphevelse av offentlighetsloven § 4 annet ledd del III heter det at «[f]orskrifter gitt i medhold av tidligere lov skal fortsatt gjelde». Stortinget forutsatte imidlertid at man etter lovvedtaket skulle gå gjennom gjeldende forskrifter med sikte på å oppheve disse. I samsvar med Stortingets intensjoner ble alle bestemmelsene i offentlighetsforskriften fra 1971 som bygde på offentlighetsloven § 4 annet ledd, opphevet ved forskriftsrevisjonen i 1986, jf. forskrift 14. februar 1986. Bestemmelsene i forskrift 22. desember 1978 nr. 4 ble imidlertid utelatt.

I brev 16. oktober 1995 til Barne- og familiedepartementet uttalte Justisdepartementets lovavdeling at forskriftsbestemmelsene om utsatt offentlighet i § 12 første ledd og § 17 annet ledd i forskrift 22. desember 1978 nr. 4 fremdeles var gyldig. Dette har senere vært lagt til grunn i praksis. Også Sivilombudsmannen støtter en slik lovforståelse, jf. sak 1998 - 0123B.

11.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet uttalte Justisdepartementet at det anser det uheldig at forskrifter er hjemlet i en lovbestemmelse som er opphevet. Departementet ba deretter om høringsinstansenes syn på et forslag om å lovfeste adgangen til å unnta dokumentene i Forbrukerrådets og Forbrukertvistutvalgets klagesaker fram til sakene er avgjort. Det ble foreslått at dette lovfestes i lov 28. april 1978 nr. 18 om forbrukertvister.

11.3 Høringsinstansenes syn

De fleste av høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, støtter forslaget om en ny lovhjemmel for utsatt offentlighet for dokumenter i Forbrukerrådets og Forbrukertvistutvalgets klagesaker. Dette gjelder: *Barne- og familiedepartementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Forbrukerrådet, Forbrukerombudet, Statens helsetilsyn, Statskonsult, Kommunenes sentralforbund, Akershus fylkeskommune, Forum for offentlig informasjon, LO og NHO.*

Fra høringsuttalelsen til Forbrukerrådet siteres:

«Forbrukerrådet gir sin fulle tilslutning til samtlige av departementets forslag. Spesielt er vi meget godt fornøyd med at departementet har sett Forbrukerrådets behov for utsatt offentlighet i våre meklingssaker. Våre argumenter for utsatt offentlighet er i hovedsak sammenfallende med Barne- og familiedepartementet, som det også er referert til i høringen. Det er Forbrukerrådets oppfatning at full offentlighet i meklingsperioden i mange tilfeller kan vanskeliggjøre meklingsprosessen, og i verste fall hindre at man oppnår de beste løsningene for partene.»

NHO legger vekt på betydningen diskresjon har for aktørenes vilje til å bruke disse ordningene til å løse tvister. Fra høringsuttalelsen siteres:

«Hensynet bak Forbrukertvistutvalgets og Forbrukerrådets klagebehandling tilsier utsatt offentlighet i forbindelse med saksbehandlingen. Organene er dels etablert som tvisteløsningsorganer som skal søke å løse saker forut for en eventuell rettsbehandling. Dersom saker som er under behandling her blir offentliggjort før disse er ferdigbehandlet, kan det til dels medføre en misvisende fremstilling av saken, avhengig av hvilke tidspunkt i saksbehandling man er kommet til, og dels medføre at aktørene i markedet ikke ønsker å benytte dette tvisteløsningsorganet som et alternativ til domstolsløsning. NHO støtter derfor de fremsatte forslag til endringer i loven om forbrukertvister § 5, 3. ledd og nytt § 7, 5. ledd.»

Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norske Avisers Landsforening går imot forslaget. Fra høringsuttalelsen til Norsk Presseforbund siteres:

«Forslaget om lovfesting av utsatt offentlighet for dokumenter i Forbrukerrådet og Forbrukertvistutvalget, fremstår nærmest som ubegrunnet, bortsett fra at det vil være «uheldig med en offentlig debatt før avgjørelse treffes», og at «press» i form av medieomtale vil kunne minske utsiktene til minnelige ordninger.

Departementets argumentasjon er, i det minste på første punkt, svært original. Det vanlige i et samfunn, i hvert fall i demokratiske samfunn, er nettopp at det er anledning til debatt om en sak før avgjørelse treffes. Kunnskap om sakene og innsyn i beslutningsprosessen - før beslutningene er tatt - beriker den offentlige debatt, sikrer informert kritikk, og gjør det meningsfylt for den enkelte borger å engasjere seg politisk. Størst mulig offentlighet på et tidligst mulig trinn vil føre til at folk kjenner seg ikke bare engasjert i, men også medansvarlig for det som skjer rundt seg. Sogar saker som behandles etter rettspleielovene debatteres faktisk i det offentlige rom før kjennelse eller dom foreligger. At nettopp Forbrukertvistutvalget skulle ha behov for et spesielt vern mot offentlig debatt i forkant av sine avgjørelser, forekommer oss mildest talt underlig.

At impliserte parter i Forbrukerrådets saker vil kunne føle «press» som følge av offentlighet, er ikke noe nytt, og heller ikke uvanlig i andre sammenhenger hvor private parter har kontakt med det offentlige. Og dette kan umulig være en tilstrekkelig begrunnelse for unntak fra offentlig innsyn.»

11.4 Departementets forslag

Justisdepartementet anser det som uheldig at forskrifter er hjemlet i en lovbestemmelse som er opphevet. Dersom dokumentene i klagesaker som er under behandling i Forbrukerrådet eller Forbrukertvistutvalget fremdeles skal kunne unntas fra offentlighet fram til klagesaksbehandlingen er avsluttet, bør det derfor vedtas en ny lovhjemmel.

Som flertallet av høringsinstansene mener også departementet at det foreligger gode grunner for at dokumentene skal kunne unntas fra offentlighet mens klagebehandlingen pågår. Forbrukerrådet og Forbrukertvistutvalget behandler i all hovedsak tvister mellom private, og virksomheten kan på mange måter sammenlignes med domstolenes virksomhet. Skriftlige partsinnlegg i saker som behandles av domstolene etter tvistemålsloven er ikke undergitt offentlig innsyn.

Som påpekt av enkelte høringsinstanser finner departementet at full offentlighet under saksbehandlingen kan ha betydning både for aktørenes vilje til å bruke denne tvisteløsningsmekanismen og for muligheten til å oppnå minnelige løsninger. Behovet for offentlig kontroll anses ivaretatt ved at dokumentene vil være offentlige etter offentlighetslovens regler når saken er ferdigbehandlet av disse organene.

12 Merknader til de enkelte paragrafer

Merknader til endringer i forvaltningsloven

Til § 2

Endringen tilsvarende endringen som er gjort i offentlighetslovens og arkivlovens definisjon av dokumentbegrepet. Det vises til kapittel 4 og merknaden til offentlighetsloven § 3 for en nærmere gjennomgang av denne.

Til § 18

Disse endringene tilsvarende endringene i offentlighetsloven § 5 tredje ledd. Det vises til merknadene til denne bestemmelsen og til kapittel 6.

Merknader til endringer i offentlighetsloven

Til § 1

Lovendringen er bare av opplysende karakter. Det vil nå gå fram av offentlighetsloven at det finnes regler om dokumentoffentlighet også for Stortinget og dets organer.

Til § 2

Det vises til kap. 5 for en nærmere gjennomgang av bakgrunnen for denne bestemmelsen.

Det framgår av arkivforskriften at offentlige organer har plikt til å føre journal. Endringen i § 2 har derfor i første rekke en pedagogisk hensikt, ved at den synliggjør i offentlighetsloven at forvaltningsorganer har journalføringsplikt. Offentlighetsloven har imidlertid et noe videre anvendelsesområde enn arkivloven med forskrifter. I den grad et organ er omfattet av offentlighetsloven, men ikke av arkivloven, vil det nå følge av offentlighetsloven § 2 at også disse organene har plikt til å føre journal etter arkivlovens regler. Arkivlovens og arkivforskriftens øvrige bestemmelser om offentlige arkiver vil imidlertid ikke komme til anvendelse.

De nærmere bestemmelsene om journalføring framgår i første rekke av arkivforskriften kapittel II B, jf. særlig §§ 2-6 og 2-7.

Til § 3

Det vises til kap. 4 for en nærmere gjennomgang av lovendringen.

I § 3 første ledd nytt annet punktum defineres «dokument». Definisjonen utvider dokumentbegrepet i forhold til tidligere. Nå vil også elektroniske dokumenter som består av en kombinasjon av tekst, lyd og bilde (såkalte multimediadokumenter) og audiovisuelle informasjonsbærere som f. eks. video-film og lydbånd være omfattet av definisjonen.

Lovendringen vil ikke medføre noen endring i adgangen til å få innsyn i elektroniske lagrede dokumenter som i dag er hjemlet i EDB-forskriften.

Departementet vil særlig peke på at innsynsretten fremdeles ikke vil gi rett til innsyn i hele registre eller databaser.

Til § 5 tredje ledd

Det vises til kap. 6 for en nærmere gjennomgang av denne bestemmelsen.

Utvidelsen i § 5 tredje ledd medfører at saksframlegg som går fra administrasjonen til folkevalgte organer, ikke kan anses som interne dokumenter og unntas med hjemmel i § 5 første eller annet ledd. Også saksframlegg som gis til folkevalgte organer som skal innstille videre, vil være omfattet av bestemmelsen. Det samme vil gjelde for saksframlegg som gis fra et folkevalgt organ til et annet folkevalgt organ.

Det framgår av § 5 tredje ledd at den bare gjør unntak fra unntaket i § 5 første og annet ledd. Dette betyr at det vil være adgang eller plikt til å unnta hele eller deler av denne type dokumenter etter andre bestemmelser i offentlighetsloven. Dersom et saksframlegg inneholder personopplysninger som er taushetsbelagt etter forvaltningsloven § 13 eller andre taushetspliktsbestemmelser, vil det foreligge en plikt til å unnta disse opplysningene fra offentlighet, jf. offentlighetsloven § 5 a. Dersom saksframlegget har et innhold som faller inn under en av unntaksbestemmelsene i § 6, vil det være adgang til å unnta dokumentet fra offentlighet.

Til § 6 første ledd nr. 4 nytt fjerde og femte punktum

Offentlighetsloven § 6 nr. 4 nytt fjerde og femte punktum gir forvaltningsorganer adgang til å unnta opplysninger om søkere fra den offentlige søkerlisten, dersom søkeren selv anmoder om dette. Det skal fremdeles gå fram av den offentlige søkerlisten hvor mange som har søkt, samt hvilket kjønn disse har.

Forvaltningsorganene vil bare ha *en adgang, men ingen plikt*, til å unnta disse opplysningene fra offentlighet. Dette stiller opplysningene som inngår i søkerlisten på samme linje som andre dokumenter i en sak om ansettelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste, jf. offentlighetsloven § 6 nr. 4 første punktum.

Forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 pålegger taushetsplikt for personlige forhold. Slike opplysninger vil ofte kunne forekomme i dokumenter i sak om ansettelse eller forfremmelse. Disse opplysningene skal da unntas med hjemmel i offentlighetsloven § 5 a, og det vil være straffbart å utlevere disse. Departementet vil imidlertid påpeke at det at en person har søkt en offentlig stilling samt de opplysninger som skal framgå av søkerlisten, ikke vil være underlagt taushetsplikt.

I og med at forvaltningen *kan* unnta disse opplysningene fra offentlighet, vil forvaltningen ha plikt til å vurdere meroffentlighet etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd. Departementet vil anta at det relativt sjelden vil være aktuelt å utvise meroffentlighet for disse opplysningene. Departementet vil imidlertid ikke utelukke at enkelte forvaltningsorganer vil ønske å utvise slik meroffentlighet. Meroffentlighet kan videre være aktuelt for enkelte typer stillinger som har særlig stor offentlig interesse. For å sikre søkerens forutberegnelighet tilsier god forvaltningsskikk at søkerne gjøres oppmerksom på dette før søknadsfristen går ut, f. eks. ved at dette gjøres kjent i utlysningsteksten.

Til § 6 første ledd nytt nr. 9

Bestemmelsen er en følge av utvidelsen av dokumentbegrepet, jf. kap. 4 hvor også forslaget om denne bestemmelsen er nærmere beskrevet.

Bestemmelsen fastsetter at dokumenter som inneholder opplysninger som er innhentet ved vedvarende eller regelmessig gjentatt overvåking, kan unntas fra offentlighet. Ordlyden er inspirert av § 36 i personopplysningsloven som definerer fjernsynsovervåking. Mens personopplysningsloven kapittel VII bare gjelder fjernsynsovervåking, vil offentlighetsloven § 6 første ledd nytt nr. 9 regulere dokumenter som inneholder opplysninger som er innhentet også ved annen type personovervåking. Slik overvåking kan f. eks. skje ved lydopptak, registrering gjennom sensorer osv.

For at unntaksbestemmelsen skal kunne anvendes, må det foreligge *personovervåking*. Det må altså være mulig å identifisere personene ut fra opplysningene i dokumentet. Det må videre foreligge *vedvarende* eller *regelmessig gjentatt* personovervåking. Typiske eksempler vil være videoovervåking av et område hvor personer ferdes, eller kontinuerlig lydbåndopptak av samtaler. Lyd- eller billedokumenter som omfatter identifiserbare personer, men som ikke foretas vedvarende eller gjentatt regelmessig vil ikke kunne unntas med hjemmel i denne bestemmelsen.

Bestemmelsen gir forvaltningen en *adgang*, men ingen *plikt*, til å unnta dokumentene fra offentlighet. Forvaltningen vil dermed ha en plikt etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd til å vurdere om dokumentet likevel skal gjøres kjent. Departementet vil anta at det relativt sjelden vil være aktuelt å utvise meroffentlighet i disse tilfellene, men vil ikke utelukke at det kan være tilfeller hvor dette kan være aktuelt. Personopplysningsloven § 39 fastsetter at opplysninger som er innsamlet ved billedopptak gjort ved fjernsynsovervåking ikke kan utleveres til andre enn den behandlingsansvarlige dersom ikke den avbildede samtykker eller utleveringsadgangen følger av lov. Denne bestemmelsen er ikke til hinder for at det utvises meroffentlighet, da det følger av offentlighetsloven at det er adgang til å utlevere disse dokumentene.

Til ny § 6 a

Bestemmelsen er utformet etter mønster av § 6 første ledd nr. 2 bokstav c, og den tolkningspraksis som har utviklet seg rundt denne bestemmelsen vil være relevant for tolkningen av denne bestemmelsen. I motsetning til § 6 første ledd nr. 2 bokstav c gir imidlertid § 6 a bare adgang til å unnta opplysninger fra offentlighet, og ikke dokumentet som sådan. De delene av dokumentet som det ikke er påkrevd å nekte innsyn i pga. at innsyn vil lette straffbare handlinger, er dermed i utgangspunktet offentlige. Dersom hele dokumentet skal unntas fra offentlighet må dette hjemles i annet ledd, eller i andre unntaksbestemmelser.

Kjerneområdet for bestemmelsen vil være opplysninger om konkrete sikkerhetstiltak, eller andre konkrete opplysninger som vil gjøre det vesentlig enklere å gjennomføre en straffbar handling, f. eks. detaljert informasjon om vakrutiner, alarmanlegg og systemer for adgangskontroll eller opplysninger om fraktruten og tidspunktet for en pengetransport. Generelle og nøytrale opplysninger om en bygning - f. eks. om byggematerialer, størrelse, rominndeling, grunnforhold osv - vil derimot falle utenfor bestemmelsens anvendel-

sesområde, selv om det er *tenkelig* at informasjonen kan brukes til kriminelle formål. I en slags mellomstilling kommer detaljerte arkitekttegninger ol. Hvorvidt bestemmelsen hjemler adgang til å unnta disse dokumentene, vil avhenge av hva slags bygning de detaljerte tegningene gjelder. F. eks. vil det være liten grunn til å unnta detaljerte arkitekttegninger av et kontorbygg, mens det kan være grunn til å unnta detaljerte arkitekttegninger av et bygg som inneholder store verdier eller som kan være utsatt for sabotasje.

Detaljerte opplysninger om sikring av informasjonssystemer på forvaltningens IKT-anlegg vil også etter omstendighetene kunne unntas etter denne bestemmelsen.

Bestemmelsen åpner også for unntak dersom opplysningene vil gjøre utenforstående oppmerksom på *muligheten* for å utføre en straffbar handling. Etter forholdene kan det eksempelvis være adgang til å unnta detaljerte oversikter over forekomsten av sjeldne fuglearter i et område, fordi informasjonen kan legge til rette for faunakriminalitet. Detaljerte opplysninger om hvor det finnes våpen, kan også tenkes unntatt med hjemmel i denne bestemmelsen, da slike opplysninger kan oppfordre til innbrudd.

Kravet om at «offentlighet» vil lette gjennomføringen av straffbare handlinger, vil ikke være oppfylt dersom informasjonen i dokumentene er tilgjengelig fra andre og like pålitelige kilder. I så fall må informasjonen regnes som offentlig allerede. Det kan ikke være avgjørende at det er *enklere* å skaffe seg tilgang til opplysningene gjennom dokumentinnsyn.

Her som ellers må spørsmålet om offentlighet vurderes på det tidspunkt det kommer et krav om innsyn. Det vil f. eks. ikke kunne nektes innsyn i et dokument om kontrollrutiner etter at kontrollrutinene er endret slik at opplysningene er foreldet, med mindre dette er en opplysning som kan gi indikasjon om eksisterende kontrollrutiner og dermed lette gjennomføringen av en straffbar handling.

Annet ledd er likelydende med § 5 a andre ledd. Den tolkningspraksis som har utviklet seg rundt § 5 a andre ledd vil dermed være relevant for tolkningen av § 6 a annet ledd.

Merknader til endringer i forbrukertvistloven

Det vises til kapittel 11 for en nærmere drøftelse av denne problemstillingen.

Endringene i loven gjør ingen endring i gjeldende rettstilstand. Disse dokumentene kan i dag unntas etter forskrift 22. desember 1978 nr. 4 om Markedsrådets og Forbrukerrådets behandling av forbrukerkjøpstvister mv. § 12 første ledd og § 17 andre ledd.

Det framgår av bestemmelsene at dokumentene i klagesaker for Forbrukerrådet eller Forbrukertvistutvalget først blir offentlige etter offentlighetsloven når klagebehandlingen er endelig avsluttet. Dette vil i første rekke gjelde for disse organene selv. I den grad dokumenter i saken sendes til andre forvaltningsorganer, vil imidlertid også disse organene kunne unnta dokumentene med hjemmel i denne bestemmelsen inntil klagesaksbehandlingen er avsluttet.

Bestemmelsene gir forvaltningsorganer en *adgang*, men ingen plikt til å unnta dokumentene fra offentlighet. Ut fra forutberegnelighetshensyn for par-

tene anser imidlertid departementet at det relativt sjelden vil være aktuelt å utvise meroffentlighet i disse tilfellene.

Når klagesaksbehandlingen er avsluttet, gjelder offentlighetslovens alminnelige regler. Dokumentene vil da bli offentlige, med mindre de helt eller delvis kan eller skal unntas med hjemmel i offentlighetslovens unntaksbestemmelser.

Merknader til endringen i SND-loven § 6

I § 2 første punktum fastslås det at offentlighetsloven gjelder for fondet. Dette medfører at alle dokumenter er offentlige med mindre det finnes annen lov-hjemmel for å unnta dokumentene. Dette vil også medføre at SND har plikt til å føre journal etter arkivforskriftens regler og at journalen i utgangspunktet er offentlig.

I annet til fjerde punktum fastsettes det unntak fra denne hovedregelen. Alle dokumenter knyttet til søknader om lån, garantier eller tilskudd kan unntas fra offentlighet, dog slik at positive avgjørelser er offentlige. Med positive avgjørelser menes både tilsagnsbrevet og eventuelle underliggende låne-garanti- eller tilskuddsavtaler. Dersom hele eller deler av slike dokumenter skal unntas fra offentlighet må en hjemle dette i offentlighetslovens alminnelig unntaksregler.

Alle avgjørelser hvor det gis finansiering vil måtte anses som positive avgjørelser. Dette gjelder også om en får et mindre beløp enn det man har søkt om.

Det følger av tredje punktum at også journalinnførsler om dokumenter knyttet til konkrete søknader kan unntas fra offentlighet, dog slik at journalinnførslen om dokumentet som inneholder den positive avgjørelsen skal være offentlig. Journalinnførsler om andre dokumenter, dvs. korrespondanse med departementet eller med andre som ikke er knyttet til enkeltsøknader om finansiering, er i utgangspunktet offentlig. Eventuell skjerming eller nøytrali-sering av opplysninger om disse dokumentene må skje etter bestemmelsene i arkivforskriften § 2-7.

Femte punktum må anses som et unntak fra unntakene i annet og tredje punktum. Offentlighetsspørsmålet om dokumenter og journalinnførsler i saker som gjelder søknader om bygdeutviklingsmidler følger de alminnelige regler i offentlighetsloven og arkivforskriften. Dersom en i samme søknad søker både om BU-midler og om et lån på forretningsmessige vilkår, vil dokumentet følge reglene for søknader om BU-midler.

Skjerming av journalinnførsler kan enten gjennomføres ved at det føres en lukket og en åpen journal, eller ved at alt føres i samme journal og journalinnførslene om søknadsdokumentene sladdes.

Merknader til endringen i arkivloven

Endringen tilsvarer endringen som er gjort i offentlighetslovens og forvaltningslovens definisjon av dokumentbegrepet. Det vises til kapittel 4 og merk-naden til offentlighetsloven § 3 for en nærmere gjennomgang av denne.

Til ikrafttredelsesbestemmelsen

De fleste av lovendringene vil kunne tre i kraft straks. Før endringen i dokumentbegrepet settes i kraft, bør det være fastsatt forskrifter om adgang til å ta gebyr for kopier. Bestemmelsen fastsetter derfor at loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer og at de forskjellige bestemmelser kan tre i kraft på forskjellig tidspunkt.

Justis- og politidepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i offentlighetsloven og enkelte andre lover.

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i offentlighetsloven og enkelte andre lover i samsvar med et framlagt forslag.

Tilråding fra Justis- og politidepartementet ligger ved.

Forslag til lov om endringer i offentlighetsloven og enkelte andre lover

I

1. I lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker gjøres følgende endringer:

§ 2 første ledd ny bokstav f skal lyde:

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

§ 18 fjerde ledd skal lyde:

Bestemmelsene i første og annet ledd gjelder ikke saksframlegg med vedlegg som blir gitt til et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ.

2. I lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen gjøres følgende endringer:

§ 1 fjerde ledd nytt annet punktum skal lyde:

Regler om dokumentoffentlighet for disse organene fastsettes ved særskilte lovbestemmelser eller plenarvedtak av Stortinget.

§ 2 annet ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Forvaltningsorganet skal føre journal etter bestemmelsene i arkivloven med forskrifter.

§ 3 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Som dokument regnes en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, framføring eller overføring.

§ 3 tredje ledd oppheves.

§ 5 tredje ledd skal lyde:

Bestemmelsene i første og annet ledd gjelder ikke saksframlegg med vedlegg som blir gitt til et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ.

§ 6 første ledd nr. 4 nytt fjerde og femte punktum skal lyde:

Opplysninger om en søker kan likevel unntas fra offentlighet dersom søkeren selv anmoder om dette. Det skal framgå av søkerlisten hvor mange søkere det har vært til stillingen og hvilket kjønn disse har.

§ 6 første ledd nytt nr. 9 skal lyde:

–9) Dokument som inneholder opplysninger innhentet ved vedvarende eller regelmessig gjentatt personovervåking.

Ny § 6 a skal lyde:

Opplysninger hvor unntak er påkrevd fordi offentlighet ville lette gjennomføringen av straffbare handlinger, kan unntas fra offentlighet.

Dokumentet for øvrig er offentlig, når ikke disse delene alene gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet eller de unntatte opplysninger utgjør den vesentligste del av dokumentets innhold.

3. I lov 28. april 1978 nr. 18 om forbrukertvister gjøres følgende endringer:

§ 5 tredje nytt ledd skal lyde:

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

Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

§ 7 nytt femte ledd skal lyde:

Dokumentene i Forbrukertvistutvalgets klagesaker blir først offentlige etter offentlighetslovens bestemmelser fra det tidspunkt saken er endelig avgjort av utvalget.

4. I lov 3. juli 1992 nr. 97 om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond skal § 6 første ledd og nytt annet ledd lyde:

Forvaltningsloven gjelder ikke for Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, heller ikke når det treffer enkeltvedtak på vegne av staten.

Offentlighetsloven gjelder for fondet. Dokumenter som gjelder konkrete søknader om finansiering kan unntas fra offentlighet. Det samme gjelder journalinnførsler om disse. Unntaket i andre og tredje punktum gjelder ikke positive avgjørelser. Unntaket i andre og tredje punktum gjelder heller ikke dokumenter og journalinnførsler i saker om tildeling av bygdeutviklingsmidler fastsatt i jordbruksavtalen.

Nåværende annet og tredje ledd blir tredje og fjerde ledd.

5. I lov 4 desember 1992 nr. 126 om arkiv skal § 2 første ledd bokstav b lyde:

–b. dokument: ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lyding, framsyning eller overføring

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. De enkelte bestemmelser kan settes i kraft til ulik tid.
