**Innsyn på 1-2-3: Forslag, eksempler og ressurser**

**Her har vi samlet forslag, eksempler, råd og tips som kan være relevante for journalister som jobber med innsyn. Innholdet er hentet fra Norsk Presseforbunds foredrag “Innsyn på 1-2-3”). I tillegg til materialet nedenfor anbefaler vi å sjekke ut:** [**https://presse.no/offentlighet/**](https://presse.no/offentlighet/)

**Innholdsfortegnelse**:

* [Innsyn i «alle dokumentene» 1](#_qqormew6ckl)
* [Innsyn i «alle dokumentene» (konkret eksempel) 2](#_x3w8q9skfrgt)
* [Innsyn i dokumentlister 2](#_u8yjzvcs75q4)
* [Innsyn i dokumentliste hvis du mistenker at et departement “skjuler” dokumenter 2](#_dljic7s1weq)
* [Innsyn i kommunikasjon 2](#_7wrm6fhoegtl)
* [Innsyn i SMS-er og telefonlogg 3](#_3v1kpj7eajeo)
* [Kalenderinnsyn 3](#_dh4afcap68jv)
* [Å stille spørsmål som innsynskrav 3](#_p6xusw47tb1o)
* [Råd ved innsyn i opplysninger (§ 9) 4](#_afo0ehaz87kj)
* [Oppdeling av innsynskrav i opplysninger (§ 9) 4](#_7x2drl5umfn1)
* [Når du ikke får svar 5](#_n18869ib9sq)
* [Taushetsplikt - samtykke til fritak 5](#_7nbeeo8gbbvw)
* [Utvidet begrunnelse 5](#_ts1irshgtopk)
* [Forespørsel om å behandle klage selv om den formelle klagefristen har gått ut 6](#_o64xehwxhhlr)
* [Klage: Sjekkliste når du vurderer et avslag 6](#_93yvimqmgmvu)
* [Klage: Råd og tips 6](#_jof9klp9ih9m)
* [Eksempel på klage: Avslått innsyn i beredskapsplan 6](#_y985peqk3esy)
* [Klage-eksempelet: påfølgende avgjørelse fra Statsforvalteren i Agder 12](#_fpsu288ecux5)
* [Ressurser: Klagemaler, Sivilombudets innsynsguide og justisdeps veileder 15](#_lpvn5sq1vg1l)

## Innsyn i «alle dokumentene»

Utgangspunktet er offl. § 28 annet ledd: «ei bestemt sak eller i rimeleg utstrekning saker av ein bestemt art»

Viktigst: Hva saken gjelder og tidsperioden (hvis det ikke er åpenbart).

Forslag:

«Vi ber med dette om innsyn i alle dokumenter om SAKEN i PERIODEN X TIL Y.

Vi ber om at det ikke avgrenses til hva som er journalført, og at e-poster og tekstmeldinger inkluderes. Vi ber om at det inkluderes både interne dokumenter, og eventuell kommunikasjon med personer utenfor organet.

Hvis det er tvil om hvordan det bør avgrenses kan det gjerne konsulteres med oss, i tråd med veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11.

Hvis det ikke finnes noen slike dokumenter i det hele tatt, ber vi om å bli opplyst om dette.»

### Innsyn i «alle dokumentene» (konkret eksempel)

«Vi ber med dette om innsyn i alle dokumenter som gjelder håndtering av organinterne dokumenter (§ 14 i offentleglova) i det kommende arkiv- og saksbehandlingssystem for departementene. Vi ber om at "håndtering" tolkes vidt, og at alt som kan være relevant inkluderes. Hvis det er tvil om hvordan det bør avgrenses kan det gjerne konsulteres med oss, i tråd med veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11.»

## Innsyn i dokumentlister

«Vi ber med dette om innsyn i en liste over dokumentene som gjelder EMNE/TEMA, jf. offentleglova §§ 3 og 4. Vi kan om nødvendig avgrense hvilket tidsrom vi er interessert i, jf. § 28 annet ledd.

Vi ber om at listen inkluderer både utgående/inngående dokumenter og interne dokumenter. Vi ber om at tittel, eventuell journaldato, dokumentdato og hvem som er eventuell avsender og/eller mottaker inkluderes.

Vi ber om at det ikke avgrenses til hva som er journalført, og at e-poster og tekstmeldinger inkluderes. Vi ber om at det inkluderes både interne dokumenter, og eventuell kommunikasjon med personer utenfor organet.

Hvis det ikke eksisterer en slik dokumentliste allerede, ber vi om at den etableres.

For det rettslige grunnlaget knyttet til innsyn i dokumentlister vil vi vise til Sivilombudets uttalelse [2022/5907](https://www.sivilombudet.no/uttalelser/innsyn-i-dokumentlister-kravene-til-begrunnelse-mv/) (Innsyn i dokumentlister – kravene til begrunnelse mv.).»

## Innsyn i dokumentliste hvis du mistenker at et departement “skjuler” dokumenter

«Jeg ber om en oversikt med alle journalposter i Depsak på saker med sakstittel 1 eller sakstittel 2 som inneholder ordkombinasjonene «Bergen Engines» og/eller «Rolls-Royce» i en eller annen form, og/eller saker hvor «Bergen Engines» eller «Rolls-Royce» opptrer i dokumenttitler (dokumenttittel 1 og/eller dokumenttittel 2) eller som avsender eller mottaker av dokumentene på saken. Oversikten kan avgrenses til saker der én eller flere av journalpostene har dokumentdato i 2020 eller 2021. Oversikten bes inneholde følgende journalopplysninger: sakstittel 1+2, dokumenttittel 1+2, dokumentkategori (I/U/X/N), avsender/mottaker, dokumentdato og journaldato»

(Fra Riksrevisjonen, [i kjølvannet av denne](https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2021-2022/oppfolging-av-undersokelse-om-arkivering-og-apenhet-i-statlig-forvaltning/) undersøkelsen).

## Innsyn i kommunikasjon

«Vi ber med dette om innsyn i kommunikasjon mellom deltagerne i Politidirektoratets «Prümprosjekt» –Cato Rindal, Wilfred Østgulen, Merethe Austgulen, John Ståle Stamnes, Jørgen Lunde Ronge, Jan Helge Ekeren og Arnar Lundesgaard og evt. andre – og ansatte i Palantir Technologies AS, om prosjektet og implementeringen av Palantirs programvare (kalt Omnia) i perioden januar-november 2017.

Vi ber om at det inkluderes eventuelle eposter og tekstmeldinger (herunder via tjenester som Messenger, Whatsapp osv). For innsynsrett og hva som regnes som et saksdokument etter offl. § 4, viser vi til følgende uttalelse: https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/journalforing-av-tekstmeldinger-sms-er/

Vi vil også understreke at vi ber om at det gjøres nødvendige undersøkelser for å finne fram all relevant kommunikasjon, og at det ikke kun vises til eventuelt journalførte- eller arkivert kommunikasjon.».

([Fra dette prosjektet](https://www.skup.no/sites/default/files/2022-02/palantir-metoderapport.pdf))

## Innsyn i SMS-er og telefonlogg

“Med hjemmel i offentleglova §§ 4 og 28 2. ledd ber vi om innsyn i alle e-poster og tekstmeldinger som er blitt sendt mellom Robin Kåss og Hedda Foss Five, og som er relatert – direkte eller indirekte – til håndteringen av koronasituasjonen. Dette inkluderer diskusjoner knyttet til kommunikasjon og informasjonshåndtering.

Vi ber også om innsyn i telefonloggene fra eventuelle telefonsamtaler mellom dem om samme tema i den aktuelle perioden.

Sivilombudet har slått fast at det er innsynsrett i slike logger, såfremt de omhandler en sak som håndteres av organet hvor vedkommende jobber. Ombudet definerer telefonlogg slik: ‘Med telefonlogg forstår ombudet de sentrale opplysninger om hver enkelt telefonsamtale, som lagres automatisk etter at en telefonsamtale er foretatt. Telefonloggen vil vises under menyen for dette på telefonen. Telefonloggen viser hvem som deltok i samtalen, om samtalen var innkommende eller utgående, når den fant sted og hvor lenge den varte.‘

Det er med andre ord ikke vedkommendes komplette telefonlogg vi ber om innsyn i, bare de enkelte telefonloggene som vil regnes som saksdokumenter etter offentleglova. Se ombudets uttalelse for utdypning av det rettslige grunnlaget 2022/1297».

Se: <https://presse.no/offentlighet-nyhet/slik-ber-du-om-innsyn-i-tekstmeldinger/>

## Kalenderinnsyn

«Vi ber med dette om innsyn i PERSON ANSATT I OFFENTLIG ORGANs elektroniske kalender for perioden X til Y.

For innsynsrett i kalenderoppføringer viser vi til Sivilombudets uttalelser [2020/1700](https://www.sivilombudet.no/uttalelser/innsyn-i-helseministerens-kalender/) og [2017/3029](https://www.sivilombudet.no/uttalelser/innsyn-i-helseministerens-kalender/).

Vi understreker at vi ikke ber om innsyn i eventuelle private innføringer i kalenderen.»

## Å stille spørsmål som innsynskrav

Eksempel 1:

«Norsk Presseforbunds offentlighetsutvalg ønsker å kartlegge bruken av møteportaler/kommunikasjonsverktøy i norske kommuner.

Vi ber derfor om å bli opplyst om kommunen benytter egne løsninger for kommunikasjon i forbindelse med politiske møter, som Acos eller DigDems møteportal-løsning, eller andre typer møteportalsystemer.

Hvis kommunen bruker et slikt system, ber vi om å få opplyst hvilket system det er.

Se Sivilombudets uttalelse for utdypende informasjon om møteportaler/politikerportaler.

Vi ber om at dette anses som et innsynskrav etter offentleglova.»

Eksempel 2:

Jeg ber om innsyn i all dokumentasjon knyttet til voldelige hendelser/avvik/varsler/hærverk eller skade på ungdomsskolen

*(I disse innsynskravene holder vi det åpent om det er innsyn i dokumenter eller opplysninger etter § 9)*

## Råd ved innsyn i opplysninger (§ 9)

Før du ber om innsyn:

* Finn ut mest mulig om hvordan opplysningene er lagret
* Hvilket system?
* Snakk med de som jobber med systemet – og evt. arkivet.
* Mulig å f eks løse ved skjermdump?
* Be om innsyn i et tomt skjema som brukes til å registrere det du er på jakt etter.
* Tilby at innsynskravet kan avgrenses og vis til veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11.
* Finn ut om det faktisk er opplysninger du vil ha innsyn i eller dokumenter - husk at dokument-begrepet er vidt.

Hvis du har fått et avslag fordi innsynskravet ikke kan løses ved “enkle framgangsmåter”:

* Bruk [klagemalen](https://presse.no/klagebrev/sammenstillingen-er-urimelig-arbeidskrevende/).
* Del opp innsynskravet i mindre innsynskrav til det kommer innenfor «enkle fremgangsmåter».
* Finn ut av om det kan bes om innsyn i dokumenter i stedet.
* Rådene fra «i forkant» er også relevante her.

## Oppdeling av innsynskrav i opplysninger (§ 9)

“Vi fremmer med dette nye innsynskrav. Vi ser at det opprinnelige kravet var omfattende, og har nå delt det opp. Ved at de deles opp slik vil det være enklere å kunne håndtere dem en etter en, og evt konkret opplyse om hvilke enkeltkrav dere mener ligger utenfor bestemmelsens rammer. Vi har også begrenset oss noe, ved at vi nå ikke fremmer krav om innsyn i det som var “del tre” (om saksbehandlingstid) i det opprinnelige kravet.

Vi vil her påpeke at både Sivilombudet og Justisdepartementets lovavdeling har uttalt tydelig at hvert enkelt innsynskrav må vurderes for seg selv. I Sivilombudssak 2019/3483 heter det:

*“Ombudsmannen er enig med Justis- og beredskapsdepartementet i at vurderingen av om en sammenstilling kan gjøres med enkle fremgangsmåter må knytte seg til hvert enkelt innsynskrav (hver sammenstilling) slik det ble fremsatt for de enkelte politidistriktene, se ombudsmannens uttalelse 26. oktober 2016 (SOM-2016-721) punkt 2.2 om hva som regnes som én sammenstilling.”*

I JDLOV-2010-8205 uttalte lovavdelingen:

 *«Det følgjer av offentleglova § 29 fyrste ledd fyrste punktum at alle innsynskrav skal vurderast «konkret og sjølvstendig». Kvart krav må såleis vurderast for seg, og skal avgjerast utan ugrunna opphald, jf. § 29 fyrste ledd andre punktum. For store innsynskrav må ein kunne godta at handsaminga av kravet tek lengre tid enn utgangspunktet på ein til tre dagar, jf. rettleiaren punkt 9.3. Det er ikkje høve til å utsetje handsaminga av innsynskrav fordi ein ventar fleire krav som gjeld same sak».*

## Når du ikke får svar

1. Spørsmål om innsynskravet er mottatt og når du kan forvente svar.

2. Nok et spørsmål og varsel om at du vil sende en klage hvis du ikke får svar.

3. Klage.

4. Klage rett til klageorganet og/eller Sivilombudet.

Vis til § 32 annet ledd: «Dersom den som har kravd innsyn, ikkje har fått svar innan fem arbeidsdagar etter at organet mottok kravet, skal dette reknast som eit avslag som kan påklagast etter første ledd».

Evt [klagemalen](https://presse.no/klagebrev/du-har-bedt-om-innsyn-men-far-ikke-svar/).

## Taushetsplikt - samtykke til fritak

[Forespørsel om fritak](https://presse.no/klagebrev/fritak-fra-taushetsplikt-samtykkebrev/)

[Samtykkeerklæring](https://presse.no/klagebrev/fritaksbrev/)

## Utvidet begrunnelse

«Jeg ber med dette om en utvidet begrunnelse for avslaget, jf offentleglova § 31 annet ledd, og særlig for merinnsynsvurderingen.

Ber om at de viktigste hensynene som har vært avgjørende for avslaget blir konkretisert og utdypet, i tråd med retningslinjene som er skissert i Sivilombudets innsynsguide, hvor det heter:

«I en slik utvidet begrunnelse skal forvaltningsorganet nevne hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende for avslaget. Det er ikke tilstrekkelig å gi en generell og overordnet vurdering som kun viser til hensynene som ligger bak unntaksbestemmelsen. Den utvidede begrunnelsen må inneholde tilstrekkelig informasjon til at det går klart frem hvilke konkrete hensyn en har lagt vekt på, og hvorfor det er behov for unntak i den aktuelle saken.»

Jeg ber særlig om en begrunnelse for FYLL INN DET SOM ER MEST RELEVANT …»

## Forespørsel om å behandle klage selv om den formelle klagefristen har gått ut

«Den formelle klagefristen er oversittet. Årsaken er at vi har bedt om innsyn i disse planene fra alle landets kommuner, og har ønsket å få flest mulig svar før vi setter i gang klageprosessen. Hvis kommunen skulle motsette seg klagebehandling på den bakgrunn ber vi dere om å anse dette som et nytt innsynskrav i kommunenes overordnede beredskapsplan.» [[1]](#footnote-0)

## Klage: Sjekkliste når du vurderer et avslag

* Fremstår avslaget velbegrunnet?
* Er det «opplysninger» eller «dokumenter» som kan unntas?
* Hvis «opplysninger»: Er vilkårene i § 12 oppfylt for å unnta resten oppfylt?
* Er det et «nødvendighet»- eller «påkrevd»-krav for å unnta og er dette oppfylt?
* Hvis ikke taushetsplikt: Er merinnsyn vurdert konkret?
* Er det bedre å endre innsynskravet enn å klage?

## Om forholdet mellom taushetsbelagte personlige forhold og personopplysninger (GDPR)

Personvernforordningen (GDPR) og personopplysningsloven etablerer ikke noen taushetsplikt, og den utgjør ikke hjemmel for avslag på innsynskrav etter offentleglova. GDPR artikkel 86, jf. også fortalepunkt 154, regulerer myndighetenes adgang til å gi innsyn i personopplysninger.

I Prop. 158 L (2020-2021) har Justis- og beredskapsdepartementet tolket forholdet mellom offentleglova og GDPR slik (punkt 4.1.1):

«Formålet med artikkel 86 synes å være at forordningen ikke skal være til hinder for utlevering av personopplysninger etter nasjonale regler om allmennoffentlighet. Departementet legger til grunn at bestemmelsen i alle fall innebærer at forordningen skal tolkes og anvendes slik at den ikke begrenser innsynsretten etter offentleglova. Det vises til at det følger av fortalepunkt 154 at det ‘ved anvendelse av denne forordning kan tas hensyn til prinsippet om allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter’.»

Om forholdet til fare for videre bruk av opplysningene i strid med personvernforordningen og personopplysningsregelverket fremholdt departementet (punkt 4.1.4):

«Departementet er kjent med at det i praksis har oppstått spørsmål om personopplysningsloven og forordningen kan være til hinder for å utlevere personopplysninger ved innsyn dersom det er sannsynlig at den videre bruken av disse opplysningene vil skje i strid med personopplysningsregelverket. Departementet understreker derfor at det er reglene i offentleglova som er avgjørende for innsynsretten. Dersom personopplysninger skal unntas fra innsyn på grunn av en risiko for at opplysningene vil bli misbrukt, må det derfor kunne vises til en unntaksbestemmelse i offentleglova. Offentleglova inneholder ingen unntaksbestemmelse som gir hjemmel for å nekte innsyn etter en vurdering av risikoen for at den konkrete personen eller virksomheten som begjærer innsyn, vil kunne behandle personopplysninger ulovlig. Offentleglova § 24 tredje ledd gir hjemmel for å unnta fra innsyn opplysninger som vil lette gjennomføringen av straffbare handlinger, og opplysninger som kan utsette enkeltpersoner for fare. Disse vurderingene må imidlertid foretas med utgangspunkt i opplysningenes art, og ikke ut fra hvem som begjærer innsyn.»

Departementet viste videre (punkt 4.1.4) til at en eventuell «bestemmelse som fastslår at personopplysningsloven kommer til anvendelse fullt ut, kan misforstås i den retning at personopplysningsloven er ment å begrense innsynsadgangen. Etter departementets vurdering vil det også av denne grunn være behov for nærmere utredning av hvordan en eventuell lovregulering bør utformes.»

Utgangspunktet er altså etter departementets syn at forvaltningen ved behandlingen av innsynsbegjæringer etter offentleglova skal vurdere denne lovens regler, og det må legges til grunn at personvernforordningens regler ikke begrenser forvaltningens rett og plikt til å gi innsyn etter offentleglova.

## Klage: Råd og tips

* Start gjerne i klagemalene.
* Sjekk gjerne Sivilombudets innsynsguide og justisdepartementets veileder.
* Still spørsmål ved om lovens vilkår er oppfylt i klagen du skriver.
* Hvis merinnsynsvurdering: Beskriv hvorfor du mener det er viktig med innsyn.
* Hvis mulig: vis til at det er gitt innsyn i tilsvarende tidligere.

## Eksempel på klage: Avslått innsyn i beredskapsplan

*(Dette er en relativt omfattende klage. Det er ofte ikke nødvendig å skrive så omfattende klager. I noen tilfeller holder det å bare melde at du klager, så skal klageorganet kunne håndtere de rettslige spørsmålene)*

Hei,

vi ønsker med dette å påklage avslaget på innsyn i kommunenes overordnede beredskapsplan. Vi gjør oppmerksom på at vi også har klaget på avslag fra andre kommuner i Agder, og at deler av vår klage er likelydende med disse.

I avslaget fra Lyngdal kommune heter det:

*“Svar på innsynskrav i Lyngdal kommunes overordnede beredskapsplan*

*Vi viser til mottatt innsynskrav 24.04.2023 om innsyn i Lyngdal kommunes overordnede*

*beredskapsplan.*

*Orientering om meroffentlighet*

*Lyngdal kommune praktiserer prinsippet om meroffentlighet, jf. offlv. 11, som fastslår at man*

*skal vurdere å gi innsyn selv om opplysninger er unntatt med hjemmel i lov. Vurderingen for å innvilge innsyn er da at behovet for allmennhetens rett til innsyn skal veie tyngre enn behovet for unntak fra offentlighet.*

*Orientering om taushetsbelagte opplysninger*

*Taushetsbelagte opplysninger etter offlv. § 13, jf. fvl. § 13 kan det derimot ikke gis innsyn i.*

*Innsynskravet retter seg deretter mot de resterende opplysningene i dokumentet som ikke er*

*underlagt taushetsplikt. I de tilfeller der kommunen innvilger delvis innsyn, vil de offentlige*

*opplysningene i dokumentet bli frigitt, mens de taushetsbelagte opplysningene skal sladdes. Den offentlige versjonen sendes deretter innsynsbegjærer.*

*Vedtak om avslag*

*I dette tilfellet veier hensynet til unntak tyngre enn allmennhetens rett til innsyn, ettersom*

*hovedmengden opplysninger i overordnet beredskapsplan er unntatt offentlighet med hjemmel i offlv. §§ 21 (nasjonale sikkerhetshensyn) og 24, tredje ledd (lette gjennomføring av straffbare handlinger). Vi vektlegger særlig sistnevnte paragraf ved unntak av dokumentene i planen, av hensyn til å motvirke mulighet for sabotasje og terrorplanlegging og -gjennomføring i dagens sikkerhetspolitiske situasjon.*

*Dette er et vedtak etter forvaltningsloven og kan påklages innen tre uker fra dette er mottatt, jf. offlv. § 31. En eventuell klage sendes Lyngdal kommune for behandling. Dersom kommunen opprettholder dette vedtaket, videresender vi klagen til Statsforvalteren i Agder, som er klageinstans for vedtak fattet av kommunalt organ, jf. offlv. § 32.”*

Hjemmel for avslaget er slik vi leser avslaget offl. §§ 21 og 24. Offl. § 13, jf. fvl § 13 nevnes uten at det gjøres rede for om kommunen faktisk mener det er taushetsbelagte opplysninger i planen.

Til informasjon: Den formelle klagefristen er oversittet. Årsaken er at vi har bedt om innsyn i disse planene fra alle landets kommuner, og har ønsket å få flest mulig svar før vi setter i gang klageprosessen. Hvis kommunen skulle motsette seg klagebehandling på den bakgrunn ber vi dere om å anse dette som et nytt innsynskrav i kommunenes overordnede beredskapsplan.[[2]](#footnote-1)

Om offl. § 24 tredje ledd:

Kjernen i avslaget er at en mener beredskapsplanen inneholder informasjon som kan understøtte gjennomføringen av uønskede og ulovlige handlinger.

Vi stiller spørsmål ved om bestemmelsen faktisk kan hjemle et unntak i hele kommunens beredskapsplan, og ber om en fornyet og fullstendig vurdering av dette.

Vi ber derfor kommunen på nytt, på selvstendig grunnlag, vurdere om det kan gis innsyn i hele eller deler av den overordnede beredskapsplanen. Det må da tas utgangspunkt i selve innholdet i rapporten, og gjøres vurderinger av om det faktisk er hjemmel for å unnta hele eller deler av rapporten. I denne vurderingen mener vi det kan være relevant for kommunen å sette seg inn i argumentene vi har samlet i vår klagemal om offl. § 24 tredje ledd:

<https://presse.no/klagebrev/unntak-fordi-det-letter-kriminelle-handlinger/>

Av særlig relevans er det at begrepet «påkrevd» tilsier at det skal mye til før opplysninger kan unntas. Vi vil også særlig vise til følgende fra Justisdepartementets rettleiar til offentleglova (s. 146):

*«For at det skal kunne gjerast unntak etter denne føresegna må for det fyrste dei aktuelle opplysningane vere av ein slik karakter at dei er nyttige ved utføring av straffbare handlingar. For det andre må det vere ei viss fare for at opplysningane faktisk vil bli brukte på denne måten.»*

I denne vurderingen mener vi det bør ses hen til at vi har fått innsyn i ca 80 prosent fra kommunene som har svart. Et stort antall av kommunene har respondert ved å vise til at planen allerede er offentlig, og sendt oss lenken til denne. To eksempler er Kåfjord og Aure. Utover kommuner i Agder og Nordland (hvor kommunene har fått råd fra en beredskapsrådgiver i Statsforvalteren) har vi kun fått et fåtall avslag fra kommuner i andre fylker, og da er det gitt konkrete begrunnelser. Vi kjenner ikke innholdet i planene vi har fått avslag i. Men det er vanskelig å se for seg at de er av en helt annen karakter enn kommunene i landets øvrige fylker.

I forlengelsen av dette vil vi påpeke at offl. § 24 kun gir hjemmel for å avslå innsyn i opplysninger, ikke hele dokumenter i seg selv. Derfor har flere kommuner gitt oss delvis innsyn, ved at enkeltopplysninger eller deler av rapporten er sladdet.

Et eksempel på dette er Drammen kommune. I svaret deres heter det:

*«Det gis delvis innsyn i ovennevnte overordnede strategiske plan for beredskap og kriseledelse.*

*De strategiske hovedområdene for kommunens beredskapsarbeid er forebyggende tiltak, sårbarhetsreduserende tiltak og konsekvensreduserende tiltak, og beredskapsplanen inneholder opplysninger som kan lette gjennomføring av straffbare handlinger eller utsette enkeltpersoner for fare. Opplysningene kan unntas med hjemmel i offentleglova § 24, tredje ledd første og andre setning.*

*Detaljerte opplysninger om hvilke personer som utgjør kriseledelse, beredskapsstab, samt detaljerte opplysninger om lokalitet for beredskapsrom /situasjonssenter som kan lette gjennomføring av straffbare handlinger eller utsette enkeltpersoner for skade, er derfor sladdet.*

*Merinnsyn etter offentleglova § 11 er vurdert.*

*Kommunen ser det som viktig å bidra til åpenhet og gjennomsiktighet i forvaltningen og er innforstått med at offentlighetsloven har en kontrollerende funksjon jf. formålet i offentleglova § 1. Kommunen har således gitt delvis innsyn i beredskapsplanen.»*

Når Drammen kommunes beredskapsplan er utarbeidet på den måten som her beskrives, mener vi en slik løsning som kommunen har valgt er god, med en god avveining mellom de kryssende hensynene.

Vi har forståelse for at enkelte kommuner kan ha opplysninger i den overordnede planen, eller hele deler, som kan unntas offentlighet. Men hvis så er tilfelle mener vi altså at disse opplysningene eller delene må tas ut, og at det gis innsyn i det resterende.

Vi minner også om at hvis hele dokumentet skal unntas må ett av de tre vilkårene i offl. § 12 være oppfylt. Alternativ a) er ikke relevant i denne sammenheng. Når vi, som beskrevet ovenfor, aksepterer at hele deler kan tas ut, kan vi ikke se at alternativ b) kan komme til anvendelse. Alternativ c) er det eneste som evt. kan være relevant. Dette er en snever unntaksbestemmelse, og vi vil minne om følgende forutsetning i Justisdepartementets rettleiar til offentleglova (s. 69, punkt 5.2):

*«Ved praktiseringa av § 12 er det viktig å vere merksam på at reglane i den nye lova som knytter unntakshøvet til opplysningar, er innførde for å oppnå auka innsyn, og at det klare utgangspunktet er at resten av dokumentet skal vere offentleg. Offentleglova § 12 må ikkje praktiserast slik at dette utgangspunktet blir undergrave.»*

Justisdepartementets lovavdeling har i sak JDLOV-2015-7630 også uttalt at mottaker kan ha verdi av dokumentene selv om relativt mye er sladdet:

*«Sjølv om relativt mykje av rapportane er omfatta av teieplikt, kan det liggje sjølvstendig informasjonsverdi i det som står att, og mottakaren kan ha nytte av informasjonen.»*

Vi vil også minne om plikten til å vurdere merinnsyn etter offl. § 11. Sivilombudet har beskrevet kravene til denne vurderingen slik i sin innsynsguide:

*"Hvordan vurdere merinnsyn:*

*Forvaltningsorganet må først vurdere om de hensynene som ligger til grunn for unntaksbestemmelsen(e) gjør seg gjeldende i den aktuelle saken.Dette kan for eksempel være om innholdet i dokumentet tilser at det er nødvendig å unnta det fra innsyn av hensyn til en forsvarlig intern saksforberedelse, eller om opplysningene er av en slik art at det er påkrevd å unnta det av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av pågående forhandlinger.Dersom hensynene ikke gjør seg gjeldende, bør forvaltningsorganet gi innsyn.*

*Dersom hensynene bak unntaksbestemmelsen(e) gjør seg gjeldende, skal forvaltningsorganet avveie disse mot de hensyn som taler for å gi innsyn.Hensyn som taler for offentlighet kan for eksempel være at det har gått lang tid siden den aktuelle saken ble behandlet, at den interne saksforberedelsen er over, eller at det er stor offentlig interesse knyttet til saken.Om hensynet til offentlighet veier tyngre enn behovet for unntak, bør forvaltningsorganet gi innsyn.*

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

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

Om offl. § 21:

Vi stiller spørsmål ved om bestemmelsen faktisk kan hjemle et unntak i kommunens beredskapsplan, og ber om en fornyet og fullstendig vurdering av dette. Det må da tas utgangspunkt i selve innholdet i rapporten, og gjøres vurderinger av om det faktisk er hjemmel for å unnta hele eller deler av rapporten. I denne vurderingen mener vi det kan være relevant for kommunen å sette seg inn i argumentene vi har samlet i vår klagemal om bestemmelsen: <https://presse.no/klagebrev/unntak-av-hensyn-til-nasjonal-sikkerhet-eller-forsvar-av-landet/>

Av særlig relevans også her er det at begrepet «påkrevd» tilsier at det skal mye til før opplysninger kan unntas, jf. argumentasjon overfor om § 24.

I forlengelsen av dette vil vi påpeke at offl. § 21 kun gir hjemmel for å avslå innsyn i opplysninger, ikke hele dokumenter i seg selv. Derfor har flere kommuner gitt oss delvis innsyn, ved at enkeltopplysninger eller deler av rapporten er sladdet. Vi kan sende eksempler på begrunnelser og hva vi har fått innsyn i om ønskelig.

Vi har forståelse for at enkelte kommuner kan ha opplysninger i den overordnede planen, eller hele deler, som kan unntas offentlighet. Men hvis så er tilfelle mener vi altså at disse opplysningene eller delene må tas ut, og at det gis innsyn i det resterende.

Vi minner også om at hvis hele dokumentet skal unntas må ett av de tre vilkårene i offl. § 12 være oppfylt. Alternativ a) er ikke relevant i denne sammenheng. Når vi, som beskrevet ovenfor, aksepterer at hele deler kan tas ut, kan vi ikke se at alternativ b) kan komme til anvendelse. Alternativ c) er det eneste som evt. kan være relevant. Dette er en snever unntaksbestemmelse, og vi vil minne om følgende forutsetning i Justisdepartementets rettleiar til offentleglova (s. 69, punkt 5.2):

*«Ved praktiseringa av § 12 er det viktig å vere merksam på at reglane i den nye lova som knytter unntakshøvet til opplysningar, er innførde for å oppnå auka innsyn, og at det klare utgangspunktet er at resten av dokumentet skal vere offentleg. Offentleglova § 12 må ikkje praktiserast slik at dette utgangspunktet blir undergrave.»*

*Justisdepartementets lovavdeling har i sak JDLOV-2015-7630 også uttalt at mottaker kan ha verdi av dokumentene selv om relativt mye er sladdet:*

*«Sjølv om relativt mykje av rapportane er omfatta av teieplikt, kan det liggje sjølvstendig informasjonsverdi i det som står att, og mottakaren kan ha nytte av informasjonen.»*

Vi vil også minne om hva plikten til å vurdere merinnsyn etter offl. § 11 innebærer. Sivilombudet har beskrevet kravene til denne vurderingen slik i sin innsynsguide:

*"Hvordan vurdere merinnsyn:*

*Forvaltningsorganet må først vurdere om de hensynene som ligger til grunn for unntaksbestemmelsen(e) gjør seg gjeldende i den aktuelle saken.Dette kan for eksempel være om innholdet i dokumentet tilser at det er nødvendig å unnta det fra innsyn av hensyn til en forsvarlig intern saksforberedelse, eller om opplysningene er av en slik art at det er påkrevd å unnta det av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av pågående forhandlinger.Dersom hensynene ikke gjør seg gjeldende, bør forvaltningsorganet gi innsyn.*

*Dersom hensynene bak unntaksbestemmelsen(e) gjør seg gjeldende, skal forvaltningsorganet avveie disse mot de hensyn som taler for å gi innsyn.Hensyn som taler for offentlighet kan for eksempel være at det har gått lang tid siden den aktuelle saken ble behandlet, at den interne saksforberedelsen er over, eller at det er stor offentlig interesse knyttet til saken.Om hensynet til offentlighet veier tyngre enn behovet for unntak, bør forvaltningsorganet gi innsyn.*

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

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

Vi ønsker utover dette å opplyse om at hovedformålet med vårt innsynskrav har vært å kartlegge kommunenes responstid i vår årlige undersøkelse åpenhetsbarometeret. I forlengelsen av dette ser vi også på kommunenes behandling av innsynskravet, herunder om de gjør en «konkret og sjølvstendig» vurdering, jf. offl. § 29, om det vises til en hjemmel for avslaget, jf. § 31 første ledd og om det gjøres konkrete vurderinger av merinnsyn etter § 11.

Den samlede oversikten over beredskapsplanene vil til opplysning kun være tilgjengelig for oss i Norsk Presseforbund og Kommunal Rapport, samt evt. lokalmedier som ber om å få oversendt planer til kommunene i sitt dekningsområde etter at vi publiserer funnene i vår undersøkelse. De vil ikke publiseres samlet. Derimot vil rapportene vil potensielt kunne brukes i undersøkende journalistikk, helt i tråd med formålet med offentleglova, som fremgår av § 1:

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

mvh Sindre Granly Meldalen, jurist i Norsk Presseforbund”

### Klage-eksempelet: påfølgende avgjørelse fra Statsforvalteren i Agder

Lyngdal kommune.

Statsforvalterens behandling av klage over avslag på

innsyn i kommunens overordnede beredskapsplan Statsforvalteren viser til kommunens oversendelse av klagesaken mottatt 9. juni 2023.

Statsforvalteren opphever kommunens vedtak om avslag på innsyn.

Sakens bakgrunn og Statsforvalterens myndighet

Saken gjelder anmodning fra Norsk Presseforbund (NP) ved rådgiver Sindre Granly Meldalen i e-post mottatt 24. april 2023 om innsyn i kommunens overordnede beredskapsplan, jf. forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4. Bakgrunnen for innsynskravet er NPs undersøkelse «Åpenhetsbarometeret», der hensikten er å undersøke hvordan landets kommuner behandler innsynskrav. Den samlede oversikten over beredskapsplanene vil i utgangspunktet kun være tilgjengelig for NP og Kommunal Rapport. NP har opplyst at dokumentene kan gjøres tilgjengelig for lokale medier som driver undersøkende journalistikk, jf. offentleglova (offl.) § 1.

Kommunen ga i vedtak av 27. april 2023 avslag på innsyn. Rettsgrunnlaget for avslag er offl. § 24 tredje avsnitt, subsidiært offl. § 21. Det ble ikke gitt merinnsyn etter offl. § 11. Kommunen ga etter anmodning fra NP utvidet begrunnelse for avslag på innsyn i brev datert 28. april 2023. Avslag på innsyn ble påklaget av NP ved Granly Meldalen i e-post av 7. juni 2023. Vi viser til klagen.

Kommunen tok ikke klagen til følge i forberedende klagebehandling av 9. juni 2023. Saken ble deretter oversendt Statsforvalteren for endelig klagebehandling. Statsforvalteren mottok 31. juli 2023 kopi av kommunens overordnede beredskapsplan som etterspurt i e-poster av 20. og 31. juli 2023.

Statsforvalteren forutsetter at partene er kjent med sakens dokumenter, og gir derfor ikke

ytterligere referat. Statsforvalteren kan prøve alle sider av saken og i den forbindelse ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 34 andre avsnitt. Vi kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling, jf. fvl. § 34 fjerde avsnitt.

Statsforvalterens vurdering

Lovens virkeområde

Statsforvalteren er etter offl. § 32 klageinstans for avgjørelser av innsynskrav som fattes av

kommunale eller fylkeskommunale organer, jf. offl. § 2 bokstav a.

(...)

Klagerett og klagefrist

Statsforvalteren legger til grunn at klager har klagerett, jf. fvl. § 28. Videre legger vi til grunn at klagefristen er oversittet, jf. fvl. § 29. Statsforvalteren er likevel enig med kommunen i at det ut fra effektivitetshensyn er grunnlag for å gi oppreisning, da klager uansett kan be om innsyn i kommunens overordnende beredskapsplan på nytt, jf. fvl. § 31 første avsnitt bokstav b.

Klagers anførsler

Klager stiller spørsmål ved om offl. § 24 tredje avsnitt kan hjemle unntak i hele kommunens

beredskapsplan. Videre at kommunen uten å gjøre en selvstendig vurdering har avslått

innsynskravet. Klager viser til at kommunen må ta utgangspunkt i selve innholdet i rapporten, og vurdere om det faktisk er hjemmel for å unnta hele eller deler av dokumentet.

NP har sendt innsynskrav i overordnet beredskapsplan til alle landets kommuner, og har fått innsyn i ca. 80 prosent fra kommunene som har svart. Kommunene som har avslått innsyn i deler eller hele dokumentet har gitt konkrete begrunnelser for unntak. Klager viser at strenge vilkår etter offl. § 24 må være oppfylt for å nekte innsyn. Videre anfører klager at avslag i hele planen ikke kan hjemles i offl. § 21.

Innsynsrett

Formålet med offl. er etter § 1 blant annet å legge til rette for en åpen og gjennomsiktig offentlig virksomhet, for å styrke informasjons- og ytringsfriheten.

Videre er hovedregelen etter offl. § 3 om innsynsrett at: Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov

eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ.

Dokumentbegrepet er teknologinøytralt, og omfatter alle typer informasjon, jf. offl. § 4 første avsnitt.

Etter offl. § 11 skal organet vurdere om innsyn kan gis helt eller delvis (merinnsyn), selv om det er anledning til å gjøre unntak. Det sistnevnte gjelder naturlig nok ikke for opplysninger der det foreligger plikt til å nekte innsyn, for eksempel taushetsplikt.

Prøving av kommunens vedtak om avslag på innsyn

Kommunen har som vist til over avslått innsyn i overordnet beredskapsrapport etter offl. § 24 tredje avsnitt første setning, subsidiært offl. § 21. Det ble ikke gitt merinnsyn etter offl. § 11.

Det følger av offl. § 24 tredje avsnitt at:

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

Etter lovforarbeidene til offl. § 24 tredje avsnitt, gjelder det første unntaket i tredje avsnitt

opplysninger av en slik karakter at de kan være nyttige ved gjennomføring av straffbare handlinger. I tillegg må det være en viss risiko for at opplysningene rent faktisk vil bli brukt på denne måten.

Unntakshjemmelen må tolkes objektivt, og ikke på bakgrunn av egenskaper hos den som krever innsyn. Videre fremgår det av lovforarbeidene at kjerneområdet for unntaket er opplysninger om konkrete sikringstiltak eller detaljert informasjon om vaktrutiner, alarmanlegg osv. I veilederen til loven følger det at bestemmelsen kan gi grunnlag for å gjøre unntak for opplysninger som kan gjøre utenforstående oppmerksomme på muligheten for å utføre en straffbar handling. Videre må spørsmålet om det er grunnlag for å nekte innsyn avgjøres ut fra situasjonen på tidspunktet da innsynskravet blir avgjort.

Kommunen har gitt følgende begrunnelse for unntak fra innsyn etter offl. § 24 tredje avsnitt:

Overordnet beredskapsplan inneholder informasjon om kommunens kriseorganisering, kriselokaler, varslingslister, ressursoversikter mm. Dette er informasjon som kan understøtte gjennomføringen av uønskede og ulovlige handlinger. Av den grunn er dette informasjon kommunen unntar offentlighet med hjemmel i offl. § 24, tredje ledd, første setning.

Statsforvalteren tar utgangspunkt i at kommunens overordnede beredskapsplan er et dokument på 20 sider uten medregnet vedlegg som inneholder informasjon om kommunens kriseorganisering, herunder informasjon om kriseledelsen, plan for varsling og kommunikasjon, samt informasjon om plan for evakuering og andre administrative bestemmelser av betydning for kommunens beredskapsplanlegging. Etter Statsforvalterens syn kan det gjøres unntak for opplysninger om konkrete sikringstiltak, slik som for eksempel kontaktinformasjon til de på kommunens varslingsliste og andre detaljerte opplysninger som kan lette gjennomføring av straffbare handlinger eller utsette enkeltpersoner for skade. Slike opplysninger er etter lovforarbeidene som vist til over i kjerneområdet for unntak etter offl. § 24 tredje avsnitt første setning. Etter bestemmelsen er det kun adgang til å gjøre unntak for opplysninger, det vil si ikke dokumentet i sin helhet. Unntak for resten av dokumentet hjemles i offl. § 12. Deretter skal merinnsyn vurderes etter offl. § 11.

Slik Statsforvalteren vurderer saken har kommunen unntatt innsyn i hele dokumentet etter offl. § 24 tredje avsnitt første setning, uten å vurdere offl. § 12. Klager har også påpekt at kommunen ikke har vurdert offl. § 12 uten at mangelen er reparert i kommunens forberedende klagebehandling. Selv om det utvilsomt er opplysninger i kommunens overordnende beredskapsplan som kan vurderes unntatt etter offl. § 24 tredje avsnitt første setning, må kommunen først gjøre sin vurdering av hvilke opplysninger dette gjelder, og om det er «påkravd» å gjøre unntak. Deretter kan unntak for resten dokumentet vurderes etter offl. § 12 alternativ a. til c. Statsforvalteren bemerker at kommunen synes å ha de mest detaljerte opplysningene i vedlegg til overordnet beredskapsplan, som kommunen har avgrenset innsynskravet mot. Avslutningsvis finner vi grunn til å nevne at

Sivilombudet i en uttalelse har vist til at deler av et dokument kan ha selvstendig informasjonsverdi for mottakeren selv om en relativt stor del av dokumentet ellers kan unntas fra innsyn. Terskelen for å gjøre unntak for resten av dokumentet etter offl. § 12 er dermed nokså høy.

Statsforvalteren er dessuten enig med klager i at offl. § 21 ikke kan brukes som hjemmel for unntak av hele kommunens overordnede beredskapsplan. Videre gjelder bestemmelsen for opplysninger som det er påkrevd å unnta på grunn av «nasjonale tryggingsomsyn eller forsvaret av landet». Vi viser til redegjørelsen over, og går på denne bakgrunn ikke nærmere inn i en vurdering av avslag på innsyn etter offl. § 21.

Lyngdal kommunes vedtak om avslag på innsyn i overordnet beredskapsplan oppheves på denne bakgrunn som ugyldig på grunn av en rettsanvendelsesfeil. Klagen er dermed delvis tatt til følge, i den forstand at kommunen må behandle saken på nytt.

Statsforvalteren beklager lang saksbehandlingstid, og bemerker at vi vil prioritere

klagebehandlingen dersom saken kommer inn på nytt.

Lyngdal kommunes vedtak av 27. april 2023 om avslag på innsyn oppheves under henvisning til begrunnelsen over. Klager har dermed fått delvis medhold i klagen.

Om klageadgang

Statsforvalterens vedtak i klagesaken er endelig og kan ikke påklages til overordnet

forvaltningsorgan jf. fvl. § 28 tredje avsnitt. Partene har fått informasjon om vedtaket ved kopi av dette brevet. Vi gjør oppmerksom på at fvl. § 36 gir rett til dekning av vesentlige sakskostnader som har vært nødvendig for å få endret vedtaket til gunst for en part.

## Ressurser: Klagemaler, Sivilombudets innsynsguide og justisdepartementets veileder

Innsynstips og klagemaler: <https://presse.no/offentlighet/>

Sivilombudets innsynsguide: <https://www.sivilombudet.no/innsynsguiden/>

Justisdepartementets veileder til offentleglova: <https://www.regjeringen.no/contentassets/3a11886db3604e9d9a049e872564467d/rettleiar_offentleglova.pdf>

Tarjei Leer-Salvesens bok [“Innsyn i praksis”](https://www.ark.no/produkt/boker/fagboker/innsyn-i-praksis-9788202670894?gad_source=1&gclid=CjwKCAiAu9yqBhBmEiwAHTx5p6WmQChs59gZaX0zinUiwy5QUONiDUymCmANVlM32abdJ0-GUcP1SBoCz8YQAvD_BwE)

[Lovkommentar til offentleglova](https://juridika.no/fagbok/offentleglova/1) (kan kjøpe tilgang via f eks Juridika eller som fysisk bok)

1. I Nils E. Øys kommentarbok til offentleglova (s. 305) heter det: “Klagefristen er egentlig en nullitet. Selv om det etter forvaltningsloven § 29 er fastsatt en klagefrist på tre uker, har det ingen betydning i saker som gjelder avslag på innsynskrav. Avslag har ingen annen rettsvirkning enn at man ikke får innsyn, og det er ingen som kan bestemme at innsynskrav ikke kan gjentas. Selv om fristen oversittes, kan hvem som helst når som helst stille krav om innsyn på nytt. Blir det fortsatt avslag, så har man et nytt klagegrunnlag”.

Det gis uttrykk for tilsvarende i Sivilombudets uttalelse 2010/870. [↑](#footnote-ref-0)
2. I Nils E. Øys kommentarbok til offentleglova (s. 305) heter det: “Klagefristen er egentlig en nullitet. Selv om det etter forvaltningsloven § 29 er fastsatt en klagefrist på tre uker, har det ingen betydning i saker som gjelder avslag på innsynskrav. Avslag har ingen annen rettsvirkning enn at man ikke får innsyn, og det er ingen som kan bestemme at innsynskrav ikke kan gjentas. Selv om fristen oversittes, kan hvem som helst når som helst stille krav om innsyn på nytt. Blir det fortsatt avslag, så har man et nytt klagegrunnlag”.

Det gis uttrykk for tilsvarende i Sivilombudets uttalelse 2010/870. [↑](#footnote-ref-1)