



Statsforvalteren i Troms og Finnmark

*Romssa ja Finnmárkku stáhtahálddašeaddji
Tromssan ja Finmarkun staatinhallittija*

Vår dato:

23.09.2025

Vår referanse

2025/5836

Deres dato:

23. og 28.5.2025

Deres referanse

25/06020, 25/05835,
25/07655

TROMSØ KOMMUNE
Rådhuset Postboks 6900
9299 TROMSØ

Telefonnummer til saksbehandler

Jennifer Sveinbjørnsson, 78 95 03 84

Klage over avslag på innsyn i chatlogger – rapport om barnehage- og skolestruktur i Tromsø kommune

Statsforvalteren i Troms og Finnmark viser til kommunens oversendelse av ovennevnte sak og etterfølgende korrespondanse. Vi beklager lang saksbehandlingstid.

Statsforvalteren omgjør kommunens vedtak og gir innsyn i chatloggene.

Vi vil redegjøre for vår avgjørelse i det følgende.

Sakens bakgrunn

Tromsø kommune mottok flere innsynskrav i forbindelse med sak om barnehage- og skolestruktur. Nordlys v/Rune Endresen, NRK Troms v/Tove Jensen og iTromsø v/Lars Adrian Giske ba om innsyn i chatlogger med ChatGPT i forbindelse med kommunens arbeid med saksfremstillingen. Innsynskravene er fremsatt henholdsvis den 27.3.2025, 30.3.2024 og den 25.4.2025.

Kommunen avslo innsynskravene i tre vedtak i perioden 24.4.2025 – 16.5.2025. Av vedtakene fremgår det at chatloggene er organinterne dokumenter, jf. offl. § 14 slik at de kan unntas fra innsyn. Kommunen fant videre at de kunne unntas fra innsyn etter en merinnsynsvurdering, jf. offl. § 11.

Vedtakene ble påklaget av samtlige parter. Anførlene vil redegjøres for i detalj senere i vedtaket, men det vil gis en kort oversikt over anførlene i klagen da vi har kommet til at de bør behandles samlet. Det bestrides at chatloggene kan holdes unntatt etter offl. § 14. Det argumenteres videre for at chatloggene må frigis etter en merinnsynsvurdering. Det vises i denne forbindelse til den offentlige interessen i saken. Det argumenteres også for at det ikke kan gjøres generelt unntak for hele dokumentet dersom det finnes konkrete deler som kan frigis.

E-postadresse:
sftfpost@statsforvalteren.no
Sikker melding:
www.statsforvalteren.no/melding

Postadresse:
Postboks 700
9815 Vadsø

Besøksadresse:
Strandvegen 13, Tromsø
Damsveien 1, Vadsø

Telefon: 78 95 03 00
www.statsforvalteren.no/tf
Org.nr. 967 311 014



Kommunen fant ikke grunn til å omgjøre avslaget og oversendte klagen i tre forskjellige oversendelsesbrev. Kommunen endret synspunkt på om chatloggene var omfattet av offentleglova. Kommunen har under klagebehandlingen kommet frem til at chatloggene er elektroniske spor og at de ikke omfattes av saksdokumentbegrepet i offl. § 4. Kommunen fastholder subsidiært at loggene er organinterne dokumenter, jf. offl. § 14. Kommunen utdyper videre sitt syn på at dokumentene kan holdes unntatt etter en merinnsynsvurdering. Til slutt opplyste kommunen at den ikke hadde adgang til å hente ut chatloggene fra de ansatte og viste til forskrift om arbeidsgivers innsyn i e-postkasse og annet elektronisk lagret materiale.

I tiden etter at klagen ble oversendt til Statsforvalteren, bestilte kommunen ekstern granskning av saken fra PwC. Chatloggene ble i denne forbindelse oversendt til PwC. Statsforvalteren ba derfor kommunen om å oversende chatloggene til oss sammen med saksdokumenter som ikke tidligere var oversendt i forbindelse med saken i brev datert 7.7.2025. Disse ble oversendt av kommunen den 18.8.2025.

iTromsø og Norsk Presseforbund, som bistår iTromsø og NRK Troms, har sendt tilleggsmerknader direkte til Statsforvalteren i tiden etter at klagen ble oversendt fra kommunen. De bestrider at chatloggene ikke omfattes av saksdokumentbegrepet i offl. § 4. Det argumenteres videre for at chatloggene ikke er organinterne dokumenter og viser til kommunens oversendelse til PwC.

Statsforvalterens myndighet

Det følger av offl. § 32 første ledd Statsforvalteren er klageinstans for vedtak i kommunalt organ. Av tredje ledd følger det at reglene i forvaltningsloven kapittel VI gjelder så langt de passer.

Statsforvalterens kompetanse i klagesaker fremgår av forvaltningsloven § 34. Statsforvalteren kan prøve alle sider av saken, herunder saksbehandlingen, lovanvendelsen og skjønnsutøvelsen. Statsforvalteren kan ta hensyn til nye omstendigheter. Statsforvalteren kan også ta opp forhold som ikke er nevnt i klagen. Statsforvalteren kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling.

Statsforvalterens vurdering

Statsforvalteren legger til grunn at klagen er fremsatt rettidig av en part med rettslig klageinteresse, jf. fvl. §§ 28, 29 og 30.

Saken gjelder avslag på krav om innsyn i chatlogger med ChatGPT i forbindelse med Tromsø kommunes arbeid med sak om skole- og barnehagestruktur.

Hovedregelen etter offl. § 3, er at forvaltningens saksdokumenter, journaler og lignende register er offentlige og at alle kan kreve innsyn i disse. Begrensninger i innsynsretten må følge av lov eller forskrift med hjemmel i lov. De grunnleggende hensynene bak prinsippet om offentlighet blir omtalt som demokratihensynet, kontrollhensynet og hensynet til rettssikkerhet, jf. Justisdepartementets «Rettleiar til offentleglova» s. 11. Det er et sentralt moment at borgerne gjennom innsynsretten skal kunne kvalitetssikre offentlig informasjon, slik at det skapes tillit til forvaltningen.

Er chatloggene saksdokumenter etter offentleglova?

Tromsø kommune vurderte opprinnelig at loggene var omfattet av saksdokumentbegrepet i offl. § 4, men endret sin vurdering i forbindelse med klagebehandlingen.

Både iTromsø, NRK Troms og Norsk Presseforbund bestrider kommunens vurdering av saksdokumentbegrepet i direktesendte merknader til Statsforvalteren. Det vises til at loggene



inneholder tekst som er brukt av kommunen i sin saksforberedelse. Det vises videre til at dokumentbegrepet skal tolkes vidt og teknologinøytralt. Ved avgjørelsen av om noe er et saksdokument, må det, ifølge NRK Troms, videre ses hen til formålet med offentleglova. NRK Troms argumenterer for at en rettstilstand hvor dokumenter som produseres med hjelp av språkmodeller og kunstig intelligens ikke omfattes av offentleglova vil være uholdbar. Norsk Presseforbund viser i sine merknader til at kommunen uansett har opprettet et nytt saksdokument som inneholder chatloggene i forbindelse med granskningsrapporten fra PwC slik at kommunens tidligere vurdering faller bort.

Begrepet «saksdokument» er definert i offentleglova § 4 annet ledd som lyder som følger:

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

Hva som er et «dokument» fremgår av offl. § 4 første ledd. Et dokument er en «logisk avgrensa informasjonsmengd» som er «lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande», jf. offentleglova § 4 første ledd. Dokumentbegrepet er teknologinøytralt og omfatter alle typer informasjon. Det avgjørende for hva som utgjør en logisk avgrenset informasjonsmengde er «kva informasjon som innholdsmessig høyrer saman», se Ot.prp.nr.102 (2004–2005) kapittel 16, merknader til § 4 på side 120. Dokumentbegrepet er også kommentert i Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, punkt 4.4.2.2 side 34, hvor det blant annet heter:

«Dokumentomgrepet er teknologi- og informasjonsnøytralt. Dette inneber at det ikkje har noko å seie korleis informasjonen er lagra, eller korleis han kjem til uttrykk, til dømes som tekst, lyd, bilde eller ein modell. Det sentrale er at informasjonen er lagra på ein måte som gjer det mogleg å finne han att. Definisjonen dekkjer både tradisjonelle papirdokument, inkludert kart, skisser og fotografi, informasjon som er lagra elektronisk, og mikrofilm, lydband eller video. òg multimediedokument, som inneheld ein kombinasjon av tekst, lyd og bilete, vil vere omfatta av definisjonen»

Statsforvalteren er ikke i tvil om at chatloggene omfattes av dokumentbegrepet i § 4 første ledd. Chatloggene er logisk avgrenset, lagret hos kommunen og er mulig å hente frem for senere lesing.

Off. § 4 andre ledd inneholder imidlertid flere avgrensninger, slik at det ikke er alle dokumenter som omfattes av begrepet «saksdokument». Avgrensningen av hvilke dokumenter som regnes som saksdokumenter har to sider. For det første gir bestemmelsen en innholdsmessig avgrensning ved at dokumentet må gjelde ansvarsområdet eller virksomheten til organet. I tillegg ligger det en tidsmessig avgrensning da et dokument først regnes som et saksdokument når det er «opprettet».

Hva gjelder den innholdsmessige avgrensningen viser vi til det følgende fra side 120 i Ot.prp. nr.102 (2004-2005):

Det er ikkje noko krav at dokumentet må gjelde ei konkret sak i organet. Det er tilstrekkeleg at dokumentet knytter seg til ansvarsområda til organet eller til verksemda meir generelt. Så lenge dette kravet er oppfylt, har det heller ikkje noka å seie at dokumentet ikkje har vore gjenstand for noka verkeleg saksbehandling i organet. Eit dokument som berre er teke til orientering vil såleis kunne vere eit saksdokument for organet.



Om eit dokument faktisk er journalført eller ikkje, har ikkje noko å seie for om dokumentet må reknast som eit saksdokument.

Kravet til den innholdsmessige tilknytning til organets virksomhet eller ansvarsområde er følgelig ikke strengt. Det er tilstrekkelig at dokumentet «knytter seg» til organets ansvarsområde eller virksomhet mer generelt. Kommunen viser imidlertid i klageoversendelsen til at elektroniske spor ikke omfattes av innsynsretten og viser blant annet til NOU 2003:30 kapittel 8.4.7.5.1 som lyder som følger:

Elektroniske spor viser aktiviteten i et datanettverk. Dette kan for eksempel være opplysninger som viser hvilke søk som er gjort i et datanettverk, hvilke opplysninger som er fremskaffet ved hjelp av et slikt nettverk eller hvilke endringer som er gjort i et dokument i tiden fra det ble opprettet og til det er endelig, herunder hvem som har foretatt endringene og når de ble foretatt. Dagens lov gir ikke rett til innsyn i slike opplysninger, fordi dette ikke kan anses som saksdokumenter.

Spørsmålet for Statsforvalteren er om chatlogger generert ved bruk av ChatGPT kan defineres som elektroniske spor. Rettleiar til offentleglova punkt 4.4.2.3 inneholder følgende definisjon av elektroniske spor:

Døme på dette er såkalla elektroniske spor, det vil seie opplysningar som blir genererte automatisk og som viser aktiviteten i eit datasystem.

Vi kan ikke se at chatlogger generert ved bruk av kunstig intelligens er omtalt i rettskildene. Sivilombudet har imidlertid vurdert spørsmålet om hvorvidt telefonlogger omfattes av saksdokumentbegrepet i sak SOM-2022-1297. Ombudet viser til forarbeidene og rettleiaren og uttaler i avsnitt 29 og 30:

Grensen mellom dokumenter og elektroniske spor er ellers i liten grad omtalt i rettskildene, og forarbeidene der det er vist til grensen mot elektroniske spor er relativt gamle, sett i lys av den teknologiske utviklingen. Selv om rene bakgrunnsprosesser som automatisk loggføres i et datasystem klart faller utenfor dokumentbegrepet i offentleglova, må den nærmere grensen mot elektroniske spor vurderes konkret i den enkelte saken og i lys av formålet med avgrensingen.

Som det påpekes i forarbeidene vist til ovenfor, vil innsyn i såkalte elektroniske spor kunne være utilrådelig av hensyn til den enkeltes personvern. Innsyn i elektroniske spor kan få personvernmessige konsekvenser ved at sporene gir detaljert informasjon om den enkeltes bevegelser og handlingsmønstre. Slik elektroniske spor er beskrevet i forarbeidene, kan disse også potensielt avsløre informasjonssikkerhetstiltak en virksomhet har implementert og som det er viktig å unnta offentlighet for å ivareta konfidensialitet og integritet i virksomhetens datasystemer. Innsyn i elektroniske spor kan potensielt utfordre sikkerheten til enkeltpersoner og datasystemer.

Ombudet foretar en konkret vurdering av om innsyn i telefonlogger vil kunne ha personvern- eller sikkerhetsmessige konsekvenser og kommer til at disse hensynene ikke gjør seg gjeldende. Det vises i denne forbindelse til at:



En telefonlogg vil etter ombudets syn ikke gi mer informasjon enn det som normalt fremkommer av opplysninger om en e-post eller et brev (avsender, mottaker og tidspunkt for forsendelsen), og det er derfor heller ikke nærliggende å anse innholdet i telefonloggen som elektroniske spor ut fra de hensyn som er nevnt i forarbeidene om personvern m.m. Selv om selve loggen dannes automatisk, gjengir den kun informasjon som følger av en aktiv handling. Telefonlogger inneholder verken detaljert informasjon om hvor vedkommende befant seg da samtalen fant sted, om hva slags telefon som ble benyttet eller annen detaljert informasjon som i særlig grad utfordrer den enkeltes personvern og sikkerhet eller virksomhetens informasjonssikkerhet.

Sivilombudets konklusjon er at telefonlogger ikke kan unntas på generelt grunnlag, men at man må foreta en konkret vurdering av om loggen gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til organet. Det vil si at det på vanlig måte må vurderes om dokumentet har den nødvendige innholdsmessige tilknytningen til organets virksomhet. Ombudet slår derfor fast at telefonlogger som gjelder private samtaler eller politikerrollen vil falle utenfor saksdokumentbegrepet.

Statsforvalteren viser til at det er flere likhetstrekk mellom telefonlogger og chatlogger generert ved bruk av ChatGPT. Svarene som genereres av ChatGPT blir til etter såkalte «prompts» fra personen som bruker det, det vil si en aktiv handling. Vår vurdering er derfor at slike chatlogger ikke kan karakteriseres som «rene bakgrunnsprosesser som automatisk loggføres i et datasystem». Spørsmålet om hvorvidt chatloggene faller inn under saksdokumentbegrepet i offentleglova må derfor bero på en konkret vurdering som ses i lys av formålet med avgrensningen.

Kommunen viser nettopp til personvernutfordringer knyttet til å anse slike chatlogger som saksdokumenter etter offentleglova. Vi viser til det følgende fra kommunens oversendelsesbrev:

En arbeidsgivers adgang til å hente ut opplysninger fra ansattes personlige områder i virksomhetens datanettverk eller annet elektroniske utstyr er strengt regulert i forskrift om arbeidsgivers innsyn i e-postkasse og annet elektronisk lagret materiale. Forskriften er gitt med hjemmel i arbeidsmiljøloven. Arbeidsgiver har bare rett til innsyn i opplysninger som er lagret på slike områder når det er «nødvendig for å ivareta den daglige driften eller andre berettigede interesser ved virksomheten» eller «ved begrunnet mistanke om at arbeidstakers bruk» av utstyret medfører grovt pliktbrudd, jf. forskriftens § 2. Forskriften gir en uttømmende angivelse av når arbeidsgiver har rett til innsyn. Normalt vil et samtykke fra den ansatte ikke være tilstrekkelig, jf. forskriftens § 5 som bestemmer at den ikke kan fravikes til ugunst for arbeidstaker. Det antas imidlertid at det ikke er noe i veien for at arbeidstaker uoppfordret gir innsyn, se Karnov lovkommentar til forskriften § 1. Det presiseres også at forskriften ikke er til hinder for at den ansatte oppfyller sine plikter etter eksempelvis arkivloven.

Når et offentlig organ ikke uten videre kan hente ut logger fra de ansattes personlige områder på datautstyr, kan det tale for at slike logger i hvert fall i utgangspunktet faller utenfor saksdokumentbegrepet i offentleglova. Slike logger kan dessuten inneholde personopplysninger som ikke kan behandles uten at det foreligger et behandlingsgrunnlag.

Statsforvalteren har undersøkt chatloggene og finner at det ikke fremkommer opplysninger som, etter vårt syn, vil utfordre den enkeltes personvern og sikkerhet eller virksomhetens informasjonssikkerhet. Chatloggene er en ren gjengivelse av promptene som saksbehandler har skrevet og svarene som er generert av ChatGPT. Chatloggene gjelder kun skole- og barnehagestruktursaken. Kommunens argument om at chatlogger kan inneholde



personopplysninger har derfor ikke relevans i denne saken. Vi har vurdert kommunens argumenter som er knyttet til forskrift om arbeidsgivers innsyn i e-postkasse og annet elektronisk lagret materiale, men kan ikke se at det er av betydning i denne saken. På tidspunktet da klageoversendelsen ble skrevet hadde kommunen ikke, slik vi forstår klageoversendelsen, dokumentene i sin besittelse. Nå som kommunen rent faktisk har dokumentene i sin besittelse, kan vi ikke se at forskriften kan ha betydning for spørsmålet om hvorvidt dokumentene er omfattet av saksdokumentbegrepet. Vi minner om at hvorvidt et dokument er journalført eller ikke, ikke er av betydning for om dokumentet må regnes som et saksdokument.

Statsforvalteren har derfor kommet til at chatloggene ikke er «elektroniske spor» som er unntatt fra innsynsretten. Vi har videre undersøkt chatloggene for å vurdere om de oppfyller kravet til innholdsmessig tilknytning i offl. § 4 annet ledd og har kommet til at de klart gjelder ansvarsområdet til organet. Chatloggene gjelder utelukkende kommunens saksforberedelse til skole- og barnehagestruktursaken. Vi er videre enig med klagerne i at hensynene bak offentleglova, som kontrollhensynet og tillit til forvaltningen, taler for at chatloggene må regnes som saksdokumenter.

Vi har etter dette kommet til at chatloggene er saksdokumenter, jf. offl. § 4 annet ledd. Hovedreglene er derfor at chatloggene er åpne for innsyn, jf. offl. § 3. Kommunen har imidlertid subsidiært og i det opprinnelige vedtaket gjort gjeldende at loggene er organinterne dokumenter, jf. offl. § 14.

Organinterne dokumenter

Offentleglova § 14 første ledd lyder som følger:

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

For at bestemmelsen skal hjemle unntak, må dokumentet være utarbeidet av organet selv, til organets egen saksforberedelse og dokumentet kan ikke ha vært sendt ut av organet.

Vi viser til det følgende fra kommunens vedtak datert 25.4.2025:

Etter offentleglova. § 14 kan et organ gjøre unntak fra innsyn for «dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing». Til dette er det presisert i Justis- og beredskapsdepartementets «Rettleiar til offentleglova» G-2009-419 side 94 flg. at dokumenter kan unntas fra innsyn etter § 14 dersom dokumentet er utarbeidet til organets interne saksforberedelse, dokumentet er utarbeidet av organet selv, og dokumentet ikke er sendt ut av organet.

Det følger av G-2009-419 punkt 7.2.4 at:

«Unntaket i § 14 fyrste ledd gjeld berre dokument utarbeidde til saksførebuinga. Dette vil omfatte framlegg, utkast, konsept, skisser, utgreiingar og liknande arbeidsdokument som blir utarbeidd undervegs i prosessen. Innsyn kan òg bli nekta etter at saka er avslutta»

Chatbot/KI har blitt benyttet til research i forbindelse med intern saksforberedelse, derunder utforskning av ideer samt ulike retninger/løsningsalternativer, kildesøk, sammenstilling av tekst og tekstredigering. Innholdet kan dermed sammenlignes med utkast, utredninger,



skisser utarbeidet i forbindelse med ulike stadier i prosjektet. Etter vår vurdering ansees derfor chatloggene som utarbeidet som en del av den interne saksforberedelsen.

Det følger av G-2009-419 punkt 7.2.4 at:

«For at § 14 fyrste ledd skal gjelde, må det aktuelle dokumentet vere utarbeidd av organet sjølv. Dette inneber at dokumentet som er utarbeidd av eksterne personar eller organ ikkje er omfatta av unntaket, sjølv om dei blir brukte og inkluderte i den interne saksførebuinga. (...) Det er derimot ikkje til hinder for å nekte innsyn at eit dokument inneheld opplysningar som er innhenta eller komne inn frå utanforståande så lenge sjølve dokumentet er utarbeidd av organet»

For at chattlogger skal omfattes av unntaket, må disse være utarbeidet av kommunen selv. Dokumentet kan inneholde opplysninger som er innhentet eller komme inn fra utenforstående så lenge selve dokumentet er utarbeidet av organet. Svarene fra chatboten er automatisk generert på bakgrunn av spørsmål stilt av enkeltmedlemmer i prosjektgruppen. Chatloggene kan derfor, etter vår vurdering anses å være utarbeidet av kommunen selv.

Det følger av G-2009-419 punkt 7.2.5 at:

«For at det skal kunne gjerast unntak etter § 14 fyrste ledd må dokumentet vere internt, noko som inneber at det som hovudregel ikkje kan vere sendt ut av organet».

Chatloggene er ikke sendt ut av kommunen og dette vilkåret er dermed oppfylt.

I klagen argumenteres det for at chatloggene er «sendt ut av organet» slik at de ikke lenger kan sies å være organinterne. Klager viser i denne forbindelse til at det er brukt en ekstern, amerikansk AI-tjeneste (OpenAI). Statsforvalterens klare vurdering er at bruk av et dataprogram som er utenlandsk eid ikke gjør at dokumentene er «sendt ut av organet». Forvaltningen bruker sjeldent datasystemer som er utviklet av organet selv i arbeidet sitt. Det er for eksempel brukt eksterne tjenester til intern korrespondanse i form av e-post og chatmeldinger uten at slike dokumenter mister sin organinterne status.

I merknadene til Norsk Presseforbund vises det videre til at kommunen frivillig har oversendt chatloggene til PwC i forbindelse med utarbeidelse av granskningsrapporten slik at dokumentene uansett har mistet sin organinterne status. Kommunen har ikke besvart denne anførselen i sin klagebehandling av saken da dokumentene ble oversendt PwC i ettertid. Kommunen har imidlertid skrevet følgende i brev til iTromsø datert 3.7.2025 der Statsforvalteren er kopimottaker:

I dette tilfellet er imidlertid situasjonen til PwC kvalitativt annerledes enn en alminnelig innsynsbegjæring fra pressen. PwC ble engasjert av Tromsø kommune som et eksternt advokatfirma for å utføre en granskning/evaluering av kommunens prosess i den aktuelle saken (barnehage- og skolestruktursaken, inkl. KI-bruken). PwC opptrådte her på vegne av kommunen i en oppdragsrolle, og var underlagt strenge krav til taushet og fortrolig behandling av all informasjon de mottok. Som advokatfirma gjelder for PwC en lovbestemt taushetsplikt overfor klienten (her kommunen), og generelt er advokaters fortrolighetsplikt en grunnleggende og overordnet plikt. All informasjon PwC fikk tilgang til, herunder interne dokumenter som chattlogger og AI-prompter, ble delt innenfor rammen av et konfidensielt oppdrag. Dette betyr at opplysningene ikke ble gjort tilgjengelige for allmennheten, men kun



benyttet av PwC-teamet for formålet med evalueringen.

Et sentralt poeng er at Offentleglova skiller mellom det å gi opplysninger til allmennheten (offentlig innsyn) og det å dele interne opplysninger med en betrodd rådgiver eller utredningsinstans. Dokumenter og informasjon som deles med et eksternt konsulent- eller advokatfirma som ledd i kommunens interne saksforberedelse, anses i offentlighetslovens forstand fortsatt som interne saksdokumenter i kommunen. Offentleglova § 15 åpner uttrykkelig for at et forvaltningsorgan kan unnta fra innsyn dokumenter som organet har innhentet fra underordnede organ eller eksterne rådgivere til bruk i sin interne saksforberedelse, når dette er nødvendig for forsvarlige interne beslutningsprosesser. Lovens forarbeider påpeker også at interne dokumenter ofte er uegnet for offentliggjøring, da innsyn i slike dokumenter kan hemme en fri og åpen diskusjon internt og skape forventninger om foreløpige konklusjoner. Formålet med disse reglene er nettopp å beskytte interne vurderingsprosesser og samtidig legge til rette for at organet kan hente inn bistand (f.eks. fra advokater eller eksperter) uten å måtte offentliggjøre alt underlagsmateriale.

I praksis vil det si at Tromsø kommune lovlig kunne dele de omtalte chat-loggene og KI-promptene med PwC som ledd i den interne evalueringen, uten at dette utløste allmenn innsynsrett. PwC mottok informasjonen under konfidensialitet og kun for formål av intern granskning – dette skiller seg fundamentalt fra en situasjon der et dokument gjøres offentlig tilgjengelig etter et innsynskrav. Offentleglova § 6 forbyr forskjellsbehandling mellom sammenliknbare tilfeller, men her mener kommunen at en intern granskning utført av advokatfirma på oppdrag ikke kan likestilles med en innsynsbegjæring fra et mediehus. Det dreier seg om to ulike rettslige grunnlag for informasjonsdeling:

- Innsyn til PwC (granskning): Basert på oppdragsavtale og taushetsplikt. PwC fungerte som en forlengelse av kommunens interne behandlingsprosess. Utlevering av informasjon til dem anses som ledd i saksforberedelsen og arbeidet med granskningsrapporten. Dette er en lovlig fremgangsmåte for å få belyst saken grundig, og informasjonen forble innenfor "forvaltningens fire vegger".
- Innsyn til media (offentleglova): Basert på en formell begjæring fra media med hjemmel i offentliglova. Her plikter kommunen å vurdere innsyn etter hovedregelen om offentlighet, men også å vurdere eventuelle unntak (f.eks. organinterne dokumenter, taushetsbelagte opplysninger m.v.). En utlevering til media innebærer i praksis at dokumentene gjøres offentlig tilgjengelige for alle, siden enhver har rett til slik viderebruk av informasjon som er gitt ut. Før et dokument kan gis ut eksternt, må kommunen forsikre seg om at det ikke strider mot lover eller unntaksbestemmelser.

Statsforvalteren viser til at kommunen har vurdert spørsmålet i forbindelse med anførsel fra iTromsø knyttet til forskjellsbehandling av innsynskrav, jf. offl. § 6. Vår vurdering er imidlertid at kommunens vurdering og annen tilgjengelig offentlig informasjon, gjør at saken er godt nok opplyst til at vi kan vurdere hvorvidt chatloggene er sendt ut av organet, jf. off. § 14.

Statsforvalteren viser innledningsvis til at det normalt ikke vil være anledning til å gjøre unntak for dokumenter som er oversendt til eksterne. I dette tilfelle er det klart at PwC er et eksternt firma som ikke i utgangspunktet er en del av Tromsø kommune. Det finnes imidlertid tilfeller der dokumenter beholder sin organinterne status til tross for at de er sendt ut av organet. Vi viser i denne forbindelse til det følgende fra Ot.prp.nr.102 (2004-2005) side 131:



Det er som hovedregel eit vilkår at dokumentet ikkje er sendt ut av organet. Dette heng saman med at dokumentet må vere utarbeidd for den interne saksførebuinga i organet. Høvet til å gjere unntak vil gå tapt dersom dokumentet blir sendt ut av organet, enten i original eller i kopi, f.eks. til ein som er part i saka. Det vil likevel framleis kunne gjerast unntak for eit dokument sjølv om det blir sendt over til eit anna organ i samband med klagebehandling eller kontroll, f.eks. til Sivilombodsmannen, Riksrevisjonen eller ein granskingskommisjon, eller til eit organ som har ei koordinerande rolle, slik f.eks. Statsministerens kontor har i høve til departementa eller Finansdepartementet i høve til deira saker med økonomiske konsekvensar. Det same gjeld dersom saka blir sendt over til eit sideordna organ for vidare behandling, f.eks. på grunn av ugildskap eller fordi parten har flytta. At eit dokument blir vist fram for utanforståande utan at vedkommande får eit eksemplar av dokumentet, er heller ikkje til hinder for at dokumentet framleis er omfatta av unntakshøvet etter § 14.

Etter punkt 7.2.5 i rettleiaren til offentleglova vises det til at disse tilfellene ikke er snakk om en frivillig utsending av interne dokumenter, slik at hensynene som taler for at unntaksbestemmelsen skal gå tapt ved utsending ikke slår til. Som påpekt av Norsk Presseforbund i sine merknader, er imidlertid oversendelsen til PwC frivillig fra kommunens side da den selv har valgt å gi PwC oppdraget om å granske saken. Vi er derfor enig med Norsk Presseforbund i at oversendelsen av chatloggene til PwC ikke kan sammenlignes med tilfeller der et organ er *forpliktet* til å oversende dokumenter i forbindelse med klagebehandling eller pålagt kontroll eller granskning.

Av forarbeidene¹ følger det imidlertid at personer som midlertidig er knyttet til et organ på oppdragsbasis, etter en konkret vurdering kan anses som en del av organet. Vurderingen vil «avhenge av arten til oppdraget, mandatet og kva grad av fortrulegheit og internt samarbeid med organet som det er lagt opp til.»

Sivilombudet har vidare i sak SOM-2022-1353 slått fast at dokumenter sendt mellom et eksternt advokatfirma og forvaltningen i noen tilfeller kan anses som organinterne. Saken gjaldt krav om innsyn i en rapport skrevet av advokater i et eksternt advokatfirma i forbindelse med en varslingssak hos Vestfold og Telemark fylkeskommune. Ombudet kom, under tvil, til at rapporten var et organinternt dokument. Ombudet viste til at fylkeskommunen plikter å undersøke varsler etter arbeidsmiljøloven § 2 A-3 og at fylkeskommunen normalt ville ha utført undersøkelsen selv. Begrunnelsen for at varselet ble behandlet av et eksternt advokatfirma var at det var varslet om en ansatt på nivået direkte underlagt fylkesrådmannen. Vi viser til det følgende fra uttalelsen:

Et viktig hensyn bak adgangen til å unnta organets interne dokumenter fra innsyn, er behovet for å få frem ulike vurderinger og meningsbrytninger gjennom en åpen og fri dialog internt i organet. Et moment vil da være om oppdraget er preget av at det er en forlengelse av eller erstatning for organets eget arbeid eller om organet gjennom oppdraget innhenter en selvstendig og uavhengig vurdering.

Statsforvalteren vil, etter dette, foreta en konkret vurdering av om PwC kan anses som en del av kommunen i forbindelse med granskingsoppdraget.

Kommunen har selv vist til at PwC var underlagt strenge krav til taushet og fortrolig behandling av informasjonen som ble oversendt. Det vises videre til at PwC som advokatfirma har en lovbestemt taushetsplikt overfor klientene sine. Vi forstår kommunen slik at den legger til grunn at det var lagt

¹ Ot.prp.nr.102 (2004-2005) side 131



opp til stor grad av fortrolighet mellom kommunen og advokatfirmaet, noe som i så fall vil tale for at PwC anses som samme organ som kommunen i forbindelse med granskningsoppdraget.

Statsforvalteren viser imidlertid til at alle advokatfirmaer har taushetsplikt overfor klientene sine. Det vil likevel ikke være slik at et advokatfirma automatisk regnes som del av et forvaltningsorgan hver gang de påtar seg et oppdrag for det offentlige. Lovens utgangspunkt er at dokumenter sendt til et privat firma regnes som «sendt ut av organet». Vi viser videre til at selve rapporten er offentliggjort, noe som tyder på at fortrolighet ikke har vært et bærende hensyn i forbindelse med oppdraget.

Statsforvalteren har undersøkt mandatet til PwC i forbindelse med granskningsoppdraget. Mandatet var som følger:

1.2 Formål og mandat

Formålet med denne eksterne evalueringen er beskrevet i mandatet fra Tromsø kommune. Mandatet er todelt:

PwC skal i undersøkelsen knyttet til arbeidet med skolestruktursaken:

- Kartlegge arbeidet med skolestruktursaken i Tromsø kommune. Vurderingen skal også ses i forhold til arbeidsgruppens mandat og bestillingen fra kommunestyret.
- Vurdere arbeidet opp mot relevante lover, forskrifter og etiske retningslinjer (f.eks. forvaltningsloven, saksbehandlingsregler, hovedavtalen, interne policyer, mv.)
- Identifisere risikoer, sårbarheter eller uheldige konsekvenser av arbeidet
- Vurdere datagrunnlaget knyttet til skolestruktursaken. Det må også kartlegges hvilken betydning bruk av kunstig intelligens har hatt for forslaget slik det ble fremlagt.
- Gi anbefalinger for oppfølging, kvalitetsforbedringstiltak, beste praksis og videreutvikling knyttet til det

PwC skal i undersøkelsen knyttet til bruk av kunstig intelligens:

- Kartlegge eksisterende bruk av kunstig intelligens i Tromsø kommune,
- Vurdere bruken opp mot relevante lover, forskrifter og interne retningslinjer
- Vurdere kompetansenivået og intern forankring av bruk av kunstig intelligens
- 10 Evaluering av bruk av kunstig intelligens i Tromsø kommune
- Identifisere mulige risikoer, sårbarheter eller uheldige konsekvenser
- Vurdere datagrunnlaget og datasikkerheten knyttet til systemene med kunstig intelligens
- Gi anbefalinger for beste praksis og videre utvikling
- Peke på strategiske områder hvor kunstig intelligens kan bidra til økt kvalitet, effektivitet eller innovasjon



I tillegg til dette har vi undersøkt kunngjøringen av granskningsoppdraget på Tromsø kommunes nettside². Av kunngjøringen fremgår følgende om granskningen:

- En ekstern gransking vil hjelpe oss med å komme til bunns i hvordan dette kunne skje, og sikre oss at vår bruk av kunstig intelligens skjer på en etisk forsvarlig måte i tråd med de retningslinjene vi har, sier kommunedirektør Stig Tore Johnsen.

Tromsø kommune opplyste samtidig at den også har iverksatt en egen intern undersøkelse av større saker for å avdekke om KI er brukt i strid med kommunens retningslinjer.

Statsforvalterens vurdering er at både mandatet, og opplysninger om granskningsoppdraget gitt av kommunen selv, tilsier at PwC ble ansett som en ekstern instans i forhold til kommunen.

Opplysningene tyder på at hensikten ved å bestille en granskning fra et eksternt firma var nettopp for å sørge for at man fikk en objektiv vurdering av saken fra en part som var utenfor kommunen.

Dette underbygges av at kommunen samtidig har iverksatt en intern undersøkelse, noe som viser at kommunen rent faktisk har de nødvendige ressurser og kunnskap til å undersøke saken.

Statsforvalterens vurdering er videre at det ikke foreligger opplysninger som viser at det har vært stor grad av internt samarbeid mellom kommunen og PwC i forbindelse med granskningsoppdraget. Vi viser i denne forbindelse til punkt 1.5 i granskningsrapporten der det fremgår at PwC har bygget sine vurderinger på informasjon som har kommet frem i intervjuer og dokumentasjon som er gjort tilgjengelig for dem. Det opplyses om at PwC ikke har foretatt noen selvstendig verifisering av informasjonen som har kommet frem og at de ikke står inne for at den er fullstendig, korrekt og presis. Det at PwC har basert sin rapport på opplysninger som er mottatt fra kommunen tyder også på at de har vært sett på som en ekstern aktør i forhold til granskningsaken. Det er heller ingen opplysninger som tyder på at det har vært noe samarbeid mellom PwC og kommunen om selve utforming av rapporten.

Statsforvalteren har etter en konkret vurdering av arten av oppdraget, mandatet, grad av fortrolighet og internt samarbeid kommet til at PwC må anses som en ekstern aktør i forhold til kommunen i forbindelse med granskningsoppdraget. Vår vurdering er derfor at chatloggene er «sendt ut av organet», jf. offentleglova § 14.

Statsforvalteren er derfor enig med Norsk Presseforbund i at chatloggene har mistet sin organinterne status ved at kommunen har oversendt dem til PwC. Chatloggene kan derfor ikke lenger unntas med hjemmel i offentleglova § 14.

Hovedregelen etter offentleglova er, som nevnt ovenfor, at saksdokumenter er offentlige og åpne for innsyn. Plikten til å holde taushetsbelagte opplysninger unntatt offentlighet følger av offl. § 13 og gjelder for Statsforvalteren som klageorgan ved vår behandling av innsynsklager. De resterende unntaksbestemmelsene er imidlertid «kan» bestemmelser. Det vil si at et organ kan velge å gi innsyn i et dokument selv om vilkårene for å unnta det etter en «kan»-bestemmelse er oppfylt. Når Statsforvalteren som klageinstans først har kommet til at den eller de unntaksbestemmelsene som er påberopt av førsteinstansen ikke gir grunnlag for å unnta et dokument, har vi derfor ikke en generell plikt til å vurdere om innsyn kunne blitt nektet med grunnlag i en annen «kan»-bestemmelse. I dette tilfellet har ikke kommunen vist til andre mulige unntakshjemler i sin behandling av innsynskravet eller i forbindelse med klagebehandlingen. Kommunen har imidlertid i brev til iTromsø datert 3.7.2025 vist til at offentleglova § 15 åpner for at et forvaltningsorgan kan

² [Ny barnehage- og skolestruktur granskes og KI-bruk undersøkes | Tromsø kommune](#)



unnta fra innsyn dokumenter som organet har innhentet fra eksterne rådgivere til bruk i sin interne saksforberedelse.

Det er på det rene at offl. § 15 andre ledd, som gjelder *innhenting* av råd og vurderinger fra eksterne, ikke kan hjemle unntak for chatloggene. Chatloggene er sendt over til PwC og ikke innhentet fra dem. Offl. § 15 tredje ledd gir imidlertid unntak for «dokument om innhenting av dokument som nemnde i første og andre ledd». Unntaksbestemmelsen kan i utgangspunktet omfatte alle dokumenter som oversendes i forbindelse med innhenting av et dokument som nevnt i offl. § 15 andre ledd³. Forutsetningen for at slike dokumenter kan unntas med hjemmel i offl. § 15 tredje ledd er likevel at vilkårene i andre ledd også er oppfylt, jf. ordet «tilsvarande». Vi viser i denne forbindelse til det følgende fra punkt 7.3.5 i rundskrivet «rettleiar til offentleglova»:

Unntaket i § 15 tredje ledd kan berre brukast for dokument som gjeld innhenting av dokument etter § 15 fyrste eller andre ledd. Dette inneber at unntaket berre vil gjelde når det blir innhenta dokument til bruk for mottakarorganet si saksførebuing, sjå punkt 7.3.2.4 ovanfor. Gjeld innhentinga andre føremål enn å få bidrag til saksførebuinga, vil det ikkje vere unntakshøve.

Punkt 7.3.2.4 lyder som følger:

Eit neste vilkår for å kunne gjere unntak etter § 15 fyrste ledd fyrste punktum er at dokumentet må vere til bruk for den interne saksførebuinga i det overordna organet. Dette inneber at sjølve føremålet med å innhente dokumentet i hovudsak må vere at det skal nyttast i førebuinga av ei uavslutta sak i det overordna organet. Dokument som blir sende motsett veg, det vil seie frå overordna organ til bruk i det underordna organet si førebuing av ei sak, kan ikkje haldast utanom innsyn etter offentleglova § 15 fyrste ledd fyrste punktum.

Dokument i avslutta saker som blir oversende til eit overordna organ til orientering, knyter seg ikkje til det overordna organet si førebuing av ei sak og vil difor falle utanfor unntaket.

Det er ikkje noko krav om at dokumentet reint faktisk blir brukt i saksførebuinga i det overordna organet. Det sentrale er om dokumentet er oversendt med sikte på slik bruk. Dersom føresetnaden ved oversendinga er at dokumentet skal sendast vidare i uendra form frå det overordna organet til utanforståande, og situasjonen er at unntaka i § 15 ikkje kan brukast ved oversendinga frå det overordna organet, vil ikkje unntaket kunne brukast.

Det er ikkje noko krav om at dokumentet gjeld éi bestemt sak i det overordna organet. Også utgreiingar o.l. som er utarbeidde for bruk i fleire saker kan vere omfatta av unntaket. Generelt og nøytralt bakgrunnsmateriale vil likevel som oftast ikkje kunne haldast utanom innsyn, av di vilkåret om at unntak må vere naudsynt ikkje vil vere oppfylt for dokument som har eit slikt innhald, sjå punkt 7.3.2.7 nedanfor

Som redegjort for ovenfor gjelder granskningsrapporten fra PwC kommunens saksbehandling i forbindelse med skolestruktursaken og kommunens bruk av kunstig intelligens mer generelt. Rapporten gjelder ikke råd og vurderinger om hvordan kommunen skal stille seg i en uavsluttet sak som den har til behandling eller til fremtidige saker. Hensikten med granskningen var at det skulle utarbeides en offentlig rapport av noen som var utenfor kommunen. Rapporten er derfor oversendt utenforstående i «uendra form». Vår vurdering er derfor at granskningsrapporten ikke er innhentet

³ Rettleiar til offentleglova side 110



til bruk for kommunens egen saksforberedelse. Det vil si at dokumenter, herunder chatloggene, som kommunen har oversendt til PwC i forbindelse med bestilling av granskningsrapporten ikke omfattes av offl. § 15 tredje ledd.

Vi omgjør etter dette kommunens vedtak og gir fullstendig innsyn i chatloggene. Vi har i denne forbindelse vurdert at loggene ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger, jf. offl. § 13.

Klagene har, etter dette, ført frem.

Med hjemmel i offl. § 32 treffer Statsforvalteren følgende

vedtak:

Tromsø kommunes avgjørelse om å nekte innsyn i chatloggene omgjøres. Klager gis fullt innsyn.

Chatloggene oversendes som vedlegg til dette brevet.

Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages. Klager anses orientert gjennom kopi av dette brev. Vi gjør oppmerksom på retten til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven §§ 18 og 19.

Med hilsen

Per Elvestad (e.f.)
assisterende justis- og kommunaldirektør

Sara Holthe Jaklin
fung.leder juridisk seksjon

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg:

1 CHATLOG.PDF

Kopi til:

Nordlys
iTromsø

NRK Troms

NORSK PRESSEFORBUND

Pressens Hus Skippergata 24

0154 OSLO