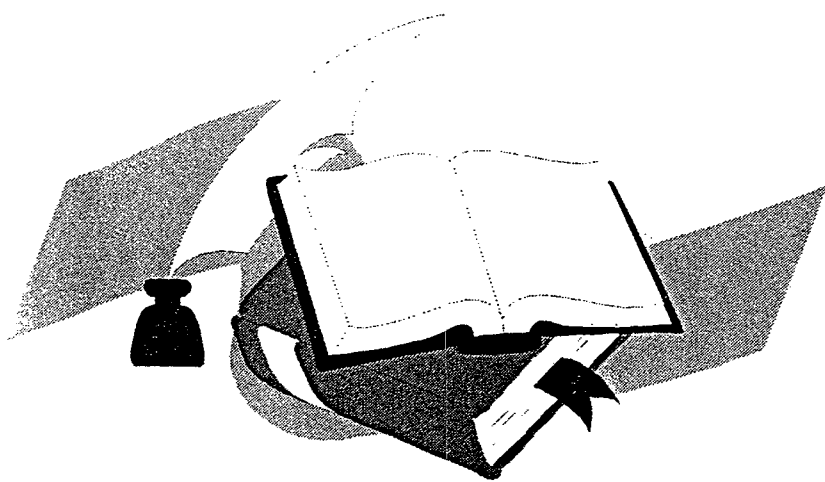


PRAKTISERING AV OFFENTLIGHET

En praktisk veileder i bruk av offentlighetsloven



Landbruksdepartementet

PRAKTISERING AV OFFENTLIGHET

I

LANDBRUKSDEPARTEMENTET

En praktisk veileder i bruk av offentlighetsloven

I. Innledning

Bakgrunn for publikasjonen

Hvorfor offentlighet?

Når oppstår problemene og
hvordan forholder en seg?

II. Offentlighetsloven og hovedprinsippene

Nærmere om hva offentlighetsprinsippet er
og hva det innebærer

III. Når kan dokumenter unntas fra offentlighet?

Meroffentlighet, hva er det?

Oversikt over når en kan unnta et dokument fra
offentlighet

IV. Ulike sider ved departementets arbeid og offentlighet

Personlige forhold/personalsaker

Budsjettarbeid

Journalføring og offentlighet

Produksjonstillegg og offentlighet

Jordbruksforhandlingene og offentlighet

Regjeringsnotater

Internasjonale relasjoner

FORORD

Med bakgrunn i den økte interessen for landbrukspolitik og Landbruksdepartementets arbeid fra media - særlig pressen, er det synliggjort et behov for å gjennomgå departementets praktisering av offentlighetsloven (lov av 19 juni 1970 nr. 69). På denne bakgrunn er det opprettet en gruppe med personer fra Administrasjons- og økonomiavdelingen og Avdelingen for arealforvaltning, for å gjennomgå departementets praktisering av bl.a. offentlighetsloven. De som har deltatt i dette arbeidet er Kåre Selvik, Jan Oluf Skonnord, Håkon Tandstad og Geir-Olav Jensen.

Denne trykksaken er en del av de handlingspunkter som er iverksatt som følge av gruppens arbeid.

I. Innledning

Bakgrunn for publikasjonen

I løpet av det siste året - særlig i forbindelse med EU-forhandlingene - har en sett en økt interesse fra pressen for departementets arbeid og landbrukspolitikken for øvrig. Dette er positivt - landbrukspolitikken i videste forstand er noe som berører alle - og debatten om den bør ikke forbeholdes de som har sitt utkomme i landbruket eller som er spesielt interessert av andre grunner.

Den økte interessen har imidlertid ved flere anledninger vist at departementet ikke har hatt gode nok rutiner for å takle ønsket om innsyn i vårt arbeidsområde. På den bakgrunn har det vært satt ned en gruppe personer fra AØ-avdelingen og AF-avdelingen for å se nærmere på Landbruksdepartementets praktisering av offentlighetsloven. Av mandatet for gruppen følger det bl.a. at følgende spørsmål tas opp:

- Gjennomgang av praktiseringen av loven i Landbruksdepartementet,
- utvikle en forståelse for loven og praktiseringen av den - angivelse av rutiner/kjøreregler ved begjæring om innsyn,
- utvikle en plan for en pedagogisk gjennomgang av loven i departementet,
- gjennomgå rutinene for forsvarlig journalføring.

Dette skriftet er ment å inngå som en del av bevisstgjøringen av departementets ansatte om offentlighetsloven, med særlig tanke på departementets arbeidsområder.

Skriftet kan både leses i sin helhet, eller nyttes til å slå opp i når en står overfor et konkret problem. Det er neppe slik at du alltid vil finne løsninger her, men det vil kanskje hjelpe deg til å gå videre med saken.

Som en annen følge av arbeidet med offentlighetslovgivningen og departementets praktisering av den vil arbeidsgruppen fortsatt bestå, med bl.a. som funksjon å bistå de ulike avdelingene i den grad konkrete spørsmål vedrørende offentlighetsloven skulle oppstå. Vi tar imot et hvert spørsmål som måtte oppstå i den forbindelse - stort eller lite.

Hvorfor offentlighet?

Bak prinsippet om offentlighet i forvaltningen som er nedfelt i offentlighetsloven (lov 19/6 1970 nr. 69) ligger det en erkjennelse av at innsyn i det offentliges virksomhet er nødvendig for et funksjonelt demokrati. Ved at allmennheten har rett til innsyn kan pressen og andre bidra til den demokratiske kontrollen med forvaltningen. Innsyn styrker også den enkeltes stilling i forhold til det offentlige. I tillegg kommer at den enkelte på denne måten bedre kan delta i beslutningsprosesser selv om vedkommende ikke er part i saken.

Pressens og andres innsyn kan ofte føles ubehagelig, og den fremstilling av saker som pressen gir, kan i den enkelte sak og generelt sett fremstå som lite balansert. Videre kan innsynsretten medføre oppslag i pressen som vanskeliggjør beslutningsprosessen, og/eller gjør den unødvendig tidkrevende. Imidlertid har Stortinget ved vedtakelsen av offentlighetsloven avveid de positive og negative sidene ved

offentlighetsprinsippet, og det må forvaltningen lojalt ta til etterretning. I den grad offentlighet kan medføre skader for saken eller for beslutningsprosesser innehar loven sikkerhetsventiler slik at dokumenter i særlige tilfeller kan unntas fra offentlig innsyn.

Når oppstår problemene og hvordan forholder en seg?

Offentlighetsloven gir alle rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter. Innsynsretten gjelder generelt, d.v.s at i utgangspunktet er alle dokumenter i forvaltningen offentlige. Imidlertid må et krav om innsyn knytte seg til en spesiell sak. Innsynsretten gjelder derfor ikke for saker i sin allminnelighet, men slik at vedkommende som ønsker innsyn må angi den saken/dokumentet det ønskes innsyn i. Av dette følger det at vedkommende som ønsker innsyn må fremme en begjæring om innsyn, hvorvidt den er skriftlig eller muntlig m.m. er av underordnet betydning.

Normalt vil det være den enkelte saksbehandler som i første hånd tar stilling til begjæringen. Dersom offentliggjøring fremtrer som uproblematisk og en ikke ser grunn til å unnta dokumentet fra offentlighet er saken grei. Det er i de tilfeller hvor en ser at det kan være ønskelig å unnta dokumentet fra offentlighet at det blir «problemer». I disse tilfellene bør ikke saksbehandler avgjøre saken alene, men drøfte dette tjenestevei. Dersom saken fortsatt fremstår som problematisk, bør den drøftes/legges frem for arbeidsgruppen for forvaltningssaker i departementet for en nærmere vurdering. Det vises i den sammenheng til at det følger av § 9 i loven at avslag på begjæring om innsyn skal inneholde henvisning til den bestemmelsen som er grunnlag for avslaget samt opplyse om klageadgang og frist for slik klage. Videre er loven blitt

tolket sånn at det også bør gis en redegjørelse for lovanvendelsen.

Den som begjærer innsyn har krav på en rask avgjørelse. Loven pålegger forvaltningsorganet en særlig plikt til rask behandling i disse tilfellene (dette går langt videre enn plikten etter forvaltningsloven til å behandle saker uten opphold).

II. Offentlighetsloven og hovedprinsippene

Nærmere om hva offentlighetsprinsippet er og hva det innebærer

Som nevnt ovenfor gir offentlighetsloven allmennheten rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter (§ 2) med mindre det er gjort unntak for dette i lov eller i medhold av lov.

Det følger av bestemmelsen at det er **forvaltningens saksdokumenter** som er offentlige. Hva som er å anse som forvaltningen er det ikke grunn til å gå inn på her - det er iallfall klart at både Landbruksdepartementet og dets underordnede organer (f.eks. landbruksavdelingen hos fylkesmannen) er en del av forvaltningen. Hva som er en sak etter loven fremgår ikke av loven. Imidlertid er det klart at innsynsretten gjelder både for enkeltsaker og for saker av mer generell karakter uten at en foretar en saksbehandling eller at saken skal ende ut i et vedtak.

Av Sivilombudsmannens årsmelding for 1993 (sak 25/93) fremgår det at tidligere konsersjef i UNI Storebrand, Jan Erik Langangens brev til Statsministeren i forbindelse med oppkjøpet av Skandia faller inn under begrepet «forvaltningens saksdokumenter», selv om ikke slike oppkjøp behandles (saksbehandles) ved Statsministerens kontor.

Etter loven er det imidlertid bare dokumenter som forvaltningen **sender ut** (utferdiger) eller **mottar** som er offentlige, d.v.s. at arbeidsdokumenter som bare sirkulerer i departementet ikke er offentlige (se nærmere om dette nedenfor). Hvilken form dokumentet har er uten betydning; brev, notater, protokoller, møtereferat, utredninger, skisser, kart, fotografier, samt skrevet materiell lagret på mikrofilm er dokumenter. Reglene om offentlighet gjelder også for dokumenter sendt over telefax, originaldokumentet skal imidlertid ettersendes PR. post. Videre følger det av forskrift til loven at tekst lagret eller overført på data også omfattes av lovens dokumentbegrep. Forvaltningens saksdokumenter er offentlige når dokumentet er utferdiget av forvaltningsorganet (avsendt) eller når dokumentet er mottatt utenfra. Det vil si at innsynsretten inntreder samtidig med at dokumentet er offentlig. En følge av dette er at dokumentet ofte er offentlig før mottaker har mottatt det og eventuelt har fått gjort seg kjent med innholdet i dokumentet. I de tilfellene hvor departementet behandler en sak på eget initiativ, uten at det mottar eller sender ut dokumenter, er sakens dokumenter offentlig når den er ferdig behandlet.

Hvem som helst kan kreve innsyn, uansett om vedkommende har noe med saken å gjøre eller ikke. Det er ikke nødvendig for vedkommende å begrunne hvorfor han vil se dokumentene. Av dette følger det at en ikke trenger å være berørt av saken for å ha rett til innsyn. Videre er det slik at det ikke er skille mellom norske statsborgere og utlendinger - innsynsretten gjelder uansett. Dette medfører f.eks. at både utenlandske privatpersoner, organisasjoner, journalister og internasjonale organisasjoner (Også EF kommisjonen eller andre organer i EU) har samme rett til innsyn.

III. Når kan dokumenter unntas fra offentlighet

Meroffentlighet, hva er det?

Reglene i Offentlighetsloven inneholder en rekke bestemmelser som gir forvaltningen **adgang** til unnta dokumenter fra offentlighet uten at den påbyr at forvaltningen skal unnta dokumenter fra offentlighet. Det er lovgivers mening at en ikke skal unnta dokumenter fra offentligheten hver gang loven gir adgang til det, men bare hvor en etter en konkret vurdering av dokumentet finner det nødvendig å unnta det fra offentlighet. Offentlighetsloven oppfordrer til at en praktiserer **meroffentlighet**, forvaltningen **skal** vurdere om dokumentet bør offentliggjøres selv om det er adgang til å unnta det fra offentlighet.

Enkelte etater og avdelinger har konsekvent praktisert meroffentlighet. Dersom en i en slik situasjon ønsker å gå mot tidligere praksis ved å unnta et dokument fra offentlighet, kan en spørre om det er anledning til det, med andre ord om praktiseringen kan binde forvaltningen. Slik reglen om meroffentlighet er å forstå, forplikter den bare forvaltningen til å vurdere meroffentlighet, ikke hvorledes den skal praktiseres. Dette innebærer at regelen til en viss grad - innenfor sine rammer - gir rom for fritt skjønn. Dette medfører også at det innenfor sine saksområder - ved fast praksis - kan utvikle seg regler for hvordan dette skjønnet skal utøves. Dette har igjen den følgen at de uskrevene reglene om myndighetsmisbruk - forbud mot: å ta utenforliggende hensyn, vilkårlige avgjørelser, og usaklige og urimelig forskjellsbehandling - får anvendelse.

Dersom en etter fast og langvarig praksis for meroffentlighet ønsker å unnta innsyn i dokumenter som det tidligere har vært fast praksis for innsyn i er det grunn til å utøve forsiktighet - like tilfeller skal i utgangspunktet behandles likt. Misbrukslæren forhindrer imidlertid ikke at en gjør unntak i tilfeller som er saklig begrunnet eller hvor nye forhold gjør seg gjeldende og hvor det ikke er tatt høyde for disse i den praksis som har utviklet seg.

Oversikt over når en kan unnta dokumenter fra offentlighet

I offentlighetsloven er det flere bestemmelser som gir adgang til å unnta dokumenter fra offentlighet. Disse faller i tre hovedgrupper:

- Unntak for interne dokumenter,
- Unntak p.g.a. dokumentets innhold, og
- Utsatt offentlighet (midlertidig unntak fra offentlighet).

Unntak for interne dokumenter

For at et saksbehandlingsorgan fritt skal kunne utveksle synspunkter, sikre fra vurdering og debatt, er det i loven gitt adgang til å unnta interne dokumenter for offentlighet. Adgangen gjelder for dokumenter som er utarbeidet for den interne saksbehandling, typisk gjelder dette arbeidsdokumenter som sirkulerer innad i organet. Dersom dokumentet blir sendt ut vil det som utgangspunkt være offentlig. Som følge av prinsippet om **meroffentlighet**, skal det ved begjæring om innsyn vurderes om dokumentet likevel bør offentliggjøres. Ofte vil det ikke være hensyn til stede som tilsier unntak fra offentlighet, særlig vil dette gjelde for faktiske opplysninger. Hvor dokumentene inneholder vurderinger (som ofte bare kan tilskrives saksbehandlerens egen oppfatning) kan det ofte være større grunn til å holde dokumenter unntatt fra offentlighet men også her må det vurderes konkret.

I tillegg til at et organ selv utarbeider dokumenter i den interne saksbehandling, skjer det også at andre utenfor organet utarbeider slike dokumenter. Også i slike tilfeller er det adgang til å unnta dokumentet fra offentlighet. Lovens vilkår er at dokumentet er innhentet for et organs interne saksforberedelse og er utarbeidet av

enten a) et underordnet organ, b) av særlig rådgiver eller sakkyndig eller c) av et departement til bruk i et annet departement.

Eksempler på slike dokumenter er hvor en f.eks innhenter uttalelser fra Justisdepartementet lovavdeling om forståelsen av en lovbestemmelse, rådgivning fra Regjeringsadvokaten eller Det veterinærmedisinske rettsråd, eventuelt andre medisinske eller tekniske råd, Videre kan det dreie seg om økonomiske analyser eller råd om regnskapsføring fra særlige rådgivere eller sakkyndige. Disse kan være både personer eller organer som driver med slik rådgivning. Andre eksempler kan være dokumenter innhentet for departementets interne saksforberedelse som er fra fylkesmannens landbruksavdeling eller Statskog SF. Grunnen til denne adgangen er at forvaltningsorganet skal kunne rådføre seg med andre enn organets egne sakkyndige o.s.v. som det har nær tilknytning til og som det er naturlig å bruk i den interne saksbehandlingen.

Unntak på grunn av dokumentets innhold

Av offentlighetsloven følger det også (§ 6 første ledd) at innholdet i dokumentet i seg selv kan medføre at det er adgang til å unnta det fra offentlighet. Det er i bestemmelsen listet opp en rekke forhold og for departementet er det flere forhold som kan være aktuelle, dette gjelder bl.a. dokumenter som inneholder opplysninger om utenriks- og sikkerhetspolitiske forhold, det offentliges økonomi- og personalforvaltning, rammeavtaler med næringslivet og kontrolltiltak, ansettelsessaker, og budsjettdokumenter. Se nedenfor under det enkelte tema om den nærmere adgangen til å unnta disse dokumentene fra offentlighet.

Utsatt offentlighet

I loven er det gitt en viss adgang til å utsette offentliggjøringen. Det er et vilkår at en offentliggjøring på det aktuelle tidspunkt både vil gi et direkte misvisende bilde av saken og - i tillegg - at offentliggjøringen vil kunne skade åpenbare samfunnsmessige eller private interesser. Vilkårene for utsatt offentlighet er såpass strenge at bestemmelsen blir lite anvendelig i praksis.

Unntakene gjelder bare for enkelt dokumenter

Loven gir i utgangspunktet bare adgang til å unnta enkelt dokumenter. Det vil si at en må vurdere hvert enkelt dokument for seg. Dersom det bes om innsyn i en sak hvor det er dokumenter som kan unntas fra offentlighet, og en etter en vurdering ikke finner at det bør praktiseres meroffentlighet, betyr dette at det bare er det aktuelle dokumentet som kan unntas - ikke saken i sin helhet. De øvrige dokumentene i saken er offentlige i samme grad som om saken ikke inneholdt dokumenter som var unntatt offentlighet.

Etter lovens § 6 andre ledd er det gitt en viss adgang til å unnta hele sakens dokumenter. For det første er det en forutsetning at et av sakens dokumenter kan unntas offentlighet etter §§ 4 - 6 første ledd. Videre er vilkårene at de øvrige dokumentene i saken vil gi et a) åpenbart misvisende bilde av saken, og b) offentlighet kan skade samfunnsmessige eller private interesser. Begge disse vilkårene må være til stede. Dette medfører at det skal mye til for at vilkårene er oppfylt, og det er bare unntaksvis at bestemmelsen kan nyttes.

IV. Ulike sider ved departementets arbeid og offentlighet

Vær varsom når du håndterer opplysninger om personlige forhold/personalsaker!

Taushetsbelagte dokumenter

Dersom dokumentet inneholder opplysninger som er taushetsbelagt i følge lov, skal opplysningene unntas fra offentlighet. Dette følger både av lovens hovedbestemmelse (§ 2) og § 5a. Dette innebærer ikke at dokumentet i sin helhet er unntatt offentlighet; dokumentet kan offentliggjøres i den grad de taushetsbelagte opplysningene er tatt ut av dokumentet.

Viktige taushetsregler finner en blant annet i forvaltningsloven (§§ 13 flg), hvor det fremgår at opplysninger om noens personlig forhold er underlagt taushetsplikt. Hva som er personlige forhold er ikke definert nærmere, men det fremgår av bestemmelsen at nøytrale opplysninger som fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted ikke er slike opplysninger med mindre dette røper et klientforhold eller lignende forhold som må anses som personlig.

Dersom personen som de taushetsbelagte opplysningene gjelder, samtykker i offentliggjøring av dem, er offentliggjøring av disse i utgangspunktet uproblematisk.

Personalsaker/ansettelsessaker

I tillegg til bestemmelsene om taushetsplikt, er det gitt adgang til å unnta dokumenter fra offentlighet i § 6 første ledd nr. 2 a) og nr. 4. Punkt 2 a) gjelder bl.a. for opplysninger til bruk i lønns og tarifforhandlinger. Poenget her er at forhandlingene kunne blitt vanskeliggjort, og det offentliges forhandlingsposisjon ville kunne blitt svekket dersom slike

opplysninger ikke kunne unntas fra offentlighet. Videre gir den adgang til å unnta dokumenter om mislige forhold og uro på arbeidsplassen, typisk konflikter mellom ansatte og ledelsen. En viser i tillegg til at dokumenter som er laget i forbindelse med - oppklaring/etterforskning av - et lovbrudd eller en lovovertrедelse (f.eks. anmeldelser), kan unntas fra offentlighet. Det gjelder imidlertid særlige regler her for overtrедelser som behandles etter straffeprosesslovene. I tillegg vil regler om taushetsplikt kunne slå igjennom, slik at deler av disse dokumentene uansett må unntas offentlighet.

Etter offentlighetsloven (§ 6 nr. 4) kan en unnta dokumenter i sak om ansettelse eller forfremmelse. Ved ansettelser i det offentlige utarbeides det normalt en utvidet søkerliste som bl.a. inneholder navn, alder, stilling/yrkestittel, bosteds/arbeidskommune, utdannelse ofte med angivelse av karakterer samt arbeidserfaringer/verv. Denne søkerlisten blir sendt søkerne dersom de ber om det, men skal unntas offentlighet etter loven. Imidlertid skal det også utarbeides en offentlig søkerliste som skal inneholde navn, alder, stilling/yrkestittel og bosteds/arbeidskommune, og skal være tilgjengelig en til to dager for søknadsfristen er utløpt.

Budsjettarbeid

Etter loven (§ 6 nr. 7) kan dokumenter som departementet utarbeider i forbindelse med de årlige statsbudsjetter eller langtidsbudsjetter unntas fra offentlighet. Selv uten denne adgangen ville de fleste av disse dokumentene kunne unntas offentlighet med hjemmel i bestemmelsen om interne dokumenter. Adgangen gjelder bare for dokumenter som gjelder statlige budsjetter - ikke kommunale, men omfatter

underlagsdokumenter vedrørende de enkelte organer og institusjoner. Imidlertid gjelder adgangen bare for dokumenter som inngår i den direkte behandlingen/forberedelsen av budsjettet. Det forhold at dokumentet omhandler budsjettspørsmål er ikke nok til å unnta dokumentet fra innsyn. Utgangspunktet her som ellers er at det gis en adgang til å unnta dokumentene fra offentlighet, det pålegges ikke i loven noen plikt til å unnta dokumentet fra offentlighet. Det følger likevel av flere rundskriv fra Statsministerens kontor at slike forslag ikke skal offentliggjøres, se bl.a. kgl. res. av 9. oktober 1970, rundskriv av 7. september 1973 (B4/1973). Se også om dette i retningslinjene for forberedelse av saker til statsråd (Om statsråd, desember 94), side 42-44. Dette medfører at reglen om meroffentlighet får begrenset betydning for budsjettokumentene.

Journalføring og offentlighetsprinsippet

Offentlighetsloven pålegger ikke forvaltningen å føre journal. Imidlertid fremgår det av en uttalelse fra Sivilombudsmannen (sak 25/93) at slik plikt kan pålegges forvaltningen som følge av fast praksis og god forvaltningsskikk. Det følger i tillegg av arkivinstruksen at inngående og utgående post skal journalføres. En journal jf. offentlighetslovens § 2 tredje ledd skal i sin helhet være offentlig. Imidlertid kan taushetsplikt medføre at noen opplysninger i journalen må gjøres nøytrale.

For beskyttelsesgradert materiell er det med hjemmel i offentlighetsloven gitt en egen forskrift (kgl. res. 14 februar 1986) om journalføring. Av forskriften følger det at materiell gradert som *strengt fortrolig* skal føres i journal som er unntatt offentlighet. Materiell som er gradert *fortrolig/begrenset* kan enten føres i åpen

journal eller i journal unntatt fra offentlighet.

I en sak for Sivilombudsmannen (sak 298/93) har det fremkommet at flere departementer har hatt doble arkiver, hvor post til enkelte departementers politiske ledelse bare er ført i journaler unntatt fra offentlighet. De sistnevnte journaler har vært nyttet til å føre både privat post til politisk ledelse samt post som må anses som «forvaltningens saksdokumenter» jf. offentlighetslovens § 2. Sivilombudsmannen uttaler i saken at slik praksis med hensyn til journalføring er ulovlig etter offentlighetsloven. Videre fremgår det av uttalelsen at det i flere departement praktiseres en ordning hvor post som er stilet til politisk ledelse først går dit. Deretter plukker politisk ledelse ut de dokumenter som de anser som «forvaltningens saksdokumenter». Disse går så til arkiv for journalføring. Ombudsmannen uttaler om dette at:

«En slik praksis med etterfølgende innføring av dokumenter som gjelder forvaltningssaker i den alminnelige offentlige journal, vil også kunne medføre at journalføringen trekker ut i tid, i strid med lovens forutsetning og det som er bestemt i arkivinstruksen. Dette vil medføre at journalen blir mindre egnet som grunnlag for å kreve dokumentinnsyn etter offentlighetsloven for pressen og enkeltpersoner.»

Den nærmere grensdragningen mellom personlige/private brev (som ikke skal journalføres og som er unntatt for offentlighet) og brev som er forvaltningens saksdokumenter (og således er offentlige) kan være problematisk. Dette gjelder særlig for henvendelser til politikerne i departementet. I utgangspunktet er det dokumentets innhold som er avgjørende, ikke hvordan det er oversendt eller hvem det er adressert til*. Spesielt oppstår det problem hvor brevet har et personlig eller partipolitisk innhold, og hvor det i tillegg er ytringer eller opplysninger om en forvaltningssak. I Sivilombudsmannens

sak 298/93 uttales det at hensynet bak bestemmelsene i offentlighetsloven tilsier at det ikke skal mye til med hensyn til opplysninger eller synspunkter om en forvaltningssak før en henvendelse som i utgangspunktet er personlig må anses som et av forvaltningens saksdokumenter - med den følge at dokumentet både skal journalføres og at det i utgangspunktet kan kreves innsyn i.

Etter arkivinstruksen skal i tillegg til utgående/inngående brev, også interne dokumenter journalføres - typisk et notat som går fra den ene avdelingen til en annen. Det er den avdelingen som «produserer» dokumentet som skal påse at det journalføres.

I 1992 ble det vedtatt ny arkivlov. Imidlertid er den ikke satt ikraft ennå, bl.a. fordi forholdet til offentlighetsloven er problematisk. Arkivloven har som formål å ivareta kulturhistoriske hensyn og ikke allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter. En står derfor i fare for at journalføringen medfører praktiske hindringer for innsyn. Den nye loven er derfor ennå under diskusjon, bl.a. foregår det et arbeid med utarbeidelse av forskrifter til loven. Inntil videre gjelder arkivinstruksen.

Produksjonstillegg og offentlighet

For dokumenter vedrørende søknader om produksjonstillegg, gjelder det ikke spesielle bestemmelser om innsyn. Utgangspunktet her, som ellers, er at dokumentene er offentlige. Det gjelder både søknadene m/eventuelle vedlegg og vedtakene. I de tilfellene det kan være behov for å unnta dokumenter fra innsyn, må adgangen til det søkes i lovens unntaksbestemmelser.

* Se særlig saken for Sivilombudsmannen vedrørende UNI Storebrand, hvor brevet fra Langangen var stilet til Statsministeren, hadde en personlig stil, og hadde overskriften «Personlig og unntatt offentlighet», men hvor innholdet medførte at brevet i utgangspunktet kom inn under lovens dokumentbegrep.

Særlig reglene om taushetsplikt kan få betydning for innsynsretten i saker om produksjonstillegg. Som nevnt ovenfor er opplysninger som angår «personlige forhold» taushetsbelagte etter forvaltningsloven. I det at forholdet må være personlig ligger bl.a. at det gjelder opplysninger som det er vanlig å ønske og holde for seg selv. Det kan være både økonomiske eller helsemessige opplysninger. En forutsetning for at slike opplysninger er taushetsbelagt er at de ikke er alminnelig kjent eller lett kan fås andre steder.

Dette tilsier at en er forsiktig med innsyn i saker hvor det f.eks. er lagt ved helseattester. Også opplysninger om økonomi kan være taushetsbelagte. Imidlertid kan en vanskelig se at opplysninger om areal, dyretall, mottatt støtte o.l. kan unntas offentlighet med bakgrunn i bestemmelene om taushetsplikt.

Et problem som oppstår relativt ofte, er at det tas utlegg i produksjonstillegg. Dette gis det melding om til landbruksmyndighetene fra namsmannen eller namsretten - med den følge at produksjonstillegget skal til kreditor og ikke til søker. Det er ofte kommet begjæring om innsyn i disse opplysningene. Fra departementet har en vært restriktiv med å offentliggjøre slike opplysninger. For det første er dette saker som behandles etter tvangsfullbyrdelsesloven, og offentlighetsloven er ikke gitt anvendelse på saker som behandles etter rettspleielovene (§ 1). Videre er det på det rene at disse opplysningene som oftest gjelder noens «personlige forhold» og er således taushetsbelagt etter forvaltningsloven (§ 13).

Jordbruksoppgjøret og offentlighet

Med bakgrunn i den økte interessen en har sett fra pressen i det siste med hensyn til saker vedrørende landbrukspolitikken, vil en kunne forvente spørsmål om innsyn i forbindelse med jordbruksoppgjøret/forhandlingene. I utgangspunktet stiller ikke dokumenter knyttet til jordbruksforhandlingene seg annerledes i forhold til offentlighetsloven enn andre dokumenter. Det vil si at de er offentlige.

Slike dokumenter vil det ofte være behov for å kunne unnta offentlighet, både i forhold til motparten og i forhold til pressen. Flere av unntaksbestemmelsene i loven gir grunnlag for å unnta slike dokumenter fra offentlighet. Utgangspunktet er som nevnt ovenfor at hvert enkelt dokument må undergis en individuell vurdering; at dokumentet kan unntas fra offentlighet medfører ikke at saken i sin helhet kan unntas offentlighet. Videre vil en understreke at selv om loven gir adgang til å unnta dokumentet fra offentlighet, pålegger loven at en i det enkelte tilfelle vurderer om det skal praktiseres meroffentlighet.

Interne dokumenter

For det første vil dokumenter som departementet utarbeider i forbindelse med forhandlingene/oppgjøret ofte være dokumenter som er utarbeidet for den interne saksbehandlingen, og således vil kunne unntas etter § 5 første ledd. I tillegg vil en i noen grad kunne nytte bestemmelsens andre ledd for å unnta dokumenter som kommer fra institusjoner eller rådgivere som nyttes i den interne saksbehandlingen i forbindelse med forhandlingene.

Økonomisk rammeavtaler med næringslivet

Videre gir loven adgang til å unnta dokumenter fra offentlighet av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av økonomiske rammeavtaler med næringslivet (§ 6 nr. 2). I dette ligger det at avtalene forutsettes å være av et visst omfang og at de har et kollektivt preg. Det er særlig jordbruksforhandlingene og fiskeriavtalene en har tatt sikte på å dekke opp ved bestemmelsen. Det er proposisjonen til bestemmelsen vist til at slike forhandlinger har så stor likhet med lønnsforhandlinger at de også burde behandles på samme måte m.o.t. offentlighet.

I sak 1008/82 for Sivilombudsmannen var det begjært innsyn i noen rapporter vedrørende vurderinger av produksjonstilpassende tiltak for melk. Disse var utarbeidet av en felles arbeidsgruppe, og ble nyttet som grunnlag i jordbruksoppgjøret. Departementet hadde avslått begjæringen om innsyn, og forholdet ble klaget inn for Sivilombudsmannen. Landbruksdepartementet viste i den sammenheng til offentlighetslovens § 6 nr. 2 bokstav a) og b), og fremholdt at unntaket var nødvendig så lenge arbeidet med innføringen av topriorordningen på melk foregikk. Det ble av Sivilombudsmannen konkludert med at dette måtte være en forsvarlig tolking av loven, men uttalte imidlertid at departementet burde ha tatt opp til vurdering om det var grunnlag for innsyn selv om rapporten kunne unntas fra offentlighet, jf. prinsippet om meroffentlighet.

Offentlighet vil motvirke planlagt reguleringstiltak

Dersom det over jordbruksavtalen planlegges tiltak og virkningen/effekten av disse vil bli svekket dersom planen om tiltaket eller tidspunktet for iverksettingen av tiltaket ble kjent, vil slike dokument kunne unntas etter loven (§ 6 nr. 2 bokstav c). Eksempel på slike forhold er at en planlegger tiltak som vil medføre at prisen på et produkt (f.eks svinekjøtt) går ned. Dersom tiltaket blir kjent risikerer en at mange slakter før tiltaket settes igang, noe som igjen medfører at tiltaket ikke får den

ønskelige/planlagte virkningen. Et slikt dokument vil kunne unntas fra offentlighet med hjemmel i bestemmelsen.

Regjeringsnotater og offentlighet

Et regjeringsnotat er et kortfattet notat som den aktuelle statsråden legger frem, og som danner grunnlag for uformelle drøftelser eller en foreløpig behandling av en sak i regjeringskonferansen. Disse kan omhandle spørsmål som det skal fattes formelle vedtak om i Kongen i statsråd, eller det kan gjelde saker det ikke skal fattes noe vedtak om. Slike notater må regnes som interne dokumenter (§ 5) og det er således grunnlag for å unnta disse fra offentlighet. Av retningslinjene for forberedelse av saker til regjeringskonferanse (desember 1994) se pkt. 4.1 følger det at både følgebrev, utkast til r-notat og det endelige notatet skal merkes «fortrolig», og skal unntas fra offentlighet. Videre skal hjemmelen for unntaket (§ 5) alltid påføres. Det følger også av retningslinjene at utkast til r-notater skal forelegges de berørte statsrådene, og svarbrev m/merknader skal også unntas fra offentlighet.

Internasjonale relasjoner

Landbruksdepartementet har i den siste tiden i større og større grad måttet arbeide internasjonalt, det er nok å nevne EØS-avtalen, EU og GATT/WTO. Selv uten medlemskap i EU, vil denne utviklingen fortsette i fremtiden. Arbeid på internasjonalt plan reiser særlige spørsmål i forhold til offentlighetslovgivningen. Det klare utgangspunkt er likevel at i reglen om alminnelig offentlighet (§ 2) også gjelder for saker av internasjonalt tilsnitt, og unntak fra offentlighet må en finne i de alminnelige reglene (§§ 4-6).

Internasjonale organisasjoner

I tillegg til en del av de bestemmelsene som er nevnt ovenfor - unntak for interne dokumenter, utsatt offentlighet og bestemmelser om taushetsplikt - er det adgang til å unnta dokumenter som inneholder opplysninger som om de ble kjent, ville kunne skade rikets forhold til fremmede makter eller internasjonale organisasjoner (§ 6 nr. 1). For å kunne unnta et dokument fra offentlighet forutsetter bestemmelsen en konkret vurdering, og en reell fare for skade. Imidlertid sier den ikke noe om størrelsen på skaden, og det er antatt at også små/begrensede skadevirkninger kan begrunne et unntak.

Som utgangspunkt kan en legge til grunn at bestemmelsen kan brukes til å beskytte rikets gode forbindelser med de aktuelle organisasjonene, samt til å beskytte landets ensidige utenriks- og handelspolitiske interesser. I utgangspunktet er bestemmelsen tiltenkt de tilfellene hvor det er behov for unntak fra innsynsretten for å beskytte norske myndigheters interesser i å hemmeligholde et forhandlingsopplegg i forhold til motparten. Bestemmelsen er imidlertid ikke begrenset til disse tilfellene. Også hvor dokumentet er presentert overfor motparten, eller hvor en har mottatt dokumentet utenfra kan bestemmelsen gi grunnlag for å unnta dokumentet fra innsyn. Dokumentet må likevel vurderes individuelt i forhold til de kriteriene som følger av bestemmelsen.

Med hensyn til dokumenter som departementet mottar fra en internasjonal organisasjon er det en alminnelig oppfatning om at det må kunne unntas dersom det er gradert; d.v.s. at adgangen til å unnta dokumentet til dels blir styrt av om den aktuelle organisasjonen ønsker dokumentet unntatt. Dersom den internasjonale organisasjonen ikke har motforestillinger til en offentliggjøring, vil

dette begrense adgangen til å unnta dokumentet. Ikke desto mindre må en kunne unnta dokumentet fra innsyn dersom offentliggjøring i en forhandlingssituasjon vil kunne hindre en i å nå frem til en kompromissløsning, eventuelt at offentliggjøring vil påvirke ens forhandlingssituasjon. Bestemmelsen gir ikke beskyttelse for myndighetenes ønske om å unnta dokumentet fra offentlighet hvor dette har sitt motiv i å beskytte myndighetene mot kritikk o.l. fra presse o.s.v. og ikke i frykten for konkret skade i forhold til den internasjonale organisasjonen eller for et forhandlingsopplegg.

For dokumenter som departementet selv utarbeider, vil adgangen til å unnta dokumentet måtte baseres på en konkret vurdering av de mulige skadevirkningene offentliggjøring kan få. Enkelte ganger kan det være at mottaker har en oppfatning om dokumentet kan/bør offentliggjøres. Den internasjonale organisasjonens oppfatning kan ikke være avgjørende, men det vil være naturlig å legge vekt på dens ønske - særlig med tanke på at offentliggjøring i slike tilfeller vil kunne medføre skadevirkninger forholdet til den aktuelle organisasjonen.

Videre vil reglene om unntak for interne dokumenter kunne få betydning i disse tilfellene.

Graderte dokumenter

I arbeid av internasjonal karakter, men også ellers møter en ofte på dokumenter som er gradert, d.v.s. stemplet hemmelig, fortrolig o.s.v. En gradering av et dokumentet innebærer at det er gitt en individuell instruks om taushetsplikt.

Regler om gradering av dokumenter er gitt i **beskyttelsesinstruksen** og i **sikkerhetsinstruksen**, som begge er av 17. mars 1972. Sikkerhetsinstruksen regulerer (§ 1) behandlingen av dokumenter som

inneholder opplysninger som er av betydning for «rikets sikkerhet eller det internasjonale forsvarspolitiske samarbeid, eller som er av særlig betydning for forholdet til fremmede makter». Graderingen er strengt hemmelig, hemmelig, konfidensielt eller begrenset.

Beskyttelsesinstruksen gjelder for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn de som fremgår av sikkerhetsinstruksen, og det opereres med to grader for beskyttelse: strengt fortrolig og fortrolig. Det fremgår av § 3 at dokumenter som det kan kreves innsyn i medhold av offentlighetsloven ikke kan graderes. Videre følger det av § 4 at:

«STRENGT FORTROLIG» nyttes dersom det vil kunne forårsake *betydelig skade* for offentlige interesser, en bedrift, institusjon eller enkeltperson at dokumentets innhold blir kjent for uvedkommende.

«FORTROLIG» nyttes dersom det vil kunne *skade* offentlige interesser, en bedrift, institusjon eller enkeltperson at dokumentets innhold blir kjent for uvedkommende.»

Begge instruksene har regler om omgradering (som hovedregel er det en 30-års frist for foreldelse av graderingen), journalføring, oppbevaring, forsendelse m.v.

Brudd på taushetsplikt som er pålagt i ens tjeneste for statlige eller offentlige organer (både graderte dokumenter og dokumenter som ikke er gradert) er straffbart jf. straffelovens § 121. En forutsetning for at brudd på taushetsplikt, pålagt ved instruks er straffbar, er at instruksen er gyldig. Brudd på taushetsplikt hvor et dokument feilaktig (hvor dokumentet er offentlig etter offentlighetsloven) er gradert kan med andre ord ikke straffes.

KJØREREGLER OM OFFENTLIGHET

1. ALLE dokumenter knyttet til statens forvaltningsvirksomhet er OFFENTLIGE.
Dette gjelder også notater, telefax, mailutskrift, E-post, opplysninger som er gitt muntlig og som er nedtegnet skriftlig osv. Husk at dokumenter som inneholder opplysninger som er underlagt taushetsplikt, ikke må offentliggjøres på en slik måte at taushetsplikten brytes.
2. MEN du KAN unnta dokumenter
 - som er utarbeidet for intern saksforberedelse, enten det er utarbeidet av organet selv, av underordnet organ, av særlige rådgivere eller av et annet departement.
 - som p.g.a. av sitt innhold ikke bør offentliggjøres. Dette dreier seg om dokumenter som inneholder opplysninger som kan skade Norges sikkerhet, dokumenter hvor hensynet til en forsvarlig gjennomføring av vår økonomi-, lønns- eller personalforvaltning krever det, samt forsvarlig gjennomføring av økonomiske rammeavtaler med næringslivet. Videre kan du unnta dokumenter som vil motvirke effekten av offentlige pålegg eller forbud.
 - fra Statsrådets protokoller, f.eks. Kongelige resolusjoner.
 - i sak om ansettelse eller forfremmelse. Men husk at søkerlister er offentlige.
 - om anmeldelse, rapport eller annet dokument om lovovertrjedelse.
 - som er utarbeidet i forbindelse med statsbudsjettet og langtidsbudsjettene.

Velger du å unnta et eller flere dokumenter i en stor sak, må du vurdere om også resten skal unntas for ikke å gi et åpenbart misvisende bilde av saken, og offentlighet kan skade samfunnsmessige eller private interesser.
3. Selv om et dokument kan unntas offentlighet, SKAL du vurdere om dokumentet allikevel bør være offentlig - MEROFFENTLIGHET. Det skal fremgå at dette er vurdert, samt hvilke grunner som har vært avgjørende for utfallet.
4. Dokumenter som er offentlige SKAL stilles til disposisjon for den som ber om å få se det. Kopi skal gis gratis.
5. Er du i tvil om et dokument bør være offentlig eller ikke, SPØR din overordnede eller den avdelingen utpeker.

Dersom det oppstår spørsmål av mer spesiell karakter, kan arbeidsgruppe for forvaltningssaker bistå. Denne gruppe består av:

Ekspedisjonssjef Kåre Selvik,	tlf. 9253
Underdirektør Jan-Oluf Skonnord	tlf. 9116
Rådgiver Geir Olav Jensen	tlf. 9277