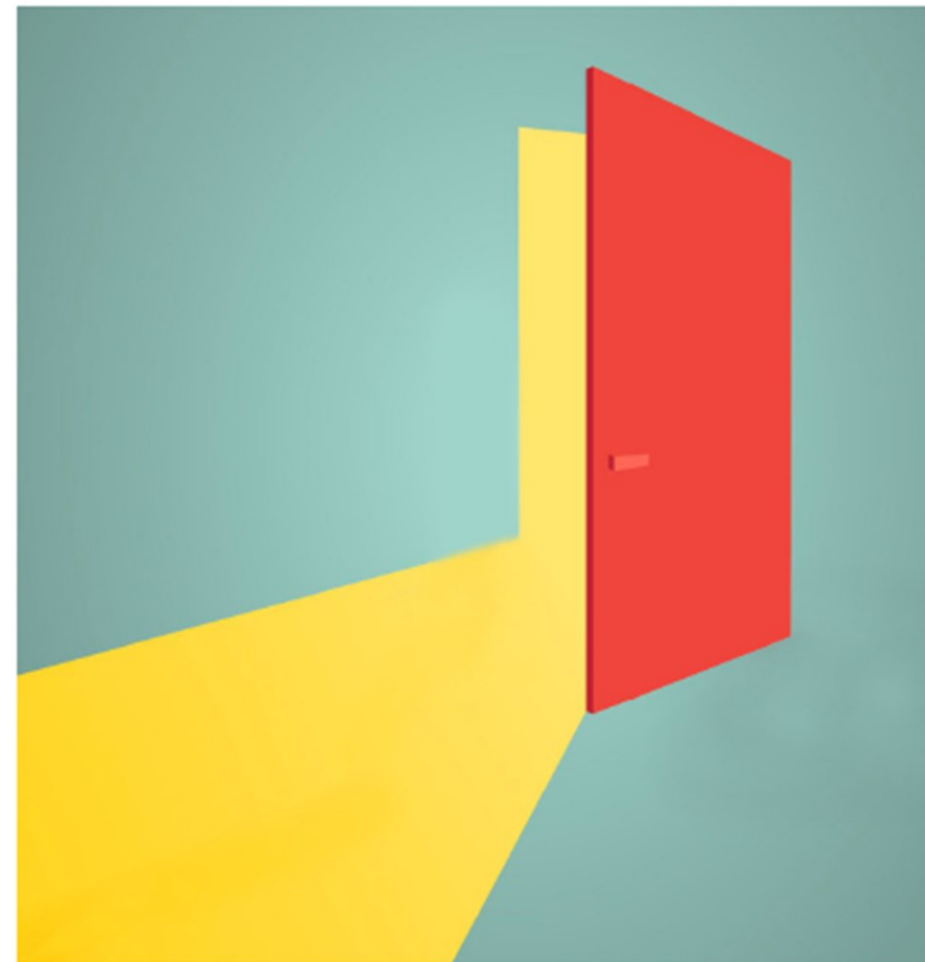


# Innsyn er viktig

- presentasjon av Sivilombudets innsynsguide  
seniorrådgiver Heidi Quamme Kittilsen

Norsk Arkivråds høstsamling 9. november 2022



**SIVILOMBUDET**

**INNSYNSGUIDEN**

- En veileder basert på Sivilombudets behandling  
av innsynssaker

# Hvorfor er innsyn så viktig?

## Offl. § 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 og leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon.»

## Hvorfor er innsyn så viktig?

Innsynsretten er en av de viktigste grunnsteinene for demokratiet. Den er nedfelt i Grunnlovens kapittel om menneskerettigheter. I Grunnloven § 100 om ytringsfridhet står det i femte ledd:

«*Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.*»

Retten til innsyn i saksdokumenter og til å delta i debatt kalles offentlighetsprinsippet. Innsynsretten skal bidra til at borgerne får tilstrekkelig, relevant og god informasjon om saker som behandles og avgjøres av myndighetene. Informasjon og åpenhet er nødvendig for å engasjere og aktivisere borgerne. Innsynsretten gir også borgerne mulighet til å gjøre sitt syn gjeldende overfor myndighetene på et informert grunnlag.

Innsynsretten er viktig for tilliten borgerne har til forvaltningsorganene og avgjørelsene de tar. Den bidrar til at saker blir tilstrekkelig opplyst, at avgjørelser er i tråd med gjeldende regelverk og til å hindre usaklig forskjellsbehandling.

Korrupsjon, kritikkverdige forhold og systemmangler kan avdekkes og forhindres gjennom innsyn. Innsynsretten er derfor også et viktig verktøy for

journalister og folk generelt for å kontrollere myndighetsutøvelsen og forvaltningens virksomhet.

Gjennom behandlingen av innsynskrav skal offentlige ansatte ivareta disse hensynene. Det ligger i begrepet «den offentlige forvaltningen» at den skal ivareta, bruke og administrere felles verdier. Forvaltningen skal følge regler bestemt av alle gjennom representasjon i Stortinget. Dette innebærer at all offentlig forvaltning skjer på vegne av borgerne og derfor angår oss alle. Pressen og allmennheten for øvrig har behov for og interesse av å vite hva som skjer. Innsynskrav må derfor ikke oppfattes som sand i maskineriet, men som en viktig rett og forutsetning for vårt demokrati.

I det daglige holder det å stanse i formålsparagrafen i offentliglova § 1 for å bli minnet på viktigheten og hensynene som ligger bak:

Innsynsretten er en viktig forutsetning for demokratiet.

«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 og leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon.»

All offentlig forvaltning skjer på vegne av borgerne og angår derfor oss alle.

Vi Underskriverne, Kongerigets Norges alrederes, ved at underskrive denne Grundlov, som af alle forsamlingen  
er vedtaget i Kongeriget Norges Grundlov, som er  
uden alle Forbehold og Betingelser.  
Givet i de kongelige  
Apostoliske Kammerkammer.  
17de Maj 1814.

*[Signatures and red wax seals on the left page of the document]*

*[Signatures and red wax seals on the right page of the document]*

# Offentlighed – grunnsteinen i demokratiet

Norges grunnlov 17. mai 1814. Foto: Stortinget/Vidar M. Husby

## Somlet med koronainnsyn – brøt loven

Byråkratene til Bent Høie og Monica Mæland brukte opp til fire måneder på å behandle innsynskrav i korona-dokumenter. Nå slår Sivilombudsmannen fast at de brøt loven.



**Peter Svaar**  
@svaar  
Journalist

Publisert 26. feb. kl. 07:27

20

SIVILOMBUDET  
ÅRSBEREINING 2021

### Det er ikke lov å nedprioritere innsyn

Sivilombudet behandler årlig flere titalls klager på lang saksbehandlingstid i innsynssaker. Det totale antallet saker har økt de siste årene, og gjelder både kommuner, departementer og andre forvaltningsorganer. Saksbehandlingstiden i disse sakene strekker seg gjerne over flere uker, i noen tilfeller i flere måneder. Hvilken betydning har dette for tilliten til den offentlige forvaltningen? Er det egentlig så farlig om saksbehandlingstiden trekker ut i tid?

Dette sier reglene om krav til saksbehandlingstiden

Det er nedfelt i Grunnloven § 100 femte og sjette ledd at alle har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter, og at de statlige styresmaktene skal legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Etter offentlova § 29 første ledd skal et innsynskrav avgjøres uten ugrunnet opphold.

I lovens forarbeider går det frem at dette vil si så snart som praktisk mulig, og at de fleste innsynskrav er såpass enkle at de bør kunne avgjøres samme dag som de er mottatt. Sivilombudet har i en rekke tidligere uttalelser lagt til grunn at de fleste innsynskrav bør kunne behandles innen én til tre arbeidsdager, men at det i enkelte tilfeller kan ta lengre tid. Lovens ordlyd åpner for at visse omstendigheter kan tilsa at behandlingen og avgjørelsen av en innsynsbegjæring tar noe lengre tid enn normalt. Sakens omfang eller sakens karakter kan i visse tilfeller begrunne noe mer tidsbruk enn ellers. Forvaltningen må også ved stor arbeidsbelastning prioritere sine oppgaver på en forsvarlig måte. I alle tilfeller må det foreligge en saklig begrunnelse for å fravike lovens utgangspunkt.

**Det er nedfelt i Grunnloven § 100 femte og sjette ledd at alle har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter.**

Også klager på innsynsavgift skal forberedes og «avgjøres uten ugrunnet opphold», ifølge offentlova § 32 tredje ledd. Behandlingen av en klagesak vil ofte ta noe lengre tid enn behandling i førsteinstans, blant annet fordi det stilles strengere krav til klageinstansens begrunnelse. Sivilombudet har i flere saker uttalt at hensynet til innsynsregulenes effektivitet og formålet bak offentlighetsprinsippet tilsier hurtighet på alle trinn ved behandlingen av innsynssakene. Ombudet har lagt til grunn at en saksbehandlingstid på mellom to og tre uker etter mottakelse av klagen fra underinstansen vanskelig kan aksepteres, også når det tas høyde for en eventuell tilbakesending av saken til førsteinstans.

Rett24

(Foto: Scanpix)

FORVALTNINGSRETT

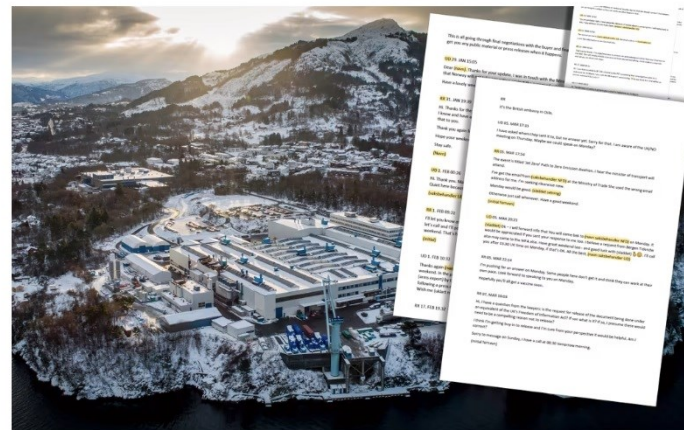
4. februar 2021 kl. 14:22

### Sivilombudsmannen kritiserer hemmelighold av forsvarsministerens navn på søkerliste

Sivilombudsmannen mener Frank Bakke-Jensen (H) ikke har god nok grunn til at navnet hans skulle holdes hemmelig på søkerlista til ny fiskeridirektør.

### Sivilombudet om Bergen Engines: UD brøt loven gjentatte ganger

UD sladdet meldinger, fjernet opplysninger og brukte månedsvis på å gi ut dokumenter. Nå slår Sivilombudet fast at de brøt loven.



I over ett år har BT forsøkt å få ut de originale meldingene mellom en fagdirektør i UD og sjefen for

Bergens Tidende 16.06.22

[Gå til innhold](#)



En veileder basert på Sivilombudets behandling av innsynssaker

[Forside](#) / [Innsynsguiden](#)

## Innsynsguiden

📄 [Innsynsguiden fra Sivilombudet \(pdf\)](#)

Publisert: 1. april 2022

Ønsker du veilederen tilsendt i papirutgave? Da kan du sende en e-post til oss på [postmottak@sivilombudet.no](mailto:postmottak@sivilombudet.no).

**Forord**

Innsynsguiden:

### **Forord**

#### **Hvorfor er innsyn så viktig?**

#### **Saksbehandling**

- Journalføring
- Hva er et innsynskrav?
- Hvem skal behandle kravet?
- Hvor raskt må kravet behandles?
- Hvordan gi innsyn?
- Hva skal et avslag inneholde?
- Utvidet begrunnelse ved avslag
- Hva kan en klage på og hvordan skal en klage håndteres?

#### **Hva innsynsretten gjelder**

- Hovedregelen om innsyn
- Hva er et saksdokument?
- Sammenstillinger av opplysninger i databaser

#### **Unntak fra innsynsretten**

- Unntak må være hjemlet i lov
- Huskeregler om unntak

#### **Enkelte unntaksbestemmelser**

- Taushetsplikten
- Organinterne dokumenter
- Dokumenter innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen

#### **Unntak for resten av dokumentet**

#### **Merinnsyn**

#### **Utvalgte rettskilder og r**

#### **Fotnoter**

**Lukk**



## Hvordan kan jeg be om klage på et avslag?

- Jeg kan ofte finne journalen/dokumentet selv.
- Jeg kan ringe eller skrive for å be om innsyn.
- Jeg behøver ikke å oppgi grunnen til at jeg vil ha innsyn, og opplysningene skal brukes til.
- Jeg må til en viss grad presisere hva jeg vil ha innsyn i.
- Jeg kan normalt forvente svar innen 1-3 dager.
- Jeg kan regne det som et avslag om jeg ikke får svar innen fem arbeidsdager.
- Jeg bør sende en påminnelse som jeg kan vise til, og evt. det overordnede organet behandler saken.
- Om jeg fortsatt ikke får svar kan jeg klage på svaret i innsynssaken.
- Om jeg får avslag på innsyn fra forvaltningen kan jeg klage på avslaget.
- Jeg kan be forvaltningsorganet om å gi mer innsyn.
- Forvaltningsorganet skal gi begrunnelse for avslaget innen ti arbeidsdager.
- Jeg skal sende klagen til det organet som har gitt avslaget.
- Jeg kan som regel vente svar på klagen innen 1-3 dager.
- Jeg kan klage til Sivilombudet om jeg får avslag på klagen.
- Om det er departementet som avgjør klagen kan jeg også klage til Sivilombudet etter at jeg har fått svar.
- Klagefristen til Sivilombudet er ett år fra datoen klagen ble behandlet.

## Hvordan behandle et innsynskrav

Krav skal normalt avgjøres innen 1-3 dager.



# Tips fra ombudets praksis

## Offentleglova

- **Generelle bestemmelser**
  - formål, virkeområde og hovedregel (§§ 1, 2 og 3)
  - definisjoner (§ 4)
  - øvrige generelle bestemmelser (§§ 5-12)
- **Unntak**
  - «skal»-unntak (§ 13)
  - «kan»-unntak (§§ 14-26)
- **Saksbehandlingsregler - saksbehandlingstid**
  - innsynskravet og avgjørelsen (§§ 28-31)
  - klage (§ 32)

## Hva innsynsretten gjelder

### Hovedregelen om innsyn Offentleglova § 3

Utgangspunktet er at alle saksdokumenter og journaler hos et forvaltningsorgan er offentlige. Dersom saksdokumentet eller journalen ikke er omfattet av et unntak i lov eller forskrift, kan forvaltningsorganet ikke nekte innsyn i det. Retten til innsyn gjelder uavhengig av om dokumentet er arkivert eller journalført. Også for eksempel SMS'er er en ansatt mottar på sin telefon, kan i noen tilfeller være omfattet av retten.<sup>16</sup>

Hovedregelen om innsyn virker dermed tåylr klar. Det oppstår likevel flere spørsmål i forbindelse med hva det kan brenns innsyn i. Etter loven i innsynsretten følgende:<sup>17</sup>

- saksdokumenter
- journaler – den løpende og systematiske sliten over inngående og utgående dokumenter forvaltningsorganer skal føre etter arkivloven arkivforskriften
- lignende register – register som har samfunksjon som journalene. Det kan være postlister, saksoversikter og dokumentoversikter, for eksempel sakskort med oversikt over hvilke dokumenter som finnes i en bestemt sak. Forutsetningen her er at registeret ikke inneholder andre opplysninger enn de som går frem av den offentlige journalen

<sup>16</sup> **SOM-2020-2742**  
<sup>17</sup> **OU opp. nr. 152 (2004-2005) s. 119**  
<sup>18</sup> **OU opp. nr. 102 (2004-2005) s. 120**  
<sup>19</sup> **Se for eksempel SOM-2020-2742 og SOM-2014-137**

### Hva er et saksdokument? Offentleglova § 4

De aller fleste innsynskrav gjelder «saksdokumenter» for forvaltningsorganet. Dette begrepet er definert i offentliglova § 4 andre ledd, som oppstiller tre vilkår:

1. Det må foreligge et «dokument».

## Enkelte unntaksbestemmelser

I Sivilombudets praksis er det tre unntaksbestemmelser som går igjen.

- unntak for taushetsbelagte opplysninger (§ 13)
- unntak for organiserte dokumenter (§ 14) og
- unntak for dokumenter som er innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen (§ 15)

### Taushetsplikten Offentleglova § 13

Opplysninger som etter lov – eller forskrift/instruks fastsatt i medhold av lov – er underlagt taushetsplikt, skal forvaltningsorganet ikke gi innsyn i. Fordi unntak fra innsyn gjelder opplysninger, og ikke dokumenter i sin helhet, må forvaltningsorganet slukke de taushetsbelagte opplysningene.

Regler om taushetsplikt går frem av generelle og spesielle bestemmelser i lover og forskrifter. Her omtales kun den generelle taushetsplikten som følger av forvaltningsloven § 13 som sier at forvaltningsorganene har taushetsplikt om personlige forhold og visse næringsopplysninger.

### Taushetsplikt om personlige forhold

Hva som regnes som noens personlige forhold må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Som et hjelpemiddel blir personlige forhold gjerne omtalt som «opplysninger som det er vanlig å ville holde for seg selv».<sup>37</sup> I dette ligger det også at hva som oppfattes som personlige forhold kan endre seg med tiden som går. Forarbeidene peker på at det er relevant å se om

opplysningene kan bidra til å skade eller utlevere en person, om opplysningene er gitt i noe som minner om et betroelsesforhold og om utlevering av opplysningene kan skade tillitsforholdet til den offentlige forvaltningen.

Typiske opplysninger om personlige forhold:

- slektskaps-, familie- og hjemforhold
- fysisk og psykisk helse, karakter og følelsesliv
- seksuell legning
- religiøse og politiske holdninger
- gjeld for mislighold av husleie, bidragsplikt og lignende
- sosial stand
- i noen tilfeller straffbare handlinger eller andre lovbrudd
- i mange tilfeller økonomisk situasjon og klientforhold<sup>38</sup>

Opplysninger fra næringsvirksomhet vil kun være omfattet dersom opplysningene sier noe om noens private forhold

Taushetsplikten for personlige forhold gjelder også for offentlige ansatte, men taushetsplikten er snevrere når opplysningene relaterer seg til offentlig ansattes arbeid og utførelse av dette.<sup>39</sup>

Opplysninger som er underlagt taushetsplikt skal det ikke gis innsyn i.

<sup>37</sup> **NOU-2003:30 s. 229**  
<sup>38</sup> **OU opp. nr. 3 (1976-77) s. 15**  
<sup>39</sup> **Justis- og beredskapsdepartementets Rettleier til offentliglova, G-2002-419, s. 82 og for eksempel SOM-2021-3904, SOM-2019-1513, SOM-2019-1297 og SOM-2011-1374**

# Uttalelser om innsyn i opplysninger om en avdød

Sak 2021/2527 – innsyn i kriminalomsorgens dokumenter knyttet til dødsfall i varetekt

Sak 2006/161 – innsyn i hjelpeverges regnskaper for avdød person

## **Offl. § 13 første ledd**

«Opplysninger som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov, er unnatekne frå innsyn.»





# SIVILOMBUDET

Ta gjerne kontakt med meg eller mine kollegaer på telefon eller e-post!

Besøksadresse: Akersgata 8 | Postadresse: Postboks 3 Sentrum, 0101 Oslo

Telefon +47 22 82 85 00 | Grønt nummer 800 80 039

[sivilombudet.no](https://sivilombudet.no)

[postmottak@sivilombudet.no](mailto:postmottak@sivilombudet.no)