

**Allmennhetens krav på dokumentinnsyn overfor  
offentlig forvaltning**  
*- Om offentleglova § 12 og forståelsen av denne*

**Kandidatnummer: 124**

**Antall ord: 14969**



**JUS399 Masteroppgave**  
**Det juridiske fakultet**

**UNIVERSITETET I BERGEN**

**11. desember 2023**

**Alle er for åpenhet, inntil det rammer dem selv<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Gjedde-Dahl, Siri, "Nei til mer hemmelighold", *Medier24*, 28 april 2023 (kronikk), <https://m24.no/dagbladet-debatt-gravejournalistikk/nei-til-mer-hemmelighold-1/608404> (lest 7. desember 2023).

## Innholdsfortegnelse

<b>1. Innledning</b> .....	4
1.1 Tema og problemstilling .....	4
1.2 Bakgrunn og aktualitet .....	4
1.2 Metode .....	6
1.3 Rettskilder og rettskildebruk .....	6
1.3.1 Lovtekst og forarbeider .....	6
1.3.2 Grunnloven og andre internasjonale kilder .....	7
1.3.3 Juridisk teori .....	8
1.3.4 Forvaltningspraksis .....	8
1.4 Oppgavens videre fremstilling .....	9
<b>2 Overordnet om innsynsretten</b> .....	11
2.1 Kort om offentleglova .....	11
2.2 Argumenter for og mot offentlighet - lovens kryssende hensyn .....	13
2.3 Offentleglovas skifte av unntaksenhet og konsekvensene av dette .....	17
<b>3. Paragraf 12 - unntak for resten av dokumentet</b> .....	20
3.1 Overordnet om bestemmelsen .....	20
3.1.1 Forholdet mellom § 12 og merinnsynsregelen .....	21
3.2 Bokstav a - «klart misvisande inntrykk av innholdet» .....	22
3.2 Bokstav b - «urimeleg arbeidskrevjande for organet» .....	29
3.3 Bokstav c – «vesentligste delen av dokumentet» .....	35
<b>4. Oppsummering og avsluttende betraktninger</b> .....	41
<b>Kilderegister</b> .....	44

# 1. Innledning

## 1.1 Tema og problemstilling

Temaet for denne oppgaven er allmennhetens krav på dokumentinnsyn overfor offentlige myndigheter. Basert på en oppfatning om at forvaltningen bruker unntaksreglene i offentleglova i større utstrekning enn det lovens intensjon legger opp til, er formålet med oppgaven å foreta en analyse av offentleglova § 12.<sup>2</sup> Bestemmelsen hjemler forvaltningens adgang til å unnta det resterende dokumentet når det allerede er gjort unntak etter en unntaksbestemmelse som angår opplysninger.<sup>3</sup> Den overordnede problemstillingen for oppgaven er som følger:

*Når har et forvaltningsorgan egentlig adgang til å unnta resten av dokumentet når det allerede er gjort unntak for opplysninger? Følges offentleglovas intensjon, eller legges det vekt på utenforliggende hensyn ved avslag etter § 12?*

## 1.2 Bakgrunn og aktualitet

Når det i denne oppgaven er valgt å skrive om innsynsretten, så er det på bakgrunn av en grunnleggende interesse for skjæringspunktet mellom juss, politikk og etikk. Erfaringer fra arbeid i det offentlige har etterlatt et inntrykk av at saksbehandlere oppfatter innsynsbegjæringer som tidkrevende og ressurskrevende. Lovverket virker videre å være vanskelig å håndheve, og det synes å råde en kritisk holdning knyttet til pressen som en sentral aktør bak mange innsynskrav.

Ser man på nylig publiserte rapporter og undersøkelser, viser disse at mine opplevelser samsvarer godt med det som synes å være status i offentlig forvaltning i dag.<sup>4</sup> Selv om allmennhetens krav på informasjon og innsyn i offentlig virksomhet er styrket betraktelig gjennom lovgivning de siste 50 årene,<sup>5</sup> er det flere faktorer som tyder på at innsynsretten ikke fungerer så godt som den skal. Dette gjelder særlig forvaltningens praktisering av regelverket

---

<sup>2</sup> Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).

<sup>3</sup> henholdsvis offentleglova. §§ 13, 15, 20, 21, 22, 23, 24 og 26

<sup>4</sup> Se NOU 2022: 9 kap. 1, s. 20; Dokument 3:3 (2021–2022). *Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 (2016–2017) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*; Innsynsguiden fra Sivilombudet; Oxford Research (2016); Åpenhetsbarometeret (2016).

<sup>5</sup> Se Aulstad (2018) kap. 2 for en historisk gjennomgang av innsynsrettens utvikling.

og forståelsen av unntaksbestemmelsenes rekkevidde.<sup>6</sup> I Ytringsfrihetskommisjonens rapport fra 2022, vises det blant annet til at et av hovedproblemene virker å være at bestemmelser som skal sikre åpenhet og bevaring av dokumenter, jevnlig brytes. Videre viser funn fra undersøkelser at det foregår trenering ved behandling av innsynskrav i kontroversielle saker og at taushetsplikten strekkes for langt, eller at unntak fra taushetsplikten ikke praktiseres.<sup>7</sup>

Det kan imidlertid stilles spørsmål ved hvorfor akkurat offentleglova § 12 er valgt for denne oppgaven. I den sammenheng vises det til innsynslovgivningens begrunnelse. Paragraf 12 er ingen selvstendig unntaksbestemmelse, men kom inn i lovgivningen da offentleglova fra 2006 trådte i kraft i 2009. Offentleglova avløste den tidligere offentlighetsloven fra 1970,<sup>8</sup> med et klart mål om å øke retten til innsyn og innsnevret adgangen til å kunne gjøre unntak. Mens den tidligere offentlighetsloven fra 1970 som hovedregel knyttet unntaksadgangen til et dokument, knyttet de fleste unntaksbestemmelsene i dag til opplysninger.<sup>9</sup> Skiftet av unntaksenhet innebærer en styrket innsynsrett fordi det resterende innholdet som hovedregel skal være offentlig.

I de tilfeller organet gjør unntak for bare deler av dokumentet, følger det likevel av offentleglova § 12 at det også *kan* gjøres unntak for resten av dokumentet dersom ett av tre alternative vilkår er oppfylt. Dette gjelder dersom a) de gjenstående delene gir et «klart misvisende inntrykk av innholdet», b) det vil være «urimeleg arbeidskrevjande» å skille ut informasjonen som er gjenstand for unntak, eller c) hvis opplysningene som kan unntas utgjør den «vesentlegaste delen» av dokumentet. Begrepet «kan» illustrerer at bestemmelsen er underlagt organets skjønn. Det kreves derfor at det foretas en konkret vurdering av dokumentets resterende innhold, og det er nettopp her jeg mener kjernen av problemet ligger.

For hva er det egentlig som ligger i de ulike vilkårene?

Sett opp mot lovens klare utgangspunkt om offentlighet, kan det reises spørsmål om når bestemmelsen faktisk kan benyttes og om forvaltningen har de rette forutsetningene for å avgjøre om det resterende innholdet gir et klart misvisende inntrykk eller ikke. Et annet

---

<sup>6</sup> NOU 2003:30 kap. 4.1; Oxford Research (2016); Åpenhetsbarometeret (2023).

<sup>7</sup> NOU 2022: 9 kap. 1, s. 20.

<sup>8</sup> Lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven 1970).

<sup>9</sup>Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kap. 1; Brandt m.fl. (2018) s. 36-38. Se forøvrig de to lovene i sin helhet.

spørsmål er hvordan terskelen for hva som er urimelig arbeidskrevende skal fastsettes. Det samme gjelder nytten av den resterende informasjonen når de unntatte opplysningene anses å utgjøre en vesentlig del av dokumentet. Egne erfaringer reiser i tillegg spørsmål om det ved bruken av bestemmelsen er adgang til å vektlegge hvem som fremsetter innsynsbegjæringen.

## 1.2 Metode

For å besvare oppgavens overordnede problemstilling vil jeg benytte domstolenes rettsanvendelse som metodisk forbilde. Avhandlingen er derfor rettsdogmatisk og baserer seg i all hovedsak på tradisjonell metodelære.<sup>10</sup> Fremstillingen tar sikte på å legge frem en systematisk analyse av offentleglova § 12 og dennes øvrige rettskilder, herunder forarbeider, lovformål, juridisk teori og forvaltningspraksis.<sup>11</sup>

Oppgavens intensjon er vel og merke todelt. Dette fremgår av oppgavens hovedproblemstilling, der det settes spørsmålstegn ved hvorvidt lovens intensjon følges ved praktiseringen av offentleglova § 12. Det er viktig å presisere at denne påstanden ikke påvirker oppgavens metodiske tilnærming, men heller fører til at drøftelsen knyttes nærmere til offentleglovas overordnede formål. I tillegg medfører den at forvaltningspraksis vil bli benyttet som en rettskilde, men også som et supplerende undersøkelsesobjekt og som en kilde til informasjon om hvordan lovverket fungerer.<sup>12</sup>

## 1.3 Rettskilder og rettskildebruk

### 1.3.1 Lovtekst og forarbeider

Det er først og fremst lovteksten og dens forarbeider som vil være de viktigste rettskildene i drøftelsen vedrørende hva som er gjeldende rett. Dette skyldes at offentleglova sjeldent blir behandlet i rettspraksis.<sup>13</sup> Det er heller ingen høyesterettsavgjørelser som har tatt for seg tolkningen av vilkårene i § 12. Lovteksten og forarbeidene er med dette de eneste autoritative rettskildene, og i den anledning er det hovedsakelig Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) og NOU 2003: 30 som vil gi bidrag til forståelsen av bestemmelsen. Deler av § 12 er imidlertid en videreføring

---

<sup>10</sup> Bergo (2023). s. 261-266. Se forøvrig hele kapittel 2 for en redegjørelse av avveiningsmodellen.

<sup>11</sup> Det ble vurdert om det skulle foretas en rettsosjologisk metode, for å bedre belyse hvordan loven praktiseres og forstås. Med hensyn til oppgavens tidsperspektiv og omfang ble det foretatt et bevisst valg om å ikke gjøre dette.

<sup>12</sup> Bernt (2014) s. 151.

<sup>13</sup> Brandt m.fl. (2018) s. 61.

av vilkårene i offentlighetsloven fra 1970, og derfor vil også disse forarbeidene kunne gi tolkningsbidrag.<sup>14</sup> Det bemerkes at Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) ikke ble behandlet av Stortinget innen utgangen av daværende valgperiode, og at det i 2005 derfor ble fremmet et nytt lovforslag gjennom Ot.prp. nr. 9 (2005-2006). Forslaget er imidlertid å regne som en videreføring av Ot.prp. nr. 102 (2004-2005),<sup>15</sup> og dette er grunnen til at det er sistnevnte som er sentral.

### *1.3.2 Grunnloven og andre internasjonale kilder*

Allmennhetens rett til dokumentinnsyn er ikke bare forankret i offentleglova. Også Grunnloven § 100 femte ledd gir «enhver (...) rett til innsyn i statens og kommunens dokumenter».<sup>16</sup> Grunnlovsbestemmelsen vil, i samsvar med lex superior-prinsippet,<sup>17</sup> benyttes overordnet som en retningslinje ved den rettsdogmatiske analysen. Riktignok uten at den gjennomgås nærmere. Grunnen til dette er at innsynsretten fikk grunnlovsrang parallelt med utarbeidelsen av offentleglova av 2006,<sup>18</sup> og av den grunn er det fremholdt at unntaksbestemmelsene i offentleglova oppfyller kravene i grunnlovsbestemmelsen, som også angir at det i «lov» kan fastsettes begrensninger i innsynsretten ut fra «hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner».<sup>19</sup> På bakgrunn av dette er det usikkert hvilken selvstendig betydning grunnlovsbestemmelsen har ved siden av offentleglovas egne regler. Likevel synes det å foreligge enighet om at den, sammen med offentleglova §§ 1 og 3, bør fungere som en «rettesnor» for tolkningen av bestemmelser som begrenser innsynsretten.<sup>20</sup> Det vesentlige er slik sett at bestemmelsen kan virke inn på vurderingen om hvorvidt ulike tolkninger av offentleglova er tilstrekkelig forankret i loven.<sup>21</sup>

Et krav om innsyn kan i tillegg ha folkerettslig forankring i den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19, samt Europarådets konvensjon om innsyn i offentlige dokumenter (Tromsø-konvensjonen). De internasjonale kildene vil imidlertid ikke være sentrale for dette arbeidet, men nevnes da de er en del av det rettslige utgangspunktet. Tilsvarende som med Grunnloven § 100 femte ledd, er det hevdet, av blant annet Brandt m.fl., at unntakene etter

<sup>14</sup> Se merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. 102 (2004-2005).

<sup>15</sup> Ot.prp. nr. 9 (2005-2006) kap. 1.

<sup>16</sup> Lov 17. mai 1814 Kongeriket Noregs grunnlov (Grunnloven), se bestemmelsens første punktum.

<sup>17</sup> Jf. forutsetningsvis Grunnloven § 89. Omtales også gjerne for "trinnhøydeprinsippet".

<sup>18</sup> Aulstad (2018) s. 62.

<sup>19</sup> Grunnloven § 100 femte ledd andre punktum.

<sup>20</sup> Brandt m.fl. (2018) s. 51, Rt-2015-1467 avsnitt 42.

<sup>21</sup> Se Brandt m.fl. (2018) s. 51 som bærer av dette synspunktet.

offentleglova tilfredsstillere kravene i særlig EMK art. 10 nr. 2.<sup>22</sup> I likhet med grunnlovsbestemmelsen, er det derfor også usikkert hvorvidt denne bestemmelsen har en selvstendig betydning ved tolkningen av offentliglovas unntaksbestemmelser. Det samme kan tenkes å gjelde både SP artikkel 19 og Tromsø-konvensjonen. Å undersøke dette nærmere faller riktignok utenfor rammene av dette arbeidet, som kun har som formål å analysere § 12 ut fra de sikre kildene.

### *1.3.3 Juridisk teori*

Juridisk teori vil ha en mer fremtredende rolle i avhandlingen enn vanlig. Normalt tillegges juridisk litteratur liten vekt.<sup>23</sup> Av hensyn til mangelen på autoritative rettskilder anses det likevel nødvendig å benytte teorien aktivt i denne oppgaven. Dessuten har gjennomgangen av rettskildene vist at det i stor grad foreligger et samspill mellom de ulike rettskildene, både i litteraturen og i forvaltningspraksis.

Litteraturen som anvendes er «Offentleglova» av Kristian Brandt mfl. og «Innsynsrett» av Johan Greger Aulstad. Bøkene er relativt nye, de gir omfattende redegjørelser av offentliglova og avviker fra hverandre på flere punkter. Dette gjør litteraturen interessant og er hovedgrunnen til at den er valgt. Til støtte og økt forståelse benyttes også «Offentleglova med kommentarer» av Jan Fridthjof Bernt og Olav Haugen Moen. Deres bok er betydelig mindre omfattende enn de to andre, og er derfor ikke funnet like nyttfull for avhandlingens analyse.

### *1.3.4 Forvaltningspraksis*

Med hensyn til forvaltningspraksis vil oppgaven særlig benytte seg av tilgjengelige uttalelser fra Sivilombudsmannen og lovavdelingen, herunder også Justis- og beredskapsdepartementets rettleiar til offentliglova (videre referert til som veilederen). Det bør også nevnes jeg i tillegg har bedt om innsyn hos Statsforvalterne i klagesaker som vedrører den aktuelle bestemmelsen. Sistnevnte er innhentet for å oppnå kunnskap om rettsanvendelsen. Under arbeidet med oppgaven ble det søkt om innsyn hos Statsforvalteren i Oslo og Viken, Vestland, Trøndelag, Møre og Romsdal, samt Vestfold og Telemark. Målet var å få nok innsyn til å foreta en analyse av praksisen. Av samtlige Statsforvaltere fikk jeg imidlertid avslag på innsyn. Begrunnelsen var gjennomgående at det var for «vanskelig og tidkrevende for organet å gå igjennom alle

---

<sup>22</sup> Brandt m.fl. (2018) s. 55 med videre henvisning til SOM-2016-112, -131 og -151.

<sup>23</sup> Eckhoff ved Helgesen (2001) s. 23.



vedtakene», jf. forutsetningsvis offentleglova § 28. Jeg fikk riktignok tilsendt de avslagene saksbehandlerne klarte å erindre selv. Til sammen utgjorde dette 23 dokumenter. En gjennomgang av disse vedtakene viste imidlertid at § 12 bokstav a, b eller c ikke ble gjennomgått nevneverdig. Det ble som oftest kun vist til at det ikke var foretatt en riktig vurdering av § 12. Unntaket var 10 vedtak som var av varierende interesse. De aller fleste ga ikke uttrykk for noe annet enn det som fremgår av annen forvaltningspraksis. Et vedtak fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark blir likevel brukt som illustrasjonsmateriale under drøftelsen av § 12 bokstav c.

Det er nødvendig å bemerke at rettskildeverdien til forvaltningspraksis er omdiskutert. Grunnen til dette er at det er usikkert hvorvidt domstolene føler seg bundet av Sivilombudets eller lovavdelingens uttalelser. Forvaltningens rettsanvendelse har blant annet en tendens til å være mer primitiv enn domstolens, og det har lenge vært lite ønskelig å begrense domstolens ansvar for rettsutviklingen på forvaltningsrettens område.<sup>24</sup> Hvorvidt forvaltningspraksis kan vektlegges med tyngde eller ikke, beror likevel på en konkret vurdering. I rettspraksis er det gitt uttrykk for at forvaltningspraksis kan tillegges vekt, dersom praksisen kan anses som *«langvarig, omfattende og konsekvent»*.<sup>25</sup> Selv om forvaltningspraksis i utgangspunktet er å anse som avledede sekundærkilder, vil uttalelser, fra henholdsvis Justisdepartementets lovavdeling og Sivilombudet, derfor anvendes både som en sentral rettskilde og som illustrasjonsmateriale. I de tilfellene det blir brukt som en rettskilde, er det nettopp fordi praksisen er funnet å kunne oppfylle kravet om å være langvarig, omfattende og konsekvent. I tillegg vil uttalelsene, sammen med øvrig forvaltningspraksis, ha en støtteverdi ved sammenstillingen og avveiningen av andre, mer sentrale, rettskilder.<sup>26</sup>

## 1.4 Oppgavens videre fremstilling

I den videre fremstillingen vil jeg i kapittel 2 først gi en overordnet redegjørelse av innsynsretten og § 12s rettslige utgangspunkt. I dette kapittelet vil jeg også se på formålene for og mot innsynsretten, og gi en nærmere redegjørelse for offentleglovas skiftet til opplysninger som unntaksenhet. Kapittelet har som formål å danne et godt teoretisk grunnlag for å forstå offentleglova § 12s virkeområde og betydning. Kapittel tre tar for seg selve analysen av § 12. Dette kapittelet vil i ordnet rekkefølge analysere offentleglova § 12 bokstav, a, b og c. I det

---

<sup>24</sup> Kjærstad (2004) s. 143.

<sup>25</sup> Rt-1995-54, Rt-2005-1757

<sup>26</sup> Se også Brandt mfl. s. 33-34.

fjerde kapitlet foretas det en oppsummering av den rettsdogmatiske analysen og de funnene som er gjort. Det vil i denne delen av oppgaven også foretas en kort evaluering av rettsregelen. Jeg vil i denne delen av oppgaven komme med et par avsluttende betraktninger knyttet til offentleglova og dens forutsetning om at innsynslovverket ikke medfører særlig store kostnader.

## 2 Overordnet om innsynsretten

### 2.1 Kort om offentleglova

Som kjent er det offentleglova som i all hovedsak regulerer den norske innsynsretten. Loven ble vedtatt i 2006 og trådte i kraft 1. januar 2009. Offentleglova erstattet den tidligere offentlighetsloven av 1970, og sammenlignet med denne utvider offentleglova innsynsretten på flere områder.<sup>27</sup> Ved vedtakelsen av offentleglova var det blant annet et klart mål å legge til rette for en utvidelse av hva slags informasjon det kan gis innsyn i og innsnevre adgangen til å gjøre unntak.<sup>28</sup>

Hovedregelen, som konstituerer allmennhetens krav på innsyn, fremgår av offentleglova § 3. Bestemmelsen angir at såfremt noe annet ikke følger av «lov eller forskrift med heimel i lov», er all informasjon som forvaltningen besitter, herunder «saksdokumenter, journaler og andre lignende registre», åpne for innsyn. Ytterligere angir den at «alle kan krevje innsyn» i det forannevnte hos «vedkommande organ».<sup>29</sup> Det er fastslått at begrepet «alle» skal tolkes bokstavelig.<sup>30</sup> Hvem som helst kan derfor søke innsyn hos norske forvaltningsorganer. Det er i forlengelsen av denne tolkningen også lagt til grunn at formålet bak innsynsbegjæringen er uten betydning.<sup>31</sup> I tråd med begrepet «krevje» har man imidlertid ikke krav på innsyn før man selv ber om det, og innsynsretten betegnes av den grunn som passiv.<sup>32</sup> At innsyn må kreves hos «vedkommende organ» er videre uttalt som et krav om at innsynsbegjæringen må settes frem til det organet med tilknytning til dokumentet.<sup>33</sup>

Retten til innsyn knytter seg etter § 3 hovedsakelig til «saksdokumenter». Dokumentbegrepet er legaldefinert i § 4. Ordlyden i denne bestemmelsen uttrykker at innsyn kan kreves i mer enn skrevne tekster. Dette innebærer at også lydopptak, kamerabilder og annet kan omfattes. Et slikt synspunkt støttes av forarbeidene og juridisk teori, hvor dokumentbegrepet blir omtalt

---

<sup>27</sup> Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kap. 1.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> jf. offentleglova § 3.

<sup>30</sup> Ot. prp. nr. 102 (2004-2005) kap. 16. merknader til § 1.

<sup>31</sup> Brandt m.fl. (2018) s. 100; se også off. § 7 som slår fast at den som får innsyn etter loven, kan bruke opplysningene til ethvert formål.

<sup>32</sup> Aulstad (2018) s. 155.

<sup>33</sup> Ot. prp. nr. 102 (2004-2005) kap. 16 merknader til § 1.

som *teknologinøytralt*.<sup>34</sup> Så fremt det ikke kommer i konflikt med annen lovgivning eller retten til en tredjeperson, følger det ytterligere av § 7 at informasjonen det gis innsyn i kan gjenbrukes til ethvert formål.

Hensikten til offentleglova er å fremme åpenhet, demokrati og ansvarlighet i den offentlige forvaltningen. Dette fremgår blant annet av lovens formålsbestemmelse, som angir at offentleglova skal «leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiktig».<sup>35</sup> Det fremgår av den samme bestemmelsen at åpenhet og gjennomsiktighet skal styrke allmennhetens tilgang til informasjon og ytringsfrihet, samt styrke den demokratiske deltakelsen, enkeltindividets rettssikkerhet og tillit og kontroll med det offentlige.

*Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon.*<sup>36</sup>

Med et blick på formålsbestemmelsens utforming, ser man at bestemmelsen kun gir uttrykk for lovens begrunnelse og at den ikke oppstiller noen rettsplikter. Bestemmelsen er likevel utformet slik at den understreker og fremhever utgangspunktet om allmennoffentlighet.<sup>37</sup> Fordi bestemmelsen fremhever hensynene som ligger til grunn for innsynsretten, er det fastslått i lovforarbeidene at den skal tillegges vesentlig vekt ved tolkningen og forståelsen av lovens øvrige bestemmelser.<sup>38</sup> I Innst. O nr. 41 (2005-2006) blir det nærmere uttrykt at bestemmelsen er å anse som en programerklæring. Ifølge komiteen skal man ved tolkningstvil derfor prinsipielt falle ned på det utfallet som er mest i tråd med formålsparagrafen.<sup>39</sup> En tilsvarende forståelse følger av Ot.prp. nr. 102 (2004-2005), hvor det uttrykkes at:

---

<sup>34</sup> Ibid. s. 120; Se bl.a. Austad (2018) s. 157; se også Justisdepartementets veileder s. 34 hvor det legges til grunn at det sentrale er om informasjonen er lagret på en slik måte at det er mulig å finne frem til den igjen.

<sup>35</sup> jf. offentleglova § 1.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kap. 16 merknader til § 1.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Innst. O nr. 41 (2005-2006) kap. 2.2 under "evaluering".

*Føresegna har som formål å klargjere utgangspunktet for lova og å markere verdien av prinsippet om rett til innsyn i saksdokumenta i forvaltninga. Formålsføresegna har såleis ein symboleffekt og ein pedagogisk funksjon.<sup>40</sup>*

Selv om åpenhet alltid skal være det foretrukne valget, fastsetter offentleglova § 12 - 26 viktige unntak fra innsynsretten. I Ot.prp. 102 (2004-2005) uttrykkes det at hensynene som kan legitimere unntak fra innsynsretten kan deles i to kategorier; hensynet til private interesser og hensynet til offentlige interesser. Sistnevnte hjemler i tillegg behovet for å sikre forsvarlige beslutningsprosesser.<sup>41</sup> Det er klart at formålsbestemmelsen ikke nevner de hensynene som kan legitimere begrensninger i allmennhetens rett til innsyn. Likevel trekkes det frem i forarbeidene at dette ikke tilsier at de er uten betydning, og derfor er også disse hensynene sentrale ved lovtolkningen.<sup>42</sup> Det er likevel antydning i teorien at unntakshensynene bør vektlegges med forsiktighet, nettopp fordi formålet med loven er å sikre allmennheten rett til innsyn.<sup>43</sup>

## 2.2 Argumenter for og mot offentlighet - lovens kryssende hensyn

Som vist ovenfor gir offentleglova allmennheten et rettskrav på innsyn i offentlige saksdokumenter, slik at det er unntak fra dette utgangspunktet som må legitimeres. Når offentleglovas praktisering stadig er gjenstand for debatt, bunner dette i flere ting, men sentralt står diskusjonen om hvor langt unntaksadgangen skal gå som ledd i avveiningen av de ulike hensynene som begrunner offentlighetsprinsippet og de hensynene som taler for at begrensninger bør eller skal gjøres.<sup>44</sup> I all hovedsak dreier det seg om en avveining der offentlighetsprinsippet hovedhensyn; demokratihensynet, kontrollhensynet og hensynet til enkeltindividets rettssikkerhet, må veies opp mot hensynene bak unntaksreglene; hensynet til private interesser og hensynet til offentlige interesser.

På den ene siden er det ingen uenighet om at vi skal ha et lovfestet offentlighetsprinsipp.<sup>45</sup> Gjennom arbeidet med både offentlighetsloven 1970 og offentleglova er viktigheten av allmenn innsynsrett presisert flere ganger.<sup>46</sup> Som formålsbestemmelsen fastsetter er åpenhet i

---

<sup>40</sup> Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kap. 16 merknader til § 1.

<sup>41</sup> Ibid, jf. også NOU 2003: 30 kap. 4.3.1.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kap. 3.4.1; Brandt m.fl. (2018) s. 75.

<sup>44</sup> NOU 2003: 30 kap. 4.1; se f.eks. også Gjedde-Dahl (2023).

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Se Brandt m.fl. (2018) s. 26-34 for en gjennomgang av fremveksten til offentleglova.

forvaltningen først og fremst helt avgjørende for å «*styrkje informasjons- og ytringsfridommen*» og «*den demokratiske deltaking*». <sup>47</sup> Grunnen til dette er relativ enkel. Uten tilgang til informasjon om hva som skjer i samfunnet og hvilke prosesser som ligger til grunn for ulike avgjørelser, står enkeltindividet uten mulighet til å danne egne meninger og uten mulighet til å ta en aktiv del i den offentlige samtalen. Informasjon er videre en forutsetning for å kunne ytre seg fritt og for å få interesse for politiske prosesser og spørsmål. Innsynsretten blir av den grunn fremholdt som en nødvendig betingelse for et levedyktig folkestyre, blant annet fordi innsynsretten er med på å «*øke den enkeltes mulighet og evne til å påvirke samfunnsutviklingen*». <sup>48</sup>

Vel så viktig er det at innsynsretten bidrar til å styrke «*tilliten til det offentlege*» og «*kontrollen frå ålmenta*». <sup>49</sup> Forvaltningen tar på daglig basis beslutninger som kan ha stor påvirkning for den enkeltes liv, men også samfunnet i sin helhet. Åpenhet og innsyn gir derfor allmennheten innsikt i beslutningsprosessene, men også muligheten til å kontrollere at styresmaktene forholder seg til gjeldende regler og mandat, og at de ikke misbruker sin tildelte kompetanse. <sup>50</sup> I denne sammenheng har også media en sentral rolle, ettersom de utgjør en sentral kontrollfunksjon som kan være med på å avsløre kritikkverdige forhold. <sup>51</sup> Viktigheten av innsynsrettens kontrollfunksjon kan illustreres gjennom dagens nyhetsbilde, der E24 sine avsløringer har vist at Erna Solbergs mann, Sindre Finnes, har drevet omfattende aksjehandel i årene Solberg satt som statsminister. <sup>52</sup> E24 kunne så sent som 28. november 2023 avsløre at sentrale e-poster med Finnes om Solbergs habilitet og hans aksjehandler ikke er journalført av Statsministerens kontor i tråd med arkivloven. <sup>53</sup> Hadde de fulgt arkivloven, kunne Finnes tillitsbrudd kanskje vært avdekket tidligere, all den tid journalføringer som hovedregel skal være offentlige i tråd med offentleglovas utgangspunkt.

I lys av det ovenstående, trekkes også «*rettstryggleiken for den enkelte*» frem som et viktig argument for prinsippet om offentlighet og allmenn innsynsrett. I forarbeidene vises det

---

<sup>47</sup> Offentleglova § 1.

<sup>48</sup> NOU 2003:30 kap. 4.2.1; Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kap. 3.3.1.

<sup>49</sup> Offentleglova § 1.

<sup>50</sup> NOU 2003:30 kap. 4.2.2; Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kap. 3.3.2.

<sup>51</sup> Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kap. 3.3.2.

<sup>52</sup> Hvitmhyr, Bastian Lunde, «Spørsmål og svar: Dette må du vite om aksjekjøpene til Sindre Finnes», VG, 27. September 2023.

<sup>53</sup> Flydal, Eiliv Frich, «Jusprofessor om lovbruddene ved SMK: – Tydelig at ikke alt er framme ennå», E24, 28. november 2023.

riktignok til at rettssikkerheten i all hovedsak er ivaretatt av andre regler og mekanismer enn offentlighetsprinsippet.<sup>54</sup> Men selv om forarbeidene med dette ikke vektlegger relevansen av hensynet i stor grad, er det likevel fremhevet i loven. Derfor er det også viktig å presisere at offentlighet kan bidra til å redusere usaklig og vilkårlig myndighetsutøvelse.<sup>55</sup> Innsynsretten skal grunnleggende sett styrke saklighet og objektivitet hos forvaltningen, og gjøre det mer risikofylt for myndighetene å utøve forskjellsbehandling eller misbruke makten de er tildelt av folket.<sup>56</sup>

Når det er sagt, er det, som påpekt i St.meld. nr. 32 (1997-98), norsk tradisjon at myndighetsutøvelse skal være hensynsfull overfor de enkeltpersoner det gjelder.<sup>57</sup> Det er nettopp derfor det ved utøvelse av offentlighet også er nødvendig å ta hensyn til andre interesser som kan ta skade av en eventuell åpenhet. Bakgrunnen er at det er enkelte opplysninger som offentlig forvaltning sitter inne med, som av hensyn til de det gjelder ikke bør offentliggjøres.<sup>58</sup>

Som både Grunnloven § 100 femte ledd og offentleglova § 3 fremholder, kan forvaltningen gjøre unntak fra innsyn ved «lov eller forskrift med hjemmel i lov». I grunnlovsbestemmelsen uttrykkes det uttrykkelig at det i «lov» kan fastsettes begrensninger i innsynsretten ut fra «hensyn til personvern». Faren for at personvernet svekkes er derfor det argumentet som flest ganger trekkes frem som et argument mot å styrke innsynet i offentlige saksdokumenter. Denne unntaksadgangen faller inn under kategorien «*hensynet til private interesser*». Grunnlovsbestemmelsens ordlyd innebærer i all hovedsak at opplysninger som er underlagt lovpålagt taushetsplikt ikke kan offentliggjøres. Forvaltningen *skal* derfor overholde disse reglene, og i offentleglova er plikten til å unnta slike opplysninger hjemlet i § 13. Bestemmelsen fastsetter at «opplysninger som er underlagt teieplikt i lov eller i medhold av lov, er untekne fra innsyn». Paragraf 13 må av denne grunn leses i sammenheng med de generelle reglene om taushetsplikt, som følger av forvaltningsloven §§ 13-13 f,<sup>59</sup> samt annen særlovgivning. Ytterligere må bestemmelsen forstås i lys av straffeloven § 209, som fastslår at «med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som røper opplysning som han har taushetsplikt

---

<sup>54</sup> NOU 2003: 30 kap. 4.3.2; Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kap. 3.3.3.

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> St.meld. nr. 32 (1997-98) s. 19.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> Lov 10. februar 1967 (forvaltningsloven).

om i henhold til lovbestemmelse eller forskrift».<sup>60</sup> Unntaksadgangen for personvern kan enklest forstås gjennom henvisninger til enkeltindividets behov for en privat sfære, men § 13 omfatter også taushetsplikt gitt i medhold av næringsvirksomhet.<sup>61</sup>

Innsynsretten kan ifølge grunnlovsbestemmelsen også begrenses med hensyn til “andre tungtveiende grunner”. I offentleglova er det §§ 14-26, inkludert § 12 som regulerer denne unntaksadgangen. Unntak etter disse bestemmelsene er hovedsakelig forankret i *hensynet til offentlige interesser*. Med et blikk på unntakshjemmelene i offentleglova, ser man at unntak i denne kategorien først og fremst er begrunnet i behovet for å verne forretningshemmeligheter, sikre nasjonal sikkerhet, bekjempe kriminalitet eller sikre forsvarlige beslutningsprosesser og interne diskusjoner.<sup>62</sup> Det er helt klart at disse begrensningene kan være rettmessig. En uavgrenset innsynsrett ville medført store vanskeligheter i samfunnet, kan forårsake skade og hindre forsvarlig gjennomføring av offentlig myndighetsutøvelse. Å avsløre sikkerhetsinformasjon tilknyttet til driften av en bank eller et fengsel, vil for eksempel kunne lette gjennomføringen av straffbare handlinger.<sup>63</sup>

I motsetning til unntaksbestemmelsen som skal sikre personvernet, gir disse bestemmelsene imidlertid forvaltningen en såkalt diskresjonær kompetanse til å gjøre unntak fra lovens klare utgangspunkt om allmennoffentlighet.<sup>64</sup> Bakgrunnen er unntaksreglens bruk av ordet “kan”, som medfører at organet har en rett, men ingen plikt til å gjøre unntak fra innsynsretten. I teorien refereres bestemmelsene derfor til som *fakultative*.<sup>65</sup> Det er uttrykkelig fastslått at avslag etter disse bestemmelsene skal bygge på en konkret vurdering av om det foreligger et reelt og saklig behov for å unnta opplysningene eller dokumentet.<sup>66</sup> Og selv om forvaltningen har grunnlag for å gjøre unntak fra innsyn etter de fakultative bestemmelsene, fastsetter offentleglova § 11 om merinnsyn at forvaltningsorganet likevel *skal* vurdere om det bør gis «heilt eller delvis innsyn».<sup>67</sup> Som det fremgår av ordlyden, må det foretas en konkret interesseavveining av om innsyn skal gis eller ikke.<sup>68</sup> Det innebærer at hensynene for

---

<sup>60</sup> Lov 20. mai 2005 nr. 28 (straffeloven).

<sup>61</sup> Se f.eks. NOU 2003: 30 kap. 4.2.3.

<sup>62</sup> Ibid kap. 3.4.2. og kap. 3.4.3.

<sup>63</sup> jf. forutsetningsvis offentleglova § 24 tredje ledd.

<sup>64</sup> Aulstad (2018) s. 209.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kap. 3.4.

<sup>67</sup> Offentleglova § 11 første punktum.

<sup>68</sup> Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kap. 16 merknader til § 11.



offentlighet må avveies mot de interessene den konkrete unntakshjemmelen er ment å beskytte. Etter § 11 bør innsyn gis dersom “omsynet til offentlig innsyn veg tyngre enn behovet for unntak”.

## 2.3 Offentleglovas skifte av unntaksenhet og konsekvensene av dette

Sammenlignet med offentlighetsloven av 1970, kom offentliglova som kjent med et skifte da den ble innført. I tråd med det overordnede målet om å styrke innsynsretten og hva slags informasjon det kan gis innsyn, knyttes unntaksadgangen i dag hovedsakelig til opplysninger og ikke hele dokumenter, slik hovedregelen var i offentlighetsloven 1970. Innføringen av opplysninger som den mest sentrale unntaksenheten, ble av offentlighetsutvalget i 2003, ansett som den mest presise løsningen.<sup>69</sup> Utvalget fremholdt nemlig at «unntaksadgangen ikke bør rekke lenger enn det som er nødvendig for å ivareta de hensynene som begrunner unntaksregelen».<sup>70</sup> Det samme ble lagt til grunn i Ot.prp. nr 102 (2004-2005), der det ble presisert at unntaksbehovet måtte avgrenses til å gjelde de opplysninger det vil være skadelig å gi innsyn i.<sup>71</sup> De unntaksbestemmelsene som knytter unntaksadgangen til opplysninger er: offentliglova § 13 (taushetsbelagte opplysninger), § 15 annet ledd (råd innhentet utenfra), § 20 (utenrikspolitiske interesser), § 21 (nasjonale forsvars- og sikkerhetsinteresser), § 22 andre setning (foreløpige budsjетtrammer i enkelte saker), § 23 første og annet ledd (det offentliges forhandlingsposisjon), § 24 første og tredje ledd (kontroll- og reguleringstiltak, opplysninger som kan lette gjennomføringen av straffbare handlinger) og § 26 andre til femte ledd (pristildeling, personbilde mv., forskningsopplysninger, fødselsnummer mv.).<sup>72</sup>

Offentliglova legger dermed opp til at forvaltningen, for å oppfylle opplysningsplikten og overholde offentlighets intensjonen ved unntak etter disse bestemmelsene, bare skal slukke/fjerne de delene av dokumentet som skal unntas i henhold til den konkrete bestemmelsen. De opplysningene som ikke faller inn under unntaksadgangen, og som derfor ikke er å regne som sensitive, skal i tråd med hovedregelen i § 3 likevel utleveres.<sup>73</sup> Det ble

---

<sup>69</sup> NOU 2003: 30 kap. 1.8.

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kap. 5.4.4.

<sup>72</sup> Fremstillingen er direkte hentet fra Brandt mfl. (2018) s. 38.

<sup>73</sup> Jf. forutsetningsvis offentliglova § 3, jf. § 1.

nemlig presisert i arbeidet med offentleglova at utgangspunktet om offentlighet skal opprettholdes selv om unntaksadgangen i utgangspunktet knytter seg til opplysninger.<sup>74</sup>

Det er imidlertid en svakhet ved dette utgangspunktet. At unntaksreglene er knyttet til opplysninger kan i noen tilfeller nemlig gi et lite ønskelig utslag. For det første er det poengtert i forarbeidene at vurderingen av hvilke opplysninger som skal unntas, vil kunne være tidkrevende.<sup>75</sup> Det å vurdere hvilke opplysninger som skal unntas eller ikke er mer eller mindre en krevende prosess. I de tilfellene det er behov for sladding av opplysninger, kan behandlingen av innsynskravet derfor ta uforholdsmessig mye tid. Eksempelvis gjelder dette i tilfeller der det skal gjøres unntak for taushetsbelagt informasjon.<sup>76</sup> For denne type opplysninger er det et overordnet prinsipp at det heller ikke foreligger en såkalt «koblingsfare».<sup>77</sup> Vurderingen av taushetsplikten og den potensielle koblingsfare er i Geir Woxholt sin redegjørelse av forvaltningsloven forklart slik at det ikke bare kan «ses hen til hvorvidt berørte personer vil kunne identifiseres ut fra opplysninger i det aktuelle dokumentet isolert sett».<sup>78</sup> Ifølge Woxholts vurdering må det også «tas i betraktning at opplysninger i dokumentet kan knyttes til den de gjelder ved at opplysningene sammenholdes med opplysninger utenfor dokumentet som allerede er kjent».<sup>79</sup> Brandt. mfl. understreker derfor at risikoen for skade ved utlevering av opplysninger alltid må holdes opp mot hvilke opplysninger den som ber om innsyn og andre sitter inne med.<sup>80</sup> Sagt med andre ord er vurderingen av hvilke opplysninger som skal unntas etter offentleglova § 13 ikke rettlinjet. Dessuten må det tas i betraktning at det som nevnt tidligere i denne oppgaven kan være straffbart å utgi taushetsbelagt informasjon. Dette krever at arbeidet med å fjerne opplysningene må gjøres manuelt.<sup>81</sup>

Offentleglova § 29 fastsetter videre at innsynskrav skal behandles «utan ugrunnet opphald».<sup>82</sup> Ifølge forarbeidene og forvaltningspraksis innebærer dette et alminnelig krav om behandling innen 1-3 dager.<sup>83</sup> Fordi innsynskrav nettopp skal behandles løpende, og fordi vurderingen av

---

<sup>74</sup> Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kap. 1.

<sup>75</sup> NOU 2003: 30 kap. 9.4.2.

<sup>76</sup> Se Oxford Research (2016) s. 47.

<sup>77</sup> Brandt mfl. (2018) s. 40-41.

<sup>78</sup> Woxholt (1999) s. 219.

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> Brandt mfl. (2018) s. 42.

<sup>81</sup> jf. straffeloven § 209, se en redegjørelse om ressursbruken i Oxford Research (2016) s. 47.

<sup>82</sup> Offentleglova § 29 annet ledd andre punktum.

<sup>83</sup> Se NOU 2003: 30 17.4.6.1 med videre henvisninger.

hvilke opplysninger som skal unntas er krevende og stort sett basert på skjønn, er det belyst at innsynskrav kan føre til at forvaltningsorganer generelt kan få mindre kapasitet,<sup>84</sup> hvilket må kunne antas å gå utover andre tilsvarende viktige oppgaver. Skiftet til opplysninger som unntaksenhet viser slik sett at det i forbindelse med innsyn etter offentleglova også oppstår et kryssende hensyn knyttet til *ressursbruk*.<sup>85</sup>

Som det fremholdes i NOU 2003: 30 er det utvilsomt en kostnad knyttet til behandling og effektivering av innsynskrav.<sup>86</sup> Likevel understrekes det at nettopp fordi offentlighetsprinsippet er lovfestet, er kostnader i tilknytning til behandling av innsynskrav «en naturlig del av vårt forvaltningssystem» og derfor må dette tas i betraktning når det offentlige tildeles bevilgninger.<sup>87</sup> Samtidig anerkjennes det at “det i helt spesielle tilfeller bør foretas en avveining av om ressursbruken ved å praktisere nye og utvidede grenser for innsynsretten vil stå i rimelig forhold til det man oppnår gjennom økt innsyn”.<sup>88</sup> I samsvar med lovens intensjon, poengteres det på en annen side at det i denne avveiningen likevel må tas i betraktning at økt innsyn kan bidra til en bedre opplyst offentlig debatt. Som en konsekvens vil offentliggjøring derfor kunne styrke grunnlaget for forvaltningens saksbehandling og avgjørelser.<sup>89</sup>

Det er på denne bakgrunn at offentleglova § 12 må forstås. For som det innrømmes i Ot.prp. nr. 102 (2004-2005), «(vil det) kunne oppstå eit behov for i nokre tilfelle å unnta heile dokumentet sjølv om unntakshøvet i utgangspunktet knyter seg til opplysningar».<sup>90</sup> Bestemmelsen var ny med skifte av unntaksenhet til opplysninger i 2006 og ble i Justisdepartementets forslag fremholdt som en bestemmelse som nettopp kunne være med å avgrense den arbeidsbelastningen utskilling av opplysninger vil kunne påføre forvaltningsorganet.<sup>91</sup>

---

<sup>84</sup> Ibid kap. 4.3.5.

<sup>85</sup> Som også fremheves av NOU 2003: 30 kap. 4.3.5

<sup>86</sup> Ibid; se også ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kap. 15 som også drøfter de økonomiske konsekvensene av å ha en unntaksenhet knyttet til opplysninger, riktignok uten å problematisere det særlig.

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> NOU 2003: 30 kap. 4.3.5

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kap. 5.4.4.

<sup>91</sup> Ibid kap. 15. Legg merke til at § 12 beskrives som ny her, men at deler av den faktisk er en videreføring av § 5 a og § 6 a i offentlighetsloven 1970.

## 3. Paragraf 12 - unntak for resten av dokumentet

### 3.1 Overordnet om bestemmelsen

Når det allerede er gjort unntak etter en unntaksbestemmelse som angår opplysninger, gir offentleglova § 12 forvaltningen adgang til å unnta også resten av dokumentet fra offentlighet. Bestemmelsen lyder:

*Når organet gjer unntak frå innsyn for delar av eit dokument, kan det også gjere unntak for resten av dokumentet dersom*

- a. desse delane aleine vil gi eit klart misvisande inntrykk av innhaldet,*
- b. det vil vere urimeleg arbeidskrevjande for organet å skilje dei ut, eller*
- c. dei unnatekne opplysningane utgjer den vesentlegaste delen av dokumentet*

Som bestemmelsens ordlyd viser, er paragraf 12 ikke en selvstendig unntakshjemmel. Mer riktig er det å omtale bestemmelsen som en slags fellesbestemmelse for unntaksadgangen til “restdokumentet”. Dette fremgår klart av første ledd, som angir at bestemmelsen kun kommer til anvendelse i de tilfellene der deler av dokumentet allerede holdes tilbake.<sup>92</sup> Bruken av ordet “eller” illustrerer videre at unntaksmulighetene i bokstav a-c er alternative. Kun ett av vilkårene må derfor være oppfylt for å kunne unnta dokumentet i sin helhet etter § 12. Begrepet “kan” angir dernest at forvaltningen har en mulighet, men ingen plikt til å unnta hele dokumentet.<sup>93</sup>

Som belyst i kap. 2.3, er bestemmelsen inntatt i loven som et resultat av arbeidet med å innsnevre forvaltningens unntaksadgang.<sup>94</sup> Selv om de fleste unntaksreglene i dag knyttes til opplysninger, anerkjente Justisdepartementet at det ville oppstå situasjoner hvor forvaltningen ville ha et legitimt behov for å unnta hele dokumentet.<sup>95</sup> Isolert sett viser lovens tre alternative vilkår at bestemmelsen overordnet er utarbeidet for å ivareta hensynet til innsynslovgivningens merkostnader for forvaltningen, samt hensynet til å forhindre utgivelse av informasjon som kan gi et misvisende inntrykk av innholdet det er bedt om innsyn i. Bestemmelsen må på bakgrunn av dette forstås i lys av ressurs hensynet og avveiningen av hvorvidt overholdelse av

---

<sup>92</sup> jf. forutsetningsvis offentleglova. § 3.

<sup>93</sup> Tilsvarende forståelse følger av Aulstad (2018) s. 250, Brandt. mfl. (2008) s. 196 og Bernt og Moen (2023) s. 94.

<sup>94</sup> Bokstav a og c er å regne som en videreføring av offentlighetsloven 1970 §§ 5a og 6a, Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 41-43.

<sup>95</sup> Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 43.

offentlighetsprinsippet vil stå i et rimelig forhold til ressursbruken et konkret innsynskrav medfører, jf. redegjørelsen i kap. 2.3. Samtidig er det, som tidligere illustrert, klart at formålsbestemmelsen skal tillegges vesentlig vekt ved tolkningen av lovens bestemmelser, slik at hensynene bak innsynsretten må tas i betraktning ved avveiningen av om bestemmelsen skal benyttes. Dette synspunktet ble poengtert i NOU 2003: 30.<sup>96</sup> Det fremgår også av Justisdepartementets veileder, hvor det fremheves at det ved bruk av § 12 er «viktig å være merksam på at reglane i den nye lova som knytter unntakshøvet til opplysningar, er innførde for å oppnå auka innsyn, og at det klare utgangspunktet er at resten av dokumentet skal være offentleg».<sup>97</sup> I veilederen presiseres det derfor også at «offentleglova § 12 (...) ikkje (må) praktiserast slik at dette utgangspunktet blir undergrave».<sup>98</sup>

### *3.1.1 Forholdet mellom § 12 og merinnsynsregelen*

I forbindelse med tolkningen av offentleglova § 12 er det vesentlig å være oppmerksom på at § 12 er en «kan-bestemmelse», og at den derfor er å anse som en av de fakultative bestemmelsene. I tilknytning til dette er det innledningsvis naturlig å reise spørsmål om bestemmelsens forhold til merinnsynsregelen i § 11. Som kort redegjort for i kap. 2.2 er forvaltningen pliktig til å vurdere merinnsyn ved slike bestemmelser, såfremt opplysningene ikke er underlagt taushetsplikt i medhold av lov.<sup>99</sup> Paragraf 11 angir at «når det er høve til å gjere unntak frå innsyn, skal organet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn». Videre at innsyn bør gis «dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak».

Ettersom § 12 ikke kommer til anvendelse med mindre det allerede er gjort unntak for deler av et dokument, må det være klart at forvaltningsorganet vil være pliktig til å vurdere merinnsyn *før* det eventuelt bestemmer å ikke gi innsyn i opplysninger etter § 12. Denne forståelsen er i overensstemmelse med litteraturen.<sup>100</sup> I NOU 2003: 30 gis det også uttrykk for at forvaltningen kun vil ha adgang til å benytte § 12, dersom unntaksvilkårene i en unntaksbestemmelse er oppfylt og interesseavveiningen etter merinnsynsregelen i § 11 ikke leder til at det må gis innsyn.<sup>101</sup>

---

<sup>96</sup> NOU 2003: 30 kap. 4.3.5

<sup>97</sup> Justisdepartementets veileder (2010) s. 69.

<sup>98</sup> Ibid (min utheving).

<sup>99</sup> Offentleglova § 11.

<sup>100</sup> Aulstad (2018) s. 241.

<sup>101</sup> NOU 2003: 30, kap. 22.1 merknader til § 11 (vedtatt som § 12).

Det er imidlertid naturlig å stille spørsmål ved hvorvidt det skal foretas en ny merinnsynsvurdering *etter* at man har kommet frem til at ett av vilkårene i § 12 er anvendelig. I denne sammenheng må en uttalelse fra lovavdelingen i 2017 kunne tas til inntekt for at dette mest sannsynlig ikke er nødvendig. Pressens offentlighetsutvalg hadde i den anledning reist spørsmål om blant annet forståelsen av § 12 bokstav b. I uttalelsen fremholder lovavdelingen at de ikke kan se “at det er rom for å kreve en ny runde med merinnsynsvurdering etter § 11”, dersom man først har kommet frem til at vilkåret i § 12 bokstav b er oppfylt.<sup>102</sup> Videre at «(d)et må kunne legges til grunn at de hensynene som ligger bak merinnsynsregelen, er tilstrekkelig ivare tatt gjennom den vurderingen som allerede har skjedd gjennom den opprinnelige unntaksvurderingen og med den påfølgende vurderingen av hva som er “urimeleg arbeidskrevjande (...)».<sup>103</sup> I denne oppgaven forutsettes det derfor at merinnsyn er vurdert forut for vurderingen av § 12, slik at det ikke er behov for å vurdere det på nytt ved tolkningen av § 12s vilkår. Det er likevel viktig å bemerke at to av de vedtakene jeg fikk innsyn i av de ulike Statsforvalterne ga uttrykk for det motsatte. I et vedtak som Fylkesmannen i Vesfold fattet i 2012 uttales det blant annet: «Når offentleglova § 12 benyttes som hjemmel for å unnta resten av et dokument, skal lovens bestemmelse om meroffentlighet benyttes på disse delene av dokumentet».<sup>104</sup>

### 3.2 Bokstav a - «klart misvisande inntrykk av innhaldet»

Paragraf 12 bokstav a åpner opp for at forvaltningen kan unnta resten av et dokument i de tilfeller de gjenstående delene gir et «klart misvisande inntrykk av innhaldet». Bestemmelsen lyder i sin helhet slik:

*Når organet gjer unntak frå innsyn for deler av eit dokument, kan det også gjere unntak for resten av dokumentet dersom*

*a) desse delane aleine vil gi eit klart misvisande inntrykk av innhaldet*

Det naturlige utgangspunktet for analysen er lovteksten. I sin helhet, gir denne uttrykk for at det må tas stilling til hvilket *bilde* som vil kunne feste seg hos vedkommende som ber om

---

<sup>102</sup> JDLOV-2015-1123.

<sup>103</sup> Ibid. Dersom man ser hen til Justisdepartementets veileder, er det lett å tolke bestemmelsen annerledes, slik at merinnsyn også bør vurderes for den gjenstående informasjonen når man har kommet frem til at vilkåret i enten bokstav a,b eller c er oppfylt, se s. 64. Med hensyn til at lovavdelingens uttalelse er av nyere dato, legges imidlertid dennes forståelse til grunn.

<sup>104</sup> Fylkesmannen i Vestfold (sak nr.2021/2076); det samme ble lagt til grunn i et vedtak av Statsforvalteren i Trøndelag (sak nr. 2020/9121).

innsyn, jf. uttrykket «inntrykk». Et spørsmål er imidlertid hva som ligger i formuleringen «inntrykk av innholdet», om det er inntrykket den gjenværende informasjonen gir av innsynskravet i sin helhet, eller om det er inntrykket av det konkrete dokumentet det er begjært innsyn i. Etter § 12 første ledd fremgår det at unntaksadgangen etter denne bestemmelsen er knyttet til «resten av dokumentet». I lys av ordlyden kan bestemmelsen derfor forstås slik at det misvisende inntrykket må knytte seg til det konkrete dokumentet. Lovforarbeidene presiserer ikke dette, men en tilsvarende ordlydsforståelse er lagt til grunn av Brandt m.fl.<sup>105</sup> I en kommentar til lovteksten uttaler også Gustav Haver at det er hvilket bilde man ville fått dersom man fikk tilgang til dokumentet i sin helhet som er sammenligningsgrunnlaget.<sup>106</sup> Det kan derfor antas at det vil være irrelevant for vurderingen hvorvidt de resterende delene gir et klart misvisende inntrykk av *saken* det er tilknyttet.

Lovteksten gir imidlertid uttrykk for at de gjenværende opplysningene må gi et «klart misvisende» inntrykk av dokumentet. En naturlig språklig forståelse av “klart” tilsier at det foreligger en kvalifiserende terskel for bruk av bestemmelsen, og at denne terskelen er høy. At inntrykket må være «misvisende» gir på sin side uttrykk for at de resterende delene må kunne sies å gi et feilaktig bilde av dokumentets innhold. Lovforarbeidene bruker ikke denne betegnelsen, men viser til at hjemmelen svarer til § 5 a andre ledd og § 6 a andre ledd i offentlighetsloven fra 1970.<sup>107</sup> Lovtekstens krav skal med det forstås på samme måte som uttrykket “åpenbart misvisende bilde”.<sup>108</sup> Forarbeidene til bestemmelsene i offentlighetsloven 1970 sier ikke noe om hva som ligger i begrepet «åpenbart»,<sup>109</sup> men i NOU 2003: 30 fremheves det, i tilknytning til § 12 bokstav a, at vilkåret for å unnta de resterende delene skal tolkes meget strengt.<sup>110</sup> Det poengteres også at det ikke er tilstrekkelig at de gjenværende opplysningene alene gir et noe ubalansert bilde av innholdet, eller at det fører til at visse sider av innholdet ikke kommer frem.<sup>111</sup> Uttalelsen virker å måtte sees i sammenheng med lovens overordnede formål. Dette støttes av Bernt og Moen, som påpeker at det avgjørende må være om en slik “ufullstendig offentlighet kan føre til en diskusjon på skjevt grunnlag eller til at gale slutninger

---

<sup>105</sup> Brandt mfl. (2018) s. 197, se også Haver (2023) § 12, note 8. Dette punktet må ses i sammenheng med lovens øvrige bestemmelser. Ved tilfeller der man er redd for dokumentets betydning i saken kan det f.eks. besluttes utsatt innsyn i medhold av § 5 første ledd.

<sup>106</sup> Haver (2023) § 12, note 8.

<sup>107</sup> Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kap. 16 merknader til § 12.

<sup>108</sup> se offentlighetsloven 1970 §§ 5a andre ledd og 6 a annet ledd.

<sup>109</sup> Ot.prp. nr. 4 (1981-1982) kap. 12 merknader til § 5 a; Ot.prp. nr. 56 (1999-2000).

<sup>110</sup> NOU 2003: 30 kap. 22.1 merknader til § 11 (nå vedtatt som § 12).

<sup>111</sup> NOU 2003: 30 kap. 22.1 merknader til § 11 (nå vedtatt som § 12).

på en måte fremtrer som samfunnsmessig uheldig eller rammer enkeltindivider på en urimelig måte”.<sup>112</sup> Sammenholdt med uttalelsene i lovforarbeidene, og med vekt på formålsbestemmelsen, tilsier dette med tyngde at det skal nokså mye til før inntrykket av innholdet kan sies å være misvisende nok, slik at terskelen for å gå vekk fra prinsippet om offentlighet, for det resterende dokumentet, er høy etter denne bestemmelsen.

I den anledning bør det samtidig tas stilling til hva som legger føringer for vurderingen av lovteksten. Basert på eget arbeid blir spørsmålet i all hovedsak om det skal foretas en objektiv vurdering av opplysningens inntrykk eller om det er inntrykket av hva aktøren bak innsynsbegjæringen er ute etter som skal være veiledende. Personlige erfaringer gir nemlig uttrykk for at det, til en viss grad, kan foreligge en negativ holdning knyttet til for eksempel media som aktør bak innsynskrav.<sup>113</sup> I det ligger det at man er redd for hvordan pressen kommer til å benytte informasjonen de eventuelt får tildelt, og at man således er mer restriktiv i vurderinger av innsynskrav fremmet av for eksempel journalister. Erfaringer tilsier også at forvaltningen har en generell tendens, av ulike grunner, til å vektlegge forutinntatte inntrykk av privatpersoner som ber om innsyn. I disse vurderingene vises det ofte til at personene det gjelder har en generell tendens til å fremsette i overkant mange innsynskrav og at de virker å ha ond hensikt.<sup>114</sup> Det er derfor relevant å undersøke om aktøren bak innsynsbegjæringen har noe å si for forvaltningsorganets unntaksvurdering etter § 12 bokstav a. I denne sammenheng gir bestemmelsens ordlyd lite veiledning. Det samme gjelder til en viss grad forarbeidene. I forarbeidene understrekes det imidlertid, i tilknytning til bestemmelsen, at det er irrelevant for vurderingen om det foreligger en fare for at pressen eller andre vil gi et uriktig bilde av dokumentets innhold.<sup>115</sup> Det tyder på at forvaltningen må vurdere den gjenværende informasjonen isolert og uavhengig av synspunkter knyttet til aktøren bak innsynsbegjæringen. Når det er sagt, sier denne uttalelsen ingenting om selve grensedragningen. Det må kunne kommenteres at det er et smalt skille mellom det faktum at de gjenværende opplysningene gir et klart feilaktig inntrykk av innholdet i dokumentet, og det at man ikke skal vektlegge faren for en uriktig gjentakelse av informasjonen opplysningene gir uttrykk for. Bestemmelsen bør

---

<sup>112</sup> Bernt og Moen (2023) s. 94.

<sup>113</sup> Se forøvrig også Jensen og Sjøe (2003) s. 166-169, hvor det vises til prosjektet “Hemmelighold og innsyn i den norske stat”, samt også Oxford Research (2016) s. 12 som trekker frem at brukere av offentleglova kan bruke innsynsretten i strid med intensjonen.

<sup>114</sup> Se Oxford Research (2016) s. 138 hvor det trekkes frem at også brukere av offentleglova kan ha feil intensjoner.

<sup>115</sup> NOU 2003: 30 kap. 22.1 merknader til § 11 (vedtatt som § 12) femte avsnitt.



av den grunn tolkes i sammenheng med lovens øvrige bestemmelser.<sup>116</sup>

Ser man på offentleglovas bestemmelser isolert, foreligger det gode grunner til å argumentere for at forvaltningsorganets vurdering må være objektiv. Lovens klare utgangspunkt etter § 3 er tross alt at *alle* kan kreve innsyn. Dersom det gjøres forskjell på dette punktet, med hensyn til hvem som skal motta informasjonen, vil en lett kunne hevde at offentleglovas formål undergraves.<sup>117</sup> Systembetragtninger gir følgelig uttrykk for at det offentlige ikke kan vektlegge eventuelle forestillinger om hva informasjonen skal brukes til - hverken etter offentleglova § 3 eller § 12. Synspunktet styrkes ytterligere av det alminnelig forvaltningsrettslige prinsippet om at det ikke skal foretas usaklig forskjellsbehandling.<sup>118</sup> Prinsippet ble slått fast av Høyesterett allerede i 1911, og går ut på at like tilfeller skal behandles likt - uten påvirkning av ytre faktorer som kjønn, etnisitet, sosial tilhørighet og mer.<sup>119</sup>

I offentleglova er likhetsprinsippet forankret i § 6 om forbud mot forskjellsbehandling. Bestemmelsens første ledd første punktum angir at det ved behandling av saker etter offentleglova, eller i andre tilfeller der det blir gitt tilgang til informasjon, ikke er adgang til «noko slags forskjellsbehandling mellom samanliknbare tilfelle eller til å avtale at nokon skal ha einerett på tilgang til informasjon». Ordlyden er nokså klar, og ifølge forarbeidene gir bestemmelsen uttrykk for at forvaltningen er forpliktet til å ikke gjøre forskjell med hensyn til om det skal gis tilgang til dokumenter eller ikke.<sup>120</sup> Et innsynskrav kan derfor ikke avslås, mens et annet sammenlignbart tilfelle innvilges. Forvaltningen er i tillegg avskåret fra muligheten til å gi sammenlignbare innsynskrav forskjellig behandling.<sup>121</sup> Ifølge forarbeidene innebærer dette derfor at loven setter opp et krav om likebehandling med hensyn til hvordan det gis tilgang og på hvilke vilkår.<sup>122</sup> Brandt mfl. understreker i sine kommentarer til bestemmelsen at forbudet mot forskjellsbehandling gjelder på alle trinn i behandlingen av innsynskrav. De legger derfor til grunn at det som hovedregel heller ikke er adgang til å vektlegge hvem som har bedt om innsyn eller hvorfor.<sup>123</sup>

---

<sup>116</sup> Brandt mfl. (2018) s. 196 trekker frem nettopp det at § 12s rekkevidde vil kunne påvirkes av andre bestemmelser.

<sup>117</sup> jf. forarbeidenes uttalelse om at denne formålsbestemmelsen er av betydning ved tolkningen av de øvrige bestemmelsene.

<sup>118</sup> Omtales gjerne også som likebehandlingsprinsippet.

<sup>119</sup> Se Rt-1911-503.

<sup>120</sup> Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. kap. 16 merknader til § 6.

<sup>121</sup> Ibid.

<sup>122</sup> Ibid.

<sup>123</sup> jf. forutsetningsvis offentleglova § 3, se Brandt mfl. (2018) s. 100 og 138.

I tråd med systembetraktningene ovenfor, mener Brandt m.fl. at det vil være i strid med hovedregelen etter § 3 å vektlegge hvem og hvorfor det er bedt om innsyn. Ifølge dem må en eventuell adgang til å forskjellsbehandle, eksplisitt fremgå av den aktuelle unntakshjemmelen, herunder for eksempel offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13 b eller § 13 d.<sup>124</sup> I argumentasjonen vises det også til Sivilombudets uttalelse i SOM-2012-2243, som Brandt mfl. mener legitimerer deres standpunkt. Saken gjaldt en kommunestyrerepresentant som klaget på sen saksbehandling og manglende svar på flere innsynsbegjæringer fra Askøy kommune. Vedkommende var kjent for utstrakt bruk av innsynsretten og ble av kommunen ansett som en arbeidsbelastning. Sivilombudsmannen presiserte i denne sammenheng at:

*“(...) sammenholdt med hensynene bak offentlighetsprinsippet er det sikker rett at forvaltningen ikke kan kreve nærmere begrunnelse for et krav om innsyn. Hvem som krever innsyn, og hvorfor, er derfor i utgangspunktet uten betydning for vurderingen av om innsyn skal gis.”<sup>125</sup>*

Når det er sagt, bør det nevnes at Aulstad, til en viss grad, uttrykker det motsatte. Han skriver at forvaltningen, ved merinnsynsvurderingen etter offentleglova § 11, har adgang til å vektlegge hvem som har begjært innsyn, og hva vedkommende skal anvende de etterspurte opplysningene til.<sup>126</sup> Han tar riktignok utgangspunktet i hovedregelen om at innsynsretten først og fremst er «objektiv og allmenn».<sup>127</sup> Han anerkjenner også at forarbeidene, i tråd med dette utgangspunktet, uttaler at det ikke kan legges vekt på forhold knyttet til den som krever innsyn.<sup>128</sup> Til tross for dette mener han likevel at forarbeidene ikke kan tolkes bokstavelig på dette punktet. Han mener i all hovedsak at det alminnelige forbudet mot usaklig forskjellsbehandling ikke kan anvendes så strengt at det ved merinnsynsvurderingen ikke kan legges vekt på forhold ved det individuelle tilfellet som er til behandling. Til støtte for dette standpunktet viser han til Arvid Frihagen, som i 1994 skal ha uttalt at forbudet mot usaklig forskjellsbehandling ikke er til hinder for at myndighetene kan «legge vekt på om en person har en særlig tilknytning til saken eller om det ellers er en særlig samfunnsmessig grunn til å

---

<sup>124</sup> Ibid s. 138 - 139.

<sup>125</sup> SOM-2012-2243 (min utheving).

<sup>126</sup> Austad (2018) s. 156.

<sup>127</sup> jf. offentleglova § 3.

<sup>128</sup> NOU 2003: 30 kap. 22.1 merknader til § 12 (nå vedtatt som § 11).

gi vedkommende innsyn».<sup>129</sup> Brandt mfl. kontrer i den anledning med at offentleglova § 7 gir allmennheten en rett til fri distribusjon av informasjon det er gitt innsyn, så fremt dette riktignok ikke kommer i strid med annen lovgivning eller en tredjepersons rett.<sup>130</sup> Hvis det først er gitt merinnsyn til en journalist, mener de derfor at det foreligger gode grunner som taler for at merinnsyn også bør gis til andre - nettopp fordi forvaltningsorganet ikke kan pålegge journalistene begrensninger i bruken, og journalistene står da fritt til å gi det videre til hvem de vil.

Det er riktignok viktig å understreke det faktum at forfatterens argumentasjon på dette punktet ikke knytter seg til offentleglova § 12. Men som redegjort for ovenfor er § 12 en fakultativ unntaksbestemmelse, jf. begrepet «kan». Som nevnt i kap. 3.1.1, er det derfor sikker rett at et organ er pliktig til å vurdere merinnsyn etter offentleglova § 11, forut for anvendelsen av § 12. Intuitivt kan det dermed tenkes at argumentasjonen har overføringsverdi til spørsmålet om man kan vektlegge inntrykket av hva aktøren er ute etter ved vurderingen etter offentleglova § 12 bokstav a. Det finnes imidlertid ikke holdepunkter i rettskildene for å legge dette til grunn. I utgangspunktet vil derfor Aulstads standpunkt om at det er adgang til å vektlegge formålet ved vurderingen av om merinnsyn skal gis, være av liten betydning for analysen av vilkåret «klart misvisende inntrykk».

Når synspunktet til Aulstad likevel nevnes her, er det fordi Aulstad i stor grad viser til hensynene bak reglene om offentlighet, blant annet demokratihensynet og kontrollhensynet, når han argumenterer for at det kan være grunn til å vektlegge formålet, tross lovens klare utgangspunkt.<sup>131</sup> For ifølge ham vil det ved merinnsynsvurderingen være relevant å vektlegge forhold knyttet til den som begjærer innsyn, og da særlig i de tilfellene vedkommende har en særlig tilknytning til saken eller hen innehar en rolle som støtter opp under hensynene som loven er ment å ivareta. Han mener derfor at offentleglova må forstås slik at forvaltningen bør strekke seg lenger i de tilfeller innsynsbegjæringene er fremsatt av en aktør som har en særskilt opplysningsrolle.<sup>132</sup> Dersom innsynsbegjæringen er fremsatt av en journalist, en forsker eller andre som har som oppgave å formidle informasjon videre til allmennheten, vil det derfor i seg

---

<sup>129</sup> Aulstad (2018) s. 237 med videre henvisning til Frihagen (1994) I s. 213.

<sup>130</sup> Offentleglova § 7 første ledd; se Brandt m.fl. (2018) s. 101.

<sup>131</sup> Aulstad (2018) s. 237-238.

<sup>132</sup> Aulstad (2018) s. 237. Merk her at han samtidig understreker at forvaltningen på ingen måte vil ha en plikt til å vektlegge disse forholdene ved merinnsynsvurderingen.

selv være et moment som taler *for* innsyn.<sup>133</sup> Han begrunner dette med at det i disse tilfellene ofte kan forutsettes at informasjonen det begjæres innsyn i, er av allmenn interesse. Dermed vil det også være i tråd med offentleglovas intensjon og formål å beslutte merinnsyn.<sup>134</sup>

Vel vitende om at Aulstad synspunkt i stor grad faller utenfor hva som kan sies å være gjeldende rett med hensyn til § 12 bokstav a, så viser det ovenstående at rettskildene, inkludert formålsbetraktninger, kan tas til inntekt for at det ikke er adgang til å vektlegge forhold ved den som begjærer innsyn på en slik måte at offentleglovas bestemmelser tolkes *innskrenkende*. Offentleglova § 12 skal som nevnt ikke praktiseres på en slik måte at offentlighetsprinsippet blir undergravet. Dette utgangspunktet trenger imidlertid ikke å bety at forvaltningen er avskåret fra å tolke bestemmelsene *utvidende*, slik at det kan være adgang til å vektlegge hvem som krever innsyn, og hvorfor, dersom dette gjøres i positiv forstand - slik at intensjonen om åpenhet og gjennomsiktighet i forvaltningen opprettholdes.<sup>135</sup> Sett bort fra denne sondringen, virker imidlertid rettsoppfatningen å være at inntrykket av hva aktøren er ute etter, ikke skal være førende for vurderingen av om den resterende informasjonen vil gi et klart misvisende inntrykk av dokumentets innhold eller ikke.

Når det er sagt, er det å anse som nokså sikker rett at det alminnelige skadevilkåret dukker opp som en begrensning på hva det kan gis innsyn i etter denne bestemmelsen. Lovforarbeidene trekker det frem generelt,<sup>136</sup> men både i Justis- og beredskapsdepartementets veileder til loven og i litteraturen fremheves det at det ved § 12 bokstav a må ses hen til risikoen som foreligger ved at den ufullstendige offentliggjøringen kan gi grunnlag for feilslutninger som kan skade enkeltindivider eller andre samfunnsinteresser.<sup>137</sup> Særlig Aulstad trekker frem at eventuelle feilslutninger kan føre til at samfunnsdebatten føres på feil grunnlag. Hvis det skjer, oppgir han at det igjen kan være kontraproduktivt og motvirke formålet i § 1, som tross alt er å styrke demokratiet og rettssikkerheten til den enkelte.<sup>138</sup> At nettopp dette kan påvirke vurderingen, kan illustreres av praksis. Egenerfart, vises det til en innsynsbejæring om krav på innsyn i journalloggen etter en hendelse i barnevernet. På bakgrunn av store mengder taushetsbelagt informasjon, som på grunn av "små forhold" i regionen medførte mulig koblingsfare, ble ca.

---

<sup>133</sup> Ibid.

<sup>134</sup> Ibid.

<sup>135</sup> Jf. forutsetningsvis offentleglova § 1 og forarbeidenes uttalelser i tilknytning til denne bestemmelsen.

<sup>136</sup> Se blant annet Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kap. 5.3.

<sup>137</sup> Aulstad (2018) s. 251; Bernt og Moen (2023) s. 94.

<sup>138</sup> Se offentleglova § 1, jf. Aulstad (2018) s. 251. Se også Bernt og Moen (2023) s. 94.

90 prosent av dokumentet sladdet. Den interne konklusjonen ble at resten av dokumentet derfor skulle unntas, med henvisning til offentleglova § 12 bokstav a, alternativt bokstav c. Den interne begrunnelsen var blant annet at man som tilsynsorgan trengte et godt samarbeid med barnevernet og at ledelsen måtte beskyttes fra unødvendig belastning fra pressen. Man så dermed bort fra at det resterende innholdet i dokumentet ikke ga et tilstrekkelig klart misvisende inntrykk av innholdet. Den gjenværende informasjonen viste i all hovedsak at alle prosedyrer i saken var fulgt. Det forelå derfor ikke et *klart misvisende inntrykk*. Hvorvidt dette var en riktig avgjørelse, fremstår som usikkert all den tid rettskildene også fremholder at det i utgangspunktet ikke tilstrekkelig at helhetsinntrykket blir skjevt som følge av den ufullstendige offentliggjøringen.<sup>139</sup>

### 3.2 Bokstav b - «urimeleg arbeidskrevjande for organet»

For at forvaltningen skal kunne unnta resten av dokumentet etter § 12 bokstav b, er vilkåret at det må være «urimeleg arbeidskrevjande» for organet «å skilje ut» «dei» delene som organet gjør unntak for. Bestemmelsen i sin helhet lyder:

*Når organet gjer unntak frå innsyn for deler av eit dokument, kan det også gjere unntak for resten av dokumentet dersom*

*b) det vil vere urimeleg arbeidskrevjande for organet å skilje dei ut*

Det kan kort slås fast at vilkåret «urimeleg arbeidskrevjande» må forstås i lys av formuleringen «å skilje dei ut». Dette følger klart av ordlyden. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) legger dessuten til grunn samme forståelse, der det fastsettes at bestemmelsen gir grunnlag for å gjøre unntak for hele dokumentet dersom det vil være urimelig arbeidskrevende å «skilje ut dei opplysningane som er omfatta av eit unntak».<sup>140</sup> Et spørsmål som det må tas stilling til er imidlertid hva som ligger i uttrykket «å skilje ut». På den ene siden kan ordlyden gi uttrykk for at det siktes til tiden som går med til å sladde unntaksopplysningene. På den andre siden vil en utskillelse av opplysninger raskt innebære at det også må brukes tid på å vurdere hvilke opplysninger man har grunnlag for å unnta og ikke. Det tilsier at ordlyden også kan omfatte tiden som går med til gjennomlesning og vurdering av det aktuelle dokumentet. I lovforarbeidene uttrykkes det ikke eksplisitt hva som ligger i uttrykket. Justisdepartementets lovavdeling har imidlertid fastslått i

---

<sup>139</sup> Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kap. 16 merknader til § 12; Bernt og Moen (2023) s. 94.

<sup>140</sup> Ibid.

JDLOV-2010-8205 at et avslag etter § 12 bokstav b ikke kan begrunnes i den totale arbeidsmengden innsynskravet vil påføre organet.<sup>141</sup> I JDLOV-2010-8205 svarte lovavdelingen Samferdselsdepartementet, som i et brev av 30. juni 2010 ba om en vurdering av enkeltspørsmål i tilknytningen til behandlingen av innsynskrav. Post- og teletilsynet hadde gitt avslag på krav om innsyn i alle dokumenter som gjaldt forespørsler fra politiet eller påtalemyndigheten om fritak fra tilbyder sin lovpålagte taushetsplikt. Tilsynsorganet hadde imidlertid, ifølge lovavdelingen, anvendt uriktig lovhjemmel for taushetsplikten. Dessuten påpekte de at ett av vilkårene i offentleglova § 12 normalt må være oppfylt for å kunne gjøre unntak for hele dokumentet med grunnlag i taushetsplikten. Det var uklart for lovavdelingen om Post- og teletilsynet hadde gitt en annen hjemmel enn § 12 bokstav b som begrunnelse da de unntok alle dokumentene, men de redegjorde likevel for bestemmelsen. Om offentleglova § 12 bokstav b skrev lovavdelingen blant annet at den «kan ikkje brukast av omsyn til arbeidet og tida som går med til gjennomlesing av dokument og vurdering av sjølve unntakshøvet». Videre at «(d)er det er bede om innsyn i fleire dokument, må vilkåra i § 12 bokstav b vere oppfylt for kvart einskilt dokument».

Isolert sett kan ikke denne uttalelsen vektlegges med tyngde, men uttalelsen blir vist til i litteraturen,<sup>142</sup> og den er også lagt til grunn i senere praksis.<sup>143</sup> Et eksempel hvor Sivilombudet viser til uttalelsen er SOM-2014-1865. E24 Dine penger hadde bedt Forskningsrådet om innsyn i opplysninger fra ca. 25.000 skatte-prosjekter, men fikk avslag etter offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Avisen klaget saken først inn til Kunnskapsdepartementet, som opprettholdt avslaget med samme begrunnelse. I tillegg skal de ha vist til at Forskningsrådets saksbehandler i gjennomsnitt ville bruke én time på hver sak. Ifølge departementet ville innsynsbegjæringen dermed utgjøre en samlet arbeidsinnsats på rundt 25 000 timer eller nesten 17 årsverk, som klart måtte anses som urimelig arbeidskrevende. Ombudsmannen uttalte i den anledning at departementets lovanvendelse ikke var treffende. Bakgrunnen for dette var nettopp at departementets beregninger inkluderte tiden som ville gå med til å vurdere taushetsplikten. Også denne uttalelsen blir det henvist til i litteraturen av alle de sentrale forfatterne, det gir derfor uttrykk for at rettsoppfatningen har festet seg, og at den klare hovedregelen er at hva som er «urimeleg arbeidskrevjande», primært retter seg mot

---

<sup>141</sup> JDLOV-2010-8205.

<sup>142</sup> Brandt m.fl. (2018) s. 198.

<sup>143</sup> SOM-2014-127; SOM-2020-1403; SOM-2022-1395.

arbeidet med å skille ut informasjonen som skal holdes tilbake.<sup>144</sup>

Spørsmålet blir så hva som skal til for at noe tidsmessig kan bli «urimeleg arbeidskrevjande». Begrepet «urimeleg» gir isolert sett uttrykk for at det foreligger en viss terskel for å ta i bruk bestemmelsen, slik at det skal en del til for å unnta det resterende dokumentet etter også denne bestemmelsen. Sammenholdt med uttrykket «arbeidskrevjande» synes ordlyden mer eller mindre å omfavne innsyns krav som tar uforholdsmessig mye tid og ressurser å behandle. Begrepet «urimelig» kan slik sett gi uttrykk for at bestemmelsen kan tolkes dynamisk. Det kan derfor tenkes at spørsmålet må vurderes i lys av flere forhold. Det følger imidlertid av forarbeidene at bestemmelsen er ny med offentleglova, og at bestemmelsen kun vil kunne benyttes dersom det er snakk om et *stort dokument* og opplysningene det er gjort unntak for er *spredt over hele dokumentet*.<sup>145</sup> Utover dette gis det ikke særlig med veiledning, men ser man hen til Justisdepartementets veileder til loven, følges synspunktet opp i denne.<sup>146</sup> Også her trekkes det frem at bestemmelsen vil være aktuell å benytte når innsyns kravet gjelder store dokumenter. Videre presiseres det at opplysningene, som faller inn under et unntak, må være spredt over hele eller store deler av dokumentet, slik at det blir svært arbeidskrevende å gjennomgå det og fjerne opplysninger som skal holdes utenfor offentlighet.<sup>147</sup>

At det må dreie seg om et stort dokument, virker å være sikker rett, da særlig lovforarbeidene legger dette til grunn. Det må imidlertid tas stilling til hva som ligger i denne størrelsen. Ut fra en alminnelig språklig forståelse, vil kravet kunne tilsi at terskelen først er oppnådd når det er snakk om flere titalls sider. Sett i sammenheng med at dokumentbegrepet er fastsatt til å være teknologinøytralt, kan det også innebære at det må være snakk om relativt store lydfiler eller lange filmsekvenser. Forarbeidene legger ingen føringer på dette punktet, og det er derfor nødvendig å se hen til de andre rettskildene. Undersøkelsene av praksis viser i all hovedsak at det bare er festnet en forståelse av at det må dreie seg om nettopp store dokumenter. Det virker å være sjeldent at det foretas en mer grundig drøftelse av hva dette innebærer. Sivilombudet har imidlertid i SOM-2022-1395 uttalt at lesbare dokumenter på under 20 sider vanskelig kan anses som uvanlig store. Saken gjaldt avslag på innsyn i alle gevinstberegninger knyttet til anskaffelser som ble rapportert inn til Politidirektoratet i perioden 2015–2020. De aller fleste

---

<sup>144</sup> Aulstad (2018) s. 252 og Bernt og Moen (2023) 94.

<sup>145</sup> Ot.prp. 102 (2004-2005) kap. 16 merknader til § 12.

<sup>146</sup> Justisdepartementets veileder (2010) s. 70.

<sup>147</sup> Ibid.

dokumentene ble unntatt med henvisning til offentleglova § 13 og § 12 bokstav b. Politidirektoratet uttalte i sin begrunnelse at § 12 bokstav b kunne benyttes til å unnta alle dokumentene i sin helhet. Bakgrunnen var at kravet gjaldt innsyn i omtrent 50 dokumenter av varierende lengde, innhold og utforming. I tillegg påpekte de at de taushetsbelagte opplysningene var spredt utover dokumentene. Sivilombudet fastslo imidlertid at de 50 dokumentene som det var vist til, nettopp var av varierende lengde. Noen av dem var også under 20 sider. Disse falt derfor ikke inn under § 12s virkeområde. Dessuten viste ombudet til lovavdelingens uttalelse fra 2010, og presiserte ytterligere at omfanget av dokumentene samlet sett ikke er relevant, nettopp fordi vilkåret i bestemmelsen må være oppfylt for hvert enkelt dokument. Ettersom uttalelsen er gjengitt i litteraturen,<sup>148</sup> må det kunne antas at det ikke er grunnlag for å bruke § 12 bokstav b med mindre dokumentets størrelse hvert fall overskrider dette sideantallet. Sammenholdt med uttalelsene i forarbeidene, som det ble vist til ovenfor, vil det imidlertid være et krav at opplysningene det gjøres unntak for er spredt over hele eller store deler av dokumentet. Hva gjelder dokumenter som er gjenstand for framsyning eller avlytting er spørsmålet mindre åpenbart. Brandt mfl. hevder imidlertid at § 12 bokstav b i større grad kan figurere som en hjemmel for å gjøre unntak av dokumentet i sin helhet, dersom det er tale om film, et lydopptak eller lignende.<sup>149</sup> Ifølge dem skyldes dette at det både kan være arbeidskrevende og umulig å få sladdet informasjon som er gjenstand for unntak i slike situasjoner.<sup>150</sup> Denne uttalelsen bør kunne sees i lys av ressurs hensynet da uttalelsene i forarbeidene, referert til i kap. 2.3, gir uttrykk for at det i helt spesielle tilfeller kan tenkes at det må foretas en avveining av om innsynsretten står i et rimelig forhold til det man oppnår gjennom økt innsyn.<sup>151</sup> Hensynene som § 12 antas å være grunnlagt i taler også for det samme. I NOU 2003:30 understrekes det imidlertid at «ressursbruk i vid forstand ikke kan brukes som noe avgjørende argument mot offentlighetsprinsippet».<sup>152</sup>

Dersom det er slik at vilkåret i § 12 bokstav b kan være oppfylt når det er umulig å sladde opplysninger, reiser det spørsmål om hvorvidt vilkåret «urimeleg arbeidskrevjande» påvirkes av forvaltningsorganets tekniske verktøy som de har tilgjengelig. I tråd med samfunnsutviklingen er det naturlig å anta at det foreligger store variasjoner i forvaltningen når det gjelder tilgangen til teknologiske hjelpemidler som kan forenkle og effektivisere

---

<sup>148</sup> Bernt og Moen (2023) s. 94.

<sup>149</sup> Brandt m.fl. (2018) s. 198.

<sup>150</sup> Ibid.

<sup>151</sup> NOU 2003: 30 kap. 4.3.5.

<sup>152</sup> Ibid.



saksbehandlingsprosessen. I dag beveger den teknologiske utviklingen seg raskt, ikke minst innen kunstig intelligens. Det er vanskelig å si hva det vil ha å bety, men egne erfaringer fra arbeid i det offentlige i dag tilsier at noen organer fortsatt baserer arbeidet på tradisjonell, fysisk sladding. Det innebærer at man for eksempel benytter korrekturroller på utskrevne dokumenter eller word-programmets funksjoner til å skjule informasjon som det skal gjøres unntak for. Andre vil derimot kunne sitte med langt bedre dataprogrammer, som effektiviserer prosessen. Det kan også foreligge forskjeller ved tilgjengelig verktøy for sladding av sensitiv informasjon fra bilder, lydlogger og filmer. Undersøkelser i forbindelse med Justis- og beredskapsdepartementets evaluering av offentleglova i 2016 støtter opp under disse erfaringene.<sup>153</sup> Hvorvidt vurderingen i § 12 bokstav b påvirkes av tilgjengelige hjelpeverktøy, blir ikke kommentert i tilknytning til bestemmelsen i forarbeidene. NOU 2003:30 trekker riktignok frem betydningen av ny informasjonsteknologi i et eget delkapittel. Der anerkjenner utvalget at informasjonsteknologien kan gjøre det lettere å kreve innsyn, samt bidra til å redusere forvaltningens arbeidsbelastning og omkostninger i forbindelse med behandlingen av innsynskrav. Samtidig understrekes det at offentleglovas bestemmelser «ikke er spesialtilpasset en bestemt teknologi, men er ment å være teknologinøytrale».<sup>154</sup>

Sammenholdt med rimelighetsbetraktninger, kan uttalelsene ovenfor tale for at forvaltningsorganets tekniske verktøy kan påvirke vilkåret «urimeleg arbeidskrevjande». Sivilombudet synes å legge til grunn en tilsvarende forståelse, men har i sine uttalelser presisert at man ikke utelukkende kan vise til mangelen på teknisk utstyr som begrunnelse for at unntaksprosessen vil være urimelig arbeidskrevende, jf. blant annet SOM-2014-127. Saken gjaldt innsyn i en lydlogg fra AMK-sentralen i Helse Førde HF etter et trippeldrap på Valdresekspressen i 2013. NRK hadde i to omganger fått avslag på begjæringen om innsyn, som følge av at Helse Førde HF blant annet hevdet at de ikke hadde tekniske løsninger som gjorde det mulig å redigere bort informasjon som er underlagt taushetsplikt. Til det uttalte Ombudsmannen at:

*Slik unntaksbestemmelsen er formulert, må det kunne forventes at forvaltningsorganet gjør visse undersøkelser for å bringe på det rene om det er teknisk mulig å skille ut opplysningene og hvor arbeidskrevende dette vil være. Det er i den forbindelse grunn*

---

<sup>153</sup> Oxford research (2016) s. 84.

<sup>154</sup> NOU 2003: 30 kap. 17.3.

*til å minne om at utgangspunktet er at det bare skal gjøres unntak fra offentlighet i den utstrekning et unntaksbehov gjør seg gjeldende.<sup>155</sup>*

I samme sak viste senere undersøkelser at det fantes rimelige lydredigeringsprogrammer, som kunne sikre sikker sladding av lydfile, Helse- og omsorgsdepartementet ønsket likevel ikke å pålegge virksomheten å anskaffe dette. Departementet hevdet det var “unødvendig”, som følge av at det svært unntaksvis blir gitt innsyn i lydlogger, og anførte at opplæring og administrering kunne medføre store kostnader. Ombudsmannen gikk på sin side hardt ut og uttalte at departementet ikke forankret standpunktet sitt rettslig. Mer presist ble det uttalt at det ikke var godtgjort at vilkårene i § 12 bokstav b var oppfylt. Ombudsmannen understreket i den sammenheng bestemmelsens to sentrale krav. For det første at det må dreie seg om store dokumenter og for det andre at det kun er selve arbeidsprosessen med utskillingen av unntaksopplysningene som kan vektlegges.<sup>156</sup> Kostnader knyttet til anskaffelse av mulige redigeringsverktøy er derfor i seg selv ikke et godt nok argument.

Uttalelsen til Sivilombudet bør etter dette leses i sammenheng med NOU 2003: 30, hvor det som kjent anerkjennes at innsynslovgivningen har betydelige administrative og økonomiske konsekvenser, men at «dette er en uunngåelig følge av å ha et offentlighetsprinsipp og verdsette dette».<sup>157</sup> Oppsummert synes rettskildene derfor å gi uttrykk for at vilkåret i § 12 bokstav b kanskje kan tolkes dynamisk til en viss grad, slik at tilgjengelige hjelpeverktøy kan påvirke vurderingen, men at dette i så fall må begrunnes godt.

Et annet spørsmål, som hverken lovteksten eller forarbeidsuttalelsene til § 12 reiser, er hvorvidt terskelen for hva som er arbeidskrevende og ikke, også kan variere ut fra forvaltningsorganets kapasitet og tilgjengelig arbeidskraft. Sagt med andre ord, om forvaltningsorganer med bedre kapasitet enn andre vil være nødt til å strekke seg lenger enn de som ikke kan stille med det tilsvarende. Ser man hen til lovens overordnede formål og siktemål om økt innsyn, kan det kanskje tenkes.<sup>158</sup> Den forestående redegjørelsen for vilkåret tilsier imidlertid i større grad at forskjeller i tilgjengelige ressurser ikke er et forhold ved bestemmelsen som er relevant ved vurderingen. Hvis så, er det bare ved helt spesielle tilfeller.

---

<sup>155</sup> SOM-2014-127

<sup>156</sup> Ibid.

<sup>157</sup> NOU 2003: 30 kap. 21

<sup>158</sup> Se forutsetningsvis offentleglova § 1.

### 3.3 Bokstav c – «vesentligste delen av dokumentet»

Når det gjelder offentleglova § 12 bokstav c, bestemmelsens siste alternativ, følger det av ordlyden at forvaltningen også kan unnta hele dokumentet dersom de unntatte opplysningene utgjør den «vesentligste delen (...)». Bestemmelsen lyder:

**Når organet gjer unntak frå innsyn for delar av eit dokument, kan det også gjere unntak for resten av dokumentet dersom**

**c) dei unnatekne opplysningane utgjer den vesentlegaste delen av dokumentet**

Spørsmålet er i all hovedsak når de unntatte opplysningene kan sies å utgjøre «den vesentlegaste delen av dokumentet». Bestemmelsens ordlyd gir uttrykk for at de unntatte opplysningene må være av et betydelig omfang. I forarbeidene vises det til at bokstav c, i likhet med bokstav a, svarer til reglene i offentlighetsloven 1970 §§ 5 a og 6 a.<sup>159</sup> Ordlyden i de eldre bestemmelsene er lik, og forarbeidene til disse sier ikke noe om hva vesentlighetsvilkåret innebærer. Det følger imidlertid av Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) at det kan gjøres unntak for hele dokumentet dersom de unntatte opplysningene utgjør den største delen av innholdet.<sup>160</sup> Hvor stor del det er tale om blir ikke nevnt, men en naturlig tolkning trekker i retning av at det i alle fall må være snakk om godt over halvparten. Lovteksten kan med det gi anvisning om at det skal ganske mye til for å kunne unnta hele dokumentet også etter denne bestemmelsen.

Ettersom det er lite informasjon å hente fra de vektige rettskildene, er det hensiktsmessig å vise til at teorien gir uttrykk for det samme. Brandt mfl. viser blant annet til Frihagens redegjørelse av vilkåret i 1994, hvor han skriver at bestemmelsen kun er aktuell der de unntatte opplysningene utgjør en temmelig stor del, altså mer enn halvparten.<sup>161</sup> Videre fremholdes det samtidig at det ikke er tale om en kvantitativ vurdering av hva som er utelatt. Det er i stedet det faktiske innholdet som er relevant.<sup>162</sup> Dette synspunktet bør leses i sammenheng med Justisdepartementets veileder til offentleglova. Den fremhever nettopp at det er omfanget av de unntatte opplysningene og hvor sentrale de er, som er av betydning ved tolkningen av

<sup>159</sup> Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kap. 16 merknader til § 12, jf. offentlighetsloven 1970 § 5 a og § 6 a.

<sup>160</sup> Ibid.

<sup>161</sup> Brandt mfl. (2018) s. 198 med henvisning til Frihagen, *Offentlighetsloven*, bind II (3. utg. 1994) s. 23.

<sup>162</sup> Ibid. Det vil si at det ikke skal foretas beregning av brøk, prosentandel eller antall ord som er unntatt. Se også SOM-2018-1669.

vesentlighetsvilkåret. I henhold til veilederen innebærer sistnevnte at det kun er naturlig å benytte bestemmelsen i tilfeller der det resterende innholdet ikke gir mening, eller bare formalia og lignende står igjen.<sup>163</sup> I lys av dette, fremholder departementet at man derfor også i prinsippet kan benytte bokstav a som hjemmel, men at det mest naturlige vil være å bruke bokstav c i slike tilfeller.<sup>164</sup> Standpunktet er senere fulgt opp i blant annet lovavdelingens uttalelse JDLOV-2015-7630-1, som gjaldt innsyn i to rapporter om trafikkulykker. I samme sak, og i tilknytning til tolkningen av bokstav c, uttalte lovavdelingen ytterligere at:

*sjølv om relativt mykje av rapportane er omfatta av teieplikt, kan det liggje sjølvstendig informasjonsverdi i det som står att, og mottakaren kan ha nytte av informasjonen..*<sup>165</sup>

Når det bemerkes at det resterende innholdet kan ha en selvstendig informasjonsverdi, medfører dette at vurderingen om hvorvidt § 12 bokstav c kommer til anvendelse eller ikke, endres noe i forhold til hva ordlyden gir uttrykk for. Uttalelsen er sitert gjentatte ganger både i senere uttalelser og i teorien, og den kan således gi uttrykk for en festnet praksis.<sup>166</sup> Et naturlig spørsmål i lys av lovavdelingens uttalelse blir likevel hvordan innholdets informasjonsverdi skal fastsettes. Dette punktet virker å være lite behandlet i rettskildene. Teorien går ikke i dybden av det, og en gjennomgang av tilgjengelig praksis gir forholdsvis få holdepunkter for en dypgående analyse. Sett i sammenheng med at det må tas stilling til at mottakeren kan ha nytte av informasjonen, er det imidlertid uproblematisk å legge til grunn at også denne vurderingen skal være objektiv. Det avgjørende er som sagt at det resterende innholdet må være av verdi for mottakeren.<sup>167</sup> Et godt eksempel fra praksis i tilknytning til dette, er SOM-2021-2527. Saken gjaldt innsyn i kriminalomsorgens dokumenter etter et dødsfall i fengsel. Innsynsbegjæringen ble avslått i sin helhet med henvisning til reglene om taushetsplikt og straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h. Bestemmelsen angir blant annet at ansatte, og andre som utfører arbeid eller tjenester for Kriminalomsorgen, har taushetsplikt om det de i forbindelse med tjenesten får vite om sikkerheten i fengselet. Sivilombudet bemerket imidlertid at Kriminalomsorgen ikke hadde vist til § 12 i avgjørelsen, og innsynsavslaget inneholdt følgelig ingen vurdering av avgjørelsen om å unnta hele dokumentet. Ved den nye behandlingen av saken presiserte ombudet at kriminalomsorgen var nødt til å vise til en slik

---

<sup>163</sup> Justisdepartementets veileder (2010) s. 70.

<sup>164</sup> Ibid.

<sup>165</sup> JDLOV-2015-7630.

<sup>166</sup> Se særlig SOM-2018-1669, SOM-2019-3486.

<sup>167</sup> JDLOV-2015-7630-1.

vurdering. Etter deres syn skulle det lite til for at den gjenstående informasjonen ikke hadde selvstendig betydning for den som søkte om innsyn.<sup>168</sup>

Det ovenstående innebærer imidlertid at forvaltningen, til en viss grad, vil være avhengig av å vite innsynskravets formål. Som redegjørelsen kap. 3.1 illustrerer, er innsynskravets formål i utgangspunktet uten betydning.<sup>169</sup> Egenerfaring, og funn gjort i forbindelse med denne oppgaven, tyder likevel på at objektivitetskravet ikke alltid følges. Sagt med andre ord, at forvaltningen har en tendens til å ta for lett på vurderingen av § 12 bokstav c. Grunnen til dette er at det ved fastsettelsen av informasjonsverdien kan være lett å ty til stereotypier og generaliseringer av ulike aktører. En stereotypisk holdning knyttet til for eksempel pressen, som synes å benytte innsynsretten mest,<sup>170</sup> er at de «skyter i blinde», at de er ute etter å skape tabloide nyheter og er brutale dersom feil avdekkes.<sup>171</sup> Inntrykket i den sammenheng er at man i redselen for å etablere en presedens for innsyn, feilreferering eller unødvendig sakspress, benytter § 12 bokstav c som en lett tilgjengelig mulighet for å unnta hele dokumentet. I den sammenheng er det også erfart at man gjerne strekker taushetsplikts rekkevidde, for å være på den sikre siden.<sup>172</sup> Det er riktignok nødvendig å bemerke at det er grunn til å tro at også denne bestemmelsen bør forstås på samme måte som § 12 bokstav a<sup>173</sup>, slik at det foranstående kan forstås på bakgrunn av offentleglovas kryssende hensyn, herunder hensynet til private interesser. Som nevnt i kap. 3.1 er det vesentlig at offentliggjøring av dokumenter ikke skader enkeltpersoner eller andre samfunnsinteresser,<sup>174</sup> og derfor kan det tenkes at disse hensynene vil prege vurderingen av om det resterende innholdet kan sies å være av verdi for mottakeren.

Det egenerfarte eksempelet nevnt i kap. 3.1 kan illustrere dette. Ved vurderingen om hvorvidt det skulle gis innsyn i hendelsesjournalen fra barnevernet, vurderte man også unntak for restdokumentet etter § 12 bokstav c. Ca. 90 prosent av innholdet var, som sagt, sladdet av hensyn til taushetsplikten. Da man konkluderte med å ikke gi innsyn, var det nettopp fordi man

---

<sup>168</sup> Se også SOM-2021-3904; SOM-2023-523.

<sup>169</sup> Jf. også offentleglova § 3.

<sup>170</sup> Oxford Research (2016) s. 21.

<sup>171</sup> jf. egne erfaringer, men se også Jensen og Sjøe (2012) s. 157 flg.

<sup>172</sup> At forvaltningen kan ha en tendens til å strekke taushetsplikten for langt, må, som nevnt ovenfor, ses i sammenheng med at det kan være straffbart å unnta for lite. Vurderingen av hvilke opplysninger som skal unntas kompliseres ytterligere at det også skal ses hen til «koblingsfarer». Dette er særlig aktuelt når det er tale om små samfunnsforhold, der alle kan kjenne alle. For informasjon om koblingsfare, se s. 40-42.

<sup>173</sup> Det vises her til at bestemmelsene er forholdsvis like, jf. det som fremgår av Justisdepartementets veileder (2010).

<sup>174</sup> Se forutsetningsvis merknadene til bokstav a i Justisdepartementets veileder (2010) s. 70.

så hen til at offentliggjøringen ville kunne få konsekvenser for videre samarbeid. Det var usikkert hvordan journalisten ville benytte seg av informasjonen og man ønsket ikke å utsette barnevernet for unødige mediepress. Dermed så man også bort fra at det lå betydelig informasjonsverdi i rettsdokumentet, hvor det som sagt fremkom at alle prosedyrer i saken var fulgt. Dette må man kunne anta var av relevans for pressen, som tross alt undersøker saker ut fra sin samfunnsrolle, redaktørplakat og sitt etiske rammeverk, Vær Varsomplakaten.

Et annet eksempel er SOM-2015-3271 (Skaugum gård). Saken gjaldt klage over avslag på innsyn i en rapport om vedlikeholdsbehov for Skaugum gård. Paragraf 12 var ifølge Sivilombudet uriktig anvendt. Vedrørende «selvstendig informasjonsverdi» viser denne saken at sammendrag av dokumentets innhold ikke bør sladdes. Ei heller opplysninger om bygningens tilstand i 2001. Disse opplysningene var opprinnelig skjult med hjemmel i offentleglova § 24 tredje ledd, fordi man mente opplysningene kunne lette gjennomføringen av straffbare forhold. Sivilombudet påpekte imidlertid at klagebehandlingen hadde påvist at departementet hadde unnlatt å ta i betraktning at slike opplysninger har selvstendig informasjonsverdi for mottakeren. Uttalelsen må ses i lys av at det var en journalist som hadde bedt om innsyn med den begrunnelse at Skaugum gård eies og disponeres av Kronprins Haakon Magnus, men at det er staten som betaler for all drift og utbedringer gjennom overføringer fra apanasjen og civillisten (driftsmidler som bevilges til Det Kongelige hoff gjennom statsbudsjettet). Tilgjengelig informasjon hadde vist at over halvparten av den årlige apanasjen var øremerket vedlikehold og utbygginger ved Skaugum, og det ble dermed vist til allmennhetens krav på informasjon for å sikre kontroll med hvordan samfunnets fellesverdier forvaltes.

Det er i tillegg hensiktsmessig å vise til en sak fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark. Saken gjaldt en journalists avslag på innsyn i dokumenter knyttet til en legevakt i Seljord kommune. Avslaget var hjemlet i helsepersonelloven § 21, jf. offentleglova § 13 første ledd, jf. § 12 bokstav c. Journalisten klaget til Statsforvalteren, hvor Statsforvalteren slo fast at § 12 ikke var treffende som hjemmel. Ifølge Statsforvalteren utgjorde ikke de unntatte opplysningene de «vesentligste delene» av dokumentet, og de ba derfor kommunen om å utlevere den sladdede versjonen. Statsforvalteren presiserte at det var irrelevant for vurderingen om delvis innsyn hvorvidt opplysningen var av en slik art at pressen kunne skrive en sak om

det. Det avgjørende var, ifølge statsforvalteren, at det resterende innholdet ville gi mening fordi det beskrev en hendelse og kritikk av legevakten i Seljord.<sup>175</sup>

Sakene som er gjennomgått kan tas til inntekt for at forvaltningen ikke kan benytte bokstav c dersom den gjenstående informasjonen kan sies å være av *allmenn interesse*. Fastsettelsen av innholdets informasjonsverdi bør således holdes opp mot offentlighetsprinsippets bakenforliggende begrunnelse. Gjennom prinsippets utvikling i norsk rett er grunntanken nettopp at allmennheten «(...) prinsipielt har et berettiget krav på å bli kjent med hva forvaltningen stiller med og hvorledes tjenestemennene gjennomfører sine oppgaver».<sup>176</sup> I arbeidet med denne avhandlingen er det i norske rettskilder ikke funnet en bedre forklaring på hva allmenn interesse innebærer. Ser man hen til praksisen fra EMD, kan imidlertid den siste prinsipielle avgjørelsen tjene som grunnlag for hvordan man kan vurdere innholdets informasjonsverdi.<sup>177</sup> Det fremgår nemlig av storkammerdommen Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn fra 2016 at:

*(...) the definition of what might constitute a subject of public interest will depend on the circumstances of each case. The public interest relates to matters which affect the public to such an extent that it may legitimately take an interest in them, which attract its attention or which concern it to a significant degree, especially in that they affect the well-being of citizens or the life of the community. This is also the case with regard to matters which are capable of giving rise to considerable controversy, which concern an important social issue, or which involve a problem that the public would have an interest in being informed about. The public interest cannot be reduced to the public's thirst for information about the private life of others, or to an audience's wish for sensationalism or even voyeurism. In order to ascertain whether a publication relates to a subject of general importance, it is necessary to assess the publication as a whole, having regard to the context in which it appears.*<sup>178</sup>

Definisjonen av hva som måtte være av allmenn interesse vil med det avhenge av omstendighetene i den gjeldende saken. Slik Jon Sverdrup Efjestad har oversatt avsnittet, vil

---

<sup>175</sup> Sak nr. 2021/14035.

<sup>176</sup> Ot.prp. 70 (1968-1969) punkt. V.

<sup>177</sup> Se storkammerdommen Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn fra 2016 avsnitt 161.

<sup>178</sup> Ibid. avsnitt 162.

det avgjørende være at informasjonen angår allmennheten i en slik grad at det er av legitim interesse å få innsyn i det gjeldende innholdet. Typisk vil allmennheten ha det når det dreier seg om samfunnsspørsmål som påvirker borgernes ve og vel. Det samme gjelder spørsmål som reiser kontroverser. Det avgrenses imidlertid mot allmennhetens ønske om informasjon om andres privatliv, sensasjon eller voyeurisme - som av Efjestad er oversatt til regelrett «kikking».<sup>179</sup> Samlet sett kan dette innebære at forvaltningen ikke vil ha anledning til å unnta restdokumentet dersom innholdet har evnen til å belyse forhold ved saker som på en eller annen måte gir allmennheten mulighet til å ettergå offentlig virksomhets fremtreden.

---

<sup>179</sup> Efjestad (2021). Dette kan synes å være tilsvarende det norske, alminnelige skadekravet.



## 4. Oppsummering og avsluttende betraktninger

Kapittelet ovenfor har vist at terskelen for å anvende offentleglova § 12 er høy. Den klare hovedregelen virker å være at forvaltningen bare helt unntaksvis kan anvende bestemmelsen dersom det allerede er vurdert at det er nødvendig å unnta deler av et konkret dokument.

Analysen gir uttrykk for at dersom restdokumentet skal unntas etter § 12 bokstav a må det misvisende inntrykket knytte seg til det aktuelle dokumentet det er begjært innsyn i. Dersom innsynskravet gjelder flere dokumenter, må vilkåret være oppfylt for hvert enkelt dokument. Dette gjelder også de to andre alternativene. Det er ikke nok til å gjøre unntak at inntrykket blir noe skjevt, og forvaltningen kan ikke vektlegge faren for en uriktig fremstilling i media eller av andre. Det virker å ha festet seg en rettsoppfatning om at det misvisende inntrykket bør vurderes objektivt og i lys av dokumentets øvrige innhold. Teorien kan likevel tolkes dithen at det kan foreligge gode grunner for å tolke bestemmelsen utvidende. I all hovedsak betyr det at forvaltningen kan ha adgang til å vektlegge inntrykket av hva aktøren er ute etter, såfremt det gjøres i tråd med intensjonen om åpenhet og kontroll. Likevel må § 12 bokstav a anvendes i samsvar med hensynene som begrunner innsynsretten, slik at det bør tas i betraktning hvorvidt den ufullstendige offentliggjøringen kan gi grunnlag for feilslutninger som skader enkeltindivider eller andre samfunnsinteresser. Det avgjørende synes dermed å være at offentliggjøringen ikke bør skade de interessene offentleglova er ment å ivareta etter formålsbestemmelsen i § 1, ei heller de interessene som lovens unntaksbestemmelser er ment å sikre.

Dersom restdokumentet skal unntas etter bokstav b, følger det av analysen at det vil kunne være urimelig arbeidskrevende for forvaltningsorganet å behandle innsynskrav som angår dokumenter av uvanlig størrelse. Praksis kan tyde på at enkeltdokumenter på under 20 sider, sjeldent vil kunne unntas i sin helhet med hjemmel i § 12 bokstav b. Samtidig virker det å foreligge et tydelig krav om at opplysningene som skal fjernes må være spredt over hele eller store deler av dokumentet. Dette skyldes at det primært er tiden som går med til å skille ut unntaksopplysningene som er av avgjørende betydning. I de tilfeller det er tale om film, lydopptak eller lignende, kan det likevel være gode grunner til å anvende bokstav b av hensyn til manglende tekniske verktøy. Rettskildene gir samlet sett likevel uttrykk for at det foreligger en betingelse om at forvaltningsorganet foretar undersøkelser om hvorvidt sladding vil være mulig eller ikke, og at de begrunner avslaget godt dersom de finner at behandlingen av

innsynskravet vil være uforholdsmessig krevende. Kostnader tilknyttet anskaffelse av mulig redigeringsverktøy virker slik sett å være noe forvaltningen i utgangspunktet ikke kan vektlegge, men i helt spesielle tilfeller kan det tenkes at det vil kunne være rimelig. Oppsummert kan det antas at vilkåret til en viss grad er dynamisk. Bakgrunnen er at ressurs hensynet kan tale for at innsynskravets størrelse og kompleksitet må ses i lys av hva det vil være rimelig å kreve av forvaltningsorganet.

Dersom restdokumentet skal unntas etter bokstav c, følger det av analysen at forvaltningsorganet har adgang til å unnta hele dokumentet dersom opplysningene det er gjort unntak for utgjør mer enn halvparten av innholdet. Det fremstår som klart at bestemmelsen er anvendelig dersom restinformasjonen bare består av formalia eller lignende. Praksis viser på sin side at vesentlighetsvilkåret kan sies å inneholde mer enn hva ordlyden naturlig kan gi uttrykk for. Det kan antakelig legges til grunn at det avgjørende er at den resterende informasjonen ikke er av verdi for mottakeren. Også denne bestemmelsen virker imidlertid å måtte tolkes objektivt, slik at innholdets informasjonsverdi da bør fastsettes på bakgrunn av hva som kan sies å være av allmenn interesse.

Innledningsvis hadde oppgaven et ønske om å undersøke hvorvidt offentleglovas intensjon følges når § 12 benyttes av forvaltningen, og om det vektlegges utenforliggende hensyn ved vurderingene av bestemmelsens alternative vilkår. Under arbeidet med oppgaven har ikke dette latt seg gjøre. Dette skyldes hovedsakelig avslagene på innsyn hos Statsforvalterne. De ulike uttalelsene fra Sivilombudet kan likevel tyde på at det foreligger utfordringer ved praktiseringen, da det foreligger tegn til at bestemmelsens rekkevidde strekkes. Disse funnene er likevel ikke ansett sikre nok til å foreta en konkret drøftelse.

Avhandlingen er på en annen side inspirert av egne erfaringer fra arbeid med innsynskrav i det offentlige, og det danner grunnlag for å stille spørsmålstegn ved den forutsetningen som ble lagt til grunn i forarbeidene under utarbeidelsen av offentleglova. Som oppgaven har belyst er det anerkjent at innsynslovgivningen på mange måter har «betydelige administrative og økonomiske konsekvenser», men at dette er «en uunngåelig følge av å ha et offentlighetsprinsipp».<sup>180</sup> Det er klart at offentlighet er viktig, det vitner lovens overordnede formål godt om. Spørsmålet er likevel om man i tilstrekkelig grad har tatt i betraktning de

---

<sup>180</sup> NOU 2003: 30 kap. 21.

ressursene som faktisk må avsettes for å opprettholde åpenhet og gjennomsiktighet i offentlig virksomhet. Vurderingen av unntaksbestemmelsene er på ingen måte en enkel oppgave, og desto vanskeligere blir det i de etatene som er underlagt særskilte taushetspliktregler. Som en direkte følge blir innsynsbegjæringer uten tvil raskt kostbare og kanskje mer kostbare enn det loven legger til grunn, blant annet fordi det i enkelte tilfeller kan forskyve andre kjerneoppgaver i forvaltningen - noe som også trekkes frem i undersøkelsen foretatt av Oxford Research i 2016.<sup>181</sup> Personlig tror jeg det er viktig, ved anvendelsen av innsynslovgivningen, å ha med seg at det bak enhver ansettelse ligger en lojalitet overfor den stillingsinstruksen og det mandat som er gitt. Forvaltningen har sine interesser det ønsker å ivareta, tilsvarende gjelder for eksempel pressen. Det innebærer at det raskt kan utvikle seg ulike rettskulturer når det gjelder forholdet til hvordan lovverket skal tolkes. Et velkjent sitat med ukjent opphav er at “kultur spiser struktur til frokost”. Det kan derfor tenkes at det ved lovverkets videre utvikling i større grad bør tas hensyn til hva som faktisk kreves av det offentlige for å opprettholde offentlighetsintensjonen som er lagt til grunn. Satt på spissen; at man enten må bevilge de ressursene som forvaltningen faktisk trenger for å foreta gode nok vurderinger, eller at reglene i større grad må tilpasses slik at de blir mindre problematiske for det offentlige å følge. Og kanskje bør behandlingen av innsynskrav tillegges egne innsynsorganer, slik at man i større grad sikrer at det er de saklige hensynene som blir lagt til grunn. For som statuert innledningsvis, «alle er for åpenhet, inntil det rammer dem selv».<sup>182</sup> Essensen i lovverket virker tross alt å være at det foreligger et ønske om å forhindre at forvaltningen opptrer som en overredaktør av pressen eller befolkningen generelt.

---

<sup>181</sup> Oxford Research kap. 10.3.2 s. 138.

<sup>182</sup> Gjedde-Dahl (2023).

# Kilderegister

## Lover

- 1814 Lov 17. mai 1814 Kongeriket Noregs grunnlov (Grunnloven).
- 1967 Lov 10. februar 1967 (forvaltningsloven).
- 1970 Lov 19.juni 1970 nr 69 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven).
- 2005 Lov 20. mai 2005 nr. 28 (straffeloven).
- 2006 Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).

## Forarbeider

- Ot.prp. nr. 70 Om lov om offentlighet i forvaltningen. (1968-1970)
- Ot.prp. nr. 4 Om lov om endringer i lov 19 juni 1970 nr 69 om offentlighet i (1981-1982) forvaltningen.
- Ot.prp. nr. 102 Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (2004-2005) (offentleglova).
- Innst. O nr. 41 Innstilling frå justiskomiteen om lov om rett til innsyn i offentlig (2005-2006) verksemd (offentleglova).
- Ot.prp. nr. 9 Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (2005-2006) (offentleglova).

## Norges offentlige utredninger

- NUT 1958: 3 Spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning.
- NUT 1967: 1 Innstilling om offentlighetsprinsippet i forvaltningen.
- NOU 1999: 27 Ytringsfrihed bør finde Sted, ny Grl § 100.
- NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov.
- NOU 2022: 9 En åpen og opplyst samtale - Ytringsfrihetskommisjonens utredning

## Stortingsmeldinger og andre stortingsdokumenter

Dok 3:1 0 Riksrevisjonen. *Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet (20016-2017) i statlig forvaltning.*

Dok 3: 3 Riksrevisjonen. *Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3: 10 (2016 - (2021-2022) 2017) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning.*

St.meld. nr. 32 Justis- og beredskapsdepartementet. *Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen.*

St.meld. nr. 42 Justis - og beredskapsdepartementet. *Om endring av Grunnloven § 100 (1999-2000)*

St.meld. nr. 26 Justis- og beredskapsdepartementet. *Om endring av Grunnloven § (2003–2004) 100.*

## Praksis

### Rettspraksis

Rt-1911-503.

Rt-1995-54.

Rt-2005-1757.

Rt-2015-1467.

### Uttalelser fra Sivilombudet og Justisdepartementets lovavdeling

SOM-2012-2243 Sivilombudsmannens uttalelse. *Prioritering av innsynsbegjæringer*, 13. februar 2012. (lest i Lovdata Pro).

SOM-2014-127 Sivilombudsmannens uttalelse. *Trygderettens behandling av saker om arbeidavklaringspenger*, 19. desember 2015. (lest i Lovdata Pro).

SOM-2014-1865 Sivilombudsmannens uttalelse. *Innsyn i opplysninger om SkatteFUNN-prosjektene*, 17. februar 2015. (lest i Lovdata Pro).

SOM-2015-3271 Sivilombudsmannens uttalelse. *Innsyn i tilstandsrapport om Skaugum gård fra 2001*, 22. august 2016. (lest i Lovdata Pro).

SOM-2016-112  
-131-151 Sivilombudsmannens uttalelse. *Innsyn i rapport om kandidater ved utnevning av ny justitiarius i Høyesterett*, 17. februar 2016. (referert til i Brandt. mfl. (2018) og lest i Lovdata Pro).

SOM-2018-1669 Sivilombudsmannens uttalelse. *Innsyn i dokument om økning i lokale*

- støtter*, 12. oktober 2023. (lest i Lovdata Pro).
- SOM-2019-3486 Sivilombudsmannens uttalelse. *Innsyn i operasjons- og lydlogg fra Oslo politidistrikt*, 30. januar 2020. (lest i Lovdata Pro).
- SOM-2020-1403 Sivilombudsmannens uttalelse. *Innsyn i rapporter om konsekvenser av personellfravær som følge av covid-19*, 26. august 2020. (lest i Lovdata Pro).
- SOM-2021-2527 Sivilombudets uttalelse. *Innsyn i kriminalomsorgens dokumenter etter et dødsfall i fengsel*, 09. desember 2021. (lest i Lovdata Pro).
- SOM-2022-1395 Sivilombudets uttalelse. *Innsyn i rapporterte gevinstberegninger - vilkåret urimelig arbeidskrevende mv.*, 15. juni 2022. (lest i Lovdata Pro).
- SOM-2021-3904 Sivilombudets uttalelse. *Innsyn i dokumenter om styringsdialog og om to varslingsaker i skatteetaten*, 16. februar 2022. (lest i Lovdata Pro).
- SOM-2023-523 Sivilombudets uttalelse. *Innsyn i varsel om arbeidsmiljø*, 15. juni 2023. (lest i Lovdata Pro).
- JDLOV-2010-8205 Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet. *Spørsmål om tolkninga av offentleglova § 12 bokstav b med meir*, 01. mars 2011. (lest i Lovdata Pro).
- JDLOV-2015-7630-1 Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet. *Klage på avslag om innsyn vedrørende trafikkaker - spørsmål om vurdering*, 07. desember 2015. (lest i Lovdata Pro)
- JDLOV-2015-1123 Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet. *Vurdering av diverse spørsmål knyttet til offentleglova § 9 og § 12 bokstav b*, (svar til Norsk Presseforbund), 21. november 2006. (lest i Lovdata Pro).
- Sak nr. 2020/9121 Statsforvalteren i Trøndelag. *Klagebehandling - avslag på innsynskrav Trondheim kommune - klage på delvis innsyn i tilbud - anskaffelse ny gang- og sykkelbru Bjørndalen*, 13. november 2020.
- Sak nr. 2021/2076 Statsforvalteren i Vestfold og Telemark. *Klage på Horten kommunes avslag på innsyn i dokumenter - Skanska Norge AS*, 06. juni 2012.
- Sak nr. 2021/14035 Statsforvalteren i Vestfold og Telemark. *Vedtak i klagesak - Besøk på legevakt - TA (Telemarksavisa) - Seljord Kommune*, 19. mai 2021.

## Karnov kommentarer til loven

Haver (2023) Haver, Gustav. "Karnov lovkommentar til offentleglova". I *Lovdata Pro (2023)* hentet 23. november 2023.

## Instrukser og veiledere

NAV (2009) Arbeids- og velferdsetaten. *Rundskriv til offentleglova – Justis- og politidepartementets rettleiar til offentleglova*. R82–00. (Lest i lovdata)

Sivilombudet (2022) Sivilombudet. *Innsynsguiden til Sivilombudet*, 1. april 2022, <https://www.sivilombudet.no/innsynsguiden/> .

Justisdepartementets veileder (2010) Justis- og politidepartementet. *Justisdepartementets rettleiar til offentleglova*, 11. januar 2010, <https://www.regjeringen.no/> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rettleiar-til-offentleglova/id590165/>.

## Internasjonale kilder

### Konvensjoner

EMK *Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, Roma 4. november 1950 (offisiell norsk oversettelse).*

FN-konvensjonen *Internasjonal konvensjon om sivile og politiske rettigheter, New York, 16 desember 1966 (offisiell norsk oversettelse).*

Tromsø-konvensjonen *Europarådets konvensjon om innsyn i offentlige dokumenter, Tromsø 18. juni 2009 (offisiell norsk oversettelse).*

### Internasjonal praksis

Mayar Helsinki Bizottság v Ungarn *Case of Magyar Helsinki Bioztság v Hungary, no. 18030/11, 11. August 2016.*

## Litteratur

Aulstad (2018) Aulstad, Johan Greger, *Innsynsrett*, Fagbokforlaget 2018.

Bergo (2023) Bergo, Knut, *Avveiningsmodellen - en analyse av norske særtrekk*, Jussens venner, vol. 58, utg. 4, s. 252-303, 10. august 2023, <https://doi.org/10.18261/jv.58.4.2>.

Bernt (2014) Bernt, Jan Fridthjof, *Hva skjedde med rettsrealismen?* Jussens Venner,

vol. 49, utg. 3, 19. juni 2014,  
<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3126-2014-03-01>

- Bernt og Moen (2023) Bernt, Jan Fridthjof og Olav Haugen Moen, *Offentleglova med kommentarer*, 2. utg., Fagbokforlaget 2023.
- Brandt m.fl. (2018) Brandt, Kristian, Jon Sverdrul Efstad, Hanne Harlem og Camilla Selman, *Offentleglova med kommentarer*, Universitetsforlaget 2018.
- Efstad (2021) Efstad, Jon Sverdrup, *Våpensaken og innsynsretten etter EMK artikkel 10 - kommentar til HR-2021-526-A*, Juridika.no, 30. april 2021. <https://juridika.no/innsikt/>  
[/v%C3%A5pensaken-og-innsynsretten-etter-emk-artikkel-0-en-kommentar-til-hr-2021-526-a](https://juridika.no/innsikt/v%C3%A5pensaken-og-innsynsretten-etter-emk-artikkel-0-en-kommentar-til-hr-2021-526-a) (lest. 13.november 2023).
- Eckhoff ved Helgesen (2001) Eckhoff, Torstein ved Jan Erik Helgesen, *Rettskildelære*, 5. utg., Universitetsforlaget 2001.
- Frihagen (1994) Frihagen, Arvid, *Offentlighetsloven. Offentlighet, taushetsplikt og partsinnsyn. Kommentarer til offentlighetsloven og de tilknyttede bestemmelser i Kommentarer til offentlighetsloven og de tilknyttede bestemmelser i forvaltningsloven, bind I og II*, Forlaget A. Frihagen A/S 1994.
- Graver som (2008) Graver, Hans Petter, *Vanlig juridisk metode? Om rettsdogmatikken juridisk sjanger*, Tidsskrift for Rettsvitenskap, vol. 121, utg. 2, <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3096-2008-02-01>
- Grindheim (2009) Grindheim, Jan Erik, *Den nye offentlighetsloven*, Jussens Venner, vol. 19, utg. 1, 01. april 2009, <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2009-01-16>
- Jensen og Sjøe (red.) (2012) Jensen, Arne og Finn Sjøe, *Innsyn - Slik skikker du byråkrater og politikere i kortene*, IJ-forlaget 2012.
- Kjærstad (2004) Kjærstad, Håvard, *Forvaltningspraksis som rettskilde - belyst med praksis fra ett eller flere forvaltningsområder*, Jussens venner, vol. 38, utg. 3, s. 138-160, <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3126-2003-03-02>
- Skoghøy (2018) Skoghøy, Jens Edvin A., *Rett og rettsanvendelse*, Universitetsforlaget 2018.



Woxholt (1999) Woxholth, Geir. *Forvaltningsloven*, 3. utg., Ad Notam Gyldendal 1999.

### Rapporter

Åpenhetsbarometeret (2023) Pressens offentlighetsutvalg og kommunal Rapport. *Innsyn i norske kommuner, Åpenhetsbarometeret 2023*, 21. september 2023, [https://presse.no/wp-content/uploads/2023/09/Kommuneindeks\\_2023-15.pdf](https://presse.no/wp-content/uploads/2023/09/Kommuneindeks_2023-15.pdf)

Oxford Research (2018) Oxford research på oppdrag fra Justisdepartementet, *Innsyn i forvaltningen - Kompetanse, etterspørsel og makt. Evaluering av offentleglova*, 8. januar 2016, <https://www.regjeringen.no/contentassets/9a7303bd1c1142cf86785be59430b151/innsyn-i-forvaltningen.pdf>

### Avisartikler

Flydal, Eiliv Frich, “Jusprofessor om lovbruddene ved SMK: – Tydelig at ikke alt er framme ennå”, *E24*, 28. november 2023, <https://e24.no/norsk-oekonomi/i/wAoqvM/jusprofessor-om-lovbruddene-ved-smk-tydelig-at-ikke-alt-er-framme-ennaa>. (lest 25. november 2023).

Gjedde-Dahl, Siri, “Nei til mer hemmelighold”, *Medier24*, 28 april 2023 (kronikk), <https://m24.no/dagbladet-debatt-gravejournalistikk/nei-til-mer-hemmelighold-1/608404> (lest 25. november 2023).

Hvitmhyr, Bastian Lunde, “Spørsmål og svar: Dette må du vite om aksjekjøpene til Sindre Finnes”, *VG*, 27. September 2023, <https://www.vg.no/nyheter/i/abEKma/sindre-finnes-aksje-saken-enkelt-forklart> (lest 25. november 2023).