

# Når er innsynskrav avgjort i tide?

*Ei utgreiing om «utan ugrunna opphald»-vurderingane etter offentleglova § 29  
første ledd andre punktum*

Kandidatnummer: 104

Ord: 36120



JUS397 Masteroppgåve

Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

24. juni 2022

## Innholdsliste

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Innleiing.....</b>   | <b>5</b>  |
| 1.1. Problemstilling og avgrensing.....  | 5         |
| 1.2. Forskingsbehov .....  | 6         |
| 1.3. Introduksjon til svært samfunnsaktuelle saker .....                                       | 9         |
| 1.3.1. Generelt om samfunnsaktualitet.....   | 9         |
| 1.3.2. Døme på at rask avgjersle kan vera nødvendig.....                                       | 10        |
| 1.3.3. EMK artikkel 10 si praktiske tyding her .....   | 11        |
| 1.3.3.1. <i>Formålet bak innsynskravet</i> .....   | 13        |
| 1.3.3.2. <i>Informasjonens karakter</i> .....  | 14        |
| 1.3.3.3. <i>Innsynssøkarens rolle som informasjonsformidlar</i> .....                          | 14        |
| <b>2. Relevante omsyn i «utan ugrunna opphald»-vurderingane.....</b>                           | <b>15</b> |
| 2.1. Omsyn som ligg til grunn for innsynsretten.....   | 15        |
| 2.1.1. Demokrati .....   | 17        |
| 2.1.2. Kontroll og rettstryggleik.....   | 18        |
| 2.2. Generelle forvaltingsrettslege omsyn.....   | 19        |
| 2.2.1. Innleiing .....   | 19        |
| 2.2.2. Effektivitet .....  | 19        |
| 2.2.3. Forsvarleg saksbehandling.....  | 21        |
| <b>3. Kort om meirinnsyn .....</b>   | <b>22</b> |
| 3.1. Om meirinnsynsvurderingar og tidsbruk.....  | 22        |
| 3.2. EMK art. 10 si tyding ved meirinnsynsvurderingar (ved unntaksheimel).....                 | 24        |
| <b>4. Metodiske betraktningar .....</b>  | <b>24</b> |
| 4.1. Forvaltingspraksis .....  | 24        |
| 4.1.1. Historikk .....   | 25        |
| 4.1.2. Haldninga til innsynsretten i dag .....   | 26        |
| 4.1.3. Viktige funn frå Riksrevisjonen.....  | 27        |
| 4.1.3.1. Utstrekkt misbruk av førehandsunntak.....   | 28        |
| 4.1.3.2. Avslag utan rettsleg haldbar unntaksheimel er utbreidd .....                          | 30        |
| 4.1.3.3. Meirinnsynsvurderingar sviktar ofte .....   | 30        |
| 4.1.3.4. For lang tidsbruk ved avgjersler av innsynskrav .....                                 | 31        |
| 4.1.4. Vekta til forvaltingspraksis .....  | 32        |
| 4.2. Ombodspraksis.....  | 33        |
| 4.2.1. Om Sivilombodet.....  | 33        |
| 4.2.2. Vekta til ombodspraksis.....  | 34        |
| <b>5. Gjennomgang av praksis frå Sivilombodet .....</b>  | <b>36</b> |
| 5.1. Utval av praksis, og generelt om gjennomgangen .....                                      | 36        |
| 5.2. Irrelevante grunngevingar i «utan ugrunna opphald»-vurderingane (rein svikt) .....        | 39        |
| 5.2.1. Forvaltninga ignorerer innsynskrav fordi ein meiner kravet er sendt til feil organ..... | 39        |
| 5.2.2. Forvaltninga bruker lang tid på å senda innsynskravet til rett avdeling.....            | 40        |
| 5.2.3. Innsynskrav blir ikkje oppfatta av forvaltninga .....                                   | 42        |
| 5.2.4. Innsynskrav blir sett fram saman med andre førespurnadar.....                           | 42        |

|                                      |  |           |
|--------------------------------------|--|-----------|
| 5.2.5.                               | Forvaltinga vurderer innsynsrett utifrå <i>kven</i> som krev innsyn, og <i>kvifor</i> .....      | 45        |
| 5.2.6.                               | Forvaltinga avtalar noko ein ikkje har åtgang til.....   | 48        |
| 5.2.7.                               | Forvaltinga arkiverer/journalfører på ein måte som gjer innsyn tidkrevjande .....                | 49        |
| 5.2.7.1.                             | Særleg om meirinnsyn .....   | 50        |
| 5.3.                                 | Relevante moment i «utan ugrunna opphald»-vurderingane.....                                      | 52        |
| 5.3.1.                               | Om strukturen i gjennomgangen.....   | 52        |
| 5.3.2.                               | «det må gjerast undersøkingar» .....   | 53        |
| 5.3.2.1.                             | Nye dokumenttypar i innsynssamanheng.....  | 53        |
| 5.3.3.                               | «kravet reiser vanskelege spørsmål».....   | 54        |
| 5.3.3.1.                             | Opplysingar rører ved andre organ sine ansvars- og kompetanseområde .....                        | 54        |
| 5.3.3.2.                             | Vurdering av teieplikt .....   | 56        |
| 5.3.3.3.                             | Andre rettslege vurderingar enn teieplikt.....   | 57        |
| 5.3.4.                               | «[kravet] er arbeidskrevjande fordi det gjeld ei stor mengde dokument» .....                     | 59        |
| 5.3.5.                               | «organets arbeidsbyrde for øvrig» .....  | 60        |
| 5.3.5.1.                             | Manglande ressursar.....   | 60        |
| 5.3.5.2.                             | Eit døme på at ressursmangel kan få sjølvstendig tyding.....                                     | 64        |
| 5.4.                                 | Vurdering av vekta til potensielt relevante grunngevingar .....                                  | 66        |
| 5.4.1.                               | Skilje mellom <i>eigenskapar ved innsynssaka</i> og <i>forhold ved forvaltningsorganet</i> ..... | 66        |
| 5.4.2.                               | Skilje mellom dei framheva momenta i forarbeida.....   | 67        |
| <b>6.</b>                            | <b>Startpunktet i «utan ugrunna opphald»-vurderingar.....</b>                                    | <b>68</b> |
| 6.1.                                 | Offentleglova må etterlevast .....   | 68        |
| 6.1.1.                               | Ivaretaking av omsyna som ligg til grunn for innsynsretten er essensielt.....                    | 69        |
| <b>7.</b>                            | <b>Vurderingsmoment som kan tilseia kortare eller lengre frist.....</b>                          | <b>70</b> |
| 7.1.                                 | Moment som kan tilseia at moglegheita til fristforlenging er liten .....                         | 70        |
| 7.1.1.                               | Innsynskrav gjeld dokument som inngår i ei svært samfunnsaktuell sak .....                       | 70        |
| 7.1.2.                               | Pågåande forskingsarbeid .....   | 71        |
| 7.2.                                 | Moment som kan tilseia at moglegheita til fristforlenging er større .....                        | 72        |
| 7.2.1.                               | Innsynskrav gjeld dokument som er allment tilgjengeleg i elektronisk format .....                | 72        |
| 7.2.2.                               | Stor pågang frå enkeltperson.....  | 73        |
| <b>8.</b>                            | <b>Tydinga av arkiverings- og journalføringspraksis .....</b>                                    | <b>75</b> |
| 8.1.1.                               | Innleiing.....   | 75        |
| 8.1.2.                               | Kort om reglane om arkivering og journalføring .....   | 76        |
| 8.1.3.                               | Ombodet om tydinga av rettmessig journalføring.....  | 78        |
| 8.1.4.                               | Funn frå Riksrevisjonen sine openheitsrapportar.....   | 79        |
| 8.1.4.1.                             | Arkivpliktige dokument blir ofte ikkje arkivert (og dermed ikkje journalført) .....              | 79        |
| 8.1.4.2.                             | Informasjonen i journalane er ofte inkjeseiande .....  | 82        |
| 8.1.4.3.                             | Kravet om fortløpande journalføring blir i hovudsak ikkje oppfylt .....                          | 82        |
| 8.1.5.                               | Kva tyding bør desse funna ha for rettstilstanden? .....   | 84        |
| <b>9.</b>                            | <b>Avsluttande betraktningar.....</b>  | <b>86</b> |
| 9.1.                                 | Korleis vurderer ein om innsynskrav er avgjort i tide? .....                                     | 86        |
| 9.2.                                 | Bør ein gjera endringar i offentleglova § 29?.....   | 89        |
| <b>Kjelderegister .....</b>          | <b>94</b>  |           |
| Litteratur.....                      | 94   |           |
| <i>Bøker og lovkommentarar .....</i> | <i>94</i>  |           |

|  |     |
|--|-----|
| <i>Avisartiklar</i> .....                    | 95  |
| Lover mv. ....                               | 96  |
| <i>Norske lover</i> .....                    | 96  |
| <i>Utanlandske lover</i> .....               | 96  |
| <i>Forarbeid og stortingsmeldingar</i> ..... | 97  |
| <i>Forskrifter</i> .....                     | 97  |
| Rettspraksis .....                           | 98  |
| <i>Høgsterettspraksis</i> .....              | 98  |
| <i>EMD-praksis</i> .....                     | 98  |
| Sivilombodet .....                           | 98  |
| <i>Fråsegner</i> .....                       | 98  |
| <i>Årsmeldingar</i> .....                    | 99  |
| <i>Høyringsvar</i> .....                     | 99  |
| Rettleiarar o.l. ....                        | 100 |
| <i>Rettleiarar/rundskriv</i> .....           | 100 |
| <i>Utsegner frå lovavdelinga</i> .....       | 100 |
| Rapportar/evalueringar .....                 | 100 |
| <i>Riksrevisjonen</i> .....                  | 100 |
| <i>Oxford Research</i> .....                 | 101 |
| Diverse nettkjelder .....                    | 101 |

# 1. Innleiing

## 1.1. Problemstilling og avgrensing

Denne oppgåva handlar om innsynskrav i offentlege dokument, og innhaldet i formuleringa «utan ugrunna opphald», jf. offentleglova § 29 første ledd andre punktum.<sup>1</sup> Føresegna slår fast at innsynskrav skal avgjerast «utan ugrunna opphald». Det er eit overordna mål at oppgåva skal kunna gi rettleiing under framtidige «utan ugrunna opphald»-vurderingar. Eg tar altså sikte på å gjera greie for gjeldande rett. Derfor kan hovudproblemstillinga betraktast slik: *korleis vurderer ein om innsynskrav blir avgjort i tide?* Når ein spør om dette, spør ein eigentleg om *kva handlingsrom fristføresegna gir forvaltinga etter gjeldande rett*. Det er viktig å avklara dette, for ei lempeleg tolking av fristføresegna kan resultera i ei utholing av borgarane sitt informasjonskrav, som vil seia at innsynsretten ikkje blir reell.

Om ein går tilbake til ordlyden i offentleglova § 29, er det klart at ordet «opphald» refererer til stans eller sein framdrift i saksbehandlinga, som ein altså må unngå om dette er «ugrunna». Ordbruken gir inntrykk av at avgjersler av innsynskrav må komma så snart som mogleg. Ei slik tolking er i tråd med forarbeida, som slår fast at forvaltinga skal avgjera innsynskrav «så snart det er praktisk mogleg».<sup>2</sup> Elles er det lite rettleiing å henta frå ordlyden. Føresegna seier ingenting om kva saksbehandlingstid som normalt er akseptabel,<sup>3</sup> kva omstende som potensielt sett kan legitimera «opphald» utover eit slikt utgangspunkt<sup>4</sup> eller kor lenge slike legitime grunngevingar kan tenkast å rettferdiggjera «opphald».<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i offentleg verksemd (offentleglova - offl.).

<sup>2</sup> Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) Om lov om rett til innsyn i offentleg verksemd (offentleglova) s. 151. Ein finn same formulering på bokmål i NOU 2003:30 Ny offentlighetslov, s. 284.

<sup>3</sup> NOU 2003:30, s. 220 seier derimot noko om dette. I dei fleste tilfelle bør innsynskrav «kunne avgjøres samme dag eller i alle fall i løpet av en til tre virkedager, dersom det ikke foreligger spesielle praktiske problemer». Det same kjem til uttrykk i St.meld.nr.32 (1997–1998) s. 100, Rundskriv G-1998-69, s. 2 og Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, s. 164. I Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) s. 151 slår ein berre fast at «[d]ei fleste innsynskrav er såpass enkle at dei bør avgjerast same dag som dei er mottekne». Ifølge SOM-2015-1576 skal fristen reknast frå den dagen innsynskrav kjem inn til forvaltinga.

<sup>4</sup> I merknadene til offl. § 29 i Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) s. 151, blir det framheva at ein kan vektlegga momenta «det må gjerast undersøkingar», «kravet reiser vanskelege spørsmål» og «[kravet] er arbeidskrevjande fordi det gjeld ei stor mengde dokument». I NOU 2003:30, s. 219-220 blir det skriva at ein òg kan vektlegga «organets arbeidsbyrde for øvrig». Dette standpunktet blir attgjeve på s. 100 i Ot.prp.nr. 102 (2004-2005), men momentet blir ikkje framheva i merknadane til føresegna på s. 151. Det er usikkert om dette er eit bevisst val frå lovgivar si side, for ein tar heller ikkje avstand frå standpunktet i NOU-en (sjå sjølv i Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) s. 100).

<sup>5</sup> I NOU 2003:30, s. 220 blir det skriva at ein tidsbruk på «mellom fire og seks virkedager» kan vera akseptabel i unntakstilfelle, mens ein tidsbruk på over åtte virkedagar «normalt [vil] måtte regnes som uakseptabel lang», for ei «[s]å lang saksbehandlingstid kan man vanskelig akseptere annet enn i helt ekstraordinære tilfeller». Offl. § 32

Offentleglova § 29 er ein spesialregel for det alminnelege forvaltingsrettslege kravet om at saker skal førebuast og avgjerast «uten ugrunnet opphold».<sup>6</sup> Det er to føresegner som regulerer dette kravet i offentleglova, for formuleringa finst i både §§ 29 og 32.<sup>7</sup> Den siste føresegna regulerer derimot *klager* på avgjersler av innsynskrav, som òg skal «førebuast og avgjerast utan ugrunna opphald». I denne oppgåva behandlar eg berre vurderingane etter § 29, som altså regulerer førstegongsbehandlinga av innsynskrav, men som Sivilombodet påpeiker i SOM-2021-2848, vil vurderingane etter dei to føresegnene «langt på vei være sammenfallende».<sup>8</sup>

## 1.2. Forskingsbehov

Forarbeida til offentleglova gir naturlegvis nokre haldepunkt under «utan ugrunna opphald»-vurderingane, men slik eg ser det, er rettleiinga herifrå nokså avgrensa. Dei mest sentrale forarbeidsutsegnene er allereie gjeve att i fotnotane ovanfor, men dei vil sjølv sagt bli trekt fram igjen når dei blir aktualiserte. I denne samanhengen er poenget berre å påpeika at både ordlyden og forarbeida gir nokså lite rettleiing under dei konkrete vurderingane. Dei mest opplagte rettskjeldene er altså utforma på ein måte som nødvendiggjer utstrekt rettsavklaring frå dei instansane som normalt føretek «utan ugrunna opphald»-vurderingar.

Som eg skal visa i kapittel 2, er det minst fem sentrale omsyn ein skal ivareta under «utan ugrunna opphald»-vurderingane. Sånn sett er det ikkje overraskande at lovgivar legg opp til utprega skjønsmessige heilskapsvurderingar, og i stor grad unngår detaljstyring gjennom forarbeida.<sup>9</sup> Samtidig er det litt spesielt å leggja opp til at instansane som praktiserer

---

andre ledd - som påpeiker at ein kan klaga om ein ikkje får svar på innsynskravet ila. fem verkedagar - kan òg gi ei viss rettleiing, jf. SOM-2015-2459.

<sup>6</sup> Lov 10. februar 1967 om behandlingssmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven - fvl.) § 11a.

<sup>7</sup> Rett nok på nynorsk. Sjå offl. § 29 første ledd andre punktum og § 32 tredje ledd første punktum.

<sup>8</sup> Derfor kan nokre av funna i oppgåva ha overføringsverdi til «utan ugrunna opphald»-vurderingane etter klageføresegna, men ein må vera forsiktig med å trekka slike slutningar. Formuleringa «utan ugrunna opphald» kan ikkje bli forstått heilt likt uavhengig av kor ho står. Forarbeida påpeiker bl.a. at behandlinga av klagesaker kan «ta noko lengre tid enn behandlinga i førsteinstansen», jf. Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) s. 153. Bakgrunnen er «at førsteinstansen må vurdere saka på nytt, og at ein stiller strengare krav til grunngiving av avgjerda i klagesaker». Det blir òg framheva at klagesakene ofte vil vera «noko meir kompliserte enn den typiske førsteinstanssaka». Oxford Research si evaluering av offentleglova tyder på at dette stemmer. Her uttalte informantar frå forvaltninga at klagesakene tar mest tid fordi den gjennomsnittlege klagesaka «inneholder mer kompliserte vurderinger og avveiningar», jf. Oxford Research (2016) s. 17.

<sup>9</sup> Det er først og fremst NOU 2003:30 og Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) som er interessante her, men forarbeid frå den oppheva offentlighetsloven kan òg vera av interesse.

fristføresegna skal driva såpass utstrekt rettsavklaring. I praksis er borgarane nemleg avskore frå å prøva desse sakene for domstolane.<sup>10</sup> Formuleringa «utan ugrunna opphald» er ikkje behandla i rettspraksis, og det finst heller ikkje relevant rettspraksis om forgjengaren til offentleglova § 29.<sup>11</sup> Dermed står ein igjen med forvaltingspraksis og praksis frå Sivilombodet, som i stor grad må bli styrande for rettstilstanden. Derfor er det viktig å få klarleik i kva vekt desse rettskjeldene kan ha på innsynsrettens område. Eg kjem nærare inn på metodiske betraktningar i kapittel 4, men særtekka på innsynsrettens område talar for at ombudspraksis bør få større vekt her enn elles,<sup>12</sup> mens forvaltingspraksis bør få mindre vekt.<sup>13</sup>

I likskap med forarbeida, gir juridisk litteratur nokså avgrensa rettleiing under «utan ugrunna opphald»-vurderingane. Formuleringa er jamt over kort behandla, så litteraturen gir ofte ikkje stort meir enn forarbeida aleine. Dette gjeld bl.a. Bernt og Hove si kommentarutgåve av offentleglova,<sup>14</sup> Bernt og Moen sine lovkommentarar på Rettsdata<sup>15</sup> og Aulstad si bok om innsynsrett.<sup>16</sup> Brandt mfl. sine kommentarar til offentleglova<sup>17</sup> har derimot større interesse i denne samanhengen, for her blir det vist til ein del fråsegner frå Sivilombodet.<sup>18</sup> Som antyda ovanfor, kan ombudspraksis få stor tyding når ein skal avklara det nærare innhaldet i «utan ugrunna opphald».<sup>19</sup> Det er likevel klart at ombudspraksis ikkje kan lesast isolert frå andre rettskjelder, og omsyna som ligg til grunn for innsynsretten må truleg stå i ei særstilling. Dette er demokrati-, kontroll- og rettstryggleiksomsyna,<sup>20</sup> som eg kjem tilbake til under punkt 2.1.

Poenget her er at ombudspraksis ikkje kan gi uttrykk for gjeldande rett om han harmonerer dårleg med desse grunnleggande omsyna. Derfor kan det bli nødvendig å avfeia, korrigera eller nyansera standpunkt frå ombudspraksis, særleg på bakgrunn av dei nemnde omsyna. For at ombudspraksis skal kunna gi uttrykk for gjeldande rett, må praksisen - som eit absolutt

---

<sup>10</sup> Les om dette under punkt 4.2.

<sup>11</sup> Lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven) § 9 første ledd. Som eg kjem tilbake til under punkt 5.1, er dagens fristføresegn ei vidareføring av denne, kor ein brukte same formulering, men på bokmål: «utan ugrunnet opphold».

<sup>12</sup> Sjå punkt 4.2.2.

<sup>13</sup> Sjå punkt 4.1.4.

<sup>14</sup> Bernt (2009) s. 208-209.

<sup>15</sup> Bernt og Moen (2021) note 433 (lest 4. juni 2022).

<sup>16</sup> Aulstad (2018) s. 488 flg.

<sup>17</sup> Brandt mfl. (2021) § 29, punkt 3 (lest 4. juni 2022).

<sup>18</sup> På grunn av dette, vil oppgåva uunngåeleg visa til ein del av dei same funna som Brandt mfl. framhevar.

<sup>19</sup> Les meir om dette under 4.1.4., kor eg drøftar vekta til ombudspraksis på innsynsrettens område.

<sup>20</sup> Jf. bl.a. Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 25. «I tillegg blir det ofte framheva at forvaltninga spelar ei rolle som informasjonsbank», jf. s. 24. Eg går ikkje inn på dette omsynet her, men ein kan lesa om det i Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 24 og NOU 2003:30, s. 44.

minstekrav - vera eigna til å sikra at innsynsretten blir reell.<sup>21</sup> Slik eg ser det, forutset ein reell innsynsrett at omsyna som ligg til grunn for retten blir ivaretatt i tilstrekkeleg grad. I tillegg må forvaltinga forsøka å ivareta dei generelle forvaltingsrettslege omsyna til effektivitet og forsvarleg saksbehandling,<sup>22</sup> men utan at dette går ut over etterlevinga av offentleglova. Derfor vil «utan ugrunna opphald»-vurderingane vera balanseringsøvingar, kor relevante omsyn må vera styrande.

Trass i dette, avstår Brandt mfl. frå å korrigera standpunkt i ombodspraksis som - iallfall etter mi meining - bør nyanseras på bakgrunn av relevante omsyn.<sup>23</sup> Denne observasjonen er ikkje meint som ein kritikk av forfattarane, for når ein les lovkommentarar er ein gjerne innforstått med at det er avgrensa rom for eigne refleksjonar.<sup>24</sup> Juridiske forfattarar har sjeldan moglegheit til å skriva spesielt nærgåande utgreiingar om enkeltformuleringar som «utan ugrunna opphald» når dette berre er ein av mange formuleringar som skal kommenterast.<sup>25</sup>

Dei fleste klagene som ombodet får inn handlar om saksbehandlingstid,<sup>26</sup> noko som er forståeleg når tidsbruken ofte vil vera avgjerande for om innsynsretten blir reell eller ikkje. Korleis forvaltinga tolkar fristføresegna har altså stor praktisk tyding. Trass i dette, finst det ingen systematisk studie av grunngevingane som forvaltinga viser til for å grunnge saksbehandlingstida si. Om ein går gjennom all ombodspraksis knytt til «utan ugrunna opphald» i § 29 og «uten ugrunnet opphold» i offentlighetsloven § 9, kan ein få innsikt i kva grunngevingar som blir brukt. Samtidig får ein innsikt i ombodet sine standpunkt om desse grunngevingane. Ombodet kan klassifisera grunngevingane som irrelevante eller potensielt relevante under «utan ugrunna opphald»-vurderingane, og ev. som meir eller mindre vektige. Dette er interessant fordi standpunkta frå ombodet *kan* gi uttrykk for gjeldande rett,<sup>27</sup> men ein reell innsynsrett forutset som kjent at omsyna som ligg til grunn for innsynsretten blir ivaretatt i tilstrekkeleg grad. Her er det òg eit sentralt poeng at desse omsyna vil ha varierende «haldbarheitstid» i ulike situasjonar, noko ombodet ikkje alltid tar i betraktning.

---

<sup>21</sup> Vedtekne lover må sjølvstøtt bli følgd opp på ein måte som sikrar at dei ikkje blir illusoriske. Den europeiske menneskerettsdomstolen krev òg at rettane etter EMK skal vera «practical and effective, not theoretical and illusory», jf. bl.a. *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn* [GC] 2016, no. 18030/11, § 121.

<sup>22</sup> Sjå punkt 2.2.2. og 2.2.3.

<sup>23</sup> Det finst iallfall eitt unntak under punkt 3.3.3. (9. avsnitt), kor forfattarane tilsynelatande nyanserer eit standpunkt frå ombodet på bakgrunn av relevante omsyn (lest 4. juni 2022).

<sup>24</sup> Både plass- og tidsmessig.

<sup>25</sup> Sann sett meiner eg kommentarane til Brandt mfl. (2021) § 29 gir relativt mykje rettleiing i «utan ugrunna opphald»-vurderingane.

<sup>26</sup> Sjå bl.a. Sivilombodet, *Årsmelding for 2020: Dokument 4 (2020-2021)* s. ii og 63.

<sup>27</sup> Les meir om vekta til ombodspraksis under punkt 4.2.2.



## 1.3. Introduksjon til svært samfunnsaktuelle saker

### 1.3.1. Generelt om samfunnsaktualitet

Sidan «utan ugrunna opphald»-vurderingane er utprega skjønsmessige balanseøvingar kor ein vektar ulike omsyn opp mot kvarandre, vil det ha stor tyding om innsynskrav etterspør informasjon som gjeld svært samfunnsaktuelle saker. I slike saker kan den etterspurde informasjonen mista aktualitet og relevans svært raskt, og i praksis inneber dette at eit eventuelt innsyn mistar sin potensielle verdi. Om ei sak må reknast som svært samfunnsaktuell, er det gjerne nødvendig å avgjera innsynskravet raskt for å kunna ivareta eit eller fleire av omsyna som ligg til grunn for innsynsretten.<sup>28</sup> Dette må verka inn på balanseringa av relevante omsyn under «utan ugrunna opphald»-vurderingane. Sjølv om ombodet er klar på at kronologisk prioritering av ulike innsynskrav er utgangspunktet,<sup>29</sup> må standpunktet òg gjelda når forvaltinga vurderer kva innsynskrav som må behandlast først.<sup>30</sup>

Som Johan Aulstad skriv, er det «ikke lett å selge gamle saker som nyheter».<sup>31</sup> Derfor kan lang saksbehandlingstid gjera det vanskelegare - og mindre interessant for media - å starta informerte offentlege debattar, t.d. om kritikkverdige forhold i forvaltinga. Dette er leiinga i forvaltingsorgan ofte klar over, så «[i] saker hvor det er mistanke om at det har funnet sted klanderverdige forhold [...], vil organet ofte ha en egeninteresse i å holde tilbake mest mulig informasjon til gemyttene har roet seg».<sup>32</sup> På bakgrunn av dette, er moglegheita til å føra effektiv kontroll med forvaltinga «ofte [...] betinget av at innsynsbegjæringer behandles og avgjøres raskt».<sup>33</sup>

Slik eg tolkar Aulstad, er det demokrati- og kontrollomsyna<sup>34</sup> som tilseier at moglegheita til fristforlenging generelt sett bør vera mindre når det er snakk om svært samfunnsaktuelle

---

<sup>28</sup> Eg skal behandla demokrati-, kontroll- og rettstryggleiksomsyna under punkt 2.1.1. og 2.1.2.

<sup>29</sup> Sjø punkt 5.2.5., 7.2.2. og 9.1.

<sup>30</sup> I denne samanhengen, må ein vera klar over offl. § 6. Første ledd første punktum slår fast at «det ikkje [er] høve til noka slags forskjellsbehandling mellom samanliknbare tilfelle». Slik eg ser det, kan prioritering av svært samfunnsaktuelle saker vera heilt nødvendig for å etterleva offentleglova. Derfor vil det ikkje vera snakk om «samanliknbare tilfelle» om eit innsynskrav må prioriterast høgare enn eit anna for at det ikkje skal mista sin potensielle verdi. Omsyna som ligg til grunn for innsynsretten må vera styrande for kva tilfelle som er «samanliknbare».

<sup>31</sup> Aulstad (2018) s. 488.

<sup>32</sup> Aulstad (2018) s. 488.

<sup>33</sup> Aulstad (2018) s. 488.

<sup>34</sup> Sjø punkt 2.1.1. og 2.1.2.

saker. Det er demokratismsynet som er mest framtreiande i denne samanhengen. Lang saksbehandlingstid i svært samfunnsaktuelle saker gjer det ikkje berre enklare for forvaltninga å unndra seg rettmessig kritikk, men gjer det òg vanskelegare for borgarane å påverka avgjersler frå det offentlege. Ein kan t.d. tenka seg at det blir treft vedtak før innsynssøkaren får moglegheit til å starta ein offentlig debatt om saka, som potensielt sett kunne ha påverka utfallet.

### 1.3.2. Døme på at rask avgjersle kan vera nødvendig

Dei fleste innsynskrav bør avgjerast same dag, eller i løpet av ein-tre verkedagar.<sup>35</sup> Det er likevel ingen automatikk i at innsynskrav blir avgjort «utan ugrunna opphald» så lenge dette skjer ilt. ein-tre verkedagar. Forarbeida er klare på at avgjersler skal komma «så snart som praktisk mogleg»,<sup>36</sup> men sjølv om desse forarbeidsutsegnene er svært lett tilgjengelege, såg dåverande finansminister Jan Tore Sanner heilt vekk frå dei under stortingsvalet i 2021.

Seks dagar før sjølve valdagen - tysdag 7. september - kravde media innsyn i dokument som omhandla «det omstridte Sverdrup-utvalget, som skal vurdere oljefondets framtid».<sup>37</sup> Den same kvelden skreiv Sanner dette til departementet sitt: «[v]i er ikke tjent med at de får dette i en oppjaget valgkampinnspurt. E-postene sendes derfor ikke før fristen. Jeg tenker sent torsdag».<sup>38</sup> Etter at media avdekkja den bestilte treneringa, uttalte Sanner: «[m]itt ansvar er at man følger de reglene som er, og at de oversendes på det tidspunktet som er innenfor kravet, og det er innen tre dager».<sup>39</sup> Som antyda ovanfor, må ein leggja til grunn at Sanner visste at

---

<sup>35</sup> NOU 2003:30, s. 220. Dette blir følgt opp slik i Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) sine merknadar til offentleglova § 29, på s. 151: «[d]ei fleste innsynskrav er såpass enkle at dei bør avgjerast same dag som dei er mottekne».

<sup>36</sup> Sjå bl.a. merknadane til offentleglova § 29 i Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) s. 151.

<sup>37</sup> Johnsen, Alf Bjarne; Holmes, Martha; Flydal, Eiliv Frich, «Embetsverket advarte mot Sanners innblanding før valget», VG, 19. oktober 2021, <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/y4OGMx/embetsverket-advarte-mot-sanners-innblanding-foer-valget> (lest 4. juni 2022).

<sup>38</sup> Johnsen, Alf Bjarne; Holmes, Martha; Flydal, Eiliv Frich, «Sanner seks dagar før valget: - Vi er ikke tjent med at de får dette», VG, 18. september 2021, <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/rEn3J8/sanner-seks-dager-foer-valget-vi-er-ikke-tjent-med-at-de-faar-dette> (lest 4. juni 2022).

<sup>39</sup> Johnsen, Alf Bjarne; Holmes, Martha; Flydal, Eiliv Frich, «Statsråd Sanner (H) ba om å holde tilbake dokumenter om omstridt Oljefond-utvalg», VG, 10. september 2021, <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/8Q9mr1/statsraad-sanner-h-ba-om-aa-holde-tilbake-dokumenter-om-omstridt-oljefond-utvalg> (lest 4. juni 2022).

dette var feil lovforståing.<sup>40</sup> Når avgjersler skal komma «så snart som praktisk mogleg»,<sup>41</sup> inneber dette at det må føreligga legitime grunnar til at ei avgjersle trekk ut i tid. Ei frykt for negativ medieomtale i valkampinnspurten er openbart ikkje ein legitim grunn, og då fell ein tilbake på utgangspunktet om at «innsynskrav bør kunne behandles samme dag».<sup>42</sup>

Sjølv om media fekk innsyn i la. tre verkedagar - som normalt sett er akseptabel tidsbruk - står treneringa i saka i strid med fleire formål bak offentleglova (som spring ut frå demokratiomsynet).<sup>43</sup> Dette illustrerer at svært samfunnsaktuelle saker kan krevja at innsynskrav blir avgjort *før* det har gått tre verkedagar. Mens innsynskrava blei trenerte, var det nemleg rekordmange nordmenn som førehandsrøysta.<sup>44</sup> Tysdagen røysta 118.482, onsdagen røysta 129.299 og torsdagen røysta 157.237.<sup>45</sup> I løpet av dei tre dagane med bestilt og urettmessig trening var det altså 405.018 nordmenn som førehandsrøysta.<sup>46</sup> Det skal med andre ord godt gjerast å finna eit klarare brot med offentleglova sin demokratiske intensjon.

### 1.3.3. EMK artikkel 10 si praktiske tyding her

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) art. 10 kan ha interesse på innsynsrettens område.<sup>47</sup> Føresegna regulerer yringsfridomen, men er klar på at denne fridomen òg omfattar

---

<sup>40</sup> Undersøkingar bestilt av Justis- og beredskapsdepartementet tyder dessutan på at leiinga i forvaltingsorgan tidvis omgår offentleglova med vilje. Sjå Oxford Research (2016) s. 21: «I de klareste omgåelsessakene vi har observert, har aktørene vært klar over at de ikke har handlet i tråd med offentleglova og forvaltningsloven. I denne undersøkelsen har dette vært synlig [...] blant ledelse og toppledelse i forvaltningsorganene», s. 137: «Vi har [...] observert enkeltstående eksempler på grove omgøelser av offentleglova [...]. Disse sakene har uten unntak involvert organets toppledelse.» og s. 138: «undersøkelsen [indikerer] at det ikke er lav kunnskap som er årsak til omgåelse av loven».

<sup>41</sup> Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) s. 151.

<sup>42</sup> Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) s. 151.

<sup>43</sup> Då tenker eg spesielt på formåla om å «styrkje informasjons- og yringsfridommen [og] den demokratiske deltakinga», jf. offl. § 1 første punktum.

<sup>44</sup> Bibiana Piene, «Rekordmange forhåndsstemmer kan gi tidlig valgresultat», Aftenposten, 7. september 2021, <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/dnvKxB/rekordmange-forhaandsstemmer-kan-gi-tidlig-valgresultat> (lest 4. juni 2022).

<sup>45</sup> Valgdirektoratet, *Mottatte forhåndsstemmer 2021*, Valg.no, 13. september 2021, <https://www.valg.no/om-valg/valgene-i-norge/valgdata-og-historikk/forhandstemmegiving/mottatte-forhåndsstemmer-2021/> (lest 4. juni 2022).

<sup>46</sup> VG fekk innsyn i dokumenta fredag 10. september, og publiserte si første sak same dag. Denne dagen kom det inn 166.070 førehandsrøyster. Sjå Valgdirektoratet, *Mottatte forhåndsstemmer 2021*, Valg.no, 13. september 2021, <https://www.valg.no/om-valg/valgene-i-norge/valgdata-og-historikk/forhandstemmegiving/mottatte-forhåndsstemmer-2021/> (lest 4. juni 2022).

<sup>47</sup> Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Roma, 4. November 1950. (Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen). *Europarådets konvensjon om innsyn i offentlige dokumenter* frå 2020 kan òg ha ei viss interesse, men eg behandlar ikkje den såkalla Tromsø-konvensjonen her.

fridom til «å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet».<sup>48</sup> Tidlegare innebar dette ingen positive plikter for myndighetene, men EMD kom tilsynelatande til eit vendepunkt i storkammerdommen *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn*.<sup>49</sup> Her uttaler EMD at det tidvis er nødvendig å anerkjenne retten til innsyn i det offentlege sine dokument «in order to assist the public in forming an opinion on matters of general interest».<sup>50</sup> Derfor må innsynsretten etter EMK vurderast utifrå visse terskelkriterium som EMD har utarbeida: i) *The purpose of the information request*, ii) *The nature of the information sought*, iii) *The role of the applicant* og iv) *The availability of the information*.<sup>51</sup> Slike vurderingar er - i utgangspunktet -<sup>52</sup> ikkje nødvendige etter offentleglova, kor innsynsrett er hovudregelen uavhengig av *kven* som krev innsyn og *kvifor*.<sup>53</sup> Offentleglova gir kort sagt eit betre vern av informasjonsfridomen enn EMK. Derfor kan det vera vanskeleg å sjå for seg tilfelle kor ein ikkje har innsynsrett etter offentleglova, samtidig som kriteria frå EMD er innfridde. Det er likevel ikkje utenkeleg at avslag etter offentleglova kan vera i strid med EMK art. 10. Dette kjem eg tilbake til under punkt 3.2., kor eg vurderer EMK si tyding når det føreligg ein unntaksheimel, dvs. under dei pliktige meirinnsynsvurderingane etter offentleglova § 11.

---

<sup>48</sup> Fridomane er av grunnleggande tyding, for «[h]indres individet i å ha sine egne tanker, i å formulere dem utad eller i å motta meninger og informasjon fra andre, hemmes det i sin åndelige utvikling», jf. Aall (2022) s. 286. Les meir om det såkalla autonomiprinsippet - ei av grunngevingane bak yringsfridomen - i NOU 1999:27, s. 95: «En fri meningsdannelse og utviklingen til myndig menneske krever at man er informert og har innsyn. Hemmelighold eller det å ha eller sikre seg informasjon som ikke den annen part har, er et gammelt og ofte brukt knep i ethvert maktpill. Mangel på informasjon i forhold til den annen (og sterkere) part virker umyndiggjørende. Dette er ikke et teoretisk problem, men et reelt og praktisk problem i forhold til moderne forvaltning av et komplisert samfunn».

<sup>49</sup> Sjå Kjølstad (2021) s. 8-9: «Flertallet i *Magyar Helsinki Bizottság* hevdet [...] at avgjørelsen bygger videre på og kun «klargjør» de rettslige prinsippene. Her underspiller flertallet etter mitt syn den rettsutviklingen som har skjedd og som avgjørelsen konsoliderer».

<sup>50</sup> *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn* [GC] 2016, no. 18030/11, § 148. Sjå vidare i § 156: «a right of access to information held by a public authority [...] may arise [...] in circumstances where access to the information is instrumental for the individual's exercise of his or her right to freedom of expression, in particular "the freedom to receive and impart information" and where its denial constitutes an interference with that right».

<sup>51</sup> *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn* [GC] 2016, no. 18030/11, § 157-169. Slik kriteria er utforma, kan ein få inntrykk av at dette ikkje er absolutte kumulative kriterium, men relevante vurderingsmoment i ei heilskapsvurdering, slik Kjølstad (2021) legg til grunn på s. 13 i sin artikkel. Ifølge ECHR Registry, *Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights*, 30. april 2021, s. 71, har EMD implisitt erkjent at det er snakk om kumulative kriterium i *Center for Democracy and the Rule of Law mot Ukraina* (§§ 49, 54-59). Bakgrunnen for dette standpunktet er at kriteriet «The purpose of the information request» ikkje var innfridd, og at innsynsretten rauk pga. dette, men dette er trass alt den grunnleggande føresetnaden for at innsynskrav i det heile tatt skal kunna angå yringsfridomen. Her må det òg påpeikast at guiden ikkje reknast som ei rettskjelde.

<sup>52</sup> Sjå likevel kapittel 3 om meirinnsyn, kor slike spørsmål kan få tyding.

<sup>53</sup> Jf. offl. § 3 andre punktum: «[a]lle kan krevje innsyn».

I denne samanhengen vil eg berre framheva at EMD-kriteria kan gi rettleiing når forvaltinga må vurderer kva saker som er svært samfunnsaktuelle. Slike vurderingar er nødvendige for å forstå kor mykje det hastar å avgjera ulike innsynskrav.<sup>54</sup> Det er ikkje gitt at slike vurderingar alltid vil vera like opplagte som i Sanner-dømet ovanfor. Derfor kan det vera hensiktsmessig å ha visse haldepunkt når ein vurderer samfunnsaktualitet. Slik eg ser det, kan særleg dei to første kriteria til EMD - *formålet bak innsynskravet og informasjonens karakter* - ha verdi her. Det tredje kriteriet - *søkarens rolle som informasjonsformidlar* - kan òg tenkast å vera av interesse, men som eg kjem tilbake til under punkt 1.3.3.3., må kriteriet ha nokså avgrensa tyding i denne samanhengen.<sup>55</sup> Det siste kriteriet - *om informasjonen er klar og tilgjengeleg* - har derimot ikkje tyding her, men er klart nok av interesse under meirinnsynsvurderingane.<sup>56</sup>

Det er viktig å avklara det nærare innhaldet i EMD-kriteria sidan eg skal bruka desse kriteria aktivt under gjennomgangen av ombudspraksis. På bakgrunn av dei tre første EMD-kriteria, vil eg nemleg vurderer om dei aktuelle sakene kan klassifiserast som svært samfunnsaktuelle,<sup>57</sup> noko som generelt sett tilseier at moglegheita for fristforlenging bør vera liten.

### **1.3.3.1. Formålet bak innsynskravet**

Kriteriet *formålet bak innsynskravet* legg opp til ei vurdering av om innsynssøkaren sitt formål er «to enable his or her exercise of the freedom to “receive and impart information and ideas” to others».<sup>58</sup> På bakgrunn av dette, har EMD vektlagt om innhentinga av informasjonen kan reknast som «a relevant preparatory step in journalistic activities or in

---

<sup>54</sup> Ifølge Brandt mfl. (2021) § 29, punkt 3.3.3 (lest 4. juni 2022), er det berre naturleg å vurderer behovet for rask avgjersle om innsynssøkaren «har angitt et slikt behov, eller det på annen måte er klart for forvaltningen at innsyn haster». Isåfall må terskelen for kva som er «klart» vera nokså låg. Ein må t.d. kunna forventa at dei som behandlar innsynskrav har ein viss innsikt i kva som skjer i organet, og i saksgangen her.

<sup>55</sup> Det tredje kriteriet heng nødvendigvis tett saman med dei to første. Sjå bl.a. *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn* [GC] 2016, no. 18030/11, § 164: «A logical consequence of the two criteria set out above – one regarding the purpose of the information request and the other concerning the nature of the information requested – is that the particular role of the seeker of the information in “receiving and imparting” it to the public assumes special importance». Essensen i kriteriet er at innsynssøkaren må kunna fungera som «public watchdog», og dei fleste kan vel fungera som dette.

<sup>56</sup> Les om dette under punkt 3.2. Det siste kriteriet inneber ei vurdering av om myndighetene allereie sit på informasjonen, eller om ein ville blitt nøydd til å henta inn informasjonen. EMD har derimot sett vekk frå vanskeleggjerrande omstende som myndighetene sjølv har skuld i, jf. *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn* [GC] 2016, no. 18030/11, § 169.

<sup>57</sup> Eg kan berre vurderer dette om fråsegnene gir eit visst minstemål av informasjon. Om eg ikkje vurderer dette ved gjennomgangen av ombudspraksis, er det ikkje nok informasjon å gå på.

<sup>58</sup> *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn* [GC] 2016, no. 18030/11, § 158.

other activities creating a forum for, or constituting an essential element of, public debate».<sup>59</sup> Ein innsynsrett etter EMK art. 10 forutset med andre ord at innsynskrav er sett fram med sikte på vidareformidling av informasjon, som kan bidra til å skapa offentleg debatt.

Slik eg ser det, må eit innsynskrav innfri formålskriteriet for at den aktuelle saka skal kunna reknast som svært samfunnsaktuelt. Bakgrunnen for at innsynskrav i svært samfunnsaktuelle saker bør prioriterast særleg høgt er at den etterspurde informasjonen har «kort haldbarheitstid», og må vidareformidlast nokså raskt for å bevare sin potensielle verdi.

### **1.3.3.2. Informasjonens karakter**

Under vurderinga av det neste kriteriet, *informasjonens karakter*, spør ein om den etterspurde informasjonen kan ha offentleg interesse. EMD skriv at ein må gjennom ein «public-interest test» for å vurdere om det føreligg eit reelt behov for å gi innsyn.<sup>60</sup> Ifølge EMD vil saker ha offentleg interesse om innsyn i den aktuelle informasjonen kan bidra til openheit om «the manner of conduct of public affairs and on matters of interest for society as a whole and thereby allows participation in public governance by the public at large».<sup>61</sup> Nokre døme på dette er saker som i) påverkar trivselen eller samfunnslivet til borgarane, ii) gir opphav til betydeleg kontrovers om viktige samfunnsspørsmål og iii) omhandlar problem som allmennheita kan ha interesse i å bli informert om.<sup>62</sup>

Slik eg ser det, er det berre naturleg å klassifisera ei sak som svært samfunnsaktuell om innsynskravet ville ha innfridd kriteriet om *informasjonens karakter*. Den etterspurde informasjonen må nødvendigvis ha eit visst minstemål av offentleg interesse.

### **1.3.3.3. Innsynssøkarens rolle som informasjonsformidlar**

Når ein vurderer kriteriet *søkarens rolle som informasjonsformidlar*, er essensen at innsynssøkaren må kunna fungera som ei offentleg vaktbikkje. Sånn sett heng kriteriet tett saman med det første (*formålet bak innsynskravet*). Det mest opplagte dømet er journalistar,

---

<sup>59</sup> *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn* [GC] 2016, no. 18030/11, § 158.

<sup>60</sup> *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn* [GC] 2016, no. 18030/11, § 161.

<sup>61</sup> *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn* [GC] 2016, no. 18030/11, § 161.

<sup>62</sup> *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn* [GC] 2016, no. 18030/11, § 162.

som kan fungera som vaktbikkjer i alle slags saker, men som domstolen påpeiker i Tårsaság-dommen, er det ikkje berre journalistar som kan skapa «forums for public debate».<sup>63</sup> Ikkje-statlege organisasjonar, som det var snakk om i Tårsaság- og Magyar-dommane, kan òg fungera som vaktbikkjer i saker som angår organisasjonen sine verkeområde. Om EMD konkluderer med at ein organisasjon fungerer som vaktbikkje i ei konkret sak, vil organisasjonen ha same konvensjonsvern som pressa.<sup>64</sup> EMD har òg påpeikt at akademikarar, forfattarar<sup>65</sup> og populære brukarar på sosiale media kan fungera som vaktbikkjer.<sup>66</sup>

Om det tredje kriteriet ville vore innfridd etter EMK, kan det rett nok indikera at formålet bak innsynskravet er vidareformidling av informasjon. Når ein vurderer om det er snakk om ei svært samfunnsaktuell sak, kan dette likevel berre vera eit perifert moment knytt til kriteriet om *formål*. I teorien kan dei aller fleste fungera som vaktbikkjer, og ei for tung vektlegging av dette kriteriet vil fort kunna resultera i ulovleg forskjellsbehandling, jf. offentleglova § 6.

## **2. Relevante omsyn i «utan ugrunna opphald»-vurderingane**

### **2.1. Omsyn som ligg til grunn for innsynsretten**

Det er som kjent demokrati-, kontroll- og rettstryggleiksomsyna som «ligg til grunn for innsynsretten».<sup>67</sup> Dermed ligg desse omsyna òg til grunn for *offentlegprinsippet* og dei relativt strenge - men i praksis uklare - fristreglane. Offentlegprinsippet kan sikta til ulike rettsreglar,<sup>68</sup> men når eg skriv om prinsippet i denne oppgåva, siktar eg til hovudregelen om dokumentoffentlegheit i forvaltinga. Denne hovudregelen kjem til uttrykk i offentleglova § 3, som slår fast at alle kan krevja innsyn i forvaltinga sine dokument, som skal vera opne for innsyn med mindre ein kan visa til ein aktuell unntaksheimel.<sup>69</sup> Grunnlova § 100 femte ledd

---

<sup>63</sup> *Tårsaság a Szabadságjogokért mot Ungarn* [J] 2009, no. 37374/05, § 27.

<sup>64</sup> Sjø *Tårsaság a Szabadságjogokért mot Ungarn* [J] 2009, no. 37374/05, § 27.

<sup>65</sup> For eit døme på ein norsk forfattar som kravde innsyn etter offentleglova, sjå punkt 5.3.3.2. og 7.1.2.

<sup>66</sup> *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn* [GC] 2016, no. 18030/11, § 168.

<sup>67</sup> Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 25.

<sup>68</sup> Sjø NOU 2003:30, s. 17: «Offentlighetsprinsippet i vid forstand omfatter både dokumentoffentlighet, møteoffentlighet og enkeltopplysninger om en person i et register».

<sup>69</sup> Sjø offl. § 3: «Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ».

er òg tydeleg på at alle har rett til innsyn i staten og kommunane sine dokument,<sup>70</sup> mens sjette ledd presiserer at styresmaktene skal «legga til rette for eit ope og opplyst offentleg ordskifte». Slik eg ser det, seier ikkje dette stort meir enn at ein må ta offentleglova på alvor. Dette gjeld ikkje minst hovudregelen i § 3. For å forstå kvifor ein opererer med ein hovudregel om innsynsrett, bør ein sjå til formåla bak offentleglova. Desse kan reknast som meir konkrete utslag av demokrati-, kontroll- og rettstryggleiksomsyna, som eg straks kjem nærare inn på.

Som Jan Fridthjof Bernt skriv, understrekar formålsføresegna i § 1 samanhengen mellom openheit og gjennomsiktigheit i forvaltninga og grunnleggande demokratiske samt rettsstatlege verdiar.<sup>71</sup> Når ein ser desse utsegnene i lys av forarbeida til offentleglova, er det nærliggande at Bernt siktar til nettopp demokrati-, kontroll- og rettstryggleiksomsyna.

«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».<sup>72</sup>

Formålsføresegna er meint til å ha symbolsk og pedagogisk funksjon, men ho skal òg gi rettslege føringar for tolkinga av unntaksføresegnene, og for interesseveginga ved meirinnsynsvurderingar etter § 11.<sup>73</sup> Formåla skal med andre ord ha «rettsleg verdi» ved tolkinga av andre føresegner i offentleglova.<sup>74</sup> Om ein i tvil om korleis ein skal tolka «utan ugrunna opphald», skal ein «prinsipielt sett falle ned på det som er mest i tråd med formålsparagrafen».<sup>75</sup> Når forarbeida er såpass tydelege på at formålsføresegna skal ha rettsleg tyding, er det desto større grunn til å undersøka dei omsyna som formåla spring ut frå.

---

<sup>70</sup> Her blir det òg presisert at ein «i lov» kan setta grenser for innsynsretten «av omsyn til personvern og av andre tungtvegande grunnar». Dette er gjort i offentleglova kapittel 3. Sjå offl. §§ 13 flg.

<sup>71</sup> Bernt (2009) s. 73.

<sup>72</sup> Jf. offl. § 1. «Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon», jf. andre punktum.

<sup>73</sup> Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 26. Eg kjem tilbake til meirinnsynsføresegna under kapittel 3.

<sup>74</sup> Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 114.

<sup>75</sup> Innst. O. nr. 41 (2005-2006) Innstilling frå justiskomiteen om lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova) s. 4.



Demokratismsynet skal ha kome «i forgrunnen» allereie før vedtakinga av offentlighetsloven,<sup>76</sup> og derfor startar eg med dette omsynet.

### 2.1.1. Demokrati

Demokratismsynet blir altså betrakta som det mest sentrale omsynet bak innsynsretten. Dette kjem òg til uttrykk i den juridiske litteraturen. Harald Hove har skrive at offentlegprinsippet så å seie angår

«selve grunnfjellet for et levende demokrati – muligheten til løpende kritisk kontroll med hvordan folkevalgte og offentlige tjenestemenn forvalter de fullmakter vi som borgere har gitt dem, i form av makt og myndighet og ved rådighet over våre felles ressurser».<sup>77</sup>

Sitatet er treffande, men ein er ikkje nøydd til å sjå til juridisk litteratur for å få innsikt i kor viktig demokratismsynet har vore for innføringa av allmenn innsynsrett i Noreg. Det er t.d. lett å henga med på tankegangen i St.meld.nr.32 (1997-1998) om at borgarane må ha tilgang til informasjon om sakene som forvaltinga behandlar for at «folkestyret skal kunne virke best mulig».<sup>78</sup> Òg forarbeida til offentleglova framhevar at openheit rundt sakene forvaltinga behandlar gir borgarane «bedre grunnlag for å ta stilling til hvilke partier eller enkeltpersoner de skal stemme på ved valg».<sup>79</sup> På bakgrunn av dette, blir det hevda at openheit og det å vera informert er «en forutsetning for å kunne realisere den demokratiske retten til deltakelse».<sup>80</sup> Derfor er det viktig at me - som borgarar - får «innsikt i de krefter og prosesser som former de ytre betingelser for våre liv».<sup>81</sup> For at dette skal vera mogleg, er me avhengige av at andre - typisk journalistar, interesseorganisasjonar eller akademikarar - startar informerte debattar gjennom offentleggjering av tydingsfull informasjon. Utvalet i NOU 2003:30 er klar på at

---

<sup>76</sup> Sjå St.meld.nr.32 (1997-1998), punkt 3.3.2. i stortingsmeldinga.

<sup>77</sup> Hove (2009) s. 5.

<sup>78</sup> St.meld.nr.32 (1997-98) punkt 3.3.2. i stortingsmeldinga.

<sup>79</sup> NOU 2003:30, s. 42.

<sup>80</sup> NOU 2003:30, s. 42, jf. NOU 1999:27, «Ytringsfrihed bør finde Sted» - Forslag til ny Grunnlov § 100, s. 95. Utsegnene stammar opphavleg frå det sistnemnde forarbeidet.

<sup>81</sup> Sjå NOU 2003:30, s. 42, jf. NOU 1999:27, s. 95.

informasjon om «forvaltningens virksomhet» er ein spesielt viktig «forutsetning for en informert samfunnsdebatt».<sup>82</sup>

I Ot.prp.nr.102 (2004-2005) påpeiker Justisdepartementet at ei auka innsikt i viktige samfunnsspørsmål kan føra til auka interesse for politiske debattar og prosessar, noko som igjen vil resultera i auka politisk deltaking.<sup>83</sup> I NOU 2003:30 blir det òg poengtert at innsynsretten bidrar til at borgarane i større grad kan påverka forvaltinga «til å ta opp nye saker, [...] eller til å nedprioritere andre saker».<sup>84</sup> Offentlegprinsippet styrkar med andre ord borgarane si reelle moglegheit til å påverka samfunnsutviklinga.<sup>85</sup> Dette sentrale poenget gjer seg òg gjeldande mellom valperiodar.<sup>86</sup> Eit grunnleggande omsyn bak offentlegprinsippet er trass alt at «det skal bli mogleg for ålmenta å påverke avgjerdsprosessar i forvaltninga».<sup>87</sup>

### **2.1.2. Kontroll og rettstryggleik**

Det er i hovudsak demokratiomsynet som grunnjev offentlegprinsippet, men hovudregelen om innsyn er òg ein viktig inngangsport til kontroll av forvaltinga. Forarbeida til offentleglova framhevar at openheit er «ein føresetnad for kontroll, og at innsyn er og blir den beste kontrollmekanismen».<sup>88</sup> Denne kan bidra til at forvaltinga treff «korrekte og fornuftige avgjørelser»,<sup>89</sup> som har stor verdi sidan desse avgjerslene er «viktige både for kvar enkelt borgar og for samfunnet i det heile».<sup>90</sup>

Utvalet i NOU 2003:30 framhevar demokrati- og kontrollomsyna som «de vesentligste» grunngevingane bak offentlegprinsippet,<sup>91</sup> men hovudregelen om innsyn er heller ikkje utan tyding for rettstryggleiken til den enkelte.<sup>92</sup> Ein part kan t.d. ha behov for å setta seg inn i

---

<sup>82</sup> NOU 2003:30, s. 42. På s. 261 blir det dessutan påpeikt at «den offentlige myndighetsutøvelsen» ligg i kjerneområdet for offentlegprinsippet.

<sup>83</sup> Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 25.

<sup>84</sup> NOU 2003:30, s. 43.

<sup>85</sup> Sjø NOU 2003:30, s. 42. Borgarane kan påverka forvaltinga i enkeltsaker, men òg i meir generelle politiske spørsmål.

<sup>86</sup> Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 25.

<sup>87</sup> Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 89.

<sup>88</sup> Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 25.

<sup>89</sup> NOU 2003:30, s. 43.

<sup>90</sup> Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 25.

<sup>91</sup> Sjø bl.a. NOU 2003:30 s. 17.

<sup>92</sup> Sjø Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 25.

liknande saker.<sup>93</sup> Då gjer innsynsretten det mogleg for borgarane å foreta meir eller mindre systematiske samanlikningar på tvers av enkeltsaker, som potensielt sett kan avdekka usakleg forskjellsbehandling.

Sjølv om ein innsynssøkar ikkje skulle få moglegheit til å påverka utfallet av ei konkret sak, kan hovudregelen om innsyn likevel verka preventivt. Som forarbeida påpeiker, kan moglegheita til å setta kritisk søkelys på myndigheitene sin praksis «utvilsomt [...] bidra til å sikre respekten for legalitetsprinsippet og fastsatte prosedyreregler og forhindre myndighetsmisbruk, både generelt og i den enkelte sak».<sup>94</sup>

## **2.2. Generelle forvaltingsrettslege omsyn**

### **2.2.1. Innleiing**

Under balanseringa av relevante omsyn, er det opplagt at ein må forhalda seg til dei omsyna som ligg til grunn for innsynsretten, men ein må òg sjå til meir generelle omsyn i forvaltningsretten. I det følgjande skal eg trekka fram utsegner frå offentleglova sine forarbeid som tyder på at det hovudsakleg er omsyna til forsvarleg saksbehandling og effektivitet som er relevante i denne samanhengen.<sup>95</sup> Desse omsyna kan tala for at ein må akseptera lengre saksbehandlingstid enn ein-tre verkedagar, som gjerne blir betrakta som utgangspunktet.<sup>96</sup>

### **2.2.2. Effektivitet**

Ordet «effektivitet» er ikkje utførleg behandla i forarbeida til offentleglova,<sup>97</sup> men utsegnene frå NOU 2003:30 tyder på at effektivitetsomsynet først og fremst siktar til at forvaltinga òg

---

<sup>93</sup> Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 25.

<sup>94</sup> NOU 2003:30 s. 44.

<sup>95</sup> Sjå òg Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) s. 25-26. Ein kan lesa meir inngåande om generelle forvaltingsrettslege *verdiar, forventingar og formål* i NOU 2019:5 Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven) s. 138 flg.

<sup>96</sup> Sjå bl.a. NOU 2003:30, s. 220. I Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) s. 151 blir dette følgt opp med at «[d]ei fleste innsynskrav er såpass enkle at dei bør avgjerast same dag som dei er mottekne».

<sup>97</sup> For meir utførleg tekst om ordet «effektivitet», sjå NOU 2019:5, s. 139 flg. Ein kan òg merka seg det som er skrive om «nøktern ressursbruk» på s. 140 flg.

har andre oppgaver å ivareta. I NOU 2003:30 blir det framheva at «[d]et å stille til skue prosesser og begrunnelser er [...] en like grunnleggende forpliktelse hos dem med makt og myndighet som det å sørge for en effektiv forvaltning».<sup>98</sup> Slik eg ser det, er dette ei erkjenning av at ein ikkje kan sjå heilt vekk frå effektivitetsomsynet under «utan ugrunna opphald»-vurderingane.<sup>99</sup> Dermed kan effektivitetsomsynet trekka i motsett retning av omsyna som ligg til grunn for innsynsretten når ein vurderer om innsynskrav blir avgjort «utan ugrunna opphald». Dette kan hevdast å komma til uttrykk i fleire utsegner frå NOU 2003:30:

«Ved utforming av regler om saksbehandlingstid står man overfor en avveining mellom på den ene side hensynet til en tilfredsstillende gjennomføring av offentlighetsprinsippet [som er grunngeve med demokrati-, kontroll- og rettstryggleiksomsyna] og på den annen side hensynet til forvaltningens effektivitet i forhold til dens øvrige gjøremål».<sup>100</sup>

Når forarbeida i realiteten slår fast at ein må vega demokrati-, kontroll- og rettstryggleiksomsyna opp mot effektivitetsomsynet ved utforminga av reglar om saksbehandlingstid,<sup>101</sup> må ein truleg kunna seia det same om *tolkinga av* slike reglar.

Som det blir skrive i NOU 2003:30, har innsynsretten «en kostnad knyttet til behandling og effektivering av innsynskrav». Offentlegprinsippet kan med andre ord føra til at «forvaltningen generelt får mindre kapasitet».<sup>102</sup> Utvalet i NOU-en gir likevel inntrykk av at effektivitetsomsynet sjeldan kan rettferdiggjera saksbehandlingstid utover utgangspunktet.<sup>103</sup> Det blir nemleg påpeikt at «offentlighetsprinsippet er grunnfestet i vår lovgivning og praksis», og at «omkostningene [derfor] er en naturlig del av vårt forvaltningssystem».<sup>104</sup> På bakgrunn av dette, uttalar utvalet at «ressursbruk i vid forstand ikke kan brukes som noe avgjørende argument mot offentlighetsprinsippet».<sup>105</sup> Etter mi meining, bør ein sjå desse utsegnene i lys av det faktum at «[r]ask behandling av innsynskrav er et vesentlig element i

---

<sup>98</sup> NOU 2003:30, s. 42, jf. NOU 1999:27, s. 95.

<sup>99</sup> Som me skal sjå seinare, er ombodet òg klar på dette. Sjå bl.a. SOM-2020-2098, kor det blir skrive at behandlinga av innsynskrav må balanserast mot andre oppgaver i forvaltninga.

<sup>100</sup> NOU 2003:30, s. 220.

<sup>101</sup> Offentlegprinsippet har trass alt vakse fram på bakgrunn av dei nemnde omsyna.

<sup>102</sup> NOU 2003:30, s. 46.

<sup>103</sup> Sjå ombodspraksis som gir uttrykk for det same under punkt 5.3.5. og 5.4.1.

<sup>104</sup> NOU 2003:30, s. 46.

<sup>105</sup> NOU 2003:30, s. 46.

offentlighetsprinsippet».<sup>106</sup> Slik eg ser det, må dette bety at omsynet til effektivitet sjeldan kan «brukes som noe avgjørende argument mot [...]» avgjersle innan dei normale tidsfristane.

Essensen i desse utsegnene frå NOU 2003:30 er at forvaltinga har *rettsleg plikt* å avgjera innsynskrav «utan ugrunna opphald». Dette inneber at ein tidvis må oppbemanna eller omorganisera om det er nødvendig for å ivareta omsyna som ligg til grunn for innsynsretten. Vedtekne budsjett kan truleg setta ein høg terskel her, men i slike tilfelle kan det ha noko for seg å sjå til kommuneloven § 14-5,<sup>107</sup> som regulerer den bindande verknaden til årsbudsjett. Føresegna slår fast at årsbudsjettet «er bindende» for kommunestyret, fylkestinget og underordna organ, men at ein ikkje er bunden av budsjettet når det gjeld «utbetalinger som kommunen eller fylkeskommunen har *en rettslig plikt til å foreta* [mi kursivering]». Dette bør òg senda eit signal til forvaltingsorgan som ikkje er omfatta av lova, men det skal eigentleg ikkje vera nødvendig å visa til ei slik føresegn. Har lovgivar først vedtatt ei lov, må ho følgast opp. Som me skal sjå under gjennomgangen av ombudspraksis, bør ein likevel kunna opptre meir pragmatisk - og noko mindre prinsipielt - om ressursmangelen er heilt kortvarig.<sup>108</sup>

### **2.2.3. Forsvarleg saksbehandling**

Omsynet til forsvarleg saksbehandling er eit anna, mindre omstridd omsyn som ein må ta i betraktning under «utan ugrunna opphald»-vurderingane. I NOU 2003:30 blir det framheva at omsynet til forsvarleg saksbehandling utgjer «en begrensning for hvor strenge krav som kan stilles til saksbehandlingstid». Om fristreglane stiller så strenge krav at forvaltinga ikkje rekk å foreta så grundige vurderingar som krevst, kan det nemleg resultera i at «det blir gjort feil ved praktiseringen av unntaksvilkårene».<sup>109</sup> Det kan isåfall vera problematisk med tanke på ivaretaking av både personvern og offentlege interesser, men for strenge krav kan òg gå mot si hensikt ved at forvaltinga blir for restriktiv med innsyn. Om ein saksbehandlar er usikker på om han skal gi innsyn eller ikkje - og samtidig er utsett for eit stort tidspress - må ein rekna med at saksbehandlaren er mest komfortabel med å vera restriktiv. Dette vil i særleg stor grad

---

<sup>106</sup> NOU 2003:30 s. 220.

<sup>107</sup> Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Det er første ledd første og tredje punktum som er aktuelle her.

<sup>108</sup> Sjå punkt 5.3.5., 5.4.1., 7.2.2. og 9.1.

<sup>109</sup> NOU 2003:30, s. 220.

vera tilfellet om det er snakk om teiepliktsvurderingar.<sup>110</sup> Utvalet i NOU 2003:30 påpeiker dessutan at for strenge krav til saksbehandlingstid kan føra til at meirinnsyn blir vurdert «summarisk og vilkårlig».<sup>111</sup> Det er lett å henga med på desse resonnementa i NOU 2003:30, som ein òg har slutta seg til i seinare forarbeid.<sup>112</sup> Slik eg ser det, må ein nok leggja til grunn at *for strenge krav til saksbehandlingstid* i praksis kan føra til mindre offentlegheit.<sup>113</sup>

### **3. Kort om meirinnsyn**

#### **3.1. Om meirinnsynsvurderingar og tidsbruk**

I Ot.prp.nr.102 (2004-2005) blir demokrati-, kontroll- og rettstryggleiksomsyna omtalt som «grunnleggjande i eit demokratisk samfunn».<sup>114</sup> Derfor er forarbeida klare på at unntak frå hovudregelen om innsyn<sup>115</sup> må «byggje på reelle og saklege behov», og ikkje gå lenger enn det som er nødvendig «for å ivareta dei omsyna som ligg til grunn for unntaksheimelen».<sup>116</sup> Offentleglova § 11 om meirinnsyn må betraktast som eit utslag av denne tankegangen:<sup>117</sup>

«Når det er høve til å gjere unntak frå innsyn, skal organet likevel vurdere å gi heilt eller delvis innsyn. Organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak».

---

<sup>110</sup> Sjø bl.a. Oxford Research (2016) s. 57. Her blir det skriva at eit av to «tilfeller av unntak som har vist seg som de viktigste og også mest utfordrende å håndtere for forvaltningen» er innsyn i dokument som inneheld «taushetsbelagte opplysninger (offentleglova paragraf 13)». Dette kan tyda på at ein fort vil bli for restriktiv med innsyn om det er snakk om teiepliktsvurderingar.

<sup>111</sup> NOU 2003:30, s. 221.

<sup>112</sup> Sjø Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) s. 100.

<sup>113</sup> NOU 2003:30, s. 221.

<sup>114</sup> Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 25.

<sup>115</sup> Jf. offl. § 3.

<sup>116</sup> Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 25.

<sup>117</sup> Meirinnsynsføresegna kan òg betraktast som eit resultat av at forvaltninga i stor grad fekk leggja premissa for den allmenne innsynsretten, jf. Hove (2009) s. 29. Sjø t.d. Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 11: «Meirinnsynsregelen må sjåast i samanheng med at fleire av unntaksheimlane er utforma slik at dei også i nokre tilfelle vil gi høve til å gjere unntak i situasjonar der det ikkje er behov for det. Ved å påleggje forvaltninga ei plikt til å vurdere om unntakshøvet bør bli brukt, er meirinnsynsregelen dermed ein viktig reiskap for å bøte på at unntaksheimlane i nokre tilfelle vil rekke for vidt».

Som Jan Fridthjof Bernt skriv, medfører føresegna ei *rettsleg plikt til å vurdera* om omsyna som talar for innsyn veg tyngre enn omsyna som grunnjev den aktuelle unntaksregelen.<sup>118</sup> Isåfall «bør» forvaltinga gi «heilt eller delvis» meirinnsyn, men ein får ikkje rettskrav på innsyn i slike tilfelle. Meirinnsynsvurderingar er nemleg underlagt eit forvaltningsskjønn, og kan ikkje prøvast for domstolane.<sup>119</sup> Derfor er det stort sett opp til ombodet å vurdera forvaltinga si praktisering av § 11, inkludert saksbehandlingstida under vurderingane.<sup>120</sup>

Fristføresegna i § 29 vil i utgangspunktet òg gjelda for meirinnsynsvurderingar. Dei upresise føringane som fristføresegna set til saksbehandlingstid kan kanskje òg sjåast i samanheng med dette. I SOM-2015-2459 hevda forvaltinga at ein måtte bruka lenger tid på å avgjera eit innsynskrav fordi det var snakk om meirinnsynsvurderingar som kravde tidkrevjande vurderingar. Ombodet avfeia ikkje at meirinnsynsvurderingar kunne legitimera saksbehandlingstid utover utgangspunktet,<sup>121</sup> men var heller ikkje eksplisitt på at ein kan akseptera lengre tidsbruk *berre* fordi det er snakk om meirinnsynsvurderingar. Ombodet trekte derimot fram at «[s]akens vanskelighetskrav [sic] [...] kan begrunne noe mer tidsbruk enn ellers, jf. Ot.prp.nr.102 (2004–2005) side 100». Meirinnsynsvurderingar kan ofte vera krevjande, og dermed tidkrevjande, men isåfall må ein nok heller grunnje den lengre saksbehandlingstida med at «kravet reiser vanskelege spørsmål», jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 151.<sup>122</sup> Under meirinnsynsvurderingar blir det i større grad snakk om balanseøvingar kor relevante omsyn vil vera styrande.<sup>123</sup> Sånn sett kan meirinnsynsvurderingane etter offentleglova § 11 minna om «utan ugrunna opphald»-vurderingane.

---

<sup>118</sup> Sjø Bernt (2009) s. 60: «Som alminnelig regel er unntaksreglene i Offentleglova bare unntak fra den *rett* alle har til innsyn i det offentliges dokumenter, og ikke noe *forbud* mot at det gis innsyn i det offentliges dokumenter som går inn under andre unntaksregler». Som Bernt påpeiker, kan ein derimot ikkje gi meirinnsyn om det føreligg teiepliktige opplysingar etter offl. § 13.

<sup>119</sup> Sjø Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 41.

<sup>120</sup> Sjø likevel punkt 4.1.3.3., kor Riksrevisjonen kritiserer statsforvaltinga si (manglande) praktisering av meirinnsynsvurderingar.

<sup>121</sup> Men ein kan merka seg at det ikkje førelåg unntaksheimel i SOM-2015-2459, så då var det eigentleg ikkje behov for meirinnsynsvurderingar.

<sup>122</sup> Dette er ei potensielt relevant grunnjeving som har solid dekning i forarbeida.

<sup>123</sup> Sjø t.d. Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 129: «Sjølv om omsyna [som ligg til grunn for den aktuelle unntaksføresegna] gjer seg gjeldande, må ein så vurdera kva omsyn som talar for å gi innsyn. I denne vurderinga vil ein kunne sjå på formålsføresegna i § 1, og på dei konkrete omsyn som gjer seg gjeldande i det enkelte tilfellet».

### 3.2. EMK art. 10 si tyding ved meirinnsynsvurderingar (ved unntaksheimel)

Som eg har vist under punkt 1.3.3. og 3.1., legg både EMK art. 10 og offentleglova § 11 opp til vurderingar av behovet for å gi innsyn. Ein svært tydingsfull forskjell mellom føresegnene er at ein faktisk kan få rettskrav på innsyn om EMD-kriteria er innfridde.<sup>124</sup> Forutsett at desse kriteria er innfridde, kan avslag på innsynskrav potensielt sett vera i strid med EMK, og då *kan* ein ha rett på innsyn sjølv om forvaltinga kan visa til ein relevant unntaksheimel.<sup>125</sup> I motsetnad til meirinnsynsvurderingane etter offentleglova § 11, er ein eventuell innsynsrett etter EMK art. 10 eit spørsmål som faktisk *kan* prøvast i domstolane. Som eg skal visa under punkt 4.2.1., vil denne moglegheita neppe vera særleg praktisk, men EMD-kriteria kan uansett fungera som tolkingsbidrag under meirinnsynsvurderingane.

## 4. Metodiske betraktningar

### 4.1. Forvaltingspraksis

Når ein skal vurdere kva vekt forvaltingspraksis har på innsynsrettens område, bl.a. under «utan ugrunna opphald»-vurderingane, bør ein truleg ha forvaltinga sin underliggende skepsis til den allmenne innsynsretten i bakhovudet.<sup>126</sup> Denne skepsisen har vore lett å dokumentera tidlegare,<sup>127</sup> og i det følgjande skal eg gjera kort greie for historia bak offentleglova. Etter dette, skal eg visa til nokre interessante funn frå nyare tid. Først skal eg visa til Oxford Research si evaluering av offentleglova frå 2016, som kan seia oss noko om forvaltinga sine haldningar til offentlegprinsippet i dag. Deretter skal eg visa til nokre viktige funn frå Riksrevisjonen sine openheitsrapportar frå 2017 og 2020.<sup>128</sup> Desse funna gir oss nyttig innsikt i statsforvaltinga si praktisering av innsynsrelaterte reglar.

---

<sup>124</sup> I tilfelle kor det føreligg unntaksheimel etter offentleglova - og forvaltinga ikkje gir meirinnsyn - men EMD-kriteria er innfridde, må ein foreta ei *nødvendig i eit demokratisk samfunn*-vurdering etter EMK art. 10 nr. 2 for å avklara om ein vil ha innsynsrett etter EMK.

<sup>125</sup> Jf. Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 2. Sjå likevel EMK art. 10 nr. 2.

<sup>126</sup> Les om nærare om denne fullt forståelege skepsisen i Aulstad (2013) s. 27-28.

<sup>127</sup> Sjå bl.a. Aulstad (2013) s. 30. Sjå òg Eckhoff og Smith (2014) s. 220, 221 og 223.

<sup>128</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning, og Dokument 3:3 (2021–2022) Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 (2016–2017) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning.



### 4.1.1. Historikk

Når ein begynte å diskutera offentleglovgiving rundt 1950, var det bl.a. fordi det blei «klaget over hemmelighetskremmeriet i administrasjonen».<sup>129</sup> Johs. Andenæs gav uttrykk for at hovudpoenget med ei offentleglov ville vera å «gi grunnlag for en mer kvalifisert offentlig debatt, særlig ved hjelp av pressen».<sup>130</sup> På bakgrunn av dette, er det ikkje overraskande at forvaltinga var svært negativt innstilt til å innføra ein allmenn innsynsrett.<sup>131</sup> Dette er naturleg og djupt menneskeleg. Ifølge Johan Aulstad, viser forskning at «[e]t ønske om å slippe å utgi hele sannheten til alle og enhver angående de beslutninger en treffer, er [...] en egenskap alle normalt fungerende mennesker innehar allerede fra 4-årsalderen».<sup>132</sup>

Harald Hove hevdar at forvaltinga sine motførestillingar knyt seg til to sider av innsynsretten. Det Aulstad viser til ovanfor, knyt seg til ubehaget rundt «innsyn i prosessene», for innsynsretten gjer at borgarane får «mer direkte innsyn i maktutøvelsen til forvaltningen».<sup>133</sup> Det er forståeleg at dette tidvis kan opplevast som ei form for overvaking, som kan vera ubehageleg for den som måtte få sitt arbeid evaluert av utanforståande. Den andre motførestillinga knyt seg til arbeidsbyrde og arbeidsro.<sup>134</sup> Behandlinga av innsynskrav kan nok opplevast som eit forstyrrande element i ein travel arbeidskvardag.<sup>135</sup> Som Hove skriv, er det truleg mange som oppfattar behandlinga av innsynskrav som noko som kjem i tillegg til «det de egentlig skal drive med».<sup>136</sup>

På bakgrunn av dette, kjem det ikkje som noko sjokk at det var mykje «tautrekking» før ein fekk på plass offentlighetsloven i 1970. Tautrekkinga gjaldt ikkje berre utforminga av lova, men òg «med hensyn til om vi i det hele tatt skulle ha en offentlighetslov».<sup>137</sup> Høyringssvara frå forvaltinga gjekk ikkje i favør av dette. Av departementa, var det berre

---

<sup>129</sup> Johs. Andenæs, *Garantier*, s. 32 i: Hove (2009) s. 17.

<sup>130</sup> Hove (2009) s. 21. Sml. det som er skrive om demokratisynet under punkt 2.1.1. Dette har altså stått seg.

<sup>131</sup> Dette kjem eg straks tilbake til, men sjå gjerne NUT 1967:1 Innstilling om offentlighetsprinsippet i forvaltningen, s. 98 flg. Ein må rekna med at desse høyringssvara er skrivne, eller iallfall godkjente, av personar høgt oppe i hierarkiet. I den samanhengen kan ein sjå til dei følgande utsegnene frå Oxford Research (2016) s. 138: «Ledelsens holdning til offentlighet er [...] viktig også for organisasjonen som helhet, ettersom det er sannsynlig at ansatte vil følge lederens eksempel.»

<sup>132</sup> Aulstad (2013) s. 27.

<sup>133</sup> Hove (2009) s. 53.

<sup>134</sup> Hove (2009) s. 53.

<sup>135</sup> Hove (2009) s. 52.

<sup>136</sup> Hove (2009) s. 55.

<sup>137</sup> Hove (2009) s. 17.

Kommunaldepartementet som var positiv til innsynsretten, men sjølv dette departementet ønska «vesentlige reservasjonar». <sup>138</sup> Blant fylkesmenn og fylkesutval var 17 av 18 høyringsvar mot innføringa av innsynsretten, <sup>139</sup> og fleirtalet av kommunane gav òg uttrykk for «en betydelig motvilje». <sup>140</sup>

Harald Hove har skrive at «[d]et må være tillatt å gi uttrykk for at proposisjonen til offentlighetsloven inneholder mange forbehold i sin bakgrunn for en ny lov». <sup>141</sup> Han følger opp med at «politikarane fikk selve lovforslaget, mens forvaltninga stort sett fikk premissene». <sup>142</sup> Justiskomiteen gav t.d. uttrykk for at det var naturleg at «reglane utformes med en viss varsomhet». <sup>143</sup> Offentleglova (og forgjengaren) har sjølvstund ein del unntak frå hovudregelen om innsyn, og ein del av desse kan gi uttrykk for premissa til forvaltninga. Sånn sett, kan ein kanskje betrakta meirinnsynsføresegna i § 11 som «sukringa av det sure». <sup>144</sup>

Sjølv om ein må rekna med at haldningane til den allmenne innsynsretten har betra seg betrakteleg med åra, <sup>145</sup> ytte forvaltninga òg motstand mot forslag som tok sikte på å utvida innsynsretten under førebuinga av offentleglova frå 2006. <sup>146</sup>

#### 4.1.2. Haldninga til innsynsretten i dag

Oxford Research si evaluering av offentleglova frå 2016 kan tyda på at forvaltninga sin skepsis til innsynsretten framleis er utbreidd. Blant informantane frå departementa og direktorata, var det nemleg «store variasjonar» i informantane sine «konkrete vurderingar av offentlighet mot ressursbruk. <sup>147</sup> Trass i dette, gav dei fleste informantane uttrykk for at offentlegheit var viktig. <sup>148</sup> Dette kan gi uttrykk for ambivalensen Johs. Andenæs spådde allereie på 1950-talet:

---

<sup>138</sup> Aulstad (2013) s. 30.

<sup>139</sup> Aulstad (2013) s. 30.

<sup>140</sup> Hove (2009) s. 30.

<sup>141</sup> Hove (2009) s. 29.

<sup>142</sup> Hove (2009) s. 30.

<sup>143</sup> Innst. O. XIV (1969-70) s. 9 i; Hove (2009) s. 31.

<sup>144</sup> Sjø Offl. § 11: «Når det er høve til å gjere unntak frå innsyn, skal organet likevel vurdere å gi heilt eller delvis innsyn. Organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak».

<sup>145</sup> Bl.a. på bakgrunn av jussen som normsettar. Ein må rekna med at innføringa av den allmenne innsynsretten har skapt auka bevisstheit rundt behovet for openheit av omsyn.

<sup>146</sup> Aulstad (2013) s. 30.

<sup>147</sup> Oxford Research (2016) s. 105.

<sup>148</sup> Oxford Research (2016) s. 105.

«En reform i retning av større offentlighet ville utvilsomt bli hilst med glede av pressen, [...] men ville nok bli mottatt med blandede følelser av administrasjonens folk».<sup>149</sup>

Ein kan ha forståing for at innsynsretten kan krevja mykje tid og ressursar, men ein bør likevel ha forvaltninga sin forstålege skepsis til innsynsretten i bakhovudet når ein les forvaltings- og ombodspraksis om formuleringa «utan ugrunna opphald». Sjølv om forvaltninga viser til potensielt legitime grunngevingar,<sup>150</sup> er det t.d. ikkje gitt at dette er dei reelle grunnane til at avgjersler trekk ut i tid.<sup>151</sup> Oxford Research si evaluering kan dessutan takast til inntekt for at ein bør vera spesielt årvaken om det er grunn til å tru at ein leiar har vore involvert i saksbehandlinga. Her blir det skriva at «eksemplene vi har sett på *bevisst omgåelse av loven*, [...] utelukkende [har] involvert toppledere i organisasjonene [mi kursivering]».<sup>152</sup> Dette kan tyda på at beskjedar av den typen Jan Tore Sanner gav under stortingsvalet i 2021 ikkje er så uvanlege som me liker å tru.<sup>153</sup>

#### 4.1.3. Viktige funn frå Riksrevisjonen

Riksrevisjonen sine rapportar om arkivering og openheit frå 2017 og 2021 gir oss nyttig innsikt i statsforvaltninga si praktisering av innsynsrelaterte reglar.<sup>154</sup> Det er hovudsakleg desse funna som kan tala for at forvaltingspraksis bør ha mindre vekt på innsynsrettens område enn elles. Det som er skriva om historikk og haldningar ovanfor kan derimot - iallfall til ein viss grad - *forklara* kvifor praktiseringa av innsynsrelaterte reglar er som den er, men det kan naturlegvis ikkje rettferdiggjera praksisen, som må bli styrt av relevante rettskjelder.

---

<sup>149</sup> Johs. Andenæs, «Garantier for rettssikkerheten ved administrative avgjørelser» [KONF-1951-njm-6], *Referat til Det Nordiske juristmøte*, 1951 s. 32-33, i: Aulstad (2013) s. 27.

<sup>150</sup> Det blir nesten alltid vist til fleire grunngevingar. Eg går gjennom potensielt legitime grunngevingar under punkt 5.3.

<sup>151</sup> Sjå bl.a. Oxford Research (2016) s. 87, kor ein har intervjuet tilsette i forvaltninga: «Det er et inntrykk blant informantene at kommunene (i motsetning til fylkeskommunene) til tider opptrer strategisk med hva som unndras offentlighet». Dette illustrerer at forvaltninga ikkje alltid held seg til relevante omsyn i vurderingane sine.

<sup>152</sup> Oxford Research (2016) s. 137.

<sup>153</sup> Sjå òg Aulstad (2013) s. 28. Her blir det antyda at hemmelegghald og systematiske brot på innsynsretten er utbreidd. Sjå dessutan Oxford Research (2016) s. 60, kor det blir vist til utsegner frå ein informant i Arbeidstilsynet: «vi har mange interne runder på egentlig helt åpenbare dokumenter, som vi har en klar fornemmelse av at regionene har brukt å holde hemmelig tidligere. Det hender også at vi faktisk havner i disputt med overordnet myndighet. [Vi har et eksempel hvor] vi fikk instruks om å utsette offentlighet [...]. Vi mener dette er i strid med lovverket. Det ble mye ondt internt på grunn av det. Der opplevde vi det som litt utidig innblanding både fra klageinstans og toppdirektør». For ordens skuld: det er Oxford Research sine klammeparentesar.

<sup>154</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) og Dokument 3:3 (2021–2022).

Rapportane avdekker bl.a. at statsforvaltinga sin arkiverings- og journalføringspraksis er «sterkt kritikkverdig». Sjølv om denne praksisen er avgjerande for om innsynsretten blir reell, går eg ikkje nærmare inn på desse funna i denne delen av oppgåva. For å unngå gjentaking, blir funna som knyt seg til arkiverings- og journalføringspraksis berre behandla under punkt 8.1.4., kor eg vurderer om standpunkt frå ombudspraksis bør justerast utifrå det me veit om dei praktiske realitetane i statsforvaltinga, som Riksrevisjonen sine rapportar gir oss innsikt i.

I det følgande blir det berre rom for å trekka fram nokre funn frå rapportane. Poenget er å visa til nokre empiriske data frå nyare tid som illustrerer at forvaltinga har ein tendens til å vera for restriktiv med innsyn, og til å nedprioritera behandlinga av innsynskrav i for stor grad. Slike funn er interessante fordi forvaltingspraksis ikkje kan få nemneverdig tyding ved tolkinga av «utan ugrunna opphald» om forvaltinga regelmessig er for restriktiv med innsyn.<sup>155</sup>

#### **4.1.3.1. Utstrekt misbruk av førehandsunntak**

Rapportane avdekker at forvaltinga ofte misbruker moglegheita til å førehandsunntaka dokument. Førehandsunntak inneber at «det fastsettes at det skal eller bør gjøres unntak fra innsyn i dokumentet, før noen eventuelt har bedt om innsyn».<sup>156</sup> Om eit dokument er førehandsunntatt, viser dette igjen i den aktuelle journalen. Hovudregelen er som kjent at dokument er opne for innsyn, men 2017-rapporten viser altså at bruken av førehandsunntak er «langt mer utstrakt i statlig forvaltning enn det som er forutsatt».<sup>157</sup> Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet sin rettleiar til offentleglova er den klare hovudregelen at førehandsunntak ikkje skal førekomma.<sup>158</sup> Trass i dette, avdekka Riksrevisjonen at eit av fire dokument på Offentleg elektronisk postjournal (OEP) blei førehandsunntatt i 2015.<sup>159</sup>

---

<sup>155</sup> Sjø t.d. Rt. 2003 s. 1821 A (avsnitt 39): om forvaltingspraksis har «en klart innskrenkende fortolkning til borgernes ugunst, kan [praksisen] [...] ikke tillegges nevneverdig vekt».

<sup>156</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 14.

<sup>157</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 14.

<sup>158</sup> Sjø Dokument 3:10 (2016–2017) s. 14. Rettleiaren slår fast at ein berre skal opna for førehandsunntak om opplysingar er underlagt teieplikt, eller om det av andre grunnar ikkje er aktuelt med meirinnsyn på eit seinare tidspunkt. Sjø G-2009-419, s. 71-72: «Slik unntaksvilkåra i mange av unntaksføresegnene i lova er utforma, vil tidsmomentet ofte ha noko å seie for om vilkåra for unntak er oppfylde». Mottakarorgan skal vurdere innsynskrav «ut frå situasjonen på tidspunktet det blir teke stilling til kravet [...]. At det tidlegare har vore nekta innsyn er dermed ikkje avgjerande. Det avgjerande vil vere om unntaksvilkåra framleis er oppfylde, og eventuelt om det framleis ikkje er grunn til å utøve meirinnsyn».

<sup>159</sup> «For departementene samlet er andelen den samme», jf. Dokument 3:10 (2016–2017) s. 14.

I rettleiaren til offentleglova blir det dessutan påpeikt at dei viktigaste heimlane for bruk av førehandsunntak er offentleglova § 13 (om teiepliktige opplysingar) og sikkerhetsloven,<sup>160</sup> men berre 25 prosent av dei førehandsunntatte dokumenta viste til ein av desse heimlane.<sup>161</sup> Ei nærare undersøking av 236 førehandsunntatte dokument viste at det var «vanskelig eller umulig å se behovet for forhåndsunntak for over 60 prosent av dokumentene».<sup>162</sup> I kvart tredje tilfelle blei det òg vist til heimelsgrunnlag *som ikkje var rettsleg haldbare*.<sup>163</sup> Dette inneber at det blei gjort førehandsunntak «på helt sviktende grunnlag», som må bety at unntaksheimlane var heilt ueigna i dei aktuelle tilfella.

Ifølge Riksrevisjonen illustrerer desse funna at «offentlighetslovens prinsipper og krav i mange tilfeller ikke blir fulgt».<sup>164</sup> Ei slik praktisering av førehandsunntak undergrev hovudregelen om innsyn, og Riksrevisjonen påpeiker at praksisen kan føra til at «presse og innbyggere i stor grad unnlater å søke om innsyn, og at forhåndsunntaket binder opp vurderingene i virksomheten» om nokon først skulle søka om innsyn.<sup>165</sup> Forvaltinga skal vurderer innkomne innsynskrav «konkret og sjølvstendig», jf. offentleglova § 29 første ledd første punktum, men i praksis kan førehandsunntak fort stenga for dette.<sup>166</sup>

På bakgrunn av funna, blei Kommunal- og moderniseringsdepartementet anbefalt å setta i verk nødvendige tiltak for å styrka kunnskapen om førehandsunntak av dokument.<sup>167</sup> Trass i dette, viser oppfølgingsrapporten frå 2021 at praksisen knytt til førehandsunntak framleis er svært utbreidd i forvaltinga, «i strid med intensjonen i offentleglova».<sup>168</sup> Rapporten tydar dessutan på at utviklinga har gått i feil retning, for mens 25 prosent av OEP-dokumenta var førehandsunntatt i 2015, var heile 29 prosent førehandsunntatt i 2020.<sup>169</sup>

---

<sup>160</sup> Noverande lov som tredde i kraft i 2019: Lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven).

<sup>161</sup> G-2009-419 i: Dokument 3:10 (2016–2017) s. 14.

<sup>162</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 15.

<sup>163</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 15.

<sup>164</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 15.

<sup>165</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 15.

<sup>166</sup> Dette poenget er Justisdepartementet òg inne på i G-2009-419, s. 71-72.

<sup>167</sup> Dokument 3:3 (2021-2022) s. 5.

<sup>168</sup> Dokument 3:3 (2021-2022) s. 7.

<sup>169</sup> Dokument 3:3 (2021-2022) s. 11. Men: «For departementene var det imidlertid en nedgang [i førehandsunntatte dokument] fra 24 til 21 prosent.»

#### 4.1.3.2. Avslag utan rettsleg haldbar unntaksheimel er utbreidd

Når statsforvaltinga ofte førehandsunntar dokument utan å ha heimel til det, er det heller ikkje overraskande at mange innsynskrav blir avslått utan haldbar unntaksheimel. I 2017-rapporten gjorde Riksrevisjonen ei nærmare undersøking av 237 tilfeldige avslag frå sju departement.<sup>170</sup> Det viste seg at departementa mangla rettsleg grunnlag for å avslå innsynskrav i meir enn ein tredjedel av desse tilfella.<sup>171</sup> Kwart tredje avslag var altså urettmessig. Undersøkinga viste òg at statsforvaltinga ofte av slo heile dokument i tilfelle kor ein berre hadde heimel til å unntaka delar av dokumentet frå innsyn.<sup>172</sup>

Undersøkingane avdekkjer altså mange døme på heimelssvikt «i form av manglende hjemmelsgrunnlag eller ved at feil paragraf er brukt».<sup>173</sup> Dokument blir ofte unntatt frå innsyn «uten nærmere prøving av grunnbetingelsene [...]».<sup>174</sup> Sjølv om unntaksheimlane som regel krev at unntak frå hovudregelen om innsyn må vera «nødvendig» eller «påkravd» av omsyn til det eine eller det andre,<sup>175</sup> viser undersøkingane at slike *nødvendigheitsvurderingar* «i mange tilfeller knapt er gjort».<sup>176</sup>

#### 4.1.3.3. Meirinnsynsvurderingar sviktar ofte

På bakgrunn av det som er skrive ovanfor, er det heller ikkje overraskande at forvaltinga ofte lar vera å praktisera meirinnsyn. Offentleglova § 11 er klar på at forvaltinga har plikt til å vurdera meirinnsyn, for om det er «høve til å gjere unntak frå innsyn, skal organet likevel vurdera å gi heilt eller delvis innsyn». Dette blir følgt opp med at forvaltinga bør gi innsyn «dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak». Som Riksrevisjonen påpeiker, har Stortinget understreket at det er «avgjørende at forvaltningen

---

<sup>170</sup> Denne undersøkinga blei òg gjort i 2015.

<sup>171</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 15.

<sup>172</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 15.

<sup>173</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 15.

<sup>174</sup> Sjø Dokument 3:10 (2016–2017) s. 15: «det vil si det absolutte minstekravet for unntak i loven».

<sup>175</sup> Sjø Dokument 3:10 (2016–2017) s. 15 og 121-122. Rapporten viser til offentleglova §§ 15 (av omsyn til forsvarlege interne avgjerdsprosessar) og 20 (av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser) som døme.

<sup>176</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 15 og 122.

praktiserer merinnsyn lojalt i samsvar med Stortingets forutsetninger, slik at dokumenter kun unntas offentlighet i særskilte tilfeller, jf. Innst. 147 L (2012–2013)». <sup>177</sup> Trass i dette, viser gjennomgangen av 237 unntatte dokument frå sju departement at desse «for en stor andel av sakene» ikkje vurderer merinnsyn. <sup>178</sup> Riksrevisjonen påpeiker at det var «vanskelig å forstå hvorfor ikke departementet har praktisert merinnsyn [gitt innsyn] i hele eller deler av dokumentet» i meir enn halvparten av desse tilfella, og i nokre tilfelle var det dessutan «åpenbart urimelig at merinnsyn ikke er utøvd». <sup>179</sup>

#### 4.1.3.4. For lang tidsbruk ved avgjersler av innsynskrav

Det siste funnet eg skal trekka fram er òg det mest interessante i denne samanhengen. Rapporten frå 2017 viser nemleg at departementa ofte bruker for lang tid på å avgjera innsynskrav. <sup>180</sup> Utgangspunktet er at dei fleste innsynskrav bør avgjerast same dag, eller iallfall innan ein-tre verkedagar. Rapporten viser at 70 prosent av innsynskrava retta mot departementa blei behandla innan eit slikt tidsrom. <sup>181</sup> Det er likevel vanskeleg å vurdere praktiseringa av fristføresegna utifrå desse tala, for dette betyr ikkje nødvendigvis at 70 prosent av avgjerslene kom «utan ugrunna opphald». Avgjersler skal som kjent komma «så snart som praktisk mogleg», <sup>182</sup> så tre verkedagar er ikkje nødvendigvis akseptabel tidsbruk. <sup>183</sup> Talet på 70 prosent kan likevel gi visse indikasjonar på kor mange innsynskrav som blir avgjort innan eit akseptabelt tidsrom. Forvaltinga har òg andre oppgåver som må ivaretakast,

---

<sup>177</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 16.

<sup>178</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 16. Sjå òg Oxford Research (2016) s. 43 om merinnsynsvurderingar i departement og underliggende organ: «Det er sannsynlig at merinnsyn ikke alltid vurderes *grundig*, men at det heller gjennomføres som en pliktøvelse. [...] Det følgende er ikke et sitat, men et eksempel på et uttrykk for meningsinnholdet fra flere intervjuer i sentralforvaltningen: *Vi skriver vel alltid at vi har vurdert meroffentlighet, men det skjer ikke alltid*». Sjå òg s. 44: «Vi har i noen grad avdekket indikasjoner på manglende forståelse av hva meroffentlighetsvurderingen innebærer». Sjå dessutan s. 137: «Merinnsynsvurderinger fungerer bare delvis. Praksisen ser ut til å være ujevn, og i praksis vil det ofte være opp til forvaltningen selv, om de vil gi innsyn eller ikke».

<sup>179</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 16. Les meir inngåande om funna på s. 95 flg.

<sup>180</sup> Det same gjeld klager på avslag, jf. Dokument 3:10 (2016–2017) s. 15.

<sup>181</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 15. Undersøkinga blei gjort i 2015.

<sup>182</sup> Sjå bl.a. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 151.

<sup>183</sup> Sjå punkt 1.3.2. om Sanner-saka frå 2021, som er eit godt døme på dette. Her hadde dåverande finansminister Jan Tore Sanner ingen legitime grunnar til trenera avgjersle av eit innsynskrav, samtidig som omsyn som ligg til grunn for innsynsretten blei svært skadelidande av treneringa. Særleg demokratiomsynet blei dårleg ivarettatt.

og det vil berre unntaksvis vera nødvendig å avgjera innsynskrav før det har gått tre verkedagar for å ivareta omsyna som ligg til grunn for innsynsretten i tilstrekkeleg grad.

Undersøkingane viser uansett at det er store skilnadar mellom dei ulike departementa.<sup>184</sup> Nokre departement stikk seg ut i negativ retning. Dette gjeld særleg Forsvarsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Her brukte ein meir enn tre verkedagar på å avgjera innsynskrav i mellom 40 og 50 prosent av tilfella.<sup>185</sup> Forarbeida slår fast at ein tidsbruk på «mellom fire og seks virkedager» berre er akseptabelt «i unntakstilfelle».<sup>186</sup> Når ein bruker *minimum* fire verkedagar på å behandla halvparten - eller nær halvparten av alle innsynskrav - er det vanskeleg å tru at det berre er snakk om «unntakstilfelle». Då kan ein mistenka at innsynskrav ikkje blir prioritert «så snart som praktisk mogleg», og at ein ikkje tar dei nemnde forarbeidsutsegnene - og lova - på alvor.

#### 4.1.4. Vekta til forvaltingspraksis

Det er altså mykje som tyder på at forvaltingspraksis har ein tendens til å vera for restriktiv med innsyn, og til å nedprioritera behandling av innsynskrav i for stor grad. Denne tendensen ser heller ikkje ut til å avtaka med åra, for i oppfølgingsrapporten frå 2021 framhevar Riksrevisjonen at «utviklingen går feil vei på flere viktige områder».<sup>187</sup> På bakgrunn av den veldokumenterte skepsisen forvaltninga har til allmenn innsynsrett - men først og fremst på bakgrunn av dei nyare undersøkingane frå Riksrevisjonen - bør ein vera forsiktig med å tillegga forvaltingspraksis vekt på innsynsrettens område. Som Høgsterett slo fast i Rt. 2003 s. 1821 A (avsnitt 39), kan ikkje praksis bygd på «en klart innskrenkende tolkning til borgernes ugunst [...] tillegges nevneverdig vekt».<sup>188</sup>

---

<sup>184</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 15.

<sup>185</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 16. Rapporten viste òg at gjennomsnittleg saksbehandlingstid i *klagesaker* låg på 18 verkedagar, trass i ombodet sitt standpunkt om at det skal mykje til for å akseptera ein saksbehandlingstid på meir enn 10 verkedagar. Ein kan lesa meir om tidsbruken ved klagebehandling på s. 90.

<sup>186</sup> NOU 2003:30, s. 220.

<sup>187</sup> Riksrevisjonen, *Oppfølging av undersøkelse om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning* (samandrag på nett) Riksrevisjonen.no, 7. desember 2021, <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2021-2022/oppfolging-av-undersokelse-om-arkivering-og-apenhet-i-statlig-forvaltning/> (lest 4. juni 2022).

<sup>188</sup> Saka gjaldt rett nok noko heilt anna, men det er sikker rett at dette standpunktet gjeld meir generelt for vekta til forvaltningspraksis.



## 4.2. Ombodspraksis

### 4.2.1. Om Sivilombodet

Grunnlova § 75 l. slår fast at Stortinget skal utnemna ein som ikkje er medlem av Stortinget til å «føre kontroll med den offentlege forvaltninga og alle som er i offentlig teneste, for å hindre at det blir gjort urett mot den einskilde borgaren».<sup>189</sup> Kontrolløren er Sivilombodet, som skal føra kontroll «etter nærare føresegner fastsette i lov», noko som siktar til sivilombudsloven. Ombodet er direkte underlagt den lovgivande makta, og ikkje den utøvande makta.<sup>190</sup> Ombodet blir oppnemnd av Stortinget,<sup>191</sup> rapporterer årleg til Stortinget<sup>192</sup> og kan «gi særskilte meldingar til Stortinget».<sup>193</sup> Ombodet utfører altså alle sine oppgåver på vegne av våre folkevalde, og blir omtalt som eit av Stortinget sine eksterne kontrollorgan. Det er òg illustrerande at det vanlegvis er forvaltingsorgan som kan gi utfyllande føresegner i lover, mens det er Stortinget som «kan gi utfyllende bestemmelser om ombudets virksamhet» i sivilombudsloven.<sup>194</sup> Som antyda i Grunnlova § 75 l., er ombodet likevel ein sjølvstendig og uavhengig instans.<sup>195</sup>

Personar som meiner dei er utsett for urett frå forvaltninga kan klaga til ombodet, som òg kan utføra undersøkingar på eige initiativ.<sup>196</sup> Ei klage til Sivilombodet er kostnadsfri uansett utfall, noko som er spesielt viktig på innsynsrettens område sidan dette i realiteten er den einaste måten ein kan overprøva forvaltninga på her. Det finst ikkje rettspraksis om formuleringa «utan ugrunna opphald»,<sup>197</sup> men òg elles er det lite rettspraksis på innsynsrettens område. Johan Aulstad grunngjev dette med at «[e]n domstolsbehandling tar lang tid og [...] fort [kan] bli

---

<sup>189</sup> Sjå òg lov 18. juni 2021 nr. 121 om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (sivilombudsloven) § 1, som er eksplisitt på at ombodet skal «bidra til at forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene». Dette inkluderer bl.a. EMK art. 10 om informasjonsfridom.

<sup>190</sup> Ved å vera underlagt Stortinget, skil ombodet seg frå andre ombod, med unntak av Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret. Den sterke koplinga til lovgivar kjem tydelegast fram i sivilombudsloven § 1, kor det er skriva at Sivilombodet er «Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen».

<sup>191</sup> Jf. sivilombudsloven § 2 (personen). Sjå òg Grl. § 75 l. (institusjonen).

<sup>192</sup> Jf. sivilombudsloven § 5 andre ledd.

<sup>193</sup> Jf. sivilombudsloven § 5 tredje ledd.

<sup>194</sup> Jf. sivilombudsloven § 5 fjerde ledd.

<sup>195</sup> Dette kjem òg til uttrykk i sivilombudsloven § 5 første ledd (uavhengig av Stortinget) og § 6 første og andre ledd (uavhengig av forvaltninga).

<sup>196</sup> Sjå sivilombudsloven § 3 b). SOM-2021-2823 er eit døme på dette. Her undersøkte ombodet saksbehandlingstida i Trondheim kommune på eige initiativ. Sjå punkt 5.3.5.

<sup>197</sup> Det finst heller ikkje relevant rettspraksis om forgjengaren «utan ugrunnet opphold», jf. offentlighetsloven § 9 første ledd.

kostbar».<sup>198</sup> Mangelen på rettspraksis om «utan ugrunna opphald» er derimot først og fremst ein følge av at behandling i domstolane er heilt ueigna til å prøva ei slik fristføresegn.

#### 4.2.2. Vekta til ombodspraksis

Sjølv om ei fråsegn frå ombodet ikkje er juridisk bindande for det forvaltingsorganet som fråsegna rettar seg mot,<sup>199</sup> kan ombodspraksis likevel ha rettskjeldemessig vekt. Høgsterett anerkjenner ombodspraksis som ei legitim rettskjelde ved lovtolking, men det er klart at praksisen ikkje kan utgjera eit rettsleg grunnlag. Som Ragna Aarli og Synne Sæther Mæhle skriv, er funksjonen til ombodspraksis avgrensa til tolkingsbidrag eller støtteargument.<sup>200</sup> Dei trekk fram høgsterettspraksis som viser at ombodspraksis kan fungera som tolkingsbidrag.<sup>201</sup> Høgsterett sin autoritet - gitt gjennom Grunnlova § 88 - er ein god grunn til å anerkjenna ombodspraksis i rettsbruksprosessen. Ein endå betre grunn, som ein må rekna med at Høgsterett har tatt i betraktning, finn me i ombodet si eiga grunnlovsforankring.<sup>202</sup>

Grunnlova § 75 l. gir ombodet ein viss autoritet, men dette kan naturlegvis ikkje omdanna ombodspraksis til noko den ikkje er. Torstein Eckhoff og Eivind Smith meiner saksbehandlinga til ombodet som regel oppfyller rimelege krav til kontradiksjon,<sup>203</sup> men dei er likevel klare på at dette ikkje er tilstrekkeleg til «[...] å omdanne uforbindende uttalelser til «praksis» av stor rettskildemessig vekt».<sup>204</sup> Eckhoff og Smith er altså skeptiske til å tillegga ombodspraksis stor vekt, og grunnjev dette med at fråsegnene ikkje er juridisk bindande, og at ein ikkje kan påklaga fråsegnene til ein høgare instans.<sup>205</sup> Etter mi meining, må desse

---

<sup>198</sup> Aulstad (2013) s. 35. Det hjelper heller ikkje på at borgarane - òg juridisk sett - er avskore frå å prøva meirinnsynsvurderingar for domstolane. Utan at eg skal gå nært inn på dette, kan ein spørja seg kvifor det er slik. Når det er skralt med rettspraksis på rettsområdet, er det lite som tyder på at det ville ha kosta særleg mykje å opna for slike prøvingar, samtidig kan meirinnsyn potensielt sett vera veldig viktig. EMK art. 10 kan uansett prøvast for retten, men dette er altså neppe særleg praktisk pga. grunnane som Aulstad trekk fram.

<sup>199</sup> Sjå § sivilombudsloven 12 første ledd bokstav a og andre ledd. I første ledd blir det skriva at ombodet kan «uttale sin mening om saken og innta standpunkt om at forvaltningen har gjort feil, handlet uforsvarlig eller opptrådt i strid med god forvaltningsskikk», mens andre ledd slår fast at ombodet kan gi uttrykk for at «feil bør rettes» eller at «saken bør behandles på nytt».

<sup>200</sup> Aarli og Mæhle (2017) s. 260.

<sup>201</sup> Rt. 2015 s. 795 A.

<sup>202</sup> Jf. Grunnlova § 75 l.

<sup>203</sup> Her er det eit vesentleg poeng at det i realiteten vil vera snakk om full kontradiksjon når ombodet behandlar ei klage eller utfører undersøkingar på eige initiativ.

<sup>204</sup> Eckhoff og Smith (2014) s. 37-38.

<sup>205</sup> Eckhoff og Smith (2014) s. 37-38.

omstenda ha avgrensa tyding på eit rettsområde kor ein i praksis er avskore frå den sentrale rettskjelda rettspraksis. Eg kan følga argumentasjonen til Eckhoff og Smith når det gjeld ombudspraksis generelt, men slik eg ser det, stiller saka seg annleis på innsynsrettens område.<sup>206</sup> Her manglar borgarane reell moglegheit til å overprøva forvaltinga i domstolane.<sup>207</sup> Samtidig er det eit vesentleg poeng at forvaltinga har ein veldokumentert skepsis til allmenn innsynsrett, som òg kan hevdast å visa igjen i nyare rapportar frå Riksrevisjonen. Sidan ombodet skal ivareta rettane me er gitt av våre folkevalde, er det nærliggande at ombodet i større grad enn forvaltingsorgan - som er underlagt den utøvande makta - strevar etter å opptre objektivt.

Mens domstolane er ueigna prøvingsinstansar i denne samanhengen, er ombodet eit spesialisert organ for nettopp denne typen saker. Ombodet har med andre ord meir til felles med uavhengige klageorgan med separat funksjon enn med forvaltingsorgan. Dette inneber at ombodet blir noko anna - og noko meir - enn eit tilfeldig forvaltingsorgan når ein skal finna fram til innhaldet i «utan ugrunna opphald». Det finst som kjent ingen andre «nøytrale» organ som regelmessig tolkar offentleglova § 29. I tillegg til å peika på funksjonalitet, må ein altså kunna peika på ekspertise når ein vurderer vekta til ombudspraksis på innsynsrettens område.<sup>208</sup> Ekspertisen kan tenkast å få tyding fordi det overordna målet i rettsbruksprosessar er å komma fram til dei løysingane som har *dei beste rettskjeldemessige grunnar for seg*.<sup>209</sup>

I mangel på andre vektige kjelder, bør ein altså opna for å tillegga (konsekvent) ombudspraksis betydeleg rettskjeldemessig vekt på innsynsrettens område.<sup>210</sup> Om ein ønsker at ombodet skal ha sin tiltenkte effekt,<sup>211</sup> kan ikkje dette standpunktet vera særleg kontroversielt. I forarbeida til sivilombudsmannsloven er det framheva at «det er en grunnleggende forutsetning for hele ordningen at både klageren og vedkommende

---

<sup>206</sup> Det skal nemnast at den tilviste boka er ei lærebok i forvaltingsrett, så det er heilt naturleg at Eckhoff og Smith ser meir generelt på ombudspraksis som rettskjelde, utan å gå inn på særtekkja på innsynsrettens område.

<sup>207</sup> Sjø bl.a. Sivilombudsmannen, *Årsmelding for 2018: Dokument 4 (2018-2019)* s. 16. Her framhevar ombodet dette poenget sjølv: «Dessuten kan domstolene for noen være et alternativ til en klage til ombudsmannen. Det er ikke tilfellet i saker om lang behandlingstid. Her er ombudsmannen eneste reelle mulighet for rettslig kontroll».

<sup>208</sup> Den uunngåelege «mengdetreninga» er truleg det viktigaste aspektet her, men dei som blir tilsette som ombod blir òg rekna som særleg kunnskapsrike på det forvaltningsrettslege området.

<sup>209</sup> Sjø t.d. Monsen (2012) s. 55.

<sup>210</sup> Konsekvent praksis er ein føresetnad for å kunna tillegga ombudspraksis betydeleg rettskjeldemessig vekt, slik eg ser det. I den grad ombudspraksis er konsekvent, vil rettskjelda òg vera eigna til å ivareta omsynet til rettsvisse. På innsynsrettens område kan rettsvisse vera særleg viktig for journalistar og andre *vaktbikkjer*, som har nytte av auka innsikt i kva slags saker ein kan venta å få innsyn i, og i kva tidsbruk som er akseptabel i meir eller mindre samanliknbare tilfelle.

<sup>211</sup> Sjø bl.a. Grunnlova § 75 l. og sivilombudsloven § 1 med tilhøyrande rettskjelder.

forvaltningsmyndighet i alminnelighet vil godta og bøye seg for hans [Sivilombodets] oppfatning».<sup>212</sup> Slik eg ser det, blir det i realiteten spørsmål om å la ombodet få den innflytinga som er «en grunnleggende forutsetning for hele ordningen»,<sup>213</sup> eller å la forvaltinga bestemta korleis innsynsregelverket skal tolkast *aleine*. Den sistnemnde løysinga vil neppe harmonera særleg godt med den allmenne rettskjensla, og ville bl.a. slått negativt ut med tanke på offentleglova sitt formål om å styrka «tilliten til det offentlege», jf. offentleglova § 1. Saka kunne nok stilt seg annleis om borgarane hadde tilgang til ein domstol eller eit domstolsliknande organ som gav reell moglegheit til å overprøva forvaltinga i innsynssaker.<sup>214</sup> Når det ikkje er slik, bør ein opna for at ombodet sine tolkingar av innsynsrelaterte reglar kan få sterk innflyting. Alternativet vil utvilsamt føra til større grad av utholing av offentleglova i strid med lovgivarviljen.<sup>215</sup>

Alt i alt, må ombodspraksis reknast som ei potensielt sett tungtvegande rettskjelde på dette rettsområdet.<sup>216</sup> Sett i samanheng med andre rettskjelder - først og fremst relevante omsyn - vil den relevante ombodspraksisen forhåpentlegvis danna eit klarare bilde av rettstilstanden, og handlingsrommet til forvaltinga under «utan ugrunna opphald»-vurderingane.

## **5. Gjennomgang av praksis frå Sivilombodet**

### **5.1. Utval av praksis, og generelt om gjennomgangen**

Ombodspraksis vil nødvendigvis utgjera hovudtyngda av rettskjeldematerialet i denne oppgåva. Praksis om «utan ugrunna opphald» kjem relativt hyppig, noko som ikkje er så overraskande når ombodet får inn flest klager på lang saksbehandlingstid og manglande svar.<sup>217</sup> Det verkar likevel som majoriteten av desse gjeld saksbehandlingstida ved klagebehandling. Ein sit iallfall igjen med det inntrykket etter å ha gått gjennom all praksis

---

<sup>212</sup> Ot.prp. nr. 30 (1959-1960) Om lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen, s. 20.

<sup>213</sup> Ot.prp. nr. 30 (1959-1960) s. 20.

<sup>214</sup> Denne problematikken høyrer heime i ei anna oppgåve.

<sup>215</sup> Sjå punkt 4.1.3.1. og 8.1.4. om Riksrevisjonen sine rapportar for å få innsikt i den uheldige utviklinga i statsforvaltinga når det gjeld openheit. Ei tung vektlegging av ombodspraksis kan potensielt sett motverka ei slik utvikling.

<sup>216</sup> Sjå òg NOU 2003:30, s. 219-220, kor ein går gjennom hovudtrekka i ombodspraksis på dette tidspunktet under overskrifta «Gjeldende rett». Dette kan i seg sjølv takast til inntekt for at lovgivar meiner ombodspraksis om «utan ugrunna opphald» kan ha stor vekt.

<sup>217</sup> Sjå bl.a. Sivilombodet, *Årsmelding for 2020: Dokument 4 (2020-2021)* s. ii og 63.

knytt til formuleringa «uten ugrunnet opphold» i offentlighetsloven § 9 første ledd. Denne føresegna var som kjent forgjengaren til offentleglova § 29 første ledd andre punktum, men regulerte både førstegongs- og klagebehandling.<sup>218</sup> Det er ingenting i forarbeida til offentleglova som tilseier at lovgivar har tatt sikte på ei realitetsendring av innhaldet i «utan ugrunna opphald». Dermed må offentleglova § 29 reknast som ei vidareføring av offentlighetsloven § 9 første ledd. På bakgrunn av dette, har eg valt å undersøka ombodspraksis om begge føresegnene. Praksisen vil bli behandla samla i den kommande gjennomgangen, som om det var snakk om same føresegn.

Utvalet av ombodspraksis består av praksis frå perioden 1991-2021,<sup>219</sup> og er henta frå Lovdata. Dette verktøyet gir ein grei oversikt over relevante rettskilder knytt til dei aktuelle føresegnene,<sup>220</sup> og det er ikkje nødvendigvis kritisk om Lovdata skulle ha oversett nokre relevante fråsegner. Det er snakk om 30 år med ombodspraksis, så sjølv med enkelte utelatingar, bør praksisen gi eit dekkande bilde av ombodet sitt syn på meiningsinnhaldet i «utan ugrunna opphald». Undersøkingane viser dessutan at ombodet i stor grad gjentar tolkinga av «utan ugrunna opphald» frå eldre fråsegner. Sidan mange av fråsegnene kjem med lite nytt, er det ikkje noko poeng i å nemna alle fråsegnene eg undersøker eksplisitt.<sup>221</sup>

Når eg skal sortera ombodspraksisen, tar eg utgangspunkt i dei grunngevingane som forvaltinga viser til når dei skal grunnkje saksbehandlingstida si. Om forvaltinga ikkje er klar på kvifor saksbehandlinga trekk ut i tid, tar eg utgangspunkt i grunngevingane ombodet legg til grunn.<sup>222</sup> I nokre tilfelle kan eg likevel bli nøydd til å finna fram til dei reelle grunngevingane til at saksbehandlinga trekk ut i tid.

Ombodet sine utsegner om kva «opphald» som er *grunna* og «ugrunna» må nødvendigvis sjåast i lys av dei konkrete omstenda i kvar enkelt sak. Sidan det overordna målet er å gjera greie for gjeldande rett, vil eg likevel forsøka å gje att så lite som mogleg av dette. Når det er snakk om utprega skjønnsmessige heilskapsvurderingar kor relevante omsyn er styrande, har

---

<sup>218</sup> I dag blir førstegongsbehandling regulert i § 29, mens klagebehandling blir regulert i § 32.

<sup>219</sup> Dvs. SOMB-1991-38 til SOM-2021-4778. Dette er all praksisen som finst på Lovdata Pro om meiningsinnhaldet i «utan ugrunna opphald» og «uten ugrunnet opphold» ved førstegongsbehandling.

<sup>220</sup> Undersøkinga av praksis om førstegongsbehandling i offentlighetsloven § 9 har likevel vore tungvint sidan klageføresegna - som er behandla i mykje større grad - er plassert i same føresegn. Derfor er fråsegner om førstegongs- og klagebehandling ramsa opp under same føresegn, og ombodet har ikkje alltid vore like klar på om ein behandlar førstegongs- eller klagebehandling.

<sup>221</sup> Derfor vil heller ikkje alle fråsegnene eg undersøker bli nemnd i kjelderegisteret.

<sup>222</sup> Dette kan skje meir eller mindre eksplisitt.

det ikkje noko for seg å fokusera på grunnleggjingskombinasjonar eller konkret tidsbruk i dei fråsegnene eg trekk fram. Det vil vera vanskeleg å seia noko generelt om kva tidsbruk som er legitim i ulike typetilfelle (som ev. måtte blitt konstruert på bakgrunn av grunnleggjingskombinasjonar osv.). Det er altså lite hensiktsmessig å henga seg opp i kva tidsbruk ombodet reknar som *uakseptabel* i enkelfråsegner i eit forsøk på å finna overføringsverdien til liknande saker.<sup>223</sup>

På bakgrunn av dette, tar eg sikte på å finna fram til meir generelle trekk i ombodspraksisen. Ei klargjering av kva grunnleggjingar som kan - og ikkje kan - tala for fristforlenging utover utgangspunktet, og ei klargjering av vekta til potensielt legitime grunnleggjingar vil ha større nytteverdi for framtidige rettsbrukarar. Sjølv om forvaltinga nesten alltid viser til fleire grunnleggjingar for å rettferdiggjera tidsbruken sin, vil eg altså fokusera på ei grunnleggjing om gongen.<sup>224</sup> Gjennomgangen av ombodspraksis vil bli lagt opp på denne måten: i) meir eller mindre irrelevante grunnleggjingar, ii) potensielt relevante grunnleggjingar og iii) vekta til potensielt relevante grunnleggjingar i heilskapsvurderinga.<sup>225</sup> Som ein forstår utifrå det første punktet, kan det bli nødvendig å ta visse atterhald under gjennomgangen av irrelevante grunnleggjingar, bl.a. på bakgrunn av særtrekka ved meirinnsynsvurderingar.

Det er derimot klart at rein svikt frå forvaltinga si side aldri kan legitimera saksbehandlingstid utover utgangspunktet. I denne oppgåva definerer eg *rein svikt* som urettmessige handlingar - eller fråvær av påkravde handlingar - som ikkje har sin bakgrunn i (forsøk på) ivaretaking av relevante omsyn.<sup>226</sup> Når tidsbruken ikkje kan sporast tilbake til dette, er det lettare å bebreida forvaltinga for tidsbruken, og desto vanskelegare å legitimera tidsbruken. Misforståing av regelverket er eit opplagt døme på denne typen omstende. Dette er ei form for rettsvillfaring, som vanlegvis ikkje er unnskyldelig.<sup>227</sup> Innleiingsvis skal eg ta for meg nokre typiske

---

<sup>223</sup> Bruken av ordet «uakseptabel» framfor «akseptabel» er bevisst. Ombodet går ikkje lenger i sine vurderingar enn det som er nødvendig for å avgjera den konkrete saka, og seier altså ingenting om kva tidsbruk som faktisk kunne vore akseptabel under dei aktuelle omstenda. Derfor blir det desto vanskelegare å finna overføringsverdi til andre tilfelle som liknar, men kor tidsbruken er kortare.

<sup>224</sup> Sidan det er snakk om ei heilskapsvurdering, er det ikkje hensiktsmessig å velja ein annan framgangsmåte, som måtte blitt omtrent slik: *x-antal dagar er akseptabel saksbehandlingstid fordi grunnleggjingane a og b gjer seg gjeldande, og desse grunnleggjingane kunne legitimera x-antal dagar i fråsegn xxx-xxx.*

<sup>225</sup> Nokre grunnleggjingar vil jamt over ha større vekt enn andre. Som eg skal visa under gjennomgangen av ombodspraksis, uttalar ombodet at enkelte grunnleggjingar ikkje kan grunnleggje opphald *aleine*, men dette betyr ikkje nødvendigvis at grunnleggjinga er utan vekt. Om ei enkelt grunnleggjing ikkje kan legitimera opphaldet *isolert sett*, kan ho likevel tenkast å vera eit relevant moment i heilskapsvurderinga.

<sup>226</sup> Særleg omsyna til effektivitet og forsvarleg saksbehandling. Sjå punkt 2.2.2. og 2.2.3. om dette.

<sup>227</sup> Omsynet til samanhengen i regelverket kan derfor tala for at ein ikkje vektlegg rein svikt. Preventive omsyn talar for det same, noko eg kjem tilbake til gjentatte gonger.

grunngevingar av denne typen, kor dei generelle forvaltingsrettslege omsyna ikkje står som motomsyn til demokrati-, kontroll- og rettstryggleiksomsyna, som offentlegprinsippet er meint til å fremma.

## **5.2. Irrelevante grunngevingar i «utan ugrunna opphald»-vurderingane (rein svikt)**

228

### **5.2.1. Forvaltninga ignorerer innsynskrav fordi ein meiner kravet er sendt til feil organ**

Den første fråsegna eg vil trekka fram er SOM-2019-4998, som gjaldt Stavanger kommune si manglande behandling av eit innsynskrav. Trass i gjentatte purringar, kom det ingen respons frå kommunen, som meinte kravet skulle behandlast av det kommunale føretaket Stavanger Parkeringsselskap. Kravet blei altså ignorert fordi mottakarorganet meinte andre skulle behandla det. Dette er i strid med offentleglova § 29, kor første ledd slår fast at «[e]it organ som mottek eit innsynskrav, skal vurdere kravet *konkret og sjølvstendig* [mi kursivering]». Ifølge ombodet inneber føresegna ei plikt til å ta stilling til alle innsynskrav som kjem inn til organet. For å grunnkje standpunktet viser ombodet òg til Ot.prp.nr.102 (2004-2005), kor det er skrive at organet «ikkje [har] rett til å avvise eit krav med den grunngeving at dokumentet ikkje er utarbeidd av organet, eller at eit anna organ er nærmare til å vurdere kravet».<sup>229</sup>

Sjølv om eit innsynskrav faktisk skulle vera sendt heilt feil, er ombodet klar på at kravet likevel skal behandlast innan dei same fristane som andre krav. Dette må takast til inntekt for at ein ikkje kan legitimera saksbehandlingstid utover utgangspunktet (ein-tre verkedagar) på bakgrunn av påstandar om at innsynskravet er retta til feil organ.<sup>230</sup> Ombodet uttalte at kommunen straks måtte ta stilling til innsynskravet,<sup>231</sup> og eventuelt vurdere behovet for rettleiing. Ombodet viste til rettleiingsplikta i forvaltningslova § 11, som har til formål å gi «interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte».<sup>232</sup> Om

---

<sup>228</sup> Dei følgande grunngevingane er *i utgangspunktet* irrelevante, men ein kan merka seg at det kan bli nødvendig å ta visse atterhald, noko som isåfall kjem tydeleg til uttrykk i gjennomgangen.

<sup>229</sup> Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 100.

<sup>230</sup> I dette tilfellet gjekk det 1,5 år frå innsynskravet blei sett fram til ombodet kom med si fråsegn. Då er det opplagt at avgjerla ikkje kom «utan ugrunna opphald».

<sup>231</sup> Sjå SOM-2019-4998: «I Justis- og politidepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, side 162 omtales det tilfellet der innsynskravet gjelder et dokument som ikke finnes hos organet; da kan det uten videre gis avslag på kravet om innsyn, med den begrunnelse at organet ikke har det etterspurte dokumentet».

<sup>232</sup> Fvl. § 11 første ledd andre punktum.

innsynskravet faktisk var sendt feil i denne saka, var rettleiingsplikta openbart ikkje ivaretatt. Dette blir endå tydelegare når ein ser til forvaltningslova § 11 fjerde ledd: «[d]ersom noen henvender seg til urette myndighet, skal det forvaltningsorgan som mottar henvendelsen, om mulig vise vedkommende til rett organ».<sup>233</sup> Som ombodet påpeiker, følger ei slik rettleiingsplikt òg av det alminnelege kravet til god forvaltningsskikk.

SOM-2019-4998 kan takast til inntekt for at det som best klassifiserast som *rein svikt* frå forvaltinga si side ikkje kan legitimera saksbehandlingstid utover utgangspunktet. I denne saka hadde forvaltinga rett og slett misforstått regelverket. Det var ikkje snakk om skjønsmessige vurderingar kor ein forsøkte å ivareta relevante forvaltingsrettslege omsyn.

### **5.2.2. Forvaltinga bruker lang tid på å senda innsynskravet til rett avdeling**

SOMB-2008-4 kan òg takast til inntekt for at rein svikt ikkje kan legitimera saksbehandlingstid utover utgangspunktet.<sup>234</sup> I denne saka hadde ein journalist kravd innsyn i to dokument hos Utanriksdepartementet. Overskrifta i journalen var «[b]ruk av kongekronen i Postens logo». Posten endra som kjent logo i 2008, så dokumenta omhandla truleg denne prosessen. I eit forsøk på å rettferdiggjera saksbehandlingstida på to veker,<sup>235</sup> framheva departementet at avgjersla kom «berre» ei veke etter at kravet var vidare sendt til rett avdeling i departementet.<sup>236</sup> Som ombodet påpeiker, er det ikkje slik at klokka først begynner å tikka når rett avdeling har mottatt kravet. Ombodet uttalte at departementet må «påse at rutinene ved arkivet sikrer at korrekt avdeling får innsynsbegjæringen til behandling umiddelbart etter at begjæringen er kommet inn». Dette må gjelda for alle forvaltningsorgan som har organisert seg på same måte som departementet i denne saka.

---

<sup>233</sup> Sjå òg forskrift 1. januar 2007 til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften) § 4 første ledd: «Skriftlig henvendelse som er kommet til urette myndighet, bør i alminnelighet oversendes rett myndighet direkte, samtidig som avsenderen underrettes om oversendingen».

<sup>234</sup> I likskap med dei aller fleste fråsegnene frå ombodet, viste forvaltinga til fleire grunngevingar for å rettferdiggjera saksbehandlingstida her, men i det følgande vil eg fokusera på ei grunngeving om gongen for å kartlegga kva vurderingsmoment som blir rekna som irrelevante og relevante. Dei andre grunngevingane vil ev. bli inkludert i fotnotane der dette kjenst naturleg.

<sup>235</sup> Dokumenta var på totalt fire sider, så ombodet påpeikte at dokumenta var «av et slikt omfang og av en slik karakter at det er vanskelig å forstå at det var påkrevd med en lengre behandlingstid enn normalt». Slik eg forstår fråsegna, burde ein altså fått svar i løpet av ein-tre verkedagar.

<sup>236</sup> SOMB-2008-4: «UD har vist til at saksbehandlingstiden var ca én uke fra saken ble mottatt i Diplomatsseksjonen.»



Om ein rettar blikket mot EMK art. 10, ser det ut som alle dei fire kriteria frå EMD-praksis ville vore innfridd om ein hadde vurdert innsynsretten utifrå denne føresegna. Det var ein journalist som søkte om innsyn, så det er nærliggande å leggja til grunn at *formålet bak innsynskravet* var å vidareformidla informasjon. Når den som krev innsyn er journalist, seier det seg sjølv at vedkommande kan spela ei viktig *rolle som informasjonsformidlar til allmennheita*. For journalistar gjeld dette alle saker som kan ha allmenn interesse, noko som bringer oss vidare til kriteriet *informasjonens karakter*. Dei etterspurde dokumenta dreidde seg om bruken av kongekrona i Posten-logoen, og når me veit at Posten endra logo i 2008, var det utvilsamt snakk om ei sak av offentleg interesse.<sup>237</sup> Ei slik logoendring kan medføre relativt store kostnadar for det offentlege, og det økonomiske aspektet var truleg mest interessant i denne samanhengen. Endringa kosta mellom 300-400 millionar kroner,<sup>238</sup> og i ettertid har det kome liknande saker, som NSB sitt namneskifte til Vy. I St.meld. nr. 32 (1997-98) er det framheva at openheit om enkeltsaker kan «være et utgangspunkt for brede diskusjoner om overordnede samfunnsspørsmål». Sjølv om openheit rundt denne typen prosessar altså kan leggja til rette for at borgarane kan kritisera større tendensar i samfunnet, har eit innsyn naturlegvis mest for seg før avgjersler blir tatt. Derfor vil eg hevda at SOMB-2008-4 er eit døme på ei svært samfunnsaktuell sak, kor det ofte er viktig med raske avgjersler. Her kunne innsyn bidratt til større openheit om «the manner of conduct of public affairs and on matters of interest for society as a whole», og dette kunne ha verka positivt med tanke på «participation in public governance by the public at large».<sup>239</sup> Det er dessutan klart at dei etterspurde dokumenta var tilgjengelege og klare for utlevering.<sup>240</sup> I likskap med ombodet, har eg vanskeleg for å sjå kva omstende som skulle legitimera to vekers saksbehandlingstid her.

---

<sup>237</sup> For reaksjonar på endringa, sjå bl.a. NTB, «Sterke reaksjoner på nye logoer i Posten», Aftenposten, 5. september 2008, <https://www.aftenposten.no/norge/i/Qx9qV/sterke-reaksjoner-paa-nye-logoer-i-posten> (lest 4. juni 2022).

<sup>238</sup> Sjø Ruud, Solveig, «Posten brukte over 300 mill. på navne- og logoendring da Sp satt med «postministeren»», Aftenposten, 13. mai 2019, <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/5VPr2m/posten-brukte-over-300-mill-paa-navne-og-logoendring-da-sp-satt-med> (lest 4. juni 2022).

<sup>239</sup> *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn* [GC] 2016, no. 18030/11, § 161.

<sup>240</sup> Jf. det fjerde kriteriet i EMD-praksis.

### 5.2.3. Innsynskrav blir ikkje oppfatta av forvaltinga

SOM-2016-1515 er eit tredje døme på rein svikt. Her fekk ikkje Fylkesmannen med seg at korrespondansen om ei verjemålssak òg innehaldt eit innsynskrav.<sup>241</sup> Ombodet uttalte at ein «må være bevisst på at det også i saker med omfattende korrespondanse, kan komme innsynsbegjæringar som må prioriteres og behandles separat». Det er nærliggande å tolka ombodet slik at uoppmerksomheit ikkje kan legitimera saksbehandlingstid utover utgangspunktet, noko som er heilt i tråd med tankegangen som blei presentert innleiingsvis. Preventive omsyn tilseier at slike omstende ikkje kan bidra til å legitimera saksbehandlingstid utover utgangspunktet.<sup>242</sup>

### 5.2.4. Innsynskrav blir sett fram saman med andre førespurnadar

Etter at Fylkesmannen blei klar over innsynskravet i korrespondansen i SOM-2016-1515, tok saksbehandlingstida ein månad. Tidsbruken blei bl.a. grunngjeve med at innsynskravet blei sett fram saman med andre «henvendingar».<sup>243</sup> Etter å ha vist til forarbeid og rettleiaren til offentleglova, presiserte ombodet at kravet om å behandla innsynskrav «utan ugrunna opphald» òg gjeld i tilfelle kor innsynskrav blir sett fram saman med andre førespurnadar. Om det ikkje er mogleg å gi eit samla svar «innenfor de tidsfristene som gjelder for innsynssaker», må innsynskravet «skilles ut og besvares separat». I slike tilfelle må forvaltinga altså vurdera innsyn i dei etterspurde dokumenta før ein svarer på resten.

SOM-2016-2915 er ei anna fråsegn som av interesse i denne samanhengen. Fråsegna tok for seg både førstegongs- og klagesaksbehandling,<sup>244</sup> og omhandla innsynskrav i regjeringsmedlemmer sine Outlook-kalendrar. Innsynskravet var retta mot Nærings- og fiskeridepartementet, og den lange saksbehandlingstida ved førstegongsbehandlinga blei bl.a. grunngjeve med at VG hadde «stilt oppfølgingsspørsmål i fleire runder».<sup>245</sup> Ombodet stempla

---

<sup>241</sup> Det tok fem månadar før Fylkesmannen blei klar over dette. Samla sett tok det seks månadar å få avgjort innsynskravet.

<sup>242</sup> I motsett fall, ville det blitt for enkelt å legitimera trenering av brysame innsynskrav.

<sup>243</sup> Det blei òg vist til ressursmangel og teiepliktsvurderingar, men desse grunngjevingane kjem me tilbake til.

<sup>244</sup> I denne oppgåva er det førstegongsbehandlinga som er mest interessant, men det kan òg ha noko for seg å sjå til klagesaksbehandlinga.

<sup>245</sup> I tillegg hevda departementet at det var snakk om «prinsipielle, rettslige [...] spørsmål» som kravde grundig vurdering. Det blei òg hevda at innsynskravet reiste «praktiske spørsmål», men ombodet påpeikte at det «ikke [var] redegjort for hvilke praktiske spørsmål saken har reist». Det hadde «ikke vært foretatt vurderinger av unntakshjemler, sladding eller merinnsynsvurderinger».

den tre veker lange saksbehandlingstida under førstegongsbehandlinga som uakseptabel, men skreiv ikkje noko om oppfølgingsspørsmåla under denne vurderinga. Under vurderinga av klagebehandlinga blei det derimot skrive at ein ikkje kunne sjå kva «oppfølgingsspørsmål i flere runder» som kunne grunngje ein tidsbruk på tre månadar. Ombodet er uklar her, men det er mest nærliggande at det faktisk førelåg oppfølgingsspørsmål frå VG, berre at desse spørsmåla ikkje kunne grunngje saksbehandlingstida.

I SOM-2016-1515, som blei nemnd først i denne samanhengen, er ombodet meir eksplisitt på at førespurnadar som er sett fram saman med innsynskrav ikkje kan legitimera lengre saksbehandlingstid. I utgangspunktet må innsynskrav skiljast ut og svarast separat om det ikkje er mogleg med samla svar innanfor dei tidsfristane som gjeld for innsynskrav. Sjølv om SOM-2016-1515 er klar på dette - i motsetnad til SOM-2016-2915 -, ser eg ingen direkte motsetningar mellom fråsegnene. Slik eg les den siste fråsegna, kunne ikkje oppfølgingsspørsmåla rettferdiggjera saksbehandlingstid utover utgangspunktet her heller.

I SOMB-2004-1 kravde Verdens naturfond (WWF) innsyn i innspel som Olje- og energidepartementet hadde fått i samband med førebuing av utlysing av blokker i 18. konsesjonsrunde.<sup>246</sup> Innsynskravet gjaldt innspel frå Fiskeridepartementet, Miljøverndepartementet «og eventuelt andre underliggende etater og faginstusjoner». Det blei «især» bedd om innsyn i innspela frå Statens forureiningstilsyn. I forkant av at WWF sende inn kravet, hadde organisasjonen sendt «en mer generell henvendelse til [s]tatsråden med spørsmål om utlysningsprosessen». Det tok 13 verkedagar før avgjersla kom i form av eit brev som òg svarte på den meir generelle «henvendelsen». I ettertid innrømte departementet at «en burde besvart innsynsbegjæringen særskilt», og ombodet sa seg einig i dette. Om innsynskravet hadde blitt skilt ut, «kunne [det] muliggjort kortere saksbehandlingstid». Dette hadde vore hensiktsmessig med tanke på formåla i offentleglova, som fort blir skadelidande av trenering, særleg i svært samfunnsaktuelle saker.<sup>247</sup> Det var med andre ord ei dårleg vurdering å venta med avgjersle av innsynskravet til ein kunne komma med eit samla svar. Etter mitt skjøn, burde ein avgjort innsynskravet i innspela frå Statens forureiningstilsyn aller først sidan desse innspela var særleg etterspurde, men ombodet går ikkje inn på dette

---

<sup>246</sup> Sjå bl.a. «Blokk (petroleumsvirksomhet)» i Store norske leksikon, 27. august 2020, [https://snl.no/blokk\\_-\\_petroleumsvirksomhet](https://snl.no/blokk_-_petroleumsvirksomhet): «Blokk er en geografisk inndelingsenhet for avgrensning av konsesjonsområder, særlig på kontinentalsokkelen» (lest 4. juni 2022).

<sup>247</sup> Eg skal komma tilbake til dette undervegs i gjennomgangen, men sjå særleg punkt 1.3.1. og 7.1.1. I denne saka er det ikkje tvilsamt at alle dei fire kriteria til EMD ville vore innfridde, slik at ein ville fått innsynsrett etter EMK art. 10 (sjå nedanfor).

spørsmålet sjølv. Sidan WWF viste særleg interesse for akkurat desse innspela, meiner eg det er ekstra kritikkverdig at departementet «samla opp» avgjerslene for å kunna svara på dette saman med andre, mindre presserande spørsmål.<sup>248</sup>

Ombodspraksis kan altså takast til inntekt for at ein ikkje kan venta med avgjersle av innsynskrav på bakgrunn av at ein òg har fått andre førespurnadar frå same person. Utifrå SOM-2016-1515, SOM-2016-2915 og SOMB-2004-1, må dette iallfall vera det klare utgangspunktet. Eg omtalar dette som eit *utgangspunkt* fordi ein ikkje må gløyma å sjå ombodspraksis opp mot andre rettskjelder. Sett opp mot ordlyden i «utan ugrunna opphald», kan ein ikkje utelukka at det *kan* vera akseptabelt å setta innsynskrav på vent til ein kan komma med eit samla svar i enkelte unntakstilfelle. Isåfall krevst det svært gode grunnar. Om ikkje, er opphaldet nødvendigvis «ugrunna», og dermed i strid med § 29. Dette var tilfellet i alle dei nemnde fråsegnene.

Sidan ein fekk innsyn i alle fråsegnene, er vilkåra frå EMK art. 10 berre interessant med tanke på ei ev. klassifisering av sakene som svært samfunnsaktuelle. Det er berre naturleg å sjå SOMB-2004-1 opp mot EMK art. 10, for det er denne fråsegna som gir nok informasjon til å vurdera om saka er svært samfunnsaktuell. Fråsegna gjaldt som kjent innsyn i innspel sendt til Olje- og energidepartementet ved førebuinga av utlysing av blokker, og det var ein miljøorganisasjon som kravde innsyn. Då ligg det i korta at ein ønska offentleg debatt om dei miljømessige konsekvensane av tildeling av nye konsesjonar. Det må vera klart at kriteria *formålet bak innsynskravet og søkarens rolle som informasjonsformidlar* ville vore innfridde etter EMK art. 10. Det er heller ikkje tvilsamt at kriteriet om *informasjonens karakter* ville vore innfridd. Når desse tre kriteria er innfridde, kan det som kjent tilseia strengare krav til saksbehandlingstida.

Me veit ikkje kor tett desse innsynskrava kom på avgjerslene i konsesjonsrunden, men NOU 2003:30 slår uansett fast at ei saksbehandlingstid på over åtte verkedagar vanskeleg kan akseptrast «annet enn i helt ekstraordinære tilfeller».<sup>249</sup> I denne saka, kor saksbehandlingstida låg på 13 dagar, var det neppe snakk om eit heilt ekstraordinært tilfelle. Når saka i tillegg må reknast som svært samfunnsaktuell (og desto meir samfunnsaktuell om

---

<sup>248</sup> Grunnen til at WWF «især» bedde om innspela frå Statens forureiningstilsyn var truleg at ein rekna desse som mest hensiktsmessige med tanke på formålet bak innsynskravet (ein må rekna med at dette var å skapa offentleg debatt, for slik å få moglegheit til å påverka avgjerslene).

<sup>249</sup> NOU 2003:30, s. 220.

innsynskrava kom tett på avgjerslene i konsesjonsrunden), seier det seg sjølv at ein tidsbruk på 13 verkedagar ikkje er akseptabel.<sup>250</sup>

### **5.2.5. Forvaltinga vurderer innsynsrett utifrå *kven* som krev innsyn, og *kvifor***<sup>251</sup>

I SOM-2012-157 var det søkt om innsyn i søkarlista til eit sjukehus. Saksbehandlinga på seks veker blei bl.a. grunngjeve med det private forholdet mellom innsynssøkaren og den som blei tilsett. Sjukehuset frykta at innsynssøkaren ville bruka opplysningane mot den tilsette og andre søkarar, og vurderte utleveringa av søkarlistene utifrå eit farepotensial. Derfor tok saksbehandlinga lang tid. Bakgrunnen for tidsbruken var innsynssøkaren si tidlegare åtferd, som òg hadde resultert i ein straffedom. Det blei ikkje skriva meir om dette i fråsegna.<sup>252</sup> Ifølgje ombodet var detaljane rundt åtferda til innsynssøkaren uansett irrelevante. Det blei uttalt at ein berre har åtgang til å vektlegga omsyna bak offentleglova når ein behandlar innsynskrav etter offentleglova.<sup>253</sup> Ifølgje ombodet er spørsmål om *kven* som krev innsyn og *kvifor* ikkje relevante ved behandlinga av innsynskrav, iallfall ikkje «i utgangspunktet». Ombodet grunngjev dette ved å visa til omsyna bak offentlegprinsippet, samt offentleglova § 3, som slår fast at «alle» kan krevja innsyn. Vidare uttalte ombodet at forvaltinga ikkje kan krevja ei grunngjeving for kvifor det er sett fram innsynskrav, noko ombodet reknar som sikker rett.<sup>254</sup>

Dette standpunktet er heilt legitimt, men i akkurat denne saka har ombodet gått glipp av offentleglova § 24 tredje ledd. Føresegna slår fast at «[d]et kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når unntak er påkravd fordi innsyn ville lette gjennomføringa

---

<sup>250</sup> Sml. den liknande fråsegna, SOMB-2005-6, som omhandla den etterfølgande konsesjonsrunden (punkt 7.1.1.)

<sup>251</sup> Desse spørsmåla kan få tyding når ein vurderer kor mykje det hastar å gi innsyn, men kan som regel ikkje få tyding når ein vurderer sjølv innsynsspørsmålet - iallfall ikkje i første omgang (sjå likevel offl. § 24). Saka stiller seg annleis når ein vurderer innsynsrett etter EMK, men òg når ein vurderer meirinnsyn (sjå lenger nede).

<sup>252</sup> Det blei derimot skriva at sjukehuset mistenkte at søkaren ville bruka søkarlistene som bevis i ein seinare rettssak mot den som blei tilsett.

<sup>253</sup> SOM-2012-157: «Ved behandlinga av innsynbegjæringar etter offentlighetsloven er det utelukkende hensynene bak offentlighetsloven som organet har adgang til å vektlegge. Andre hensyn, som for eksempel organets ansvar for en ansatt, må ivaretas på andre måter og eventuelt gjennom andre bestemmelser og organer».

<sup>254</sup> Ombodet skal ha inntatt same standpunkt i SOM-2007-431 og SOM-2010-2494, jf. SOM-2012-157. Eg finn ikkje desse fråsegnene, men standpunktet er uansett gjentatt i SOM-2012-1807 og SOM-2012-2243.

av straffbare handlingar. Det same gjeld opplysningar der unntak er påkravd fordi innsyn ville utsetje enkeltpersonar for fare». Sidan dette er ei rettsleg vurdering som kan plasserast inn under forarbeidsmomentet «kravet reiser vanskelege spørsmål», må dette reknast som ei potensielt legitim grunngeving i «utan ugrunna opphald»-vurderingane.<sup>255</sup>

Når ombodet uttaler at spørsmål om *kven og kvifor* «i utgangspunktet» er irrelevante, ligg det i korta at ombodet meiner det same gjeld ved *prioritering mellom ulike innsynskrav*. I SOM-2012-2243 er ombodet eksplisitt på eit slikt standpunkt, som eg vil hevda *ikkje* har dei beste rettskjeldemessige grunnar for seg.<sup>256</sup> I denne fråsegna hadde ombodet fått tak i eit notat som skildra ein kommune sin praksis for prioritering av innsynskrav. Kommunen la opp til ei prioritering utifrå kven ein meinte hadde «direkte interesse» i dei etterspurde dokumenta. Ved innsynskrav frå personar med uklar interesse, skulle det føretakast ei «skjønnsvurdering i forhold til prioritering». Ombodet påpeikte derimot at det ikkje kan «for[e]lligge saklige forhold som kan tilsi en annen prioritering for innsynsbejæringer enn kronologi».<sup>257</sup> Dette standpunktet blei òg grunngeve på bakgrunn av omsyna bak offentlegheitsprinsippet, samt offentleglova § 3, som slår fast at «alle» kan krevja innsyn. Dette illustrerer at ikkje berre forvaltinga, men òg ombodet, kan komma med for lettvinde løysingar når rettslege standpunkt skal grunnjevast.

Når ombodet uttalar at spørsmål om *kven og kvifor* berre er irrelevante «i utgangspunktet», opnar ombodet implisitt for at det kan finnast unntak frå dette utgangspunktet, og andre fråsegner frå ombodet - men ikkje minst relevante omsyn - kan tilseia høgare prioritering av innsynskrav som inngår i svært samfunnsaktuelle saker. Dette er noko eg stadig kjem tilbake til, men i denne samanhengen er det nødvendig å gjenta dette poenget: ombodspraksis som harmonerer dårleg med omsyna som ligg til grunn for innsynsretten kan ikkje kan få nemneverdig vekt. Eg vil påstå at utsegnene om at det ikkje kan «for[e]lligge saklige forhold som kan tilsi en annen prioritering for innsynsbejæringer enn kronologi»<sup>258</sup> harmonerer

---

<sup>255</sup> Sjå punkt 5.3.3. Det er derimot usannsynleg at ei slik vurdering kan legitimera ein tidsbruk på seks veker.

<sup>256</sup> Sjå t.d. Monsen (2012) s. 55. Eg forklarar kvifor nedanfor.

<sup>257</sup> Eit eksplisitt unntak frå kronologisk prioritet var ifølge ombodet «tilfeller der innsynsbejæringerne er rettet mot organet i ren sjikanehensikt». Det er viktig at forvaltinga ikkje misbruker eit slikt unntak, til dømes ved å stempla brysame innsynskrav frå journalistar som sjikane. Som Brandt mfl. (2021) § 29, punkt 3.3.3. er inne på, er det vanskeleg å avgjera kor grensa for sjikane skal trekkast, særleg sidan det ikkje føreligg uttrykkeleg lovheimel for å avvisa innsynskrav i slike tilfelle: «Det må i alle tilfeller være nokså åpenbart at innsynskravet utelukkende er fremsatt i sjikanehensikt» (lest 7. november 2021).

<sup>258</sup> Jf. SOM-2012-2243.

svært dårleg med omsyna som ligg til grunn for innsynsretten. Om ein t.d. aldri kan prioritera innsynskrav som inngår i svært samfunnsaktuelle saker framfor andre innsynskrav som kom inn til forvaltingsorganet tidlegare, vil det vera uheldig med tanke på formåla om «å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken til den enkelte og kontrollen frå ålmenta», jf. offentleglova § 1. Skal ein etterleva formåla, og omsyna som ligg til grunn for desse, er det t.d. opplagt at ein ikkje kan trenera behandling av innsynskrav så lenge at innsynssøkaren ikkje får reell moglegheit til å påverka utfallet av avgjersler.

Ombudspraksisen ser derimot ut til å vera eintydig i at spørsmål om *kven* og *kvifor* ikkje er relevante i *sjølv* innsynsspørsmålet, dvs. når ein vurderer om innsynssøkaren i det heile tatt har innsynsrett i dei aktuelle dokumenta. Dette standpunktet har dekning i andre relevante rettskjelder. Ordlyden i offentleglova § 3 indikerer at spørsmål om *kven* og *kvifor* normalt er irrelevante når ein vurderer sjølv innsynsspørsmålet, for her er det trass alt skrive at «[a]lle kan krevje innsyn».<sup>259</sup> Om det ikkje føreligg ein aktuell unntaksheimel, kan forvaltninga altså ikkje vektlegga spørsmål om *kven* og *kvifor* når ein vurderer sjølv innsynsspørsmålet.<sup>260</sup>

Slik eg ser det, må saka derimot kunna stilla seg annleis når det føreligg ein unntaksheimel, og forvaltninga vurderer meirinnsyn etter offentleglova § 11. Under slike vurderingar må det truleg vera rom for å vektlegga *kvifor* ein krev innsyn, men offentleglova § 6 om usakleg forskjellsbehandling vil ofte stenga for tung vektlegging av *kven* som krev innsyn. Når ein vurderer innsynsretten etter EMK art. 10, er ein derimot nøydd til å vurdere begge spørsmåla, for her må ein innfri kriteria om *søkarens rolle som informasjonsformidlar til allmennheita* (*kven*) og *formålet bak innsynskravet* (*kvifor*) for å kunna få innsynsrett.<sup>261</sup>

---

<sup>259</sup> Jf. offl. § 3 andre punktum.

<sup>260</sup> Etter mi meining, bør det derimot vera rom for å vektlegga spørsmåla når det er *heilt openbart* at innsynskrav er sett fram i sjikane. I slike tilfelle slår ikkje formåla bak offentleglova til, samtidig som det generelle effektivitetsomsynet talar mot innsynsrett.

<sup>261</sup> Desse kriteria kan som kjent òg ha tyding når ein vurderer om saksbehandlingstida etter offentleglova § 29 er akseptabel. Spørsmål om *kven* som krev innsyn og *kvifor* kan trass alt få tyding når ein vurderer om eit innsynskrav inngår i ei svært samfunnsaktuell sak. Kriteriet *informasjonens karakter* vil nødvendigvis òg ha tyding her, for om innsynskravet ikkje inngår i ei sak som er av offentleg interesse, er det vanskeleg å klassifisera ho som svært samfunnsaktuell. Sjå punkt 1.3.3.2. om dette kriteriet.

## 5.2.6. Forvaltinga avtalar noko ein ikkje har åtgang til

I SOMB-2009-17 blei ei avis nekta innsyn i dokument frå ein anbodskonkurranse for prosjekt som kunne generera klimakvotar under Kyotoprotokollen. Det aktuelle departementet hadde lova tilbydarane i anbodskonkurransen å teia, òg etter at anbodskonkurransen var gjennomført.<sup>262</sup> Ombodet påpeikte at forvaltingsorgan ikkje har åtgang til dette, og viste til offentlighetsloven § 2 (no offentleglova § 3) for å grunngje dette. Offentleglova § 3 hadde ikkje tredd i kraft på dette tidspunktet, men begge føresegnene er klare på at unntak frå innsynsretten må ha forankring i «lov eller forskrift med heimel i lov». Teiepliktsvurderingar - som eg kjem tilbake til - *kan* legitimera saksbehandlingstid utover utgangspunktet, men teieplikta må isåfall forankrast på føreskriven måte. Forvaltinga kan ikkje handla som privatpersonar når det sluttast avtale, men må forhalda seg til offentleglova.<sup>263</sup>

Ombodet er altså klar på at urettmessige lovnadar «ikke [kan] få betydning for vurderingen av spørsmålet om offentlighet». Om forvaltingsorgan faktisk har relevante unntaksheimlar å visa til, kan slike vurderingar legitimera saksbehandlingstid utover utgangspunktet, men kor lenge slike vurderingar kan legitimera opphald vil bl.a. variera utifrå kor vanskelege spørsmål innsynskravet reiser.<sup>264</sup> Når offentleglova § 3 er heilt eksplisitt på at ein må ha heimel i lov for å unntaka dokument frå innsyn, kan ikkje dei urettmessige lovnadane om å teia ha reist vanskelege spørsmål. Korleis departementet skal handtera eventuelle konflikhtar med tilbydarar i ettertid er heller ikkje relevant ved behandlinga av innsynskrav. Derfor må dette betraktast som rein svikt, som ikkje passar inn under dei relevante momenta *behov for å gjera undersøkingar* eller *kravet reiser vanskelege spørsmål*.<sup>265</sup>

---

<sup>262</sup> Departementet viste òg til at ein måtte foreta andre rettslege vurderingar enn teieplikt. Sjå punkt 5.3.3.3. om denne grunngjevinga.

<sup>263</sup> Dette må innebera at ein heller ikkje kan avtala utsett offentlegheit, jf. offl. § 5.

<sup>264</sup> NOU 2003:30, s. 284.

<sup>265</sup> Sjå punkt 5.3.2. og punkt 5.3.3.



### 5.2.7. Forvaltinga arkiverer/journalfører på ein måte som gjer innsyn tidkrevjande <sup>266</sup>

Forvaltingsorgan skal føra journal,<sup>267</sup> men ikkje alle organ er plikta til å «gjere journalen tilgjengeleg for ålmenta på Internett».<sup>268</sup> Innsyn i journalar som ikkje ligg ute må likevel vurderast når ein først mottar innsynskrav, men i SOM-2018-2802 tok det «flere måneder» før eit slikt krav blei avgjort. Her presiserte ombodet at formålet bak offentleglova er å leggja til rette for ei open og transparent verksemd slik offentleglova § 1 føreskriv. På denne måten skal ein styrka kontrollen frå ålmenta, informasjons- og ytringsfridomen og den demokratiske deltakinga, og det er klart at tilgangen til offentlege journalar er ein viktig føresetnad for at innsynsretten skal kunna verka etter sitt formål.<sup>269</sup> Ifølge ombodet inneber dette at organ som ikkje publiserer journal fortløpande òg må ha rutinar som sikrar at ein kan skjerma dokument i journalar innan rimeleg tid. Ombodet påpeiker at denne typen vurderingar kan gjerast raskt om ein føreteik ei førehandsvurdering ved den pliktige journalføringa.<sup>270</sup> Det er nærliggande at SOM-2018-2802 kan takast til inntekt for at forvaltinga sine tungvinte løysingar ikkje kan bidra til å legitimera saksbehandlingstid utover utgangspunktet.

SOMB-1991-38 kan takast til inntekt for det same. Her hadde Fylkesmannen uttalt at det ville medføra omfattande arbeid å finna fram og henta ut dei etterspurde dokumenta. Ifølge ombodet kan ikkje slike omstende ha tyding ved vurderinga av kva dokument ein kan unntaka frå innsyn: «Forvaltningsorganet må selv ta ansvaret for å oppbevare sine dokumenter på en slik måte at en begjæring om innsyn kan imøtekommes uten at dette medfører uforholdsmessig mye arbeid». Som SOM-2018-2802 altså bekrefta i seinare år, kan ikkje forvaltinga gjera innsyn unødvendig tidkrevjande, for så å rettferdiggjera saksbehandlingstid utover utgangspunktet på bakgrunn av si eiga vanskeleggjering. Preventive omsyn må takast til inntekt for det same standpunktet. På dette punktet kan ombodspraksis om offentleglova § 29 likna på EMD sin praksis om EMK art. 10. For at ein skal få rett til innsyn etter EMK, må ein innfri kriteriet om at *informasjonen er klar for utlevering og tilgjengeleg*, men under slike

---

<sup>266</sup> Her kan det truleg oppstå særlege vanskar om det offentlege opererer med private dataleverandørar og ekstern arkivering, men eg går ikkje nærare inn på denne problematikken i denne oppgåva.

<sup>267</sup> Offl. § 10 første ledd.

<sup>268</sup> Offl. § 10 andre ledd og forskrift 17. oktober 2008 nr. 1119 til offentleglova (offentlegforskrifta) § 6 mv.

<sup>269</sup> Jf. òg Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, s. 45: «Tilgang til journalane i forvaltinga er ein viktig føresetnad for at innsynsretten skal kunne gjennomførast og verke etter sitt føremål. Dette gjeld særleg fordi det i utgangspunktet er eit krav etter offentleglova § 28 andre ledd fyrste punktum at den som vil ha innsyn kan identifisere saka eller sakene vedkomande ynskjer å sjå. Både for ålmenta og journalistar er tilgang til journalane heilt sentralt for å få kunnskap om kva som skjer i forvaltinga og kva dokument det kan vere av interesse å be om innsyn i».

<sup>270</sup> Offl. § 10 første ledd: «Organet skal føre journal etter reglane i arkivlova med forskrifter».

vurderingar har òg EMD sett vekk frå vanskeleggjerande omstende som myndigheitene er skuld i sjølv.<sup>271</sup>

Her bør det for ordens skuld presiserast at tungvinte løysingar ikkje alltid passar så godt inn i samlekategorien *rein svikt*, som ikkje kan takast til inntekt for at saksbehandlingstid utover utgangspunktet er legitim. Om tungvinte løysingar kan klassifiserast som rein svikt eller ikkje må nødvendigvis vurderast utifrå dei konkrete omstenda. Tungvinte løysingar er nemleg ikkje alltid eit resultat av bevisst vanskeleggjering eller likegyldigheit frå forvaltinga si side, men det er i slike tilfelle at grunngevinga best kan kategoriserast som *rein svikt*. Tungvinte løysingar kan òg ha sin bakgrunn i at forvaltinga bruker ueigna system og/eller manglar kompetanse og økonomiske ressursar, men isåfall blir det snakk om grunngevingsskombinasjonar, som eg ikkje skal behandla her.<sup>272</sup>

### 5.2.7.1. Særleg om meirinnsyn<sup>273</sup>

I SOMB-1991-38 blir det altså uttalt at forvaltinga må ta ansvar for å «oppbevare sine dokumenter på en slik måte at en begjæring om innsyn kan imøtekommes uten at dette medfører uforholdsmessig mye arbeid». Dette blir likevel følgt opp slik: «[f]or ordens skyld tilføyer jeg at ved vurderingen av eventuelle spørsmål om *meroffentlighet* kan arbeidsbyrden likevel være et relevant moment». Om dokument er gjort vanskeleg tilgjengelege, og innhentinga av desse medfører ei stor arbeidsbyrde, meiner ombodet tilsynelatande at dette kan vera eit relevant moment i «utan ugrunna opphald»-vurderingane *så lenge det er snakk om meirinnsynsvurderingar*.<sup>274</sup> For at det skal vera mogleg å forstå logikken i eit slikt standpunkt, må ein føresetta at dokumenta blir unntatt frå innsyn etter ei førehandsvurdering,

---

<sup>271</sup> *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn* [GC] 2016, no. 18030/11, § 169: «[...] the Court dismissed a domestic authority's reliance on the anticipated difficulty of gathering information as a ground for its refusal to provide the applicant with documents, where such difficulty was generated by the authority's own practice (see *Österreichische Vereinigung* [...]).»

<sup>272</sup> Det kan likevel nemnast at tungvinte løysingar kan bidra til å legitimera noko lengre saksbehandlingstid enn utgangspunktet *om dei tungvinte løysingane er eit resultat av andre potensielt legitime grunngevingar*. Til dømes kan større organisatorisk endringar (som må plasserast under momentet «forvaltingsorganets arbeidsmengde for øvrig», jf. NOU 2003:30, s. 219-220) krevja meir ressursar enn forventa. Dette kan føra til ein ressursmangel, som kan tenkast å rettferdiggjera at førehandsvurdering ikkje blir prioritert, men tilsynelatande berre *i kortare overgangsperiodar* (sjå punkt 5.3.5.2.).

<sup>273</sup> Les meir om førehandsunntak, som ein helst skal unngå, under punkt 4.1.3.1.

<sup>274</sup> Jf. den føregåande utsegna i SOMB-1991-38 om at «Forvaltningsorganet selv må ta ansvaret for å oppbevare sine dokumenter på en slik måte at en begjæring om innsyn kan imøtekommes uten at dette medfører uforholdsmessig mye arbeid».

og deretter arkivert på eit vanskeleg tilgjengeleg vis på bakgrunn av denne førehandsvurderinga. Det er svært vanskeleg å sjå kva relevante omsyn ein slik praksis skulle ivareta. Derfor vil eg klassifisera slike sjølvpåførte omstende som *rein svikt* frå forvaltinga si side, som ikkje kan legitimera saksbehandlingstid utover utgangspunktet. Standpunktet frå SOMB-1991-38 kan med andre ord ikkje gi uttrykk for gjeldande rett.<sup>275</sup> Preventive omsyn tilseier òg at slike omstende ikkje kan ha relevans i «utan ugrunna opphald»-vurderingane. Ein kan ikkje akseptera at dokument blir gjort vanskeleg tilgjengelege, og dermed tidkrevjande å finna fram til, berre fordi forvaltinga meiner å ha relevant unntaksheimel om nokon først skulle krevja innsyn.<sup>276</sup> Ein kan dessutan setta spørsmålsteikn ved kor høg kvalitet fortløpande førehandsvurderingar har når desse ikkje er utforma skriftleg, og ikkje kan bli gjenstand for kritikk, i motsetnad til lovpliktige grunngjevingar etter offentleglova § 31.

Om sjølvpåført arbeidsbyrde kunne bidratt til å legitimera saksbehandlingstid utover utgangspunktet ved meirinnsynsvurderingar, kunne det dessutan gjort offentleglova § 11 om meirinnsyn meir eller mindre illusorisk, avhengig av om dei etterspurde dokumenta inngår i svært samfunnsaktuelle saker, eller hastar av andre grunnar.<sup>277</sup> Lang saksbehandlingstid kan vera svært uheldig med tanke på omsyna som ligg til grunn for innsynsretten, og saka stiller seg ikkje automatisk annleis berre fordi det er snakk om meirinnsynsvurderingar. Ordlyden i offentleglova § 11 andre punktum er illustrerande her, for føresegna slår fast at ein «bør gi innsyn dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak». Her erkjenner lovgivar at det kan føreligga tungtvegande grunnar til å innvilga innsyn sjølv om innsynssøkaren ikkje har *rett på innsyn* etter offentleglova. Som eg har påpeikt under punkt 3.2., kan ein dessutan ha rett på innsyn etter EMK art. 10 sjølv om ein ikkje har rett på innsyn etter offentleglova. Sånn sett kunne ombodet si løysing i SOMB-1991-38 òg vore til hinder for etterlevinga av menneskerettane.<sup>278</sup>

---

<sup>275</sup> Det er berre denne eine fråsegna som gir uttrykk for eit slikt standpunkt, så det er ikkje utenkeleg at ombodet har meint noko anna, til dømes at det generelt sett er større grunn til å vektlegga «forvaltingsorganet si arbeidsmengde for øvrig» når ein vurderer tidsbruken ved meirinnsynsvurderingar, som ofte blir rekna som krevjande.

<sup>276</sup> Omsynet til samanheng i regelverket kan tala for det same. Sjå bl.a. punkt 5.4., kor eg tar for meg skiljet mellom «forhold ved forvaltingsorganet» og «eigenskapar ved innsynssaka/dokument». Det er «først og fremst» det sistnemnde som kan grunngje saksbehandlingstid utover utgangspunktet. Om ein har gjort det unødvendig krevjande å finna fram til dokument, må det karakteriserast som «forhold ved forvaltingsorganet».

<sup>277</sup> T.d. på bakgrunn av rettstryggleiksomsynet.

<sup>278</sup> Hugs òg at EMD er klar på at desse rettane skal vera «practical and effective rights, not theoretical and illusory», jf. bl.a. *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn* [GC] 2016, no. 18030/11, § 121.

## 5.3. Relevante moment i «utan ugrunna opphald»-vurderingane

### 5.3.1. Om strukturen i gjennomgangen

I det følgande skal eg ta for meg grunngevingar som passar inn under vurderingsmomenta som er trekt fram som relevante i forarbeida til offentleglova:

- «det må gjerast undersøkingar»
- «kravet reiser vanskelege spørsmål»
- «[kravet] er arbeidskrevjande fordi det gjeld ei stor mengde dokument»<sup>279</sup>
- «organets arbeidsbyrde for øvrig»<sup>280</sup>

Eg skal gå gjennom vurderingsmomenta i denne rekkefølga. Momenta er høgst relevante i «utan ugrunna opphald»-vurderingane, og ombudspraksis kan bidra til å klargjera det nærare innhaldet i desse. Ombudspraksisen kan seia oss noko om både relevans og vekt, men det sistnemnde blir hovudsakleg behandla etter gjennomgangen av dei ulike momenta.

Eg begynner altså med vurderingsmomentet «det må gjerast undersøkingar». Dette momentet vil ofte overlappa med «kravet reiser vanskelege spørsmål», men ikkje nødvendigvis. Sjølv om det er behov for å gjera undersøkingar, er det ikkje gitt at det er snakk om spesielt vanskelege spørsmål, og sjølv om kravet ikkje reiser vanskelege spørsmål, kan omsynet til *forsvarleg saksbehandling*<sup>281</sup> likevel tenkast å legitimera noko lenger saksbehandlingstid.

---

<sup>279</sup> Desse tre momenta er framheva i merknadane til § 29 i Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 151.

<sup>280</sup> Sjø NOU 2003:30, s. 219-220 og Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 100. Dette momentet er ikkje trekt fram i merknadane til § 29 i Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) på s. 151, men det er uklart om dette er eit bevisst val frå lovgivar si side eller ikkje. Etter å ha vist til div. utsegner frå NOU-en (at ein kan vektlegga «organets arbeidsbyrde for øvrig», men òg at utvalet frårådde å ta absolutte saksbehandlingsfristar inn i lova), blir det uttalt at «*Departementet* sluttar seg til vurderingane til utvalet» (sjå s. 100). Slik eg les forarbeidet, er det noko uklart om dette berre siktar til standpunktet om inntaking av fristar i lova. Det er iallfall ikkje tatt eksplisitt avstand frå momentet «organets arbeidsbyrde for øvrig».

<sup>281</sup> Som bl.a. omfattar *personvernomsyn*.

## 5.3.2. «det må gjerast undersøkingar»

### 5.3.2.1. Nye dokumenttypar i innsynssamanheng

I SOM-2015-2459 blei den fem veker lange saksbehandlinga bl.a. grunngeve med at kommunen ikkje hadde mottatt innsynskrav i dei aktuelle dokumenttypane tidlegare.<sup>282</sup> På bakgrunn av dette, hevda kommunen at det blei tatt ei «grundig vurdering» av kvar dokumenttype. Kommunen meinte dette legitimerte saksbehandlingstida, men ombodet framheva at innsynskravet berre gjaldt tre dokumenttypar: «Vurderingen av om det foreligger en hjemmel for å unnta disse dokumenttypene, behøver dermed ikke å ta særlig lang tid».

Sidan det ikkje førelåg relevante utsegner frå rettspraksis eller lovavdelinga som sådde tvil om retten til innsyn,<sup>283</sup> måtte det dessutan leggst til grunn at det ikkje var nødvendig å utgreia eksistensen av aktuelle unntaksheimlar.<sup>284</sup> I slike tilfelle hjelper det ikkje at organet aldri har mottatt innsynskrav i dokumenttypane tidlegare. Dette standpunktet må sjåast i samanheng med at *utgangspunktet er innsynsrett* med mindre det føreligg unntaksheimel, jf. offentleglova § 3 første ledd. Ein kan likevel ikkje utelukka at nye dokumenttypar i innsynssamanheng kan grunnge saksbehandlingstid utover utgangspunktet, for det er nærliggande å tolka ombodet slik at fråsegner frå lovavdelinga eller rettspraksis<sup>285</sup> kan gi inntrykk av at visse dokumenttypar er unntatt frå innsyn.<sup>286</sup> I slike tilfelle *kan* det tenkast at ein kan godta saksbehandlingstid utover utgangspunktet. Hovudpoenget i SOM-2015-2459 ser ut til å vera at ein ikkje kan legitimera lengre saksbehandlingstid på bakgrunn av at ein er usikker på om det finst ein eller annan unntaksheimel. Som eit minstekrav må det føreligga velgrunna tvil om retten til innsyn i dokumenttypane, og slik eg forstår ombodet, bør tvilen helst stamma frå lovavdelinga eller rettspraksis. Det klare utgangspunktet er trass alt innsynsrett.

---

<sup>282</sup> Me får ikkje vita kva dokumenttypar det er snakk om.

<sup>283</sup> Dette tilfellet kunne altså ikkje plasserast inn under «kravet reiser vanskelege spørsmål».

<sup>284</sup> SOM-2015-2459: «Selv om kommunen ikke hadde mottatt innsynskrav i de aktuelle dokumenttypene tidligere, må det dermed legges til grunn at det ikke var nødvendig å utrede nærmere om det var hjemmel for å unnta dokumentene.»

<sup>285</sup> Rettspraksis er ikkje særleg praktisk på innsynsrettens område.

<sup>286</sup> Eit døme kan vera møte som er sett opp i elektroniske kalendrar, jf. bl.a. SOM-2016-2915. Ifølge ombodet har lovavdelinga feilaktig stempla dette som noko anna enn eit «dokument». Sjå likevel SOM-2020-1700: «[o]mbudsmannen er enig med departementet i at de kalenderoppføringene som ikke er sendt ut av departementet eller mottatt fra eksterne, er å anse som organinterne dokumenter, jf. offentleglova § 14».

I SOM-2015-2459 påpeikte ombodet at kommunen burde vera kjent med dei aktuelle dokumenttypane. Dermed skulle det uansett ikkje vera nødvendig med «grundig vurdering» av desse. Dette kan truleg takast til inntekt for at forvaltinga ikkje kan grunngje saksbehandlingstid utover utgangspunktet med at ein ikkje har mottatt innsynskrav i dokumenttypen tidlegare *om ein uansett burde vera kjent med dokumenttypen*.<sup>287</sup>

### **5.3.3. «kravet reiser vanskelege spørsmål»**

#### **5.3.3.1. Opplysingar rører ved andre organ sine ansvars- og kompetanseområde**

I SOMB-2005-6<sup>288</sup> hadde Verdens naturfond (WWF) og Bellona kravd innsyn i faginstansar sine vurderingar av dei miljømessige konsekvensane av å opna blokker i 19. konsesjonsrunde.<sup>289</sup> I eit forsøk på å rettferdiggjera saksbehandlingstida på 10, 11 og 24 dagar, viste Miljøverndepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet til at *krava omfatta opplysningar som rørte ved andre departement sine ansvars- og kompetanseområde*. På bakgrunn av dette, ønska ein å henta inn synspunkt frå dei andre departementa før ein avgjorde innsynskrava. Det er mest nærliggande å plassera denne grunngjevinga inn under momentet «kravet reiser vanskelege spørsmål», for i realiteten er dette ei erkjenning av at ein ikkje er i stand til å vurdera innsynskravet på eiga hand.<sup>290</sup> Ombodet i SOMB-2005-6 er ikkje eksplisitt på at forhøyring med andre forvaltingsorgan kan legitimera saksbehandlingstid utover utgangspunktet, men fråsegna seier heller ikkje det motsette. Anna ombodspraksis om spørsmålet kan derimot takast til inntekt for at denne grunngjevinga kan legitimera lengre

---

<sup>287</sup> Isåfall må det - i ettertid - ha kome utsegner frå lovavdelinga (eller rettspraksis) som skapar tvil rundt retten til innsyn. Ein kan likevel merka seg at «[e]it organ som mottek eit innsynskrav, skal vurdere kravet konkret og sjølvstendig», jf. offl. § 29 første ledd første punktum.

<sup>288</sup> Fråsegna minner naturlegvis om SOMB-2004-1, som omhandla Verdens naturfond sine innsynskrav i 18. konsesjonsrunde. Denne fråsegna er behandla i samband med punkt 5.2.4., om førespurnadar som blir sett fram saman med innsynskrav.

<sup>289</sup> I denne fråsegna tok ombodet utgangspunkt i miljøinformasjonsloven § 13 tredje ledd, som er ein spesialregel for saksbehandlingstid ved innsynskrav om miljøinformasjon. Sjølv om føresegna viser til meir konkrete tidsfristar enn offentleglova - òg absolutte tidsfristar - er både ordlyden og forarbeida klare på at avgjersle av innsynskrav skal komma «snarest mulig» (sjå Ot.ptp.nr.116 (2001-2002) s. 164). I mangel på andre haldepunkt, legg ombodet til grunn at «tidskravet i hovudsak er det samme som følger av bestemmelsen i offentlighetsloven § 9 [no offentleglova § 29], og at også krav om miljøinformasjon normalt skal utleveres innen 1-3 virkedager etter at kravet er mottatt».

<sup>290</sup> Det er òg nærliggande å plassera grunngjevinga inn under «det må gjerast undersøkingar». Dette illustrerer at det ikkje er vassette skott mellom desse relevante vurderingsmomenta.

saksbehandlingstid. I SOMB-1995-15 blir det nemleg skrive at «[d]et må [...] være akseptabelt at det brukes lenger tid dersom man må ta kontakt med utenforstående for å avklare spørsmålet».<sup>291</sup> Det same kjem til uttrykk i SOMB-2008-4, kor det er skrive at «[d]okumentets karakter [...] etter forholdene [kan] tilsi at det innhentes uttalelse fra avsenderdepartementet ved behandlingen av en innsynsbegjæring for å sikre sakens opplysning».

I SOMB-2001-76 uttrykker ombudet forståing for at mottakarorgan kan ønska å høyra med andre forvaltingsorgan i enkelte innsynssaker, særleg om opplysningane kan tenkast å vera teiepliktige.<sup>292</sup> Ombudet presiserer likevel at det er mottakarorganet som har «det hele og fulle ansvaret» for å foreta ei sjølvstendig vurdering av innsynskravet. Dette følger òg av dagens offentleglov, som presiserer at mottakarorganet skal vurdere innsynskrav «sjølvstendig».<sup>293</sup> Om mottakarorganet likevel vil høyra med andre forvaltingsorgan i forkant av avgjersla si, inneber dette «en særlig plikt til å følge opp og påse at dette ikke fører til unødvendige forsinkelser ved behandlingen av innsynsbegjæringen», jf. SOMB-2001-76.<sup>294</sup>

Samla sett tilseier ombodspraksis at denne grunngjevinga *kan* legitimera saksbehandlingstid utover utgangspunktet, men isåfall må svar frå eventuelle andre organ òg komma «utan ugrunna opphald».<sup>295</sup> Det er mottakarorganet som har ansvaret for dette, og som må sørja for at svar frå andre organ kjem raskt nok til at omsyna som ligg til grunn for innsynsretten kan bli ivaretatt i tilstrekkeleg grad. Det kan ta lang tid å få svar frå andre forvaltingsorgan, så derfor må mottakarorganet foreta ei vurdering i tråd med § 29 første ledd første punktum («sjølvstendig») om dette er nødvendig for å etterleva andre punktum («utan ugrunna opphald»). På bakgrunn av første punktum, skal ikkje mottakarorganet be om ei avgjersle frå det andre organet, men heller ei vurdering, og ein bør setta ein kort frist for å komma med

---

<sup>291</sup> Men ei saksbehandlingstid på seks veker var naturlegvis ikkje rettmessig av den grunn. Sjå bl.a. Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 100 om at ei saksbehandlingstid på meir enn åtte verkedagar «vanskelig [kan] akseptere[s] annet enn i helt ekstraordinære tilfeller».

<sup>292</sup> Teiepliktsvurderingar er eit anna potensielt relevant moment, som òg kan plasserast inn under «kravet reiser vanskelege spørsmål». Sjå punkt 5.3.3.2 nedanfor.

<sup>293</sup> Sjå offl. § 29 første ledd første punktum: «Eit organ som mottok eit innsynskrav, skal vurdere kravet konkret og sjølvstendig.»

<sup>294</sup> Sjå òg SOMB-2008-4, som seier meir eller mindre det same: «En slik undersøkelse må i tilfelle gjøres omgående og uten at behandlingen av begjæringen blir forsinket. Det er forvaltningens ansvar å sørge for at innsynsspørsmålet blir avgjort uten unødig opphold».

<sup>295</sup> Formuleringa «ikke fører til unødvendige forsinkelser» i SOMB-2001-76 må nok forståast som ei tilvising til «utan ugrunna opphald» som betyr *så snart som praktisk mogleg*, jf. tilviste forarbeid.

dette. Om det er snakk om innsynskrav som krev rask avgjersle på grunn av raskt minskande aktualitet og relevans, bør fristen vera svært kort.<sup>296</sup>

### 5.3.3.2. Vurdering av teieplikt

Som det blir skrivt i Oxford Research si evaluering av offentleglova, er innsynskrav «trolig mest tid- og ressurskrevende [...] når det ber om innsyn i dokumenter som inneholder sensitiv eller taushetsbelagt informasjon».<sup>297</sup> I slike tilfelle må forvaltingsorgana «sørge for at det ikke frigis informasjon som kan misbrukes, eller som kan gå utover personvernet til enkelte».<sup>298</sup> Når ein vurderer om det føreligg teieplikt, er det klart at omsynet til forsvarleg saksbehandling ofte kjem inn med full styrke. Dette kan òg hevdast å komma til uttrykk ved at ein ikkje kan gi meirinnsyn i teiepliktig informasjon etter offentleglova § 13, med mindre «den som har krav på tystnad samtykkjer».<sup>299</sup> Om ein gir innsyn i teiepliktig informasjon utan samtykke, kan det dessutan bli snakk om straffeansvar.<sup>300</sup> På bakgrunn av dei nemnde omstenda, står teiepliktsvurderingar på mange måtar i ei særstilling under «utan ugrunna opphald»-vurderingane.

Det er med andre ord opplagt at teiepliktsvurderingar kan legitimera saksbehandlingstid utover utgangspunktet. Dette kjem ikkje berre til uttrykk i ombodspraksis,<sup>301</sup> men òg i forarbeida: «[e]nkelte spesielt vanskelige anmodningar kan ta *vesentlig lengre tid* enn en til tre dager å avgjøre, for eksempel der kravet reiser vanskelige spørsmål om taushetsplikt [mi kursivering]».<sup>302</sup> Forarbeida opnar altså for at avgjersler av innsynskrav som reiser vanskelege spørsmål om teieplikt potensielt kan ta «vesentlig lengre tid enn en til tre dager». Dette må likevel sjåast i samanheng med andre forarbeidsutsegner, bl.a. om at ein vanskeleg kan

---

<sup>296</sup> Om det ikkje er snakk om slike innsynskrav, bør ein vurdere fristsettinga på bakgrunn av forarbeidsutsegnene om tidsbruk. Sjå bl.a. NOU 2003:30, s. 220. Mottakarorganet skal som regel avgjera kravet ilt. ein-tre verkedagar, men kan unntaksvis bruka «mellom fire og seks virkedager». Meir enn åtte verkedagar kan derimot berre akseptertast «i helt ekstraordinære tilfelle». Her er det viktig å hugsa at det er det mottakarorganet som skal overhalda desse fristane, så fristen mottakarorganet set til det andre organet må uansett vera nokså kort.

<sup>297</sup> Oxford Research (2016) s. 85.

<sup>298</sup> Oxford Research (2016) s. 85.

<sup>299</sup> Jf. offl. § 13 tredje ledd. Om forvaltninga forsøker å innhenta samtykke, må innsynssøkaren berre finna seg i at det tar tid å avgjera innsynskravet, som elles ville blitt avslått (utan meirinnsynsvurdering). Sjå likevel fv1. § 11a om førebels svar.

<sup>300</sup> Sjå Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven) §§ 209 flg.

<sup>301</sup> Sjå bl.a. SOMB-2009-17, som òg er behandla under punkt 5.2.6.

<sup>302</sup> NOU 2003:30, s. 221.



akseptera ein tidsbruk på meir enn åtte verkedagar «annet enn i helt ekstraordinære tilfeller».<sup>303</sup> Når ein ser desse utsegnene i samanheng, er det nærliggande å leggja til grunn at åtte verkedagar må reknast som «vesentlig lengre tid enn en til tre dagar». Kor lenge teiepliktsvurderingar kan legitimera opphald vil likevel variera, bl.a. utifrå kor vanskelege spørsmål innsynskravet reiser<sup>304</sup> og kor stort behov innsynssøkaren har for ei rask avgjersle.<sup>305</sup>

I SOM-2009-1391 var det ikkje tvil om at det førelåg teieplikt. Sånn sett reiste ikkje kravet vanskelege spørsmål, men det blei søkt om dispensasjon frå teieplikta, og då blei det verre. Departementet påpeikte at saker om dispensasjon frå teieplikt ofte er vanskelege og ueinsarta. Fråsegna omhandla ein forfattar som skulle skriva bok om ein kjent psykiater, og som derfor kravde innsyn i dei pasientjournalane som vedkommande hadde skrive. Desse journalane var lagra på eit sjukehus, og Helse- og omsorgsdepartementet fritok sjukehuset frå teieplikta. Slik fritaket var utforma, fekk forfattaren i praksis ikkje innsyn likevel.<sup>306</sup> På bakgrunn av dette, søkte forfattaren om utvida fritak. Ombodet var særleg kritisk til direktoratet si saksbehandlingstid på rundt 21 månadar.<sup>307</sup> Sjølv om ombodet var einig i at behandlinga av slike dispensasjonssøknadar kan vera tidkrevjande, var saksbehandlingstida «uforholdsmessig lang».<sup>308</sup> Hovudpoenget i denne samanhengen er at vurdering av dispensasjon frå teieplikt - i likskap med andre teiepliktsvurderingar - kan legitimera saksbehandlingstid utover utgangspunktet.

### 5.3.3.3. Andre rettslege vurderingar enn teieplikt

I SOMB-2009-17 som omhandla innsynskrav i ein anbodskonkurrans, blei det bl.a. hevda at hemmelegald var påkravd av omsyn til forsvarleg gjennomføring av organets økonomiforvaltning, jf. offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav a.<sup>309</sup> Ombodet var ikkje

---

<sup>303</sup> Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 100.

<sup>304</sup> Sjø NOU 2003:30, s. 284.

<sup>305</sup> Sjø bl.a. St.meld. nr. 32 (1997–98) punkt 6.2.4 og JDLOV-2005-2048, punkt 3.3.

<sup>306</sup> Dei fritekne journalane var blanda saman med andre journalar, og var heller ikkje påført namn. For å finna fram til journalane psykiateren (Johan Scharffenberg) hadde skrive, måtte ein få tilgang til journalar som ikkje var friteke frå teieplikt, og deretter tolka handskrifa på kvar enkelt journal. Departementet hadde understrekt at sjukehuset ikkje hadde plikt til å kopiera eller finna fram materialet, så fritaket var i praksis ubrukeleg i sin form.

<sup>307</sup> Den samla saksbehandlingstida i direktorat og departement var på nesten to år. Saka låg tre månadar hos departementet, og den resterande tida hos direktoratet.

<sup>308</sup> Pga. dei konkrete omstenda i saka, rekna ombodet tidsbruken som «særleg uforholdsmessig». Les meir om dette under punkt 7.1.2.

<sup>309</sup> No erstatta av offentleglova § 23 første ledd. Dette er ei anna rettsleg vurdering enn teieplikt.

einig, og betrakta tilsynelatande dette som eit enkelt spørsmål, grunngjeve i høg terskel og krav om klare haldepunkt for å ta i bruk føreseigna. Når ein vurderer om ei avgjersle kjem «utan ugrunna opphald», skal ein som kjent foreta «en konkret vurdering der man [bl.a.] ser hen til sakens vanskelighetsgrad».<sup>310</sup> I saker som ikkje reiser spesielt vanskelege spørsmål, som tilsynelatande var tilfellet i SOMB-2009-17, må grunngjevingar som knyt seg til momentet «kravet reiser vanskelege spørsmål» ha nokså avgrensa tyding.<sup>311</sup> I SOMB-2009-17 ser det naturlegvis ikkje ut som ombodet har lagt nemneverdig vekt på grunngjevinga i si vurdering av saksbehandlingstida.

Òg i SOM-2015-2459 peikte forvaltinga på andre rettslege vurderingar enn teieplikt for å grunngje saksbehandlingstida si.<sup>312</sup> I løpet av saksbehandlingstida på fem veker, blei regelverket endra. Det tredde i kraft ein ny unntaksheimel som opna for å unntaka dei etterspurde dokumenta frå innsyn.<sup>313</sup> Trass i at innsynskravet var sett fram i forkant av denne endringa, brukte forvaltinga den nye unntaksheimelen til å avslå innsynskravet. Ombodet konkluderte med at innsynskravet ikkje var avgjort «utan ugrunna opphald», og at dette var grunnen til at unntaksheimelen rakk å tre i kraft før avgjersla kom. Derfor uttalte ombodet at ein måtte bruka regelverket som gjaldt då innsynskravet rettmessig skulle vore avgjort, altså i forkant av lovendringa 19. juni (innsynskravet blei for ordens skuld sett fram 15. mai):

«Lovendringen var til skade for A, ved at han ikke fikk innsyn i dokumentene. En slik endret rettssituasjon kan ikke anvendes til skade for den private part når saken ikke ble avgjort på det tidspunktet loven krevde».<sup>314</sup>

Omsynet til samanheng i rettssystemet - og ikkje minst preventive omsyn - talar for at ein legg til grunn det same standpunktet som ombodet. Eit motsett standpunkt kunne trass alt gitt forvaltinga intensiv til å trenera innsynskrav i tilfelle kor innsynskrav etterspør informasjon som kan avdekka kritikkverdige forhold. Dette kunne lagt til rette for at forvaltingstoppar kunne ha pressa på for nye unntaksføreseigner på bakgrunn av brysame enkeltkrav. Dette

---

<sup>310</sup> NOU 2003:30, s. 219

<sup>311</sup> I slike tilfelle er rettslege vurderingar kanskje heller ikkje den reelle grunnen til at avgjersla trekk ut i tid.

<sup>312</sup> Det blei òg vist til omfattande innsynskrav, vurdering av teieplikt og vurdering av meirinnsyn.

<sup>313</sup> «Ved lovendring 19. juni 2015 ble offentliglova endret slik at det ble gitt en hjemmel for å unnta saksfremlegg med vedlegg og sakliste til forberedende møte i byråd, der det ikke skal gjøres vedtak eller legges frem innstilling, jf. offentliglova § 16 første ledd tredje punktum.»

<sup>314</sup> SOM-2015-2459.

kunne effektivt ha «avvæpna» innsynssøkarar på jakt etter kritikkverdige forhold, noko som ville harmonert svært dårleg med omsyna som ligg til grunn for innsynsretten.

#### **5.3.4. «[kravet] er arbeidskrevjande fordi det gjeld ei stor mengde dokument»**

I SOM-2020-4857 hadde ein journalist kravd innsyn i korrespondanse mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Koronakommisjonen. Den nesten fire månadar lange saksbehandlingstida blei bl.a. grunngjeve med at innsynskravet var omfattande og ueinsarta. Ifølge departementet var det snakk om minst 900 dokument på til saman mange tusen sider.<sup>315</sup> Departementet meinte dette gjorde det nødvendig med utstrekt intern koordinering. Fråsegna er nærmast identisk med SOM-2020-4824, kor Helse- og omsorgsdepartementet framheva at innsynskravet frå ein journalist var på fleire tusen sider.<sup>316</sup> I den sistnemnde fråsegna var det derimot snakk om 500 dokument, og ikkje 900 dokument som i SOM-2020-4857. Om ein ser vekk frå forskjellen i saksbehandlingstid - som var ein måned lenger i saka kor innsynskravet omfatta flest dokument - er desse fråsegnene tilnærma identiske. Dette gjeld òg ombodet si vurdering av saksbehandlingstida. I begge fråsegnene blir det vist til NOU 2003:30, som slår fast at behandling av innsynskrav kan ta lengre tid om innsynskravet er arbeidskrevjande fordi det gjeld ei stor mengde dokument.<sup>317</sup> I desse to sakene, kor det var snakk om tusenvis av sider, kunne ein sjølvsagt akseptera lenger saksbehandlingstid enn ein-tre dagar, men spørsmålet var om avgjerslene kom for seint likevel.<sup>318</sup> Ombodet stilte seg tvilande til at innsynskrava var behandla *så snart som praktisk mogleg*, som er eit krav etter forarbeida.<sup>319</sup>

Ombodet hadde forståing for at arbeidsmengda var uvanleg stor, og at departementet måtte foreta ei prioritering som sikra at òg andre oppgåver blei ivaretatt, men presiserte at det ikkje var gjort endringar i offentleglova på grunn av pandemien. Det blei dessutan understrekt at det

---

<sup>315</sup> I tillegg til at innsynskravet var omfattande, blei det påpeikt at dokumenta var av ulik karakter. Den siste grunngjevinga kan kanskje koplatt til punkt 5.3.2.1., om nye dokumenttypar i innsynssamanheng.

<sup>316</sup> I begge sakene var innsynskrava sett fram av ein NRK-journalist. Likskapen i grunngjevingane kan tyda på at det har vore kommunikasjon mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

<sup>317</sup> NOU 2003:30, sjå bl.a. s. 221: «Enkelte spesielt vanskelige anmodninger kan ta vesentlig lengre tid enn en til tre dager å avgjøre, for eksempel der [...] det kreves innsyn i en spesielt stor mengde dokumenter». 500 og 900 dokument må normalt reknast som ein «spesielt stor mengde dokumenter».

<sup>318</sup> Det var trass alt snakk om høvesvis fire og fem månaders saksbehandlingstid.

<sup>319</sup> NOU 2003:30, s. 284 og Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 151.

ofte er nødvendig med rask avgjersle av innsynskrav om ein skal kunna nyttiggjera seg av dei aktuelle opplysingane:

«Ved lang behandlingstid vil kravet lett miste aktualitet og relevans, i strid med hensynene bak loven. Dette vil særleg gjøre seg gjeldende i svært samfunnsaktuelle saker, slik som forvaltningens håndtering av pandemien.»<sup>320</sup>

Trass i den store dokumentmengda - hundrevis av dokument på tusenvis av sider - konkluderte ombodet med at avgjerslene i SOM-2020-4857 og SOM-2020-4824 ikkje kom «utan ugrunna opphald».

I SOMB-2009-17 var ombodet - i motsetnad til i dei andre føresegnene - ikkje eksplisitt på kor mange dokument det var kravd innsyn i. Her får ein berre vita at ombodet var einig med forvaltinga i at det aktuelle innsynskravet omfatta «et betydelig antall dokumenter», men ei samla saksbehandlingstid på fire månadar låg likevel «utenfor de tidsrammer som med rimelighet kan anses å utgjøre et begrunnet opphold». Ein kan kanskje betrakta den manglande talfestinga av dokument og sider på denne måten: det var unødvendig å talfesta dokumenta fordi tidsbruken uansett var for lang.<sup>321</sup>

### **5.3.5. «organets arbeidsbyrde for øvrig»**

#### **5.3.5.1. Manglande ressursar**

SOM-2012-157 omhandla innsynskrav i søkarlistene til ei stilling på eit sjukehus. Her peikte forvaltinga bl.a. på ressursmangel for å grunngje den seks veker lange saksbehandlingstida.

---

<sup>320</sup> Dette blir òg understrekt i den påfallande like SOM-2020-4824. At svært samfunnsaktuelle saker mistar aktualitet og relevans raskt har eg allereie vore inne på gjentatte gonger, og dette oppsummerast under punkt 7.1.1. og 9.1. Eg meiner som kjent at EMD sine tre første kriterium etter EMK art. 10 kan nyttast til å vurdere om det er snakk om svært samfunnsaktuelle saker. Slik eg vurderer sakene, ville alle kriteria vore innfridde i SOM-2020-4857 og SOM-2020-4824.

<sup>321</sup> Framtreiande juristar - inkludert det noverande ombodet, Hanne Harlem - sine observasjonar kan moglegvis takast til inntekt for at så lang tidsbruk uansett er uakseptabel: «Saksbehandlingstid som tar måneder, har uten unntak blitt kritisert i ombudsmannen uttalelser», jf. Brandt mfl. (2021) § 29, punkt 3.3.1. (lest 4. juni 2022). Dei andre forfattarane her er Jon Sverdrup Efstad, Hanne Harlem og Camilla Selman.

Forvaltinga påpeikte at ressursmangelen var eit resultat av for få tilsette på jobb i juletida.<sup>322</sup> Ifølge ombodet kunne ikkje dette legitimera opphaldet, for utanom offentlege fridagar måtte forvaltingsorgan - som elles - prioritera dei ulike oppgåvene sine på ein forsvarleg måte. Dette standpunktet inneber at «det ikke kan innvilges ferie til flere ansatte enn at organet har kapasitet til å behandle innsynsbegjæringer».

I ei anna fråsegn, SOM-2012-1807, presiserer ombodet at forvaltningsorgan har plikt til å «sørge for at lovens krav oppfylles, uavhengig av årsaken til ressursproblemene i organet»:

«På samme måten som at ressursproblemer som skyldes variasjoner i antall ansatte ikke uten videre er tilstrekkelig til at behandlingstiden av innsynssakene kan forlenges utover lovens utgangspunkt, kan heller ikke ressursproblemer som skyldes økt saksantall generelt [<sup>323</sup>] gi grunnlag for å godta lenger behandlingstid enn lovens krav».

I den same fråsegna uttalar ombodet at «[d]et påligger kommunen å sørge for å organisere seg på en slik måte, eller eventuelt tilføre tilstrekkelige ressurser, slik at innsynsbegjæringene blir behandlet i tråd med gjeldende krav til saksbehandlingstiden». Dette standpunktet ser altså ut til å gjelda uavhengig av kva som er bakgrunnen for ressursmangelen.

I SOMB-2005-6 viste forvaltinga òg til ein form for ressursmangel, men ein litt anna variant enn i SOM-2012-157 og SOM-2012-1807. Her blei det vist til «avbrudd [i saksbehandlinga] som naturleg kan oppstå som følge av sentrale personers kapasitet og tilgjengelighet». Grunngevinga blei ikkje kommentert i SOMB-2005-6, men ho blir tilsynelatande avskrive som legitim grunngeving i andre fråsegner. I SOMB-2008-7 støtta ombodet seg nemleg til Justisdepartementet sin rettleiar til (den no oppheva) offentlighetsloven (s. 99):

«At saksbehandleren som har saken som innsynskravet knytter seg til, er bortreist, syk eller på ferie når kravet kommer inn, er ikke tilstrekkelig til at behandlingen av innsynskravet kan utsettes. Det er det enkelte organs eget ansvar å sørge for rutiner

---

<sup>322</sup> Ein føresetnad for at få tilsette skal vera problematisk i denne samanhengen er at forvaltinga si ivaretakinga av andre oppgåver («arbeidsbyrde for øvrig») går utover behandlinga av innsynskrav. Derfor passar saka inn under dette momentet.

<sup>323</sup> Ei slik grunngeving gjeld òg «organets arbeidsbyrde for øvrig».

som gjør at kravet i offentlighetsloven § 9 første ledd [no offentleglova § 29] oppfylles.»

Her får ein inntrykk av at det er endå mindre grunn til at ressursmangel skal kunna legitimera opphald om forvaltinga sjølv kan bebreidast for å ha gjort seg for avhengig av enkeltpersonar. Dette har truleg sin bakgrunn i eit bebreidingssynspunkt,<sup>324</sup> kor ein òg kan hevda at preventive omsyn gjer seg gjeldande i særleg stor grad.

Ombodet har forståing for at omfattande innsynskrav krev ressursar, og at dette kan skapa utfordringar, men presiserer likevel at «ressursproblemer alene» ikkje kan vera avgjerande for saksbehandlingstida til eit forvaltingsorgan.<sup>325</sup> Uavhengig av korleis ressursproblema utartar seg, må det altså noko meir til. Ifølge ombodet i SOM-2021-2848, gjeld dette klare utgangspunktet «i alle fall der det ikke er snakk om uforutsette og helt kortvarige perioder».<sup>326</sup> SOM-1995-15 gjer det endå tydelegare at forvaltinga må vera bevisst på framtidig arbeidspress: «[a]t det ville bli en meget hektisk og arbeidskrevende tid rundt EU-forhandlingene var på det rene og noe som departementet burde vært forberedt på».<sup>327</sup>

I tilfelle kor forvaltinga burde forutsett ressursituasjonen, eller situasjonen er så langvarig at ein burde tilført ressursar, er det altså klart at ressursmangel *iallfall* ikkje kan takast til inntekt for at saksbehandlingstid utover utgangspunktet er legitim. Dette standpunktet kjem òg til uttrykk i SOM-2021-2823 kor ombodet undersøkte den generelle saksbehandlingstida i Trondheim kommune på eige initiativ. For å grunnge den gjennomsnittlege saksbehandlingstida på to månadar, viste kommunen til koronapandemien og opprettinga av den nye nettavisa Nidaros. Ifølge kommunen hadde dette resultert i ei problematisk utvikling i mengda innsynskrav.<sup>328</sup> Dette uttalte ombodet om denne grunngevinga:

---

<sup>324</sup> Les meir om dette i punkt 5.1., 5.4.1., 8.1.5., 9.1.

<sup>325</sup> «Ressursproblemer som skyldes variasjoner i antall ansatte eller økt saksantall, kan ikke generelt gi grunnlag for å godta lengre saksbehandlingstid enn lovens krav», som ombodet uttaler i SOM-2021-2848.

<sup>326</sup> SOM-2021-2848: «Ressursproblemer som skyldes variasjoner i antall ansatte eller økt saksantall, kan ikke generelt gi grunnlag for å godta lengre saksbehandlingstid enn lovens krav, jf. uttalelse inntatt i ombudets årsmelding for 2008 (SOMB-2008-7). Dette gjelder i alle fall der det ikke er snakk om uforutsette og helt kortvarige perioder, jf. ombudets uttalelse 6. november 2020 (SOM-2020-2098) og Lovavdelingens uttalelse 18. september 2017 (JDLOV-2017-5307).»

<sup>327</sup> Her kjem bebreidingssynspunktet tydeleg til uttrykk.

<sup>328</sup> Når dette er grunngevingane forvaltinga viser til, er det nærliggande at mange innsynskrav ville ha innfridd kriteria for innsynsrett etter EMD-praksis. Dette tyder isåfall på at sakene er svært samfunnsaktuelle, og då er det ekstra alvorleg med så lang saksbehandlingstid. Sidan eg ikkje har meir informasjon å gå på - i og med at det er snakk om generelle undersøkingar på eige initiativ - blir ikkje samfunnsaktualitet behandla nærare her.

«Selv om en kan ha forståelse for at en plutselig økning i saksmengden kan skape problemer med tanke på overholdelse av lovens frister i en overgangsperiode, plikter kommunen å sørge for at lovens krav oppfylles, uavhengig av årsaken til ressursproblemene [mi kursivering]. Kommunen kan heller ikke i dag sies å være i en ekstraordinær eller uventet arbeidssituasjon. Kommunen har hatt 1,5 år på å tilpasse seg endringer i antall innsynskrav og kompleksiteten i disse siden etableringen av den nye nettavisen Nidaros og utbruddet av covid-19-pandemien».

Den gjennomsnittlige saksbehandlingstida på to månadar var sjølvsagt ikkje akseptabel, og ifølge ombodet var det klart at kommunen burde tilført ressursar for å kunna overhalda gjeldande fristar.<sup>329</sup>

I SOM-2020-4857 blei det òg vist til at koronapandemien hadde ført til mykje større arbeidsbyrde. Ei mellombels forskrift om handteringa av innsynskrav retta mot Koronakommisjonen<sup>330</sup> hadde òg kome inn som ein vanskeleggjerande faktor. Forskrifta slo nemleg fast at kommisjonen kunne bestemma at avsenderorganet (organet som sende dokumentet til kommisjonen) skulle behandla innsynskrav som var retta mot kommisjonen.<sup>331</sup>

Det er tvilsamt at forvaltinga hadde høve til å etablere ei slik ordning i forskriftsform sidan offentleglova § 29 er klar på at «[e]it organ som mottok eit innsynskrav, skal vurdere kravet konkret og sjølvstendig [mi kursivering]»,<sup>332</sup> men eg går ikkje nærare inn på denne problematikken her.

Som ombodet skriv, er det påreknleg at ei slik løysing kan føra til «betydelig merarbeid» for avsenderorgan, som det aktuelle departementet var i dette tilfellet. Ombodet uttrykte forståing for at arbeidsmengda var uvanleg stor, og at departementet måtte foreta ei prioritering som sikra at òg andre oppgåver blei ivaretatt, men presiserte likevel at det ikkje var gjort endringar i offentleglova som følge av pandemien. Dette var eit poeng som blei gjentatt fleire gonger. Dette poenget vil ha overføringsverdi til andre liknande saker, som SOMB-2009-1391, kor

---

<sup>329</sup> Utgangspunktet er som kjent ein-tre verkedagar.

<sup>330</sup> Mellombels forskrift 14. august 2020 nr. 1641 om handtering av enkelte innsynskrav som blir fremja overfor kommisjonen som skal gå gjennom og trekkje lærdom frå styresmaktene si handtering av covid-19-utbrotet i Noreg (Koronakommisjonen).

<sup>331</sup> Paragraf 1: «Koronakommisjonen kan bestemme at krav om innsyn i dokument som er oversende frå organ som er omfatta av offentleglova, og som gjeld styresmaktene si handtering av covid-19-utbrotet, andre tilhøve tilknytt dette utbrotet eller emne som elles er omfatta av mandatet til kommisjonen, skal behandlast av avsenderorganet [mi kursivering]».

<sup>332</sup> Offl. § 29 første ledd første punktum.

forvaltninga bl.a. viste til auka arbeidsmengde etter at helseforskningsloven<sup>333</sup> tredde i kraft. Innføring av nye lover kan ikkje rettferdiggjera at forvaltninga ikkje etterlever offentleglova.

Det var ikkje snakk om *uvent*a og *heilt kortvarig* ressursmangel i nokre av fråsegnene ovanfor.<sup>334</sup> Då kan ikkje auka arbeidsmengde få tyding i «utan ugrunna opphald»-vurderingane, jf. bl.a. SOM-2021-2848. Om forvaltninga ikkje såg ressursmangelen komma, kunne ein iallfall gjort noko med situasjonen når ein burde skjønt at ressursmangelen ikkje var *heilt kortvarig*.

Ressursmangel som er eit resultat av ei *overraskande stor arbeidsmengde* som i tillegg er *heilt kortvarig* kan derimot tenkast å få vekt i dei konkrete «utan ugrunna opphald»-vurderingane. Når ein opnar for dette, legg ein til rette for at forvaltninga i større grad kan ivareta det generelle forvaltingsrettslege omsynet til effektivitet. Dette er ikkje nødvendigvis problematisk med tanke på omsyna som ligg til grunn for innsynsretten.<sup>335</sup> I utgangspunktet er det likevel klart at ressursmangel - isolert sett - ikkje kan legitimera saksbehandlingstid utover utgangspunktet. Som regel må ein visa til vanskeleggjerande eigenskapar ved det aktuelle innsynskravet for å rettferdiggjera lengre saksbehandlingstid. Ombodet er klar på at det «først og fremst eigenskapar ved innsynssaken eller de dokumenter det kreves innsyn i som kan begrunne en forlenget saksbehandlingstid, ikke ressursproblemer», jf. SOM-2017-4037. Ombodet er svært konsekvent på dette standpunktet,<sup>336</sup> som inneber at «det skal mye til for at forhold ved forvaltningsorganet skal kunne gjøre et opphold i behandlingen grunnet», jf. SOM-2012-1807.

### **5.3.5.2. Eit døme på at ressursmangel kan få sjølvstendig tyding**

I SOM-2018-2802 hadde Fylkesmannen i fleire månadar latt vera å publisera offentleg journal på nett. Ein journalist kravde innsyn i journalen for denne perioden, men heller ikkje avgjersla

---

<sup>333</sup> Lov 20. juni 2008 om medisinsk og helsefaglig forskning.

<sup>334</sup> Jf. SOM-2021-2848.

<sup>335</sup> Det er ikkje alltid det hastar like mykje å gi innsyn (for å kunna ivareta desse omsyna i tilstrekkeleg grad), og ein må ikkje gløyma at forvaltninga òg er nøydd til å finna ein fornuftig balanse mellom ulike arbeidsoppgåver og relevante omsyn. Sånn sett kan ei heilt kortvarig oppbemanning/omorganisering tenkast å gå ut over omsynet til effektivitet utan at dette nødvendigvis har nemneverdig positiv effekt med tanke på omsyna som ligg til grunn for innsynsretten. Om det er snakk om innsyn i svært samfunnsaktuelle saker, blir det derimot verre å forsvara fråvær av oppbemanning/omorganisering, òg i heilt kortvarige periodar (sjå punkt 5.3.5.2., 5.4.1. og 9.1.).

<sup>336</sup> Sjø elles SOMB-2008-7, SOM-2016-1515 og SOM-2020-1603.



på innsynskravet kom før det hadde gått «flere måneder». Dette blei grunngeve med at ein måtte nedprioritera journalføring på grunn av ressursituasjonen, som hadde sin bakgrunn i ein fusjon mellom to fylkesmannsembete. Ombodet uttalte at ein slik fusjon kan rettferdigjera «at det tar *noe lenger tid* å behandle innsynskrav enn vanlig [mi kursivering]». <sup>337</sup> Fråsegna illustrerer altså at grunngevinga *manglande ressursar*, som normalt sett ikkje kan legitimera opphald, unntaksvis kan vera relevant i «utan ugrunna opphald»-vurderingane. Skal ein tru ombodet, opnast det iallfall for å vektlegga ressursmangel om det er større organisatoriske endringar som fører til ressursmangelen. <sup>338</sup>

Dette standpunktet bør sjåast i lys av ombodet sine utsegner om at ressursmangel ikkje kan legitimera opphald utover utgangspunktet med mindre det «er snakk om uforutsette og helt kortvarige perioder», jf. SOM-2021-2848. Manglande ressursar kan altså tenkast å legitimera opphald utover utgangspunktet, men berre i tilfelle kor ein ikkje kan føresjå ressursmangelen og denne er heilt kortvarig. Når grunngevinga i SOM-2018-2802 kunne legitimera «noe lenger tid», tyder det på at ombodet ikkje bebreida forvaltinga for ikkje å føresjå kor ressurskrevjande fusjonen ville bli. Ombodspraksis legg som kjent opp til at forvaltinga skal oppbemanna i forkant om ein kan forventast svært arbeidskrevjande periodar. <sup>339</sup>

Ressurssituasjonen i SOM-2018-2802 var derimot ikkje *heilt kortvarig*, og då vil ombodet krevja at ein tilfører ressursar for å sørge for at «hensynene bak offentleglova blir tilstrekkelig ivaretatt». <sup>340</sup> Ein kan hevda at dette standpunktet òg ligg implisitt i utsegna om at dei konkrete omstenda berre kunne legitimera «noe lenger» saksbehandlingstid. Om større organisatoriske endringar viser seg å bli meir ressurskrevjande enn venta, er ikkje forvaltinga unnskyldt for denne feilvurderinga særleg lenge. Forvaltinga kan berre vera unnskyldt fram til ein bør forstå at ressurssituasjonen ikkje er *heilt kortvarig*, jf. SOM-2021-2848.

---

<sup>337</sup> Det er nærliggande å tolka fråsegna slik at dette ikkje kan legitimera noko særleg lengre saksbehandlingstid enn utgangspunktet.

<sup>338</sup> Dermed er fråsegna eit sjeldan døme på at grunngevingar i den overordna kategorien «forhold ved forvaltinga» kan legitimera saksbehandlingstid utover utgangspunktet *aleine*. Terskelen for dette er som kjent høg, for ombodspraksis er klar på at «det skal mye til for at forhold ved forvaltningsorganet skal kunne gjøre et opphold i behandlingen grunnet», jf. bl.a. SOM-2012-1807.

<sup>339</sup> Sjå bl.a. SOM-1995-15: «At det ville bli en meget hektisk og arbeidskrevende tid rundt EU-forhandlingene var på det rene og noe som departementet burde vært forberedt på».

<sup>340</sup> Jf. bl.a. SOM-2018-2802.

## 5.4. Vurdering av vekt til potensielt relevante grunngevingar

### 5.4.1. Skilje mellom *eigenskapar ved innsynssaka og forhold ved forvaltningsorganet*

Når forvaltinga grunnjev sein saksbehandling med *manglande ressursar* utan at dette kan sporast tilbake til vanskeleggjerande eigenskapar ved den aktuelle innsynssaka, er det eit døme på «forhold ved forvaltningsorganet».<sup>341</sup> Ombodet meiner denne typen grunngevingar har avgrensa vekt i «utan ugrunna opphald»-vurderingane, for ombodet er som kjent klar på at det «først og fremst [er] eigenskapar ved innsynssaken eller de dokumenter det kreves innsyn i som kan begrunne en forlenget saksbehandlingstid, ikke ressursproblemer», jf. bl.a. SOM-2017-4037.<sup>342</sup> Utgangspunktet er at ressursproblem *aleine* ikkje kan legitimera lengre saksbehandlingstid enn ein-tre verkedagar, noko som «i alle fall [gjelder] der det ikke er snakk om uforutsette og helt kortvarige perioder».<sup>343</sup> Når ein kunne akseptera «noe lenger» tidsbruk i SOM-2018-2802 var det fordi ombodet rekna ressursmangelen som *uventa*. Ein kunne ikkje bebreida forvaltinga for feilvurderinga i starten av ressursituasjonen, men når ressursmangel ikkje er heilt kortvarig, vil ombodet uansett krevja at ein tilfører nye ressursar.

Poenget med denne korte oppsummeringa av ombodspraksis som allereie er behandla, er å påpeika at *graden av bebreiding* ser ut til å stå sentralt i «utan ugrunna opphald»-vurderingane. Grunngevingar som må kategoriserast som «forhold ved forvaltningsorganet» har trass alt nokså avgrensa vekt i vurderingane, mens *rein svikt* frå forvaltinga si side<sup>344</sup> aldri kan takast til inntekt for at saksbehandlingstid utover utgangspunktet er legitim.<sup>345</sup>

Til samanlikning, kan ikkje forvaltinga bebreidast for at det føreligg vanskeleggjerande eigenskapar ved innsynssaka eller dei etterspurde dokument. Dette er truleg avgjerande for at

---

<sup>341</sup> Det same gjeld *rein svikt* frå forvaltinga si side. Sjå punkt 5.2. om dette.

<sup>342</sup> Ombodet er svært konsekvent her. Sjå òg SOMB-2008-7, SOM-2016-1515 og SOM-2020-1603, som seier det same.

<sup>343</sup> SOM-2021-2848: «Ressursproblemer som skyldes variasjoner i antall ansatte eller økt saksantall, kan ikke generelt gi grunnlag for å godta lengre saksbehandlingstid enn lovens krav, jf. uttalelse inntatt i ombudets årsmelding for 2008 (SOMB-2008-7). Dette gjelder i alle fall der det ikke er snakk om uforutsette og helt kortvarige perioder, jf. ombudets uttalelse 6. november 2020 (SOM-2020-2098) og Lovavdelingens uttalelse 18. september 2017 (JDLOV-2017-5307).»

<sup>344</sup> Som òg må reknast som «forhold ved forvaltningsorganet» (berre at desse omstenda alltid er irrelevante, dvs. at dei aldri kan takast til inntekt for at saksbehandlingstid utover utgangspunktet er legitim).

<sup>345</sup> Sjå punkt 5.2. Om det er gjort meir eller mindre dårlege vurderingar på bakgrunn av ivaretaking av relevante omsyn, er dette som nemnd lettare å unnskylda enn rein svikt frå forvaltinga si side (t.d. i form av misforståing av regelverket).

det «først og fremst» er eigenskapar ved innsynskravet som kan legitimera saksbehandlingstid utover utgangspunktet.<sup>346</sup> Det skal som kjent «mye til for at forhold ved forvaltningsorganet skal kunne gjøre et opphold i behandlingen grunnet», jf. SOM-2012-1807. SOM-2018-2802, som er behandla ovanfor, er med andre ord eit sjeldan døme på at «forhold ved forvaltningsorganet» kan legitimera «noe lenger» tidsbruk sjølv om det ikkje føreligg vanskeleggjerande eigenskapar ved den aktuelle innsynssaka. Som regel vil ombodet stilla såpass strenge krav til bevisstheit rundt forventna arbeidspress at forvaltinga sjeldan vil vera unnskyldt med at ressursituasjonen kjem «uventa».<sup>347</sup>

#### **5.4.2. Skilje mellom dei framheva momenta i forarbeida**

På bakgrunn av det som er skrive ovanfor, kan ein leggja til grunn at dei framheva momenta frå forarbeida vil ha varierende vekt. Det er klart at «forhold ved forvaltningsorganet» - som berre unntaksvis kan få sjølvstendig tyding - omfattar grunngevingane under momentet «organets arbeidsbyrde for øvrig». Dette tyder på at grunngevingar som kan plasserast under dette momentet sjeldnare får sjølvstendig tyding i «utan ugrunna opphald»-vurderingane, og generelt sett får mindre vekt enn dei andre potensielt legitime grunngevingane.

Forarbeida kan *kanskje* indikera det same, for i motsetnad til dei tre andre forarbeidsmomenta, er ikkje «organets arbeidsbyrde for øvrig» nemnd i merknadane til § 29 i Ot.prp.nr. 102 (2004-2005).<sup>348</sup> Det kan tenkast at lovgivar har ønska å senda eit signal om at det hovudsakleg er eigenskapar ved innsynssakene som skal ha tyding ved «utan ugrunna opphald»-vurderingane, men det er uklart om dette er eit bevisst val frå lovgivar eller ikkje.<sup>349</sup> Ombodet har iallfall ikkje sett seg nøydd til å visa til den manglande tilvisinga i merknadane for å grunnge sitt standpunkt om at «forhold ved forvaltningsorganet» sjeldan kan legitimera saksbehandlingstid utover utgangspunktet. Preventive omsyn kan nemleg òg takast til inntekt for eit slikt standpunkt. Det ligg i saka si natur at «forhold ved forvaltningsorganet» er forhold

---

<sup>346</sup> Sjø bl.a. SOM-2017-4037.

<sup>347</sup> Sjø t.d. SOM-1995-15: «At det ville bli en meget hektisk og arbeidskrevende tid rundt EU-forhandlingene var på det rene og noe som departementet burde vært forberedt på».

<sup>348</sup> Sjø Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) s. 151.

<sup>349</sup> Sjø fotnote nr. 4 og 279, kor eg skriv nærmare om dette.

som forvaltinga - iallfall i større grad enn dei andre momenta - rår over.<sup>350</sup> Dei andre momenta i forarbeida gjeld stort sett eigenskapar ved innsynssaka.<sup>351</sup> Om «organets arbeidsbyrde for øvrig» hadde sjølvstendig tyding til vanleg, ville det gitt forvaltinga for stor definisjonsmakt. Isåfall kunne forvaltinga potensielt sett rettferdiggjort det meste av «opphald» berre ved å visa til ressursituasjonen. Det ville ikkje vore ein haldbar situasjon, for ein slik rettstilstand ville utvilsamt bidratt til utholing av offentleglova. Det er altså god grunn til å vera forsiktig med vektlegging av «organets arbeidsbyrde for øvrig», uavhengig av kva lovgivar må ha meint ved å utelata dette momentet i merknadane til offentleglova § 29 i Ot.prp.nr. 102 (2004-2005).

## **6. Startpunktet i «utan ugrunna opphald»-vurderingar**

### **6.1. Offentleglova må etterlevast**

Forarbeida er klare på at avgjersler av innsynskrav skal komma så snart det er praktisk råd.<sup>352</sup> Samtidig er ombodet klar på at behandlinga av innsynskrav må balanserast opp mot andre oppgåver i forvaltinga, inkludert behandlinga av andre innsynskrav.<sup>353</sup> Om eit innsynskrav blir avgjort «utan ugrunna opphald» må nødvendigvis vurderast utifrå dei konkrete omstenda, på bakgrunn av relevante rettskjelder. Det er snakk om ei heilskapsvurdering kor ein må ivareta omsyna som ligg til grunn for innsynsretten i tilstrekkeleg grad, men òg andre forvaltingrettslege omsyn. Ifølge forarbeida er det særleg omsyna til forsvarleg saksbehandling og effektivitet som er relevante i denne samanhengen.<sup>354</sup>

Grunngjevinga *manglande ressursar* har vist seg å vera den klart mest utbreidde grunngjevinga når forvaltinga skal rettferdiggjera lang saksbehandlingstid. Eg meiner denne grunngjevinga best kan forståast som ei tilvising til det generelle effektivitetsomsynet. Når

---

<sup>350</sup> Det kan nok oppstå praktiske problem med tanke på budsjettet som det enkelte organet må forhalda seg til, men det er likevel klart at den økonomiske situasjonen ikkje kan setta offentleglova ut av spel, jf. kravet om reelle rettar (og kommuneloven § 14-5). Dette er ombodet òg klar på i Sivilombudsmannen, *Årsmelding for 2018: Dokument 4 (2018-2019)* s. 19: «Bevilgende myndigheter må [...] påse at forvaltningen får tilført tilstrekkelige ressurser til å utføre de oppgaver som er fastsatt av lovgiver og overordnede forvaltningsmyndigheter».

<sup>351</sup> Ein kan finna visse unntak under momentet «det må gjerast undersøkingar». Om forvaltinga burde vera kjent med den aktuelle dokumenttypen, gjer bebreidingssynspunktet seg gjeldande.

<sup>352</sup> Dette er eit krav etter NOU 2003:30, s. 284 og Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 151, og kjem ofte til uttrykk i ombudspraksis, bl.a. i SOM-2020-4857.

<sup>353</sup> Sjå bl.a. SOM-2020-2098.

<sup>354</sup> Sjå punkt 2.2.2. og 2.2.3.

innsynssøkarar ønsker etterleving av offentleglova, vil forvaltinga ofte peika på omsynet til effektivitet. Alle forstår at forvaltinga har andre omsyn og oppgåver som òg skal ivaretakast, men ombodet sitt tydelege standpunkt er at dette ikkje skal setta offentleglova ut av spel. Eit slikt standpunkt bør ikkje vera særleg kontroversielt. Standpunktet kjem særleg tydeleg til uttrykk i t.d. SOM-2020-4857, kor det blir påpeikt at offentleglova *ikkje er endra* som følge av koronapandemien. Når me først har ei offentleglov, må ho etterlevast. Saka stiller seg ikkje annleis berre fordi ein har andre forvaltingsrettslege omsyn som òg må ivaretakast.

### **6.1.1. Ivaretaking av omsyna som ligg til grunn for innsynsretten er essensielt**

Uavhengig av kva andre omsyn som gjer seg gjeldande, er det altså essensielt at demokrati-, kontroll- og rettstryggleiksomsyna blir ivaretatt når desse kjem i spel. Som ombodet ofte uttalar - meir eller mindre eksplisitt - må ikkje offentleglova bli uthola. Innsynsretten må vera reell,<sup>355</sup> og det blir han berre om omsyna som ligg til grunn for innsynsretten blir ivaretatt i tilstrekkeleg grad.<sup>356</sup> Dette må nok betraktast som essensen i «utan ugrunna opphald»-vurderingane, og slik eg forstår ombodet i bl.a. SOM-2020-4857, skal det meir til for å ivareta desse omsyna når innsynskrav gjeld dokument som inngår i svært samfunnsaktuelle saker. Denne typen innsynskrav mistar nemleg aktualitet og relevans raskare enn dei fleste andre innsynskrav.<sup>357</sup>

Det er med andre ord ikkje berre dei grunngevingane som forvaltinga viser til for å grunnje saksbehandlingstida si som er interessante i vurderinga av om avgjersler kjem «utan ugrunna opphald». Ombodspraksis - men ikkje minst relevante omsyn - kan takast til inntekt for at visse omstende kan tilseia at moglegheita til fristforlenging er liten. Andre omstende kan derimot tilseia at ein bør ha større aksept for lengre saksbehandlingstid. Begge deler har sin

---

<sup>355</sup> Noko som òg er eit krav etter EMK. Sjå *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn* [GC] 2016, no. 18030/11, § 121: «practical and effective».

<sup>356</sup> I SOM-2018-2802 uttalar ombodet at forvaltinga må sørge for at «hensynene bak offentleglova blir tilstrekkeleg ivaretatt».

<sup>357</sup> Sjå SOM-2020-4857: «For at innsynsøkeren skal kunne gjøre seg nytte av opplysningene, er det ofte nødvendig at innsyn gis raskt. Ved lang behandlingstid vil kravet lett miste aktualitet og relevans, i strid med hensynene bak loven. Dette vil særlig gjøre seg gjeldende i svært samfunnsaktuelle saker, slik som forvaltningens håndtering av pandemien. Det er avgjørende for allmennhetens tillit til forvaltningen og bidrar til å motvirke en mulig mistanke om at forvaltningsorganet vanskeliggjør behandlingen av innsynsbejæringer som kan avdekke kritikkverdige forhold, eller forhold offentligheten bør ha kjennskap til».

bakgrunn i ivaretakinga av relevante omsyn. Eg begynner med *svært samfunnsaktuelle saker*, som kan tilseia at moglegheita til fristforlenging er liten.

## **7. Vurderingsmoment som kan tilseia kortare eller lengre frist**

### **7.1. Moment som kan tilseia at moglegheita til fristforlenging er liten**

#### **7.1.1. Innsynskrav gjeld dokument som inngår i ei svært samfunnsaktuell sak <sup>358</sup>**

Eg har vore inne på samfunnsaktualitet gjentatte gonger, men dette ser ut til å vera eit såpass tydingsfullt moment i «utan ugrunna opphald»-vurderingane at det bør gjentakast i eit eige punkt her. Ombodspraksis - t.d. SOM-2020-4857 <sup>-359</sup> kan takast til inntekt for at forvaltinga bør prioritera innsynskrav i svært samfunnsaktuelle saker særleg høgt. Dette inneber at moglegheita for fristforlenging er liten om det er snakk om svært samfunnsaktuelle saker.

Praksis om forgjengaren til dagens fristføresegn - offentlighetsloven § 9 første ledd - kan òg takast til inntekt for eit slikt standpunkt. I SOMB-1995-15 uttalar ombodet nemleg at «det [må] være klart at desto større interesse det er rundt saken, desto raskere bør avgjørelsen tas». Som ombodet påpeiker, er det «knyttet en vesentlig offentlig interesse til det å følge behandlingen av sakene, mens de behandles». Her går ombodet langt i å antyda at innsyn vil få svært svekka aktualitet og relevans etter at eit vedtak er treft, noko som er lett å forstå. Om lang saksbehandlingstid avskjer moglegheitene til å «ha innflytelse på forvaltningens arbeid», vil det harmonera svært dårleg med omsyna som ligg til grunn for innsynsretten.<sup>360</sup> Derfor vil det «ikke være i samsvar med intensjonene i offentlighetsloven dersom et forvaltningsorgan bruker lang tid på å avgjøre spørsmålet om innsyn i dagsaktuelle dokumenter».<sup>361</sup>

---

<sup>358</sup> Innsynskrav som angår «rettstryggleiken for den enkelte» kan - i likskap med svært samfunnsaktuelle saker - tenkast å mista aktualitet og relevans raskare enn andre, men eg går ikkje nærmare inn på dette i denne oppgåva sidan eg ikkje finn døme på dette i ombodspraksis.

<sup>359</sup> SOM-2020-4857: «For at innsynsøkeren skal kunne gjøre seg nytte av opplysningene, er det ofte nødvendig at innsyn gis raskt. Ved lang behandlingstid vil kravet lett miste aktualitet og relevans, i strid med hensynene bak loven. Dette vil særlig gjøre seg gjeldende i svært samfunnsaktuelle saker [...]».

<sup>360</sup> Sjå bl.a. SOMB-1995-15.

<sup>361</sup> SOMB-1995-15.

SOMB-2005-6 er eit særleg godt døme på kvifor moglegheita til fristforlenging bør vera liten i svært samfunnsaktuelle saker. Fråsegna er behandla tidlegare, men ikkje i samband med samfunnsaktualitet.<sup>362</sup> Her hadde WWF<sup>363</sup> kravd innsyn i ulike faginstansar sine vurderingar av dei miljømessige konsekvensane av å opna blokker i 19. konsesjonsrunde.

Miljøverndepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet avslo krava til organisasjonen etter høvesvis 11 og 24 dagar. Dette skjedde 17. og 30. juni. Desse datoane er av interesse sidan regjeringa sine vedtak i konsesjonsrunden blei offentleggjort 16. juni, altså *dagen før det første innsynskravet blei avslått*. WWF påpeikte at dette hindra bruk av faginstansane sine synspunkt i «den intense offentlege debatten» i forkant av regjeringa si avgjersle. Ombodet sa seg einig i dette, og stempla tilsynelatande tidsbruken som særleg kritikkverdig sidan det var snakk om eit nærliggande vedtak:

«Det er [...] viktig at de miljø- og samfunnsmessige sidene blir godt opplyst *før det fattes vedtak* om utlysning [mi kursivering]. At miljøorganisasjoner og allmennheten får mulighet til å delta i en offentlig debatt, vil kunne sikre dette».

Etter at eit vedtak er treft, er aktualiteten og relevansen nødvendigvis sterkt svekka. Essensen i «utan ugrunna opphald»-vurderingane er som kjent at «hensynene bak offentleglova blir tilstrekkelig ivaretatt»,<sup>364</sup> og her er det klart at forvaltinga svikta fullstendig i SOMB-2005-6. Særleg formåla om «å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, [...] og kontrollen frå ålmenta» blei skadelidande på grunn av den lange saksbehandlingstida.<sup>365</sup> Demokrati- og kontrollomsyna, som ligg til grunn for desse formåla, blei nødvendigvis òg neglisjerte.

### 7.1.2. Pågåande forskingsarbeid

I SOM-2009-1391, som omhandla innsynskrav i journalane til ein kjent psykiater, uttalte ombodet at saksbehandlingstida var «uforholdsmessig lang, særlig sett i lys av at A

---

<sup>362</sup> Sjå punkt 5.3.3.1. om «kravet reiser vanskelege spørsmål» og punkt 5.3.5.1. om «organets arbeidsbyrde for øvrig». Det er for ordens skuld ikkje tvilsamt at alle EMD-kriteria ville vore innfridde i denne saka.

<sup>363</sup> Bellona kravde òg innsyn, men behandlinga av innsynskrava til Verdens naturfond (WWF) får fint fram poenget på eiga hand.

<sup>364</sup> Sjå bl.a. SOM-2018-2802.

<sup>365</sup> Men på sikt kan slik praktisering av offentleglova òg bidra til å svekka «tilliten til det offentlege», jf. offl. § 1.

[forfattaren] har et pågående forskningsarbeid som må antas å bli vesentlig forsinket når spørsmålet om adgang til dokumentinnsyn/dispensasjon ikke blir avgjort innen rimelig tid».<sup>366</sup> Tidsbruken på nesten to år var uansett uakseptabel, men tidsbruken var særleg uakseptabel sidan det var snakk om pågåande forskningsarbeid. Dette kan takast til inntekt for at pågåande forskningsarbeid tilseier at moglegheita for fristforlenging er liten. Sjølv om akkurat denne saka neppe var det beste dømet på at demokrati-, kontroll- eller rettstryggleikssynsna blei skadelidande ved lang saksbehandlingstid, kan forskningsarbeid potensielt ha stor tyding her.

## **7.2. Moment som kan tilseia at moglegheita til fristforlenging er større**

### **7.2.1. Innsynskrav gjeld dokument som er allment tilgjengeleg i elektronisk format**

I SOM-2012-1807 hadde ein person kravd innsyn i dokument som allereie låg allment tilgjengeleg på kommunen sine nettsider,<sup>367</sup> men kravde likevel å få dokumenta i papirkopi. Ombodet uttalte at forvaltingsorgan har plikt til å etterkomma slike krav,<sup>368</sup> men kommunen hadde i fleire tilfelle brukt «flere uker eller mer» på dette. Ombodet påpeikte at den generelle saksbehandlingstida var for lang, men det var ikkje nødvendigvis utan tyding at dokumenta låg tilgjengelege på nett. Om klagaren allereie har elektronisk tilgang til dokumenta, kan ein nemleg godta «noe lenger saksbehandlingstid» for kravet om papirkopi. Bakgrunnen for dette standpunktet er at krava om rask behandling av innsynskrav «i hovedsak [er] gitt ut i fra hensynet til at offentligheten skal ha rask tilgang til innholdet i dokumentene». Som ombodet skriv, vil innsynskravet allereie vera avgjort om dokumenta ligg tilgjengeleg på nett: «Hensynet bak de strenge saksbehandlingsfristene for innsynsspørsmålet gjør seg m.a.o. ikke gjeldende på samme måte».<sup>369</sup>

Det er likevel klart at forvaltninga ikkje *utan vidare* kan leggja til grunn at omsyna ikkje gjer seg gjeldande «på samme måte» så lenge dei etterspurde dokumenta ligg på nett. Forvaltninga må først vurderer om innsynssøkaren har «forutsetninger og utstyr som sikrer tilgang til

---

<sup>366</sup> Sjø *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn* [GC] 2016, no. 18030/11, § 168, som slår fast at akademikarar kan fungera som offentlege vaktbikkjer.

<sup>367</sup> I tillegg til at dokumenta låg på nett, meinte kommunen at innsynskrava var omfattande.

<sup>368</sup> Sjø offl. § 30.

<sup>369</sup> Sjø vidare i SOM-2012-1807: «Dersom de samme strenge saksbehandlingsfristene gjøres gjeldende for kravet til papirkopi i disse tilfellene, ville deler av formålet med å legge dokumentene ut på internett i fulltekst bli borte, og tilsvarende vil oppfordringen til forvaltningen om å legge til rette for økt innsyn på denne måten bli svakere».



dokumentet som ligger allment tilgjengelig i en elektronisk versjon». Om desse føresetnadane er på plass, vil forvaltinga ha «større adgang til å ta hensyn til forvaltningens ressursituasjon, omfanget av innsynsbegjæringene og hensynet til organets øvrige oppgaver». Her får altså effektivitetsomsynet tyding. Om den aktuelle innsynssøkaren derimot manglar dei nødvendige føresetnadane, må innsynskravet bli vurdert som om dokumenta ikkje låg tilgjengeleg på nett.

## 7.2.2. Stor pågang frå enkeltperson

Moglegheita til fristforlenging ser òg ut til å vera større ved svært stor pågang frå enkeltpersonar, jf. SOM-2020-2098. Innsynskrava i denne fråsegna blei ikkje klassifiserte som sjikane sjølv om innsynssøkaren hadde kravd innsyn i over tre tusen dokument i 2018, og det låg an til å bli like mange innsynskrav i 2019.<sup>370</sup>

Ved å visa til utsegner i SOM-2012-2243, understrekar ombodet at innsynssaker normalt skal prioriterast høgt, men at det ikkje er meininga at forvaltinga skal «måtte utsette andre oppgaver for å behandle store og omfattende innsynsbegjæringar».<sup>371</sup> Som ombodet skriv i SOM-2020-2098, må tidsbruken balanserast mot andre oppgåver, *inkludert andre innsynskrav*. Dette blir følgt opp med at innsynskrav vil kunna prioriterast «også etter andre saklige kriterier enn ren tidsprioritet».<sup>372</sup> I SOM-2012-2243 hevdar ombodet at det berre er sjikanehensikt frå innsynssøkaren som «kan tilsi en annen prioritering for innsynsbegjæringar

---

<sup>370</sup> Om sjikane, sjå fotnote nr. 257 og 260. Sjikane kan tilseia at ein fråviker utgangspunktet om kronologisk prioritet i behandlinga av ulike innsynskrav, men om det openbart er snakk om sjikane, kan ein kanskje sjå heilt vekk frå kravet. Sjå fotnote nr. 373.

<sup>371</sup> Ombodet er likevel klar på at forvaltinga må oppbemanna dersom det viser seg at den store arbeidsmengda ikkje er heilt kortvarig. Om den auka arbeidsmengda er venta, må ein oppbemanna i forkant. Sjå punkt 5.3.5.2.

<sup>372</sup> SOM-2012-1807 er meir utfyllande på dette. Det er ikkje slik at alle saker må behandlast etter kvart som dei kjem inn «uavhengig av størrelse, karakter og vanskelighetsgrad». Ombodet påpeiker at «[e]t motsatt synspunkt ville kunne medføre at en forholdsvis enkel innsynsbegjæring ikke blir behandlet i tråd med reglene i offentlighetsloven § 29 første ledd». Ombodet finn støtte for synspunktet i G-2009-419, s. 164. Enkle innsynskrav kan altså behandlast innimellom vanskelegare/meir tidkrevjande krav som er sett fram før, men det er «ikke adgang til en varig eller mer systematisk nedprioritering av store innsynsbegjæringar». Det er lett å vera einig med ombodet sitt pragmatiske synspunkt (men i det følgande vil fokuset ligga på meir systematiske nedprioriteringar). Etter mi meining bør ein vera særleg pragmatisk når det dukkar opp innsynskrav som inngår i svært samfunnsaktuelle saker, jf. formåla i offl. § 1.

enn kronologi». <sup>373</sup> Her skjer det tilsynelatande ei endring i SOM-2020-2098, kor ombodet slår fast at svært mange innsynskrav frå ein person òg kan tilseia ei anna prioritering.

SOM-2020-2098 gjaldt innsynskrav i to dokument hos Mattilsynet, som først blei avgjort etter seks månadar. På bakgrunn av klagaren sine mange innsynskrav, hadde tilsynet bestemt at dei berre skulle behandla eit krav frå klagaren i veka. <sup>374</sup> Ombodet meinte at det var snakk om så omfattande mengder innsynskrav frå ein enkeltperson at forvaltinga rettmessig kunne prioritera innsynskrav etter andre faktorar enn berre kronologi. Det store omfanget legitimerte altså ei meir systematisk nedprioritering av akkurat denne enkeltpersonen sine innsynskrav. <sup>375</sup> Ombodet understrekar at terskelen for dette er høg, og at det òg i slike tilfelle må gå ei grense for kor lenge ein kan venta med å avgjera innsynskrav.

Oppsummert kan det sjå ut som forvaltinga kan gå aktivt inn for å (ned)prioritera innsynskrav etter andre kriterium enn berre kronologi - òg om det ikkje er snakk om sjikane - men at det då krevst svært omfattande mengder innsynskrav. På bakgrunn av dette, kan ein spørja seg om formuleringane i SOM-2020-2098 eigentleg berre er ein annan, og mindre kontroversiell måte å klassifisera innsynskrav som sjikanøse på. Tre tusen dokument i året må hevdast å vera svært omfattande for ein privatperson, <sup>376</sup> så ein kan spørja seg om SOM-2020-2098 var eit tilfelle som iallfall grensa opp mot sjikane.

Det kan vera vanskeleg å trekka grensene for kva innsynskrav som berre er sysselsetting av forvaltinga, <sup>377</sup> og kva dokument ein innsynssøkar faktisk er interessert i. Derfor bør forvaltinga ha heilt klare haldepunkt for at innsynskrav er sett fram i sjikane om ein skal utnytta den moglegheita som SOM-2012-2243 opnar opp for. Unntaket i SOM-2020-2098 kan nemleg ha same nytte, men dette unntaket kan vera enklare å rettferdiggjera når det er

---

<sup>373</sup> Sjå elles JDLOV-2017-5307, kor det blir hevda at ein ikkje berre kan nedprioritera, men òg avslå innsynskrav som er sett fram for å «sysselsette» organet. Tromsø-konvensjonen opnar òg for dette: «A request for access to an official document may be refused: if the request is manifestly unreasonable», jf. artikkel 5 nr. 5 II. Som skrive i Brandt mfl. (2021) § 29, punkt 3.3.3 (lest 4. juni 2022), viser Explanatory Report avsnitt 52 at «many requests intended to hinder a department's work [and] repeated requests for the same document within a very short space of time by the same applicant» kan vera eit døme på *a manifestly unreasonable request*. Om det er heilt opplagt at innsynskrav er sett fram i sjikane, er det fornuftig å berre sjå vekk frå dei. Då aktualiserast ikkje omsyna som ligg til grunn for innsynsretten, samtidig som (iallfall) omsynet til effektivitet talar for at ein ignorerer dei aktuelle innsynskrava.

<sup>374</sup> Det var dessutan bestemt at krava maksimalt kunne omhandla inntil ti dokument.

<sup>375</sup> Sjå utsegnene i SOM-2012-1807 om at det «ikke [er] adgang til en varig eller mer systematisk nedprioritering av store innsynsbejringinger», men ombodet opnar altså opp for at det kan vera åtgang til meir systematisk nedprioritering av store innsynskrav/svært mange innsynskrav i tilfelle kor desse stammar frå same person.

<sup>376</sup> Som ein må leggja til grunn at det var snakk om her.

<sup>377</sup> Sjå utsegner om slik sysselsetting frå lovavdelinga i JDLOV-2017-5307.

vanskeleg å trekka grensene for kva som er sjikane og ikkje. Dette unntaket frå kronologisk prioritet forutset trass alt eit visst omfang på innsynskrava, og derfor er det vanskelegare for forvaltinga å utnytta unntaket i strid med omsyna som ligg til grunn for innsynsretten.<sup>378</sup>

Trass i at ein innsynssøkar kravde innsyn i fleire tusen dokument i året, kunne ein ikkje rettferdiggjera ei saksbehandlingstid på over eit halvt år på to dokument i SOM-2020-2098. Ombodet påpeikte - som ombodet ofte gjer - at innsynskrav lett mistar aktualitet og relevans ved så lang saksbehandlingstid. Sidan innsynskrav som inngår i svært samfunnsaktuelle saker mistar aktualitet og relevans særleg raskt, bør ein truleg leggja til grunn at slike innsynskrav bør prioriterast særleg høgt uavhengig av kven krava blir sett fram av.<sup>379</sup> Om det hadde vore snakk om denne typen innsynskrav i SOM-2020-2098, ville formålsbetraktningar talt for at ein ikkje la vekt på personen si store mengde innsynskrav. Slik eg ser det, måtte omsyna som ligg til grunn for innsynsretten altså ha trumfa dette.<sup>380</sup>

## **8. Tydinga av arkiverings- og journalføringspraksis**

### **8.1.1. Innleiing**

Som eg har skrive tidlegare, er det vanskeleg å ivareta demokrati-, kontroll- og rettstryggleiksomsyna i tilstrekkeleg grad om journalar sjeldan blir oppdaterte, eller om dei på andre måtar er mangelfulle.<sup>381</sup> Eg skal komma nærare inn på dette når eg straks går gjennom sentrale funn frå Riksrevisjonen sine openheitsrapportar frå 2017 og 2021.<sup>382</sup> Før eg gjer dette, vil eg framheva kva ombodet har uttalt om behovet for rettmessig journalføring av inngåande, utgåande dokument og ev. organinterne dokument.<sup>383</sup> Det ser ut som det er brei einigheit om at journalføring i tråd med regelverket er ein grunnleggande føresetnad for at

---

<sup>378</sup> Som ombodet påpeiker, må ein likevel vera forsiktig med å nytta dette unntaket. Som eg kjem tilbake til under punkt 8.1.5., kan mange/større generelle krav ha sin bakgrunn i ulovleg journalføringspraksis.

<sup>379</sup> Det same må nødvendigvis gjelda i tilfelle kor rettstryggleiksomsynet tilseier at innsynskravet må bli hurtig avgjort.

<sup>380</sup> Ei anna sak er at ein kanskje burde prioritera «offentlege vaktbikkjer» sine krav først om slike personar hadde kravd innsyn i samanliknbare dokument. Formålsbetraktningar kan kanskje tala for ei slik løysing om den ivrige innsynssøkaren ikkje har for vane å vidareformidla informasjonen, men berre er nysgjerrig.

<sup>381</sup> Sjå spesielt punkt 5.2.7., kor eg er inne på journalføring.

<sup>382</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) og Dokument 3:3 (2021-2022).

<sup>383</sup> Sjå forskrift 15. desember 2017 nr. 2105 om offentlege arkiv (arkivforskrifta) § 9.

innsynsretten skal bli reell. På bakgrunn av dette, er det hensiktsmessig å seia noko om dei mest sentrale reglane om arkivering og journalføring.

### 8.1.2. Kort om reglane om arkivering og journalføring

Det er ikkje slik at norsk rett berre regulerer ålmenta sin tilgang til forvaltinga sine dokument, for det føreligg òg eit opplagt behov for å regulera tilgangen til forvaltinga sine journalar. Tilgang til dette er nødvendig for at borgarane skal få kunnskap om eksistensen til ulike dokument. Ein hovudregel om innsynsrett ville hatt nokså avgrensa verdi om borgarane ikkje hadde nokon føresetnadar for å vita kva dokument som faktisk finst. Derfor er offentleglova § 3 klar på at ikkje berre dokument, men òg «journalar<sup>[384]</sup> og liknande register<sup>[385]</sup> for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov».<sup>386</sup> Offentleglova § 10 første ledd følger opp med at «[o]rganet skal føre journal etter reglane i arkivlova med forskrifter».<sup>387</sup>

Arkivforskrifta § 1 slår fast at «offentlege organ» etter arkivlova § 2 pliktar «å halde arkiv», og pliktar å halda desse «ordna og innretta slik at dokumenta er sikra som informasjonskjelder for samtid og ettertid».<sup>388</sup> Det blir òg presisert at offentlege organ skal ha «ein eller fleire journalar for registrering av dokument i dei sakene organet opprettar», jf. arkivforskrifta § 9 første ledd første punktum:

«I journalen skal ein registrere alle inngåande og utgåande dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet<sup>[389]</sup>, dersom dei er eller

---

<sup>384</sup> «Journal siktar til den journalen organ som er omfatta av lova, skal føre etter reglane i [arkivlova] og [arkivforskrifta]. Dette er ei oversikt der organet skal registrere ein del opplysningar om inn- og utgåande dokument», jf. Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 119.

<sup>385</sup> «Liknande register vil for det første omfatte slike register som har ein liknande funksjon som dei eigentlege journalane, f.eks. enklare postlister. For det andre vil dette femne om andre former for saksoversikter og dokumentoversikter», jf. Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 119.

<sup>386</sup> Jf. offl. § 3 første punktum.

<sup>387</sup> Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova). Dette viser til Forskrift 15. desember 2017 nr. 2105 om offentlege arkiv (arkivforskrifta). Forskrifta har heimel i arkivlova § 12: «Kongen gjev utfyllande føresegner om journalsystem, arkivnøklar, arkivinstruksar, dokumentkvalitet, arkivutstyr, arkivlokale, arkivavgrensingar [...]».

<sup>388</sup> Arkivforskrifta § 1 første ledd første og andre punktum.

<sup>389</sup> Offl. § 4 første ledd: «Med dokument er meint ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande». Andre ledd: «Saksdokument for

blir saksbehandla og har verdi som dokumentasjon. Organinterne dokument etter offentleglova § 14 skal organet registrere i journalen så langt organet finn det tenleg». <sup>390</sup>

Dette blir følgt opp med at «[r]egistreringa i journalen skal gjere det mogleg å identifisere dokumentet». <sup>391</sup> Dette er eit viktig poeng i innsynssamanheng, men som eg skal visa under gjennomgangen av Riksrevisjonen sine rapportar, sviktar forvaltninga ofte her. <sup>392</sup> Sidan det skal vera mogleg å identifisera dokument, må visse opplysningar alltid vera med. <sup>393</sup> Dette inkluderer bl.a. «journalføringsdato», «saks- og dokumentnummer», «namnet på sendaren eller mottakaren», «opplysningar om saka, innhaldet eller emnet» og «dateringa på dokumentet». <sup>394</sup>

Arkivlova og -forskrifta er ikkje eksplisitte på kva tid dokument må journalførast, <sup>395</sup> men ein finn rettleiing i arkivlova § 6, som presiserer at offentlege organ sine arkiv skal vera «ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder *for samtid* og ettertid [mi kursivering]». Ombodet uttalar at ein føresetnad for dette, «og for at hensynene bak offentleglova skal ivaretas», er at «journalføring som utgangspunkt skal skje fortløpende». <sup>396</sup> SOMB-1995-15 gjer det tydeleg at dette er eit standpunkt ombodet har hatt lenge:

«Sett ut fra de hensyn offentlighetsloven skal ivareta, er det åpenbart at normalkravet må være at journalføringen skjer fortløpende. Det er knyttet en vesentlig offentlig interesse til det å følge behandlingen av sakene, mens de behandles. Bare dersom offentligheten fortløpende blir orientert om forvaltningens arbeid – selvsagt med de

---

organet er dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet. Eit dokument er oppretta når det er sendt ut av organet. Dersom dette ikkje skjer, skal dokumentet reknast som oppretta når det er ferdigstilt». (Sjå tredje ledd for presiseringar/unntak).

<sup>390</sup> Jf. arkivforskrifta § 9 første ledd andre og tredje punktum. Enkelte organinterne dokument «skal likevel alltid journalførast», jf. § 9 første ledd fjerde punktum. Eg går berre inn på hovudtrekka om journalføring her, men ein kan òg merka seg at «Dokument i saker om innsyn» i utgangspunktet ikkje er omfatta av journalføringsplikta, jf. § 9 andre ledd.

<sup>391</sup> Arkivforskrifta § 10 første ledd første punktum.

<sup>392</sup> Bl.a. ved å gi journalførte dokument like og/eller inkjeseiande titlar. Sjå punkt 8.1.4.2.

<sup>393</sup> Sjå arkivforskrifta § 10 første ledd bokstav a-h.

<sup>394</sup> Sjå arkivforskrifta § 10 første ledd bokstav a-e.

<sup>395</sup> Ombodet påpeiker òg dette i SOM-2020-1047.

<sup>396</sup> Sjå SOM-2020-1047 som viser til SOM-2016-2902 (ser ut til å vera same som SOM-2016-2602) og SOM-2018-4884.

begrensninger som følger av offentlighetsloven selv – vil offentligheten ha muligheter for å føre en debatt om og ha innflytelse på forvaltningens arbeid».<sup>397</sup>

Her føretek ombodet ei presiserande tolking basert på ei kontekstuell tolking av fleire lover og forskrifter. Dette er ei erkjening av at ein ikkje kan sjå arkivregelverket isolert frå offentleglova. Sidan arkivreglementet og offentleglova i stor grad er meint til å ivareta dei same omsyna, er dette heilt naturleg. Sånn sett taler omsynet til *samanheng i regelverket* òg for at utgangspunktet er fortløpande journalføring. Eg er einig med ombodet i at dette utgangspunktet har dei beste rettskjeldemessige grunnane for seg. I det følgjande skal eg visa til fleire utsegner frå ombodet som illustrerer at rettmessig journalføring har stor tyding for om innsynsretten blir reell eller ikkje.

### 8.1.3. Ombodet om tydinga av rettmessig journalføring

I SOMB-1995-15 hadde ei avis klaga over Landbruksdepartementet si manglande journalføring under forhandlingane med EU om ein medlemskapsavtale for Noreg. Departementet erkjente at «[s]vært lite av departementets korrespondanse i forbindelse med EU-prosessen er journalført»,<sup>398</sup> og ombodet kritiserte departementet for å ikkje journalføra dokument fortløpande under forhandlingane. Det er opplagt at kritikken har sin bakgrunn i manglande ivaretaking av omsyna som ligg til grunn for innsynsretten. Seinare i fråsegna blir journalføring omtalt som «nøkkelen til offentlig innsyn i forvaltningsorganenes virksomhet». Dette blir grunngeve med at det er «gjennom regelmessig gjennomsyn av journalen at presse og andre interesserte i praksis kan få fulgt med i virksomheten og eventuelt velge hvilke dokumenter man ønsker å be om innsyn i». Derfor er det «klart» at interessene som offentleglova skal ivareta vil bli «sterkt skadelidende» om forvaltninga unnlèt å føra journal, eller om journalane ikkje inneheld dei opplysningane som skal vera med. Som ombodet påpeiker, vil slike omstende føra til «en uthuling av offentlighetsprinsippet».<sup>399</sup>

---

<sup>397</sup> SOMB-1995-15.

<sup>398</sup> Dette blei grunngeve med at det var snakk om «en ekstrem arbeidssituasjon med meget stort arbeidspress og ikke minst et høyt arbeidstempo med knappe tidsmarginer».

<sup>399</sup> SOMB-1995-15.

Ein finn liknande utsegner i SOM-2016-2602<sup>400</sup> og SOM-2018-2802, men det er tydeleg at desse utsegnene opphavleg kjem frå Justis- og beredskapsdepartementet sin Rettleiar til offentleglova. Her blir det skriva at «[t]ilgang til journalane i forvaltninga er ein viktig føresetnad for at innsynsretten skal kunne gjennomførast og verke etter sitt føremål».<sup>401</sup> Tilgang til journalane er nemleg heilt nødvendig «for å få kunnskap om kva som skjer i forvaltninga og kva dokument det kan vere av interesse å be om innsyn i».<sup>402</sup>

#### **8.1.4. Funn frå Riksrevisjonen sine openheitsrapportar**

I det følgjande skal eg visa til nokre sentrale funn frå Riksrevisjonen sine rapportar om arkivering og openheit i statsforvaltninga frå 2017 og 2021. Den siste rapporten, som blei offentleggjort i desember 2021, blir for ordens skuld omtalt som ei oppfølging av den første rapporten frå 2017.<sup>403</sup> I det følgjande skal eg forsøka å skriva på ein måte som inkluderer begge rapportane sidan den eine rapporten trass alt er ei oppfølging av den andre. På denne måten får ein betre føresetnadar for å sjå potensielle endringar i statsforvaltninga sin arkiverings- og journalføringspraksis.

##### **8.1.4.1. Arkivpliktige dokument blir ofte ikkje arkivert (og dermed ikkje journalført)**

I rapporten frå 2017 blir det påpeikt at «arkiveringen i flere departement og statlige virksomheter ikke er tilfredsstillende».<sup>404</sup> Undersøkingane viser at «betydelige mengder» arkivpliktig dokumentasjon ikkje blir arkivert. I Utanriksdepartementet og Forsvarsdepartementet arkiverte og journalførte ein t.d. berre «i middels grad»

---

<sup>400</sup> Dette ser ut til å vera den same fråsegna som SOM-2016-2902 (som må vera ein glipp).

<sup>401</sup> G-2009-419, s. 45. Les vidare i rettleiaren: tilgang til journalane er «særleg [viktig] fordi det i utgangspunktet er eit krav etter offentleglova § 28 andre ledd fyrste punktum at den som vil ha innsyn kan identifisere saka eller sakene vedkomande ynskjer å sjå».

<sup>402</sup> G-2009-419, s. 45. Slik er det «[b]åde for ålmenta og journalistar».

<sup>403</sup> «Bakgrunn og mål» for den første rapporten blir skildra slik: «Offentlighet om forvaltningens arbeid er viktig i et demokrati. Grunnloven § 100 fastsetter rett til innsyn i statens dokumenter og pålegger myndighetene å «legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale». Forvaltningen skal gi alle mulighet til å kontrollere saksbehandlingen og delta i demokratiske prosesser. Dette forutsetter at dokumenter arkiveres og journalføres. God arkivering og forvaltning av informasjon bidrar også til effektiv drift. Målet med undersøkelsen har vært å kartlegge statsforvaltningens praksis med arkivering og journalføring av offentlige saksdokumenter og å vurdere i hvilken grad det legges til rette for innsyn», jf. Dokument 3:10 (2016–2017) s. i. Les meir på s. 7 i rapporten.

<sup>404</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 8.

korrespondansen med andre departement.<sup>405</sup> Riksrevisjonen såg særleg nøye på eit utval av viktige enkeltsaker hos departementa,<sup>406</sup> og arkiveringa i desse sakene viste seg å vera «svært mangelfull».<sup>407</sup> Ifølge Riksrevisjonen var dette illustrerande for situasjonen meir generelt.<sup>408</sup> Grunnen til den manglande arkiveringa var tilsynelatande at sakene «var blitt behandlet utenom saks- og arkivsystemet».<sup>409</sup>

Som Riksrevisjonen påpeiker, må eit dokument bli arkivert før det kan bli journalført.<sup>410</sup> Når arkivering er ein føresetnad for journalføring, betyr det at mangelfull arkivering er kritisk for innsynsretten. Om eit dokument ikkje blir arkivert, er det stort sett umogleg å vita at dokumentet finst, og då blir «muligheten for innsyn [...] ikke reell». Ein slik praksis «reducerer muligheten for offentlig debatt og belysning av både viktige og aktuelle saker, samt mediernes og allmennhetens mulighet til føre kontroll med myndighetene».<sup>411</sup>

I likskap med den første rapporten frå 2017, viser rapporten frå 2021 at arkiveringsregelverket ikkje blir respektert i viktige enkeltsaker.<sup>412</sup> I oppfølgingsrapporten undersøkte Riksrevisjonen statsforvaltinga si arkivering av dokument som omhandla: **i)** det planlagde salet av Bergen Engines, **ii)** forvaltinga si handtering av koronapandemien, **iii)** nye forsvarshelikopter (NH90) og **iv)** Det internasjonale pengefondet (IMF). Dei tre første sakene vekte stor medieinteresse, noko som på sett og vis gjer praksisen desto meir kritikkverdigg. Det var openbart at desse sakene ville ha offentleg interesse, og eg kjem tilbake til fleire av sakene når eg behandlar andre funn frå 2021-rapporten. Aller først vil eg peika på funn knytt til manglande arkivering.

---

<sup>405</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 8.

<sup>406</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 9-10. Sakene var **i)** «beslutningen om å stoppe ikt-satsingen Merverdiprogrammet i politietaten», **ii)** «det bilaterale forholdet til Kina i årene etter 2010», **iii)** «beslutningen om ikke å møte Dalai Lama i 2014», **iv)** «utredningen av det folkerettslige grunnlaget for at Norge skulle ta del i aksjoner mot ISIL» og **v)** «Petoros rapportering om Statoils etterlevelse av avsetningsinstruksen».

<sup>407</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 9.

<sup>408</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 9: «Mangelfull arkivering illustreres også av gjennomgangen av et lite utvalg viktige enkelt-saker i noen departementer».

<sup>409</sup> Dokument 3:3 (2021-2022) s. 7. Les nærare om bakgrunnen for dette i den føregåande rapporten, på s. 9-11.

<sup>410</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 10: «Når dokumentene ikke blir arkivert, blir de heller ikke journalført [...]». Dette blir følgt opp med at «[d]et er viktig å understreke forskjellene mellom arkivering, offentlig journalføring, og innsyn i saksdokumenter. Det finnes legitime grunner til ikkje å gi offentligheten innsyn i visse saksdokumenter, for eksempel hensynet til Norges utenrikspolitiske interesser. Men manglande arkivering svekker det kollektive minnet som arkivene utgjør, det er ineffektivt for virksomhetene selv og det begrenser grunnlaget for kontroll av forvaltningen». Sjå òg desse utsegnene: «Mangelfull arkivering kan også gjøre det vanskeligere for forvaltningen selv å finne tilbake til fullstendig dokumentasjon for vesentlige beslutninger og beslutningsprosesser».

<sup>411</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 10.

<sup>412</sup> Dokument 3:3 (2021-2022) s. 9.



Når det gjeld dokumenta om det planlagde salet av Bergen Engines til eit russisk selskap, viser undersøkingane at «sentrale dokumenter ikke ble arkivert og journalført».<sup>413</sup> Hos Justis- og beredskapsdepartementet blei «den overveiende delen» av korrespondansen med andre departement dessutan arkivert og journalført i eit gradert arkiv.<sup>414</sup> Derfor blei det «i praksis svært vanskelig for presse eller andre å søke etter dokumentene i departementets postjournal eller vite at de finnes».<sup>415</sup> Justisdepartementet forsvarte praksisen ved å hevda at journalføring i graderte arkiv ikkje er til hinder for at ein kan krevja innsyn i dokumenta. Riksrevisjonen var likevel klar på at praksisen ikkje var i tråd med formåla bak offentleglova.<sup>416</sup> Slik eg ser det, tenkte Riksrevisjonen meir praktisk, mens departementet sikta til meir eller mindre teoretiske moglegheiter. Lovverket må nødvendigvis kunna fungera i praksis, og dette forutset ivaretaking av sentrale formål. Her er det altså ikkje tvilsamt at Riksrevisjonen sitt standpunktet har dei beste rettskjeldemessige grunnane for seg.<sup>417</sup>

Arkiveringa av dokument knytt til innkjøp og innfasing av nye forsvarshelikopter (NH90) var heller ikkje i tråd med regelverket. Som Riksrevisjonen påpeiker, var det snakk om «store forsinkelser, tekniske problemer, høye driftskostnader og svært liten tilgjengelighet [til helikopter]» for Kystvakten og Marinen.<sup>418</sup> Derfor bestilte Forsvarsstaben ei oppdatert utrekning av driftskostnadar og tilgjengelegheit - dvs. flytimar - frå Forsvarets forskingsinstitutt (FFI). Riksrevisjonen avdekkja at Forsvarsstaben ikkje arkiverte og journalførte si eiga bestilling eller FFI sitt svar på bestillinga.<sup>419</sup> FFI journalførte rett nok begge desse dokumenta, men sidan Forsvarsstaben ikkje journalførte dokumenta, «og FFI ikke har offentlig postjournal, er det [likevel] ikke mulig for medier eller allmennheten å vite at disse dokumentene eksisterer».<sup>420</sup>

---

<sup>413</sup> Dokument 3:3 (2021-2022) s. 9.

<sup>414</sup> Sjå Dokument 3:3 (2021-2022) s. 9: «Dette gjelder også dokumenter som ikke er gradert etter sikkerhetsloven eller skjermet etter beskyttelsesinstruksen».

<sup>415</sup> Dokument 3:3 (2021-2022) s. 9.

<sup>416</sup> Dokument 3:3 (2021-2022) s. 9.

<sup>417</sup> Sjå òg EMD sine utsegner om at føresegner må vera «practical and effective, not theoretical and illusory», jf. bl.a. *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn* [GC] 2016, no. 18030/11, § 121.

<sup>418</sup> Dokument 3:3 (2021-2022) s. 10.

<sup>419</sup> Dokument 3:3 (2021-2022) s. 10.

<sup>420</sup> Dokument 3:3 (2021-2022) s. 10-11.

#### 8.1.4.2. Informasjonen i journalane er ofte inkjeseiande

Som eg har skrive under punkt 8.1.2., set arkivforskrifta visse krav til kva opplysingar som må vera med i journalføringa, noko som skal gjera det mogleg «å identifisere dokumentet».<sup>421</sup> Som framheva i 2017-rapporten, er det bl.a. krav om at eit dokument skal ha saks- og dokumenttitlar «som til sammen skal være dekkende for dokumentets innhold».<sup>422</sup> Trass i dette, avdekka undersøkingane at svært mange dokument hadde lik saks- og dokumenttittel hos enkelte departement.<sup>423</sup> Riksrevisjonen framheva spesielt at Finansdepartementet hadde gitt rundt tusen dokument «nesten identisk tittel (og lik saks- og dokumenttittel) som tilfellet er for «IMF», «IMF-sak» eller «IMF koordineringssak»».<sup>424</sup>

Oppfølgingsrapporten frå 2021 avdekker at praksisen «i stor grad» er vidareført. Ei undersøking av rundt 600 dokument med «IMF» i dokumenttittelen, viser at 48 prosent hadde «lite informative titler, og dokumenttittel som er lik sakstittel».<sup>425</sup> Som Riksrevisjonen påpeiker i begge rapportane, gjer ein slik praksis det «svært vanskelig for allmennheten å framsette innsynskrav».<sup>426</sup> I den siste rapporten skriv Riksrevisjonen at mangelfull journalføring som dette «i vesentlig grad» svekkar moglegheitene for offentleg debatt, medbestemming og demokratisk innsyn og kontroll, noko som er «sterkt kritikkverdig».<sup>427</sup>

#### 8.1.4.3. Kravet om fortløpande journalføring blir i hovudsak ikkje oppfylt

Som påpeikt under punkt 8.1.2., er det klare utgangspunktet at journalføring skal skje fortløpande, men undersøkingane frå 2017-rapporten viser at dette utgangspunktet ofte ikkje blir respektert. Riksrevisjonen tok utgangspunkt i alle journalpostar i OEP for 2015, og det viste seg at den gjennomsnittlege journalføringstida for statlege verksemder var «omtrent 30

---

<sup>421</sup> Jf. arkivforskrifta § 10 første ledd første punktum.

<sup>422</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 11. Dette siktar til krava i arkivforskrifta § 10 første ledd bokstav b og d, som blir sett i lys av det overordna målet om at «[r]egistreringa i journalen skal gjere det mogleg å identifisere dokumentet», jf. § 10 første ledd første punktum.

<sup>423</sup> Dette gjaldt særleg Finans-, Forsvars- og Justis-departementa.

<sup>424</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 11. Undersøkingane var gjort i 2015.

<sup>425</sup> Sjå Dokument 3:3 (2021–2022) s. 11: «Man må inn i det som betegnes «dokumenttittel 2» i Finansdepartementets arkivsystem for å kunne danne seg en oppfatning om hva dokumentet handler om. Denne tittelen er ikke synlig på postjournalen».

<sup>426</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 11 og Dokument 3:3 (2021–2022) s. 11.

<sup>427</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 11. Sjå òg s. iii: «Sterkt kritikkverdig angir forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning».

[29] kalenderdager». <sup>428</sup> For «en betydelig andel» av dokumenta gjekk det lang tid før dei blei journalført og synlege for borgarane. 2017-rapporten konkluderte med at kravet om fortløpande journalføring «ikke kan sies å være oppfylt når det i gjennomsnitt tar én måned fra et dokument er mottatt eller ferdig saksbehandlet i departementet, til det blir registrert i postlisten». <sup>429</sup>

Justisdepartement hadde ei gjennomsnittleg journalføringstid på så mykje som 61 dagar. Slik Riksrevisjonen vurderer saka, kan det «ikke utelukkes at data blir holdt tilbake fra offentlig journal for å bli journalført senere». <sup>430</sup> Denne mistanken må bl.a. sjåast i lys av at Justisdepartementet og Politidirektoratet hadde eit møte i juni 2014 kor ein blei einig om å etablera rutinar som sikra moglegheit for å kommunisera utan at det blei kjent i ein innleiande fase. Riksrevisjonen understrekte at det er mogleg å unntaka dokument frå innsyn sjølv om dei blir journalførte, og at ein *rutine* om å la vera å journalføra, eller å utsetta journalføring, for å unngå innsynskrav ikkje er i tråd med formåla bak offentleglova. <sup>431</sup>

«Konsekvensen av sen journalføring kan være at mange dokumenter først blir synlige på offentlig journal når saken er avgjort eller ikke lenger har like stor offentlig interesse. Det gir risiko for at offentlighetens mulighet til å påvirke beslutningene svekkes, med de negative konsekvenser det kan ha for offentlig debatt om og belysning av aktuelle saker». <sup>432</sup>

Oppfølgingsrapporten frå 2021 avdekka dessutan at den gjennomsnittlege journalføringstida hadde auka frå 29 dagar i 2015 til 33 dagar i 2020. <sup>433</sup> Til samanlikning låg medianen på 9 dagar i 2015, <sup>434</sup> men på 12 dagar i 2020. <sup>435</sup> Utviklinga ser altså ut til å gå i feil retning

---

<sup>428</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 12. I Dokument 3:3 (2021–2022) s. 8 blir det presisert at den gjennomsnittlege journalføringstida faktisk låg på 29 dagar.

<sup>429</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 12.

<sup>430</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 12–13.

<sup>431</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 13.

<sup>432</sup> Sjå òg det som er skrive om svært samfunnsaktuelle saker, bl.a. under punkt 1.3.1., 1.3.2. og 7.1.1.

<sup>433</sup> Sjå Dokument 3:3 (2021–2022) s. 8. Departementa sin gjennomsnittlege saksbehandlingstid hadde derimot gått frå 31 til 24 dagar.

<sup>434</sup> Dokument 3:10 (2016–2017) s. 68.

<sup>435</sup> Dokument 3:3 (2021–2022) s. 8.

(uavhengig av koronapandemien).<sup>436</sup> Dette er særleg uheldig for svært samfunnsaktuelle saker.

### 8.1.5. Kva tyding bør desse funna ha for rettsstilstanden?

Begge rapportane frå Riksrevisjonen er frå nyare tid, og funna herifrå seier oss noko om realitetane i statsforvaltinga: i) dokument blir ofte ikkje arkivert, eller blir arkivert på ein måte som gjer dokumenta vanskeleg tilgjengelege, ii) informasjonen om dokumenta er ofte inkjeseiande og iii) dokument blir som hovudregel ikkje journalført fortløpande.

Når realitetane i statsforvaltinga er som dei er, kan ein godt forstå at *vaktbikkjer* kan setta fram svært omfattande innsynskrav og/eller svært mange innsynskrav. Den avdekka praksisen i statsforvaltinga legg så å seia opp til meir generelle innsynskrav av typen «alle dokument om...» og «all korrespondanse mellom x og y om...», og dette er innsynskrav som kan bli nokså omfattande. Den utbreidde bruken av inkjeseiande titlar - som gjer det umogleg å identifisera interessante dokument -<sup>437</sup> fører òg til at det blir sett fram mange fleire innsynskrav enn nødvendig via offentlege journalar.<sup>438</sup> I tillegg kan ein slik praksis sjølv sagt føra til unødvendig mange store, generelle innsynskrav. Sjølv om ein skulle krevja innsyn i svært mange dokument via offentlege journalar, veit ein heller ikkje om dokument som eigentleg skulle vore journalført faktisk ligg inne i systemet. Rapportane avdekkar nemleg at mange arkivpliktige dokument ikkje blir arkivert (og dermed heller ikkje journalført), og om dokumenta blir journalført, tar det ofte altfor lang tid. Funna til Riksrevisjonen tyder kort sagt på at det vil vera vanskeleg for journalistar o.l. å utføra samfunnsoppdraget sitt om ein ikkje set fram store innsynskrav og/eller svært mange innsynskrav via journalane.

Når dei praktiske realitetane er som dei er, bør det truleg få tyding for momenta *innsynskrav gjeld store dokumentmengder*<sup>439</sup> og *stor pågang frå enkeltpersonar*.<sup>440</sup> Eg meiner ein må

---

<sup>436</sup> Riksrevisjonen presiserte at det var henta inn «[...] data både for 2019 og 2020 i tilfelle covid-19 skulle ha gitt konsekvenser for journalføring. Det er i all hovudsak ikke store forskjeller mellom 2019- og 2020-tall (før og under pandemien)», jf. Dokument 3:3 (2021-2022) s. 8.

<sup>437</sup> Dette står i strid med arkivforskrifta § 10.

<sup>438</sup> Som tidlegare journalist, har eg kravd innsyn i mange dokument med inkjeseiande titlar via offentlege journalar. Om ein ikkje gjer dette (og heller ikkje set fram meir generelle innsynskrav av typen «alle dokument om...») i eit tilfelle som t.d. IMF-saka ovanfor, er ein i realiteten avskore frå å kontrollera myndigheitene.

<sup>439</sup> Sjå punkt 5.3.4.

<sup>440</sup> Sjå punkt 7.2.2.

komma med visse atterhald når ein vurderer tydinga til desse momenta, som i utgangspunktet kan takast til inntekt for at saksbehandlingstid utover utgangspunktet er legitim, eller at moglegheitene til fristforlenging er større enn elles. Som påpeikt tidlegare, er det «først og fremst» *eigenskapar ved innsynssaka* som kan legitimera saksbehandlingstid utover utgangspunktet, noko som har sin bakgrunn i eit bebreidingssynspunkt. Dei nemnde momenta - *store dokumentmengder og stor pågang frå enkeltpersonar* - vil normalt bli klassifiserte som eigenskapar ved innsynssaka. Når ein tar innover seg funna til Riksrevisjonen, kan dette likevel ikkje vera meir enn eit utgangspunkt. I tilfelle kor ei *stor dokumentmengde* eller *stor pågang frå ein enkeltperson* er eit resultat av forvaltinga sin urettmessige arkiverings- og journalføringspraksis, meiner eg ein bør kunna klassifisera momenta som *forhold ved forvaltingsorganet*. Under slike omstende endrar momenta karakter. Dei går frå å vera noko som må tilskrivast innsynssøkaren til å bli noko som like gjerne kan tilskrivast forvaltinga.<sup>441</sup>

Lang saksbehandlingstid kan ikkje vera legitim berre fordi ein grunnjev tidsbruken ved å visa til konsekvensane av eigen praksis, og ikkje til den problematiske praksisen i seg sjølv. Praksisen som er skildra av Riksrevisjonen vil openbart ha negative konsekvensar for omsyna som ligg til grunn for innsynsretten. Det kan derimot verka oppdragande å ikkje la momenta *store dokumentmengder og stor pågang frå enkeltpersonar* få relevans i «utan ugrunna opphald»-vurderingane om desse omstenda er meir eller mindre sjølvpåførte. Det kan isåfall sikra betre ivaretaking av relevante omsyn. Her, som elles, må preventive omsyn tilseia at sjølvpåførte omstende ikkje kan legitimera saksbehandlingstid utover utgangspunktet.

---

<sup>441</sup> I Dokument 3:3 (2021-2022) s. 5 blir det skrive at den opphavlege rapporten avdekka at «Lite brukervennlige arkivsystemer er en av hovedårsakene til utilstrekkelig arkivering». Forvaltinga vil kanskje innvenda at ein gjer sitt beste med dei saksbehandlingssystema ein har. Når deler av problema ligg her, er det òg delvis eit spørsmål om økonomiske prioriteringar internt i organet og eit spørsmål om prioriteringar og løyvingar frå Stortinget. Det hjelper ikkje å vedta lover om ikkje pengar til å oppfylla lova følger med.

Sjå òg Dokument 3:3 (2021-2022) Vedlegg nr. 9, s. 8: under eit møte med Riksrevisjonen i 2021 påpeikte Arkivverket at årsakene til dårleg arkivering/journalføring er: omfattande og skjønnsbaserte krav, desentralisert ansvar, tungvinte verktøy/system, tidspress, avgrensa kunnskap og kompetanse, kultur og lite hensiktsmessig regelverk og standardar.

## 9. Avsluttande betraktningar

### 9.1. Korleis vurderer ein om innsynskrav er avgjort i tide?

I denne oppgåva har eg forsøkt å klargjera gjeldande rett om «utan ugrunna opphald» i § 29, og i det følgande skal eg samanfatta nokre av dei mest sentrale funna.

Det er klart at «utan ugrunna opphald»-vurderingane må betraktast som skjønsmessige balanseøvingar kor relevante omsyn i stor grad er styrande for kva tidsbruk som er akseptabel.<sup>442</sup> Det er *demokrati-*, *kontroll-* og *rettstryggleiksomsyna* som ligg til grunn for innsynsretten, så om desse omsyna kjem i spel, må dei bli ivaretatt i tilstrekkeleg grad for at innsynsretten skal bli reell.<sup>443</sup>

På bakgrunn av dette, kan det bli nødvendig å sjå vekk frå ombodet sitt klare utgangspunkt om kronologisk prioritering mellom ulike innsynskrav. Når ein prioriterer innsynskrav utifrå kva krav som hastar mest, vil det ikkje vera snakk om «samanliknbare tilfelle» fordi dette tidvis er heilt nødvendig for å etterleva offentleglova. Derfor vil ikkje slike prioriteringar vera i strid med offentleglova § 6, men i tråd med formålsføresegna i § 1.

Det er nærliggande å hevda at dei aktuelle omsyna er ivaretatt *i tilstrekkeleg grad* om krav blir avgjort tidnok til at eit eventuelt innsyn ikkje mistar den reelle nytteverdien sin. Lang saksbehandlingstid kan resultera i at innsyn mistar aktualitet og relevans, og då blir det vanskelegare å ivareta dei aktuelle omsyna i så stor grad at innsyn beheld nytteverdien sin. Kor raskt eit eventuelt innsyn mistar verdi, vil nødvendigvis variera, men ein kan identifisera nokre moment som generelt sett tilseier at moglegheita for fristforlenging bør vera mindre enn elles.<sup>444</sup> Det mest praktiske momentet er når innsynskrav angår informasjon i svært samfunnsaktuelle saker.

---

<sup>442</sup> Forarbeida gir likevel visse føringar for tidsbruken, og dette kan bidra til å hindra utnytting av det utprega skjønsmessige utgangspunktet. Det er klart at innsynskrav som regel skal avgjerast innan ein-tre verkedagar, men i unntakstilfelle kan ein akseptera ein tidsbruk på fire-seks verkedagar. Ei saksbehandlingstid på meir enn åtte verkedagar kan derimot berre aksepteras i «ekstraordinære» tilfelle. Elles er det klart at alle innsynskrav skal avgjerast «så snart som praktisk mogleg».

<sup>443</sup> I SOM-2018-2802 gir ombodet uttrykk for det same: forvaltinga må behandla innsynskrav så raskt at «hensynene bak offentleglova blir tilstrekkelig ivaretatt».

<sup>444</sup> Sjå punkt 7.1.

Om ein er usikker på om det er snakk om eit slikt innsynskrav, kan EMD sine kriterium knytt til EMK art. 10 vera av interesse. Det er særleg *formålet bak innsynskravet og informasjonens karakter* som kan gi rettleiing under slike vurderingar.<sup>445</sup>

Om tilgang til etterspurt informasjon *ville vore eigna* til å ivareta dei aktuelle omsyna tidlegare, men *ikkje er det lenger*, er det problematisk. Dette vil *sjeldan* vera i tråd med offentleglova. Isåfall må tidsbruken ha vore heilt «nødvendig ut fra hensynet til et materielt riktig resultat på innsynsspørsmålet».<sup>446</sup> Det er t.d. klart at ein ikkje kan bryta med teieplikta etter offentleglova § 13 om det så hastar aldri så mykje å avgjera innsynskrav. Dette tydeleggjer at forvaltinga òg har andre omsyn som skal ivaretakast. Desse *kan* takast til inntekt for at ei saksbehandlingstid utover utgangspunktet på ein-tre verkedagar er legitim. Forarbeida framhevar omsyna til *forsvarleg saksbehandling og effektivitet*, men det er sjeldan at effektivitetsomsynet - som i realiteten siktar til ressursituasjonen i organet - kan legitimera lengre tidsbruk aleine.

Forvaltinga har rettsleg plikt til å avgjera innsynskrav «utan ugrunna opphald», og derfor kan ressursmangel normalt sett ikkje legitimera lengre tidsbruk.<sup>447</sup> Isåfall må ressursituasjonen komma brått og uventa, slik at organet ikkje kan bebreidast for å la vera å oppbemanna eller omorganisera i forkant.<sup>448</sup> Sjølv brå og uventa ressursmangel kan berre legitimera lengre saksbehandlingstid så lenge ressursituasjonen er *heilt kortvarig*. Om ein ikkje kan bebreida forvaltinga for at situasjonen har oppstått, kan ein likevel bebreida forvaltinga for å ikkje ta grep i ettertid. Forvaltinga kan berre vera unnskyldt fram til ein bør forstå at situasjonen ikkje er heilt kortvarig. Standpunktet om at ein ikkje treng å oppbemanna eller omorganisera om ressursituasjonen er heilt kortvarig legg likevel til rette for at ein i større grad kan ivareta generelle forvaltingsrettslege omsyn. Oppbemanning eller omorganisering for ein heilt periode kan fort kosta meir enn det smaker med tanke på at forvaltinga òg har andre oppgåver som skal ivaretakast. Så lenge ein krev mykje av forvaltinga med tanke på bevisstheit rundt framtidig arbeidspress, vil preventive grunnar heller ikkje tala mot eit slikt standpunkt. Om

---

<sup>445</sup> Sjø punkt 1.3.3.1. og 1.3.3.2.

<sup>446</sup> Sjø SOM-2017-4250.

<sup>447</sup> Isåfall må ressursmangelen som regel vera eit direkte resultat av det aktuelle innsynskravet.

<sup>448</sup> Her er ombudet nokså streng, sjå t.d. SOM-1995-15: «At det ville bli en meget hektisk og arbeidskrevende tid rundt EU-forhandlingene var på det rene og noe som departementet burde vært forberedt på».

det skulle dukka opp innsynskrav kor det er viktig med ei rask avgjersle, kan forvaltinga likevel bli nøydd til å ta grep sjølv i heilt kortvarige situasjonar.

Når ein vurderer grunngevingane som forvaltinga viser til for å grunnje saksbehandlingstid, går det eit skilje mellom omstende som må klassifiserast som i) *forhold ved forvaltingsorganet* og ii) *eigenskapar ved innsynssaka*. Det er først og fremst det siste som kan legitimera saksbehandlingstid utover utgangspunktet, og dette har sin bakgrunn i bebreidingssynspunktet som eg viste til ovanfor. Dette står sentralt i «utan ugrunna opphald»-vurderingane.<sup>449</sup> Om forvaltinga kan bebreidast for tidsbruken, har ikkje avgjersla kome «utan ugrunna opphald». Preventive omsyn talar òg for at ein legg til grunn eit slikt standpunkt. Når ein vurderer om forvaltinga kan bebreidast, er det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i dette spørsmålet: *er tidsbruken eit resultat av (forsøk på) ivaretaking av relevante omsyn?* Om tidsbruken ikkje har sin bakgrunn i dette, er det snakk om *rein svikt*,<sup>450</sup> som ikkje kan legitimera saksbehandlingstid utover utgangspunktet. Det er opplagt at forvaltinga kan bebreidast for *forhold ved forvaltingsorganet*, men det er ikkje like opplagt at *eigenskapar ved innsynssaka* òg kan tilskrivast forvaltinga. I seinare år har Riksrevisjonen nemleg avdekka ei praktisering av innsynsrelaterte reglar som så å seie legg opp til *svært mange og svært omfattande* innsynskrav. Om slike krav er ein følge av lovstridig arkiverings- og journalføringspraksis, kan ikkje mengda og omfanget takast til inntekt for at saksbehandlingstid utover utgangspunktet er legitim. Då endrar omstenda karakter frå å vera *eigenskapar ved innsynssaka* til å bli *forhold ved forvaltingsorganet*. Preventive omsyn talar òg for eit slikt standpunkt.

Når det sentrale bebreidingssynspunktet tilseier at det først og fremst er *eigenskapar ved innsynssaka* som kan legitimera lengre saksbehandlingstid, betyr det at nokre framheva moment frå forarbeida - og grunngevingane som må plasserast under desse - generelt sett vil ha mindre vekt enn andre. Momentet «organets arbeidsbyrde for øvrig» dreier seg om *forhold ved forvaltingsorganet*, og som ombodet påpeiker, skal det «mye til for at forhold ved forvaltningsorganet skal kunne gjøre et opphold i behandlingen grunnet».<sup>451</sup> Det er derimot meir naturleg å klassifisera dei resterande forarbeidsmomenta som *eigenskapar ved*

---

<sup>449</sup> Dette er naturleg sett hen til preventive omsyn. Derfor er det t.d. klart at rein svikt frå forvaltinga si side ikkje kan legitimera saksbehandlingstid utover utgangspunktet (sjå punkt 5.2.).

<sup>450</sup> Sjå punkt 5.2.

<sup>451</sup> Jf. bl.a. SOM-2012-1807. Dette kan òg vera illustrerande for at det skal ein del til for at forvaltinga kan vera unnskyldt for ikkje å ha sett eit stort arbeidspress komma på førehand.



*innsynssaka*.<sup>452</sup> Som eg har illustrert ved hjelp av Riksrevisjonen sine rapportar frå nyare tid, kan dette likevel ikkje vera meir enn eit (nokså klart) utgangspunkt.

## 9.2. Bør ein gjera endringar i offentleglova § 29?

Denne oppgåva er hovudsakleg av det rettsdogmatiske slaget, men eg vil likevel avslutta med nokre *de lege ferenda*-vurderingar om utforminga av offentleglova § 29, som altså ikkje nyttar konkrete tidsfristar for kva tid innsynskrav må bli avgjort. Det nærmaste ein kjem slike fristar i lovtekst er truleg offentleglova § 32 andre ledd første punktum: «[d]ersom den som har kravd innsyn, ikkje har fått svar innan fem arbeidsdagar etter at organet mottok kravet, skal dette reknast som eit avslag som kan påklagast [...]». Som ombodet påpeiker i SOM-2015-2459, inneber ikkje denne føresegna ein maksimumsfrist på fem dagar, men ho gir likevel rettleiing med tanke på kor lang saksbehandlingstid som «normalt er akseptabelt».<sup>453</sup>

Mangelen på eksplisitte tidsfristar i lovteksten står i kontrast til dansk rett,<sup>454</sup> kor ein elles ser store likskapar på innsynsrettens område. Etter den danske offentlighedsloven skal innsynskrav avgjerast «snarest». Dette kan minna om «utan ugrunna opphald», men lova presiserer òg at innsynskrav som regel skal «færdigbehandles inden 7 arbejdsdage [...]». Dette kan ikkje klassifiserast som ein absolutt, men rettleiande frist.<sup>455</sup> I denne oppgåva er det ikkje plass til noka samanlikning med dansk rett,<sup>456</sup> så poenget i denne samanhengen er berre å visa at den danske løysinga - med rettleiande frist i lovteksten - kan vera eit nærliggande alternativ når ein vurderer endringar i offentleglova § 29.

I NOU 2003:30 vurderte ein om det var grunn til å presisera det nærare innhaldet i «utan ugrunna opphald».<sup>457</sup> Utvalet konkluderte med at det «ikkje var ønskjeleg å presisere i lova at

---

<sup>452</sup> «det må gjerast undersøkingar», «kravet reiser vanskelege spørsmål» og «[kravet] er arbeidskrevjande fordi det gjeld ei stor mengde dokument».

<sup>453</sup> Ein føresetnad for at fem dagar kan vera akseptabel tidsbruk må vera at raskare avgjersle ikkje er påkravd av omsyn til ivaretaking av omsyna som ligg til grunn for innsynsretten. I svært samfunnsaktuelle saker, vil fem dagar ofte vera altfor lang tidsbruk.

<sup>454</sup> Lov nr. 145 af 24. februar 2020 om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven) § 36 andre ledd: «Vedkommende myndighed [...] afgør snarest, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes. En anmodning om aktindsigt skal *færdigbehandles inden 7 arbejdsdage* efter modtagelsen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvis ikke er muligt [mi kursivering]».

<sup>455</sup> Jf. at dette blir følgt opp med: «medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvis ikke er muligt».

<sup>456</sup> Sjø Ahsan (2020) s. 831 flg. for ein gjennomgang av den danske fristføresegna.

<sup>457</sup> Sjø Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 100.

kravet normalt bør avgjerast same dag eller i alle fall innan tre yrkedagar, og at det heller ikkje burde setjast andre absolutte fristar i lova».<sup>458</sup> I Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) slutta Justisdepartementet seg til desse vurderingane. Ifølge departementet var det berre LO som uttrykte at ein burde «fastsetje absolutte saksbehandlingsfristar i lova»,<sup>459</sup> men departementet skriv ikkje noko om kor mange høyringsinstansar som ønska rettleiande saksbehandlingsfristar i offentleglova, slik ein i realiteten har i dansk rett i dag.

Som eg har poengtert under punkt 2.2.3., kan for strenge krav til saksbehandlingstida i praksis føra til mindre offentlegheit, noko som står i strid med formåla som ligg bak offentleglova. Dette kan dessutan føra til uforsvarleg saksbehandling med tanke på ivaretaking av personvern og offentlege interesser. For strenge og «firkanta» krav kan altså slå negativt ut i både den eine og den andre retninga. Desse poenga blir framheva i både NOU 2003:30<sup>460</sup> og Ot.prp.nr. 102 (2004-2005).<sup>461</sup> Som Justisdepartementet framhevar, er kravet om at innsynskrav skal bli avgjort «utan ugrunna opphald» «relativt strengt, og samtidig fleksibelt».<sup>462</sup>

I samband med Oxford Research si evaluering av offentleglova, kom ombodet med eit høyringssvar kor han framheva at «[m]ange av innsynsklagene ombudsmannen mottar gjelder sen saksbehandling hos forvaltningen».<sup>463</sup> Ombodet uttalte at dette tyda på at reglane om saksbehandlingstid «i en del tilfeller er utfordrende for forvaltningen å forholde seg til, eller at det er for liten kunnskap eller bevissthet om fristreglene». Derfor var det «behov for å synleggjøre hva som ligger i det skjønnspregede uttrykk «uten ugrunna opphald»». Ombodet skreiv at ei presisering av at innsynskrav normalt skal avgjerast ila. av ein-tre verkedagar «vil kunne ha en positiv virkning på forvaltningens saksbehandlingstid i innsynssaker». I spørsmål om meir absolutte fristar, ser ombodet derimot ut til å leggja seg på linje med offentleglova sine forarbeid. Ombodet konkluderer med at lovteksten bør kunna utformast på ein måte som gjer at hovudregelen «ikke fremstår som et absolutt krav, men som en veiledning».<sup>464</sup> Slik eg

---

<sup>458</sup> Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 100.

<sup>459</sup> Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 100. Eg har ikkje lukkast i å oppdriva dette høyringssvaret frå LO.

<sup>460</sup> NOU 2003:30, s. 220-221.

<sup>461</sup> Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) s. 100.

<sup>462</sup> Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) s. 100.

<sup>463</sup> Sivilombudsmannen, Høring – evaluering av offentleglova, 25. mai 2016, <https://www.regjeringen.no/contentassets/09dba9ad66054bd2acffd106590b78d1/som.pdf?uid=Sivilombudsman> (lest 4. juni 2022).

<sup>464</sup> Sivilombudsmannen, Høring – evaluering av offentleglova, 25. mai 2016, <https://www.regjeringen.no/contentassets/09dba9ad66054bd2acffd106590b78d1/som.pdf?uid=Sivilombudsman> (lest 4. juni 2022).

les dette forslaget, kunne ein t.d. sett til dagens danske løysing. Her er det ikkje tvil om at avgjersler som regel skal komma innan sju verkedagar, men det er likevel tydeleg at visse omstende kan legitimera lengre saksbehandlingstid. Her er det med andre ord ikkje snakk om eit absolutt krav, men ordlyden sender likevel eit tydeleg signal.

I NOU 2003:30 blir det hevda at ei slik presisering «kan medføre en utglidning i retning av tre virkedager selv for krav som er så uproblematisk at de kan avgjøres samme dag som de mottas».<sup>465</sup> Som Sanner-saka illustrerer,<sup>466</sup> kan denne typen presiseringar bli misbrukt uansett kor dei står, uavhengig av om dei står i forarbeid eller lovtekst. Oxford Research si evaluering av offentleglova indikerer dessutan at «det ikke er lav kunnskap som er årsak til omgåelse av loven».<sup>467</sup> Om ein hadde utforma lovteksten på ein rettleiande måte - slik som i Danmark - ville det neppe gått ut over verken omsyna som ligg til grunn for innsynsretten<sup>468</sup> eller dei generelle omsyna som blir spesielt framheva i offentleglova sine forarbeid.<sup>469</sup> Ein må nok leggja til grunn at dei som jobbar med behandling av innsynskrav er godt kjent med utgangspunktet om ein-tre verkedagar. Som antyda under punkt 4.1., skal ein likevel vera forsiktig med å avskriva lovtekstar sin haldningsendrande effekt. Forvaltinga si haldning til allmenn innsynsrett må t.d. hevdast å vera endra sidan innføringa av den første offentleglova, og ein skal kanskje ikkje undervurdera lovreguleringa si tyding i denne samanhengen.

Når ein diskuterer endring av offentleglova § 29, er det stort sett snakk om presiseringar av kva saksbehandlingstid som normalt sett er akseptabel. Slik eg vurderer saka, føreligg det likevel større behov for å gjera andre presiseringar i lovteksten. Gjennomgangen av ombudspraksis frå 1991 til 2021 tyder nemleg på at forvaltinga bruker grunngevinga «manglande ressursar» for å grunnkje saksbehandlingstida i fleirtalet av tilfella. Her kan ein igjen minna om at det «først og fremst» er eigenskapar ved innsynssaka som kan legitimera saksbehandlingstid utover utgangspunktet. Slik eg ser det, gir dette uttrykk for gjeldande rett ettersom det har dei beste rettskjeldemessige grunnar for seg, sett hen til preventive omsyn. Ein kan normalt sett ikkje sjå vekk frå offentleglova av ressursmessige orsakar utan at

---

<sup>465</sup> NOU 2003:30, s. 221.

<sup>466</sup> Sjå punkt 1.3.2.

<sup>467</sup> Sjå Oxford Research (2016) s. 138.

<sup>468</sup> Sjå punkt 2.1.

<sup>469</sup> Sjå punkt 2.2.

ressurssituasjonen er eit direkte resultat av vanskeleggjerande eigenskapar ved det aktuelle innsynskravet.<sup>470</sup> I motsett tilfelle, er det opplagt at det ville blitt for enkelt å omgå lova.

På bakgrunn av dette, bør lovgivar vurderer å presisera at det «først og fremst» er eigenskapar ved den aktuelle innsynssaka eller dei etterspurde dokumenta som kan grunnge ei saksbehandlingstid på meir enn ein-tre verkedagar. Når forvaltinga grunnge lang saksbehandlingstid med manglande ressursar i fleirtalet av dei relevante fråsegnene, kan det etter mi meining vera hensiktsmessig å presisera dette klare utgangspunktet i lovteksten.

Lovgivar kan òg vurderer å presisera at omsyna som ligg til grunn for innsynsretten i stor grad må vera styrande når ein balanserer ulike omsyn, oppgåver og innsynskrav opp mot kvarandre.<sup>471</sup> Demokrati-, kontroll- og rettstryggleiksomsyna kjem berre indirekte til uttrykk i lova gjennom dei meir konkrete formåla i § 1, men dei bør moglegvis trekkast fram i § 29 for å minna om kva som skal vera styrande i «utan ugrunna opphald»-vurderingane. I samband med dette, kan ein òg presisera at enkelte innsynskrav mistar aktualitet og relevans raskare enn andre, bl.a. på bakgrunn av samfunnsaktualitet. Enkelte innsynskrav har rett og slett kortare *haldbarheit* enn andre, for når innsynskrav mistar aktualitet og relevans, blir det vanskelegare å ivareta omsyna som ligg til grunn for innsynsretten i tilstrekkeleg grad. Dette må ein vera merksam på under «utan ugrunna opphald»-vurderingane.

Elles bør lovgivar truleg vera forsiktig med å gjera større endringar i offentleglova § 29. Slik eg ser det, bør lovteksten vera formulert på ein måte som sikrar at forvaltinga får ein viss fleksibilitet. Forvaltinga må rettare sagt få moglegheit til å foreta fornuftige prioriteringar på bakgrunn av relevante omsyn, og særleg omsyna som ligg til grunn for innsynsretten.

Lovteksten kan ikkje bli for streng og «firkanta», for dette kan som kjent gå mot si hensikt. Ein må heller ikkje gløyma at forvaltinga òg skal ivareta omsyna til forsvarleg saksbehandling og effektivitet (utan at dette kan gjera offentleglova illusorisk).

I «utan ugrunna opphald»-vurderingane må relevante omsyn bli ivaretatt i tilstrekkeleg grad, og då treng forvaltinga eit visst spelerom. Derfor er det dei relevante omsyna - ikkje meir eller

---

<sup>470</sup> Visse unntak finst det naturlegvis, som eg har vist i punkt 5.3.5.2.

<sup>471</sup> Ein har gjort liknande presiseringar i meirinnsynsføresegna, som tidlegare berre slo fast at «Forvaltningsorganet skal vurderer om dokumentet likevel bør kunne gjerer kjent helt eller delvis, selv om det etter bestemmelser i loven kan unntas fra offentlighet», jf. offvl. § 2 tredje ledd. No blir det framheva at «Organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentlig innsyn veg tyngre enn behovet for unntak», jf. offl. § 11 første ledd andre punktum. Sjå òg Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) s. 41: «Departementet [...] går inn for at det blir presisert i lova at organet skal vege dei omsyna som taler for å nekte innsyn, mot dei omsyn som taler for innsyn».

mindre tilfeldig tidsfristar - som må få aller størst vekt i «utan ugrunna opphald»- vurderingane. Ei presisering av omsyna sin sentrale plass i vurderingane kan vega opp for fråværet av absolutte tidsfristar. På denne måten risikerer ein heller ikkje at presiseringar går ut over moglegheita til å ivareta relevante omsyn. Samtidig tydeleggjer ein at omsyna som ligg til grunn for innsynsretten må ivaretakast i så stor grad at innsynsretten blir reell.

# Kjelderegister

## Litteratur

### *Bøker og lovkommentarer*

Aall, Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter 1 – En innføring i vernet om individets sivile og politiske rettigheter*, Fagbokforlaget 2022.

Aarli, Ragna og Mæhle, Synne Sæther, *Fra lov til rett*, 2. utg., Gyldendal Juridisk 2017.

Ahsan, Mohammad, *Offentlighedsloven med kommentarer*, 2. utg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2020.

Aulstad, Johan Greger, «Utfordringer i innsynsfeltet», i *Undring og erkjennelse: Festskrift til Jan Fridthjof Bernt, Søvig, Karl Harald; Eskeland Shütz, Sigrid og Rasmussen, Ørnulf* (red.) Fagbokforlaget 2013, s. 27-38.

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

Bernt, Jan Fridthjof i: Bernt, Jan Fridthjof, og Hove, Harald, *Offentleglova med kommentarer*, Fagbokforlaget 2009.

Bernt, Jan Fridthjof og Moen, Olav Haugen, *Norsk Lovkommentar: Offentleglova*, note 433, Rettsdata.no 2021 (lest 4. juni 2022).

Brandt, Kristian mfl., *Lovkommentar: Offentleglova*, § 29, Juridika.no 2021 (lest 4. juni 2022).

Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind, *Forvaltningsrett*, 10 utg. Universitetsforlaget 2014.

Hove, Harald i: Bernt, Jan Fridthjof og Hove, Harald, *Offentleglova med kommentarer*, Fagbokforlaget 2009.

Kjølstad, Marius Mikkel «Forvaltningsloven og offentlig innsynsrett etter EMK artikkel 10»  
*Kritisk juss*, 13. april 2021, s. 4-26.

Monsen, Erik, *Innføring i juridisk metode og oppgaveteknikk*, Cappelen Damm akademisk 2012.

### ***Avisartiklar***

Bibiana Piene, «Rekordmange forhåndsstemmer kan gi tidlig valgresultat», *Aftenposten*, 7. september 2021, <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/dnvKxB/rekordmange-forhaandsstemmer-kan-gi-tidlig-valgresultat>

Johnsen, Alf Bjarne; Holmes, Martha; Flydal, Eiliv Frich, «Statsråd Sanner (H) ba om å holde tilbake dokumenter om omstridt Oljefond-utvalg», *VG*, 10. september 2021, <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/8Q9mr1/statsraad-sanner-h-ba-om-aa-holde-tilbake-dokumenter-om-omstridt-oljefond-utvalg>

Johnsen, Alf Bjarne; Holmes, Martha; Flydal, Eiliv Frich, «Sanner seks dager før valget: - Vi er ikke tjent med at de får dette», *VG*, 18. september 2021, <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/rEn3J8/sanner-seks-dager-foer-valget-vi-er-ikke-tjent-med-at-de-faar-dette>

Johnsen, Alf Bjarne; Holmes, Martha; Flydal, Eiliv Frich, «Embetsverket advarte mot Sanners innblanding før valget», *VG*, 19. oktober 2021, <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/y4OGMx/embetsverket-advarte-mot-sanners-innblanding-foer-valget>

NTB, «Sterke reaksjoner på nye logoer i Posten», *Aftenposten*, 5. september 2008, <https://www.aftenposten.no/norge/i/Qx9qV/sterke-reaksjoner-paa-nye-logoer-i-posten>.

Ruud, Solveig, «Posten brukte over 300 mill. på navne- og logoendring da Sp satt med «postministeren»», *Aftenposten*, 13. mai 2019,

<https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/5VPr2m/posten-brukte-over-300-mill-paa-navne-og-logoendring-da-sp-satt-med>

## **Lover mv.**

### *Norske lover*

Lov 17. mai 1814 om Kongeriket Noregs grunnlov (Grunnlova - Grl.)

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 4. November 1950. (Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen - EMK).

- Inkorporert gjennom Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven - mrl.)

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven - fvl.).

Lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven - offvl.).

Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova - arkl.).

Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i offentlig verksemd (offentleglova - offl.).

Lov 20. juni 2008 om medisinsk og helsefaglig forskning (helseforskningsloven)

Lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven).

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Lov 18. juni 2021 nr. 121 om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (sivilombudsloven).

### *Utanlandske lover*

Lov nr. 145 af 24. februar 2020 om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven)



## ***Forarbeid og stortingsmeldingar***

Ot.prp. nr. 30 (1959–1960) Om lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen

NUT 1967:1 Innstilling om offentlighetsprinsippet i forvaltningen

St.meld.nr.32 (1997–98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen

NOU 1999:27, «Ytringsfrihed bør finde Sted» - Forslag til ny Grunnlov § 100

Ot.ptp.nr.116 (2001-2002) Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)

NOU 2003:30 Ny offentlighetslov

Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) Om lov om rett til innsyn i offentlig verksemd (offentleglova)

Innst. O. nr. 41 (2005-2006) Innstilling frå justiskomiteen om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

NOU 2019:5 Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)

## ***Forskrifter***

Forskrift 1. januar 2007 nr. 1456 til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften)

Forskrift 17. oktober 2008 nr. 1119 til offentliglova (offentlegforskrifta)

Forskrift 15. desember 2017 nr. 2105 om offentlege arkiv (arkivforskrifta)

Mellombels forskrift 14. august 2020 nr. 1641 om handtering av enkelte innsynskrav som blir fremja overfor kommisjonen som skal gå gjennom og trekkje lærdom frå styresmaktene si handtering av covid-19-utbrotet i Noreg (Koronakommisjonen)

## **Rettspraksis**

### *Høgsterettspraksis*

Rt. 2003 s. 1821 A

Rt. 2015 s. 795 A

### *EMD-praksis*

*Társaság a Szabadságjogokért mot Ungarn* [J] 2009, no. 37374/05.

*Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn* [GC] 2016, no. 18030/11.

## **Sivilombodet**

### *Fråsegner*

SOMB-1991-38

SOMB-1995-15

SOMB-2001-76

SOMB-2004-1

SOMB-2005-6

SOMB-2008-4

SOMB-2008-7

SOMB-2009-17

SOM-2009-1391

SOM-2012-157

SOM-2012-1807

SOM-2012-2243

SOM-2015-1576

SOM-2015-2459  
SOM-2016-1515  
SOM-2016-2602<sup>472</sup>  
SOM-2016-2902<sup>473</sup>  
SOM-2016-2915  
SOM-2017-4037  
SOM-2017-4250  
SOM-2018-2802  
SOM-2018-4884  
SOM-2019-4998  
SOM-2020-1047  
SOM-2020-1603  
SOM-2020-1700  
SOM-2020-2098  
SOM-2020-4824  
SOM-2020-4857  
SOM-2021-2823  
SOM-2021-2848  
SOM-2021-4778

### ***Årsmeldingar***

Sivilombudsmannen, *Årsmelding for 2018: Dokument 4 (2018-2019)*

Sivilombudsmannen, *Årsmelding for 2020: Dokument 4 (2020-2021)*

### ***Høyrings svar***

Sivilombudsmannen, Høring – evaluering av offentleglova, 2016,

<https://www.regjeringen.no/contentassets/09dba9ad66054bd2acffd106590b78d1/som.pdf?uid=Sivilombudsmannen>

---

<sup>472</sup> Same fråsegn som SOM-2016-2902

<sup>473</sup> Same fråsegn som SOM-2016-2602

## **Rettleiarar o.l.**

### *Rettleiarar/rundskriv*

Rundskriv frå Justis- og politidepartementet, *Innskjerping av praktiseringen av offentlighetsloven*, G-1998-69.

Rettleiar frå Justis- og politidepartementet, *Rettleiar til offentleglova*, G-2009-419.

### *Utsegner frå lovavdelinga*

JDLOV-2005-2048

JDLOV-2017-5307

## **Rapportar/evalueringar**

### *Riksrevisjonen*

Dokument 3:10 (2016–2017) Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning

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

Riksrevisjonen, *Oppfølging av undersøkelse om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning* (samandrag på nett) Riksrevisjonen.no, 7. desember 2021,

<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2021-2022/oppfolging-av-undersokelse-om-arkivering-og-apenhet-i-statlig-forvaltning/>

## ***Oxford Research***

Oxford Research, *Innsyn i forvaltningen – Kompetanse, etterspørsel og makt. Evaluering av offentleglova*, 8. januar 2016.

## **Diverse nettkjelder**

«Blokk (petroleumsvirksomhet)» i Store norske leksikon, 27. august 2020,

[https://snl.no/blokk - petroleumsvirksomhet](https://snl.no/blokk_-_petroleumsvirksomhet)

ECHR Registry, *Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights*, 30. april

2021, s. 71, [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_10\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_10_ENG.pdf)

Valgdirektoratet, *Mottatte forhåndsstemmer 2021*, Valg.no, 13. september 2021,

<https://www.valg.no/om-valg/valgene-i-norge/valgdata-og-historikk/forhandstemmegiving/mottatte-forhandsstemmer-2021/>