



Oslo

Byrådslederens kontor

# Veileder i journalføring, arkivering og offentlighet i styringsdialogen

April 2021

## Innhold

|                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------|----|
| <b>1. Innledning</b>                                            | 3  |
| <b>2. Tre regelsett</b>                                         | 4  |
| <b>3. Journalføring og arkivering</b>                           | 4  |
| 3.1 Hvorfor må vi journalføre og arkivere?                      | 4  |
| 3.2 Når og hvordan journalføre?                                 | 5  |
| 3.3 Hvilke dokumenter skal journalføres?                        | 5  |
| 3.3.1 Fire vilkår for journalføringsplikt                       | 5  |
| 3.3.2 Dokumenter i den formelle styringsdialogen                | 6  |
| 3.3.3 Dokumenter som er del av uformell dialog/fagdialog        | 7  |
| 3.3.4 Virksomhetsinterne dokumenter                             | 7  |
| 3.4 Arkivering                                                  | 7  |
| <b>4. Offentlighet og innsyn</b>                                | 8  |
| 4.1 Innledning                                                  | 8  |
| 4.2 Hovedregelen er innsyn                                      | 9  |
| 4.2.1 Hva det kan kreves innsyn i?                              | 9  |
| 4.2.2 Hva er et saksdokument?                                   | 9  |
| 4.2.3 Saksbehandlingsregler                                     | 10 |
| 4.3 Konkret og selvstendig vurdering av innsynskrav             | 10 |
| 4.4 Tre typer unntaksgrupper fra innsyn                         | 11 |
| 4.4.1 Unntak for taushetsbelagte opplysninger (§ 13)            | 11 |
| 4.4.2 Unntak for internt dokument (§§ 14-16)                    | 12 |
| 4.4.3 Unntak etter dokumentets/opplysningens innhold (§§ 18-26) | 14 |
| 4.4.4 Merinnsyn                                                 | 14 |
| 4.4.5 Utsatt innsyn og unntak for restopplysningene (§§5 og 12) | 15 |
| 4.4.6 Forhåndsklassifisering og publisering                     | 16 |

## 1. Innledning

Oslo kommune skal være en åpen kommune.

Styringsdialogen er en del av virksomhetsstyringen, og er en samlebetegnelse på styringsdokumenter, rapporter og møter av styringskarakter mellom byrådsavdeling og virksomhet.

I [Retningslinjer for byrådsavdelingenes styringsdialog med underliggende etater](#) skilles det mellom «formell styringsdialog» og «uformell dialog som støtter opp under den operative styringsdialogen». Arkivloven og arkivforskriften opererer ikke med et slikt skille. Det må vurderes konkret – også for dokumenter som anses å være en del av den «uformelle» dialogen – om vilkårene for journalførings- eller arkiveringsplikt er oppfylt.

Den klare hovedregelen er at dokumenter i styringsdialogen skal være offentlige. Etter loven kan det gjøres unntak fra innsynsretten på visse vilkår. Lovbestemt taushetsbelagte opplysninger skal alltid unntas.

Allmennhetens innsynsrett i forvaltningens saksdokumenter er et grunnleggende demokratisk prinsipp. Tilgang til informasjon bidrar til at innbyggerne kan ta del i samfunnsdebatten på et informert grunnlag og få muligheten til å påvirke kommunen. Det er også en viktig forutsetning for at innbyggere, media og andre kan kontrollere kommunen og avsløre kritikkverdige forhold. Tilliten til kommunen styrkes gjennom åpenhet.

Formålet med veilederen er å gi en oversikt over forhold som det er særlig viktig å være oppmerksom på både for å sikre korrekt journalføring og arkivering av dokumenter som produseres i styringsdialogen og hvordan innsynskrav etter offentleglova skal behandles. God og riktig journalførings- og innsynspraksis er viktig for at åpenhet i styringsdialogen skal fungere.

Det er vesentlig at innsynsretten etter offentleglova ivaretas og at innsynsbegjæringer behandles raskt. God praktisering av innsynsretten gjør at kommunens saksdokumenter offentliggjøres så lenge det ikke er et legitimt behov for unntak etter loven. Offentleglova balanserer hensynet til åpenhet mot andre hensyn på en god måte. En viktig forutsetning for innsynsretten er at dokumenter journalføres i tråd med journalføringsplikten i arkivreglene, og at dokumentene fremgår av offentlig postjournal. Journalføring og arkivering er også viktig for ettertiden.

[På informasjonssiden om journalføring, arkiv og innsyn](#) (senere forkortet til informasjonssiden om åpenhet) finner du informasjon om byrådets strategi for etterlevelse av reglene om offentlighet og journalføring i Oslo kommune (rundskriv 32/2020) og mer utfyllende informasjon om reglene i arkivlovgivningen og offentleglova. I strategien understrekes bl.a at innsynsretten og journalføringsplikten skal ivaretas i Oslo kommune, at virksomhetene skal ha gode rutiner for etterlevelse av regelverkene, at kunnskap om åpenhet skal styrkes og at det skal være god kultur for åpenhet i kommunen.

## 2. Tre regelsett

Det er tre generelle regelsett som til sammen regulerer dokumentoffentlighet for allmennheten og som har betydning for åpenhet i styringsdialogen:

1. Arkivlovgivningen som har regler om journalføring og arkivering.
2. Offentlegforskrifta §§ 6 og 7 som setter grenser for hvilke opplysninger som kan publiseres på nett.
3. Offentleglova som har regler om allmennhetens dokumentinnsynsrett.

Du må vurderes om et saksdokument i styringsdialogen skal:

1. Journalføres/arkiveres etter arkivlovgivningen.
2. Gis innsyn i etter offentliglova.
3. Om det foreligger publiseringsforbud etter offentligforskrifta.

Eksempel 1: Et oppdragsbrev sendes fra byrådsavdelingen til etaten. Byrådsavdelingen skal journalføre dokumentet som avsender, etaten skal journalføre hos seg som mottaker. Dersom dokumentet er offentlig og det ikke foreligger publiseringsforbud, skal det legges ut i fulltekst på elnnsyn slik at allmennheten kan lese brevet i sin helhet på nettet.

Eksempel 2: E-post fra etaten om uformell dialog/fagdialog med faglig diskusjon som understøtter styringsdialogen, men det gis ikke styringssignaler. Byrådsavdelingen og etaten journalfører dokumentet som hhv avsender og mottaker på elnnsyn. Dokumentet i eksempelet inngår etter en konkret vurdering i en uferdig prosess mv og dokumentet unntas foreløpig etter offl § 14 første ledd. Dokumentet legges ikke ut i fulltekst. En journalist ber om innsyn i dokumentet. Pga. tiden som er gått, utvises merinnsyn i mesteparten av dokumentet. Det gis derfor dels innsyn og dels avslag etter offentliglova. Journalisten klager over det delvise avslaget som opprettholdes. Klageinstansen kommer til at det ikke var hjemmel for å unnta så mye som kommunen unntok og pålegger innsyn. Eller statsforvalteren kommer i likhet med kommunen til at det var adgang til å unnta, slik kommunen hadde gjort.

## 3. Journalføring og arkivering

### 3.1 Hvorfor må vi journalføre og arkivere?

Styringsdialogen skal være dokumenterbar og lagres i saksbehandlingssystemet. Dette forutsetter at dokumenter er journalført eller arkivert.

Plikten til å journalføre og arkivere dokumenter følger av arkivregelverket:

- [Arkivloven](#)
- [Arkivforskriften](#)
- [Oslo kommunes arkivinstruks](#)

#### Hvorfor må vi journalføre?

- Journalføring er en lovpålagt oppgave
- Journalen er med på å sørge for dokumentasjon (notoritet) – både for nåtiden og ettertiden

Journalen er med på å sørge for at det er mulig med etterprøving av saksbehandlingen

### 3.2 Når og hvordan journalføre?

Dokumenter skal journalføres fortløpende i sak/arkivsystemet til virksomheten. Du må derfor tenke igjennom journalføringsreglene for alle dokumenter du mottar utenfra eller skal sende ut.

Dokumentene som er journalført kommer i kommunens postjournal. Denne publiseres på eInnsyn.

Dokumentene i postjournalen som er offentlige publiseres i fulltekst i eInnsyn, noe som betyr at dokumentet er tilgjengelig for innbyggere og journalister i sin helhet. Som del av vurderingen av journalføring av et dokument må du derfor også ta stilling til offentlighet uavhengig av om det er kommet inn en innsynsbegjæring, såkalt forhåndsklassifisering.

Forhåndsklassifisering skal begrenses til de tilfeller der

- det er klart at dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger, eller
- der hele dokumentet, eventuelt deler av det, faller inn under en annen unntaksregel i offentlighetslova, og det er
- klart at det ikke er aktuelt med meroffentlighet

Om et dokument er offentlig – og på hvilket tidspunkt – reguleres av offentleglova (og enkelte andre særlover). Hovedregelen er at kommunens dokumenter er offentlige. Se nærmere om offentlighetsvurdering mv. i kapittel 3.

Du kan lese mer om dette og om offentleglova generelt på informasjonssiden om åpenhet.

#### **Huskeliste for å vurdere om noe skal journalføres:**

- Styringsdialogen skal være dokumenterbar og lagres i saksbehandlingssystemet
- Vær bevisst ved vurderingen
- Innholdet i dokumentet er avgjørende
- Det spiller ingen rolle om dokumentet har form av en e-post, sms eller et brev
- Tenk hele tiden på formålet med journalføringen
- Ta stilling til journalføring fortløpende
- Husk å tenke på overskriften og koblingsfaren i saker der det er aktuelt
- Journalføring medfører ikke i seg selv at dokumentet blir offentlig

### 3.3 Hvilke dokumenter skal journalføres?

#### 3.3.1 Fire vilkår for journalføringsplikt

I retningslinjene for styringsdialogen mellom byrådsavdeling og etat skilles det mellom «formell styringsdialog» og «uformell dialog som støtter opp under den operative styringsdialogen». Arkivloven og -forskriften skiller ikke mellom disse to formene for dialog. Det må vurderes konkret – også for dokumenter som anses å være en del av den «uformelle» styringsdialogen – om vilkårene for journalførings- eller arkiveringsplikt er oppfylt.

Det er fire vilkår som må vurderes, og alle må være oppfylt, for at et dokument er journalføringspliktig.

Vilkårene for journalføring følger av arkivforskriften § 9 sammenholdt med offentleglova § 4:

Vilkår 1 Dokumentet må være et saksdokument for organet

Som regel er det enkelt å fastslå hva som er et saksdokument for organet (virksomheten), men noen ganger kan det oppstå tvil. Se mer om begrepet i pkt. 3.2.2.

#### Vilkår 2 Dokumentet må enten ha kommet inn til eller ha blitt sendt ut fra organet

Det er også sjelden vanskelig å fastslå om dette vilkåret er oppfylt. Se også punktet om virksomhetsinterne dokumenter.

Dokument som sendes mellom kommunens virksomheter (med andre ord innad i Oslo kommune), f.eks. mellom byrådsavdeling og en etat som ledd i styringsdialogen, skal journalføres når de øvrige vilkårene også er oppfylt. Dette følger av arkivforskriften § 9 og Oslo kommunes arkivinstruks.

#### Vilkår 3 Dokumentet må være gjenstand for saksbehandling

Dette vilkåret må vurderes konkret. Ikke ethvert utgående dokument eller ethvert skriftlig svar på en forespørsel kan regnes som saksbehandling. Det skal lite til for at vilkåret er oppfylt.

#### Vilkår 4 Dokumentet må ha verdi som dokumentasjon

Dokumenter som stadfester eller beviser (dokumenterer) at bestemte handlinger eller vurderinger har funnet sted, har verdi som dokumentasjon. Det skal lite til for at et dokument har verdi som dokumentasjon.

Et dokumentets verdi som dokumentasjon vurderes ikke bare ut fra nåtiden, men spesielt ut fra den betydning dokumentet har når man i ettertid skal kunne fremskaffe informasjon om, og bevis for, hva som har skjedd i en sak.

Viktige vurderingstema kan være om dokumentet:

- gir innsikt i hva som har vært vurdert, eller
- er med på å gi innsikt i det faktiske grunnlaget for en vurdering, eller
- er med på å gi innsikt i om saksbehandlingsregler har vært fulgt, eller
- gir innsikt i forhold som har hatt betydning for saksbehandlingstiden.

Du kan lese mer om de fire vilkårene for journalføringsplikt på kommunens side om åpenhet

### [3.3.2 Dokumenter i den formelle styringsdialogen](#)

Dokumentene nedenfor er en del av den formelle styringsdialogen. For disse vil alle vilkårene ovenfor være oppfylt og dokumentene skal journalføres.

- Budsjettninnspill
- Tildelingsbrev
- Oppdragsbrev
- Møteinnkallinger til etatsstyringsmøter, kontaktmøter, fagmøter, oppdragsstyringsmøter
- Vedlegg: saksdokumenter til møtene
- Referater fra de nevnte møtene
- Vedlegg: presentasjoner som virksomheten gjennomgår på møtene
- Rapportering

Dokumentene journalføres både hos avsender og mottaker, dvs. hos byrådsavdeling og etat.



### 3.3.3 Dokumenter som er del av uformell dialog/fagdialog

Det er utstrakt dialog mellom byrådsavdeling og etat som kan være av svært ulik karakter, og på ulikt nivå i organisasjonen. Et avgjørende spørsmål mht. journalføring er om det gis styringssignaler eller ikke. Gis det styringssignaler, så foreligger det journalføringsplikt.

Eksempler der det etter en konkret vurdering av vilkårene ovenfor *kan* foreligge journalføringsplikt:

- Byrådsavdelingen sender eget oppdragsbrev til etaten. Dette journalføres. Etaten sender e-post og ber om en avklaring eller spesifisering av innholdet i oppdraget. Vurdering av journalføring av e-posten og svar på denne må gjøres både hos etaten og byrådsavdelingen som hhv. inn- og utgående dokument.
- Etaten deltar i et prosjekt som involverer andre kommunale virksomheter, eksterne aktører osv., f.eks. som del av oppfølging av et bystyrevedtak. Referat fra møter som etaten har deltatt i sendes byrådsavdelingen til orientering. Journalføring må vurderes både hos etaten og byrådsavdelingen.
- Byrådsavdelingen ber om faktaopplysninger, vurderinger mv. fra etaten i forbindelse med spørsmål til byråden fra bystyrerepresentanter.

### 3.3.4 Virksomhetsinterne dokumenter

Dokumenter som kun sendes innenfor den enkelte virksomhet i kommunen vil det som utgangspunkt være valgfritt for virksomheten å journalføre. Det er unntak fra dette i arkivforskriften § 9 første ledd, sammenholdt med offentleglova § 14 andre ledd og § 16. For eksempel skal en vedtatt byrådens sak journalføres selv om den ikke sendes ut av byrådsavdelingen. Inn- og utgående dokumenter mellom kommunens virksomheter, for eksempel mellom en byrådsavdeling og en etat som ledd i styringsdialogen, skal journalføres når vilkårene er oppfylt. Dette følger av kommunens arkivinstruks.

Se mer om virksomhetsinterne saksdokumenter og journalføring her på kommunens side om åpenhet.

## 3.4 Arkivering

Arkivplikten går lenger enn journalføringsplikten. Det betyr at selv om du kommer til at et dokument ikke er journalføringspliktig, *kan* det være plikt til å arkivere det.

Dokument er arkivpliktig dersom det enten:

- fører til saksbehandling *eller*
- har verdi som dokumentasjon.

Se mer om innholdet i disse to vilkårene ovenfor i pkt.2.3.1.

Det er ingenting i veien for å journalføre dokumentet når vilkårene for arkivering er oppfylt, men det ikke er journalføringsplikt.

Dokumenter som journalføres blir samtidig arkivert i sak/arkivsystemet, og er ikke nødvendig å arkivere i tillegg.

**Huskeliste for å vurdere om noe skal arkiveres:**

- Fører dokumentet til saksbehandling?
- Har dokumentet verdi som dokumentasjon - for nåtiden eller ettertiden?

Eksempel på dokument som etter en konkret vurdering kan være omfattet av arkivplikt:

- Saksbehandler/seksjon utarbeider notat til ledelsen, f.eks. som del av intern forberedelse til etatsstyringsmøte el.l.

I Websak kan denne typen notater arkiveres som et logget dokument.

Selv om det ikke foreligger arkivplikt kan det likevel være hensiktsmessig å arkivere. Dette må vurderes konkret.

Det er regler for arkivbegrensning. Det betyr at man ikke bør journalføre dokumenter som helt klart ikke skal journalføres og heller ikke bør arkiveres.

## 4. Offentlighet og innsyn

### 4.1 Innledning

Allmennheten kan be om innsyn i styringsdialogen etter [offentleglova](#) og [offentleglovforskriften](#). Offentleglova gir allmennheten et minimum av rettigheter til innsyn i saksdokumenter som produseres gjennom styringsdialogen.

Når du får et innsynskrav knyttet til styringsdialogen, bør du

- Avklare/tolke innsynskravet. Dersom det bes om innsyn i et bestemt dokument eller en bestemt sak er det ofte entydig hva det bes om innsyn i. Dersom innsynskravet er formulert mer rundt, må du tolke innsynskravet eller ta kontakt med vedkommende for å avklare hva det bes om innsyn i. Innsynskravet skal tolkes videst mulig, i favør av den som ber om innsyn.
- Finne ut hvilket lovgrunnlag innsynskravet skal vurderes etter.
  - Hvis det er allmennheten som spør, for eksempel en innbygger, en journalist eller en enkeltstående bystyrerepresentant, skal innsyn vurderes etter offentliglova.
- Hvis et mindretall på tre eller flere bystyrerepresentanter ber om innsyn, skal du vurdere innsynskravet etter kommuneloven § 11-13. Du kan lese mer om dette og om offentliglova generelt på informasjonssiden om åpenhet
- Andre lovgrunnlag kan også være aktuelle, for eksempel forvaltningsloven der en part ber om innsyn.



## 4.2 Hovedregelen er innsyn

Den klare hovedregelen (offentleglova §3) er at dokumenter i styringsdialogen skal være offentlige. Typiske eksempler på dette er:

- Tildelingsbrev
- Årsberetning
- Referat fra etatsstyringsmøter

Allmennheten har altså en berettiget forventning om å få se et dokument knyttet til styringsdialogen når de ber om innsyn. Det er kommunen som må kunne begrunne hvorfor evt. unntak er hjemlet i loven i det aktuelle tilfellet.

Helt eller delvis unntak fra innsyn i dokument som produseres i forbindelse med styringsdialogen krever lovhjemmel.

Offentleglova oppstiller minimumsrettigheter for allmennhetens innsynsrett. Du kan altså gi innsyn utover adgangen til å kunne unnta et dokument/opplysning, bortsett fra for lovbestemt taushetsbelagte opplysninger.

### 4.2.1 Hva det kan kreves innsyn i?

Allmennhetens innsynsrett er knyttet til saksdokumenter (§ 4) og sammenstillinger (§ 9). Det kan kreves innsyn i et dokument, en sak eller i rimelig utstrekning saker av en bestemt art (§§ 3 og 28). Du kan lese mer om dette på informasjonssiden om åpenhet.

### 4.2.2 Hva er et saksdokument?

Grunnvilkåret for innsyn er at det foreligger et saksdokument (§ 4). Saksdokumentbegrepet er teknologinøytralt. Det kan altså kreves innsyn i for eksempel e-poster, tekstmeldinger, brev, møteinnkallinger, chatter og annen kommunikasjon på sosiale medier og notater som produseres gjennom styringsdialogen.

En kalenderinnføring kan også være saksdokument. Hvorvidt den enkelte kalenderinnføring er et «saksdokument» etter offentliglova og dermed omfattet av hovedregelen om innsynsrett, må vurderes konkret for hver enkelt kalenderinnføring.

Dokumentet må enten være opprettet, kommet inn til eller være sendt ut av organet for at det skal foreligge et saksdokument.

De fleste av dokumentene i styringsdialogen vil etter sitt innhold være saksdokumenter i lovens forstand, for eksempel:

- Tildelingsbrev
- Utkast til tildelingsbrev som sendes mellom etaten og byrådsavdelingen
- Møtereferat
- Utkast til møtereferat (fra etatsstyringsmøte, oppdragsstyringsmøte, fagmøte eller kontaktmøte) og som sendes mellom etaten og byrådsavdelingen.

#### **Hovedregelen er innsyn for dokumenter i styringsdialogen.**

- Det er kommunen som må kunne begrunne at unntak er hjemlet i loven.
- Tildelingsbrev, årsberetning, referat fra etatsstyringsmøter er normalt offentlige.

Hensynet til åpenhet i styringsdialogen bør veie tungt.

Lovbestemt taushetsbelagte opplysninger skal alltid unntas.

Foreligger et saksdokument, skal det altså normalt gis innsyn i det etter hovedregelen. Men det kan forekomme at det er saklig grunn til å unnta et aktuelt dokument/en aktuell opplysning. Det må i så fall være grunnlag i offentleglova for å unnta det. Taushetsbelagte opplysninger skal alltid unntas.

Saksdokumentbegrepet er nærmere omtalt på informasjonssiden om åpenhet.

#### 4.2.3 Saksbehandlingsregler

Det er gitt egne saksbehandlingsregler i offl (§§ 28-32), for å sikre god og effektiv saksbehandling. Rask saksbehandling er begrunnet i bl.a aktualitetshensynet.

Alle kan be om innsyn og det er ingen krav til identifikasjon eller skriftlighet fra den som ber om innsyn. Dersom en ber om innsyn muntlig, bør du skrive ned innsynskravet.

Innsynskrav i dokument i styringsdialogen skal avgjøres uten ugrunnet opphold, dvs. normalt innen en til tre arbeidsdager. Dersom dette ikke er mulig, må du skrive et foreløpig svar (jfr. fvl § 11a) der du opplyser om når svar kan forventes og grunnen til dette. Dersom den som ber om innsyn ikke har fått svar innen fem arbeidsdager, kan vedkommende anse dette som et avslag og klage direkte til fylkesmannen før kommunen selv har svart.

Avslag skal gis skriftlig, med angivelse av avslagshjemmel med ledd og nr. Dersom avslaget er begrunnet i taushetsbelagte opplysninger, skal du også opplyse om taushetspliktbestemmelsen med ledd og nr. Du skal også opplyse om klageadgang og klagefristen på tre uker.

Ved helt eller delvis avslag på innsyn, kan vedkommende som ikke har fått innsyn klage på avslaget. Klageinstans er Statsforvalteren i Oslo og Viken. Vanlig fremgangsmåte er slik:

- Som førsteinstans i innsynssaken må du først vurdere innsynssaken på nytt.
- Dersom avslaget opprettholdes helt eller delvis, skal du sende klagen og de(t) omtvistede dokument/ene til klageinstansen uten ugrunnet opphold.
- Du kan vanligvis bruke noe lenger tid på å behandle klagen enn under førsteinstansbehandlingen, avhengig av hvor omfattende eller komplisert saken er.
- Du skal begrunne skriftlig overfor klageinstansen hvorfor du mener det er adgang til å avslå innsynskravet. Begrunnelsen skal være konkret og knyttet til hvert enkelt dokument/opplysning som avslås. Det er vanlig å skrive denne begrunnelsen som et offentlig dokument. Klager skal ha kopi, men klager skal selvsagt ikke ha de omtvistede dokumentene fra oversendelsen til klageinstansen.
- Klager som fortsatt er misfornøyd etter at klageinstansen ikke har tatt klagen til følge, kan klage til Sivilombudsmannen.
- Sivilombudsmannen uttrykker sin mening om saken. Det er vanlig praksis at forvaltningen følger Sivilombudsmannens vurdering.

Saksbehandlingsreglene er nærmere omtalt på informasjonssiden om åpenhet.

#### 4.3 Konkret og selvstendig vurdering av innsynskrav

Oslo kommune er organisert slik at hver enkelt virksomhet har ansvaret for offentlighetsvurderingene i egen virksomhet.

Den som mottar et innsynskrav skal vurdere dette konkret og selvstendig (§ 29). Dette innebærer at:

- Du alltid skal foretas konkrete vurderinger av hvert enkelt dokument i innsynskravet på innsynstidspunktet. Det er ikke adgang til å foreta offentlighetsvurderinger av dokumenter i styringsdialogen samlet/under ett. Eksempel: Du kan ikke unnta alle dokumenter av en bestemt type eller alle dokumenter knyttet til en bestemt prosess i virksomhetsstyringen samlet uten å vurdere disse konkret.
- Du skal vurdere innsynskravet selvstendig, uavhengig av tidligere vurderinger. Eksempel: Dersom etaten har unntatt dokumentet i og med oversendelse til byrådsavdelingen og byrådsavdelingen får innsynskravet, må byrådsavdelingen vurdere kravet selvstendig på innsynstidspunktet. Det kan imidlertid være hensiktsmessig å ta kontakt med etaten for å få nødvendig informasjon i forbindelse med behandlingen av innsynskravet eller for å orientere om at man er kommet til en annen offentlighetsvurdering.

#### 4.4 Tre typer unntaksgrupper fra innsyn

Offentleglova skiller mellom tre typer unntaksgrupper.

- Unntak for lovbestemt taushetsbelagte opplysninger. Disse skal alltid unntas. Brudd på lovbestemt taushetsplikt kan medføre straffansvar.
- Unntak for interne dokumenter. Her kan unntak vurderes dersom vilkårene for å kunne unnta dokumentet er oppfylt. Merinnsyn skal også vurderes.
- Unntak etter dokumentets/opplysningens innhold. Her kan unntak vurderes dersom vilkårene for å kunne unnta dokumentet/opplysningen er oppfylt. Merinnsyn skal også vurderes.

##### 4.4.1 Unntak for taushetsbelagte opplysninger (§ 13)

Dokument som inneholder lovbestemt taushetsbelagte opplysninger, skal alltid unntas fra innsyn. Taushetsplikten er regulert enten i forvaltningsloven eller i særlovgivningen. Det følger av offentliglova at taushetsbelagte opplysninger skal unntas (§ 13).

Opplysninger om personlige forhold eller forretningshemmeligheter som oppfyller vilkårene i forvaltningslovens (fvl) § 13 skal alltid unntas fra innsyn.

- Eksempel: Et dokument som vedlegges et møtereferat fra et fagmøte, eller et vedlegg til en møteinnkalling til kontaktmøte om tilleggskrav fra entreprenøren, vil for eksempel kunne inneholde forretningshemmeligheter. I så fall skal det ikke gis innsyn i de lovbestemt taushetsbelagte opplysningene.

Unntak fra taushetsplikt kan tenkes (fvl § 13 a) der

- Vedkommende har samtykket i at opplysningen gjøres offentlig tilgjengelig
- Alle individualiserende kjennetegn er anonymisert
- Ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, for eksempel når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder

Det anbefales at et samtykke gis skriftlig for å kunne se hva samtykket faktisk dekker. Du må også undersøke om samtykket dekker offentliggjøring etter offentliglova, eller om samtykket er begrenset.

Ved anonymisering må du sørge for at alle individualiserende kjennetegn er skjermet og være spesielt oppmerksom på koblingsfare.

- Eksempel: Dersom postjournalen inneholder én journalpost med navnet på personen/bedriften og en annen journalpost inneholder opplysninger knyttet til innholdet, vil man kunne koble opplysningene og taushetsplikten vil dermed være brutt. Det anbefales alltid å skjerme navnet på postjournalen for i større grad å sikre seg mot koblingsfare.

Det vil kunne være vanskelig å finne ut hvilke opplysninger som er alminnelig kjent, med mindre kommunen selv har gitt ut opplysningene tidligere.

- Eksempel: Ved innsynskrav i korrespondansen etat-byrådsavdeling, vil det ofte være hensiktsmessig å ta kontakt for å få informasjon som grunnlag for å vurdere innsynskravet. Det skal som sagt over foretas en konkret og selvstendig vurdering av den som har mottatt innsynskravet.
- Eksempel: Dersom et selskap kommunen har avtale med, på sin hjemmeside har opplysninger firmaet påstår er en taushetsbelagt opplysning, vil opplysningen normalt være alminnelig kjent.

For forretningshemmeligheter der kommunen har begrenset innsikt i markedet, kan du be selskapet om råd om hva selskapet anser som en forretningshemmelighet det vil ha konkurransemessig betydning å hemmeligholde. Kommunen plikter uansett å foreta en selvstendig og konkret vurdering av om en opplysning er taushetsbelagt.

Taushetspliktreglene er nærmere om talt på informasjonssiden om åpenhet og i [Rettleiar om offentlighet pkt 6](#).

#### 4.4.2 Unntak for internt dokument (§§ 14-16)

Offentleglova skiller mellom to hovedkategorier interne dokumenter:

- Unntak for organinterne dokumenter etter § 14
- Unntak for dokumenter som kommer utenfra organet til internt bruk i § 15.

For interne dokumenter skal merinnsyn vurderes i tillegg. Det betyr at selv om lovens unntaksvilkår er oppfylt, skal du likevel gi innsyn dersom hensynet til allmennhetens behov for å se veier tyngre enn kommunens/privates behov for unntak etter en konkret interesseavveining.

Offentleglova § 16 regulerer når en kommune kan bruke bestemmelsene i §§ 14 og 15.

Bestemmelsene i §§ 14-16 er nærmere omtalt på informasjonssiden om åpenhet og i Rettleiar om offentlighet pkt 7.

Nedenfor følger en kort omtale av den såkalte einingsregelen i § 16 knyttet opp til styringsdialogen: Det følger av offl § 16 tredje ledd første punktum hva som anses som en og samme «*eining*»: «*Unntaket i § 14 gjeld heller ikkje for dokument frå eller til ei kommunal eller fylkeskommunal eining på område der einingane har sjølvstendig avgjerdsrett*».

- Det er *fullmaktene* som angir einingsgrensene (Rettleiar til offentleglova pkt 7.4.3.2. side 117), og altså ikke de vanlige organisasjonslinjene. Det avgjørende er altså om det er videredelegert selvstendig avgjørelsesmyndighet på et område eller ikke.

Eksempel: Dersom avgjørelsesfullmakten i en sak ligger høyt opp i hierarkiet er eininga større enn når fullmakten i en sak ligger lenger nede i hierarkiet.

- Det beror altså på tolkingen av den enkelte avgjørelsesfullmakt hvor einingsgrensene går i den enkelte sak og for det enkelte dokument. En virksomhet kan dermed være egen eining i noen saker og del av eining i andre saker.
- Fullmakten til å drive virksomhetsstyring ligger hos byrådet/byråden, og byrådsavdelingen driver virksomhetsstyring på vegne av de(n) aktuelle byråd(ene). Til virksomhetsstyringen ligger i tillegg til styring og annen oppfølging, også kontroll og tilsyn med etaten. Virksomhetsstyringen følger av kommuneloven § 20 om kommunerådets (byrådets) ansvar og myndighet. Det vises videre til Reglementet for byrådet, vedtatt av bystyret, der det i § 1 annet ledd fremgår at byrådets medlemmer skal ha ledelsesansvar på byrådets vegne for deler av den kommunale administrasjon. Reglementets § 3 gir nærmere bestemmelser om byrådet, byrådenes og administrasjonen i byrådsavdelingenes oppgaver og myndighet. Det er ikke videredelegert noen selvstendig avgjørelsesmyndighet til den enkelte etat når det gjelder virksomhetsstyringen med etaten.
- Det innebærer i relasjon til einingsregelen i § 16 at organet som virksomhetsstyrer (byrådsavdelingen) og organet som blir virksomhetsstyrt (etaten) anses som ett og samme organ eller en og samme *eining*. Bestemmelsen i § 14 første ledd gjelder for korrespondansen innad i einiga, da byrådsavdelingen og etaten anses som en og samme eining.
- § 14 kan ikke brukes når einingsgrensen overskrides og dokumentet sendes ut av eininga.

Eksempel 1: E-posten sendes i kopi til ekstern aktør.

Eksempel 2: Dokumentet gjelder ikke virksomhetsstyring, men gjelder en sak etaten har fullmakt til å behandle. Einingsgrensen overskrides når dokumentet sendes ut av etaten, for eksempel til en annen etat.

- Bruk av § 14 første ledd forutsetter at alle vilkårene i bestemmelsen er oppfylt i det enkelte tilfellet. Dokumentet må normalt være utarbeidet av organet selv, det må være ment for den interne sakforberedelsen og dokumentet må ikke senere være sendt ut av organet. Bestemmelsen er nærmere omtalt på informasjonssiden for åpenhet og i Rettleiar til offentleglova pkt 7.2. Merinnsyn skal i tillegg vurderes konkret for hvert enkelt dokument.

Eksempel 1: Korrespondanse i tilknytning til styringsdialogen som inneholder utkast til møtereferat fra etaten til byrådsavdelingen, eller utkast til tildelingsbrev fra byrådsavdelingen vil skje innenfor en og samme «*eining*». Vilkårene i offl § 14 første ledd, jfr § 11 om merinnsyn, må være oppfylt før innsyn evt kan nektes.

Eksempel 2: I eksempelet over kan det tenkes at utkast til møtereferat eller utkast til tildelingsbrev inneholder vedlegg. Der oversendelsesbrevet/e-posten kun inneholder en referanse til vedlegget, anses hoveddokumentet og vedlegget vanligvis som ett og samme dokument og du må vurdere vedlegget samtidig med hoveddokumentet i innsynssaken. Der hoveddokumentet står på egne ben pga sitt innhold, beror det på en tolking av innsynskravet om det også er bedt om innsyn i vedleggene. Du bør imidlertid også vurdere vedleggene som et utgangspunkt.

Eksempel 3: Hvert enkelt vedlegg i eksempelet over skal vurderes konkret. Dersom det vurderes at ett vedlegg er offentlig, skal dette gis ut uavhengig av om hoveddokumentet gis ut. Dersom et annet vedlegg inneholder lovbestemt taushetsbelagte opplysninger, skal disse opplysningene ikke gis ut. Og hvis et tredje vedlegg kan unntas i sin helhet etter en konkret vurdering, viser du til avslagshjemmelen for dette dokumentet.

Innsynsvurderingen i interne dokumenter vil typisk inneholde følgende tankeprosess:

- Inneholder det interne dokumentet taushetsbelagte opplysninger som skal unntas (§ 13)?
- Det er vel greit å gi ut dokumentet/opplysningen (§ 3)? Hvis ikke, kan det være greit å spørre seg selv hva som er den reelle og saklige grunnen for å unnta opplysningen/dokumentet.
- Hvor ligger avgjørelsesfullmakten for saksområdet og dermed, hvor går einingsgrensene i saken (§ 16)?
  - Dersom korrespondansen går innad i eininga: Er vilkårene for unntak etter § 14 første ledd oppfylt for dokumentet?
  - Hvordan vurderes merinnsyn for dokumentet?
  - Dersom korrespondansen går ut av eininga, kan vi ikke bruke § 14. Men andre unntakshjemler kan etter en konkret vurdering tenkes å foreligge.

#### 4.4.3 Unntak etter dokumentets/opplysningens innhold (§§ 18-26)

En tredje unntaksgruppe er der lovgiver oppstiller unntaksbestemmelser ut fra opplysningens eller dokumentets innhold. Også på dette området *kan* innsyn nektes dersom vilkårene er oppfylt i det konkrete tilfellet for det enkelte dokumentet på innsynstidspunktet.

De fleste bestemmelsene er knyttet til *opplysninger* og ikke hele dokumentet.

Bestemmelsene er nærmere omtalt på informasjonssiden om åpenhet og Rettleiar til offentlighet pkt. 8.

Merinnsyn skal vurderes i tillegg.

#### 4.4.4 Merinnsyn

Dersom lovens vilkår for å kunne unnta en opplysning/et dokument i styringsdialogen i det konkrete tilfellet, skal man også vurdere merinnsyn (§11). Der lovbestemmelsen bruker uttrykket «kan» unnta fra innsyn, skal altså merinnsyn vurderes i tillegg, selv om vilkårene i kan-bestemmelsen er oppfylt.

Merinnsyn innebærer at du skal vurdere om opplysningen/dokumentet likevel bør gis ut etter en konkret interesseavveining. Dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak

i det konkrete tilfellet, skal du gi innsyn. Der det ikke er et reelt, saklig og konkret behov for å nekte innsyn, bør en utvise merinnsyn.

Hensyn det er relevant å legge vekt på er omtalt i veilederen til offentleglova pkt 4.9.2. Her gjengis kort noen av momentene som vil være relevante i interesseavveiningen knyttet til dokumenter det kan gis innsyn i forbindelse med styringsdialogen:

- Organet bør gi innsyn dersom hensynet til offentlighet veier tyngre enn behovet for unntak.
- Sentralt i merinnsynsvurderingen er i hvilken grad hensynene som ligger til grunn for den aktuelle unntaksbestemmelsen gjør seg gjeldende for det aktuelle dokument og i hvilken grad innsyn i dokumentet vil skade de interessene som er vernet av bestemmelsen.
- Det må særlig legges vekt på hvor stor allmenn interesse det er knyttet til opplysningen/innholdet dokumentet omhandler. Hensynet til åpenhet i styringsdialogen bør veie tungt.
- Innholdet i dokumentet. Dersom unntaksbestemmelsen er gitt for å verne bestemte prosesser eller sikre fortrolige diskusjoner, vil det være større grunn til å gi innsyn i de delene som inneholder faktiske opplysninger enn skønnsvurderinger.
- Langsiktige skadevirkninger av å gi innsyn. Dette vil særlig være aktuelt for interne dokumenter som kan holdes tilbake etter §§ 14 og 15. Det er sentralt å unngå at andre organer/personer innenfor det samme organet blir tilbakeholdne med å komme med frimodige råd og vurderinger.
- Tidsmomentet er sentralt. Etter hvert som tiden går vil ofte unntaksbehovet bli mindre.

Merinnsyn er nærmere omtalt på informasjonssiden om åpenhet og Rettleiar til offentlighet (pkt 4.9).

#### 4.4.5 Utsatt innsyn og unntak for restopplysningene (§§5 og 12)

Offl § 5 første ledd regulerer adgangen til å kunne utsette innsyn dersom «*det er grunn til å tru at dei dokumenta som ligg føre, gir eit direkte misvisande bilete av saka, og at innsyn derfor kan skade klare samfunnsmessige eller private interesser.*» Vilkårene for utsatt innsyn etter § 5 første ledd er strenge. Bestemmelsen er omtalt i Rettleiar til offentleglova pkt. 4.4.2.5. Merinnsyn skal også vurderes.

Offl § 5 andre ledd regulerer adgangen til å utsette innsyn i visse revisjonssaker og ble vedtatt etter at offl først trådte i kraft. Bestemmelsen brukes ikke ofte. Hovedvilkåret for å kunne unnta innsyn i et dokument etter § 5 annet ledd er at kommunerevisor skal rapportere til Kontrollutvalget i saken. Merinnsyn skal også vurderes. Utsatt innsyn gjelder inntil Kontrollutvalget har mottatt en endelig versjon av dokumentet Du kan finne mer veiledning i forarbeidene til bestemmelsen (Innst. 48 L (2014-2015) og Prop L (2013-2014)).

Adgangen til å kunne unnta restopplysningene etter § 12 er i praksis knyttet til tilfeller der det meste av opplysningene allerede er unntatt etter andre bestemmelser, men at det står igjen noe tekst «her og der», at restopplysningene gir et klart misvisende bilde av saken eller at det vil være urimelig arbeidskrevende å skille ut opplysningene. Bestemmelsen vil aldri være et selvstendig avslagsgrunnlag. Merinnsyn skal også vurderes. Bestemmelsen er omtalt i Rettleiar til offentleglova pkt. 5.2.



#### 4.4.6 Forhåndsklassifisering og publisering

Kommunens postjournal publiseres på eInnsyn. Her kan allmennheten gå inn og se hvilke dokumenter som er offentlige og hvilke som er unntatt offentlighet. Postjournalen er nøkkelen til innsyn.

I forbindelse med journalføringen må det tas stilling til om dokumentet inneholder lovbestemt taushetsbelagte opplysninger eller om det er klart at det ikke er aktuelt å utvise merinnsyn i dokumentet. Dette kalles *forhåndsklassifisering* eller foreløpig vurdering av dokumentets status etter offentleglova, bl.a for å sikre at taushetsbelagte opplysninger ikke kommer ut og for å gi allmennheten et signal. For stor grad av forhåndsklassifisering vil imidlertid kunne føre til at allmennheten blir mer forsiktige enn nødvendig i å be om innsyn.

Når det kommer et innsynskrav er du ikke bundet av den foreløpige vurderingen som skjer i forbindelse med forhåndsklassifiseringen. Tvert imot, skal du vurdere innsynsspørsmålet fritt og åpent uavhengig av den foreløpige vurderingen. Den egentlige offentlighetsvurderingen skjer i og med vurderingen av førsteinstansen på innsynskravstidspunktet. Du er heller ikke bundet av andre organers angivelse av unntakshjemmel på et dokument du mottar. Derimot kan det være god skikk å underrette avsenderorganet om at du er kommet til et annet synspunkt, for eksempel at du mener dokumentet bør/må gis ut.

Offentlighetsforskrifta §§ 6 og 7 oppstiller *forbud mot publisering* av visse type opplysninger på internett.

Taushetsbelagte opplysninger og visse andre opplysninger skal ikke legges ut på postjournalen (§ 6).

Kommunen legger også ut dokumenter som er forhåndsklassifisert som offentlige ut på eInnsyn i fulltekst, dvs som er lesbare for allmennheten, med mindre det foreligger publiseringsforbud (§7 annet ledd.)

Forhåndsklassifisering, publisering og journalføring er nærmere omtalt på informasjonssiden om åpenhet.