



Kommunal- og
moderniseringsdepartementet

Veiledning

For innholdsleverandørene til OEP (Offentlig elektronisk postjournal)

Veiledning i regler om journalføring og om taushetsplikt.
Versjon 0.3



Utgiver av dette heftet er Kommunal- og moderniseringsdepartementet som eier av publiseringstjenesten OEP. Materialet er utarbeid av Kulturdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Direktoratet for forvaltning og IKT.

*Oslo, november 2009
(ny versjon oppdatert oktober 2010 og mars 2016)*

Forord

Med den nye offentlighetsforskriften er det innført en plikt til å gjøre elektronisk journal tilgjengelig for allmennheten på Internett.

For dette formål er det utviklet en felles elektronisk postjournaltjeneste for alle organer som blir omfattet av den nye plikten. Dette gjelder departementene, statlige direktorater og tilsyn samt fylkesmannsembetene. Disse blir innholdsleverandører til en felles elektronisk journaldatabase med omfattende søkefunksjoner.

Slike søkefunksjoner åpner for kopling av opplysninger på tvers av ulike saker, på tvers av journaler fra alle organer som er med i tjenesten, og mellom journalopplysninger som strekker seg over en stadig lengre tidsperiode. Søkefunksjonene gjør at journalene får større informasjonsverdi for brukerne, men øker også faren for kopling av opplysninger som kan røpe informasjon som allmennheten ikke har krav på, herunder taushetsbelagte forhold som det offentlige har plikt til å verne om.

Det at journalene på denne måten blir tilgjengelige for alle og enhver over Internett, aktualiserer behovet for oppdaterte systemer og skjerpede rutiner for å sikre at all arkivering og journalføring skjer på en korrekt og hensiktsmessig måte i henhold til gjeldende regelverk.

Det gjelder å sikre at allmennheten får enklest mulig tilgang til all informasjon den har krav på, samtidig som man unngår å røpe opplysninger som det offentlige har plikt til eller et lovlig og legitimt behov for å behandle konfidensielt.

Del 1 – *Informasjon om OEP og journalføring* – er utarbeidet av Kulturdepartementet. Denne delen inneholder relevante deler av regelverket for journalføring og spesielt om journalføring i OEP.

Det utfyllende materialet fra Justis- og beredskapsdepartementet – *Retningslinjer om teieplikt og materiale som ikke skal gå fram av offentlig journal på Internett* – er ment å fungere som et sted man kan finne frem og slå opp i relevant informasjon om taushetsbelagte opplysninger og andre opplysninger som ikke skal fremgå av de offentlige journalene.

Materialet fra Direktoratet for forvaltning og IKT – *Effektiv bruk av OEP* – inneholder anbefalinger og eksempler på hvordan innholdsleverandørene kan bruke funksjoner i OEP som kan redusere tidsbruken knyttet til arbeid med OEP.

Innhold

Del 1 Informasjon om OEP og journalføring

1.	Hva innebærer OEP?	6
2.	Elektroniske og andre journaler	7
3.	Journaler og journalinnføringer som skal eller kan unntas fra innsyn i sin helhet, og som derfor ikke skal overføres til OEP	8
4.	Journalføringsplikt og arkiveringsplikt	9
5.	Hvilke opplysninger OEP skal inneholde	10
6.	Dokumentomtale i journalen	11
7.	Nøytralisering og skjerming	12
8.	Skjerming av opplysninger i OEP	13
9.	Skjerming av taushetsbelagte opplysninger	14
10.	Påbud om skjerming etter offentlighetsforskriften	15
11.	Hvordan skjerming skal vises i OEP	16
12.	Registrering av tilleggsopplysninger	17
13.	Forhåndsklassifisering	18

Del 2 Retningslinjer om teieplikt og materiale som ikke skal gå fram av offentlig journal på

Internett

1	Journalføring og innsyn i journalen	20
1.1	Generelt om journalføring og rett til innsyn i journalen	20
1.2	Tilgjengeleggjering av journaler på Internett	21
1.3	Kva OEP skal innehalde	22
1.4	Opplysningar som ikkje skal gjerast tilgjengelege på Internett	23
2	Lovføresegner om teieplikt	26
2.1	Innleiing	26
2.2	Generelt om teieplikta etter forvaltningslova § 13	27
2.3	Teieplikt for opplysningar om personlege tilhøve etter forvaltningslova § 13	27
2.3.1	Generelt om teieplikt for opplysningar om personlege tilhøve	27
2.3.2	Avgrensingar av teieplikta	28
2.3.3	Spørsmål om teieplikt for opplysningar om løn og andre økonomiske tilhøve	29
2.3.4	Når er opplysningar om haldningar, synspunkt osv. omfatta av teieplikt?	30
2.3.5	Teieplikta for opplysningar om lovbrøt og liknande	31
2.3.6	Særleg om offentlig tilsette	32
2.3.7	Tilsette i rettssubjekt der offentlege organ har ein dominerande posisjon	33
2.4	Teieplikt for næringsopplysningar etter forvaltningslova § 13	34
2.4.1	Generelt om teieplikt for næringsopplysningar	34
2.4.2	Nærare avgrensingar av teieplikta	35
2.4.3	Tilhøve som normalt fell utanfor teieplikta	36
2.5	Generelle lovfesta avgrensingar av teieplikta	37
2.5.1	Innleiing	37
2.5.2	Avgrensing av teieplikta på grunnlag av samtykke	37
2.5.3	Avgrensing av teieplikta når opplysningane er gjevne i statistisk form eller er anonymiserte	37
2.5.4	Avgrensing av teieplikta når inga verneverdig interesse tilseier at opplysningane skal vere hemmelege	38
2.5.5	Andre avgrensingar av teieplikta etter forvaltningslova	38
2.6	Skjerming av opplysningar som er omfatta av teieplikt	38

Del 3 Effektiv bruk av OEP

1	Håndtering av innsynskrav	40
2	Publisering av dokumenter i fulltekst	41

Del 1

Informasjon om OEP og journalføring

1. Hva innebærer OEP?

OEP (Offentlig elektroniske postjournal) er en fellestjeneste for fast offentliggjøring av innholdsleverandørers journaler over Internett.

Dermed er det ikke nødvendig å kreve innsyn i journalene hos hvert enkelt organ slik det i utgangspunktet er forutsatt etter offentlighetsloven § 3.

Journalene vil til enhver tid være tilgjengelige for alle med tilgang til Internett.

OEP opphever likevel ikke adgangen til å kreve journalinnsyn på annen måte.

Også organer som er med i OEP, må derfor være forberedt på å legge fram offentlig kopi eller utskrift av sine journaler.

2. Elektroniske og andre journaler

Journalene blir tilgjengelige gjennom OEP bare i den utstrekning de aktuelle organer fører elektronisk journal, jf. offentlighetsloven § 10 andre ledd.

Det er ingen plikt å føre elektronisk journal, jf. arkivforskriften § 2-6 andre ledd første punktum.

Det er heller ingen plikt å ha bare én journal, jf. arkivforskriften § 2-6 første ledd første punktum.

Et organ som fører elektronisk journal, behøver derfor ikke registrere alle sine journalførte dokumenter på denne måten, men kan ha en eller flere papirbaserte journaler ved siden av. Dette kan gjelde for spesielle typer saker som organet av ulike grunner ikke har funnet det hensiktsmessig å føre i elektronisk journal, for eksempel såkalte personalsaker.

Men det er i utgangspunktet den samme innsynsrett i papirbaserte som i elektroniske journaler. Et offentlig organ må derfor være forberedt på å legge fram kopi av papirbaserte journaler på ordinær måte dersom noen krever innsyn etter hovedregelen i offentlighetsloven § 3.

Dette gjelder selv om en papirbasert journal omfatter typer av dokumenter der organet har plikt til eller anledning til å skjerme journalopplysninger.

3. Journaler og journalinnføringer som skal eller kan unntas fra innsyn i sin helhet, og som derfor ikke skal overføres til OEP

Å skjermes alle spor av et dokument i offentlig journal kan i utgangspunktet bare skje i de tilfeller der det ikke er mulig å registrere et dokument uten å røpe opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt.

(arkivforskriften § 2-7 andre ledd andre punktum)

Særregler for graderte dokumenter

(arkivforskriften § 2-7 andre ledd tredje og fjerde punktum)

Følgende dokumenter skal ikke på offentlig journal, men føres i egne journaler som i sin helhet skal være unntatt fra innsyn:

- dokumenter gradert STRENGT FORTROLIG, som er den høyeste av de to aktuelle graderinger etter beskyttelsesinstruksen
- dokumenter gradert STRENGT HEMMELIG, HEMMELIG og KONFIDENSIELT, dvs. de tre høyeste av de fire graderinger etter forskrift til sikkerhetsloven

Følgende dokumenter **kan** føres i journal som i sin helhet unntas fra innsyn:

- dokumenter gradert FORTROLIG, den laveste av de to aktuelle graderinger etter beskyttelsesinstruksen
- dokumenter gradert BEGRENSET, dvs. den laveste av de fire graderinger etter forskrift til sikkerhetsloven,

Særregler for enkelte andre journaler eller journalinnførsler

(offentlighetsforskriften § 9 fjerde ledd)

Følgende journalinnførsler **kan** unntas fra innsyn:

- journaler hos Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste,
- journalinnførsler i enkeltsaker hos *Meklingsnemnda for arbeidstakeroppfinnelser*,
- journalinnførsler i enkeltsaker etter **utlendingsloven, pasientskadeloven, statsborgerloven, barnevernsloven, sosialtjenesteloven, loven om psykisk helsevern og vergemålsloven**
- journalinnførsler i enkeltsaker om *adopsjon, ekteskap, partnerskap, separasjon, skilsmisse, farskap, avstamning, barnefordeling og bidrag*
- journalinnførsler i enkeltsaker om konsulær bistand fra utenriks tjenesten

4. Journalføringsplikt og arkiveringsplikt

I journalen skal en registrere saksdokumenter som kommer inn til organet eller sendes ut fra organet. I tillegg kan en velge å registrere interne dokumenter som notater. Et saksdokument kan være informasjon som er lagret i alle typer medium: papir, ulike elektroniske medier, fotografi, lydopptak, filmopptak og informasjon i register og databaser.

Merk at arkiveringsplikten går lenger enn journalføringsplikten. Selv om man journalfører både det man har plikt til og mer til, er det ikke dermed sikkert at man automatisk har fanget opp alt man har plikt til å arkivere.

Men i begge tilfeller er det i utgangspunktet to kriterier som må vurderes:

- om dokumentet er gjenstand for saksbehandling
- om dokumentet har verdi som dokumentasjon

Hvis ett av kriteriene er oppfylt, har man **plikt til å arkivere** dokumentet.

Hvis begge kriteriene er oppfylt, har man også **plikt til å journalføre** dokumentet.

Selv om dokumenter i saker om innsyn er gjenstand for saksbehandling, har man ikke plikt til å journalføre disse (jf. arkivforskriften § 2-6 annet ledd). Hvis dokumentet gjelder innsyn, har man likevel **plikt til å journalføre** det dersom dokumentet gjelder eller inneholder:

- en nærmere begrunnelse
- en klage
- et krav om betaling for innsyn

Et spørsmål om hvordan innsyn skal gis Interne notater og andre organinterne dokumenter skal journalføres så langt organet selv finner det tjenelig (jf. arkivforskriften § 2-6 første ledd tredje punktum).

Hvis dokumentet er organinternt, har man likevel **plikt til å journalføre** det dersom:

- dokumentet eller en del av dokumentet inneholder organets endelige avgjørelse i en sak
- dokumentet gir generelle retningslinjer for saksbehandlingen i organet
- dokumentet utgjør foredrag til saker som er avgjort av Kongen i statsråd
- dokumentet utgjør presedenskort og liknende, med mindre kortet gjengir organinterne vurderinger (jf. offentlighetsloven § 14 andre ledd bokstav a–d)
- dokumentet går fra administrasjonen til styret i foretak etter helseforetaksloven
- dokumentet går fra administrasjonen til en kollegial enhet ved universitet og høyskoler
- dokumentet blir utvekslet mellom fakulteter ved universiteter og høyskoler (jf. offentlighetsforskriften § 8)

5. Hvilke opplysninger OEP skal inneholde

Utgangspunktet er at OEP skal inneholde alle opplysninger som inngår i journalen, i arkivforskriften også kalt *obligatoriske journalopplysninger*.

Noen journalopplysninger vil imidlertid ikke være kjent på registreringstidspunktet og kan derfor av naturlige grunner ikke være med over i OEP. Det gjelder henholdsvis *ekspedisjons- eller avskrivningsdato og avskrivningsmåte*.

ARKIVKODE er heller ikke alltid kjent på registreringstidspunktet, men når det etter hvert blir lagt teknisk til rette for det, er det meningen at denne skal være med over i OEP forutsatt at den på overføringstidspunktet er blitt registrert i journalen.

OEP skal i utgangspunktet ikke inneholde andre opplysninger enn obligatoriske journalopplysninger. Ulike tilleggsopplysninger som man kan registrere i arkivsystemet til bruk i den interne saksoppfølgingen, skal altså ikke være med i OEP, jf. arkivforskriften § 2-7 tredje ledd.

Her er det likevel ett unntak: OEP skal opplyse om *KONTAKTPUNKT* for den enkelte sak hos det aktuelle organet, jf. offentlighetsforskriften § 6 andre ledd andre punktum.

Dette vil normalt være et telefonnummer eller en e-postadresse. Det er en forutsetning at man hos kontaktpunktet enten skal få den informasjonen en ønsker, eller bli henvist videre til noen som kan gi slik informasjon, jf. kgl.res. 17. oktober 2008.

Til sammen innebærer dette at journalen slik den fremkommer gjennom OEP, vil inneholde følgende opplysninger:

- JOURNALFØRINGSDATO
- DOKUMENTETS DATO
- SAKS- OG DOKUMENTNUMMER
- SENDER OG/ELLER MOTTAKER
- OPPLYSNING OM SAK, INNHOLD ELLER EMNE ¹
- KONTAKTPUNKT
- ARKIVKODE – eventuelt, jf. ovenfor

I tillegg til dette må det selvsagt framgå av OEP hvilket organ det journalførte dokumentet knytter seg til, dessuten angivelse av om noe i journalen er skjermet, og om det underliggende dokumentet er forhåndsklassifisert som unntatt fra offentlighet.

¹ Vil forekomme både på saks- og dokumentnivå, altså to felter, og disse vil kunne ha forskjellig tekst.

6. Dokumentomtale i journalen

Utgangspunktet er at innføringen i journalen skal skje på en måte som gjør det mulig å *identifisere* dokumentet.

Dette tilsier at *dokumentomtalen* bør være så opplysende og spesifikk at det gir grunnlag for å skille det aktuelle dokumentet fra andre dokumenter med tilgrensende innhold. Tilsvarende må gjelde ved utforming av *saksmotalen*.

Man bør bl.a. legge vekt på at teksten inneholder ord som det kan være naturlig å tenke på som identifiserende søkeord ved senere framfinning av dokumentet og/eller saken.

Ofte vil det være naturlig å utforme dokumentomtalen identisk med overskriften i dokumentet, men hvis denne ikke er tilstrekkelig presis, bør man ikke føle seg bundet av dette.

Teksten i journalen skal uansett skrives i samme målform som målformen i dokumentet, slik at et dokument på nynorsk registreres med journaltekst på nynorsk og et dokument på bokmål med journaltekst på bokmål. Det er i strid med likestillings- og likeverdsprinsippet i lov om målbruk i offentlig tjeneste å påby ensartet målform i journalen.

Journalen bør ikke inneholde forkortelser som ikke er allment kjent. Særlig bør man unngå slike forkortelser i avsender- og mottakerfeltet.

7. Nøytralisering og skjerming

Selv om utgangspunktet er at dokumentet skal kunne identifiseres, må man hindre at selve den offentlige journalen røper taushetsbelagte opplysninger, eller andre opplysninger som organet har et reelt og saklig behov for å unnta fra offentlighet.

Dette kan skje enten gjennom nøytralisering eller gjennom skjerming, eventuelt ved en kombinasjon av disse to metodene.

Nøytralisering innebærer at man ikke utformer journalen så detaljert og spesifikt at man risikerer å røpe opplysninger som man har plikt til eller anledning til å verne. Teksten utformes altså på en mer nøytral måte enn det som ville vært naturlig med tanke på lettest mulig identifikasjon av dokumentet, jf. arkivforskriften § 2-7 første ledd første punktum.

Skjerming derimot innebærer at man utformer journalen akkurat så detaljert og spesifikt som man har behov for, men at deler av journalteksten kodes på en slik måte at den ikke kommer med på offentlig journal, jf. arkivforskriften § 2-7 andre ledd første punktum.

Ved nøytralisering vil altså den interne journalen og den offentlige journalen være identiske. Det betyr at nøytralisering har den ulempen at det også reduserer journalens informasjonsverdi for organet selv.

Ved skjerming derimot vil den offentlige journalen inneholde mindre informasjon enn den interne journalen, og journalen beholder dermed fullt ut sin interne informasjonsverdi.

Slik sett vil derfor skjerming som regel være å foretrekke framfor nøytralisering.

8. Skjerming av opplysninger i OEP

I motsetning til nøytralisering innebærer skjerming at man unntar en eller flere obligatoriske journalopplysninger fra offentlighet, helt eller delvis.

I praksis kan skjerming omfatte:

- både dokumentomtalen og avsender/mottaker, eller
- bare den ene av disse opplysningene, eller
- bare deler av dokumentomtalen

I siste tilfelle kan skjerming kombineres med nøytralisering. Det vil si at dokumentomtalen deles i to, en nøytral tekst beregnet på offentlig journal, og en utfyllende tekst som skjermes slik at den bare blir tilgjengelig i det interne journalsystemet. Tilsvarende kan være aktuelt for saksomtalen.

Det er to hovedgrupper av journalinnføringer i OEP hvor skjerming er **påbudt**:

- Hvis det er nødvendig for å unngå å røpe taushetsbelagte opplysninger eller opplysninger som kan unntas fra innsyn
- Hvis det er påbudt etter offentlighetsforskriften

I tillegg er det i henhold til arkivforskriften § 2-7 **tillatt** med skjerming av opplysninger som ”allmenta elles ikkje kan krevje”. Det vil først og fremst si opplysninger som kan unntas fra offentlighet etter §§ 14–26 i offentlighetsloven.

9. Skjerming av taushetsbelagte opplysninger

Taushetspliktige opplysninger må ikke fremgå av noen offentlige journaler. Det er relativt enkelt å overholde taushetsplikten hvis man vurderer hver journalinnføring isolert for seg, men det er nødvendig at man også tenker mer helhetlig. Dette er særlig viktig for OEP, der flere organers journaler blir lett tilgjengelig fra samme sted via Internett.

Ulik skjermingspraksis kan føre til at taushetsbelagte opplysninger likevel blir kjent. Dette vil for eksempel kunne skje dersom ett organ som behandler saken, skjerner navnet på personen, mens et annet organ nøytraliserer eller skjerner saks- og dokumentomtalen. For å unngå dette må alle organer følge same praksis. Det sikreste er da at alle skjerner navn på person eller annen identifikasjon (for eksempel firma, sted eller lignende).

På denne bakgrunn anbefales følgende rutiner:

(1) Når det er nødvendig å skjerm journalopplysninger for å hindre innsyn i taushetsbelagte opplysninger, skal alltid navn eller annet som identifiserer den som de taushetsbelagte opplysningene gjelder som skal skjermes. Skjerming må gjennomføres i alle felt; avsender- og mottakerfeltet og i saks- og dokumentomtalen.

(2) Dersom andre opplysninger kan røpe det taushetsbelagte forholdet, må også disse opplysningene skjermes i alle de aktuelle feltene. I den sammenheng må det også tas hensyn til at systemet kan kople mellom opplysninger på saks- og dokumentnivå og til journalopplysninger om tidligere dokumenter i den samme saken, både i avsender- og mottakerfeltet og i feltet for både saks- og dokumentomtale.

(3) Dersom saksomtalen, eventuelt en annen journalopplysning om tidligere dokumenter i saken, vil røpe hvem det gjelder når det blir omtalt et taushetsbelagt forhold i journalopplysninger om et nytt dokument, skal en av følgende to framgangsmåter velges:

(3a) Enten skal det nye dokumentet registreres med nytt saksnummer, med kryssreferanse til saksnummeret for de tidligere dokumentene i saken.

(3b) Eller man skal i nødvendig grad gå tilbake til tidligere dokumenter i saken og skjerm journalopplysninger om disse, for deretter å sende rettet versjon av offentlig journal til OEP-tjenesten, med beskjed om at den nye versjonen skal erstatte tidligere versjon.

10. Påbud om skjerming etter offentlighetsforskriften

Dessuten inneholder offentlighetsforskriften mer spesifikke bestemmelser om opplysninger som skal skjermes i OEP:

Offentlighetsforskriften **påbyr skjerming** av

- fødselsnummer, personnummer og nummer med tilsvarende funksjon, jf. § 7 andre ledd bokstav d
- opplysninger om rasemessig eller etnisk bakgrunn, eller filosofisk eller religiøs oppfatning, jf. § 7 andre ledd bokstav c, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 8 bokstav a
- opplysninger om at en person har vært mistenkt, siktet eller dømt for en straffbar handling, jf. § 7 andre ledd bokstav c, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 8 bokstav b
- opplysninger om helseforhold, jf. § 7 andre ledd bokstav c, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 8 bokstav c
- opplysninger om seksuelle forhold, jf. § 7 andre ledd bokstav c, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 8 bokstav d
- opplysninger om medlemskap i fagforeninger, jf. § 7 andre ledd bokstav c, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 8 bokstav e
- opplysninger om lønn og godtgjørelse til fysiske personer, med unntak for opplysninger om lønn og godtgjørelse til personer i ledende stillinger i det offentlige og i ledende stillinger eller i styret i selvstendige rettssubjekter, jf. § 7 andre ledd bokstav e
- opplysninger som en tredjepart har immaterielle rettigheter til, med unntak for slikt materiale som er nevnt i § 5 første ledd andre punktum i samme forskrift og for materiale der rettighetshaveren samtykker til at materiale blir gjort tilgjengelig, jf. § 7 andre ledd bokstav f
- opplysninger som det kan gjøres unntak for etter § 9 i samme forskrift, dvs. det som er omtalt under pkt. 4 ovenfor, jf. § 7 andre ledd bokstav b

11. Hvordan skjerming skal vises i OEP

Når en obligatorisk journalopplysning er helt eller delvis skjermet, skal dette alltid framgå i det aktuelle feltet.

I praksis kan dette gjøres ved at hele eller deler av teksten i det aktuelle feltet erstattes med betegnelsen *Avskjermet*.

Derimot er det i OEP i utgangspunktet ikke mulig å angi hva som er hjemmelen for den skjermingen som er foretatt.

Det er likevel et eget hjemmelsfelt i OEP, men dette skal bare fylles ut dersom selve det underliggende dokumentet forhåndsklassifiseres som helt eller delvis unntatt fra offentlighet. Feltet heter derfor *Unntaksgrunnlag dokument*, jf. punkt 13.

Dersom slik forhåndsklassifisering angis i OEP, og det samtidig framgår at noe er skjermet, vil hjemmelen som angir forhåndsklassifiseringen, som regel være den samme som den underliggende hjemmelen som begrunner skjermingen.

12. Registering av tilleggsopplysninger

Etter arkivforskriften § 2-7 tredje ledd kan man i arkivsystemet registrere tilleggsopplysninger til bruk i den interne saksoppfølgingen. Slike tilleggsopplysninger er pr. definisjon ikke en del av journalen, og de skal ikke i noe tilfelle være med over i OEP¹.

Som eksempler på tilleggsopplysninger nevner arkivforskriften ”saksbehandlar, behandlingsfristar o.l.”

Det fins systemer som gjør det mulig å registrere utfyllende tekstomtale av sakens og/eller dokumentets innhold. Det er viktig at muligheten for registrering av slik tilleggstekst ikke fører til at man utformer en knappere eller mer nøytral journaltekst enn det som naturlig følger av arkivforskriftens krav til å identifisere saken eller dokumentet ved hjelp av journalen.

¹ Jf. arkivforskriften § 2-7 tredje ledd andre punktum: ”Andre opplysningar enn dei obligatoriske journalopplysningane, jf. første og andre ledd, treng ikkje takast med i den kopien eller utskriftinga av journalen som allmenta kan krevje innsyn i.”

13. Forhåndsklassifisering

Begrepet innebærer at man i journalen og/eller på selve dokumentet påfører en henvisning til en unntaksbestemmelse i offentlighetsloven. Hensikten er å opplyse om at dokumentet *helt eller delvis* vil bli unntatt dersom noen skulle ønske å be om innsyn i det.

Forhåndsklassifisering opphever dermed *ikke* den plikten organet har etter offentlighetsloven til å vurdere en konkret innsynsvurdering.

Forhåndsklassifisering bør 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 offentlighetsloven, og det er klart at det *ikke er aktuelt å utøve meroffentlighet*.

I OEP er det altså feltet *Unntaksgrunnlag dokument* som skal brukes til å angi eventuell forhåndsklassifisering. Feltet er gitt denne benevnelsen for å klargjøre at hjemmelshenvisningen gjelder det underliggende dokumentet.

Hjemmelshenvisning i offentlig journal skal bare benyttes til å forhåndsklassifisere det underliggende dokument. Hjemmelshenvisning skal ikke angies dersom det skulle forekomme at man skjerner noe i selve journalen.

Del 2

Retningslinjer om teieplikt og materiale som ikkje skal gå fram av offentleg journal på Internett

1 Journalføring og innsyn i journalen

1.1 Generelt om journalføring og rett til innsyn i journalen

Plikta til å føre journal følgjer av arkivforskrifta § 2-6. Det heiter i fyrste punktum her at offentlege organ skal ha ein eller fleire journalar for registrering av dokument i sakene dei opprettar, og i andre punktum at i journalen skal ein registrere alle inngåande og utgåande dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dokumenta er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon.

Ålmenta har i utgangspunktet rett til innsyn i heile journalen. Organet har etter arkivforskrifta § 2-6 fyrste ledd tredje punktum ikkje plikt til å journalføre organinterne dokument, men dersom slike dokument fyrst er journalførte, vil òg innføringane om desse dokumenta vere offentlege, med mindre arkivforskrifta § 2-7 andre ledd eller offentlegforskrifta § 9 gir høve til å gjere heilt eller delvis unntak frå innsyn for nokon av innføringane.

Når det gjeld kva opplysningar om det enkelte dokument som er offentlege, er utgangspunktet at alle opplysningar som eit organ har *plikt* til å journalføre etter arkivforskrifta § 2-7 fyrste ledd, er offentlege. Opplysningar som organet ikkje har plikt til å journalføre, til dømes opplysningar om kven som er sakshandsamar eller om sakshandsamingsfristar, har det heller inga plikt til å ta med i den utskrifta eller kopien av journalen som ålmenta kan krevje innsyn i.

Arkivforskrifta § 2-7 fyrste ledd inneheld eit krav om at innføring i journalen i utgangspunktet skal skje på ein måte som gjer det mogleg å identifisere dokumentet. Men dette gjeld berre så langt slik identifiserande journalomtale kan skje utan å røpe opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller medhald av lov, eller som det elles kan gjerast unntak frå offentleg innsyn for. I dette ligg det ei opning for å nytte ein meir nøytral journaltekst enn det som i utgangspunktet ville vore naturleg. Men dette har den ulempa at det reduserer informasjonsverdien i journalen.

Dersom det er nødvendig for å unngå å røpe teiepliktige opplysningar eller andre opplysningar som kan det kan gjerast unntak frå innsyn for, bør ein difor som oftast heller nytte som metode å skjerme journalopplysningar i offentleg journal. Heimelen for dette finst i arkivforskrifta § 2-7 andre ledd. Ved skjerming vil den offentlege journalen innehalde mindre informasjon enn den interne journalen, og journalen får dermed ikkje redusert sin interne informasjonsverdi.

Forvaltninga har plikt til å syte for at opplysningar som er omfatta av lovbestemt teieplikt, ikkje blir kjende. Når dokument som inneheld slike opplysningar blir registrerte, er det difor ikkje tilstrekkeleg å ta omsyn til den enkelte journalinnføringa. Ein må òg sjå til at det ikkje blir mogleg å finne fram til teiepliktige opplysningar ved å

kople den aktuelle informasjonen mot tidlegare journalinnføringar eller annan informasjon.

Opplysningar som ikkje er underlagde teieplikt, men som det er høve til å nekte innsyn i etter føresegnene i offentleglova, har forvaltninga ikkje plikt til å halde utanom innsyn. Om slike opplysningar skal haldast utanfor innsyn i journalen, vil måtte avgjerast etter ei vurdering av om det er eit reelt og sakleg behov for å skjerme eller nøytralisere opplysningane. Når det er et reelt og sakleg behov for å nekte ålmenta innsyn i det registrerte dokumentet, kan det i enkelte tilfelle vere eit tilsvarende behov for å utelate eller nøytralisere opplysningar i journalen.

Når det gjeld dokument som er graderte etter lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven/tryggingslova), er det gjeve særlege reglar i forskrift om handsaming av desse, sjå forskrift 1. juli 2001 nr. 744 om informasjonstryggleik §§ 4-10 til 4-17. Vidare inneheld instruks fastsett ved kgl. res. 17. mars 1972 (beskyttelsesinstruksen) særlege reglar for handsaming av dokument som treng vern av andre grunnar enn dei som er nemnde i tryggingslova med forskrifter.

1.2 Tilgjengeleggjing av journalar på Internett

Arkivforskrifta inneheld ikkje generelle reglar om rett til innsyn i journalar eller korleis innsyn skal gjevast. Innsynsretten følgjer av offentleglova § 3, og i utgangspunktet bestemmer offentleglova § 30 korleis det skal givast innsyn og når det blir kravd innsyn i journalar. Dette vil seie at den som krev innsyn, har rett til å få papirkopi eller elektronisk kopi av journalen, jf. offentleglova § 30 fyrste ledd andre punktum.

Vedkommande har derimot ikkje rett til sjølv å søkje i dei elektroniske journalane til organet.

I offentlegforskrifta § 6 er det likevel, i medhald av offentleglova § 10 andre ledd, fastsett at ein del organ som fører elektronisk journal, skal gjere han tilgjengeleg for ålmenta på Internett og nærare reglar om korleis dette skal gjerast. Organa som er omfatta av ordninga, skal offentleggjere journalane sine gjennom den felles nettportalen Offentleg elektronisk postjournal (OEP). Denne paragrafen har enno ikkje teke til å gjelde, sidan OEP-systemet enno ikkje er teke i bruk. Pliktene som følgjer av § 6, vil såleis fyrst bli formelt bindande når paragrafen tek til å gjelde. Dei som har plikt til å gjere dei elektroniske journalane sine tilgjengelege på Internett etter § 6, er alle departementa, Statsministarens kontor, alle statlege direktorat og statlege tilsyn som har heile landet som verkeområde og fylkesmennene, jf. offentlegforskrifta § 6 fyrste ledd fyrste punktum.

Ei nærare avgrensing av kven som er omfatta av ordninga, følgjer av § 6 fyrste ledd andre til fjerde punktum. Etter andre punktum omfattar plikta til å gjere journalen tilgjengeleg på Internett berre den sentrale eininga i eit direktorat eller eit tilsyn som også har regionale einingar. Tredje punktum fastslår at Utanriksdepartementet kan fastsetje at òg utanriksstasjonar som fører eigen elektronisk journal, skal gjere han

tilgjengeleg for ålmenta på Internett, medan fjerde punktum fastslår at det overordna departementet i tvilstilfelle avgjer om eit underlagt organ pliktar å gjere journalen tilgjengeleg på Internett.

Offentlegforskrifta § 6 andre ledd slår fast at ein del bestemte organ ikkje i noko tilfelle er omfatta av plikta til å gjere journalane tilgjengelege på Internett. Dette gjeld Regjeringsadvokaten, Riksadvokaten, Etterretningstenesta, Politiets tryggingsteneste (PST), Patentstyret, Nasjonalt tryggingsorgan, Norsk pasientskadeerstatning og Pasientskadenemnda. Opprekninga er uttømmande, slik at alle andre statlege organ skal vurderast opp mot vilkåra i fyrste ledd i spørsmålet om dei pliktar å gjere journalen tilgjengeleg på Internett.

1.3 Kva OEP skal innehalde

Offentlegforskrifta § 6 tredje ledd gir nærare reglar om innhaldet i elektroniske journalar som blir tilgjengleggjorte, på Internett. Desse reglane inneber at dei journalane som blir gjorde tilgjengelege på Internett vil ha eit noko annleis innhald enn journalane slik dei opphavleg blir førte i samsvar med arkivforskrifta. Det vil sjølvsagt framleis vere høve til å ta direkte kontakt med det enkelte organ som er omfatta av ordninga etter § 6, og be om å få sjå den vanlege journalen der, dersom ein ynskjer det. Den som krev innsyn, vil då ha krav på å få sjå journalen slik han skal sjå ut når han er ført i samsvar med arkivforskrifta.

Etter offentlegforskrifta § 6 tredje ledd fyrste punktum skal journalane som blir offentliggjorde gjennom OEP-ordninga, innehalde opplysningar som nemnt i forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlege arkiv (arkivforskrifta) § 2-7 fyrste ledd andre punktum. Derimot vil ikkje dei journalopplysingane som er nemnde i arkivforskrifta § 2-7 fyrste ledd tredje punktum, gå fram av journalane i OEP. (Offentlegforskrifta § 6 kan bli endra på dette punktet, slik at det blir plikt til å ta inn arkivkodar.)

Etter arkivforskrifta § 2-7 tredje ledd kan ein i *arkivsystemet* registrere enkelte tilleggsopplysningar til bruk i den interne saksoppfølginga. Slike opplysningar er ikkje ein del av journalen, og etter arkivforskrifta treng ein ikkje ta med desse når journalen blir gjord offentlig.

I journalar som blir gjorde tilgjengelege gjennom OEP, skal det etter offentlegforskrifta § 6 tredje ledd andre punktum opplysast om kontaktpunkt hos det aktuelle organet. Dette skal gjere situasjonen enklare for dei som ynskjer å ta kontakt om ei sak eller eit dokument. Det kan vere oppretta særskilde kontaktpunkt for dei enkelte sakene, til dømes ein sakshandsamar, eller det kan vere eit generelt kontaktpunkt for alle saker. Dersom organet vel sistnemnde løysing, er det ein føresetnad at ein frå dette kontaktpunktet kan bli vist vidare til nokon som kan gje nærare opplysningar om den aktuelle saka. Kontaktpunktet vil typisk vere eit telefonnummer, eventuelt òg ei e-postadresse.

Personnamn vil ofte gå fram av journalar, særleg i felte for mottakar og avsendar av dokumenta. For å vareta personvernomsyn er det i forskrifta § 6 fjerde ledd tredje punktum fastsett at OEP skal innrettast slik at det ikkje skal vere mogleg å få treff på personnamn i innførsalar i journalane som er eldre enn eitt år. Dette skal særleg gjere det vanskelegare å byggje personprofilar ved hjelp av journalane som blir lagde ut gjennom OEP. Ved søk på eit personnamn som går fram av eit av journalfelte i OEP, vil ein såleis få treff på eit dokument inntil det er gått eitt år frå det aktuelle dokumentet vart innteke i OEP, medan når det har gått meir enn eitt år, vil ein ikkje få treff på dokumentet ved å søkje på namnet. Kravet om at det skal vere ei slik søkjesperre gjeld berre for dei journalane som er omfatta av OEP-ordninga.

Ordninga for dette vil vere at dei journalinnføringane som skal vere omfatta av denne ordninga, blir merka av med ein såkalla "tag" i journalane som blir sende over til OEP. Funksjonen med søkjesperre vil omfatte dei innføringane som er merka av på denne måten. *"Personnamn" er navn på fysiske personer. Namn på selskap og andre typar samanslutningar fell utanfor. I de fleste tilfelle vil det vere klart kva som er eit personnamn. Eit personnamn skal alltid merkast med ein "tag", uavhengig av om dokumentet gjeld vedkomande som privatperson eller som næringsdrivande. Selskapsnamn som inneheld namnet til en fysisk person (til dømes Hans Hansen AS), skal ikkje handsamast som personnamn. Namn på enkeltpersonføretak (som alltid skal innehalde etternamnet til ein fysisk person, jf. føretaksnamnelova § 2-2 fyrste ledd) står på mange måtar i ei slags mellomstilling mellom fysiske personar og andre aktørar. Omsynet til å unngå bygging av personprofilar gjer seg ikkje så sterkt gjeldande for denne kategorien, som alltid vil vere næringsdrivande. I slike tilfelle må ein ta utgangspunkt i forma på namnet. Til dømes bør "Peder Ås" reknast som eit personnamn, sjølv om Peder Ås driv ein kafé som enkeltpersonføretak og dokumentet gjeld kafeen. "Kafé Peder Ås" vil derimot ikkje vere eit personnamn.*

Perioden på eitt år før søkjesperre tek til å gjelde skal reknast frå tidspunktet den aktuelle journalinnføringa blir tilgjengeleg i OEP.

1.4 Opplysningar som ikkje skal gjerast tilgjengelege på Internett

Etter offentlegforskrifta § 6 fjerde ledd fyrste punktum skal opplysningar som er nemnde i § 7 andre ledd, ikkje gå fram av journalar som blir gjorde tilgjengelege gjennom OEP. Denne avgrensinga av kva opplysningar som kan gå fram av journalar som blir gjorde tilgjengelege på Internett, gjeld etter § 6 fjerde ledd andre punktum òg for journalar og liknande register som organ som ikkje er omfatta av OEP-ordninga, jf. § 6 fyrste ledd, legg ut på Internett. Til dømes må dermed ein kommune som vel å leggje journalen sin eller eit liknande register ut på Internett, syte for at opplysningar som nemnde i § 7 andre ledd ikkje går fram av det som blir lagt ut. Det same vil sjølv sagt gjelde dersom eit organ som er omfatta av OEP-ordninga, i tillegg gjer journalen sin tilgjengeleg på eiga heimeside eller på andre nettstader.

Offentlegforskrifta § 7 andre ledd bokstav a seier at opplysningar som er omfatta av teieplikt, ikkje kan leggjast ut på Internett. Dette følgjer også av dei vanlege reglane om teieplikt og er teke med i forskrifta av pedagogiske omsyn.

Etter bokstav b kan heller ikkje opplysningar som det kan gjerast unntak frå innsyn for etter offentlegforskrifta § 9, gjerast tilgjengelege på Internett. Når det gjeld skjerming av journal, kan ein sjå bort frå føresegna i offentlegforskrifta § 9 fyrste ledd. Etter denne kan det gjerast unntak frå innsyn i visse dokument i arkivdepot, men det vil ikkje vere noko problem å opplyse i journalen at slike dokument eksisterer, dersom det skulle vere aktuelt. Etter forskrifta § 9 andre ledd kan det gjerast unntak frå innsyn for tilbod og protokollar i tilbodskonkurransar som gjeld kjøp av flyrutetenester etter regelverk gjeve i medhald av luftfartslova, inntil val av leverandør er gjort. Det skal, inntil ein har valt leverandør, såleis heller ikkje gå fram av journal som blir gjort tilgjengeleg på Internett kven som har kome med slike tilbod. Unntaket gjeld tilsvarande som det generelle unntaket for tilbod og protokollar i tilbodskonkurransar i offentleglova § 23 tredje ledd.

Tredje ledd seier at det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som gjeld saker hjå Etterretningstenesta og Politiets tryggingsteneste (PST), og frå innsyn i journalar hjå desse organa. Det skal dermed heller ikkje gå fram av journal som er gjort tilgjengeleg på Internett, at eit dokument gjeld saker hjå eit av desse organa.

Etter fjerde ledd kan det gjerast unntak frå innsyn for journalinnføringar og dokument i enkeltsaker hos Meklingsnemnda for arbeidstakaroppfinningar, og tilsvarande i enkeltsaker etter utlendingslova, pasientskadelova og statsborgarlova. Fyrste alternativ vil berre kome inn dersom det blir kravd innsyn hos nemnda sjølv, ikkje om andre organ har fått oversendt dokumenta, og er difor ikkje aktuelt. Opplysningar om at eit dokument gjeld enkeltsaker etter nokon av tre nemnde lovene skal derimot ikkje gå fram av ein journal som blir gjort tilgjengeleg på Internett. Generelle opplysningar som ikkje gjeld enkeltsaker, som statistikk over saker etter dei ulike lovene, er ikkje omfatta av unntaket, og slike opplysningar kan såleis òg gå fram av ein journal på Internett.

Etter femte ledd kan det gjerast unntak frå innsyn for journalinnføringar i enkelte sakstypar. Etter bokstav a gjeld dette enkeltsaker som gjeld eitt eller fleire av emna adopsjon, ekteskap, partnerskap, separasjon, skilsmål, farskap, nedstamming, barnefordeling og bidrag. Dette gjeld uavhengig av kva lov saka går etter, og kva det nærare temaet er. Unntaket for journalar skal hindre at det blir kjent kva for enkeltpersonar som er involverte i slike saker, og det skal følgjeleg heller ikkje gå fram noko om slike journalinnføringar i journal som blir gjort tilgjengeleg på Internett.

Bokstav b seier at unntakshøvet gjeld for enkeltsaker som gjeld konsulær bistand frå utanrikstenesta. Dette vil typisk vere saker der personar har fått problem i utlandet, gjennom å ha vorte utsett for, eller sjølve inneblanda i, kriminalitet, ha mista reisedokumenta osv. Vurderinga blir her mykje den same som for tilhøva under bokstav a, og opplysningar om dette skal ikkje gå fram av journal på Internett.

Etter bokstav c er enkeltsaker etter barnevernlova, lov om sosiale tenester, lov om psykisk helsevern og verjemålslova omfatta av unntaket. Ein journal som blir gjort tilgjengeleg på

Internett, skal følgeleg heller ikkje opplyse om slike saker. Vidare seier bokstav c at opplysningar som nemnde i personopplysingslova § 2 nr. 8 ikkje skal gjerast tilgjengelege på Internett. Dette dreier seg om såkalla sensitive personopplysningar og omfattar opplysningar om rase eller etnisk bakgrunn, opplysningar om politisk, religiøs eller filosofisk oppfatning, opplysningar om at ein person har vore mistenkt, sikta, tiltala eller dømt for ei straffbar handling, opplysningar om helsetilhøve eller om seksuelle tilhøve som legning og opplysningar om medlemskap i fagforeiningar. Slike opplysningar vil ofte vere omfatta av teieplikt, men ikkje alltid; til dømes vil opplysningar om straffbare handlingar som er utførte i offentleg teneste eller i næringsverksemd, som regel ikkje vere omfatta av teieplikt, og det same gjeld dels opplysningar om medlemskap i fagforeiningar.

Etter bokstav d skal heller ikkje fødselsnummer, personnummer og andre nummer med tilsvarande funksjon gjerast tilgjengelege på Internett. Slik informasjon er normalt ikkje omfatta av teieplikt, men er likevel sensitiv informasjon, som kan misbrukast. Fødselsnummer utgjer fødselsdato og personnummer. Ein fødselsdato åleine kan derimot gjerast tilgjengeleg på Internett. Andre nummer med tilsvarande funksjon vil til dømes vere utanlandske identifikasjonsnummer som tilsvarar norske personnummer, og såkalla dufnummer, som utlendingar blir tildelte av UDI.

Bokstav e bestemmer at opplysningar om løn og godtgjering til fysiske personar ikkje skal gjerast tilgjengelege på Internett, men det er oppstilt unntak for opplysningar om løn og godtgjering til personar i leiande stillingar i det offentlege og i leiande stillingar eller i styret i sjølvstendige rettssubjekt. Sidan det er tillate å leggje ut opplysningar om løn og godtgjering til personar i leiande stillingar, vil det i denne samanheng vere eit sentralt spørsmål kva som er meint med "leiande". Det må leggjast til grunn ei vanleg forståing av kva som er ei leiande stilling. I det offentlege vil dette iallfall omfatte politiske stillingar i stat og kommune og høgare administrative stillingar som til dømes departementsråd, ekspedisjonssjef og avdelingsdirektør i departement og rådmann og etatssjef i kommunar og fylkeskommunar. I sjølvstendige rettssubjekt vil dette omfatte alle som inngår i leiinga i rettssubjektet, og i tillegg vil heile styret vere omfatta.

Endeleg fastset bokstav f at materiale som ein tredjeperson har immaterielle rettar til, ikkje kan leggjast ut på Internett, med unntak for materiale som er nemnt i forskrifta § 5 fyrste ledd andre punktum. "Tredjeperson" tyder i denne samanhengen nokon annan enn den verksemda som eventuelt skal leggje opplysningane ut. Dersom vedkommande tredjepart samtykkjer i at opplysningane kan leggjast ut på Internett, vil det vere høve til det. Det krevst her eit uttrykkeleg samtykke frå den som elles har krav på vern.

Fleire av opplysningane som er omfatta av § 7 andre ledd, vil det nok sjeldan eller aldri vere aktuelt å føre inn i ein journal i noko tilfelle, dette gjeld særleg materiale som er omfatta av bokstavane e og f. Føresegna i § 7 andre ledd gjeld tilsvarande for dokument som blir gjorde tilgjengelege på Internett, og det er nok i saksdokument ein fyrst og fremst vil finne slike opplysningar.

2 Lovføresegner om teieplikt

2.1 Innleiing

Som nemnt skal opplysningar som er omfatta av teieplikt, i utgangspunktet aldri gjerast tilgjengelege, korkje på Internett eller elles. Det finst ei rekkje ulike lovføresegner om teieplikt.

For det fyrste er det reglar om teieplikt som skal verne om offentlege interesser, til dømes forsvaret av landet og relasjonar til andre statar.

For det andre har fleire yrkesgrupper teieplikt etter profesjonslovgivinga (yrkesrelatert teieplikt). Dette gjeld til dømes helsepersonell, prestar og advokatar.

For det tredje er det lovføresegner som fastset teieplikt for tilsette i offentleg forvaltning (forvaltningsrelatert teieplikt), og som vernar private interesser. Dei viktigaste reglane i denne gruppa er føresegnene i forvaltningslova §§ 13 til 13 e.

Føresegnene i forvaltningslova §§ 13 til 13 e gjeld for alle som utfører teneste eller arbeid for eit forvaltningsorgan, med mindre det er gjeve særreglar i lov eller forskrift. Det finst mange slike særreglar. Til dømes oppstiller sosialtenestelova § 8-8 og barnevernlova § 6-7 ei strengare teieplikt enn forvaltningslova § 13. Reglane gjeld dei som utfører arbeid eller teneste høvesvis for sosialtenesta og barnevernsetaten.

Likningslova § 3-13 inneheld særreglar om teieplikt for likningsetaten.

Når eit dokument blir sendt frå eit forvaltningsorgan til eit anna, kan det vere at avsendaren har ei strengare teieplikt enn mottakaren. Dette vil til dømes vere aktuelt når helsepersonell, som har ei streng teieplikt etter helsepersonellova § 21, sender opplysningar til tilsette i Helsetilsynet, som har teieplikt etter den alminnelege føresegna i forvaltningslova § 13. Dersom nokon ber om innsyn hos mottakaren av dokumentet, er det rekkjevidda av teieplikta til mottakaren som er avgjerande for om opplysningane er unnatekne frå innsyn etter offentleglova § 13. For at den strenge teieplikta som gjeld for avsendaren, skal ”følgje med” når dokumentet blir oversendt, må dette vere særskilt fastsett i dei aktuelle føresegnene om teieplikt.

Mange av opplysningane som er omfatta av teieplikt, vil det sjeldan vere aktuelt å føre direkte inn i offentleg journal i noko tilfelle. Det er likevel naudsynt å ha vid kjennskap til kva opplysningar som er omfatta av teieplikt, sidan mange slike opplysningar kan bli kjende gjennom kombinasjon av fleire journalinnføringar eller av journalinnføringar og dokument. Det vil difor vere heilt sentralt at offentleg journal, og såleis OEP, blir utforma slik at opplysningar som er omfatta av teieplikt, heller ikkje blir kjende på ein slik måte. Sjå elles punkt 2.6 nedanfor.

2.2 Generelt om teieplikta etter forvaltningslova § 13

Forvaltningslova § 13 inneheld generelle reglar om teieplikt for opplysningar om personlege tilhøve og visse næringsopplysningar. Reglane i §§ 13 b til 13 e gjer unntak frå eller utfyller hovudføresegna i § 13.

Teieplikta etter § 13 gjeld ikkje berre for dei som er tilsette i eit forvaltningsorgan, men for alle som utfører teneste eller arbeid for slike organ – både faste og mellombels tilsette tenestemenn, folkevalde og dei som utfører enkeltstående oppdrag for forvaltninga, som til dømes private sakkunnige eller konsulentar. Teieplikta omfattar berre opplysningar ein blir kjent med i samband med tenesta eller arbeidet. Opplysningar ein får kjennskap til som privatperson, til dømes i ein privat telefonsamtale i arbeidstida, er ikkje underlagde teieplikt.

Teieplikta inneber for det fyrste eit forbod mot å gjere opplysningane kjende for utanforståande ved å fortelje om dei eller levere dokument til utanforståande. Men det er ikkje nok at ein let vere å bringe opplysningane vidare: Ein må aktivt hindre at andre får kjennskap til opplysningane. Dette inneber mellom anna at opplysningane som er underlagde teieplikt, må oppbevarast på ein trygg måte, slik at utanforståande ikkje har tilgang til dei. Til dømes bør ein i mange situasjonar ikkje la dokument liggje framme på pulten med kontordøra open, og heller ikkje ta dei med heim og la dei vere tilgjengelege for uvedkommande der.

Vidare inneber teieplikta eit forbod mot at tenestemannen sjølv bruker opplysningane i andre samanhengar enn dei er innhenta for. Til dømes kan ein tenestemann som driv næringsverksemd på fritida, ikkje bruke opplysningar underlagde teieplikt som han eller ho har fått i arbeidet for forvaltninga, i si private verksemd, sjå § 13 tredje ledd andre punktum.

I utgangspunktet gjeld teieplikta overfor alle, òg kollegaer på arbeidsplassen. Det er likevel høve til å gjere opplysningane kjende for andre tenestemenn eller organ i etaten i den grad det er naudsynt for å løyse arbeidsoppgåvene på ein god måte, sjå § 13 b fyrste ledd nr. 2 og 3.

2.3 Teieplikt for opplysningar om personlege tilhøve etter forvaltningslova § 13

2.3.1 Generelt om teieplikt for opplysningar om personlege tilhøve

Forvaltningslova § 13 fyrste ledd nr. 1 oppstiller teieplikt for opplysningar om nokon sine personlege tilhøve.

Føresegna gjeld berre opplysningar om *fysiske* personar. Teieplikta for opplysningar om *føretak* m.m. er regulert i § 13 fyrste ledd nr. 2 om næringsopplysningar.

Føresegna omfattar ikkje alle opplysningar om enkeltpersonar. Det må dreie seg om opplysningar som det med god grunn er vanleg å ynskje å halde for seg sjølv. Opplysningane kan gjelde eigenskapar ved ein person, eller dei kan gjelde noko personen har gjort som kan vere eigna til å karakterisere personen, til dømes ei straffbar handling.

At opplysningane er rekna som personopplysningar etter personopplysningslova, fører i seg sjølv ikkje til at dei er underlagde teieplikt etter forvaltningslova. Det ligg ulike grunnar og omsyn bak desse to kategoriseringane av opplysningar.

Ein føresetnad for teieplikt er dessutan at opplysningane kan knytast til bestemte enkeltpersonar. Opplysningar som er gjorde anonyme eller som berre er oppgjevne i statistisk form, slik at dei ikkje kan knytast til bestemte personar, er ikkje underlagde teieplikt, sjølv om dei gjeld til dømes helsetilhøve, straffbare tilhøve eller annan sensitiv informasjon.

Teieplikta for personlege tilhøve gjeld òg for opplysningar om døde personar og deira minne og opplysningar om forsvunne personar.

2.3.2 Nærare avgrensingar av teieplikta

Spørsmålet om opplysningar er underlagde teieplikt kan ofte by på tvil. Til rettleiing er det sagt uttrykkjeleg i forvaltningslova § 13 andre ledd fyrste punktum at opplysningar om ”fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted” i utgangspunktet ikkje er underlagde teieplikt. Desse opplysningane blir ikkje rekna som så ømtolige at det skal gjelde teieplikt for dei. Dette inneber vidare at dersom andre opplysningar ikkje er meir ømtolige enn dei som er nemnde i § 13 andre ledd, vil dei aktuelle opplysningane normalt ikkje vere underlagde teieplikt.

Forvaltningslova presiserer at slike opplysningar likevel vil vere underlagde teieplikt dersom dei røpar andre tilhøve som må reknast som personlege. Til dømes kan informasjon om bustaden til ein person vise at personen sit i fengsel eller er innlagd på ein psykiatrisk institusjon. I slike tilfelle vil det vere teieplikt òg om bustaden til personen.

I vurderinga om opplysningar er omfatta av teieplikt eller ikkje, må ein mellom anna leggje vekt på om opplysningane – åleine eller saman med andre tilgjengelege opplysningar – kan skade eller utlevere ein person, om opplysningane er gjevne i trumål, og om utlevering kan skade tilliten til forvaltninga, slik at det blir vanskeleg å hente inn naudsynte opplysningar i framtidige saker. Vidare må ein leggje vekt på kva interesse ålmenta har i å gjere seg kjend med opplysningane.

Som typiske eksempel på personlege tilhøve kan nemnast opplysningar om fysisk og psykisk helse, seksuell legning, kjensleliv og personleg karakter elles og visse opplysningar knytte til familie og heim. Dersom ein person sjølv står offentleg fram med si seksuelle legning, sjukdomen sin eller andre strengt personlege opplysningar,

vil derimot ikkje opplysningane lenger vere underlagde teieplikt, så langt dei ikkje seier meir enn det som har kome offentleg fram.

Opplysningar om arbeidsstad, arbeidstid, yrke og stilling er derimot normalt ikkje underlagde teieplikt, og det tilsvarande vil gjelde for opplysningar om tidlegare arbeidsstader og yrke. Meir konkrete opplysningar om kva arbeidet går ut på m.m., kan i særlege tilfelle likevel vere omfatta av teieplikta. Dette gjeld til dømes visse opplysningar knytte til bestemt personell innanfor Forsvaret og etterretninga som utfører arbeid av ein slik karakter at dette ikkje kan gjerast kjent. Det er til dømes ikkje offentleg kva for norske soldatar som tek del i spesielle militære utanlandsoperasjonar eller som tidlegare har gjort dette, og eit anna døme der opplysningar om stillingar typisk vil vere underlagde teieplikt, er der innvandrarar eller flyktningar har hatt slike stillingar som nemnde ovanfor, eller har vore soldatar og teke del i krig i andre land.

Opplysningar knytte til arbeid og yrke vil ikkje lenger vere underlagde teieplikt grunna at dei gjeld personlege tilhøve dersom den aktuelle personen offentleggjer opplysningane, til dømes ved å stå fram med yrkestittelen.

2.3.3 Spørsmål om teieplikt for opplysningar om løn og andre økonomiske tilhøve

Opplysningar om løn og godtgjering frå offentlege instansar er ikkje omfatta av teieplikt, med unntak for tilfelle der opplysningane kan røpe noko om hemmelege oppdrag eller anna sensitivt arbeid. Heller ikkje ordinære opplysningar om løn og inntekt som går fram av offentlege skattelistar, eller som følgjer offentleg kjende tariffsatsar eller standardlønner elles for den aktuelle profesjonen, er å rekne som personlege tilhøve, og slike opplysningar er såleis ikkje underlagde teieplikt. Tilsvarande gjeld for opplysningar om kven som eig eller har bruksrett til ein eigedom, eller om eigardelar i selskap. Andre opplysningar som gjeld økonomien til privatpersonar, til dømes om gjeld eller bidragsplikt, må stort sett reknast som personlege tilhøve, med mindre opplysningane er gjorde tilgjengelege gjennom dei offentlege skattelistene.

Lite sensitive opplysningar om økonomiske tilhøve vil derimot falle utanfor teieplikta. Til dømes vil opplysningar om at ein person er kunde i Statens Lånekasse ikkje vere å rekne som eit personleg tilhøve. Opplysningar om at personen har misleghalde gjelda til Lånekassa vil derimot vere personlege og vere omfatta av teieplikt. Tilsvarande gjeld for misleghald av husleige og liknande. Opplysningar om at ein person mottek eller har søkt ei form for sosial stønad vil òg vere underlagde teieplikt, men at ein person er klient hjå arbeids- og velferdsetaten (NAV), vil i seg sjølv ikkje vere underlagt teieplikt. Nærare informasjon om kva tilhøvet inneber, vil derimot vere omfatta av teieplikt.

Opplysningar om økonomiske tilhøve knytt til næringsverksemda til enkeltpersonar fell normalt utanfor uttrykket personlege tilhøve. Dette gjeld til dømes opplysningar i ein søknad om tilskot til næringsdrifta. I tvilstilfelle må ein leggje vekt på om det aktuelle tilhøvet kunne oppstått òg for eit selskap. Dersom det er slik, talar det for at tilhøvet ikkje er omfatta av teieplikt.

Opplysningar om kva utdanning ein person har – særleg om avlagde eksamenar og gjennomførde kurs – er ikkje underlagde teieplikt. Heller ikkje karakterar frå høgare utdanning er underlagde teieplikt. For karakterar frå grunnskulen eller vidaregåande skule er utgangspunktet det motsette, det vil seie at det i utgangspunktet vil gjelde teieplikt, likevel slik at potensielle arbeidsgivarar kan få stadfesta at eit vitnemål er korrekt. Sidan det har vore ei viss usikkerheit rundt spørsmålet om retten til innsyn i karakterar, er det dessutan no fastsett i offentleglova § 26 fyrste ledd tredje punktum at det er høve til å nekte innsyn i karakterar og vitnemål generelt.

2.3.4 Når er opplysningar om haldningar, synspunkt osv. omfatta av teieplikt?

Opplysningar om religiøs eller politisk haldning er som hovudregel underlagde teieplikt, sjølv om dei ikkje avdekkjer at personen er medlem i eller tilhøyrer eit konkret politisk parti eller eit bestemt religiøst trussamfunn eller annan type livssynssamfunn. Slike opplysningar vil derimot ikkje kunne reknast som personlege dersom personen opplysningane gjeld, har gjeve til kjenne haldningane sine offentleg, til dømes som talsmann for eit politisk parti eller ein religiøs organisasjon, eller gjeve eit intervju der religiøst eller politisk syn kjem til uttrykk. Om eit lesarinnlegg i ei avis eller eit magasin fører til at ein har gjeve haldningane til kjenne, må reknast som usikkert. Det avgjerande må vere korleis haldningane eventuelt kjem til uttrykk, og kva slags lesargruppe avisa eller magasinet har. Dersom haldningane kjem til uttrykk i ein blogg eller på eit internettsamfunn som Facebook, Myspace eller liknande, vil mykje av dei same vurderingane gjelde.

Dersom ein person skulle ha endra politisk syn sidan han gav det til kjenne, vil opplysningar om det nye synet vere underlagde teieplikt på vanleg måte, medan dette er meir uklart for sjølve opplysninga om at han har endra syn. For opplysningar om at ein person har konvertert eller elles endra si religiøse oppfatning etter at han gav den tidlegare til kjenne, vil nok òg sjølve opplysninga om konvertering vere omfatta av teieplikt. Når det gjeld opplysningar om medlemskap i friviljuge religiøse organisasjonar, må dette behandlast på same måte som opplysningar om medlemskap i trussamfunn, og det same gjeld for opplysningar om medlemsskap i andre typar livssynssamfunn.

Kor vidt opplysningar om medlemskap i fagforeiningar og andre friviljuge organisasjonar er underlagde teieplikt, må avgjerast ut frå kva slags organisasjon det er tale om. Medlemskap i store fagorganisasjonar som LO, UNIO, Akademikerne og dei yrkesrelaterte foreiningane, som at ein bonde er medlem i Norges Bondelag, ein lærar i UNIO eller ein jurist i Norges Juristforbund, vil normalt vere ukontroversielt, og opplysningar om dette er difor ikkje underlagde teieplikt. Dersom ein derimot er medlem av ei fagforeining som har markert seg med eit bestemt politisk syn, og der medlemsmassen er liten eller markerar seg med ei samstemd haldning, kan opplysningar om medlemskapen i seg sjølv opplyse om medlemmene si politiske haldning, og då vil opplysningar om dette vere underlagde teieplikt. Dersom ein person har stått fram som talsmann for ei fagforeining eller elles gjeve til kjenne at han er medlem eller

ikkje lenger medlem der, blir vurderinga den same som ovanfor for religiøse og politiske syn.

Mykje av det same vil vere tilfelle for andre friviljuge organisasjonar utanom religiøse organisasjonar og andre livssynsorganisasjonar. Opplysningar om medlemskap i store og ukontroversielle organisasjonar som Norges Skiforbund eller andre store idrettslag, Den norske Turistforening eller Raudekrossen seier ikkje noko nærare om ein person og er difor ikkje omfatta av teieplikt. Medlemskap i Snevrare organisasjonar der medlemmene i stor grad dyrkar bestemte særinteresser vil i større grad karakterisere ein person, og opplysningar om slike medlemskap vil difor vere underlagde teieplikt.

Medlemskap i miljøorganisasjonar og liknande vil kome i ei mellomstilling. Opplysningar om medlemskap i Norges Naturvernforbund vil neppe vere underlagde teieplikt, medan opplysningar som gjeld meir kontroversielle og politisk omtvista organisasjonar, nok vil vere omfatta av teieplikta. Heller ikkje her vil ein ha krav på tystnad om ein har stått fram med medlemskapen eller at ein ikkje lenger er medlem.

Private skriv til offentlege organ der avsendaren gir uttrykk for prinsipielle synspunkt på saker eller tilhøve i forvaltninga som ikkje direkte gjeld avsendaren sjølv eller nokon som har tilknytning til avsendaren, vil som utgangspunkt ikkje vere underlagde teieplikt. Det kan likevel vere at skrivet inneheld enkelte opplysningar av privat karakter som vil vere å rekne som personlege tilhøve etter forvaltningslova § 13 fyrste ledd nr. 1.

2.3.5 Teieplikta for opplysningar om lovbrøt og liknande

Tradisjonelt har ein lagt til grunn at opplysningar om at ein person eller ei verksemd har gjort seg skuldig i straffbare handlingar eller andre alvorlege lovbrøt, er underlagde teieplikt. Dette synet kan ikkje lenger oppretthaldast fullt ut, i alle fall ikkje når det gjeld lovbrøt som skjer i næringsverksemd. Dette syner seg gjennom at det er vorte stadig meir vanleg at brøt på lover og forskrifter som blir oppdaga av offentlege kontrollinstansar, blir offentleggjorde av kontrollinstansane. Til dømes gjeld dette Mattilsynet sine kontrollar av at restaurantar og serveringsstader følgjer næringsmiddelforskriftene. Opplysningar om at personar er mistenkte for økonomisk kriminalitet i næringsverksemd blir òg ofte gjorde offentleg kjende av dei organa som etterforskar eller handsamar saka.

Det er vanskeleg å seie eksakt kva opplysningar om straffbare handlingar eller andre lovbrøt som er underlagde teieplikt. Ein må ta omsyn både til karakteren av lovbrøtet og den offentlege interesse i at opplysningane blir kjende. Opplysningar om lovbrøt som er gjorde i næringsverksemd eller i samband med utøving av eit yrke som det er knytt ei særleg tillit til, som til dømes helsepersonell, vil som utgangspunkt ikkje vere underlagde teieplikt. Det må likevel leggjast vekt på om opplysningane berre gjeld mistanke om lovbrøt, eller om tilhøvet er konstatert. Det kan såleis vere teieplikt på mistankestadiet, men ikkje når lovbrøtet er stadfesta, typisk gjennom at personen sjølv innrømmer lovbrøtet, eller at det blir prova på annan måte. Eit anna moment er kva tilknytning til næringsverksemda eller yrkesutøvinga lovbrøtet har. Opplysningar om lovbrøt som ein person har gjort seg skuldig i som privatperson, vil som utgangspunkt

framleis vere underlagde teieplikt. Dersom opplysningar om slike lovbrøt seier noko om kor eigna ein person er til å utøve eit yrke som det er knytt ein særleg tillit til, kan dette stille seg annleis.

Uavhengig av om lovbrøtet er gjort i næringsverksemd, under yrkesutøving eller som privatperson, vil opplysningar om bakgrunnen for eller årsakene til lovbrøtet, til dømes sjukdom, rusmiddelproblem eller andre personlege problem, vere underlagde teieplikt. Det same gjeld for personlege eigenskapar hos den som er skuldig i lovbrøtet.

Opplysningar om at ein person fyller dei vilkåra lova set for å drive ei bestemt verksemd, til dømes at ein person har advokatløyve, er ikkje underlagde teieplikt. Òg opplysningar om at ein person har mista retten til å drive ein bestemt type verksemd, vil falle utanfor teieplikta. Til dømes vil opplysningar om at ein revisor eller ein advokat har fått inndrege løyvet sitt, normalt ikkje vere underlagde teieplikt. Det same gjeld informasjon om ein person har gyldig førarkort eller ikkje. Derimot vil opplysningar om at ein person har fått førarkortet inndrege eller beslaglagt vere underlagde teieplikt, fordi slike opplysningar ofte vil indikere at personen har gjort seg skuldig i ei straffbar handling, samtidig som det behovet andre kan ha for opplysningar, vil vere tilstrekkeleg vareteke ved at det er høve til å informere om at personen har eller ikkje har gyldig førarkort.

2.3.6 Særleg om offentleg tilsette

Teieplikta for opplysningar om personlege tilhøve gjeld òg i tenestemannssaker. Men fordi offentleg tilsette skal vareta allmenne interesser, er teieplikta for opplysningar knytte til arbeid for det offentlege snevrare enn det som elles gjeld.

Kor markert denne skilnaden blir, vil avhenge av kor høg stilling den aktuelle tenestemannen har, kor viktig tilliten frå ålmenta er for den aktuelle stillinga, og kor nært knytte til stillinga og arbeidet opplysningane er.

Utgangspunktet er at den snevrare teieplikta berre gjeld opplysningar knytte til utføringa av arbeid for det offentlege. Enkelte grupper offentleg tilsette utfører likevel samfunnsoppgåver av ein slik karakter at ålmenta kan ha ei legitim interesse i å gjere seg kjend òg med enkelte handlingar som har funne stad utanfor tenesta.

At ein person har søkt ei offentleg stilling, er ikkje omfatta av teieplikt. Etter offentleglova § 25 kan det likevel vere høve til å gjere unntak for slike opplysningar. Det gjeld heller ikkje teieplikt for opplysningar om at nokon har fått eller ikkje fått ei offentleg stilling eller eit opprykk. Opplysningar om personlege tilhøve i sjølv søknaden vil derimot kunne vere underlagde teieplikt.

Opplysningar om løn og godtgjering til offentleg tilsette er ikkje underlagde teieplikt. Dette gjeld både der løna følgjer dei offentlege regulativa, og der ho er individuelt fastsett etter eit leiarlønningssystem eller liknande. Det er ikkje avgjerande om lønsfastsetjinga òg er uttrykk for ei konkret fagleg eller personleg vurdering av ein tilsett.

Reiserekningar med vedlegg frå tilsette i forvaltninga er i utgangspunktet offentlege dokument. Enkelte opplysningar i rekningane eller vedlegga kan likevel vere underlagde teieplikt, til dømes opplysningar om nummeret på ein privat bankkonto som pengar skal setjast inn på eller opplysningar om ei legerekning.

At ein offentlig tenestemann har fått ein tenesterelatert reaksjon, som til dømes avskil, blir ikkje rekna som eit personleg tilhøve. Det vil òg vere høve til å opplyse om den direkte årsaka til reaksjonen, til dømes at personen har utvist grov uforstand i tenesta. Opplysningar om den nærare bakgrunnen for handlingane vil derimot vere omfatta av teieplikt, dersom opplysningane seier noko om tilhøve som rusmisbruk, personlege problem, sjukdom eller anna som kan karakterisere tenestemannen som person.

Det vil heller ikkje vere teieplikt for opplysningar om at ein tenestemann har gjort seg skuldig i straffbare handlingar i tenesta, og kva reaksjon dette har ført til, anten det gjeld administrative eller strafferettslege reaksjonar. Nærare opplysningar om personlege eigenskapar hos gjerningsmannen vil derimot falle inn under teieplikta. Det same gjeld nærare skildringar av handlingane og bakgrunnen for desse, i den grad slike opplysningar vil vere eigna til å karakterisere vedkommande som person, jf. førre avsnitt. Dette må vurderast konkret i den enkelte saka.

2.3.7 Tilsette i rettssubjekt der offentlege organ har ein dominerande posisjon Dei vurderingane som er omtala i dette avsnittet, vil òg gjere seg gjeldande for tilsette i rettssubjekt der det offentlege har ein slik dominerande posisjon at rettssubjektet fell innanfor verkeområdet til offentleglova etter § 2 fyrste ledd fyrste punktum bokstav c og d. Tilknytinga til det offentlege vil vere sterk, og dei same omsyna som tilseier stor grad av openheit rundt offentlig tilsette, gjer seg gjeldande her. Særleg gjeld dette for opplysningar om løn og andre økonomiske tilhøve. Om det gjeld teieplikt eller ikkje, vil mellom anna avhenge av kor sterk tilknytinga til det offentlege er, og kva slags opplysningar det er tale om.

Denne vurderinga av om det skal gjelde teieplikt vil heller ikkje vere avgrensa til rettssubjekt som faktisk er omfatta av offentleglova. Sjølv om eit rettssubjekt er halde utanfor offentleglova gjennom offentlegforskrifta § 1, eller driv slik næringsverksemd at det fell utanfor etter offentleglova § 2 fyrste ledd andre punktum, kan tilknytinga til det offentlege vere så sterk at opplysningar om dei tilsette ikkje vil vere omfatta av teieplikt, sjølv om dei hadde vore det dersom det var tale om opplysningar om tilsette i reint private verksemdar.

2.4 Tieplik for næringsopplysningar etter forvaltningslova § 13

2.4.1 Generelt om tieplik for næringsopplysningar

Forvaltningslova § 13 fyrste ledd nr. 2 oppstiller tieplik for opplysningar om

”tekniske innretningar og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.”

Føresegna stiller med andre ord krav både til arten av opplysningar – visse næringsopplysningar – og til den eventuelle verknaden for konkurransen av at opplysningane blir gjevne ut.

Opplysningar om drifts- eller forretningstilhøve vil omfatte opplysningar som direkte gjeld utøving av næringsverksemd, slik som informasjon om produksjonsmetodar, produkt, kontraktvilkår, marknadsføringsstrategiar, analyser, prognosar eller strategiar knytt til verksemda.

Den sentrale avgrensinga av tieplikta ligg i vilkåret om at det må vere av ”konkurransemessig betydning” for verksemda at opplysningane blir haldne hemmelege. For at opplysningane skal vere underlagde tieplik, må det med andre ord kunne føre til økonomisk tap eller redusert gevinst for verksemda dersom dei blir kjende, enten direkte eller ved at konkurrentar kan utnytte dei.

Det avgjerande er om opplysningane etter sin art kan ha slike skadeverknader, og ikkje om den konkrete mottakaren av opplysningane sjølv kan ha nytte av dei. Tieplikta er med andre ord til hinder for at næringsopplysningar som kan ha verknader for konkurransen, blir gjevne ut til andre, uavhengig av om mottakaren vil eller kan bruke dei i eiga verksemd, gje dei vidare til andre eller gjere noko anna som faktisk medfører fare for tap.

Det vil ikkje ha verknader for konkurransen å holde hemmeleg opplysningar som er allment kjende eller tilgjengelege andre stader. Dersom opplysningane til dømes har vore omtalde i media eller teke inn i offentleg tilgjengelege rapportar som verksemda har utarbeidd, eller dei er kjende elles i bransjen, vil opplysningane ikkje vere underlagde tieplik, og den vanlege innsynsretten etter offentleglova vil gjelde.

Som hovudregel vil det heller ikkje gjelde tieplik for opplysningar som gjeld verksemdar som har ei monopolstilling, fordi det då normalt ikkje vil ha verknad for nokon konkurranse å offentliggjere opplysningane. Dette kan derimot stille seg annleis for opplysningar om tekniske innretningar, forretningsføringsstrategiar og liknande som kan nyttast utanfor den aktuelle bransjen.

2.4.2 Nærare avgrensingar av teieplikta

Teieplikta omfattar vidare ikkje *alle* opplysningar om drifts- eller forretningstilhøve som vil kunne føre til økonomisk tap for verksemda. For det fyrste er det lagt til grunn at mindre sensitive næringsopplysningar fell utanfor teieplikta, på same måte som lite sensitive personopplysningar.

For det andre kan behovet for å halde opplysningane hemmelege vere meir eller mindre verneverdig. På den eine sida kan det dreie seg om produksjonsmetodar eller liknande som ei verksemd har utvikla, medan det på den andre sida kan vere tale om disposisjonar eller tilhøve som ein ynskjer å halde løynde fordi dei er omdiskuterte eller kritikkverdige. I dei siste tilfella kan allmenne omsyn tale for at opplysningane må kunne givast ut. Rekkjevidda av teieplikta vil dermed variere ut frå kva type næringsopplysningar det er tale om.

Kjerneområdet for teieplikta er næringsopplysningar som andre kan nytte på tilsvarende måte i eiga næringsverksemd, dvs. forretningsløyndomar i meir tradisjonell forstand. Her står grunngivinga for teieplikta særleg sterkt. Typiske eksempel vil vere opplysningar om produksjonsmetodar og om nye produkt som er under utvikling.

Dersom verksemda har fått eller søkt om patent for metoden, vil opplysningar om han ikkje vere underlagde teieplikt, sidan ein då alt har oppnådd eller er i posisjon til å oppnå vern mot konkurranse.

Marknadsanalyser, økonomiske utrekningar og prognosar og meir konkrete forretningsstrategiar og liknande kan òg vere av ein slik karakter at konkurrentar kan utnytte dei. Det same gjeld informasjon som det ikkje ligg nokon skapande eller original tanke bak, som til dømes kundelister. Dersom utlevering av slike forretningsløyndomar kan ha skadelege verknader for konkurranseevna til verksemda, og desse skadeverknadene ikkje er uvesentlege, vil opplysningane normalt vere underlagde teieplikt. Men ein kan tenkje seg at allmenne omsyn tilseier at opplysningane likevel bør kunne givast ut, til dømes dersom dei avdekkjer kritikkverdige forretningsmetodar, eller alt er offentleg tilgjengelege andre stader, jf. forvaltningslova § 13 a nr. 3.

Også opplysningar som kan skade konkurranseevna til verksemda på andre måtar enn ved at andre brukar opplysningane i deira verksemd, kan etter omstenda vere underlagde teieplikt. Det skal likevel ein del til for at ein vil seie at slike opplysningar er omfatta av teieplikt, og utgangspunktet vil vere at dei ikkje er det. I desse tilfella må ein gjere ei konkret vurdering av i kva grad omsyna bak teieplikta gjer seg gjeldande, og behovet for hemmelegald må vegast opp mot den offentlege interessa som er knytt til innhaldet i opplysningane. Mellom anna må ein i større grad enn ved dei klassiske forretningsløyndomane leggje vekt på omfanget av den eventuelle skadeverknaden for konkurranseevna til verksemda og risikoen for at skaden vil oppstå. Ein kan vidare leggje vekt på om det er vanleg praksis i bransjen å hemmeleghalde den typen opplysningar det er tale om, og i kva grad utlevering kan skade tilliten til forvaltninga.

Opplysningar om avtalar med forretningspartnarar, og om innhaldet i slike avtalar, kan etter omstenda vere underlagde teieplikt. Dette kan til dømes vere tilfellet dersom andre kan erobre ein forretningspartnar eller ta marknadsdelar frå verksemda med utgangspunkt i opplysningane, eller dersom utlevering av detaljerte opplysningar om prisar eller leveringsvilkår kan skade forhandlingsposisjonen til verksemda i framtidige forhandlingar.

Av liknande grunnar kan opplysningar om planlagde marknadsføringstiltak vere underlagde teieplikt. Sjølv om tiltaket ikkje utan vidare kan kopierast av konkurrentar, kan andre føretak ha nytte av opplysningane, til dømes ved at dei kan tilpasse sitt eige marknadsføringsopplegg.

Generelle opplysningar om den økonomiske stillinga til ei verksemd er normalt ikkje underlagde teieplikt. Det same gjeld opplysningar om administrative tilhøve i ei verksemd, til dømes opplysningar om organisasjonsmodell, kontortid og talet på tilsette. Derimot vil det lett kunne gjelde teieplikt for opplysningar om organisatoriske tilhøve som berre er på planleggingsstadiet, til dømes opplysningar om ein planlagd fusjon eller ei nedskjering, fordi slike opplysningar ofte kan skade selskapet og utnyttast av konkurrentar.

2.4.3 Tilhøve som normalt fell utanfor teieplikta

Opplysningar om produksjonskapasitet og -kvantum fell utanfor teieplikta med mindre dei indirekte avdekkjer produksjonsmetodar eller andre tilhøve som er underlagde teieplikt.

Opplysningar om helsetilstanden til dei tilsette eller sjukdomsrisiko i verksemda fell normalt utanfor teieplikta dersom dei ikkje avdekkar personlege tilhøve hjå enkelt-personar.

At opplysningar kan skade konkurranseevna til verksemda gjennom negative reaksjonar i marknaden, vil normalt ikkje vere tilstrekkeleg til at dei er underlagde teieplikt. Dette gjeld til dømes opplysningar om tilhøve som er kritikkverdige eller omstridde. Det vil til dømes ikkje vere teieplikt for opplysningar om kva norske verksemder som handlar med Burma eller andre land ein normalt ikkje vil bli assosiert med.

Som utgangspunkt vil teieplikta heller ikkje omfatte opplysningar om at ei verksemd har gjort seg skuldig i eit lovbrøt, sjølv om opplysningane vil kunne skade konkurranse- evna til verksemda.

Teieplikta vil vidare ikkje omfatte forvaltningsvedtak som gjeld verksemda, til dømes vedtak om konsesjon, import- eller eksportløyve eller økonomisk stønad. Dokumenta i slike saker er saksdokument for dei aktuelle forvaltningsorgana og underlagde innsynsrett etter offentleglova. Søknaden og/eller grunngivinga for vedtaket kan likevel

innehalde opplysningar som vil vere underlagde teieplikt, til dømes av di dei gjeld produksjonen.

2.5 Generelle lovfesta avgrensingar av teieplikta

2.5.1 Innleiing

I mange tilfelle der ein har å gjere med opplysningar som i utgangspunktet er underlagde teieplikt etter forvaltningslova, og dermed skal vere unnatekne frå innsyn etter offentleglova, vil det vere omstende som tilseier at teieplikta skal avgrensast. Dette kan gjelde fleire ulike grupper av tilfelle, der fellestrekket er at det ikkje er nokon tilstrekkeleg grunn til at dei aktuelle opplysningane skal haldast løynde. Forvaltningslova § 13 a omhandlar tilfella der slik grunn ikkje ligg føre.

I § 13 a nr. 1 er det oppstilt to slike tilfelle. For det fyrste heiter det her at opplysningar kan gjerast kjende for dei personane opplysningane direkte gjeld. I all hovudsak vil dette vere uproblematisk, då informasjonen oftast vil vere kjende for personane frå før eller omhandle tilhøve dei i alle tilfelle hadde krav på å bli gjort kjende med. Sidan journalane derimot er tilgjengelege for alle, påverkar ikkje denne avgrensinga plikta til å skjerme opplysningane i offentleg journal.

2.5.2 Avgrensing av teieplikta på grunnlag av samtykke

Det andre alternativet i § 13 a nr. 1 seier at teieplikta ikkje er til hinder for at opplysningane blir gjorde kjende for andre så langt det kjem samtykke frå den som har krav på at teieplikta blir overhalde. Dette inneber at den som kan gje slikt samtykke berre er den som er verna etter § 13 nr. 1 om personlege tilhøve eller § 13 nr. 2 om forretningstilhøve, og at det heller ikkje krevst samtykke frå andre, som til dømes slekt.

Opplysningane kan ikkje nyttast i større grad enn det samtykket omfattar. Om ein får samtykke til å lese gjennom opplysningar, inneber ikkje det at ein har rett på kopi. Det gjeld ingen formkrav til eit samtykke, men det må vere avgjeve friviljugt, utan nokon form for press.

Dette punktet vil normalt ikkje ha noko å seie for plikta til å skjerme opplysningar som er omfatta av teieplikt under journalføringa, då det sjeldan vil vere aktuelt å innhente samtykke før det på eit seinare tidspunkt kjem innsynskrav i dokumentet. Skulle det derimot gå fram av eit innkome dokument at det er gjeve samtykke til å gje ut opplysningar som elles ville vore omfatta av teieplikt, vil det ikkje vere plikt til å skjerme desse i offentleg journal.

2.5.3 Avgrensing av teieplikta når opplysningane er gjevne i statistisk form eller er anonymiserte

Etter forvaltningslova § 13 a nr. 2 skal teieplikta ikkje gjelde for opplysningar som er gjevne i statistisk form, eller der individualiserande kjenneteikn er fjerna på annan måte, dersom behovet for vern er vareteke gjennom dette. Ved anonymisering må det

her stillast krav om at alle individualiserande kjenneteikn blir fjerna, og dette omfattar ofte meir enn reine personopplysningar.

Vidare kan det innebere problem å oppnå ei tilstrekkeleg individualisering der det er tale om opplysningar frå mindre miljø. Dette gjeld både for statistiske opplysningar, då grunnlaget for statistikken kan vere lite, og for opplysningar som er anonymiserte. Det kan oppstå særlege problem knytte til identifisering der anonymiserte opplysningar kan samanhaldast med allment tilgjengeleg informasjon, og opplysningar underlagde teieplikt dermed kan bli kjende. Dersom det er reell fare for at dette kan skje, kan ikkje opplysningar gjerast tilgjengelege på bakgrunn av denne regelen, heller ikkje i offentleg journal.

2.5.4 Avgrensing av teieplikta når inga verneverdig interesse tilseier at opplysningane skal vere hemmelege

Forvaltningslova § 13 a nr. 3 seier at opplysningar underlagde teieplikt kan nyttast dersom det ikkje er nokon ”berettiget interesse” som tilseier at dei skal vere hemmelege. Det vil då heller ikkje vere noko i vegen for at dei kan gjerast kjende gjennom offentleg journal. Som døme er nemnt at dei kan vere alminneleg kjende eller alminneleg tilgjengelege andre stader. Desse døma er dei klart viktigaste tilfella der dette blir aktuelt. Opplysningar er alminneleg kjende dersom dei er offentleg publiserte, men derimot ikkje dersom dei berre er kjende i form av rykte eller berre er kjende i eit avgrensa miljø. Forvaltninga skal ikkje bidra til å stadfeste rykte.

Når ein i denne samanhengen seier at opplysningane alt er alminneleg tilgjengelege andre stader, tenkjer ein på at dei er å finne i til dømes offentlege register, offentlege bibliotek, stader der dommar blir gjorde tilgjengelege osv. Dersom inngripande opplysningar får ei langt meir omfattande omtale dersom dei ikkje er omfatta av teieplikt enn dei elles ville fått, kan det tale for at forvaltninga likevel ikkje bør gi dei ut, sjølv om dei er tilgjengelege på annan måte. Om opplysningane derimot har vorte alminneleg kjende gjennom media eller på annan måte, er det ofte ingen grunn til å halde dei attende, og dette kan særleg vere tilfelle dersom parten sjølv har gått ut med dei. Men ei grundig vurdering, mellom anna av kor ømtolige opplysningane er, må gjerast òg i slike tilfelle.

2.5.5 Andre avgrensingar av teieplikta etter forvaltningslova

Forvaltningslova §§ 13 b og 13 d inneheld nokre ytterlegare reglar om avgrensing av teieplikta. Desse avgrensingane tillet berre at opplysningar som er underlagt teieplikt i visse tilfelle og på bestemte vilkår, kan gjerast kjende for bestemte personar, eller kategoriar av organ og personar, til bruk for bestemte føremål, og dei påverkar såleis ikkje plikta til å skjerme i offentleg journal opplysningar som er omfatta av teieplikt.

2.6 Skjerming av opplysningar som er omfatta av teieplikt

Opplysningar som er omfatta av teieplikt, skal ikkje gjerast tilgjengelege i offentleg journal, korkje på Internett eller elles. Ved registrering av dokument i journalen skal det

difor, som nemnt ovanfor, strykast eller utelatast opplysningar i den offentlege journalen. Etter arkivforskrifta § 2-7 andre ledd fyrste punktum kan det nyttast ”nøytrale kjenneteikn, utelatingar eller overstryking” på den kopien av journalen som det kan krevjast innsyn i, dersom det ikkje er mogleg å elles registrere eit dokument utan å røpe opplysningar som er omfatta av lovheimla teieplikt, eller som ålmenta elles ikkje kan krevje. Det følgjer av andre punktum at heil utstryking av ei innføring berre kan nyttast dersom dette er nødvendig for ikkje å røpe opplysningar som er omfatta av lovheimla teieplikt.

Det naturlege vil vere å skjerme opplysningar gjennom overstryking dersom det er tale om opplysningar som er omfatta av teieplikt, og dette må såleis gjerast for alle dokument som skal gjerast tilgjengelege på Internett. Offentlegheitsprinsippet tilseier at ein ikkje skal stryke over meir enn det som er nødvendig for å hindre at opplysningar som er omfatta av teieplikt kjem ut. Opplysningar er berre omfatta av teieplikt dersom dei kan knytast til ein eller fleire bestemte enkeltpersonar (jf. fvl. § 13 fyrste ledd nr. 1) eller bedrifter (fvl. § 13 fyrste ledd nr. 2). I utgangspunktet vil difor det beste vere å stryke over namn som etter hovudreglane skal gå fram av journalen, og som kan knytast til opplysningar som er omfatta av teieplikt. Dette kan vere avsendar eller mottakar av det aktuelle dokumentet eller namn elles, til dømes den dokumentet gjeld. Dersom opplysningar ikkje kan knytast til enkeltpersonar eller -bedrifter, spelar det inga rolle kva slags opplysningar det er tale om.

I mange tilfelle vil det ikkje vere tilstrekkeleg å stryke over namn. Situasjonen kan vere at det er fleire dokument i ei sak, og ved å samanhalde fleire ulike dokument og/eller fleire journalinnføringar kan ein få kjennskap til opplysningar som er omfatta av teieplikt. Til dømes kan det vere opplyst i journalen kven eit dokument gjeld, eller gjeve innsyn i eit slikt dokument, dersom dokumentet i utgangspunktet ikkje inneheld noko som er omfatta av teieplikt. Seinare kjem det inn eit nytt dokument om dei same tilhøva, og dette siste dokumentet inneheld opplysningar som er omfatta av teieplikt. Det vil då lett gå fram kven dette handlar om, og å stryke namnet i det andre dokumentet er då ikkje tilstrekkeleg. For å hindre at opplysningane som er omfatta av teieplikt blir kjende, er det i slike tilfelle nødvendig å stryke over eller utelate namnet og andre opplysningar i journalen. Rammene for korleis ein kan gå fram i ein slik prosess følgjer av arkivforskrifta § 2-7 andre ledd.

Del 3

Effektiv bruk av OEP

1 Håndtering av innsynskrav

Ved bestilling av innsyn sender OEP-systemet en e-post med opplysninger om innsynskravet til ansvarlig virksomhet. Denne e-posten har et xml-vedlegg som blir brukt dersom virksomheten har en innsynsmodul i sitt sak- og arkivsystem.

1.1 Visning av saksbehandlers initialer

Virksomheter som ikke har innsynsmodul for mottak av innsynskrav fra OEP får innsynskravene som en e-post. Denne e-posten inneholder blant annet opplysninger om journalposten det er bedt om innsyn i, og kontaktinformasjon til bestiller. For å forenkle behandlingen av innsynskrav i virksomhetene er det gjort tilpassinger i OEP-systemet, slik at saksbehandlers initialer kan vises i e-posten. Det er mulig å velge mellom visning av initialene til personen som er ansvarlig for saken, eller initialene til sakshandler for journalposten.

En forutsetning for visning av opplysninger om saksbehandler er at xml-uttrekket med journaldata fra virksomhetene inneholder data i feltet/ feltene for saksansvarlig/ saksbehandlers initialer. Informasjon om saksansvarlig/ saksbehandler vil bare være tilgjengelig for journalposter som er lastet opp til OEP etter at virksomheten tar funksjonen i bruk.

Funksjonene for visning av saksbehandlers initialer blir styrt i Difis administrasjonsgrensesnitt i OEP. Virksomheter som ønsker å ta funksjonen i bruk kan kontakte Difi.

1.2 Innsynsmoduler

Flere av innholdsleverandørene har i dag egne innsynsmoduler i saks- og arkivsystemet som blir brukt i arbeidet med behandling av innsynskrav. Når et innsynskrav blir sendt via OEP blir det generert et xml-vedlegg til bestillingen som blir importert inn i innsynsmodulene. Bruk av innsynsmoduler kan effektivisere innsynsprosessen ved at innsynskravet automatisk blir fordelt til saksbehandler i sak- og arkivsystemet basert på opplysningene i xml-vedlegget fra OEP.

2 Publisering av dokumenter i fulltekst

Publisering av dokumenter i fulltekst gir tilgang til dokumentene uten innsynsbehandling, noe som kan redusere ressursbruken for virksomhetene som publiserer postjournaler til OEP. I OEP er det lagt til rette for fulltekstpublisering gjennom lenking til dokumenter lagret lokalt hos virksomhetene.

OEP-systemet er klargjort for automatisert mottak av lenker til fulltekstdokumenter. Lenke til fulltekstdokument blir overført til OEP sammen med xml-uttrekket med journaldata. Utvekslingsformatet til OEP er endret ved at det er lagt til mulighet for et eget felt for lenke (url) i uttrekksfilen som blir lastet opp i OEP. Journalposter som har lenke til fulltekstdokument vil da ha data i lenkefeltet i OEP-uttrekket, og OEP-systemet er tilpasset slik at det håndterer mottak av lenke i xml-uttrekket fra innholdsleverandørene. Ved søk vil brukerne få opp en klikkbar lenke til dokumentet, i stedet for den vanlige bestillingsknappen for innsynskrav.

I denne løsningen blir dokumentene lagret lokalt hos den enkelte virksomhet. Det kreves tilpassinger i saks- og arkivsystemet hos virksomhetene for at de skal kunne sende lenker som en del av xml-uttrekket til OEP. Uttrekket må endres slik at det får med lenker til dokumenter som er godkjent for publisering, og som er gjort tilgjengelig på virksomhetens nettsider.

Virksomhetene kan kontakte Difi for mer informasjon om funksjonen for automatisert overføring av lenker.

Utgitt av:
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Omslag:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon 03/2016