

FAGFELLEVDERT ARTIKKEL

Innsynsrett og forvaltningens arbeidsbyrde

JOHAN GREGER AULSTAD

*Professor ved UIT Norges arktiske universitet
johan.aulstad@uit.no*

SAMMENDRAG Artikkelen redegjør for hvordan synet på allmennhetens innsynsrett og behovet for å redusere forvaltningens arbeidsbyrde har endret seg over tid. I dag kommer spenningen mellom innsynsretten og forvaltningens arbeidsbyrde opp i form av spørsmålet om hvilke krav som stilles til forvaltningens saksbehandlingstid for innsynskrav. I Norge er reglene som regulerer kravene til forvaltningens saksbehandlingstid, skjønnsmessig utformet. Dette har gitt opphav til en rekke uttalelser fra Sivilombudet. Artikkelforfatteren tar til orde for at Norge bør innføre regler om maksimal saksbehandlingstid for innsynskrav etter mønster av Europaparlaments- og rådsdirektiv 2019/1024 artikkel 4 nr. 2.

NØKKEORD saksbehandlingstid, innsynskrav, offentleglova, forvaltningsrett

ABSTRACT The article explains how the emphasis of the public's right of access to information and the need to reduce the administration's workload has changed over time. Today, the tension between the right to information and the administration's workload arises in regards to the administration's delayed processing of information request. In Norway the only rule is that requests should be dealt with immediately. This has given rise to a number of statements from the Civil Ombudsman. The author argues that Norway should introduce rules that stipulates a maximum time limit according to the pattern of European Parliament and Council Directive 2019/1024 article 4 no. 2.

KEYWORDS processing time, requests for information, right to information law, administrative law

1. Innledning

Grunnloven § 100 femte ledd slår fast «[e]nhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter». Lov nr. 16/2006 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) gir nærmere regler om innsynsrettens innhold samt hvilke krav som stilles til forvaltningens saksbehandling av innsynskrav. Forarbeidene til offentliglova gjør det klart at kravet om at enhver skal ha rett til innsyn, skal tolkes bokstavelig. Det er uten betydning om den som ber om innsyn, er «innlending, utlending, ung, gammel, eller om det er ein fysisk eller juridisk person».¹ Den som søker om innsyn, har krav på at forvaltningen behandler innsynsbegjæringen «utan ugrunna opphald».² Offentleglova § 8 har videre overskriften «[h]ovudregel om gratis innsyn». Forvaltningens arbeid med å behandle innsynsbegjæringar medfører imidlertid betydelige kostnader. Offentleglova § 8 må derfor forstås slik at den oppstiller en hovedregel om kostnadene forbundet med å behandle et innsynskrav skal dekkes av noen andre enn den som har søkt om innsyn, nærmere bestemt av fellesskapet ved skatter, avgifter og inflasjon.

Et system hvor alle har rett til å få innsynskrav behandlet og avgjort uten ugrunnet opphold på andres regning, kan fort komme under press. Dette ble særlig satt på spissen under covid-19-pandemien, hvor mange forvaltningsorganer opplevde økt pågang av innsynskrav, samtidig som en stor andel offentlig ansatte hadde fått beskjed om å arbeide fra sitt hjem, hvor de ikke hadde tilgang til samme tekniske infrastruktur som på arbeidsplassen. Også forut for covid-19-pandemien forekom det at forvaltningen ble oppsøkt av personer som ba om innsyn i en så stor mengde dokumenter at en betydelig del av organets ressurser ble beslaglagt for å behandle innsynskravene.

Denne fremstillingen vil behandle rettsspørsmål som regelmessig oppstår når et forvaltningsorgan må bruke en ikke ubetydelig del av sin arbeidskapasitet på å håndtere innsynskrav. Det vil si situasjoner hvor det oppstår gnisninger mellom den enkeltes rett til innsyn uten ugrunnet opphold og forvaltningsorganets plikt til å utføre de primær oppgaver det er opprettet for å ivareta. Fremstillingen vil herunder redegjøre for reglene som regulerer kravene til saksbehandlingstid for innsynskrav, samt hvilke muligheter et organ har til å nedprioritere eller sågar nekte å behandle et innsynskrav.

Det finnes ingen dommer som gir veiledning om disse spørsmålene. Grunnen til dette er at en domstolsbehandling både tar lang tid og er kostbar, kombinert med at

1. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 119 andre spalte.

2. Offentleglova § 29 første ledd andre punktum.

de som søker om innsyn, har behov for å få dette raskt og til lav kostnad. I løpet av de mer enn 50 år Norge har hatt innsynslovgivning, har det vært Sivilombudet som har tjent som den uavhengige kontrollør av at forvaltningen ikke bruker for lang tid på å behandle innsynskrav. Selv om uttalelsene fra Sivilombudet ikke er rettslig bindende, bygger loven på en forutsetning om at forvaltningen retter seg etter de uttalelser ombudet gir.³ Mangelen på rettspraksis og andre autoritative avgjørelser gjør at uttalelsene fra Sivilombudet får relevans og vekt når man skal kartlegge hvordan bestemmelsene i offentleglova blir forstått og praktisert. Fremstillingen i det følgende vil derfor gjennomgå flere av uttalelsene fra Sivilombudet.

Avslutningsvis vil fremstillingen undersøke hvilke muligheter lovgiver har til å vedta regler som tar sikte på å forhindre at en for stor del av et organs arbeidskapasitet går med til å behandle innsynskrav. Det vil herunder undersøkes om reglene som angir kravene til forvaltningens saksbehandlingstid for innsynskrav, bør endres.

2. Utviklingen i synet på forholdet mellom allmennhetens innsynsrett og forvaltningens arbeidsbyrde

Spørsmålet om å begrense forvaltningens arbeidsbyrde knyttet til behandlingen av innsynskrav ble viet stor oppmerksomhet ved utarbeidelsen av den første innsynsloven i Norge – offentlighetsloven av 1970.⁴ Den gang var det delte meninger om det burde gis lovbestemmelser som sikret allmennheten rett til innsyn i offentlige saksdokumenter. Ved vurderingen av dette spørsmålet ga Justisdepartementet uttrykk for at «[d]et mest tungtveiende hensyn mot offentlighetsprinsippet er [...] av økonomisk og arbeidsmessig karakter».⁵ Ulike løsninger ble derfor vurdert for å hindre at en for stor del av et organs arbeidskapasitet skulle gå med til å behandle innsynskrav.

Offentlighetslovutvalget⁶ viste bl.a. til det danske utkastet til innsynslov, som i § 1 åpnet for at forvaltningen kan nekte innsyn «dersom det er åpenbart, at den pågjældende ikke har nogen rimelig interesse i, at den etterkommes». Ifølge de

3. Sivilombudsloven § 12 og Innst. 409 L (2020–2021) s. 39.

4. Lov nr. 69/1970 om offentlighet i forvaltningen.

5. Ot.prp. nr. 70 (1968–69) s. 16.

6. Offentlighetslovutvalget ble oppnevnt for «å overveie spørsmålet om å innføre offentlighetsprinsippet i forvaltningen», jf. Ot.prp. nr. 38 (1964–65) s. 4. Utvalget bestod av høyesterettsdommer Reidar Skau (leder), høyesterettsadvokat Fredrik Sejersted og høyesterettsadvokat Audvar Os. Utvalget la frem sin innstilling 17. april 1967.

danske motivene tok forslaget sikte på å «at udelukke notoriske kværulanter». ⁷ Det norske Offentlighetslovutvalget mente imidlertid at det danske forslaget hadde en uheldig utforming da «[e]t avslag fra administrasjonens side på grunnlag av en slik regel vil kunne virke støtende på den som spør; han vil lett kunne legge en viss kritikk inn i avslaget». ⁸ Justisdepartementet var enig i disse betraktninger. Fremfor en regel etter mønster av det danske forslaget gikk departementet derfor inn for en bestemmelse med følgende ordlyd:

«Enhver som har saklig interesse av det, kan hos vedkommende offentlige organ kreve å få gjøre seg kjent med innholdet av et offentlig saksdokument i en bestemt sak.» ⁹

Kravet om «saklig interesse» var ment som «en sikkerhetsventil mot misbruk fra kverulanter og andre som i sjikanehensikt eller ut fra ikke-aktverdige motiver vil skaffe seg opplysning om sin nestes forhold». ¹⁰ Ved henvendelser fra pressen skulle det legges til grunn en presumsjon om at vedkommende journalist oppfylte kravet om saklig interesse.

Kravet om «saklig interesse» ble imidlertid fjernet under behandlingen i Stortingets justiskomité. Flertallet i komitéen begrunnet dette med at et krav om «saklig interesse» ikke lot seg forene med hovedtanken om at lovforslaget skulle ivareta hensynet til det demokratiske styresettet. Etter flertallets syn kunne et krav om «saklig interesse» bli oppfattet «som et krav om personlig og privat interesse». ¹¹ Det ble videre anført at et krav om «saklig interesse» ville kunne medføre ulik praktisering hos forskjellige organer. Flertallet i komitéen mente likevel at et forvaltningsorgan måtte ha «anledning til å avvise personer som krever dokumentinnsyn for å drive åpenbar sjikane overfor offentlige organer», men fant det unødvendig å gi lovbestemmelser om dette. ¹²

Ved utarbeidelsen av offentliglova ble spørsmålet om å begrense forvaltningens arbeidsbyrde viet mindre oppmerksomhet. Spørsmålet ble imidlertid berørt i høringsnotat 4. september 2007 om utkast til ny offentligforskrift. ¹³ I dette høringsnotatet foreslo Justisdepartementet å åpne for at forvaltningen kan ta betalt

7. Ot.prp. nr. 70 (1968–69) s. 33 med videre henvisninger.

8. Ot.prp. nr. 70 (1968–69) s. 33.

9. Bestemmelsen var inntatt som § 2 andre ledd i lovutkastet.

10. Ot.prp. nr. 70 (1968–69) s. 33.

11. Innst. O. XIV (1969–1970) s. 10.

12. Innst. O. XIV (1969–1970) s. 10.

13. Bestemmelser om dette finnes i dag i forskrift 17. oktober 2008 nr. 1119 til offentliglova (offentlegforskrifta) § 4.

for kopiering der et innsynskrav omfatter mer enn 100 ark i A4-format. Departementet drøftet i den forbindelse situasjonen der samme person ber om papirkopi av dokumenter i flere ulike saker, slik at det samlede antall ark blir svært stort, men uten at det overstiger 100 ark per sak. Departementet la til grunn at forvaltningen i en slik situasjon ikke skal ha adgang til å kreve betaling, men bemerket samtidig:

«I nokre få tilfelle vil slike krav bli framsette berre for å sjikanere organet. Departementet finn ikkje grunn til å gi reglar for å handtere slike tilfelle, men går ut frå at alminnelige rettsprinsipp tilseier at innsyn vil kunne nektast i tilfelle der det er klart grunnlag for å tru at innsynskravet er framsett for å sjikanere organet.»¹⁴

Lovavdelingen ser ut til å ha gått et skritt videre i en uttalelse datert 18. september 2017 (JDLOV-2017-5307), hvor den på følgende måte besvarte en henvendelse fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet angående omfattende innsynskrav:

«Etter vår mening kan forvaltningen avslå innsynskrav som er fremsatt uten at vedkommende er interessert i dokumentenes innhold, i vid forstand. F.eks. kan en avslå innsynskrav i tilfeller der vedkommende ønsker å utfordre OEP-systemets eller forvaltningsorganets kapasitet eller å 'sysselsette' organet uten å være interessert i dokumentene.»

Det kan imidlertid stilles spørsmål både ved departementets standpunkt om at forvaltningen kan nekte innsyn der det er klart grunnlag for å anta at innsynskravet er fremsatt i sjikanehensikt, og til Lovavdelingens uttalelse om at et forvaltningsorgan kan avslå innsynskrav som er fremsatt uten at søkeren er interessert i dokumentenes innhold, i vid forstand.

Lovavdelingens uttalelse om at forvaltningen kan avslå innsynskrav som er fremsatt «uten at vedkommende er interessert i dokumentenes innhold, i vid forstand», er vanskelig å forene med Tromsø-konvensjonen artikkel 4 nr. 1.¹⁵ Denne

14. Høringsnotat 4. september 2007 Utkast til forskrift om rett til innsyn i offentlig verksemd (offentlegforskrifta) s. 7–8.

15. Council of Europe Convention on access to official documents (CETS 205). Tromsø-konvensjonen er den første internasjonale konvensjon som sikrer allmennheten rett til innsyn i offentlige dokumenter. Den trådte i kraft 1. desember 2020 etter å ha blitt ratifisert av ti stater. Norge underskrev konvensjonen 18. juni 2009 med ratifikasjon 11. september samme år. En fremstilling av bestemmelsene i Tromsø-konvensjonen finnes i Johan Greger Aulstad, *Innsynsrett*, Fagbokforlaget 2018, s. 105–109, 151–153, 219–220, 243–244, 254–255, 305–307, 349–352 og 522–526, og Johan Greger Aulstad, «Tromsø-konvensjonen om tilgang til det offentliges dokumenter», *Lov og Rett* 2023, s. 79–94 (<https://doi.org/10.18261/lor.62.2.3>).

slår fast at «[d]en som begjærer innsyn i et offentlig dokument, skal ikke ha plikt til å oppgi grunnene til dette».¹⁶

Uttalelsen fra Justis- og politidepartementet om «at alminnelige rettsprinsipp tilseier at innsyn vil kunne nektast i tilfelle der det er klart grunnlag for å tru at innsynskravet er framsett for å sjikanere organet», er vanskelig å forene med Grunnloven § 100 femte ledd.¹⁷ Denne slår fast at unntak fra innsynsretten må ha hjemmel i lov. Dessuten bestemmer offentleglova § 31 første ledd andre punktum at avslag på innsyn alltid skal «vise til den føresegna som gir grunnlag for avslaget, og til kva ledd, bokstav eller nummer i føresegna som er brukt». En innsynsbegjæring kan med andre ord ikke nektes ut fra alminnelige rettsprinsipper, slik departementet ser ut til å legge til grunn.

Konklusjonen er derfor at et forvaltningsorgan er forpliktet til å behandle alle innsynskrav det mottar, uavhengig av hvilke motiver søkeren har hatt for å fremsette kravet. Et nærliggende spørsmål er om et forvaltningsorgan kan iverksette andre tiltak for å forhindre at behandlingen av innsynskrav i for stor grad går på bekostning av organets primæroppgaver.

3. Eksempler på tiltak forvaltningen har iverksatt for å redusere belastningen med å behandle innsynskrav

3.1 Innledning

De utfordringer et forvaltningsorgan møter ved stor pågang av innsynskrav, ble illustrert i en sak hvor en journalist i Aftenposten søkte om innsyn i nesten 50 saker hos Bydel Sagene i Oslo. I sitt svar til journalisten ga Bydel Sagene uttrykk for at innsynsbegjæringen hadde et slikt omfang at den var «uoverkommelig å håndtere for vårt arkiv».¹⁸ Det ble bl.a. vist til at hvert dokument måtte vurderes med hensyn til personvern, og at det derfor ville ta uforholdsmessig lang tid å behandle søknaden. Bydel Sagene utformet deretter følgende generelle betingelser for dem som ønsket å få innsyn i bydelens saksdokumenter:

16. Se også SOM-2012-157, hvor A hadde søkt om innsyn i søkerlistene for første kvartal ved et sykehus. Som begrunnelse for den lange saksbehandlingstiden viste sykehuset bl.a. til at de fryktet at A aktivt ville benytte de etterspurte opplysningene overfor en ansatt og søkerne i søkerlistene. Denne frykten ble begrunnet med at As adferd hadde ledet til en straffedom. Sivilombudet uttalte imidlertid at hvem som krever innsyn og hvorfor, som utgangspunkt er uten betydning for om innsyn skal gis, og at dette heller ikke er noe som kan begrunne en lengre behandlingstid av innsynskravet.

17. Sitatet er hentet fra Høringsnotat 4. september 2007, s. 77–78.

18. Notat fra Bydel Sagene av 27. august 2010.

1. «Enhver begjæring om innsyn må være beskrevet med korrekt tittel og saksnummer.
2. Vi har bare kapasitet til å håndtere inntil 15 begjæringer fra samme person pr. uke.
3. Etter behov kan arkivet gi deg muntlig orientering om sakens innhold.»¹⁹

Hver av de tre betingelsene er godt egnet til å redusere organets arbeidsbyrde med å behandle innsynskrav. Forvaltningen kan imidlertid ikke innskrenke den enkeltes innsynsrett etter offentleglova uten hjemmel i lov eller forskrift.²⁰ Spørsmålet er derfor om Bydel Sagene hadde hjemmel i lov eller forskrift for de tre betingelsene som ble stilt til dem som ønsket å få innsyn.

3.2 Kravet om at innsynsbejæringen må angi korrekt tittel og saksnummer

Et forvaltningsorgan har som den klare hovedregel ikke adgang til å nekte å behandle en innsynsbejæring med den begrunnelse at bejæringen ikke er presist nok utformet. Offentleglova § 28 andre ledd foreskriver riktignok at en innsynsbejæring «må gjelde ei bestemt sak eller i rimeleg utstrekning saker av ein bestemt art». I dette ligger imidlertid ikke et krav om at den som søker om innsyn, må være i stand til å identifisere innsynskravet med saksnummer eller dokumentnummer. Identifikasjonskravet i § 28 kan oppfylles ved at den som søker innsyn, viser til hva saken gjaldt, hvem som var parter i saken, eller en datoangivelse for når forvaltningen behandlet eller avgjorde saken.

Selv om søkeren ikke er i stand til å indentifisere innsynskravet i samsvar med kravet i offentleglova § 28 andre ledd, vil forvaltningen være forpliktet til å veilede søkeren, jf. Tromsø-konvensjonen artikkel 5 nr. 1:

«Den offentlige myndigheten skal, så langt det med rimelighet er mulig, gi den som bejærer innsyn, hjelp til å identifisere det ønskede offentlige dokumentet.»

Bestemmelsen må antas å ha omtrent samme innhold som den generelle veiledningsplikten som følger av forvaltningsloven § 11. Omfanget av forvaltningens veiledningsplikt må derfor «tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet».²¹ Ifølge den forklarende rapporten til

19. Notat fra Bydel Sagene av 27. august 2010.

20. Grunnloven § 100 femte ledd andre punktum og offentleglova § 3.

21. Forvaltningsloven § 11 første ledd siste punktum.

Tromsø-konvensjonen avsnitt 45 skal det ved fastsettelsen av veiledningsplikten omfang også tas hensyn til om «the applicant is disabled, illiterate or a foreigner with little or no knowledge of the language». Det avgjørende i forhold til identifikasjonskravet i offentleglova § 28 vil være om den som søker innsyn, har beskrevet saken på en måte som gjør det mulig for forvaltningen å finne frem til de dokumenter søkeren etterspør, uten for mye arbeid.²² Forvaltningen kan imidlertid ikke regne med å bli hørt med at en innsynsbegjæring kan avvises fordi den ikke er tilstrekkelig presist utformet, dersom organet ikke først har forsøkt å veilede søkeren. En generell beslutning om at et innsynskrav ikke vil bli behandlet med mindre det inneholder «korrekt tittel og saksnummer», er derfor uforenlig med både offentleglova § 28, Tromsø-konvensjonen artikkel 5 nr. 1 og forvaltningsloven § 11.

3.3 Innsynskvote på 15 innsynskrav per uke

Offentleglova har ingen regler som setter grenser for hvor mange innsynsbegjæringer en person har krav på å få behandlet. Det finnes heller ingen bestemmelser i loven som gir forvaltningen hjemmel til å gi forskrifter som fastsetter en slik grense. Bydel Sagene hadde derfor ikke hjemmel til å fastsette en øvre grense på 15 innsynsbegjæringer per uke per person. Bestemmelser som setter grenser for hvor mange innsynskrav en person har rett til å få behandlet, vil være i strid med Grunnloven § 100 femte ledd samt offentleglova § 3. Det er uten betydning om organet setter grensen ved 15 eller 15 000 innsynskrav per person.

3.4 Innsyn i form av muntlig orientering om sakens innhold

Et organ kan som utgangspunkt bestemme hvordan et dokument skal gjøres kjent for den som har søkt om innsyn, jf. offentleglova § 30. I praksis er denne valgfriheten imidlertid sterkt begrenset. Offentleglova § 30 første ledd andre punktum bestemmer nemlig at den som har krav på innsyn kan forlange å få de etterspurte dokumentene utlevert som papirkopi eller elektronisk kopi.²³ Den som har søkt om innsyn, trenger derfor ikke nøye seg med å få en muntlig orientering om sakens innhold.²⁴

22. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 151 første spalte. Se også SOMB-2007-9 hvor Sivilombudet vedrørende presisjonskravet i offentleglova § 28 uttalte at «det vil være arbeidskrevende for organet å etterkomme innsynsbegjæringen, vil imidlertid ikke i seg selv gi grunnlag for å nekte innsyn».

23. En tilsvarende regel finnes i Tromsø-konvensjonen artikkel 6 nr. 1.

24. Journalisten fra Aftenposten som ble nektet innsyn av Bydel Alna, påklaget avslaget til Fylkesmannen, og fikk medhold. Bydel Alna ga deretter journalisten innsyn i de etterspurte dokumentene.

4. Kravene til saksbehandlingstid ved innsynskrav

4.1 Innledning

Kreative løsninger av den sorten Bydel Sagene innførte for å redusere arbeidsbyrden med å behandle innsynskrav, forekommer sjelden i praksis. I den grad et forvaltningsorgan forsøker å innføre slike løsninger, blir de som regel fort ryddet av veien. Det spørsmål som byr på størst utfordringer i praksis, er hvor lang tid et forvaltningsorgan kan bruke på å behandle et innsynskrav. Et forvaltningsorgan vil som regel foretrekke å bruke mest mulig tid og ressurser på å utføre de primæroppgaver organet er opprettet for å ivareta, selv om dette medfører at enkelte innkomne innsynskrav blir satt på vent. Den som har søkt om innsyn, ønsker på sin side å få tilgang til de etterspurte dokumentene så raskt som mulig. Som den følgende fremstilling vil vise, har dette motsetningsforholdet ledet til at Sivilombudet årlig mottar en rekke klager på for lang saksbehandlingstid for innsynskrav.

4.2 Utgangspunktet om én til tre virkedager

Kravene til saksbehandlingstid for innsynskrav er regulert i offentleglova § 29 første ledd andre punktum, som bestemmer at innsynskrav «skal avgjerast utan ugrunna opphald».²⁵ En tilsvarende regel finnes i offentleglova § 32 tredje ledd, som regulerer kravene til saksbehandlingstid ved klager på nektelse av innsyn. I Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 153 andre spalte står det at behandlingen av en klagesak ofte vil ta litt lengre tid enn behandlingen i førsteinstansen. Dette ble begrunnet med at klagesaker ofte er mer kompliserte enn en typisk førsteinstanssak. Videre vil førsteinstansen vurdere saken på nytt som ledd i behandlingen hos klageinstansen. Det stilles også strengere krav til begrunnelsen av avgjørelsen i klagesaker. I SOM-2021-2848 la Sivilombudet likevel til grunn at kravet til saksbehandlingstid etter § 32 «langt på vei [vil] være sammenfallende med vurderingen som gjøres etter offentleglova § 29 første ledd». Rettskilder som knytter seg til offentleglova § 32 tredje ledd, vil derfor kunne ha relevans ved fastsettelsen av kravene til saksbehandlingstid i § 29 første ledd andre punktum.

Krav til saksbehandlingstid for innsynskrav er også inntatt i Tromsø-konvensjonen artikkel 5 nr. 4:

25. Offentleglova § 29 første ledd andre punktum er en videreføring av bestemmelsen i offentlighetsloven av 1970 § 9 første ledd, som hadde tilsvarende ordlyd. Reguleringen av saksbehandlingstiden ved innsynskrav er en spesialregulering av den generelle bestemmelsen om saksbehandlingstid i forvaltningsloven § 11 a første ledd, som bestemmer at «[f]orvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold».

«En begjæring om innsyn i et offentlig dokument skal behandles raskt. Beslutningen skal treffes, meddeles og iverksettes så snart som mulig, eller innen en rimelig frist som er fastsatt på forhånd.»

Den forklarende rapporten til Tromsø-konvensjonen avsnitt 49 omtaler bestemmelsen på følgende måte:

«In many countries, the law stipulates a maximum time limit for reaching a decision, notifying the applicant and, if the decision on access is favourable, making the document available. In a small number of countries that have a long and strong tradition of openness, however, the only rule is that requests should be dealt with immediately.»

Den forklarende rapporten gir med andre ord ingen holdepunkter for at Tromsø-konvensjonen artikkel 5 nr. 4 stiller strengere krav til saksbehandlingstiden enn det som følger av offentleglova § 29 første ledd andre punktum.

Forarbeidene til offentleglova § 29 slår fast at formuleringen «utan ugrunna opphald» skal forstås slik at innsynskravet skal avgjøres «så snart som praktisk mulig». ²⁶ I NOU 2003: 30 s. 284 gis det videre uttrykk for at de «fleste innsynskrav er så kurante at de[t] bør avgjøres samme dag de mottas». Offentleglova § 32 andre ledd bestemmer videre at et innsynskrav skal regnes som avslått dersom søkeren ikke har fått svar innen fem arbeidsdager fra organet mottok kravet. Søkeren vil da ha rett til å påklage avslaget etter offentleglova § 32 første ledd. Sett i sammenheng gir bestemmelsene i offentleglova §§ 29 og 32 grunnlag for å utlede en hovedregel om at forvaltningen plikter å besvare en innsynsbegjæring senest innen fem virkedager etter at organet mottok kravet. Forarbeidene viser i tråd med dette til at Sivilombudet i flere uttalelser har gitt uttrykk for at de fleste innsynskrav «bør kunne avgjøres samme dag eller i alle fall i løpet av en til tre virkedager, dersom det ikke foreligger spesielle praktiske problemer». ²⁷ Utgangspunktet om at et innsynskrav må avgjøres innen én til tre virkedager, vil for det første gjelde i saker hvor organet raskt kan konstatere at det ikke har hjemmel for å nekte innsyn. For det andre vil utgangspunktet om én til tre virkedager gjelde der det foreligger en aktuell hjemmel for å nekte innsyn, men hvor organet raskt kan konstatere at hensynene bak den aktuelle unntaksregelen ikke gjør seg gjeldende.

26. NOU 2003: 30 s. 284 andre spalte og Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 151 andre spalte.

27. NOU 2030: 30 s. 220 første spalte.

Grunnen til at de fleste innsynskrav bør besvares innen én til tre virkedager, ble forklart på følgende måte av Sivilombudet i SOM-2015-2459:

«Dersom forvaltningens saksbehandlingstid blir for lang, vil ofte innsynsbegjæringen miste mye av sin aktualitet og interesse. Offentlighetsprinsippet vil kunne bli uthult og lovens effektivitet som redskap for pressen og allmennheten til å få innsyn i offentlig forvaltning blir betydelig svekket. Rask saksbehandlingstid er også viktig av hensyn til allmennhetens tillit til forvaltningen, og vil kunne motvirke at det oppstår mistanke om at forvaltningen legger vekt på utenforliggende hensyn ved å trenere eller vanskeliggjøre behandlingen av innsynsbegjæring som kan avdekke mulige kritikkverdige forhold.»

Enkelte innsynskrav er imidlertid så arbeidskrevende at det ikke er mulig for organet å gi søkeren svar i løpet av tre virkedager. Som det vil fremgå av den videre fremstilling, kan det være vanskelig å fastslå hvor lang tid forvaltningen kan bruke på å behandle slike innsynskrav.

4.3 Forlenget saksbehandlingstid ved omfattende eller arbeidskrevende innsynskrav

I NOU 2003: 30 s. 284 åpnes det for at forvaltningen kan bruke lengre tid enn én til tre virkedager dersom innsynskravet «reiser vanskelige spørsmål eller det er arbeidskrevende fordi det gjelder en svær mengde dokumenter». For slike arbeidskrevende innsynskrav vil en saksbehandlingstid på mellom fire til seks virkedager «etter omstendighetene» være akseptabel, mens «[e]n saksbehandlingstid som overstiger åtte virkedager», normalt må regnes som uakseptabelt lang.²⁸ Forarbeidene presiserer videre at en så lang saksbehandlingstid som åtte virkedager «vanskelig [kan aksepteres] annet enn i helt ekstraordinære tilfeller».²⁹ I Dokument 4:1 (1997–98) s. 11 ga Sivilombudet uttrykk for at en saksbehandlingstid på ti dager kan «tjene som en veiledende norm for hva som normalt bør betraktes som en lengstefrist».

Pålegget i offentliglova § 29 om at innsynskravet «skal avgjerast utan ugrunna opphald», medfører at organet under enhver omstendighet plikter å gjøre sitt beste for å avhjelpe en lang saksbehandlingstid, f.eks. ved å gi innsyn i deler av et innsynskrav etter hvert som det blir ferdigbehandlet.

28. NOU 2003: 30 s. 220 første spalte.

29. NOU 2003: 30 s. 220 første spalte, Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 100 andre spalte.

4.4 Foreløpig svar

Etter forvaltningsloven § 11 a andre ledd skal forvaltningen gi søkeren foreløpig svar dersom «det må forventes å ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares». I det foreløpige svaret bør organet forklare hvorfor behandlingen av innsynsbegjæringen har tatt lengre tid enn normalt, samt angi når søkeren kan forvente å få svar. Siden offentleglova § 32 andre ledd gir søkeren rett til å klage dersom forvaltningen ikke har avgjort innsynskravet innen fem virkedager, er det naturlig å tolke forvaltningsloven § 11 a andre ledd slik at foreløpig svar bør sendes innen det har gått fem dager.

At forvaltningen har sendt et foreløpig svar eller gitt innsyn i enkelte av de etterspurte dokumentene, medfører ikke at klageretten etter offentleglova § 32 andre ledd faller bort. Ordet «svar» i offentleglova § 32 andre ledd skal forstås slik at det må foreligge endelig avgjørelse av innsynsbegjæringen før femdagersfristen løper ut.³⁰ I de aller fleste tilfeller vil nok et foreløpig svar etter forvaltningsloven § 11 a andre ledd likevel lede til at den som har fremsatt innsynskravet, lar være å klage etter offentleglova § 32 andre ledd.

4.5 Momenter av betydning ved fastsettelse av saksbehandlingsfristen

4.5.1 Innledning

Siden offentleglova § 29 første ledd ikke gir anvisning på en eksakt saksbehandlingsfrist, er det grunn til å undersøke hvilke hensyn som kan være relevante når man skal vurdere om et forvaltningsorgan har oppfylt lovens pålegg om at innsynskrav skal «avgjerast utan ugrunna opphald». Det finnes en rekke uttalelser fra Sivilombudet som gir veiledning om disse spørsmålene. Fremstillingen i det følgende vil gjennomgå et utvalg av disse.

4.5.2 Manglende kapasitet hos vedkommende forvaltningsorgan

Mange forvaltningsorganer mottok flere innsynskrav en vanlig under covid-19-pandemien. For Helse- og omsorgsdepartementet samt Justis- og beredskapsdepartementet kan dette dels forklares med forskrift nr. 1641/2020 § 1. Denne gir Koronakommisjonen hjemmel til å bestemme at krav om innsyn i dokumenter som er sendt til kommisjonen, skal behandles av avsenderorganet.³¹ Helse- og om-

30. Dette kan utledes av drøftelsene i forarbeidene, som konsekvent tar opp spørsmålet om det skal innføres en rett til å klage når kravet om innsyn ikke er «avgjort» innen en viss tid, jf. drøftelsene i NOU 2003: 30 s. 244–245 og i Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 104.

31. Mellombels forskrift om håndtering av enkelte innsynskrav som blir fremja overfor Koronakommisjonen (FOR-2020-08-14-1641).

sorgsdepartementet samt Justis- og beredskapsdepartementet hadde jevnlig kommunikasjon med Koronakommisjonen, og fikk som følge av dette en stor mengde innsynskrav som omhandlet kommisjonens arbeid. Dette ledet til to uttalelser fra Sivilombudet som behandlet klager på at de to departementene hadde brukt for lang tid på å behandle innsynskrav.³² Saksforholdet og ombudets argumentasjon er tilnærmet lik i de to uttalelsene. Denne fremstillingen vil derfor kun behandle uttalelsen i SOM-2020-4857, hvor en journalist hadde søkt om innsyn i korrespondansen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Koronakommisjonen. Da det hadde gått to måneder fra innsynskravet ble fremsatt, uten at søkeren hadde fått svar, ble saken klaget inn til Sivilombudet.

Justis- og beredskapsdepartementet mente den lange saksbehandlingstiden lå innenfor kravene i offentleglova, og viste til at journalistens innsynskrav omfattet mer enn 900 dokumenter av ulik karakter. For å håndtere innsynskravet var det nødvendig med utstrakt koordinering internt i departementet. Det ble videre vist til at departementet hadde en sentral rolle i håndteringen av covid-19-pandemien, og at de samme ansatte som behandlet innsynskravet, også hadde ansvaret for å håndtere selve krisen. Den økte bruken av hjemmekontor under pandemien hadde vanskeliggjort situasjonen ytterligere. Departementet mente på denne bakgrunn at journalistens innsynskrav var blitt behandlet «utan ugrunna opphald», slik offentleglova § 29 foreskriver.

Sivilombudet hadde forståelse for at Justis- og beredskapsdepartementet var i en presset situasjon som følge av covid-19-pandemien, og at det derfor måtte foretas en prioritering som sikret at også andre oppgaver ble ivaretatt. En saksbehandlings-tid på nesten fire måneder kunne likevel ikke oppfylle kravene i offentleglova § 29. Sivilombudet ba Justis- og beredskapsdepartementet sørge for å ha rutiner som sikrer at innsynskrav blir behandlet innenfor «offentleglovas rammer», men ga ingen nærmere presisering om hvordan disse rammene skal trekkes.

I SOM-2021-2823 hadde Sivilombudet av eget tiltak besluttet å undersøke Trondheim kommunes saksbehandlingstid i innsynssaker.³³ Trondheim kommune hadde opplevd en sterk økning i antall innsynsbegjæringer som følge av covid-19-pandemien, og som følge av etableringen av en ny nettavis i Trondheim (Nidaros). De innsynskrav kommunen fikk inn, hadde også blitt mer kompliserte. Kommunen mente at disse forholdene samlet sett medførte at det ikke var mulig å overholde de normale saksbehandlingskravene i offentleglova § 29 første ledd andre punktum. Per 5. juli 2021 hadde kommunen 415 ubehandlede innsynskrav. Gjennomsnittlig

32. SOM-2020-4857 og SOM-2020-4824.

33. Undersøkelsen ble foretatt i medhold av sivilombudsloven § 15.

saksbehandlingstid for et innsynskrav i kommunen var omtrent to måneder. For å få redusert saksbehandlingstiden hadde kommunen satt av ett årsverk til arbeidet med å forbedre de interne arbeidsrutinene samt legge til rette for at relevant informasjon ble gjort tilgjengelig for media. Videre hadde kommunen besluttet å forsterke den sentrale innsynsgruppen med en fast 100 % stilling i 2022.

Sivilombudet ga innledningsvis uttrykk for at ressursproblemer som skyldes variasjoner i antall ansatte eller en økning i saksantall, generelt sett ikke gir grunnlag for å bruke lengre tid på å behandle innsynskrav enn det som følger av lovens krav.³⁴ Ombudet mente følgelig at et forvaltningsorgan må sørge for å organisere sin virksomhet slik at innsynskrav blir behandlet innen de tidsrammer som er fastsatt i offentleglova. Et forvaltningsorgan plikter med andre ord å sette av tilstrekkelig ressurser til behandlingen av innsynskrav, slik at saksbehandlingsfristen i offentleglova § 29 første ledd andre punktum blir overholdt. Sivilombudet uttalte deretter at behandlingstiden av innsynskrav i Trondheim kommune var «uakseptabelt lang». Det ble bl.a. vist til at kommunen hadde hatt 1,5 år på å tilpasse seg økningen i antall innsynskrav og kompleksiteten av disse. Ombudet antydte også at de tiltakene Trondheim kommune hadde beskrevet, ikke ville være tilstrekkelige, da de ikke ville få effekt før en periode frem i tid. Kommunen ble derfor bedt om å vurdere å iverksette ytterligere tiltak slik at saksbehandlingstiden kunne reduseres også på kort sikt.³⁵

De to sakene viser at det skal mye til for at et forvaltningsorgan skal kunne påberope manglende ressurser som begrunnelse for lang saksbehandlingstid for innsynskrav. At organet opplever en sterk økning i antall innsynskrav, eller en variasjon i antall ansatte, vil som hovedregel ikke bli ansett som en saklig grunn for å utsette behandlingen av innsynskrav. Selv ved ekstraordinære hendelser som en pandemi, hvor organet opplever økt pågang av innsynskrav og andre oppgaver relatert til krisen, kombinert med at mange ansatte er pålagt hjemmekontor, vil organet være forpliktet til raskt å få på plass rutiner som sikrer at innkomne innsynskrav blir behandlet uten ugrunnet opphold.

En uttalelse i SOM-2018-2802 ser imidlertid ut til å gi støtte for at ressursmangel kan gi saklig grunn for en noe lengre saksbehandlingstid dersom ressursituasjo-

34. Dette ble også slått fast i en tidligere uttalelse inntatt i SOMB-2008-7.

35. Sivilombudet har nylig av eget tiltak foretatt tilsvarende undersøkelser når det gjelder saksbehandlingstiden i innsynssaker hos Politidirektoratet (SOM-2021-4778), saksbehandlingstid og rutiner for klagebehandlingen i innsynssaker hos Statsforvalteren i Troms og Finnmark (SOM-2021-2848) og saksbehandlingstid og rutiner for klagebehandlingen i innsynssaker hos Statsforvalteren i Trøndelag (SOM-2021-4065). I alle de nevnte undersøkelsene kom Sivilombudet til at saksbehandlingstiden hos organet var for lang og ikke i tråd med at innsynskravet/klagen skal avgjøres «utan ugrunna opphald», jf. offentleglova § 29 første ledd eller § 32 tredje ledd.

nen rettes opp i løpet av kort tid. Sivilombudet uttalte her at ressursmangel hos Fylkesmannen i Trøndelag, som følge det pågående arbeid med sammenslåingen av Fylkesmannen i henholdsvis Nord- og Sør-Trøndelag, «kan begrunne at det tar noe lenger tid å behandle innsynskrav enn vanlig». Ressursmangelen kunne imidlertid ikke begrunne at en journalist ikke hadde fått innsyn i Fylkesmannens offentlige journaler etter at det hadde gått flere måneder siden organet mottok innsynskravet. Sivilombudet kom derfor til at journalistens innsynskrav i Fylkesmannens journal var behandlet i strid med kravene til saksbehandlingstid i offentleglova § 29 første ledd andre punktum.

Sivilombudet ser med andre ord ut til å ha lagt til grunn at ressursmangel hos et organ ikke utgjør en saklig grunn for å utsette eller forlenge behandlingen av innsynskrav. Et mulig unntak kan tenkes der organets vanskelige ressursituasjon kun er kortvarig. Det finnes imidlertid ingen uttalelser hvor Sivilombudet har gitt et forvaltningsorgan medhold i at det fordi organet befant seg i en vanskelig ressursituasjon, har holdt seg innenfor fristkravet i offentleglova § 29 første ledd andre punktum.

4.5.3 Omfattende innsynskrav fra én og samme person

Det hender en person fremsetter mange eller omfattende innsynskrav. Spørsmålet blir da om forvaltningen kan bruke lengre tid på å behandle innsynskravene, herunder om organet kan utsette behandlingen av kravene fra søkeren for å kunne ivareta andre oppgaver.

Dette ble belyst i SOM-2012-2243, hvor en kommunestyrerepresentant i Askøy kommune klaget til Sivilombudet som følge av sen behandling og manglende svar på flere innsynskrav. Søkeren tilhørte et politisk parti med to representanter i kommunestyret, og uttalte at «partiet er utelukket fra alle politiske verv utenom selve kommunestyret». Han mente den manglende behandlingen av innsynsbegjæringene var uttrykk for en boikott fra kommunen. Askøy kommune svarte at den politiske representanten hadde sendt inn mange innsynsbegjæringene, og at behandlingen av disse tok lang tid. Kommunen fremholdt at den likevel ville tilstrebe

«at innbyggere som ber om innsyn i dokumenter som berører forhold de har en direkte interesse i, får disse innen 3 virkedager. En vil også strekke seg for å imøtekomme medias ønsker når de ønsker å se nærmere på bestemte saksforhold. Når det gjelder omfattende innsynsforespørsler fra enkeltpersoner der den direkte interessen synes å være mer uklar, vil Dokumentsenteret gjøre en skjønnsvurdering i forhold til prioritering. I dagens situasjon vil betjeningen av slike henvendelser bli prioritert når en har kapasitet».

Som det ble redegjort for ovenfor i punkt 2, kan forvaltningen ikke nekte å behandle et innsynskrav ut fra en vurdering av hvilke motiver søkeren har hatt for å fremsette kravet. Et annet spørsmål er om forvaltningen kan utsette behandlingen av et innsynskrav ut fra en vurdering av hvor beskyttelsesverdig behov søkeren har for å få innsyn i de etterspurte dokumentene. Ombudet startet med å slå fast at fristkravet i offentleglova § 29 åpner for at «visse omstendigheter kan tilsi at behandlingen og avgjørelsen av en innsynsbegjæring tar noe lenger tid enn normalt». Når det gjaldt hvilke innkomne innsynskrav som skulle prioriteres fremfor andre, var Sivilombudet imidlertid ikke enig med Askøy kommune. Det ble vist til at offentleglova § 3 gir «alle» rett til innsyn, og at det er uten betydning hvem som har søkt om innsyn, og hvorfor. Sivilombudet mente at det på denne bakgrunn ikke var saklig grunnlag for å nedprioritere behandlingen av et innsynskrav «der den direkte interessen [i å få innsyn] synes uklar». Ombudet uttalte videre at det ikke er grunnlag for å prioritere innsynsbegjæringer i media annerledes enn innsynskrav som fremsettes av innbyggerne i kommunen. Ut fra disse betraktninger ga Sivilombudet følgende generelle betraktning:

«Utover tilfeller der innsynsbegjæringene er rettet mot organet i ren sjikanehensikt, kan det derfor ikke sies å foreligge saklige forhold som kan tilsi en annen prioritering for innsynsbegjæringer enn kronologi.»

Uttalelsen gir støtte for at forvaltningen ikke har adgang til å prioritere behandlingen av innsynskrav ut fra en vurdering av hvem av søkerne som har mest «direkte interesse» i å få tilgang til de etterspurte dokumentene. Det klare utgangspunktet må derfor være at innsynskrav skal behandles i den rekkefølge de kommer inn til organet.

I den konkrete saken hadde det gått omtrent fire måneder fra kommunestyrerepresentanten hadde sendt inn innsynsbegjæringen, til den ble ferdigbehandlet. Sivilombudet uttalte at «dette klart er i strid med kravene til saksbehandlingstid i offentlighetsloven».

I SOM-2020-2098 hadde en kvinne søkt om innsyn i en stor mengde dokumenter hos Mattilsynet. Etter at det hadde gått seks måneder uten at hun hadde fått svar, valgte kvinnen å klage til Sivilombudet. Mattilsynet forsvarte den lange saksbehandlingstiden med at de hadde mottatt svært mange innsynskrav fra klageren. I løpet av 2018 hadde kvinnen søkt om innsyn i mer enn 3180 dokumenter hos Mattilsynet. I perioden 1. januar 2019 til 17. mars 2019 hadde hun bedt om innsyn i ytterligere 1228 dokumenter. Etter dette traff Mattilsynet en beslutning om at de bare ville behandle ett innsynskrav fra klageren per uke, og at hvert krav ikke måtte

omhandle mer enn ti dokumenter. Mattilsynet anslo at de i 2018 alene hadde brukt 1,7 årsverk på å behandle innsynskrav fra klageren, og at innsynsbegjæringene fra kvinnen utgjorde en sjettedel av alle innsynskrav de hadde mottatt i perioden. Det foreslå følgelig en situasjon hvor et forvaltningsorgan over en lang periode hadde mottatt en stor mengde innsynskrav fra samme person. Sivilombudet åpnet for at forvaltningen i slike situasjoner kan velge å utføre andre arbeidsoppgaver som har oppstått etter at organet mottok innsynskravet, forutsatt at denne prioriteringen skjer ut fra saklige kriterier. Det ble imidlertid ikke gitt eksempler på hvilke andre kriterier enn ren tidsprioritet som kan bli ansett for å være saklige. Ombudsmannen understreket imidlertid at det er en høy terskel for at forvaltningen skal kunne legge til grunn en annen prioritet enn tidsprioritet. Utgangspunktet skal følgelig være at et forvaltningsorgan ikke kan legge til side behandlingen av et innsynskrav for å utføre andre arbeidsoppgaver som har kommet inn etter at organet mottok innsynskravet.

Selv om ombudet hadde forståelse for at Mattilsynet måtte foreta en prioritering for å sikre at også andre arbeidsoppgaver ble ivaretatt, ble det uttalt at en saksbehandlingstid på mer enn seks måneder ikke var forenlig med offentleglova § 29.

Uttalelsene fra Sivilombudet som er gjennomgått, viser at det er åpnet for at forvaltningen kan prioritere å utføre andre oppgaver selv om et innsynskrav ennå ikke er blitt ferdigbehandlet. En slik prioritering må imidlertid skje ut fra saklige kriterier. Eksempel på en prioritering som vil bli ansett for å være saklig, er at et forvaltningsorgan velger å behandle enkle innsynskrav selv om et stort og arbeidskrevende innsynskrav av eldre dato ikke er ferdigbehandlet. Det klare utgangspunkt er likevel at innsynskrav skal behandles i den rekkefølge de kommer inn til organet. Sivilombudet har uttalt at det gjelder en høy terskel for at forvaltningen skal kunne fravike utgangspunktet om tidsprioritet.

4.5.4 Opplysninger av allmenn interesse

Ifølge offentleglova § 3 har «alle» rett til innsyn i offentlige saksdokumenter. Offentleglova § 6 første ledd bestemmer videre at «det ikkje [er] høve til noka slags forskjellsbehandling mellom samanliknbare tilfelle» ved behandlingen av innsynskrav etter loven. Loven bygger følgelig på et utgangspunkt om at alle innsynskrav skal behandles likt. Sivilombudet har i tråd med dette lagt til grunn et utgangspunkt om at innsynskrav skal behandles i den rekkefølge de kom inn til organet.³⁶

36. Se som eksempler SOM-2012-1807, SOM-2012-2243 og SOM-2020-2098.

Det kan imidlertid være vanskelig å avgrense hva som skal regnes som «samanliknbare tilfelle» etter offentleglova § 6. Spørsmålet som skal behandles her, er om det vil ligge innenfor likebehandlingskravet i offentleglova § 6 å stille strengere krav til saksbehandlingstiden ved innsynskrav som gjelder tidssensitive opplysninger av allmenn interesse, enn for andre innsynskrav.

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10 gir en viss støtte for at det kan stilles strengere krav til saksbehandlingstiden ved innsynskrav som gjelder tidssensitive opplysninger av allmenn interesse. Bestemmelsen regulerer primært den enkeltes rett til å fremsette ytringer, men angir også at enhver skal ha rett til å «motta» opplysninger og idéer uten inngrep fra myndighetene. Om og i tilfelle i hvilken utstrekning EMK artikkel 10 nr. 1 gir hjemmel for innsyn i offentlig saksdokumenter, kan ikke utledes direkte fra bestemmelsens ordlyd. I dag foreligger det imidlertid flere avgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) som gir grunnlag for å slutte at iallfall pressen, forskere og enkelte andre som har til oppgave å formidle de etterspurte opplysningene videre til andre, har rett til innsyn hos konvensjonsstatene.³⁷ Innsynsretten etter EMK artikkel 10 gjelder imidlertid kun for opplysninger som har allmenn interesse.³⁸ De etterspurte opplysningene må være nødvendige «to assist the public in forming an opinion on matters of general interest».³⁹ Domstolens utvikling av innsynsretten etter EMK artikkel 10 viser med andre ord at innsynskrav som gjelder opplysninger som har allmenn interesse, kan stå i en særstilling.

At det bør stilles strengere krav til saksbehandlingstiden ved innsynskrav som gjelder tidssensitive opplysninger av allmenn interesse, støttes også av formålsangivelsen i offentleglova § 1. Hvis det tar lang tid å få innsyn i opplysninger av allmenn interesse, vil dette kunne svekke «den demokratiske deltakinga» og «kontrollen frå ålmenta».⁴⁰ Dette kan illustreres ved en episode som oppstod under stortingsvalget i 2021.

37. Utviklingen og innholdet av innsynsretten etter EMK artikkel 10 er nærmere beskrevet av Johan Greger Aulstad, *Innsynsrett*, Fagbokforlaget 2018, s. 67–105, og av Marius Mikkel Kjølstad, «Forvaltningssloven og offentlig innsynsrett etter EMK artikkel 10», *Kritisk juss* 2021, s. 4–26, <https://doi.org/10.18261/issn.2387-4546-2021-01-02-02>

38. I storkammerdommen Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn [GC] 2016, no. 18030/11, § 161, ble det formulert slik at innsynskrav må undergis «a public-interest test in order to prompt a need for disclosure under the Convention». Dette ble i § 148 presisert slik at innsynsretten omfatter dokumenter som er nødvendige «to assist the public in forming an opinion on matters of general interest».

39. Storkammerdommen Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn [GC] 2016, no. 18030/11, § 148.

40. Sitatene er hentet fra formålsangivelsen i offentleglova § 1.

Tirsdag 7. september 2021, dvs. seks dager før valgdagen, begjærte avisen Dagens Næringsliv (DN) innsyn i dokumenter om det nylig nedsatte Sverdrup-utvalget. Utvalgets mandat var bl.a. å vurdere om Oljefondet burde skilles ut fra Norges Bank for å bli et eget selskap. Dagens Næringsliv hadde noen dager i forveien omtalt utvalget på lederplass, og bl.a. kritisert regjeringen for å ha oppnevnt en venn av oljefondssjef Nicolai Tangen til å lede utvalget.⁴¹ Etter at embetsverket hadde klargjort dokumentene for utsendelse, fikk de følgende beskjed fra finansminister Jan Tore Sanner:

«Vi er ikke tjent med at de får dette i en oppjaget valgkampinnspurt. E-postene sendes derfor ikke før fristen. Jeg tenker sent torsdag.»⁴²

Dette ledet til at DN ikke fikk tilgang til dokumentene før ettermiddagen torsdag 9. september 2021. Da media konfronterte finansminister Sanner med instruksene han hadde gitt til embetsverket, fikk de følgende svar:

«Innsynsbegjæringen fra DN kom samtidig med en rekke spørsmål som jeg måtte besvare. Jeg hadde derfor behov for å bli oppdatert på saken og trengte noe tid i en travel valgkampinnspurt. Men samtidig var jeg opptatt av at vi holdt oss innenfor fristen, og oppfattet at den var på tre dager.»⁴³

Det er riktig, som Sanner antyder, at kravet om saksbehandlingstid for de fleste innsynskrav vil være oppfylt dersom forvaltningen behandler kravet innen tre virkedager fra det ble mottatt. Dette gjelder imidlertid ikke for alle innsynskrav. Ordlyden i § 29 første ledd andre punktum slår fast at innsynskrav skal avgjøres «utan ugrunna opphald», noe som i forarbeidene er forklart som «så snart som praktisk mulig».⁴⁴ At behandlingen av et innsynskrav blir forlenget som følge av at et politisk parti ikke ser seg tjent med at de etterspurte opplysningene gjøres allment kjent i en opphetet valgkamp, vil være et «ugrunna opphald», som offentliglova § 29 forbyr.

41. <https://www.dn.no/leder/oljefondet/norges-bank/nicolai-tangen/dn-mener-feil-mann-til-en-jobb-det-er-vanskelig-a-forsta-behovet-for/2-1-1062337> (1. juni 2023).

42. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/rEn3j8/sanner-seks-dager-foer-valget-vi-er-ikke-tjent-med-at-de-faar-dette> (1. juni 2023).

43. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/rEn3j8/sanner-seks-dager-foer-valget-vi-er-ikke-tjent-med-at-de-faar-dette> (lest 1. juni 2023).

44. NOU 2003: 30 s. 284 andre spalte og Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 151 andre spalte.

Dokumentene DN etterspurte, inneholdt opplysninger om et utvalg som regjeringen hadde oppnevnt i valgkampinnspurten, og som skulle behandle spørsmål av betydning for hele velgermassen. Videre ble innsynsbegjæringen fremsatt på et tidspunkt hvor det var åpnet for å avgi forhåndsstemme. Dette var med andre ord et klassisk eksempel på tidssensitive opplysninger av samfunnsmessig interesse, hvor formålene om demokratisk deltakelse og kontroll i offentleglova § 1 gjør seg gjeldende med styrke. I løpet av de tre dagene DN ventet på å få oversendt dokumentene om Sverdrup-utvalget, ble det avgitt til sammen 405 018 forhåndsstemmer.⁴⁵ Selv om en saksbehandlingstid på inntil tre virkedager er akseptabelt for de fleste innsynskrav, er det ingen tvil om at innsynskravet DN fremsatte, ikke ble behandlet innenfor saksbehandlingsfristen i offentleglova § 29 første ledd andre punktum.⁴⁶

Sivilombudet har i flere saker gitt uttrykk for at rask saksbehandling er særlig viktig ved innsynskrav som gjelder samfunnsaktuelle saker.⁴⁷ Den nyeste av disse uttalelsene er SOM-2022-2071, hvor en journalist i Aftenposten 28. februar 2022 begjærte innsyn i «alle e-poster som direkte eller indirekte omhandler Hadia Tajiks pendlerboliger, og som er mottatt eller sendt til» nærmere angitte e-postadresser. Den 21. mars 2022 klaget journalisten til Sivilombudet over at Arbeids- og inkluderingsdepartementet ikke hadde behandlet innsynskravet. Departementet besvarte Sivilombudets henvendelse ved å vise til at det hadde mottatt 20 innsynskrav knyttet til statsråd Hadia Tajiks pendlerboliger mv., og at flere av disse kravene omhandlet en stor mengde dokumenter. Sivilombudet uttalte at den store pågangen departementet hadde hatt angående pendlerboligsaken til statsråd Hadia Tajik, kunne begrunne en noe lengre saksbehandlingstid enn vanlig. Ombudet mente likevel at departementet ikke hadde overholdt kravene til saksbehandlingstid i offentleglova § 29, da det hadde brukt fire uker på å behandle innsynskravet. Som ledd i sin begrunnelse fremholdt Sivilombudet at innsynskravet «gjelder et sakskompleks som er viet mye plass i det nasjonale nyhetsbildet», og viste til en tidligere uttalelse i SOM-2020-4824. I denne uttalelsen, som gjaldt Helse- og omsorgsdepartementets behandling av innsynskrav angående håndteringen av covid-

45. *Mottatte forhåndsstemmer 2021 – Valgdirektoratet* (lest 1. juni 2023).

46. Samme konklusjon er lagt til grunn av Anders Tesdal Galtung, *Når er innsynskrav avgjort i tide – Ei utgreiing om «utan ugrunna opphald»-vurderingane etter offentleglova § 29 første ledd andre punktum*, masteroppgave ved Det juridiske fakultet UiB 2022, s. 11, som med referanse til Sanner-saken uttaler at det skal «godt gjerast å finna eit klarare brot med offentleglova sin demokratiske intensjon».

47. Se som eksempel SOMB-1995-15 (gjelder offentlighetsloven av 1970 § 9), SOMB-2005-6 og SOM-2020-4857.

19-pandemien, hadde ombudet påpekt at det var særlig viktig med rask behandling av innsynskrav i samfunnsaktuelle saker, og herunder kommet med følgende generelle uttalelse:

«For at innsynsøkeren skal kunne gjøre seg nytte av opplysningene, er det ofte nødvendig at innsyn gis raskt. Ved lang behandlingstid vil kravet lett miste aktualitet og relevans, i strid med hensynene bak loven. Dette vil særlig gjøre seg gjeldende i svært samfunnsaktuelle saker».

Både EMK artikkel 10, formålsangivelsen i offentleglova § 1 og praksis fra Sivilombudet gir grunnlag for å konstatere at det vil bli stilt strengere krav til forvaltningens saksbehandlingstid der innsynskravet gjelder opplysninger av allmenn interesse. Jo mer samfunnsaktuelle og tidssensitive opplysningene er, desto mindre skal til for at en utsettelse av å behandle innsynskravet vil bli regnet som et «ugrunna opphald» som offentleglova § 29 første ledd andre punktum forbyr.

4.5.5 Dokumenter som er tilgjengelige for allmennheten i elektronisk format

I SOM-2012-1807 hadde en person gjennom flere år regelmessig søkt om innsyn i byggesaksdokumenter hos Skedsmo kommune. Etter at kommunen opprettet en løsning hvor alle byggesaksdokumenter ble publisert i fulltekst på kommunens hjemmesider, ble søkeren henvist til å finne dokumentene der. Søkeren krevde imidlertid å få dokumentene oversendt som papirkopier. Søkeren klaget til Sivilombudet over at han hadde 263 innsynskrav i byggesaksdokumenter og 64 begjæringer i eiendomsdokumenter som kommunen ikke hadde besvart – tross gjentatte purringer. Et av spørsmålene Sivilombudet måtte ta stilling til, var om kommunen var forpliktet til å sende klageren papirkopi av dokumenter som er tilgjengelige for allmennheten i fulltekst på kommunens hjemmesider.

Sivilombudet viste her til offentleglova § 30 første ledd andre punktum, NOU 2003: 30 s. 222 og Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 152, som gir anvisning på at søkeren kan kreve å få tilsendt papirkopi selv om dokumentene er gjort tilgjengelige for allmennheten i elektronisk format. Ombudet uttalte likevel at det kan godtas «en noe lenger saksbehandlingstid for kravet om papirkopi» der klageren allerede har tilgang til et dokument gjennom kommunens elektroniske innsynsløsning.

Det kan nok stilles spørsmål ved om den løsning som offentleglova § 30 første ledd med støtte i forarbeidene legger opp til, vil stå seg over tid. Effektivitetshensyn kan med styrke tilsi at et organ bør anses for å ha gitt innsyn når det har gitt søkeren

tilgang til en elektronisk utgave av dokumentet, f.eks. ved å legge dette ut på organets hjemmesider.⁴⁸ Etter hvert som befolkningen blir mer datakyndig, vil nok en bedre løsning være å forbeholde retten til papirkopi til situasjoner der dokumentet skal tjene som sertifikat eller annen formell dokumentasjon, eller der kravet er fremsatt av personer med nedsatt funksjonsevne.⁴⁹

5. Etterlever forvaltningen saksbehandlingsfristen i offentleglova?

5.1 Innledning

Etter vedtakelsen av offentleglova er det gjennomført flere undersøkelser av om forvaltningen etterlever kravene til saksbehandlingstid i offentleglova § 29 første ledd. Riksrevisjonen og Sivilombudet har foretatt hver sine undersøkelser. Fremstillingen i det følgende vil redegjøre for funnene i disse undersøkelsene som omhandler kravene til forvaltningens saksbehandlingstid for innsynskrav.

5.2 Riksrevisjonens åpenhetsrapporter

Riksrevisjonen har utarbeidet to rapporter om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning. Den første rapporten, Dokument 3:10 (2016–2017), ble overlevert til Stortinget 30. mai 2017. Den andre rapporten, Dokument 3:3 (2021–2022), var en oppfølging av den første, og ble overlevert til Stortinget 7. desember 2021.

Dokument 3:10 (2016–2017) avdekket at 70 % av alle innsynskrav som kom inn til departementene i 2015, ble behandlet innen tre virkedager. Rapporten avdekket imidlertid at det var store variasjoner mellom departementene når det gjaldt hvor raskt innsynskrav og klager ble behandlet. Forsvarsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet skilte seg ut i negativ retning. Hos disse departementene hadde

48. Se nærmere NOU 2019: 5 kapittel 18 hvor det redegjøres for hvordan det bedre kan legges til rette for digital saksbehandling og kommunikasjon i forvaltningen.

49. I Tromsø-konvensjonen artikkel 6 nr. 1 heter det at den som har fremsatt innsynsbegjæringen, har «rett til å velge å studere originalen eller en kopi, eller å motta en kopi av dokumentet i tilgjengelig form eller format etter eget valg, med mindre ønsket er urimelig». Det kan nok hevedes at det ofte vil være urimelig å kreve at forvaltningen etterkommer et krav om papirkopi, dersom søkeren er gitt tilgang til dokumentet i elektronisk format. I den forklarende rapporten til Tromsø-konvensjonen avsnitt 54 står det at «[t]he public authority should accommodate such preferences whenever possible». Det legges m.a.o. ikke opp til at myndighetene i medlemslandene skal ha en absolutt plikt til å etterkomme søkerens ønske om papirkopi. Dette er kun noe myndighetene «should» (bør) gjøre der det er mulig.

mellom 40 og 50 % av innsynskravene en saksbehandlingstid som var lengre enn utgangspunktet om tre virkedager.

Departementenes behandling av klager i innsynssaker hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 18 virkedager. Dette er et markant avvik fra Sivilombudets uttalelse om at 10 virkedager kan «tjene som en veiledende norm for hva som normalt bør betraktes som en lengstefrist».⁵⁰ Riksrevisjonen uttalte at departementenes gjennomsnittlige saksbehandlingstid på 18 virkedager i klagesakene gjør at det oppstår «en risiko for at en sak mister mye av sin aktualitet, eller at saken er ferdig behandlet i forvaltningen før departementet har behandlet klagen». Riksrevisjonen ga videre uttrykk for at en så lang saksbehandlingstid kan «bidra til å uthule offentlighetsprinsippet».⁵¹

5.3 Sivilombudets undersøkelser av eget tiltak

Sivilombudsloven § 15 åpner for at Sivilombudet av eget tiltak kan iverksette undersøkelser om konkrete eller generelle forhold i forvaltningen. Etter at offentliglova trådte i kraft, har Sivilombudet foretatt flere slike undersøkelser av forvaltningens saksbehandling av innsynskrav. I 2016 utformet Sivilombudet to rapporter som undersøkte behandlingen av innsynssaker hos henholdsvis Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet.

Sivilombudets undersøkelse av Justisdepartementet avdekket at normen for akseptabel saksbehandlingstid var overskredet for ca. 40 % av innsynsbegjæringene og ca. 50 % av klagesakene. Justisdepartementet ble på denne bakgrunn bedt om å gjennomgå sine rutiner slik at behandlingen av innsynsbegjæringene i gjennomsnitt ikke tar mer enn 1 til 3 virkedager, og saksbehandlingen i klagesaker ikke overskrider 14 dager (10 virkedager). Departementet ble videre bedt om å skjerpe sine rutiner når det gjaldt foreløpig svar, etter mønster av forvaltningsloven § 11 a.⁵²

Sivilombudets undersøkelse av Forsvarsdepartementets behandling av innsynssaker tok for seg 26 innsynsbegjæringene som til sammen omfattet 83 dokumenter. For omtrent 43 % av dokumentene ble innsynsbegjæringen avgjort samme dag eller innen tre virkedager, mens det for ca. 33 % av dokumentene tok mellom tre og fem virkedager fra innsynskravet ble mottatt, til det ble gitt svar. For 12 % av doku-

50. Dokument 4:1 (1997–98) s. 11 andre spalte. Se også St.meld. nr. 32 (1997–98) s. 100, og NOU 2003: 30 s. 220 hvor det uttales at en «saksbehandlingstid som overstiger åtte virkedager vil normalt måtte regnes som uakseptabel lang».

51. Dokument 3:10 (2016–17) s. 16.

52. Sivilombudets rapport 26. mai 2016 om Justis- og beredskapsdepartementets behandling av innsynssaker, s. 10 og 17.

mentene fantes det ikke opplysninger om departementets saksbehandlingstid. Det var derfor ikke mulig å angi nøyaktig hvor stor andel av dokumentene som hadde en saksbehandlingstid på mer enn 3 virkedager. Sivilombudet avdekket imidlertid at departementet hadde brukt mer enn 10 dager på å behandle 4 % av de etterspurte dokumentene. Departementet hadde ikke gitt foreløpig svar til noen av søkerne der departementet hadde brukt mer enn 3 virkedager på å avgjøre innsynskravet.⁵³ Sivilombudet minnet departementet på at kravene om at innsynssøknader skal avgjøres uten ugrunnet opphold, også gjelder i perioder hvor et organ har redusert bemanning. Forsvarsdepartementet ble videre bedt om å forbedre sine rutiner når det gjaldt plikten til å gi foreløpig svar der behandlingen av innsynskravet forventes å ta uforholdsmessig lang tid.⁵⁴

I SOM-2021-2823 undersøkte Sivilombudet av eget tiltak om Trondheim kommune overholdt kravene om saksbehandlingstid i innsynssaker. I SOM-2021-2848 var det saksbehandlingstiden ved behandlingen av innsynsklager hos Statsforvalteren i Troms og Finnmark som ble undersøkt. I SOM-2021-4065 undersøkte Sivilombudet saksbehandlingstiden i innsynssaker hos Statsforvalteren i Trøndelag, mens SOM-2021-4778 undersøkte Politidirektoratets saksbehandlingstid i innsynssaker. Alle de fire undersøkelsene resulterte i at Sivilombudet kritiserte de undersøkte organene fordi saksbehandlingstiden i innsynssaker gikk utover det offentligelova § 29 første ledd og/eller § 32 tredje ledd tillater.

5.4 Sivilombudets klagebehandling

Den kategori klager Sivilombudet oftest mottar, omhandler begjæringer om innsyn hvor klageren påstår at forvaltningen har brukt for lang tid på å behandle et innsynskrav, eller at organet helt har unnlatt å ta stilling til kravet.⁵⁵ I årsmeldingen fra Sivilombudet for 2021 (dokument 4 (2021–2022) s. 20 står det at

«Sivilombudet behandler årlig flere titalls klager på lang saksbehandlingstid i innsynssaker. Det totale antallet saker har økt de siste årene, og gjelder både kommuner, departementer og andre forvaltningsorganer. Saksbehandlingstiden i disse sakene strekker seg gjerne over flere uker, i noen tilfeller i flere måneder».

53. Sivilombudets rapport 22. mars 2016 om Forsvarsdepartementets behandling av innsynssaker, s. 10 og 11.

54. Sivilombudets rapport 22. mars 2016 om Forsvarsdepartementets behandling av innsynssaker, s. 11.

55. Årsmeldingen fra Sivilombudet for 2020: Dokument 4 (2020–2021) s. 63.

I 2021 mottok Sivilombudet 125 klager på lang saksbehandlingstid eller manglende svar i innsynssaker. Av disse ble 44 løst ved foreløpige undersøkelser per telefon. Enkelte av klagen omhandler innsynskrav med en saksbehandlingstid på flere uker eller måneder. Sivilombudet publiserer hvert år flere uttalelser hvor ulike forvaltningsorganer kritiseres for å ha brukt for lang tid på å behandle innsynskrav. De uttalelser som er behandlet ovenfor, utgjør derfor kun et lite utvalg av de uttalelser hvor Sivilombudet har rettet slik kritikk mot forvaltningen. Jeg har til gode å finne en sivilombudsuttalelse hvor klagerens påstand har vært at forvaltningen har brukt for lang tid på å behandle et innsynskrav, og hvor ombudet kom til at organet har overholdt påbudet i offentleglova § 29 om at innsynskrav «skal avgjerast utan ugrunna opphald». Hver eneste uttalelse som gjelder klage på lang saksbehandlingstid for innsynskrav, ser ut til å resultere i at det innklagede organet får kritikk.

6. Hva kan gjøres for å oppnå bedre samsvar mellom lov og praksis?

6.1 Innledning

Undersøkelsene til Riksrevisjonen og Sivilombudet har avdekket at flere forvaltningsorganer regelmessig bruker lengre tid på å behandle innsynskrav enn offentleglova § 29 første ledd tillater. Det samme kan utledes av Sivilombudets klagebehandling, som hvert år leder til flere uttalelser hvor ulike forvaltningsorganer blir kritisert for å bruke for lang tid ved behandlingen av innsynskrav. Fremstillingen i det følgende tar sikte på å kartlegge ulike løsninger som kan tenkes å bidra til at forvaltningens saksbehandling blir mer i samsvar med fristkravene i offentleglova.

6.2 Betaling for innsyn og/eller innføring av innsynskvote for den enkelte?

De fleste uttalelsene hvor Sivilombudet har kritisert forvaltningen for å ha brukt for lang tid på å behandle et innsynskrav, har omhandlet saker hvor en enkeltperson har fremsatt omfattende innsynskrav. Det er grunn til å tro at de utfordringer omfattende innsynskrav påfører forvaltningen, vil minke dersom forvaltningen begynner å ta seg godt betalt for å behandle slike innsynskrav. Den enkelte ville jo da få en egeninteresse i å redusere innsynskravets omfang. Den største forskjellen vil imidlertid bestå i at forvaltningen vil få inn midler som kan finansiere de tiltakene som er nødvendige for å gjøre organet i stand til å behandle selv omfattende innsynskrav innen fristangivelsen i offentleglova § 29 første ledd.

EUs direktiv 2003/98/EF om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor med endringsdirektiv 2013/37, som er blitt omarbeidet ved direktiv 2029/1024, setter

imidlertid grenser for hvor mye forvaltningen kan ta seg betalt for å behandle innsynskrav. Direktivet bygger på et utgangspunkt om at innsyn skal være «gratis», noe som er fulgt opp i offentleglova § 8 første ledd. Unntak fra denne hovedregelen finnes i offentlegforskrifta § 4, som bl.a. gir forvaltningen adgang til å ta betalt for «vanlege avskrifter, utskrifter eller kopiar til papir, og for utsendinga». Organet kan imidlertid ikke ta betalt for de betydelige kostnadene som knytter seg til lønnsutgifter for de ansatte som må sette av tid til å behandle innsynskravet.⁵⁶

Siden forvaltningen ikke har adgang til å få dekket kostnadene ved å behandle innsynskrav fra den som har søkt om innsyn, blir neste spørsmål om det kan innføres bestemmelser som begrenser den enkeltes innsynsrett til en kvote. En slik innsynskvote kan fastsettes på ulike måter. Et eksempel ble illustrert ovenfor i punkt 3.3, hvor Bydel Sagene i Oslo bestemte at den enkelte kun hadde krav på å få behandlet 15 innsynsbegjæringer per uke. Av fremstillingen der fremgår det også at forvaltningen per i dag ikke har hjemmel til å begrense den enkeltes innsynsrett i form av innsynskvoter. Spørsmålet blir dermed om Stortinget kan innføre lovbestemmelser som enten fastsetter en innsynskvote for den enkelte, eller som gir forvaltningen hjemmel til å fastsette slike innsynskvoter. Flere regelsett kan tenkes å begrense Stortingets adgang til å gi hjemmel for innsynskvoter som begrenser den enkeltes innsynsrett.⁵⁷ Denne fremstillingen vil kun undersøke om Norges forpliktelser etter Tromsø-konvensjonen er til hinder for at Stortinget vedtar lovbestemmelser om individuelle innsynskvoter.

Tromsø-konvensjonen skiller seg fra offentleglova ved at den inneholder en forholdsvis presis opplisting av hvilke hensyn som kan gi grunnlag for å gjøre unntak fra innsynsretten. Denne opplistingen finnes i Tromsø-konvensjonen artikkel 3 nr. 1, som har følgende ordlyd:

«Hver part kan begrense retten til innsyn i offentlige dokumenter. Unntakene skal være nedfelt og presisert i loven, være nødvendige i et demokratisk samfunn og stå i forhold til målet om å verne om:

- a) nasjonal sikkerhet, nasjonalt forsvar og internasjonale forbindelser,
- b) offentlig trygghet,
- c) forebygging, etterforskning og rettsforfølging av straffbare handlinger,

56. Offentlegforskrifta § 4 andre ledd tredje punktum, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 126.

57. Både EUs direktiv 2003/98/EF om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor, med endringsdirektiv 2013/37, som er blitt omarbeidet ved direktiv 2029/1024, og EMK artikkel 10 kan på hver sin måte sette grenser for lovgivers adgang til å begrense den enkeltes innsynsrett ved å innføre individuelle innsynskvoter.

- d) etterforskning i disiplinærsaker,
- e) offentlige myndigheters undersøkelse, kontroll og tilsyn,
- f) privatlivets fred og andre rettmessige private interesser,
- g) kommersielle og andre økonomiske interesser,
- h) statens økonomiske politikk og penge- og valutapolitikk,
- i) likhet for partene ved rettergang og en effektiv rettspleie,
- j) miljøet, eller
- k) offentlige myndigheters drøftelser om behandlingen av en sak, internt eller seg imellom.»

Den forklarende rapporten til konvensjonen (avsnitt 22) slår fast at opplistingen i artikkel 3 nr. 1 bokstav a til k er uttømmende. En konvensjonsstat kan derfor ikke begrense den enkeltes innsynsrett med sikte på å ivareta andre formål enn dem som er nevnt i opplistingen. Hensynet til å ivareta forvaltningens effektivitet ved å redusere den arbeidsbelastning et organ blir påført ved å behandle innsynskrav, har ikke støtte i noen av kategoriene som er opplistet i artikkel 3 nr. 1 bokstav a til k. Konklusjonen må derfor bli at Stortinget ikke har adgang til å innskrenke innsynsretten ved å innføre innsynskvoter som begrenser hvor mange innsynskrav den enkelte kan fremsette innenfor en gitt tidsperiode.

Et annet spørsmål er om er om Tromsø-konvensjonen åpner for at Stortinget kan vedta lovbestemmelser som gir forvaltningen hjemmel til å nekte innsyn der et innsynskrav er fremsatt for å sjikanere organet eller dets ansatte. Tromsø-konvensjonen artikkel 4 nr.1 kan se ut til være til hinder også for dette, da den slår fast at den som søker om innsyn, ikke skal «ha plikt til å oppgi grunnene til dette». Dette mykes imidlertid opp i Tromsø-konvensjonen artikkel 5 nr. 5 ii som åpner for at forvaltningen kan avslå et innsynskrav dersom «begjæringen er åpenbart urimelig». ⁵⁸ Som det fremgår ovenfor i punkt 2, har Justisdepartementet ved flere anledninger gitt uttrykk for at forvaltningen med hjemmel i «alminnelige rettsprinsipp» kan nekte innsyn der innsynskravet er fremsatt i sjikanehensikt. ⁵⁹ Den enkeltes innsynsrett kan imidlertid ikke innskrenkes med hjemmel i alminnelige

58. Som eksempel på åpenbart urimelig innsynskrav nevner den forklarende rapporten til artikkel 5 nr. 5 ii innsynskrav som er «clearly vexatious (for example, one of many requests intended to hinder a department's work, repeated requests for the same document within a very short space of time by the same applicant)». Et annet eksempel som nevnes er innsynskrav som «requires a disproportionate amount of searching or examination».

59. Sitatet er hentet fra høringsnotat 4. september 2007 Utkast til forskrift om rett til innsyn i offentlig verksemd (offentlegforskrifta) s. 7–8. Se også Lovavdelingens uttalelse datert 18. september 2017 (JDLOV-2017-5307).

rettsprinsipper, jf. lovskrevet i Grunnloven § 100 femte ledd og Tromsø-konvensjonen artikkel 3 nr. 1. Hvis forvaltningen skal ha adgang til å avslå innsynskrav som er fremsatt i sjikanehensikt, må det først vedtas en lovbestemmelse som gir hjemmel for dette. En slik bestemmelse kan f.eks. utformes etter samme mønster som Tromsø-konvensjonen artikkel 5 nr. 5 ii.

6.3 Publisering av offentlige saksdokumenter på internett?

Det er blitt vanligere at offentlige saksdokumenter og journaler gjøres tilgjengelig for allmennheten på internett. eInnsyn (offentlig elektronisk postjournal) er en nettjeneste hvor statlige, kommunale og fylkeskommunale forvaltningsorganer kan gjøre postjournaler og saksdokumenter tilgjengelig for allmennheten i søkbar form.⁶⁰ Riktignok er det bare departementene, Statsministerens kontor, statsforvalterne samt landsdekkende statlige direktorater og tilsyn som er forpliktet til å gjøre sin journal elektronisk tilgjengelig for allmennheten.⁶¹ Andre organer som omfattes av offentleglova, kan velge å publisere saksdokumenter på internett.⁶² Spørsmålet som skal behandles her, er om publisering av offentlige saksdokumenter på internett er et egnet virkemiddel for å få forvaltningen til å etterleve kravet i offentleglova § 29 første ledd om at innsynskrav skal avgjøres «utan ugrunna opphald».

Publisering av offentlige saksdokumenter på internett gjør at allmennheten på egen hånd kan finne frem til de dokumenter man ønsker å få innsyn i. Når forvaltningen mottar færre innsynskrav, må man kunne gå ut fra at det også vil bli færre brudd på kravet i offentleglova § 29 første ledd om saksbehandlingstid. Publisering av offentlige saksdokumenter på internett skulle derfor isolert sett redusere problemet med at forvaltningen bruker for lang tid på å behandle innsynskrav. Problemet er imidlertid at forvaltningens samlede arbeidsbyrde neppe blir noe mindre ved at organet gjør en større andel av sine saksdokumenter tilgjengelig for allmennheten på internett. Offentlegforskrifta § 7 andre ledd bokstav a til f inneholder en liste av opplysninger som forvaltningen ikke kan gjøre tilgjengelig for allmennheten på internett, hvorav den viktigste kategorien er opplysninger underlagt taushetsplikt (bokstav a). Forvaltningen må derfor foreta en grundig undersøkelse av alle saks-

60. <https://einnsyn.no/informasjon/om-oss> (24. juni 2023). eInnsyn ble utarbeidet i samarbeid mellom Digitaliseringsdirektoratet og Oslo kommune. Det finnes også nettstedet opprettet av private aktører som publiserer offentlige dokumenter i søkbar form. Se som eksempel <https://innsyn.no/> (25. juni 2023) og <https://norske-postlister.no/> (25. juni 2023).

61. Dette er nærmere regulert i offentlegforskrifta § 6.

62. Offentlegforskrifta § 7.

dokumenter som publiseres åpent på internett, for å unngå å bryte påleggene i offentligforskrifta § 7 andre ledd. Organet vil nok også unngå å publisere saksdokumenter som kan unntas fra innsynsretten i medhold av en av de fakultative unntaksbestemmelsene i offentliglova. Å gjøre offentlige saksdokumenter tilgjengelig for allmennheten i elektronisk og søkbart format vil med andre ord være en svært arbeidskrevende prosess for forvaltningen. Dessuten risikerer organet å bli påført mer arbeid ved at noen søker om få tilsendt papirkopi av dokumenter som er lagt ut i fulltekst på internett.⁶³

Fordelen som oppnås ved at offentlige dokumenter gjøres tilgjengelig på internett, vil nok først og fremst være at allmennheten gis mulighet til å skaffe seg innsyn på en enklere og raskere måte. For forvaltningen vil en ordning hvor offentlige saksdokumenter publiseres på internett, antakelig legge beslag på mer tid og ressurser.

6.4 Bør det fastsettes presise krav til saksbehandlingstiden?

6.4.1 Innledning

Ved forberedelsen av offentliglova ble det vurdert å fastsette en eller flere absolutte tidsfrister som forvaltningen må holde seg innenfor ved behandlingen av innsynskrav.⁶⁴ Lovutvalget valgte imidlertid å holde fast ved den skjønsmessige saksbehandlingstiden i offentlighetsloven av 1970 § 9 første ledd, som i dag finnes i offentliglova § 29 andre ledd. Valget om ikke å innføre absolutte saksbehandlingstider ble underbygget bl.a. med at forvaltningens saksbehandlingstid for innsynskrav «i hovedsak er akseptabel».⁶⁵ Etter at offentliglova trådte i kraft, er det som nevnt utført flere undersøkelser av forvaltningens saksbehandlingstid for innsynskrav, både av Riksrevisjonen og Sivilombudet. Alle disse undersøkelsene konkluderte med at forvaltningens saksbehandlingstid ikke var i samsvar med kravene i offentliglova § 29 første ledd og/eller § 32 tredje ledd.⁶⁶ I tillegg mottar Sivilombudet hvert år mange klager på manglende eller for lang saksbehandling av inn-

63. Se nærmere ovenfor i punkt 4.5.5.

64. Se NOU 2003: 30 s. 220.

65. NOU 2003: 30 s. 220. Utvalget refererte i den forbindelse til at en rapport utarbeidet av Statskonsult, som viste at 81 % av innsynskravene departementene mottok i 2002, ble behandlet innen tre virkedager (Statskonsult, Notat 2003:16). Undersøkelsen til Statskonsult omfattet imidlertid ikke Samferdselsdepartementet og Landbruksdepartementet, da disse ikke førte statistikk over behandlingstiden for innsynskrav i 2002. Videre var tallet på 81 % et gjennomsnittstall for alle departementene som var omfattet av undersøkelsen. Undersøkelsen avdekket store variasjoner mellom departementene. I et av de undersøkte departementene ble ingen innsynskrav behandlet innen fristen på tre dager (Statskonsult, Notat 2003:16 s. 6).

66. Disse undersøkelsene er gjennomgått ovenfor i punkt 5.2 og 5.3.

synskrav. Ombudet har kritisert ulike forvaltningsorganer for å ha brukt for lang tid ved behandlingen av innsynskrav. Den virksomhetsforståelse som ble lagt til grunn ved utformingen av offentleglova, om at forvaltningens saksbehandlingstid «i hovedsak er akseptabel», kan derfor vanskelig sies å være dekkende for dagens situasjon.⁶⁷

De fleste sakene hvor Sivilombudet har kritisert forvaltningen for å ha brukt for lang tid ved behandlingen av innsynskrav, har omhandlet saksforhold hvor klageren har søkt om innsyn i svært mange dokumenter. Det er særlig når det gjelder slike omfattende/arbeidskrevende innsynskrav at fristangivelsen «utan ugrunna opphald» i offentleglova § 29 første ledd kommer til kort. Det er ikke uvanlig at det innklagede forvaltningsorganet i slike saker besvarer Sivilombudets henvendelse med at innsynskravet vil bli avgjort «utan ugrunna opphald», selv om det har gått flere uker eller måneder siden organet mottok innsynskravet. Det kan derfor anføres at hensynet til forutberegnelighet, som er viktig både for forvaltningen og det informasjonssøkende publikum, ikke blir tilstrekkelig ivaretatt ved den skjønsmessige fristangivelsen i offentleglova § 29 første ledd. Et nærliggende spørsmål er derfor om det bør fastsettes en maksimal saksbehandlingsfrist som forvaltningen alltid må overholde, uavhengig av hvor omfattende/arbeidskrevende innsynskravet er. I forlengelsen av dette må det klarlegges hvordan en slik absolutt saksbehandlingsfrist eventuelt bør utformes.

Ved behandlingen av disse spørsmålene er det hensiktsmessig først å se hen til de forvaltningsområdene hvor det allerede er gitt bestemmelser som setter absolutte tidsfrister for behandlingen av innsynskrav. Slike bestemmelser finnes i miljøinformasjonsloven § 13 tredje ledd og i Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2019/1024 av 20. juni 2019 artikkel 4 nr. 2. Det kan også være hensiktsmessig å se hen til hvilke krav som stilles til saksbehandlingstiden for innsynskrav i andre land.

6.4.2 Miljøinformasjon

Miljøinformasjonsloven regulerer den enkeltes rett til innsyn i miljøinformasjon.⁶⁸ Med miljøinformasjon menes bl.a. faktiske opplysninger og vurderinger om miljøet og faktorer som kan påvirke miljøet samt menneskers helse, sikkerhet og levevilkår i den grad de blir eller kan bli påvirket av tilstanden i miljøet.⁶⁹ Miljø-

67. Sitatet er hentet fra NOU 2003: 30 s. 220.

68. Lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet.

69. Miljøinformasjonsloven § 2.

informasjonsloven tar sikte på å oppfylle Norges forpliktelser etter Århuskonvensjonen, og gir på flere punkter den som søker om innsyn i miljøinformasjon, en sterkere stilling enn det som følger av offentleglova.⁷⁰ I tråd med dette stiller miljøinformasjonsloven § 13 tredje ledd følgende krav til saksbehandlingens for innsynskrav som gjelder miljøinformasjon:⁷¹

«Den som mottar et krav om miljøinformasjon, skal avgjøre dette og utlevere informasjonen snarest mulig og senest innen femten virkedager etter at kravet er mottatt. Dersom mengden av informasjon eller informasjonens karakter gjør det uforholdsmessig byrdefullt å utlevere den innen femten virkedager, skal den senest være kommet fram til informasjonssøker innen to måneder. Det skal snarest mulig og senest innen femten virkedager etter at kravet er mottatt, informeres om årsaken til forlengelsen og om når en avgjørelse kan ventes å foreligge. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses åpenbart unødvendig.»

Hovedregelen i miljøinformasjonsloven § 13 tredje ledd om at forvaltningen skal avgjøre søknaden og utlevere informasjonen «snarest mulig», innebærer at informasjonen som utgangspunkt skal utleveres i løpet av de første virkedagene etter at organet mottok kravet.⁷² Denne delen av bestemmelsen har med andre ord tilnærmet samme innhold som offentleglova § 29 første ledd andre punktum. Miljøinformasjonsloven § 13 tredje ledd skiller seg imidlertid fra fristreglene i offentleglova ved at det oppstiller en hovedregel om at innsynskrav skal avgjøres innen 15 virkedager etter at organet mottok kravet. Videre gir miljøinformasjonsloven § 13 tredje ledd anvisning på en absolutt regel om at de etterspurte opplysningene skal ha kommet frem til informasjonssøkeren senest innen to måneder. Fristen på 15 virkedager kan bare forlenges dersom «mengden av informasjon eller informasjonens karakter gjør det uforholdsmessig byrdefullt» for organet å overholde fristen.⁷³ Som eksempel nevner forarbeidene de situasjoner hvor et organ vurderer å gi innsyn i opplysninger underlagt taushetsplikt, jf. miljøinformasjonsloven § 14.⁷⁴ Ved en slik fristforlengelse plikter organet snarest, og senest innen 15 virkedager,

70. FN-konvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og tilgang til rettsmidler i saker vedrørende miljø. Norge undertegnet Århuskonvensjonen i 1998 og ratifiserte den i 2003.

71. Miljøinformasjonsloven § 13 tredje ledd andre punktum har langt på vei samme innhold som Århuskonvensjonen artikkel 4 nr. 2.

72. Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) s. 164.

73. Miljøinformasjonsloven § 13 tredje ledd andre punktum.

74. Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) s. 164.

å gi informasjonssøkeren beskjed om årsaken til fristforlengelsen, samt når avgjørelsen kan forventes å foreligge.⁷⁵

6.4.3 Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2019/1024 av 20. juni 2019 Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) direktiv 2019/61024 er et minimumsdirektiv som har til formål å fremme viderebruk av offentlig informasjon.⁷⁶ Direktivet er en omarbeidelse av det tidligere PSI-direktiv 2003/98 med endringsdirektiv 2013/37, men inneholder også nye krav for medlemslandene. Norges forpliktelser etter det tidligere PSI-direktiv 2003/98 med endringsdirektiv 2013/37 er søkt oppfylt ved bestemmelsene i offentliglova § 6, § 7 andre ledd, § 8 tredje ledd andre punktum og fjerde og femte ledd og § 30 første ledd tredje punktum og andre ledd.⁷⁷

Den 7. april 2022 sendte Kommunal- og moderniseringsdepartementet på høring et forslag til gjennomføring i norsk rett av direktiv 2019/1024 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor. Forslaget legger opp til at direktiv 2019/1024 skal implementeres i norsk rett ved regler i offentliglova og offentligforskrifta. Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar også sikte på å nedsette et utvalg som skal utarbeide en mer helhetlig regulering for å oppnå bedre viderebruk av offentlig informasjon. Dette utvalget skal bl.a. vurdere om det skal innføres en plikt til å gjøre enkelte typer offentlig informasjon tilgjengelig på internett via applikasjonsprogrammeringsgrensesnitt (API-er).⁷⁸ I den grad informasjon gjøres tilgjengelig for publikum på internett, vil det ikke oppstå spørsmål knyttet til forvaltningens saksbehandlingstid.⁷⁹ Den enkelte vil jo da selv kunne velge når vedkommende ønsker å gjøre seg kjent med informasjonen.

Når det gjelder informasjon som forvaltningen ikke har lagt ut på internett, bestemmer direktiv 2019/61024 artikkel 4 nr. 2 at organet skal gjøre informasjonen tilgjengelig for den som har søkt om innsyn, innen 20 virkedager fra organet mot-

75. Miljøinformasjonsloven § 13 tredje ledd tredje punktum.

76. Direktivets offisielle tittel er «DIRECTIVE (EU) 2019/1024 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information. Direktivet er en omarbeidelse av tidligere PSI-direktiv 2003/98 med endringsdirektiv 2013/37, men inneholder også nye krav for medlemslandene.

77. En redegjørelse for disse bestemmelsene finnes i Johan Greger Aulstad, *Innsynsrett*, Fagbokforlaget 2018, s. 186–197.

78. Dette spørsmålet er også berørt i Meld. St. 22 (2020–2021) Data som ressurs – Datadreven økonomi og innovasjon.

79. Et unntak er imidlertid der den som søker om innsyn, ønsker å få tilsendt papirkopi av dokumenter som forvaltningen har gjort tilgjengelig på internett, jf. offentliglova § 30 første ledd andre punktum og ovenfor i punkt 4.5.5.

tok innsynskravet. Ved omfattende/arbeidskrevende innsynskrav kan denne fristen utvides med ytterligere 20 dager. Forvaltningen plikter å gi søkeren beskjed om fristforlengelsen så snart som mulig, med en begrunnelse for hvorfor innsynskravet ikke blir avgjort innen den primære 20-dagersfristen.

6.4.4 Kravene om saksbehandlingstid i andre lands innsynslovgivning

I skrivende stund (juni 2023) er det i alt 138 land som har vedtatt lovbestemmelser som sikrer allmennheten rett til innsyn i offentlig virksomhet. Centre for Law and Democracy har utarbeidet en rangering (Global RTI Rating) som måler de ulike landenes innsynslovgivning ut fra «the strength of the legal framework for guaranteeing the right to information in a given country». Norge er plassert som nr. 81 av de 136 landene som er blitt rangert.⁸⁰ Metoden Centre for Law and Democracy anvender, samt resultatene av rangeringen, finnes på deres hjemmesider.⁸¹ Et av kriteriene som blir brukt for å måle landenes innsynslovgivning, er om

«[t]here are clear and reasonable maximum timelines (20 working days or less) for responding to requests, regardless of the manner of satisfying the request (including through publication)».

Videre om

«[t]here are clear limits on timeline extensions (20 working days or less), including a requirement that requesters be notified and provided with the reasons for the extension».⁸²

Siden den norske offentleglova ikke fastsetter slike maksimalfrister for saksbehandling av innsynskrav, fikk Norge ingen uttelling i forhold til disse to kriteriene. Dette er igjen medvirkende til at den norske innsynslovgivningen har en så vidt svak rangering som nr. 81 av i alt 136.⁸³

80. <https://www.rti-rating.org/country-data/> (1. juli 2023). Namibia og Venezuela har også vedtatt innsynslovgivning, men er foreløpig ikke tatt med i rangeringen.

81. <https://www.rti-rating.org/country-data/scoring/> (1. juli 2023).

82. <https://www.rti-rating.org/country-data/scoring/>. Se kriterium nr. 22 og 23.

83. Det kan være verdt å merke seg at Global RTI Rating begrenser seg til å måle innholdet i de ulike landenes innsynslovgivning, og ikke i hvilken utstrekning innsynslovgivningen blir etterlevet av myndighetene. Se nærmere <https://www.rti-rating.org/methodology/> (9. juli 2023).

Kriteriene i rangeringen til Centre for Law and Democracy viser at regler som fastsetter en maksimal saksbehandlingstid på 20 dager, med mulighet for 20 dagers forlengelse ved vanskelige/omfattende innsynskrav, brukes som en internasjonal målestokk for god innsynslovgivning. De fleste land med lovgivning som sikrer allmennheten rett til innsyn i offentlig informasjon, har bestemmelser som setter maksimalfrister for forvaltningens behandling av innsynskrav. I enkelte land er disse fristene satt så kort at forvaltningen må ferdigbehandle et innsynskrav innen 10 dager fra det ble mottatt, med mulighet for 10 dagers forlengelse ved vanskelige/omfattende innsynskrav.⁸⁴

7. Anbefaling

Å lovfeste en maksimal saksbehandlingsfrist for innsynskrav, kombinert med en nærmere bestemt forlengelsesmulighet, vil gi økt forutberegnelighet både for forvaltningen og det informasjonssøkende publikum. Dette vil igjen bidra til å redusere den tid og de ressurser Sivilombudet, forvaltningen og det informasjonssøkende publikum trenger å bruke på klager over lang saksbehandlingstid for innsynskrav. Hvis loven fastsetter en eksakt saksbehandlingsfrist, vil det jo ikke være nødvendig å bringe saken inn til Sivilombudet for å finne ut om forvaltningen har brukt for lang tid på å behandle innsynskravet.

Et argument som ved forberedelsen av offentleglova ble anført mot å lovfeste en presis saksbehandlingsfrist, var at forvaltningen vil kunne oppfatte bestemmelsen som en innbydelse til å utsette behandlingen av innsynskravet til fristen er i ferd med å løpe ut.⁸⁵ Denne betenkelighet kan imidlertid enkelt ryddes av veien ved å kombinere en maksimal saksbehandlingsfrist med regler om at forvaltningen plikter å avgjøre innsynskravet uten ugrunnet opphold.

Utvalget som fremsatte forslag til ny forvaltningslov, går inn for at reglene om partsinnsyn, som i dag finnes i forvaltningsloven kapittel IV, slås sammen med reglene i offentleglova slik at de sammen blir til en felles lov med tittelen «innsynslova».⁸⁶ Uten hensyn til hvordan innsynsreglene til slutt blir strukturert, bør lovgiver vurdere å innføre bestemmelser som fastsetter en maksimal tidsfrist som forvaltningen alltid må holde seg innenfor ved behandlingen av innsynskrav.

84. Dette gjelder for enkelte land som nylig har vedtatt sin første innsynslov, slik som Afghanistan som fikk sin første innsynslov i 2019. Det gjenstår derfor å se hvor realistisk det er at myndighetene i et land skal klare å ferdigbehandle ethvert innsynskrav innenfor en tidsramme på maksimalt 20 dager inklusive muligheten for 10 dagers fristforlengelse.

85. NOU 2003: 30 s. 221.

86. NOU 2019: 5 s. 345.

Et trygt valg vil være å innføre generelle tidsfrister etter mønster av direktiv 2019/61024 artikkel 4 nr. 2. Det vil si en regel om at innsynskrav skal behandles og avgjøres innen 20 virkedager etter at organet mottok begjæringen, kombinert med en mulighet til forlengelse av fristen med ytterligere 20 virkedager ved omfattende eller arbeidskrevende innsynskrav. En slik fristfastsettelse vil være i samsvar med den målestokk og de standarder som anvendes av Global RTI Rating.⁸⁷

For dokumenter som faller innenfor anvendelsesområdet til direktiv 2019/61024, er en slik fristangivelse allerede en del av gjeldende norsk rett, jf. direktivet artikkel 4 nr. 2.⁸⁸ Å innføre generelle fristregler etter mønster av direktiv 2019/61024 artikkel 4 nr. 2 vil derfor ikke utgjøre noe stort eller risikabelt sprang for Norge. Slike fristregler er vedtatt i mange lands innsynslovgivning, og ser ut til å ha fungert godt.

87. <https://www.rti-rating.org/country-data/scoring/> (1. juli 2023). Se kriterium nr. 22 og 23. Se også gjennomgangen ovenfor i punkt 6.4.4.

88. Anvendelsesområdet til direktiv 2019/61024 er beskrevet i artikkel 1 og 2. Se også fortalet punkt 26, 28 og 30. Direktivet har som utgangspunkt et snevrere anvendelsesområde enn offentliglova, ved at det gjøres unntak for dokumenter hos nærmere bestemte offentlige organer som omfattes av offentliglova. Det kan imidlertid ikke utelukkes at direktivet på enkelte punkter har et videre anvendelsesområde enn bestemmelsene i offentliglova, ved at det også gjelder for selvstendige rettssubjekter som hovedsakelig er finansiert av det offentlige, jf. artikkel 2 (2) bokstav c. Enkelte spørsmål knyttet til anvendelsesområdet til direktivet er behandlet i Høring – gjennomføring av direktiv (EU) 2019/1024 om åpne data og viderebruk av informasjon i offentlig sektor i norsk rett, punkt 3.