

# Spørsmål om faglig avklaring - innsyn i aktivitetsplaner

Utdanningsdirektoratet har svart Visma Smartskill på spørsmål om innsyn i aktivitetsplaner

---

TOLKNINGSUTTALELSE 25.02.2019

---

## Gjelder

- Opplæringslova - § 9 A-4. Aktivitetsplikt for å sikre at elever har eit trygt og godt psykososialt skolemiljø
- Opplæringslova - § 9 A-6. Fylkesmannen si handheving av aktivitetsplikta i enkeltsaker

Vi viser til deres henvendelse til oss 27.11.2017 med spørsmål om faglig avklaring med hensyn til innsyn i aktivitetsplaner i saker etter opplæringsloven kapittel 9 A. Vi viser også til vårt foreløpige svar 21.12.2017, ny henvendelse fra dere 24.09.2018 der dere etterspør avklaring, og brev fra oss 02.10.2018 vedlagt brev fra Kunnskapsdepartementet 28.09.2018.

Problemstillingene dere reiser knytter seg til aktivitetsplaner som berører flere elever. Eksempelvis kan det i aktivitetsplanen til elev A være tiltak rettet mot andre enkeltelever

(elev B og C). Spørsmålet er hvorvidt og i hvilken utstrekning de andre elevene (elev B og C) har rett til innsyn i aktivitetsplanen til elev A og tilhørende dokumentasjon.

I henvendelsen til oss stiller dere følgende spørsmål:

1. «I og med at planen ikke er et enkeltvedtak har man i forarbeidene til bestemmelsen sagt følgende om forholdet til forvaltningsloven (under merknader til bestemmelsen): «Planen er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Forvaltningslovens regler om prosess og innhold kommer derfor ikke til anvendelse. Betyr dette at reglene om partsinnsyn i forvaltningsloven § 18 og følgende etter Udirs vurdering heller ikke kommer til anvendelse, ettersom reglene om enkeltvedtak ikke gjelder?»
2. «Er Udir av den oppfatning at elever som er omfattet av samme aktivitetsplan er «part i samme sak», slik at taushetsplikten ikke er til hinder for at de (dvs foreldre/verge i de fleste saker) får innsyn i taushetsbelagt informasjon om hverandre?

Har de i så fall rett til å se denne informasjonen, eller er det opp til skolen å avgjøre om det skal gis innsyn?»

Til spørsmål 1:

Offentlighetsloven (offl.) § 3 fastslår at alle dokumenter er åpne for innsyn dersom annet ikke følger av lov eller forskrift fastsatt med hjemmel i lov. Opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov er unntatt fra innsyn, jf. offl. § 13.

Forvaltningsloven (fvl.) § 13 første ledd nr. 1 om taushetsplikt slår fast at enhver «som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om «noens personlige forhold».

Det følger av fvl. § 13 b første ledd nr. 1 at taushetsplikten ikke er til hinder for at «at opplysningene i en sak gjøres kjent for sakens parter eller deres representanter».

## **Innsyn etter forvaltningsloven**

Parters rett til innsyn er regulert i fvl. §§ 18 og 19. Hovedregelen om partsinnsyn følger av fvl. § 18 første ledd første punktum som angir at en part har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter dersom annet ikke følger av fvl. §§ 18 og 19. Et viktig unntak følger av fvl. § 19 annet ledd som angir at med mindre det er av vesentlig betydning for en part, har

en part ikke krav på å få gjøre seg kjent med de opplysninger i et dokument som gjelder «en annen persons helseforhold», jf. fvl. § 19 andre ledd bokstav a, eller «andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre», jf. fvl. § 19 andre ledd bokstav b.

Bestemmelsene om partsinnsyn i fvl. §§ 18 og 19 er en del av forvaltningsloven kap. IV om saksforberedelse ved enkeltvedtak. I henhold til fvl. § 3 får bestemmelsene i fvl. kap. IV – VI bare anvendelse i saker som gjelder enkeltvedtak, jf. fvl. § 3 første ledd. Aktivitetsplanen er ikke å regne som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jfr. Prop. 57 L (2016-2017) side 79. Forvaltningsloven §§ 18 og 19 kommer derfor ikke direkte til anvendelse når saken er til behandling på skolenivå.

Når saken er meldt til fylkesmannen, skal fylkesmannen ta stilling til om skolen har oppfylt aktivitetsplikten. Denne avgjørelsen er et enkeltvedtak, jf. opplæringsloven (oppl.) § 9 A-6 femte ledd, og aktivitetsplanen vil være en del av sakens dokumenter. Når saken er til behandling hos fylkesmannen vil følgelig fvl. §§ 18 og 19 kunne komme til anvendelse.

## **Innsyn etter offentlighetsloven**

Forvaltningsloven § 13 b om at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysningene i en sak gjøres kjent for sakens parter, er imidlertid ikke begrenset til avgjørelser som er enkeltvedtak, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976 – 1977) pkt. 3.3.4. Her står følgende:

«Justisdepartementet har foretatt en viss omredigering av bestemmelsen (§ 13 b nr. 1 i departementets utkast). Videre er man kommet til at det ikke er tilstrekkelig grunn til å begrense den til bare å gjelde i saker om enkeltvedtak. Partenes behov for å få opplysninger kan i enkelte tilfelle være like sterkt i andre saker, selv om reglene om partsoffentlighet ikke gir dem noe krav på opplysninger».

Forvaltningsloven § 13 bokstav b er imidlertid ingen egen hjemmel som kan påberopes for innsyn. I kommentarutgave til forvaltningsloven skriver Geir Woxholt på side 292 «På samme måte som reglene om opphevelse av taushetsplikten etter § 13 bokstav a, innebærer § 13 bokstav b bare at opplysningene kan gis dersom forvaltningen finner det for godt, eller at de skal gis der det er hjemmel for å kreve dem (partsoffentlighet). Paragraf 13 bokstav b er med andre ord ikke noen egen hjemmel som kan påberopes for innsyn».

Hjemmel for innsyn må er derfor følge av andre bestemmelser. I forarbeidene til offentlighetsloven skriver daværende Justis- og politidepartement følgende jf. Ot.prp. nr. 102 (2004 – 2005) s. 129-130: «Unntaket i første ledd for opplysninger som er underlagde teieplikt i lov, vil på grunn av føresegna i forvaltningslova § 13 b første ledd nr. 1 ikkje vere til

hinder for at ein part får innsyn etter offentleglova».

Videre skriver departementet «Som det går fram av rundskriv G-28/98 frå Justisdepartementet, **vil føresegnene i forvaltningslova § 19 gjelde analogisk når ein part krev innsyn etter offentleglova**. Parten har dermed ikkje rett til innsyn i opplysningar som er nemnde i forvaltningslova § 19. Meirinnsyn må likevel vurderast» (vår understrekning).

I Rundskriv G-28/98 omtaler Justisdepartementet dette slik:

«Dersom forvaltningsloven §§ 18 flg. ikke er anvendelig, må forvaltningsorganet anses pliktig til å vurdere om parten har rett til dokumentinnsyn etter de generelle reglene om innsyn i offentlighetsloven. Offentlighetsloven § 2 annet ledd gir enhver rett til innsyn, forutsatt at de øvrige vilkår i loven er oppfylt. Bestemmelsen omfatter også dem som er parter i en forvaltningssak, selv om de i første rekke vil påberope reglene om partsoffentlighet i forvaltningsloven §§ 18 flg. Denne bestemmelsen gjelder imidlertid bare i saker om enkeltvedtak. I saker hvor det ikke treffes enkeltvedtak eller hvor det er fastsatt i annen lov at forvaltningsloven ikke gjelder, er det spesielt viktig å være oppmerksom på partenes rettigheter etter offentlighetsloven § 2. Hvis en part ikke har krav på innsyn, må forvaltningsorganet vurdere om det skal praktisere meroffentlighet, jf offentlighetsloven § 2 tredje ledd. Ved et eventuelt avslag på innsyn bør det gå frem av begrunnelsen at innsyn etter offentlighetsloven er vurdert.

Unntaket i offentlighetsloven § 5 a for opplysninger undergitt taushetsplikt vil ikke på grunn av regelen i forvaltningsloven § 13 b nr 1 være til hinder for at en part får innsyn. Men det må antas at reglene i forvaltningsloven § 19 får analogisk anvendelse når en part begjærer innsyn etter offentlighetsloven, slik at parten kan nektes innsyn i slike opplysninger som denne paragrafen nevner».

Forvaltningsloven § 19 vil følgelig få analogisk anvendelse når en elev som anses å være part ber om innsyn i aktivitetsplanen til en annen elev i henhold til offentlighetsloven.

Til spørsmål 2:

Hvorvidt elev B og C i eksempelet innledningsvis kan anses å være part i saken til elev A, vil bero på en vurdering av om den enkelte eleven omfattes av partsdefinisjonen i fvl. § 2 bokstav e. Bestemmelsen definerer part som en «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder». Hvorvidt en elev er part beror på en konkret helhetsvurdering. Forarbeidene viser til forvaltningslovens bestemmelser, men omtaler ikke

denne vurderingen nærmere. Vi har derfor bedt Kunnskapsdepartementet om en nærmere vurdering knyttet til i hvilken grad andre elever kan anses som parter i en elevs skolemiljøsak.

Når det gjelder en parts rett til innsyn i en aktivitetsplanen til en annen elev, viser vi til vårt svar på spørsmål 1.

Vår referanse: 2018/8786