

Innsyn og offentlighet

Det er et grunnleggende demokratisk prinsipp at forvaltningen er åpen og gjennomsiktig. Vi skal så langt som mulig la media og andre interesserte få innsyn i våre dokumenter når vi gjennomfører tilsyn.

ARTIKKEL | SIST ENDRET: 16.10.2023

Offentlighetsloven inneholder regler for hvordan vi skal behandle forespørsler om innsyn fra offentligheten, for eksempel fra media. Partene i en sak kan ha et større behov for innsyn enn offentligheten. Derfor inneholder forvaltningsloven noen egne regler som regulerer partens rett til å gjøre seg kjent med dokumentene i en sak.

I enkelte tilfeller skal vi unnta opplysninger og dokumenter fra offentligheten. Dette gjelder spesielt når andre hensyn veier tyngre enn hensynet til åpenhet, som for eksempel å beskytte enkeltpersoner. I andre tilfeller kan vi unnta opplysninger og dokumenter, for eksempel for å sikre at vi har mulighet til å diskutere en sak internt før vi tar en avgjørelse. Både forvaltningsloven og offentlighetsloven inneholder regler om når vi skal, eller kan, unnta opplysninger fra offentlighet.

Justisdepartementet har skrevet en veileder til offentlighetsloven. Den inneholder informasjon om unntakene i offentlighetsloven, og gir nyttig veiledning når vi skal vurdere om vi skal gi innsyn i et dokument.

Særlig om taushetsplikt og taushetsbelagte opplysninger

Alle som jobber i stat og kommune, er bundet av reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven kapittel 3. Taushetsplikten innebærer at vi har en plikt til å hindre at andre får kjennskap til opplysninger om noens personlige forhold og enkelte drifts- og forretningsforhold, jf. forvaltningsloven § 13.

Eksempel: På en liten skole med få elever er det lettere å identifisere hvilken elev som omtales i et vedtak om spesialundervisning, enn på en stor skole med flere elever med vedtak om spesialundervisning. Når vi vurderer om en opplysning gjelder noens personlige forhold, må vi altså vurdere de konkrete forholdene.

Opplysninger som er omfattet av taushetsplikten, har vi som hovedregel ikke mulighet til å gi innsyn i.

I noen tilfeller har vi en rett eller en plikt til å gi fra oss taushetsbelagte opplysninger. Riksrevisjonen har for eksempel rett til å få taushetsbelagte opplysninger fra ansatte i staten, jf. lov om riksrevisjonen § 12, og vi kan anmelde lovbrudd til politiet, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6.

Meroffentlighet

Offentlighetsloven har to typer bestemmelser som gir oss hjemmel til å unnta opplysninger. Noen bestemmelser sier at vi *kan* unnta opplysninger, og andre sier at vi *skal* unnta opplysninger.

Hvis det står at vi *kan* unnta opplysninger, skal vi alltid vurdere om vi likevel vil bruke meroffentlighet. Vi må vurdere opplysningene konkret, og se om behovet for unntak, veier tyngre enn hensynet til åpenhet.

Hvis det står at vi *skal* unnta opplysninger, kan vi ikke bruke meroffentlighet. Dette gjelder blant annet opplysninger som er underlagt taushetsplikt.

Innsyn i meldinger

Når vi skal vurdere om vi kan gi innsyn i meldinger, må vi se på hvem som har meldt.

Meldinger fra privatpersoner

Meldinger fra privatpersoner om mulige brudd på regelverket, kan vi unnta fra innsyn etter offentlighetsloven § 24 andre ledd første punktum. Vi kan unnta hele dokumentet fra innsyn, og det er ikke nødvendig å vurdere hver enkelt opplysning for seg. For at vi kan bruke denne bestemmelsen, må meldingen inneholde opplysninger om mulige regelverksbrudd og være fra en privatperson. Hjemmelen gir rett, men ikke plikt til å unnta meldingen fra innsyn. Dette innebærer at meldingen må vurderes for meroffentlighet, jf. offentlighetsloven § 11. Når vi gjør unntak fra offentlighet, er det fordi det er nødvendig for å verne om interessene som ligger bak unntakshjemmelen.

Bakgrunnen for bestemmelsen er at omfanget av meldinger vil reduseres hvis det ikke er adgang til å unnta dem fra offentlighet. Det er viktig at elever, foreldre, ansatte og ledere i barnehager, skoler og

kommuner kan gi oss opplysninger uten at det blir kjent hvem opplysningene kommer fra. Meldingen vil som regel være basert på egne erfaringer, og vil kunne gi verdifull informasjon om barnehagens, skolens eller kommunens praksis. Informasjon fra meldinger vil kunne føre til at vi gjennomfører tilsyn med et bestemt tema.

Hensynet bak bestemmelsen i § 24 andre ledd første punktum innebærer at vi har en plikt til å ivareta hensynet til meldere og deres behov for beskyttelse. Vi må derfor sørge for at det ikke blir kjent hvem som har informert oss om mulige brudd på regelverket.

Taushetsbelagte opplysninger og vern av melder

Meldinger fra privatpersoner kan i sin helhet kan unntas etter offentleglova § 24. I tillegg kan enkeltopplysninger i meldingene også være taushetsbelagte. Det betyr at vi må unnta slike opplysninger fra offentlighet. For slike taushetsbelagte opplysninger, vil det ikke være adgang til å vurdere meroffentlighet.

En slik taushetspliktbestemmelse finner vi i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Den sier at opplysninger som gjelder noens personlige forhold, har vi taushetsplikt om. Taushetsbelagte opplysninger er opplysninger det er vanlig å ville holde for seg selv. Dersom det kommer frem opplysninger om noens religion, familieforhold, økonomi, helse, mistriksel eller andre psykososiale forhold, vil dette være taushetsbelagt.

En annen regel om taushetsplikt følger av arbeidsmiljøloven § 2 A-7. Noen ganger varsler ansatte i barnehager eller skoler om kritikkverdige forhold. Som tilsynsmyndighet, har man taushetsplikt om den ansattes navn og andre identifiserende opplysninger om arbeidstaker. Taushetsplikten gjelder også overfor sakens parter. Hvis en ansatt i en skole eller barnehage varsler om kritikkverdige forhold, har vi altså taushetsplikt om hvem som har varslet.

Meldinger fra offentlige organ

Meldinger om brudd på regelverket fra andre offentlige organ kan vi unnta inntil saken er avgjort, jf. offentlighetsloven § 24 andre ledd andre punktum. Vi må alltid vurdere meroffentlighet. Hvis meroffentlighet veier tyngre, kan vi ikke bruke hjemmelen.

Offentlighetsloven § 24 andre ledd andre punktum gir kun mulighet til utsatt innsyn inntil saken er avgjort. Når tilsynet er avsluttet, skal vi derfor gi innsyn i dokumentet. Vi kan likevel ikke gi innsyn i taushetsbelagte opplysninger.

Hvis risikovurderingene tilsier at vi ikke gjennomfører tilsyn umiddelbart, vil opplysningene være relevante i våre fremtidige risikovurderinger, og saken vil ikke være avgjort. Vi må ha et bevisst forhold til dette, for å unngå tilfeller der «saken» egentlig er avgjort uten at vi gir innsyn.

Særlig om innsyn fra parten

En part i saken har større adgang til å få innsyn i sakens dokumenter enn andre, jf. forvaltningsloven kapittel 4. Det kan for eksempel være at kommunen som har fått tilsyn, ønsker innsyn i et dokument. En part skal ha mulighet til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18. Forvaltningsloven §§ 18a-19 gir likevel mulighet til å begrense partens rett til innsyn i visse opplysninger.

For meldinger skal vi vurdere om vi skal gjøre unntak fra innsyn ut fra «andre forhold som av særlige grunner ikke bør meldes videre», jf. forvaltningsloven § 19 andre ledd bokstav b. Vi skal vurdere om partens behov for å kjenne til opplysningene er av vesentlig betydning opp mot kildens behov for beskyttelse. Vi må i tillegg se på om det er mulig å anonymisere meldingen på en slik måte at parten ikke kan finne ut hvem som har sendt meldingen.

Særlig om meroffentlighet

Meldinger som er unntatt etter offentlighetsloven § 24, skal vi vurdere for meroffentlighet. Husk at identiteten til melder og enkelte opplysninger i en melding kan være taushetsbelagte, og at vi derfor skal unnta dem selv om vi velger å gi innsyn i andre opplysninger fra meldingen.

Innsyn i våre vurderinger av meldinger

Vi unntar våre egne vurderinger av meldingene etter offentlighetsloven § 14.

Innsyn i dokumentasjon

Taushetsbelagte opplysninger

Opplysninger om noens personlige forhold og enkelte drifts- og forretningsforhold er taushetsbelagte, og vi skal derfor unnta slike opplysninger fra innsyn, jf. offentlighetsloven § 13, jf. forvaltningsloven § 13. I enkelte tilfeller kan vi unnta resten av dokumentet etter offentlighetsloven § 12.

Interne dokumenter hos barnehager, skoler eller kommuner

Vi kan unnta interne dokumenter som for eksempel referater fra personalmøter, interne notater og beskjeder i konkrete saker, fra innsyn etter offentlighetsloven § 14.

Vi kan unnta interne dokumenter fra innsyn selv om barnehagen, skolen eller kommunen har sendt dem til oss i forbindelse med et tilsyn, jf. punkt 7.2.5 i veilederen til offentlighetsloven. Vi skal ta hensyn til barnehager, skoler og kommuner sitt behov for å gjøre interne vurderinger og nedtegninger underveis i håndteringen av saker.

Hvis et dokument oppfyller vilkårene i offentlighetsloven § 14, kan vi unnta hele dokumentet fra innsyn.

Vi må likevel vurdere om vi skal gi merinnsyn etter § 11.

Innsyn i egenvurderinger

Egenvurderinger utarbeidet i tilsyn

Dokumentasjon som kommunen har utarbeidet i forbindelse med tilsyn, er som hovedregel ikke interne dokumenter som vi kan unnta fra offentligheten etter offentlighetsloven § 14. Hvis en egenvurdering er fylt ut i tilsynet for å gi Statsforvalteren opplysninger om barnehagens, skolens eller kommunens praksis, er ikke det et dokument som er utarbeidet til internt bruk for skolen eller kommunen.

Selv om egenvurderingen ikke kan anses som et internt notat, har vi plikt til å unnta taushetspliktige opplysninger, jf. offentlighetsloven § 13, jf. forvaltningsloven § 13.

Opplysninger om hvem som har informert oss om mulige brudd på regelverket, gjelder noens personlige forhold. Opplysningene er derfor taushetsbelagte etter forvaltningsloven § 13 første ledd. Vi har plikt til å ivareta hensynet til meldere, og deres behov for beskyttelse. Vi skal derfor sørge for at det ikke blir kjent hvem som har informert oss om mulige brudd på regelverket.

Siden det kun er taushetsbelagte opplysninger vi skal unnta fra innsyn, kan vi ikke unnta hele egenvurderingen med mindre vi har hjemmel for det. Hvorvidt vi kan unnta hele dokumentet, må vi vurdere etter offentlighetsloven § 12 i hvert enkelt tilfelle.

Egenvurderinger som bare har blitt brukt internt

Egenvurderinger som skolen, barnehagen og kommunen har brukt internt for å vurdere egen praksis innenfor et tema, er interne dokumenter som kommunen kan unnta fra innsyn etter offentlighetsloven § 14. Skjemaene er interne selv om barnehagen eller skolen har sendt dem til andre i kommunen, eller til Statsforvalteren i forbindelse med tilsyn.

Hvis barnehager, skoler og kommuner sender et internt dokument til et tilsynsorgan i forbindelse med en tilsynssak, medfører ikke dette at adgangen til å gjøre unntak fra offentlighet går tapt, jf. punkt 7.2.5 i veilederen til offentlighetsloven.

Hvis et dokument oppfyller vilkårene i offentlighetsloven § 14, kan vi unnta hele dokumentet fra innsyn. Vi må likevel vurdere om vi skal gi merinnsyn etter § 11.

Egenvurderinger som har blitt fylt ut og brukt internt, skal vi anse som interne dokumenter selv om de blir sendt til Statsforvalteren i forbindelse med et tilsyn. Hvis vi praktiserer stor grad av meroffentlighet på dette området, kan det hindre arbeidet med skriftlige egenvurderinger som en del av barnehagens, skolens og kommunens forbedringsarbeid.

Andre grunnlag for unntatt eller utsatt offentlighet

Vi kan unnta opplysninger fra innsyn når det er nødvendig fordi innsyn vil motvirke våre kontrolltiltak og pålegg, jf. offentlighetsloven § 24 første ledd. Det at offentlighet generelt gjør det vanskelig å få oppriktige svar i egenvurderingene, er ikke nok til å unnta fra innsyn. For å kunne bruke denne bestemmelsen til å unnta innsyn, må vi vise at innsyn vil motvirke arbeidet med tilsynet.

Vi kan vurdere å unnta egenvurderinger fra offentlighet inntil saken er avgjort, jf. offentlighetsloven § 24 andre ledd andre punktum. Bestemmelsen gjelder dokumenter om brudd på regelverket. Det er ikke et krav at det faktisk har skjedd et brudd på regelverket. Formålet med opplysningene må være å avklare om det har skjedd et brudd. Når vi ber barnehager, skoler eller kommuner om å fylle ut og sende inn egenvurderinger, gjør vi det for å undersøke om de oppfyller rettslige krav. Etter en konkret vurdering kan vi bruke bestemmelsen som hjemmel for å unnta egenvurderinger fra innsyn inntil saken er avgjort. Se punkt 8.10 i veilederen til offentlighetsloven for mer informasjon.

Innsyn i intervjunotater

Taushetsbelagte opplysninger

Vi har plikt til å unnta taushetsbelagte opplysninger fra innsyn, jf. offentlighetsloven § 13, jf. forvaltningsloven § 13.

Opplysninger om hvem som har informert oss om mulige brudd på regelverket, gjelder noens personlige forhold. Opplysningene er derfor taushetsbelagte etter forvaltningsloven § 13 første ledd. Vi må sørge for at det ikke blir kjent hvem som har informert oss om mulige brudd på regelverket. Slike opplysninger kan vi også unnta fra partsinnsyn etter forvaltningsloven § 19 andre ledd bokstav b.

Siden det er de taushetsbelagte opplysningene vi skal unnta fra innsyn, kan vi ikke unnta hele notatet med mindre vi har hjemmel for det. Hvorvidt vi kan unnta hele notatet, må vi i slike tilfeller vurdere etter offentlighetsloven § 12 når det gjelder offentligheten og forvaltningsloven § 19 andre ledd bokstav b når det gjelder parten.

Intervjunotater er i utgangspunktet interne notater

Notater fra intervjuer vil som hovedregel være dokumenter utarbeidet for vår interne saksforberedelse. Vi kan unnta interne notater fra innsyn for parten etter forvaltningsloven § 18 a, og fra andre etter offentlighetsloven § 14. Begge lovbestemmelsene krever at vi vurderer meroffentlighet, jf. forvaltningsloven § 18 andre ledd og offentlighetsloven § 11.

Hvis intervjunotatet bare blir lest opp eller vist frem til personen vi intervjuet uten at vedkommende får

kopi, er dokumentet fremdeles omfattet av unntaket fra innsyn etter offentlighetsloven § 14, se veilederen til offentlighetsloven punkt 7.2.5. Dokumentet anses i slike tilfeller for å være utarbeidet for den interne saksforberedelsen. Tilsvarende gjelder for innsynskrav fra parten, jf. forvaltningsloven § 18 a.

Intervjunotater som vi gir ut, er ikke lenger interne. Det betyr at vi ikke kan unnta dokumentet fra innsyn etter bestemmelsene i forvaltningsloven § 18 a og offentlighetsloven § 14. Det samme vil gjelde der personen vi intervjuet, har fått kopi av notatet fra intervjuet.

Innsyn i foreløpig tilsynsrapport

Foreløpige tilsynsrapporter er offentlige dokumenter, og alle interesserte skal i utgangspunktet kunne lese om tilsynsresultatene.

Dersom tilsynet utvides etter at foreløpig rapport er sendt ut, skal vi sende et nytt forhåndsvarsel.

Taushetsbelagte opplysninger

Opplysninger om noens personlige forhold og enkelte drifts- og forretningsforhold er taushetsbelagte, og vi skal derfor unnta slike opplysninger fra innsyn, jf. offentlighetsloven § 13, jf. forvaltningsloven § 13. I enkelte tilfeller kan vi unnta resten av dokumentet etter offentlighetsloven § 12.

Utsatt innsyn

Vi kan utsette innsynet i en foreløpig tilsynsrapport til rapporten har kommet frem til mottakeren, hvis vesentlige private eller offentlige hensyn tilsier det, jf. offentlighetsloven § 5 tredje ledd. Veilederen til offentlighetsloven viser til tilfeller der granskningsrapporter blir oversendt til den granskningen gjelder. Media eller andre bør vanligvis ikke få innsyn i en foreløpig tilsynsrapport, før barnehagen, skolen eller kommunen som har hatt tilsynet, selv har mottatt rapporten.

Vi kan utsette offentlighet til et senere tidspunkt i saksbehandlingen hvis det er grunn til å tro at dokumentene som foreligger i saken, gir et direkte misvisende bilde av saken, jf. offentlighetsloven § 5 første ledd. I tillegg er det et vilkår at innsyn kan skade klare samfunnsmessige eller private interesser.

Det går frem av veilederen til offentlighetsloven at bestemmelsen er ment for dokumenter som gir et direkte misvisende bilde av saken. Særlig gjelder dette når dokumentene bare viser én side av saken, eller de ble utarbeidet på et tidlig stadium og der noen kan bli skadelidende som følge av innsynet.

Vi utarbeider foreløpige tilsynsrapporter etter at vi har opplyst saken i tråd med forvaltningsloven, og rapportene våre belyser flere sider. Selv om det kan forekomme feil i faktum eller vurderinger i de foreløpige tilsynsrapportene, gir de sjelden et kvalifisert misvisende bilde av saken. Bestemmelsen gir

derfor sjeldent grunnlag for å utsette innsyn.

Innsyn i tilsynsrapport

Tilsynsrapportene er offentlige dokumenter, og alle interesserte skal i utgangspunktet kunne lese om tilsynsresultatene. Vi skal likevel unnta fra innsyn alle opplysninger som er underlagt taushetsplikt, jf. offentlighetsloven § 13, jf. forvaltningsloven § 13.

Støtte

Denne teksten er publisert som støtte til [Metodehåndbok for tilsyn](#).

Lowverket

[Offentlighetsloven](#)

[Forvaltningsloven](#)

[Lov om Riksrevisjonen](#)

[Veileder til offentlighetsloven](#)