

Intern retningslinje

Ei intern retningslinje (IR) sikrar kvalitet og effektivitet når UNE skal treffe ulike avgjerder ved å gjennomgå sentrale og grunnleggjande rutinar. Ein IR godkjennast og reviderast av direktøren i UNE etter ei førebuing av avdeling for generelle juridiske saker.

Saknr. (360^o) : 17/00210
Dato : 22.12.2020
Versjon : 03
Ansvarleg : Direktøren
Saksbehandlar : CSM
Nummer : IR-08

Rett til innsyn etter offentleglova

Formål

Sikre at innsynskrav i UNE blir behandla effektivt og i tråd med offentleglova.

Innhald

1	Innleiing	3
2	UNE sin strategi om offentlegheit	3
3	Hovudprinsippa om innsyn etter offentleglova	3
3.1	Kven kan krevje innsyn?.....	3
3.2	Kva kan ein be om innsyn i?	3
3.3	Meirinnsyn.....	3
4	Vurderinga av innsynskrav	4
4.1	Kven har ansvaret for vurdering av innsynskrav?.....	4
4.2	Frist for vurdering	4
4.3	Heimel.....	4
4.4	Meirinnsyn.....	4
4.5	Grunngjeving.....	4
4.6	Utfyllande grunngjeving	4
4.6	Klage	4
5	Unntak frå innsynsretten – nokre relevante heimlar i offentleglova kapittel 3 og i offentlegforskrifta	5
5.1	Teieplikt etter offentleglova § 13.....	5
5.2	Innsyn i enkeltsaker - nærmare om offentlegforskrifta § 9 fjerde ledd	5
5.3	Dokument utarbeidde for eiga saksførebuing (organinterne dokument) - offentleglova § 14	6
5.4	Dokument innhenta utanfrå for intern saksførebuing – offentleglova § 15.....	6
5.5	Dokument som er utarbeidde eller mottekne som part i ei rettssak – offentleglova.....	7
	§ 18.....	7
5.6	Unntak av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser - offentleglova § 20.....	7
5.7	Unntak for kontroll- og reguleringstiltak, dokument om lovbrøt og opplysningar som kan lette gjennomføringa av lovbrøt m.m. - offentleglova § 24.....	8

1 Innleiing

Retningslinjene inneheld utgangspunkt for behandling av krav om innsyn etter offentleglova. Retningslinjene inneheld òg ein kort presentasjon av hovudinnhaldet i reglane om innsyn i offentleg verksemd og UNE sitt prinsipielle utgangspunkt. Sjå òg "[Rettleiar til offentleglova](#)" frå Justis- og politidepartementet.

Praktiske rutinar for korleis vi skal behandle innsynskrav følger av [RB-35](#).

2 UNE sin strategi om offentlegheit

Det er eit sentralt mål for UNE å vere ei open og tilgjengeleg forvaltningsverksemd. Openheit er ikkje berre viktig fordi det i stor grad er eit lovpålagt krav, men òg fordi det er tillitsskapande. I dokumentet "Statens kommunikasjonspolitikk" frå oktober 2009 blir openheit nemnt som ein av grunnpilarane for staten sin kommunikasjon. UNE sine nettsider har difor mykje informasjon om verksemda. Dei tilsette i UNE skal dessutan ha god forståing for hovudprinsippa i offentleglova og leggje betydeleg vekt på dei omsyna som talar for innsyn ved vurdering av slike krav.

3 Hovudprinsippa om innsyn etter offentleglova

Det mest sentrale føremålet med lova er å styrke retten til innsyn i saksdokument i forvaltninga. Dette er uttrykk for eit grunnleggjande demokratisk prinsipp som òg er forankra i Grunnloven § 100 femte ledd. Dei sentrale omsyna bak prinsippet går tydeleg fram av offentleglova § 1.

3.1 Kven kan krevje innsyn?

Den klare hovudregelen er at «alle» har rett til å gjere seg kjent med saksdokumenta i offentleg verksemd, jf. offentleglova § 3. At alle kan krevje innsyn, er meint bokstaveleg. Dette inneber at kven som helst kan krevje innsyn på eigne eller andre sine vegner. Dei kan òg vere anonyme.

Føremålet med å krevje innsyn har ingenting å seie for retten til å sjå dokumentet. Krav om innsyn må ikkje grunnjevast.

3.2 Kva kan ein be om innsyn i?

Etter offentleglova § 3 andre punktum kan alle krevje «innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkomande organ». Unntak frå denne hovudregelen krev grunnlag i lova sjølv, anna lovverk eller i forskrift gitt med grunnlag i lov. Dersom eit dokument ikkje er omfatta av eit slikt lovforankra unntak, kan det ikkje nektast innsyn i det. Personvernforordninga (GDPR) innskrenkar ikkje retten til innsyn etter offentleglova. Dette går fram av forarbeida til den nye personopplysningslova, som gjer forordninga til norsk lov.

Kva som er omfatta av omgrepet «saksdokument», er definert i § 4.

I nokre tilfelle har forvaltninga òg ei plikt til å lage eit nytt dokument, sjå § 9 i lova. Dette kjem an på om vi kan lage ei samanstilling av opplysningar elektronisk lagra i våre databasar. Dette må kunne gjerast «med enkle framgangsmåtar».

3.3 Meirinnsyn

Når det er høve til å gjere unntak for offentlegheit, stiller offentleglova § 11 eit krav om at forvaltningsorganet skal vurdere meirinnsyn. Denne plikta gjeld berre for dokument eller opplysningar som forvaltningsorganet *kan* nekte innsyn i. Det vil seie der forvaltningsorganet har ein rett til å nekte innsyn, men ikkje ei plikt. Dersom dokumentet inneheld opplysningar

som er underlagde teieplikt etter offentleglova § 13, har organet ei plikt til å nekte innsyn i desse opplysningane – men ikkje i heile dokumentet.

Meirinnsyn inneber at UNE av eige tiltak skal vurdere å gi innsyn. Vi skal gjere ei konkret veking av ulike interesser. Dei omsyna som talar for unntak frå innsyn, må vegast opp mot omsynet til innsynsretten. Dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak, bør vi gi innsyn. Sentrale spørsmål er i kva grad dei omsyna som ligg til grunn for unntaksheimelen, gjeld for det aktuelle dokumentet, i kva grad innsyn vil skade dei interessene som er verna av heimelen, og om det er stor offentleg interesse knytt til det spørsmålet som dokumentet omhandlar.

4 Vurderinga av innsynskrav

Vi må gjere ei konkret vurdering når nokon krev innsyn i eit dokument. Hovudregelen er at vi skal gi innsyn. I praksis vil spørsmålet vere om det føreligg omstende som gjer at vi likevel ikkje gir innsyn etter ei eller fleire av heimlane i offentleglova kapittel 3 eller i offentlegforskrifta.

4.1 Kven har ansvaret for vurdering av innsynskrav?

Einingsleiar i UNE har ansvaret for at eit innsynskrav blir vurdert, og saksbehandlar avgjer om vi kan gi innsyn. Ved tvil skal saksbehandlar leggje saka fram for nærmaste leiar, avdeling for generelle juridiske saker (GJS) eller den som eventuelt tidlegare har behandla dokumentet i linja.

4.2 Frist for vurdering

Krav skal vurderast så raskt som mogleg, og seinast innan 3 dagar. Klarer vi ikkje å holde fristen, må vi sende eit førebels svar. Sjå [RB-35](#).

4.3 Heimel

Vi må alltid vurdere vår teieplikt grundig, sjå forvaltningslova § 13 og fagleg rettleiing [FV-01](#). Dersom saksbehandlar meiner at det kan vere behov for å nekte innsyn i heile eller delar av eit dokument, må han/ho undersøkje om det er ein eller fleire andre heimlar i lova som gir høve til dette.

4.4 Meirinnsyn

Dersom det er grunnlag for å nekte innsyn, men å nekte ikkje er ei plikt, skal saksbehandlar vurdere om vi kan gi heilt eller delvis innsyn likevel. Etter offentleglova § 11 skal det gjerast ei interesseavveging, sjå pkt. 3.3.

4.5 Grunngeving

Ved avslag må saksbehandlar alltid vise til heimel og til kva ledd, bokstav eller nummer i heimelen som er brukt. Sjå offentleglova § 31.

4.6 Utfyllande grunngeving

Ved avslag kan parten, innan tre veker etter han/ho mottok avslaget, krevje nærmare grunngeving. Sjå offentleglova § 31 andre ledd. Vi pliktar å gi nærmare grunngeving så raskt vi kan, og seinast ti arbeidsdagar etter at kravet er motteke. Svaret må innehalde ein gjennomgang av hovudomsyna for avslaget.

4.6 Klage

Den som krev innsyn, kan klage avslaget inn for Justis- og beredskapsdepartementet innan tre veker, jf. offentleglova § 32. Dette må vi opplyse om i alle vedtak der vi ikkje gir fullt innsyn.

5 Unntak frå innsynsretten – nokre relevante heimlar i offentleglova kapittel 3 og i offentlegforskrifta

Offentleglova inneheld to unntakseiningar; opplysning og dokument. Dei fleste av unntaksheimlane gir høve til å nekte innsyn i einskilte opplysningar, medan nokre av heimlane gir høve til å nekte innsyn i heile dokumentet.

Dersom det berre er grunnlag for å nekte innsyn i einskilte opplysningar i eit dokument, er hovudregelen at dokumentet elles er offentleg. Dersom vilkåra i offentleglova § 12 er oppfylte, kan innsyn likevel nektast i heile dokumentet.

I det følgjande vil vi kort gå gjennom dei mest relevante heimlane i lova og forskrifta. Heimlane er grundig behandla i Justis- og politidepartementet sin rettleiar. Her skal vi berre kort peike på nokre sentrale vurderingstema.

5.1 Teieplikt etter offentleglova § 13

Fleirtalet av sakene som UNE behandlar, inneheld teiebelagde opplysningar. Det gjeld mellom anna opplysningar om «noens personlege forhold» etter forvaltningslova § 13 første ledd. Teieplikta gjeld alle saker, både utlendingssaker, men òg mellom anna sakskostnadssaker etter forvaltningslova § 36, saker med statlege ombod og erstatnings saker. Sjå fagleg rettleiing [FV-01](#).

Når ein saksbehandlar mottar eit innsynskrav, er det han/ho sitt ansvar å undersøkje om dokumentet inneheld opplysningar som kan vere underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov. Dersom det er teieplikt, kan vi ikkje gi innsyn i opplysningane. Brot på teieplikta kan føre til straffeansvar.

Lovpålagd teieplikt for personopplysningar kan i nokre høve opphevast ved samtykke, jf. offentleglova § 13 tredje ledd. Vidare kan opplysningane vere allment kjende andre stader, slik at parten ikkje har ei rettkommen interesse av at opplysningane blir haldne hemmelege. Sjå forvaltningslova § 13 a nr. 3. Dersom vilkåra i lova er oppfylte, har vi høve til å gi ut opplysningar sjølv om dei i utgangspunktet er teiebelagde. Dette kan til dømes vere tilfelle dersom saka er allment kjent i media. Vi bør likevel vere varsame med kva vi seier i slike saker.

Eit spørsmål som ofte kjem opp i UNE, er krav om innsyn i saker om sakskostnader etter forvaltningslova § 36. I desse sakene er vår praksis at vi sladdar dei teiebelagde opplysningane og gir delvis innsyn etter offentleglova § 11. Namn på advokaten, konto og IBAN-nummer er ikkje å rekne som teiebelagde opplysningar. Vi har ikkje heimel til å avslå innsynskrav i slike saker etter offentlegforskrifta § 9 fjerde ledd. Denne unntaksheimelen gjeld berre for enkeltsaker etter utlendings- og statsborgarlova, sjå under.

5.2 Innsyn i enkeltsaker - nærmare om offentlegforskrifta § 9 fjerde ledd

I forskrifta § 9 er det fastsett nokre unntak frå innsynsretten ut over dei som følgjer av sjølve lova. Forskrifta inneheld ei generell unntaksføresegn for saksdokument og journalinnføringar i enkeltsaker etter utlendingslova og statsborgarlova. Den gjeld ikkje andre saker som UNE behandlar, slik som erstatningssaker og krav om dekning av kostnader. Hovudomsynet bak unntaksheimelen er å avgrense arbeidsbyrda til dei forvaltningsorgana regelen gjeld. UNE skal difor som hovudregel avslå krav om innsyn i heile saker (i mange dokument) eller i fleire vedtak knytt til ein eller fleire problemstillingar.

Vi må alltid vurdere meirinnsyn og vege omsynet til offentlegheit mot behovet for å sladde opplysningar og arbeidsbyrda ved dette. Sakstypen vil difor vere særleg viktig. I asylsaker vil det til dømes vere lite aktuelt med innsyn. Vil behovet for å sladde og arbeidsbyrda ved dette vere liten, mens det er stor offentleg interesse i innsyn, bør vi som

utgangspunkt vere positive til å gi innsyn. Dette kan vere aktuelt i saker eller sakstyper som har fått mykje medieomtale. Andre dømer er der saksdokumenta inneheld opplysningar som ikkje er teiepliktbelagde og som enkelt kan skiljast frå resten av dokumenta. Er eit vedtak allereie anonymisert, bør vi gi innsyn. Ver merksam på at saka kan stå i den offentlege praksisbasen på våre nettsider. Vi kan òg ha skrive ein artikkel om saka eller sakstypen. Då vil omsynet til offentleg innsyn ofte ha mindre vekt.

Om ein part i ei rettssak krev innsyn i saker eller dokument etter forvaltningssporet – altså etter offentleglova, ikkje tvistelova - bør saksbehandlaren kontakte vår prosessfullmektig for råd.

Ver merksam på at vi ikkje kan gjere forskjell på dei som krev innsyn. Sjå § 6 i lova.

5.3 Dokument utarbeidde for eiga saksførebuing (organinterne dokument) - offentleglova § 14

Offentleglova § 14 gjeld for dokument som eit organ har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing. Dokumentet må vere utarbeidde av UNE. Ei problemstilling er kva som utgjer eitt og same organ. Sjølv om UNE administrativt er underlagd Justis- og beredskapsdepartementet, er UNE og departementet å rekne som to ulike organ. Det same gjeld til dømes Landinfo. Utgangspunkta for kva som utgjer eitt organ og kva som er ulike organ er rimeleg klare, men vil i nokre høve by på tvilsspørsmål. Sjå departementet sin rettleiar punkt 7.2.2.3. Spesialutsendingar til utanriksstasjonar skal tene heile utlendingsforvaltninga. I praksis vil vi sjå utsendingane som ein del av UNE når dei skriv og sender dokument hit. Slike dokument er difor organinterne.

Kravet om at dokumentet må vere internt inneber at det som hovudregel ikkje kan vere sendt ut av UNE. Dette gjeld likevel ikkje eit dokument som er sendt til departementet som klageinstans, til eit kontroll- eller klageorgan som til dømes eit statlege ombod, eller til eit granskingsutval. Interne dokument er fortfarande interne etter ei slik utsending. Sjå rettleiaren pkt. 7.2.5.

Det er ikkje krav om at dokumentet gjeld ei bestemt sak. Dokument som til dømes inneheld generelle vurderingar og statistikk, vil vere omfatta.

UNE må vurdere om vi likevel bør gi innsyn i slike organinterne dokument, jf. offentleglova § 11. Ved denne vurderinga av meirinnsyn skal det til dømes leggast vekt på omstende som dokumentet sitt innhald og form, omsynet til den vidare behandlinga av saka, om det inneheld personlege synspunkt som vil kunne skape tvil om kva som er UNE sitt syn, og om innsyn i dokumentet vil kunne skape ei forventning om eit bestemt resultat i ei sak eller i fleire saker. Det vil vere større grunn til å gi meirinnsyn i avslutta saker enn i saker som UNE behandlar. Omsynet til fri meiningsutveksling internt og gode avgjerdsprosessar – no og i framtida – er viktig for UNE. Sjå òg punkt 3.3.

I vurderinga vil det òg vere naturleg å sjå på om dokumentet inneheld personopplysningar som UNE ikkje bør gi ut – sjølv om desse ikkje er teiebelagde etter forvaltningslova. Prinsippa i personvernforordninga om vern av personopplysningar, mellom anna «dataminimering» ved behandling av slike opplysningar, kan vere ein del av veginga av ulike interesser etter § 11 i offentleglova.

5.4 Dokument innhenta utanfrå for intern saksførebuing – offentleglova § 15

Utgangspunktet i lova er at det ikkje er høve til å gjere unntak for dokument som blir innhenta utanfrå til bruk i intern saksførebuing. Offentleglova § 15 opnar for at det i visse høve likevel kan gjerast unntak frå retten til innsyn.

Heimelen i § 15 første ledd i lova gjeld dokument som innhentast frå eit underordna organ eller som innhentast frå eit departement til eit anna. For UNE kan det til dømes gjelde dokument frå UDI eller politiet i einskildsaker. For eit departement gjeld det dokument frå UNE, til dømes svar på spørsmål i lovsaker (førelegg). Då må òg krav om innsyn til UNE i UNE sitt svarbrev vere omfatta, elles blir ikkje regelen effektiv. UNE kan berre gjere unntak for innsyn når det er nødvendig for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar.

Andre ledd gjeld delar av dokument som inneheld råd og vurderingar av korleis til dømes UNE bør stille seg i ei sak. Vi kan berre gjere unntak dersom det er «påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking av det offentlege sine interesser».

Tredje ledd inneheld to kategoriar av dokument: Det første alternativet gjeld dokument om innhenting av dokument som nemnt i første og andre ledd. Det andre alternativet gir heimel for ikkje å gi innsyn i visse typar møtereferat, til dømes mellom eit departement og UNE eller mellom UNE og Landinfo.

Alle dei tre alternativa i § 15 vil etter omstenda kunne reise ei rekkje problemstillingar. For nærmare oversikt, sjå Justis- og politidepartementet sin rettleiar kapittel 7.3.

5.5 Dokument som er utarbeidde eller mottekne som part i ei rettsak – offentleglova § 18

Offentleglova § 18 gir høve til å gjere unntak frå innsyn for dokument som eit organ har utarbeidd eller motteke som part i ei rettsak for ein norsk domstol. Heile dokument er omfatta av unntaket, som gjeld stemning og andre prosess-skrift, brev og annan korrespondanse mellom UNE på den eine sida og UNE sin advokat, retten og motparten på den andre sida. Vedlegg som ligg i saka, er òg omfatta.

Rettsavgjerder som er offentlege i domstolane, er ikkje omfatta av offentleglova § 18. Vi må vurdere om det er grunnlag for å gi innsyn på vanleg måte; sjå etter andre heimlar for å nekte innsyn og om mogleg vurdere meirinnsyn.

Kva tyding har det at rettsforhandlingar og dommar som hovudregel er offentlege? Ting- og lagmannsrettar publiserer ikkje sine rettsavgjerder i fulltekst i ein offentlig journal. Det inneber at nokon som ber domstolen om innsyn i ein dom, må kunne identifisere saka slik at domstolen kan søkje den opp. Personen må blant anna kjenne saksøkjaren sitt namn, namnet til prosessfullmektig og dato for rettsavgjerda i kombinasjon med andre opplysningar, til dømes kva saka gjeld. Det er difor ikkje eit viktig omsyn for UNE at dommar er offentlege. Om den som ber om innsyn kan identifisere saka, og difor få innsyn gjennom domstolane, kan dette stille seg annleis.

Ei rettsavgjerd på vårt område vil normalt innehalde ei rekkje teiepliktige opplysningar som vi ikkje kan gi innsyn i etter offentleglova § 13 jf. forvaltningslova § 13 første ledd nr. 1 («noens personlige forhold»). Det betyr at vi må ta bort dei teiepliktige opplysningane før vi gir innsyn. I enkelte høve vil det vere grunnlag for å gjere unntak for heile rettsavgjerda etter offentleglova § 12, men dette må vi vurdere konkret.

5.6 Unntak av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser - offentleglova § 20

Offentleglova § 20 gir høve til å gjere unntak frå retten til innsyn av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser. Vilråa i § 20 første ledd er at unntak frå innsyn er påkravd og at eitt av følgjande vilkår er oppfylt:

- a) at Noreg har folkerettsleg plikt til å nekte innsyn
- b) opplysningar som er mottekne under føresetnad av at dei ikkje skal offentliggjeras, eller det følger av fast praksis at dette ikkje skal skje

c) opplysningar som gjeld norske forhandlingsposisjonar, forhandlingsstrategiar og liknande.

I UNE er alternativ b) mest relevant. Det kan til dømes vere aktuelt der ein ambassade i ein verifikasjonsrapport tilrår UNE om hemmelegald. Det kan òg gjelde utan ein slik klar tilråding frå ambassaden eller frå ein spesialutsending lønna av UDI.

Det er òg heimel for unntak der det ligg føre særleg tungtvegande utanrikspolitiske interesser. Heimelen i tredje ledd er meint som eit særleg snevert unntakshøve for andre opplysningar på utanriksområdet. For UNE kan det vere aktuelt for dokument innhenta frå Landinfo og der vi av utanrikspolitiske omsyn ikkje bør gi innsyn.

5.7 Unntak for kontroll- og reguleringstiltak, dokument om lovbrøt og opplysningar som kan lette gjennomføringa av lovbrøt m.m. - offentleglova § 24

Offentleglova § 24 første til tredje ledd gir høve til å gjere unntak frå retten til innsyn mellom anna i

- offentlege kontroll- og reguleringstiltak
- opplysningar om lovbrøt
- opplysningar som kan lette gjennomføringa av straffbare handlingar
- opplysningar om kan utsetje enkeltpersonar for fare

Alternativa i denne heimelen kjem ikkje så ofte på spissen i våre saker, men kan vere aktuelle når vi mottar informasjon om andre etatar si etterforsking.

Ingunn-Sofie Aursnes (sign)
direktør