



# **Ny offentlighetslov m/ forskrift - hovedpunkter**

**Norsk Arkivråds arkivseminar for helseforetak -  
Kristiansand 18-19 november 2008**

**Juridisk rådgiver Berit Herlofsen**

# Plan

Gjennomgå hovedpunktene i den nye loven m/forskrift med vekt på endringene:

1. Innledning
  - hvilke offentligrettslige regler gjelder for HF/RHF?
2. Generelt om den nye offentlighetsloven
  - system, formål, virkeområde
3. Hovedregelen - meroffentlighetsprinsippet
  - dokumentbegrepet, journalføringsplikten, saksarkiv/pasientjournal, forhåndsklassifisering,
4. Enkelte unntaksbestemmelser
5. Saksbehandlingsregler for innsynsbegjæringer
  - frister, klageadgang, betaling for innsyn
6. Tilgjengeliggjøring av offentlig journal og dokumenter på Internett

# 1. Innledning: Hvilke offentligrettslige regler gjelder for HF/RHF

- Grensen mellom offentligrett og privatrett – hva skjer når offentlige oppgaver flyttes ut og organiseres i foretak med en mer privatrettslig form?
- Helseforetaksloven § 5:
  - forvaltningsloven gjelder (med noen unntak)
  - offentlighetsloven gjelder
  - foretakene regnes som offentlige organer etter arkivloven
- Helseforetakene er offentligrettslige organer ift anbudsregelverket
- Ulovfestede regler og ”god forvaltningsskikk” gjelder

## 2. Generelt om den nye offentlighetsloven

- På nynorsk! Dvs nye begreper som "meirinnsyn" i stedet for meroffentlighet
- Utvider virkeområdet
- Styrker retten til den som ber om innsyn
  - Presiserer meroffentlighetsprinsippet
  - Strammer inn unntaksadgangen
  - Utvider begrunnelsesplikten
  - Klagerett ved sen saksbehandling
  - Rett til innsyn i en sammenstilling av opplysninger fra databaser
- Materielt sett stort sett på linje med dagens lov slik denne er presisert gjennom Lovavdelingen og Sivilombudsmannens praksis, dog endringer og endringsforslag som direkte berører oss
- Ikrafttredelse 1. januar 2009, bort sett fra § 6 om Offentlig elektronisk postjournal

# Formål, offl. § 1

”Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemnd er open og gjennomsiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Loven skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon.”

# Virkeområdet, offl. § 2

- Utvidet ift gjeldende rett:
  - Selvstendige rettssubjekter der det offentlige har en eierandel på mer enn 50% / rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene.
- Unntak for næringsvirksomhet + forskriftshjemmel.
  - Forskriften unntar eksplisitt en del enkeltinstitusjoner, rettssubjekter uten faste ansatte, pluss enkelte dokumenter og journalføringer
- Unntak for ”gjeremål som domstolene har etter rettsstellovene”
  - Forskriften lister opp hvilke lover som omfattes, + at loven skal gjelde gebyr og salærfastsetting til forsvarere, prosessfullmektige og sakkyndige

### 3. Hovedregelen – offl. § 3

Som i dag er alle saksdokumenter, journaler og liknende register åpent for innsyn dersom ikke annet følger av lov eller forskrift.

- Hva er et dokument?  
se offl. § 4 første ledd
- Hva er et saksdokument?  
se offl. § 4 annet ledd
- Hva skal journalføres?  
se arkivforskriften § 2-6

# Forholdet mellom saksarkiv og pasientjournal

- Helsepersonelloven § 40  
Pasientjournaler skal inneholde relevante og nødvendige opplysninger om helsehjelpen pasienten mottar
- Arkivforskriften § 2-6  
Saksdokumenter skal føres i offentlig journal.  
Vil dokumentet bli gjenstand for saksbehandling?
- Brev fra HOD 9.1.2007 omhandler dette, med eksempler på dokumenter som skal i saksarkivet:
  - Brev om pasienter til/fra offentlige myndigheter (NPE, helsetilsynene)
  - Brev til/fra forsikringselskaper i forbindelse med skadeerstatningssaker
  - Brev til/fra pasienter som ikke direkte er knyttet til helsehjelpen

# Forhåndsklassifisering av dokumenter

- Ikke regulert i loven, men praksisen med at saksbehandler rutinemessig forhåndsklassifiser dokumenter som utarbeides har vært kritisert av Sivilombudsmannen.
- Bør begrenses mest mulig, men kan det likevel være berettiget i visse situasjoner?
  - For dokumenter som inneholder svært mye taushetsbelagt informasjon.
  - For dokumenter der det er viktig å få gitt et signal til mottaker om å utvise forsiktighet i håndteringen av dokumentet.
- Innsynsbegjæringer skal uansett avgjøres ved mottak

# Prinsippet om meroffentlighet

- Offl. § 11 Meirinnsyn:  
Meroffentlighet skal vurderes. Det er nå tatt inn i loven at organet bør gi innsyn dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak.
- Vi har mao (som før) en plikt til å vurdere å offentliggjøre dokumenter som etter loven kan unntas.

# Prinsippet om meroffentlighet forts.

- Dette innebærer at et dokument skal offentliggjøres hvis ikke det foreligger et **reelt og saklig behov** for unntak.
- Gangen i vurderingen blir da:
  - Først å sjekke om taushetsplikt hindrer offentlighet (opplysningene skal i så fall unntas offentlighet)
  - Vurdere om det foreligger et reelt og saklig behov for unntak
  - Hvis svaret er nei – utvis meroffentlighet og gi ut dokumentet
  - Hvis svaret er ja, fordi det foreligger et reelt og saklig behov for unntak, – se om det finnes en aktuell unntaksbestemmelse

Moralen er mao: ikke let etter unntaksbestemmelser før du har vurdert behovet for å unnta dokumentet/deler av dokumentet!

# Utsatt offentlighet ”utsett innsyn” (offl. § 5)

- Organet kan bestemme at det i en bestemt sak skal være innsyn først fra et senere tidspunkt forutsatt at det er:
  - grunn til å tro at dokumentet gir et direkte misvisende bilde av saken og
  - at innsyn derfor kan skade klare samfunnsmessige og private interesser
- Gjelder også dokumenter utarbeidet av eller til Riksrevisjonen
- Ny bestemmelse om utsettelsesadgang i spesielle tilfeller (f.eks at den det gjelder skal kunne motta dokumentet først)

# 4. Enkelte unntaksbestemmelser

## Generelt om lovens system:

- To hovedformer for unntak:
  - Unntak for dokumenter
  - Unntak for opplysninger
  
- To ulike rettslige grunnlag for unntak:
  - Unntaksplikt (skal)
  - Unntaksrett (kan)
  
- To ulike unntaksadganger:
  - Unntak knyttet til dokumentets form/tilblivelse
  - Unntak knyttet til dokumentets/opplysningens innhold

# Unntaksbestemmelser forts.

## Offl. § 13 Opplysninger som er underlagt taushetsplikt:

Merk at dersom vi blir oppfordret til å be om samtykke fra den som har krav på taushet, skal spørsmålet legges frem for denne (§ 13 tredje ledd).

- Noens personlige forhold (fvl. § 13 første ledd nr. 1)
- Forretningshemmeligheter (fvl. § 13 første ledd nr. 2)

Merk § 12: Unntak for hele dokumentet i visse tilfeller

# Unntaksbestemmelser forts.

## Offl. § 14 Organinterne dokumenter:

Behov for å skjerme interne beslutningsprosesser for å sikre en åpen og uforpliktende diskusjon og beskytte organets faglige troverdighet.

Presisert i annet og tredje ledd:

- at den endelige avgjørelsen ikke kan unntas etter denne bestemmelsen
- at unntaket ikke gjelder for generelle retningslinjer for saksbehandlingen
- at det i forskrift kan gjøres unntak fra unntaket i første ledd – nytt i forskriften § 8:
  - dokumenter fra administrasjon til styre i helseforetak skal ikke lenger kunne anses som interne
  - NB; medfører journalføringsplikt av disse dokumentene
  - Endringen får følger for muligheten til å lukke styremøter (møteoffentlighet)

# Unntaksbestemmelser forts.

## Offl. § 15 Dokumenter innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen:

- Første ledd gjelder underordnet organ – ikke aktuell for OSS
- Annet ledd, unntaket for ”særlige rådgivere/ sakkyndige” er endret og strammet inn. Det som nå kan unntas er:
  - Deler av et dokument om råd/vurderinger av hvordan et organ bør stille seg i en sak.
  - Må være innhentet for den interne saksforberedelsen og
  - påkrevd av hensyn til ivaretagelsen av det offentliges interesser i saken.

# Unntaksbestemmelser forts.

## Offl. § 23 Unntak av hensyn til det offentliges forhandlingsposisjon:

- Gjelder unntak for opplysninger (dvs innskrenket) påkrevd av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av økonomi, lønns- eller personalforvaltning.
- Innskrenkning også i 3. ledd:  
Tilbud og protokoll etter anskaffelsesregelverket kan unntas til valget av leverandør er gjort.  
(merk at unntaket for forretningshemmeligheter imidlertid vil kunne være aktuelt her)

# Unntaksbestemmelser forts.

Offl. § 24 Unntak for kontroll- og reguleringstiltak dokument om lovbrudd og opplysninger som kan lette gjennomføringen av lovbrudd.

- Begrenset til opplysninger
- Miljøhensyn tatt inn i siste ledd

Offl. § 25 Unntak for tilsettingssaker med mer

- Søkerlister er offentlige, men søkeren kan anmode om ikke å stå på listen - ombudsmannspraksis

## 5. Saksbehandlingsregler for innsynsbegjæringer

- Enhver kan be om innsyn både hos avsender og mottaker (som før)
- Innsynskravet må gjelde en bestemt sak eller ”i rimelig utstrekning ” saker av en bestemt art (nytt), se § 28
- Virksomheten bestemmer selv hvem som skal avgjøre innsynskravet (vanligvis saksbehandler)
- Begjæringen om innsyn skal avgjøres ”uten ugrunnet opphold”, dvs helst samme dag, eller i løpet av 1-3 dager
- Det kan kreves papirkopi eller elektronisk kopi (det gamle forbeholdet ”i rimelig utstrekning” i dagens § 8 er tatt ut)

# Saksbehandlingsregler for innsynsbegjæringer forts.

- Avslag skal være skriftlig og vise til aktuell bestemmelse  
f.eks: offl. § 23 første ledd annet alternativ  
f.eks: offl. § 13 første ledd jf. fvl. § 13 første ledd nr 1
- Det skal opplyses om adgangen til å klage og om klagefrist (3 uker fra mottatt)
- Den som har fått avslag kan innen 3 uker kreve en nærmere begrunnelse der hovedhensynene som har vært avgjørende skal nevnes (nytt). 10-dagers frist.
- Merk at dersom det ikke gis svar på innsynsbegjæringen innen 5 dager, regnes dette som et avslag som kan påklages (offl. § 32 annet ledd)

# Betaling for innsyn

Utgangspunktet i offl. § 8: GRATIS,

- Forskriften tillater betaling når tallet på ark kommer over 100 i èn sak
  - Betalingskravet skal da begrenses til èn krone for hvert ark over 100, pluss kostnadene ved utsending
  - Det kan tas hensyn til at samme person ber om innsyn flere ganger
- Betaling kan tas for kopiering til annet medium enn papir
- Betaling kan tas for informasjon produsert/tilrettelagt for å dekke et behov hos private aktører
- Betaling kan tas for eiendomsinformasjon, kart og kartverk fra Norsk Egedomsinformasjon AS og Statens kartverk, samt andre organer som skal drives på forretningsmessig basis eller er (helt eller delvis) selvfinansierende

For alle disse gjelder at satsene ikke skal overstige kostnadene ved produksjon og formidling

## 6. Tilgjengeliggjøring av offentlig journal og dokumenter på Internett – obs ikke i kraft

- Offl. § 10: organet skal føre journal etter reglene i arkivloven m/ forskrifter. Det kan gis forskrifter om:
  - at organer som fører elektronisk journal skal gjøre denne tilgjengelig på Internett
  - tilgjengeliggjøring av dokumenter
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet arbeider med å få til en felles portal der allmennheten kan finne og søke i journalene til alle organene som er omfattet (ordningen med Offentlig elektronisk postjournal, OEP). Forskriften angir:
  - hvem som skal omfattes av ordningen
  - hva slags opplysninger journalen skal inneholde

# Offentlig journal på Internett forts.

Forskriftsreguleringen er begrunnet i:

- hensynet til brukerne
- sikring av taushetsbelagt informasjon
- ønske om å kunne motvirke sammenkobling av personopplysninger (ved f.eks å avgrense søkefunksjonaliteten)

Alle større statlige organ som har hele landet som virkefelt skal delta i portalløsningen, samt fylkesmennene.

# Offentlig journal på Internett forts.

- Merk at forskriften skiller mellom tilgjengeliggjøring av journalen og tilgang til dokumentene.
- Selv om HF/RHF ikke har plikt til å legge journalen ut på Internett, kan dette gjøres.
- Forskriften § 6 fjerde ledd krever da et standardisert innhold:
  - Journalen må være i samsvar med kravene i arkivf. § 2-7 første ledd
  - kontaktpunkt for den enkelte sak/dokument skal oppgis
  - ved sladding (arkivl. § 2-7 annet ledd) og for dokumenter som er besluttet unntatt offentlighet skal hjemmel fremgå, samt om unntaket gjelder for hele/deler av dokumentet

# Offentlig journal på Internett forts.

- I tillegg krever forskriftens § 6 siste ledd at opplysninger som fremgår av § 7 annet ledd ikke skal gjøres tilgjengelig på Internet. Dette er:
  - opplysninger underlagt taushetsplikt
  - opplysninger som det kan gjøres unntak for innsyn etter forskriftens § 9
  - opplysninger som nevnes i personopplysningsloven § 2 nr. 8
  - fødselsnummer, personnummer eller tilsvarende
  - opplysninger om lønn/godtgjøring – bort sett fra for personer med ledende stillinger
  - materiale 3-part har immaterielle rettigheter til

# Personvernutfordringer

- Personvernutfordringer var sentrale i høringen
  - Skal søkefunksjonaliteten og/eller innholdet i journalen avgrenses?
  - Bør det kunne søkes på personnavn?
  - Bør det kunne gjøres bruk av eksterne søkemotorer?
- For organer tilknyttet OEP er det besluttet søkersperre for personnavninnføringer som er mer enn ett år gamle
- Det vil ikke legges til rette for bruk av eksterne søkemotorer
- For organer som ikke omfattes av OEP varsler Regjeringen egne føringer for å hindre muligheten for personprofilbygging på grunnlag av postjournaler på Internett

# Tilgjengeliggjøring av dokumenter på Internett

- Forskriften pålegger ingen å gjøre dokumenter tilgjengelig på Internett, men tillater at dette skjer, jf. også offl. § 10 3 ledd.
- Forskriften § 7 lister opp hva som ikke skal gjøres tilgjengelig på Internett, jf tidligere foil.
- Hvis dokumenter gjøres tilgjengelige, skal det opplyses hvilke kriterier som ligger til grunn for utvalget av dokumenter

# Oppsummering

- Den nye loven har noen nye bestemmelser og endringer/presiseringer ift gjeldende rett
- Det er særlig viktig å være seg bevisst skillet mellom **opplysninger** og **dokumenter** i unntaksbestemmelsene
- Det er standardisering på gang ift hva som kan gjøres tilgjengelig på Internett

# Rettskilder

- [www.lovddata.no](http://www.lovddata.no)
- [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)
- [www.sivilombudsmannen.no](http://www.sivilombudsmannen.no)
- Ot.prp.nr.102 (2004-2005) Om lov om rett til innsyn ....
- Kongeleg resolusjon om Iverksetjing av lov 19. mai 2006 nr.16 om rett til innsyn i offentlig verksemnd
- Rundskriv G-69/98 fra Justisdepartementet
- Brev 9.1.2007 fra HOD til RHFene om forholdet mellom lovbestemt taushetsplikt, helsepersonells dokumentasjonsplikt etter helselovgivningen og arkivlovens krav til behandling av dokumentasjon