

# Innsyn i og gjenbruk av offentlig informasjon: tar Lovavdelingen feil?

Kirill Miazine  
FØYEN Advokatfirma DA

18. oktober 2007

Dagens offentlighetslov av 1970 trådte i kraft i 1971. Loven gir rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter og gjelder i utgangspunktet alle organer for staten og kommunen. Rett til innsyn i saksdokumenter utgjør et grunnleggende demokratisk prinsipp, ved at borgerne på denne måten gis en viss mulighet til å føre kontroll med makthaverne i deres utøvelse av offentlig myndighet.

I skrivende stund<sup>1</sup> er Justisdepartementens notat med forslag til forskrift til den nye offentlighetsloven (“offentleglova”) ute på høring. I dette notatet, og ikke minst i utkastet forskriften, ser Lovavdelingen ut til å ha *misforstått reglene i offentlighetsloven* ved å anta an innsynsretten gjelder for visse typer for informasjon som nettopp ikke omfattes av innsynsretten etter loven.

Den nye offentlighetsloven ble kunngjort 19. mai 2006, men er ennå ikke trådt i kraft. Loven utvider mengden av rettssubjekter som blir underlagt plikten til å gi innsyn i saksdokumenter. Etter den nye loven vil også selvstendige private rettssubjekter som kontrolleres av det offentlige bli underlagt reglene i offentlighetsloven.

I notatet og i utkastet til forskriften gis det uttrykk for at innsynsretten etter offentlighetsloven vil gjelde for eiendoms- og kartinformasjon, og for annen type informasjon som tilbys for å dekke et kommersielt behov hos private aktører. Denne, etter min mening feilaktige, oppfatningen av rekkevidden til lov som står såpass sentralt har vært inspirasjonskilden til denne artikkelen.

Den nye offentlighetsloven implementerer direktivet 2003/98/EF (det s.k. “gjenbruksdirektivet”) i norsk rett. Gjenbruksdirektivets formål for å legge forholdene til rette for gjenbruk av informasjon fra den offentlige sektor og for å sikre rimelige, forholdsmessig avpassede og ikke-diskriminerende vilkår for slik gjenbruk. Direktivet gir i seg selv verken en plikt til å gi tilgang til informasjon eller noen plikt til å tillate

---

<sup>1</sup>18. oktober 2007

gjenbruk av informasjonen. Derimot fastsetter direktivet noen minimumsregler som skal gjelde dersom det gis adgang til videre bruk av informasjon, som det offentlige og private subjekter som kontrolleres av det offentlige samler inn, produserer og formidler.

Hensynene bak innsyn etter offentlighetsloven og gjenbruk etter direktivet er vesensforskjellige – innsynsretten skal sikre borgere en *kontroll med den utøvende makt*, mens gjenbruk av offentlig informasjon skal kunne medvirke til en *mer effektiv bruk av informasjonsressurser* og *økt verdiskaping* ved å gi europeiske virksomheter mulighet for å utnytte potensial i disse ressursene og bidra til økonomisk vekst og sysselsetting.

På bakgrunn av at regelverkene tar sikte på å ivareta forskjellige formål, kan det spørres om lovgiveren heller burde ha implementert direktivet i en egen lov. Inkorporering av reglene i gjenbruksdirektivet i offentlighetsloven kan skape et feilaktig inntrykk av at alle som etter lovens ikrafttreden blir omfattet av loven skal måtte gi tilgang til all sin informasjon og at alle andre fra da av gratis skal kunne få tilgang til informasjonen som tidligere kanskje kun var tilgjengelig mot betaling. Hovedregelen i loven er at innsyn etter loven skal være gratis, men loven åpner også opp for å gi forskrifter som gir en adgang til å kreve betalt for innsyn.

Utkast til en slik forskrift er nå på høring. Av dette utkastet fremgår det at Lovavdelingen mener at innsynsretten etter offentlighetsloven omfatter bl.a. eiendomsinformasjon, kart og kartdata, at slik informasjon “ligg utanfor kjerneområdet til offentlegprinsippet” og at hensynet til offentlighet ikke i særlig grad taler mot at det skal være adgang til å kreve vederlag.

Har Lovavdelingen misforstått noe? *Er kart- og eiendomsinformasjon i det hele tatt omfattet av offentlighetsprinsippet og rett til innsyn etter offentlighetsloven, selv om den ligger “utanfor kjerneområdet”?*

For å svare på dette spørsmål må vi ikke starte med hva som evt. står i Lovavdelingens høringsnotat eller for den saks skyld forarbeider til offentlighetsloven – legalitetsprinsippet<sup>2</sup> tilsier at man må starte med lovens ordlyd og hvordan den skal forstås.

Hovedregelen står i §3: “*saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn*”. Begrepet “saksdokument” er definert i §4 annet ledd – et dokument som er kommet inn til eller opprettet av og som “*gjeld ansvarsområdet eller verksemda*” til organet.

Det rettslige spørsmålet etter dette blir om kart- og eiendomsinfor-

---

<sup>2</sup>Legalitetsprinsippet formuleres ofte som at det er påkrevd med en hjemmel i lov for tiltak som går ut på offentlige inngrep i privates rettsforhold, som omfatter selvstendige rettssubjekter utenom staten. Dette gjelder selv om staten er eier rettssubjektet. “*Overfor egne rettssubjekter slår legalitetsprinsippet inn med full tyngde*” – sitat fra NOU 2003:25 pkt. 5.9.2.

masjon er et slik “saksdokument” som “gjelder” ansvarsområde eller virksomhet til tilbydereren av slik informasjon. Av forarbeidene til den nye offentlighetsloven<sup>3</sup> fremgår det at dokumentet “innholdsmessig må gjelde ansvarsområdet eller verksemda til organet”, dvs. at *innholdet* i dokumentet må *dreie seg om* virksomheten til organet, dette er et s.k. *krav om innholdsmessig sammenheng*. Dette kravet *må* være oppfylt for at loven skal gi hjemmel for å kreve innsyn.

Loven selv gir videre en viss veiledning i forståelsen av kravet til innholdsmessig sammenheng ved rett til innsyn etter offentlighetsloven. I §4 tredje ledd er det gitt en ikke uttømmende oppregning av dokumenter som ikke skal regnes som saksdokumenter for organet “fordi kravet om innholdsmessig tilknytning ikkje er oppfylt”, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 121. Etter bokstav a skal ikke dokumenter som inngår i bibliotek- og museumssamling regnes som saksdokumenter. Dette vil gjelde selv om organet er et bibliotek eller museum. En slik forståelse er logisk og naturlig – et bibliotek er ikke fylt med hyller fulle med bind om biblioteket eller dets virksomhet. Dersom det hadde vært tilfelle, ville kravet om innholdsmessig være oppfylt og bibliotekets bøker ville være bibliotekets saksdokumenter.

Hensyn bak offentlighetsprinsippet, nemlig innsyn i og kontroll med prosessene ved utøvelse av offentlig myndighet, støtter også en slik forståelse av kravet om innholdsmessig tilknytning til organets virksomhet som vilkår for å kunne kreve innsyn.

På samme måte som bøker i et bibliotek ikke “gjelder” virksomheten til biblioteket, gjelder informasjonen fra aktører som Norsk Eiendomsinformasjon AS, Statens kartverk, Meteorologisk institutt, Lovdata osv. innholdsmessig ikke virksomhetene til disse aktørene.

Denne artikkelen har to formål. Det ene er en oppfordring til lovgiveren om å lage lover som er enkle å forholde seg til og som ikke gjør forsøk på å løse alt for mange ting om gangen. Det andre er en oppfordring til borgere om å være litt mer kritiske. Lovavdelingen kan nemlig også ta feil ...

---

<sup>3</sup>Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 120