

Stortingets ombudsmann  
for forvaltningen

Besøksadresse  
Akersgata 8, inngang Tollbugata  
Postadresse  
Postboks 3 Sentrum, 0101 Oslo

Telefon 22 82 85 00  
Grønt nummer 800 80 059  
Telefaks 22 82 85 11  
post@sivilombudsmannen.no

ABC Nyheter  
Journalist Ola Karlsen  
Sagveien 21A  
0459 OSLO

SOM

*Vår referanse*  
2007/351

*Deres referanse*

*Vår saksbehandler*  
Ola Berg Lande

*Dato*  
14.05.2007

## KLAGE PÅ AVSLAG PÅ KRAV OM INNSYN

Jeg viser til tidligere korrespondanse, sist brev herfra 3. april 2007.

./ Vedlagt følger ombudsmannens uttalelse i saken.

For ombudsmannen

Ola Berg Lande  
rådgiver

Vedlegg

# Uttalelse

SOM

**Sak: 2007/351**

## **KLAGE PÅ AVSLAG PÅ KRAV OM INNSYN – RAPPORT FRA LOTTERITILSYNET**

Landbruks- og matdepartementet nektet innsyn i en rapport utarbeidet av Lotteri- og stiftelsestilsynet, med hjemmel i offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav a. Innsyn ble begjært i forbindelse med at rapporten ble oversendt fra departementet til Norsk Rikstoto for kommentarer.

Etter min mening kan rapporten ikke anses å være utarbeidet for Landbruks- og Matdepartementets «interne saksforberedelse». Offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav a kommer derfor ikke til anvendelse.

### **Sakens bakgrunn**

ABC Nyheter ved Ola Karlsen ba Landbruks- og matdepartementet (heretter LMD) om innsyn i en rapport utarbeidet av Lotteri- og stiftelsestilsynet (heretter Lotteritilsynet) i forbindelse med at rapporten var oversendt fra LMD til Norsk Rikstoto for kommentarer. Rapporten het «Rapport om markedsføring av spel i regi av Norsk Rikstoto», og inneholdt blant annet Lotteritilsynets vurdering av lovligheten av Norsk Rikstotos markedsføring.

Innsyn ble avslått av LMD med hjemmel i offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 § 5 annet ledd bokstav a, fordi rapporten etter departementets syn var et internt dokument. ABC Nyheter påklaget vedtaket, men departementet opprettholdt avslaget. Samtidig opplyste departementet at rapporten ville bli offentliggjort når saken var ferdigbehandlet.

**Undersøkelsene herfra**

ABC Nyheter ba i brev 15. februar 2007 ombudsmannen om å vurdere saken.

LMD ble herfra bedt om å redegjøre for enkelte forhold, herunder nærmere om sitt forhold til henholdsvis Lotteritilsynet og stiftelsen Norsk Rikstoto, samt i hvilken grad disse kunne karakteriseres som underordnede organ til LMD i offentlighetslovens forstand. Det ble videre bedt om en redegjørelse for på hvilken måte rapporten ble ansett utarbeidet for LMDs interne saksforberedelse og for meroffentlighetsvurderingen.

På dette tidspunkt var rapporten offentliggjort på LMDs hjemmesider sammen med kommentarer fra LMD og Norsk Rikstoto.

I brev hit skrev LMD at Lotteritilsynet administrativt hører under Kultur- og kirkedepartementet, men at tilsynet har Justisdepartementet som faglig ansvarlig for stiftelsesområdet. Det følger imidlertid av forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret 21. desember 2000 nr. 1366 § 1-2 tredje ledd at «Lotteritilsynet har ansvar for Statens kontrollkomité ved Norsk Rikstoto og Statens inspektører ved baner i henhold til departementets nærmere bestemmelse etter lov av 1. juli 1927 nr. 3 om veddemål ved totalisator». LMDs tilknytning til Lotteritilsynet er avledet av LMDs rolle som forvalter av totalisatorloven 1. juli 1927 nr. 3, slik at det er LMD som er «departementet» i denne sammenheng. LMD fremholdt videre at myndigheten til å føre tilsyn med spill på hest ble delegert fra Landbruksdepartementet til Lotteritilsynet 19. november 2001 og at LMD setter de rettslige rammevilkår som Lotteritilsynet skal operere innenfor og som pålegger Lotteritilsynet å iverksette de tiltak som er nødvendig for å føre tilsyn med spill på hest. Det ble opplyst at Lotteritilsynet er pålagt å foreta en løpende evaluering av markedsføringen av totalisatorspill, og skal rapportere til LMD to ganger årlig og ved særskilt behov.

Om sitt forhold til Norsk Rikstoto skrev LMD at Norsk Rikstoto ikke var et underordnet organ til LMD. Imidlertid hadde LMD en tilknytning til Norsk Rikstoto ettersom det er LMD som fastsetter de nærmere vilkår for Norsk Rikstotos konsesjon, og har kompetanse til å trekke konsesjonen tilbake ved brudd på vilkår eller ved endringer i forutsetningen for konsesjonen. Videre fastsatte LMD spillerandel og spilleregler for totalisatorspill, og godkjente stiftelsens vedtekter.

LMD viste til Justis- og politidepartementets veileder i offentlighetsloven punkt 5.2.4, der det sies at «Dersom organet gir et saksforberedende dokument til utenforstående, vil det normalt miste sitt preg av å være et internt og fortrolig arbeidsdokument». Ettersom rapporten omhandlet Norsk Rikstotos markedsføring, og brudd på markedsføringsreglene kan være brudd på konsesjonsvilkårene gitt av LMD, mente departementet at Norsk Rikstoto ikke kunne regnes som utenforstående.

Til spørsmålet om dokumentet var ment for departementets interne saksforberedelse, ble det vist til at rapporten ble brukt som grunnlag for å vurdere om Norsk Rikstoto hadde brutt konsesjonsvilkårene, og at rapporten måtte anses som intern inntil departementet hadde konkludert i saken.

Hva gjelder meroffentlighetsvurderingen skrev departementet at det hele tiden hadde vært hensikten å offentliggjøre rapporten, men at man ville avvente en intern gjennomgang av rapporten og LMDs vurdering av om konsesjonsvilkårene var brutt.

### **Mitt syn på saken**

Hovedregelen i offentlighetsloven er at forvaltningens saksdokumenter «er offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov», jf. lovens § 2. Etter offentlighetsloven § 5 annet ledd kan visse dokumenter som utveksles med andre forvaltningsorganer eller private unntas fra offentlighet som interne dokumenter. Offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav a åpner for at dokumenter utarbeidet av et underordnet organ for den interne saksforberedelsen i det overordnede organet kan unntas offentlighet.

For at rapporten fra Lotteritilsynet skulle kunne unntas offentlighet, er det dermed et krav om at Lotteritilsynet kan anses som et underordnet organ til LMD, samt at rapporten kan anses som et internt dokument i offentlighetslovens forstand.

#### *a) Lotteritilsynets forhold til Landbruks- og Matdepartementet*

Spørsmålet om et organ skal anses for overordnet et annet i relasjon til § 5 annet ledd bokstav a i offentlighetsloven, må bero på en konkret vurdering av forholdet mellom organene på det aktuelle saksområde. Av sentral betydning vil være om det foreligger instruksjons og/eller omgjøringsmyndighet, jf. St.meld.nr. 32 (1997-1998) pkt 5.4.2.2 og Frihagen, Offentlighetsloven bind II (3. utg. 1993), side 348 flg., samt sak inntatt i ombudsmannens årsmelding for 1984 side 63 (Somb-984-28).

Lotteritilsynet er administrativt underlagt Kultur- og kirke departementet, med Justis- og politidepartementet som faglig ansvarlig for stiftelsesområdet. LMD har opplyst at myndigheten til å føre tilsyn med spill på hest (totalisatorspillet) ble delegert fra LMD til Lotteritilsynet 19. november 2001. Videre har departementet vist til at LMD «setter de rettslige rammevilkår som Lotteritilsynet skal operere innenfor og pålegger Lotteritilsynet å iverksette de tiltak som er nødvendig for å føre tilsyn med spill på hest». Departementet har også vist til at Lotteritilsynet er pålagt å rapportere til LMD to ganger årlig og ved særskilt behov.

Det synes etter dette ikke tvilsomt at Lotteritilsynet er underordnet organ for LMD i saker som gjelder totalisatorspill.

#### *b) Var rapporten utarbeidet for LMDs interne saksforberedelse?*

For at unntakshjemmelen i offentlighetsloven § 5 annet ledd skal komme til anvendelse er det et selvstendig vilkår at det aktuelle dokumentet er utarbeidet «for» det overordnede organets «interne saksforberedelse».

Spørsmålet i denne saken er om rapporten, som er avgitt av Lotteritilsynets til Landbruks- og Mattilsynet, kan anses å være utarbeidet for departementets «interne saksforberedelse». Departementet har vist til at rapporten ble brukt som grunnlag for å vurdere om Norsk

Rikstoto hadde brutt konsesjonsvilkårene, og om konsesjonen skulle trekkes tilbake. I lys av dette har departementet ansett rapporten som et internt dokument inntil departementet hadde konkludert i konsesjonsspørsmålet.

Hvorvidt et dokument kan sies å være utarbeidet for et organs interne saksforberedelse beror på en konkret helhetsvurdering, der det i tillegg til lovens ordlyd også må legges vekt på hensynene bak bestemmelsen. Unntaket for interne dokumenter i offentlighetsloven § 5 er gitt for å verne visse saksbehandlingsprosesser og er ikke primært knyttet til dokumentets innhold. Den generelle bakgrunnen for unntaksadgangen etter § 5 annet ledd var et ønske om å sikre organet en krets av interne rådgivere. I Justisdepartementets veileder til offentlighetsloven er det i punkt 5.3.2.4. pekt på at det er sentralt for vurderingen av om dokumentet er ment for den interne saksforberedelsen hvorvidt dokumentet er laget med sikte på bearbeidelse av overinstansen. Det er pekt på at et dokument ikke kan regnes som et dokument til overinstansens saksforberedelse når forutsetningen ved utarbeidelsen er at dokumentet skal sendes videre til utenforstående i uforandret form. Veilederen peker videre på at dokumenter som det underordnede organet oversender på eget initiativ normalt vil falle utenfor unntaket.

Jeg kan vanskelig se at rapporten fra Lotteritilsynet kan unntas fra offentlighet med den begrunnelsen at det var tale om et dokument for departementets interne saksforberedelse. Rapporten er utarbeidet av Lotteritilsynet som ledd i tilsynets løpende evaluering av de statlige spillene. Av retningslinjene for markedsføring av statlige kontrollerte pengespill fremgår det at Lotteritilsynet skal rapportere til Landbruks- og matdepartementet to ganger i året. Den aktuelle rapporten ble avgitt 16. oktober 2006, og det fremgår av oversendelsesbrevet at rapporten gjelder første halvår 2006. Det må legges til grunn at rapporten ble avgitt uten særskilt oppfordring fra departementet, og uten tilknytning til en konkret, pågående sak om Norsk Rikstoto. Rapporten fremstår som et ferdigstilt og endelig dokument som var utarbeidet for å oppfylle tilsynets plikt til regelmessig rapportering til departementet. Når det i lovteksten i offentlighetsloven § 5 annet ledd er krav om at dokumentet må være for «et organs interne saksforberedelse», vises det til hva som var siktepunktet da dokumentet ble laget. Var det da meningen at dokumentet bare skulle brukes internt i organet, kan det i utgangspunktet unntas fra offentlighet som et internt dokument selv om det senere overlates til andre, jf. Frihagen, Offentlighetsloven bind I (3. utg. 1993), side 361. Det heter imidlertid i Ot.prp.nr.3 (1976-1977) side 76 at «Var det meningen allerede under utarbeidelsen at det interne dokument skulle oversendes, må dokumentet åpenbart falle utenfor rammen av unntaket». Tilsvarende må etter mitt skjønn gjelde der det hele tiden har vært meningen å offentliggjøre dokumentet. Sett i lys av dette kan rapporten ikke anses å være utarbeidet «for» departementets interne saksforberedelse. Rapporten kan nok sies å ha fungert som en kilde til informasjon for departementet i vurderingen av om Norsk Rikstoto hadde brutt konsesjonsvilkårene, men den fremstår hovedsakelig som en del av Lotteritilsynets løpende evaluering av markedsføringen av totalisatorspill.

I lys av dette kan rapporten vanskelig sies å være et internt dokument i offentlighetslovens forstand, og jeg har kommet til at det ikke var grunnlag for å unnta dokumentet fra offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav a). Jeg har ikke vurdert om andre unntakshjemler kunne være aktuelle.

c) Spørsmålet om oversendelse fra LMD til Norsk Rikstoto

Som grunnlag for å unnta dokumentet fra offentlighet i forbindelse med oversendelsen til Norsk Rikstoto, har LMD anført at Norsk Rikstoto ikke er en *utenforstående* i offentlighetslovens forstand, og at dokumentet derfor ikke mistet sin karakter av å være internt ved oversendelse av rapporten til Norsk Rikstoto.

Det synes å være en viss støtte i teori og praksis for at et internt dokument kan sendes til andre organer eller personer uten å miste karakteren av å være et internt dokument. Jeg viser eksempelvis til uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling 16. mai 1985 (JDLOV-1986-1587). Den klare hovedregel er imidlertid at et dokument normalt vil falle utenfor unntaket fra innsynsretten dersom det formelt sendes over til en part eller andre berørte private til uttalelse eller annen behandling, jf. også Frihagen, Offentlighetsloven bind I (3. utg. 1993), side 365.

Ettersom jeg mener dokumentet uansett ikke kan anses som et internt dokument i offentlighetslovens forstand, finner jeg imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på denne vurderingen.

Rapporten er nå tilgjengelig på LMDs hjemmesider, men jeg ber LMD innrette saksbehandlingen i fremtidige innsynssaker etter det som er sagt ovenfor.

Oslo, 14. mai 2007



Arne Fliflet