

Notat

Til: Departementsråden

Fra: Lovavdelingen

Kopi: Plan- og administrasjon

Saksnr.: 200500553 EU

Dato: 20.01.2005

20.01.2005 rådgiver Magnus Hauge Greaker

**Offentlighet og evalueringsutvalget etter flodbølgekatastrofen**

I notatet her tar vi opp følgende spørsmål som reiser seg ved utlevering av dokumenter til evalueringsutvalget etter flodbølgekatastrofen:

- om dokumenter/opplysninger som i utgangspunktet skal eller kan unntas fra offentlighet blir offentlige hvis de oversendes evalueringsutvalget punkt (1)
- om offentlighetsloven gir rett til innsyn i logger over inngående og utgående telefonsamtaler, e-poster og telefakser (punkt 2)
- om hemmelige og krypterte telefonnummer og telefaksnummer, samt lister over nøkkelpersoner i samfunnets beredskapsopplegg skal eller kan unntas fra offentlighet (3)
- om redegjørelser og lignende som forvaltningen utarbeider til evalueringsutvalget kan unntas fra offentlighet (punkt 4)

1.1. For opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 eller andre regler om taushetsplikt (for eksempel sikkerhetsloven § 12), vil taushetsplikten bestå selv om opplysningene røpes til noen. Dette vil gjelde både der det var adgang til å gi opplysningene videre og ved brudd på

taushetsplikten.

l
/to

I evalueringsutvalgets mandat (mandatet ligger på saken) er det vist til forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 4 som fastslår at taushetsplikten etter forvaltningsloven ikke er til hinder for at opplysninger gis ut i forbindelse med kontroll med forvaltningen, og at oversending av taushetsbelagte opplysninger til evalueringsutvalget vil omfattes av denne bestemmelsen. Dette er vi enige i.

Når opplysninger oversendes til evalueringsutvalget i medhold av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 4, vil opplysningene fortsatt være undergitt lovbestemt taushetsplikt i andre sammenhenger, det vil blant annet si at opplysningene skal unntas fra innsyn hvis for eksempel pressen ber om innsyn i dem.

Jsn

Bare når opplysninger som ellers er undergitt lovbestemt taushetsplikt får en så stor spredning at de kan anses for å være alminnelig kjent (for eksempel gjennom presseoppslag) eller er alminnelig tilgjengelig andre steder enn hos forvaltningen, vil de ikke lenger være taushetsbelagte, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 3. Opplysninger som er undergitt lovbestemt taushetsplikt, kan ikke anses som alminnelig kjent eller tilgjengelig andre steder fordi de oversendes til evalueringsutvalget og slike opplysninger skal dermed fortsatt unntas som taushetsbelagte selv om de er oversendt utvalget.

Jt,

Vi presiserer at opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt også vil være taushetsbelagte hos evalueringsutvalget, slik at heller ikke utvalget vil ha adgang til å gi innsyn i slike opplysninger.

1.2. Når det gjelder opplysninger som ikke er undergitt lovbestemt taushetsplikt, men interne dokumenter (dokumenter som kan unntas etter et av unntakene i offentlighetsloven § 5), så er utgangspunktet at enhver må gis innsyn dersom et slikt dokument først er sendt ut av organet uten at et av unntakene i offentlighetsloven § 5 annet ledd kommer til anvendelse. Det samme prinsippet må nok i noen grad også legges til grunn i forhold til

dokumenter som omfattes av de andre unntakene i offentlighetsloven (og i annen lovgivning) som ikke gir enn plikt, men bare en adgang til å nekte innsyn. For disse andre unntakene vil imidlertid ikke dette utgangspunktet være så absolutt som for de interne dokumentene, og det vil måtte bero på en nærmere vurdering om det ikke lenger kan nektes innsyn i dokumentet hvis det først er gitt ut en gang.

Ved oversending av dokumenter som kan unntas etter et av unntakene i offentlighetsloven § 5 til klageorganer eller til andre særskilte kontrollorganer, er det imidlertid lagt til grunn at dokumentene fortsatt kan unntas etter offentlighetsloven § 5, se Justisdepartementets Veileder i offentlighetsloven (G-0354 B) s. 38. Evalueringsutvalget må i denne sammenheng anses som et kontrollorgan, slik at unntaksadgangen etter offentlighetsloven § 5 vil være i behold ved oversendelse av dokumenter til dette utvalget. Det samme kan legges til grunn ved oversendelse av dokumenter som kan unntas etter andre unntak i offentlighetsloven (eller annen lovgivning) som gir adgang til å gjøre unntak fra offentlighet.

Unntaksadgangen gjelder både hos de forvaltningsorganer som har oversendt opplysningene og hos evalueringsutvalget.

Når det kreves innsyn i slike dokumenter hos evalueringsutvalget, vil det imidlertid være opp til utvalget å ta stilling til innsynskravet og herunder i prinsippet også vurdere om det skal utøves meroffentlighet. I praksis bør evalueringsutvalget her legge stor vekt på avsenderorganets standpunkt. Så vidt vi er kjent med er praksis hos Sivilombudsmannen og andre klage- og kontrollorganer at disse ikke utøver meroffentlighet i interne dokumenter og andre dokumenter som kan unntas fra offentlighet som de har fått oversendt i forbindelse med en klage- eller kontrollsak. En slik praksis bør også evalueringsutvalget legge til grunn.

Dersom evalueringsutvalget får oversendt dokumenter som er gradert etter sikkerhetsloven eller

Pr

beskyttelsesinstruksen, vil derimot evalueringsutvalget ikke ha adgang til å gi ut dokumentene før organet som har gitt dem eventuelt har besluttet å avgradere dokumentene, jf. forskrift til offentlighetsloven punkt II.

kl

Hd

2. Telefonlogger, e-postlogger og telefakslogger/gir en oversikt over ut- og inngående telefonsamtaler, e-poster og telefakslogger, men gir ikke noe innsyn i innholdet i samtalene mv. Det er aktuelt å få i stand slike logger som deretter skal oversendes til evalueringsutvalget.

I utskrift av Lovavdelingens brev 11. september 2003 til FD (ligger på saken) er det lagt til grunn at offentlighetsloven ikke gir rett til innsyn i logger over innkommende og utgående e-poster. Samme konklusjon er lagt til grunn av Sivilombudsmannen i vedlagte uttalelse av 7. januar 2004 (sak 2003-1023) (ligger også på saken).

ln-

Det samme må gjelde for logger over inn- og utgående telefonsamtaler og telefakser. Den mest treffende begrunnelsen for dette er etter vår mening at slike dokumenter ikke er saksdokumenter i offentlighetsloven § 2 første ledd sin forstand. Begrunnelsen i vår uttalelse er noe annerledes, men Sivilombudsmannen er derimot inne på at dette ikke kan anses som saksdokumenter. Dette spiller imidlertid ikke noen rolle for konklusjonen.

Vi presiserer imidlertid at slike logger som oversendes til evalueringsutvalget til bruk for utvalgets saksbehandling, vil være et saksdokument for utvalget og dermed være omfattet av offentlighetslovens hovedregel når det bes om innsyn hos utvalget.

JL

3. Vi antar at hemmelige telefonnummer og telefaksnummer enten skal unntas fra offentlighet som taushetsbelagte etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 jf. offentlighetsloven § 5 a eller kan unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1 (alternativet "vil kunne skade rikets sikkerhet, landets forsvar"). Hvilken hjemmel som vil være aktuell vil avhenge av bakgrunnen for at

7. D

vedkommende har hemmelig telefonnummer dersom det er personlige grunner til dette, for eksempel forhold som ligger utenfor tjenesten eller at man er en fremstående person som ikke ønsker utdige oppringninger og lignende, vil forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 være det mest nærliggende grunnlaget. Er bakgrunnen hensynet til rikets sikkerhet eller landets forsvar, vil § 6 første ledd nr. 1 være korrekt hjemmel. Denne hjemmelen vil omfatte tilfeller hvor offentliggjøring av telefonnummeret for eksempel vil medføre en fare for anslag mot, eller at noen kan utgi seg for, personer som innehar stillinger som har betydning for rikets sikkerhet. Det er ikke tilstrekkelig grunnlag for unntak at det foreligger en rent teoretisk mulighet for skadevirkninger.

Vi forstår at krypterte nummer er nummer til telefoner som er særlig beskyttet mot avlytting og lignende. Slik nummer vil kunne unntas etter offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1. Dette stiller seg på samme måte som der et telefonnummer eller telefaksnummer er hemmelig ut fra hensynet til rikets og landets forsvar, jf. ovenfor.

Evalueringsutvalget vil etter dette enten ha plikt eller adgang til å unnta hemmelige eller krypterte telefonnummer som de får oversendt fra offentlighet. Der slike nummer ikke er taushetsbelagte, men bare kan unntas fra offentlighet, vil utvalget som utgangspunkt ha anledning til å utøve meroffentlighet, jf. likevel det vi skriver om den tilsvarende problemstillingen ovenfor i punkt 1, herunder at dette vil stille seg annerledes for graderte dokumenter/opplysninger.

Det er også aktuelt å oversende eller vise evalueringsutvalget lister over nøkkelpersoner i samfunnets beredskapsopplegg. Disse listene viser navn og tilhørende telefonnummer og telefaksnummer til disse personene. Slike lister vil være saksdokumenter i offentlighetslovens forstand og dermed være omfattet av hovedregelen om innsynsrett. Vi mener at listene kan unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven § 6 første ledd nr 1 (alternativet om "rikets sikkerhet og landets forsvar"),

jf. ovenfor. Meroffentlighetsspørsmålet når slike lister befinner seg hos utvalget stiller seg på samme måte som i punkt 1 ovenfor.

4. Redegjørelser som forvaltningen utarbeider til evalueringsutvalget, for eksempel svar på spørsmål fra utvalget, kan ikke unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven § 5 ved oversendelse til utvalget. Avhengig av dokumentenes innhold, kan de være omfattet av unntaksadgangen etter offentlighetsloven § 6 eller andre innholdsbaserte unntak. Også taushetsplikt kan være aktuelt.