

Aftenposten Journalist Atle Syvertsen
Postboks 1
0051 OSLO

S | O M

Vår referanse
2007/1918

Deres referanse

Vår saksbehandler
Therese Sørli Stange

Dato
08.04.2008

BEHANDLING AV INNSYNSBEGJÆRING OG MEROFFENTLIGHETSVURDERING

Det vises til tidligere korrespondanse i saken, sist brev herfra 4. februar 2008.

./. Vedlagt følger ombudsmannens uttalelse i saken.

For ombudsmannen


Therese Sørli Stange
førstekonsulent

- Vedlegg

Uttalelse

S¹OM

Sak: 2007/1918

SAK OM DOKUMENTINNSYN – SAKSBEHANDLING OG MEROFFENTLIGHETSVURDERING

Saken gjelder Utenriksdepartementets saksbehandling og meroffentlighetsvurdering i forbindelse med en begjæring om innsyn i to dokumenter sendt fra Samferdselsdepartementet.

Departementets saksbehandling har i denne saken vært lite tillitvekkende, og meroffentlighetsvurderingen var mangelfull. Det var neppe grunn til å unnta deler av opplysningene i dokumentene fra offentlighet. Departementet bes behandle innsynskravet på nytt og merke seg synspunktene om saksbehandlingen for fremtidige saker.

Sakens bakgrunn og undersøkelsene herfra

Journalist Atle Syvertsen i Aftenposten henvendte seg 28. september 2007 via elektronisk postjournal til Utenriksdepartementet (UD) og ba om innsyn i dokument 1 og 2 i sak 07/04874. Saken hadde overskriften «Bruk av kongekronen i Postens logo».

Syvertsen mottok 12. oktober 2007 et skriftlig avslag på innsynsbegjæringen. Offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c var oppgitt som hjemmel for avslaget.

I brev 15. oktober 2007 klaget Syvertsen avslaget inn for ombudsmannen. Han opplyste at han 11. oktober 2007, dagen før han mottok avslaget, ble oppringt av en saksbehandler i UD som meddelte at han måtte henvende seg til Samferdselsdepartementet (SD) for å få innsyn, ettersom SD var avsender av brevene. Syvertsen opplyste at saksbehandleren også sa at det var slik UD pleide å gjøre det der andre departementer var avsender av

dokumentene. Syvertsen anførte i klagen hit at UD ikke hadde hjemmel til å be ham begjære innsyn hos avsenderdepartementet. Han fremholdt videre at hensynene bak unntaksbestemmelsen i offentlighetsloven § 5 ikke kunne begrunne avslaget. Syvertsen viste i den sammenheng til den sterke stilling og sentrale posisjon kongehuset har i Norge og at «spørsmål om bruk av kongekronen [er] etter vårt syn av åpenbar offentlig interesse.»

I brev herfra 6. november 2007 ble UD bedt om å redegjøre nærmere for saksbehandlingstiden sammenholdt med offentlighetslovens krav om at en begjæring om innsyn skal avgjøres «uten ugrunnet opphold», jf. offentlighetsloven § 9 første ledd. Videre ble det vist til Syvertsens forklaring om at han ble bedt om å rette innsynsbegjæringen til SD som avsender, og departementet ble bedt opplyst om det er korrekt at UD har en slik praksis. Departementet ble i tilfelle bedt om å gi en nærmere begrunnelse for praksisen. Avslutningsvis ble det påpekt at det i avslaget ikke fremgikk om meroffentlighet var vurdert, og det ble bedt opplyst om en slik vurdering var gjort, eventuelt hvorfor dette ikke var gjort. Dersom meroffentlighet var vurdert, ble det bedt om en nærmere redegjørelse for vurderingen for hvert av de to dokumentene. Endelig ble UD spurt om SD hadde vært kontaktet før innsynsbegjæringen ble avslått.

I svarbrevet ble det vist til at UD hadde foretatt «en selvstendig vurdering av spørsmålet om det skulle gis innsyn i saksdokumentene og rådførte seg i denne vurderingen med brevets avsender Samferdselsdepartementet». Videre ble det opplyst at meroffentlighet var vurdert, men at det forelå «et saklig og reelt behov for å nekte innsyn». Ved en «inkurie» var det imidlertid ikke krysset av for at meroffentlighet var vurdert. Saksbehandlingstiden ble begrunnet i «stor saksmengde samt behovet for å foreta en grundig vurdering av innsynsbegjæringen». Avslutningsvis bemerket UD at «man ikke kjenner seg igjen i beskrivelsen av innholdet i telefonsamtale av 15. oktober [antatt feilskrift for 11. oktober] d.å. med journalist Syvertsen».

I ny henvendelse herfra ble UD bedt om å utdype meroffentlighetsvurderingen. Det ble bedt om en redegjørelse for hvilke hensyn som talte for og mot offentliggjøring, og hvordan hensynene var vektlagt. UD ble også bedt om kommentarer til Syvertsens uttalelse i klagen om betydningen av kongehusets posisjon i Norge. Videre ble det bedt opplyst hvilke skadevirkninger departementet mente offentliggjøring kunne ha. Det ble forutsatt at SD, som utsteder av dokumentene, ble kontaktet i forbindelse med utarbeidelsen av svarbrevet.

UD viste i sitt svar til at bakgrunnen for å unnta dokumentene fra offentlighet var «Postens behov for å beskytte forretningshemmeligheter», og at begge departementene fortsatt mente dette argumentet var gyldig. SD hadde imidlertid etter en fornyet vurdering, og i samråd med Posten, kommet til at det kunne gis delvis innsyn. UD sluttet seg til denne vurderingen. Sladdet versjon av dokument 1 med vedlegg, ble deretter oversendt Syvertsen.

Syvertsen viste på sin side til at UD ikke kunne anses å ha besvart ombudsmannens spørsmål om departementet har en praksis om å henvise den som ber om innsyn til avsenderdepartementet. Syvertsen anførte videre at departementets henvisning til at

dokumentet skulle unntas av hensyn til Postens forretningshemmeligheter ikke var lovhjemlet.

Mitt syn på saken

1. Saksbehandlingen

a) Behandlingen av innsynsbejæringen

Etter offentlighetsloven § 2 annet ledd kan «[e]nhver hos vedkommende forvaltningsorgan kreve å få gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av dokumenter i en bestemt sak». Lovens dokumentbegrep defineres i § 3, som i første ledd første punktum lyder:

«Forvaltningens saksdokumenter er dokumenter som er utferdiget av et forvaltningsorgan, og dokumenter som er kommet inn til eller lagt frem for slikt organ.»

Utgangspunktet er at UD har et selvstendig ansvar for å vurdere og avgjøre krav om innsyn i departementets saksdokumenter. Dette gjelder uavhengig av om dokumentet er kommet inn til eller blitt utferdiget av UD, eller om dokumentet er påtegnet unntatt offentlighet av et annet departement. Dokumentets karakter kan etter forholdene tilsi at det innhentes uttalelse fra avsenderdepartementet ved behandlingen av en innsynsbejæring for å sikre sakens opplysning. En slik undersøkelse må i tilfelle gjøres omgående og uten at behandlingen av bejæringen blir forsinket. Det er forvaltningens ansvar å sørge for at innsynsspørsmålet blir avgjort uten unødig opphold. Innsynsbejæringen kan ikke avslås eller avvises med den begrunnelsen at den som ber om innsyn må rette bejæringen til avsenderdepartementet. En slik praksis er i strid med offentlighetsloven. Jeg viser her til min uttalelse gjengitt i årsmeldingen for 2006 side 55 (Somb-2006-4).

Det synes å være uenighet mellom Syvertsen og UD om innholdet i telefonsamtalen 11. oktober 2007. Slik saken er opplyst, har jeg derfor ingen holdepunkter for å fastslå at departementet utøver en slik praksis. Deler av Syvertsens beskrivelse av innholdet i telefonsamtalen ble imidlertid bekreftet overfor en av mine medarbeidere ved innhenting av saksdokumentene fra UD. Dette tyder på at det i det minste kan synes å foreligge en viss uklarhet om departementets ansvar for selv å ta stilling til innsynskrav i dokumenter mottatt fra et annet departement.

UD må påse at departementets saksbehandlere er innforstått med forvaltningens plikter etter offentlighetsloven om hvordan innsynsbejæring skal håndteres.

b) Saksbehandlingstiden

Det følger av offentlighetsloven § 9 første ledd at bejæring om innsyn i forvaltningens dokumenter skal avgjøres «uten ugrunnet opphold». I særskilte meldinger til Stortinget og i flere ombudsmannsuttalelser er det understreket at de fleste bejæring bør «kunne avgjøres samme dag eller i alle fall i løpet av 1-3 virkedager, dersom det ikke skulle

foreligge spesielle praktiske vanskeligheter» (se blant annet Somb-2005-14). Disse utgangspunktene fremgår også av UD's egne skjemaer for bestilling av saksdokumenter.

I denne saken tok det to uker før innsynsbegjæringen ble avgjort. UD har vist til at saksbehandlingstiden var ca én uke fra saken ble mottatt i Diplomatsesksjonen, og at behandlingstiden skyldtes stor saksmengde og «behovet for å foreta en grundig vurdering av innsynsbegjæringen».

Dokumentene, totalt fire sider, var av et slikt omfang og av en slik karakter at det er vanskelig å forstå at det var påkrevd med en lengre behandlingstid enn normalt. Avgjørelsen av innsynsbegjæringen kan derfor ikke sies å ha skjedd «uten ugrunnet opphold.» UD må videre påse at rutinene ved arkivet sikrer at korrekt avdeling får innsynsbegjæringen til behandling umiddelbart etter at begjæringen er kommet inn. Behandlingen av innsynsbegjæring må gis høy prioritet for å sikre at innsynsretten etter offentlighetsloven blir effektiv og reell.

2. Meroffentlighetsvurderingen

Lovens utgangspunkt er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige så langt det ikke er gjort unntak i eller i medhold av lov, jf. offentlighetsloven § 2 første ledd. Med hjemmel i offentlighetsloven § 5 kan forvaltningens interne dokumenter unntas offentlighet. I henhold til offentlighetsloven § 2 tredje ledd skal forvaltningen likevel vurdere om et dokument «bør kunne gjøres kjent helt eller delvis». Denne plikten innebærer at det må vurderes konkret om hensynene som begrunner unntaksbestemmelsen gjør seg tilstrekkelig sterkt gjeldende i forhold til de hensyn som taler for offentliggjøring. For de interne dokumentene er det spesielt hensynet til fri og fortrolig meningsutveksling innad i forvaltningen under forberedelsen av saken som begrunner unntaksadgangen. Interne dokumenter kan ofte også ha en form eller oppbygging som ikke egner seg for presentasjon utad.

I denne saken inneholdt det ene aktuelle dokumentet en forespørsel fra SD om en uttalelse fra UD, og det andre dokumentet var en purring på svar fra SD. Det faktum at det ble nektet innsyn i SDs purring til UD, gir inntrykk av en overflatisk og lettvent meroffentlighetsvurdering. Det er vanskelig å se hvilket «reelt og saklig behov» det var for å unnta dette dokumentet. At dokumentet har liten allmenn interesse, er i denne sammenheng ikke avgjørende.

Etter en ny henvendelse fra ombudsmannen, ble det gitt delvis innsyn i dokumentene. UD og SD mente imidlertid at hensynet til å beskytte Postens forretningshemmeligheter talte for å unnta deler av opplysningene i dokumentene fra offentlighet.

Jeg er enig i departementenes nye vurdering om at innsyn måtte gis. Slik jeg forstår UD's (og SD's) svar hit, var imidlertid grunnen til ikke å utvise meroffentlighet første gang, og grunnen til at enkelte opplysninger ble sladdet da delvis innsyn endelig ble gitt, hensynet til å verne om Postens forretningshemmeligheter. Jeg kan imidlertid ikke se at dette hensynet kan benyttes som argument for ikke å utvise meroffentlighet der unntakshjemmelen er offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c. Det er som nevnt i

første rekke hensynet til den frie og fortrolige meningsutvekslingen departementene imellom som begrunner unntaket i denne bestemmelsen, og det er slike hensyn som skal avveies mot allmennhetens behov for innsyn. Opplysninger om såkalte forretningshemmeligheter kan imidlertid etter omstendighetene omfattes av andre unntaksbestemmelser i offentlighetsloven, for eksempel offentlighetsloven § 5 a første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. En slik hjemmel for unntak ble ikke oppgitt, verken i det første avslaget på innsyn eller da delvis innsyn ble gitt. Jeg kan derfor ikke se at det er gitt noen holdbar begrunnelse for at ikke meroffentlighet ble praktisert fullt ut.

For ordens skyld bemerker jeg at vilkårene i § 5 a første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 neppe kan anses å være oppfylt for de sladdede opplysningene. Det vises særlig til vilkåret om at det må være tale om drifts- og forretningsforhold som det vil være av *konkurransmessig betydning* å hemmeligholde. Taushetspliktens sentrale formål er å hindre spredning av opplysninger som kan medføre skade eller tap for den som opplysningen angår. Det er vanskelig å se at det kan være tilfellet her.

På denne bakgrunn ber jeg UD foreta en ny vurdering av om samtlige opplysninger i de omstridte dokumentene skal gjøres kjent for Syvertsen.

3. Oppsummering

UDs saksbehandling har i denne saken vært lite tillitvekkende, og meroffentlighetsvurderingen var mangelfull. Jeg ber UD behandle innsynskravet på nytt og holde meg orientert om utfallet. UD bes også merke seg mine synspunkter om saksbehandlingen for fremtidige saker.

Oslo, 8. april 2008



Arne Fliflet