

Stortingets ombudsmann
for forvaltningen
Sivilombudsmann
Arne Fliflet

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

Telefon 22 82 86 00
Grønt nummer 800 80 039
Telefaks 22 82 86 11
post@sivilombudsmannen.no

Bergens Tidende
Vidar Ystad
Oslo kontoret, Akersgata 55
0180 OSLO

SOM*Vår referanse**Deres referanse**Dato*

2007/1591

19.02.2008

PRAKSIS OG RUTINAR FOR JOURNALFØRING - UTANRIKSDEPARTEMENTET

Eg viser til brevet ditt 29. august 2007, der du mellom anna stilte spørsmål ved praksis og rutinar for journalføring hos Utanriksdepartementet. Vidare viser eg til seinare korrespondanse i saka, sist brev herfrå 14. januar 2008.

— ./ Vedlegg følger kopi av det avsluttande brevet mitt til Utanriksdepartementet i dag.



Arne Fliflet

Vedlegg

Stortingets ombudsmann
for forvaltningen
Sivilombudsmann
Arne Fliflet

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

Telefon 22 82 85 00
Grønt nummer 800 80 039
Telefaks 22 82 85 11
post@sivilombudsmannen.no

Utenriksdepartementet
Postboks 8114 Dep
0032 OSLO

SOM

Vår referanse

Deres referanse

Dato

2007/1591

07/04099

19.02.2008

PRAKSIS OG RUTINER FOR JOURNALFØRING - UTENRIKSDEPARTEMENTET

Bergens Tidende klaget i brev 29. august 2007 til ombudsmannen over delvis avslag på en begjæring om innsyn i 100 dokumenter fra Utenriksdepartementets postjournal. Samtlige dokumenter var klassifisert «unntatt offentlighet» i journalen. Etter at departementet hadde tatt endelig stilling til innsynsbegjæringen, ble det gitt helt eller delvis innsyn i totalt 26 dokumenter. Bergens Tidende ba ombudsmannen først og fremst vurdere hvordan departementet bruker unntakshjemlene i offentlighetsloven i forhåndsklassifiseringen av dokumentene. I tillegg ble det bedt om at ombudsmannen vurderte departementets avslag på innsynsbegjæringen.

Etter å ha innhentet og gjennomgått saksdokumentene, ble det ikke funnet grunn til å gå videre med spørsmålet om det skulle ha vært gitt innsyn i de aktuelle dokumentene. Ut fra det tilsynelatende spriket mellom forhåndsklassifiseringen av dokumentene og departementets endelige standpunkt til hvilke dokumenter som skulle unntas, ble departementet imidlertid bedt om å redegjøre nærmere for praksis og rutiner for forhåndsklassifisering. Det ble blant annet spurt om det var fast praksis for at rapporter fra utenriksstasjonene forhåndsklassifiseres, og i hvilken grad det ble foretatt en konkret vurdering av innsynsspørsmålet når departementet mottok begjæringer om innsyn i forhåndsklassifiserte dokumenter.

Departementet opplyste i brev hit 10. desember 2007 at rutinene for forhåndsklassifisering og håndtering av begjæringer om dokumentinnsyn er de samme i departementet som ved utenriksstasjonene. Forhåndsklassifisering skulle kun gjøres «dersom det etter utsteders syn er helt klart at det ikke vil være aktuelt å gi fullt innsyn i det konkrete dokumentet». Ved vurderingen ble det lagt vekt på utstederens syn, først og fremst fordi eventuelle skadevirkninger av offentlighet «best kan vurderes ut fra de lokale forhold». Det ble videre lagt vekt på hensynet til å forhindre unødige innsynskrav og faren for at dokumenter blir gitt ut ved en feiltakelse. Departementet fremholdt at rapporter fra utenriksstasjonene ble behandlet som øvrige dokumenter, samt at det skulle «foretas en selvstendig vurdering av

innsynsspørsmålet ved innsynsbegjæring». Avslutningsvis viste departementet til at det ville bli iverksatt et opplæringsprogram for ansatte i forbindelse med iverksettelse av ny offentleglov 1. juli 2008, og at rutiner for forhåndsklassifisering ville bli inkludert i denne opplæringen.

Bergens Tidende mente at departementets redegjørelse stadfestet synspunktet om at konsekvensene av departementets praksis, å redusere tallet på innsynskrav, er tilsiktet, og at dette gjorde saken enda mer alvorlig. Det ble videre påpekt at hensynet til at dokumentet ble gitt ut ved en feiltakelse, neppe kan være en legitim grunn til å forhåndsklassifisere og unnta dokumenter fra innsyn. Bergens Tidende stilte seg på denne bakgrunn tvilende til at departementet bare forhåndsklassifiserer der det er helt klart at det ikke vil være aktuelt å gi fullt innsyn, og fremholdt i denne sammenheng også at den konkrete innsynssaken vitnet om at departementet, i hvert fall ved første gangs vurdering av en innsynsbegjæring, automatisk unntar dokumenter som er forhåndsklassifisert.

Departementet kom med ytterligere merknader i brev 10. januar 2008, og fremholdt blant annet at den konkrete innsynssaken viste at departementet foretar en konkret vurdering av innsynsspørsmålet for dokumenter som er forhåndsklassifisert. Det ble også tilbakevist at departementet forhåndsklassifiserer ut fra et ønske om å være på den trygge siden eller for å redusere antallet innsynskrav.

Jeg har følgende merknader:

Etter offentlighetsloven § 2 annet ledd er forvaltningens «journal eller lignende register» offentlig. Journalen er blant de viktigste redskapene både pressen og allmennheten har for å finne frem til aktuelle saker, og korrekt journalføring er en sentral forutsetning for gjennomføringen av offentlighetsprinsippet.

I Justisdepartementets rundskriv G-69/98 er forhåndsklassifisering definert slik:

«En forhåndsklassifisering innebærer at man vurderer et saksdokument opp mot unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven, selv om det ikke er begjært innsyn i dokumentet, og lar forhåndsvurderingen komme til uttrykk på selve dokumentet e l og i journalen».

Forhåndsklassifisering kan være hensiktsmessig, særlig dersom dokumentet i det vesentlige inneholder opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt. En grundig vurdering av spørsmålet om forhåndsklassifisering vil også kunne lette en senere vurdering av dokumentet ved en innsynsbegjæring. På den annen side vil en praksis med forhåndsklassifisering, som Bergens Tidende har vært inne på, lett kunne medføre en overdreven og uheldig bruk av unntaksbestemmelsene, og dermed være et hinder for meroffentlighet. Jeg har derfor tidligere lagt til grunn at bortsett fra de tilfellene der det er tale om dokumenter som i det vesentlige inneholder taushetsbelagte opplysninger, bør slik forhåndsangivelse av at dokumenter er unntatt offentlighet begrenses i størst mulig grad, jf. også rundskriv G-69/98 og St.meld. nr. 32 (1997-1998) s. 92-93.

Utenriksdepartementet

Slik denne saken er opplyst, er det vanskelig for meg å ta stilling til om Utenriksdepartementets praksis og rutiner for forhåndsklassifisering er mer omfattende enn det en effektiv gjennomføring av offentlighetsprinsippet tilsier. I denne konkrete saken synes det imidlertid å være et sprik mellom de forhåndsklassifiseringene som er foretatt og den endelige avgjørelsen av spørsmålet om dokumentinnsyn. Dette kan på den ene siden, som departementet er inne på, vise at det foretas en konkret vurdering av unntaksadgangen når det kommer en begjæring om innsyn. Det kan imidlertid også, som Bergens Tidende har påpekt, vise at forhåndsklassifiseringen av disse aktuelle dokumentene ble foretatt i langt større grad enn det var grunnlag for.

Jeg har merket meg at departementet ikke har noen retningslinjer for forhåndsklassifiseringen. I en virksomhet som er så mangeartet, og som er spredt over hele verden, kan det nok være så at den lokale kunnskapen må vektlegges når det skal tas stilling til om et dokument skal forhåndsangis unntatt offentlighet. På den annen side kan det nettopp av denne grunn være behov for sentrale retningslinjer om hvilke momenter som skal inngå i vurderingen av forhåndsklassifisering og om når slik forhåndsklassifisering skal skje. Av slike retningslinjer bør det fremgå uttrykkelig at forhåndsklassifisering bare unntaksvis skal benyttes, og at det i så fall må kunne påvises en konkret skadefare eller lignende knyttet til offentliggjøring av vedkommende dokument.

Departementet har opplyst at det vil bli gjennomført opplæring i forbindelse med iverksettelsen av den nye offentleglova. I lys av denne saken, og sett hen til viktigheten av å begrense forhåndsklassifisering i størst mulig grad, ber jeg likevel departementet vurdere om det allerede nå er behov for å gjennomgå rutinene med sikte på forbedringer. Jeg ber også departementet vurdere om det er behov for å fastsette sentrale retningslinjer for forhåndsklassifisering.

Utover det finner jeg å kunne la denne saken bero. De utlånte saksdokumentene returneres vedlagt. Det gjøres oppmerksom på at forsendelsen inneholder dokumenter gradert etter beskyttelsesinstruksen.



Arne Fliflet

Kopi: Bergens Tidende
Utenriksråd Bjørn T. Grydeland