

Dokument nr. 4:1

(1997–98)

Særskilt melding

fra

Sivilombudsmannen

(Stortingets ombudsmann for forvaltningen)

om

praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet

Avgitt til Stortinget 24. februar 1998

Til Stortinget

Under henvisning til lov av 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 12 annet ledd legger jeg med dette frem for Stortinget særskilt melding om min undersøkelse om praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet. Et eksemplar av denne melding er sendt Justisdepartementet. Kopi av mitt oversendelsesbrev til departementet følger vedlagt til orientering.

Oslo 24. februar 1998

Arne Fliflet

Innhold:

	Side
1. Innledning	5
1.1. Bakgrunnen for undersøkelsen	5
1.2. Sammendrag av undersøkelsen	5
2. Nærmere om opplegg og gjennomføring av undersøkelsen	6
3. Resultater fra undersøkelsen	7
3.1. Departementet samlet	7
3.2. Fordelt på departementsavdelingene	7
3.2.1. Kriminalomsorgsavdelingen	7
3.2.2. Plan- og administrasjonsavdelingen	8
3.2.3. Domstolsavdelingen/Sivilavdelingen - adm. seksjon	8
3.2.4. Sivilavdelingen - juridisk seksjon	8
3.2.5. Lovavdelingen	9
3.2.6. Polaravdelingen	9
3.2.7. Politiavdelingen	9
3.2.8. Utlendingsavdelingen	10
3.2.9. Statsrådsseksjonen	10
4. Vurderinger og konklusjoner	11
4.1. Innledning - grunnlagsmaterialet	11
4.2. Undersøkelsen av visse saksbehandlingsspørsmål m.v.	11
4.2.1. Saksbehandlingstiden for behandling av innsynsbegjæringer	11
4.2.2. Bruken av hjemmelshenvisninger for avslag	13
4.2.3. Opplysning om klageadgang og klagefrist	13
4.2.4. Meroffentlighet	14
4.2.5. Journalføringspraksis	16
4.3. Undersøkelsen av 35 utvalgte avslag fordelt på departementsavdelingene	19
4.3.1. Kriminalomsorgsavdelingen	19
4.3.2. Plan- og administrasjonsavdelingen	22
4.3.3. Domstolsavdelingen	24
4.3.4. Sivilavdelingen	27
4.3.5. Lovavdelingen	28
4.3.6. Polaravdelingen	32
4.3.7. Politiavdelingen	33
4.3.8. Utlendingsavdelingen	35
5. Avsluttende bemerkninger	39

1. Innledning

1.1. BAKGRUNNEN FOR UNDERSØKELSEN

På bakgrunn av den interesse som har vært knyttet til sentralforvaltningens praktisering av offentlighetsloven og den erfaring jeg selv hadde fått ved behandlingen av en rekke klagesaker om dokumentinnsyn, meddelte jeg ved brev 22. desember 1995 til Justisdepartementet at jeg med hjemmel i ombudsmannsloven av 22. juni 1962 nr. 8 § 5 hadde besluttet å iverksette en nærmere undersøkelse av praktiseringen av offentlighetsloven i sentralforvaltningen, og at undersøkelsen i første omgang skulle omfatte Justisdepartementet. Bakgrunnen for at Justisdepartementet ble valgt, var bl.a. departementets lovensvar for offentlighetsloven og fordi departementet behandler en rekke saker fra ulike saksområder der pressen begjærer innsyn etter offentlighetsloven.

Jeg har i de senere år hatt en rekke klagesaker til behandling som gjelder avslag på begjæringer om innsyn i dokumenter etter offentlighetsloven. I mine årsmeldinger til Stortinget for 1993, 1994, 1995 og 1996 er flere av disse klagesakene referert. I min årsmelding for 1993 (Dokument nr. 4 (1993-94) s. 15) påpekte jeg at muligheten til å finne frem til saksdokumenter i forvaltningen bl.a. ville være avhengig av hvordan forvaltningen «fører journaler - bøker - over inn- og utgående post». I Innst. S nr. 168 (1994-95) s. 7 henviste kontroll- og konstitusjonskomitéen til de sakene som var omtalt i årsmeldingen for 1994 og fremholdt at «Stortinget har vore svært opptatt av at reglar og intensjonar om offentleg innsyn skal følgjast opp i forvaltninga». I årsmeldingen for 1995 fremhevet jeg enkelte prinsipielle synspunkter omkring offentlighetsloven med utgangspunkt i de klagesaker jeg hadde behandlet, se Dokument nr. 4 (1995-96) s. 11-13. Også i 1997 har jeg behandlet flere klagesaker som gjelder dokumentinnsyn etter offentlighetsloven. Forvaltningens praktisering av offentlighetsprinsippet har også vært gjenstand for en omfattende oppmerksomhet i dagspressen.

1.2. SAMMENDRAG AV UNDERSØKELSEN

Undersøkelsen av Justisdepartementets praktisering av offentlighetsloven omfatter alle innsynsbegjæringer som er fremmet av journalister gjennom Regjeringens pressesenter i tre-månedersperioden november og desember 1995 og januar 1996. I den aktuelle perioden ble det rettet 133 innsynsbegjæringer til departementet. Til sammen ble det begjært innsyn i 510 dokumenter, og av disse ble det nektet innsyn i 174 dokumenter. Undersøkelsen omfatter både departementets saksbehandling m.v. og holdbarheten av departementets avslag i 35 utvalgte saker.

Når det gjelder saksbehandlingen, har jeg funnet grunn til å kritisere at departementet, i strid med offentlighetsloven, i mange tilfeller har gitt mangelfulle henvisninger til de unntaksbestemmelsene som har vært hjemmel for innsynsnektelsen. Jeg har også funnet grunn til å kritisere at det ikke i en eneste sak er opplyst om klagerett og klagefrist, slik offentlighetsloven krever. Videre har jeg funnet grunn til å kritisere sider ved departementets journalføringspraksis, særlig at det i flere tilfeller har vært foretatt omfattende blendinger i den offentlige journalen slik at dokumentene ikke har kunnet gjenfinnes. Saksbehandlingstiden har i den undersøkte perioden vært akseptabel i de fleste tilfellene, men i et ikke ubetydelig antall saker har jeg funnet grunn til å påpeke at den har vært for lang.

Når det gjelder undersøkelsen av de 35 konkrete innsynsavslagene, har jeg funnet grunn til å kritisere departementets avslag i 32 tilfeller. Kritikken av avslagene gjelder både at det ikke har vært tilstrekkelig hjemmel i offentlighetsloven til å unnta dokumentene fra offentlighet, og at det i mange tilfeller ikke har vært praktisert meroffentlighet i samsvar med lovens intensjoner. Undersøkelsen av de konkrete avslagene viser at Justisdepartementets praktisering av offentlighetsloven i den aktuelle periode ikke har vært tilfredsstillende, og at departementet må antas å ha hatt et betydelig forbedringspotensiale.

2. Nærmere om opplegg og gjennomføring av undersøkelsen

I mitt brev 22. desember 1995 til departementet om igangsetting av undersøkelsen, ble det nærmere opplegg skissert slik:

«Undersøkelsen vil i første omgang knytte seg til saksbehandlingen. I forbindelse med undersøkelsene vil jeg også ha oppmerksomheten rettet mot de hjemmelsgrunnlag og begrunnelser som er gitt for avslagene på begjæringer om dokumentinnsyn. Dersom forholdene ligger til rette for det, er det mulig at det materielle avslagsgrunnlag i et utvalg av sakene som er omfattet av undersøkelsen, vil bli gjenstand for nærmere undersøkelse.

Forhold som jeg i første omgang ønsker å undersøke er:

- Journalføringspraksis
- Saksbehandlingstiden fra anmodning om dokumentinnsyn fremmes til avgjørelse treffes
- Hjemmelsgrunnlag og begrunnelse som benyttes når begjæringer om dokumentinnsyn avslås
- Praktiseringen av meroffentlighetsprinsippet»

Som ledd i forberedelsen av undersøkelsen gav departementet en orientering om arkivsystemet og rutiner for besvarelse av innsynsbegjæringer. Det nærmere opplegg og omfang av undersøkelsen ble deretter drøftet med departementet.

Ved brev herfra 5. februar 1996 ble det rettet en henvendelse til departementet. I brevet ble det bedt om å få oversendt følgende:

«1. Samtlige anmodninger om innsyn som departementet har mottatt i november og desember 1995 og i januar 1996. Dette gjelder samtlige avdelinger samt den politiske ledelse i departementet, og det skal omfatte bestillinger fra både pressesenteret og andre skriftlige innsynsbegjæringer.

2. Kopi av alle dokumenter det ikke er gitt innsyn i.

3. Kopi av alle avslagene. For innsynsbegjæringer fra pressesenteret vil avslaget etter det

opplyste være angitt ved påskrift på bestillingsdokumentet.

4. Kopi av journalen for de dokumenter det er begjært om innsyn i for den samme tidsperiode. Det bes både om kopi av den løpende (daglige) journalen og den offentlige journalen.»

I brevet ble det også opplyst at det ville bli utarbeidet en foreløpig rapport om undersøkelsen som departementet ville få anledning til å kommentere før undersøkelsen ble endelig avsluttet herfra.

Ved brev fra departementet 28. mars 1996 ble alle dokumentene det var bedt om oversendt. Senere har departementet etter anmodning herfra oversendt ytterligere dokumenter 14. november og 4. desember 1996. Til hjelp under gjennomgåelsen av det oversendte materiale, ble det benyttet et undersøkelseskjema der følgende opplysninger ble registrert:

1. Opplysninger om innsynsbegjæringen; hvor mange henvendelser som var innkommet i tremåneders-perioden og hvor mange dokumenter som var bestilt.

2. Opplysninger om saksbehandlingen m.v.; hvor mange avslag, hvor lang saksbehandlingstid, bruken av hjemmelshenvisninger på bestillingsdokumentet, opplysninger om klageadgang og klagefrist, og opplysninger om dokumentene i den offentlige journalen.

3. Avslagene; hvilke unntakshjemler som er brukt, og bruken av meroffentlighet. Et utvalg av avslagene er dessuten gjennomgått nærmere for å undersøke holdbarheten i forhold til offentlighetslovens unntaksbestemmelser og prinsippet om meroffentlighet.

En foreløpig rapport om undersøkelsen ble oversendt Justisdepartementet 11. februar 1997. Departementet gav i brev 10. september 1997 en redegjørelse for sitt syn på de ulike forhold som ble tatt opp i den foreløpige rapporten.

3. Resultater fra undersøkelsen

Nedenfor gis en oversikt over data for de innsynsbe-
gjæringene som er undersøkt, fordelt på månedene
november og desember 1995 og januar 1996. Den
skjematiske oversikten er ordnet dels samlet for hele
departementet (3.1) og dels avdelingsvis (3.2).

3.1. DEPARTEMENTET SAMLET

a) Antall begjæringer: (Anm: Tilsvareer antall bestillings- dok., alle fra journalist/pressesen- teret)	133
b) Totalt antall dok. bestilt:	510
c) Totalt antall dok. avslått: (Anm: Henv. videre til annet organ/ avd. og dok. kassert som arkiv- uverdig ikke medregnet).	174
d) Saksbehandlingstid (Anm: Antall virkedager fra be- gjæring mottatt til svar sendt):	
* 1-3 virkedager:	73
* 4-6 virkedager:	19
* 7 eller flere virkedager: (Anm: Varierer fra 8 til 14 virke- dager)	22
* Fremgår ikke:	20
e) Hjemmelshenvisning for avslagene:	
* Ingen hjemmelshenvisning:	13
* Uppreis hjemmelshenvisning: (Anm: Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer)	59
* Presis hjemmelshenvisning:	102
* Henvist til annet organ/avd.:	20
f) Meroffentlighet:	
* Fremgår at dette er vurdert/gitt: (Anm: Kan være gitt uten at dette fremkommer på bestillingsdok.)	3
g) Hjemmel brukt for å avslå innsyns- begjæringene:	
* § 4:	1
* § 5 første og annet ledd:	113
* § 5 a:	27
* § 6 første ledd nr. 1-8:	22
* Ikke oppgitt/uklart:	13

h) Journalføringen: (Anm: Avslag som gjelder samme dok. bare registrert (èn gang)	
* Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	146
Nei:	7
* Angivelse av dokumentets innhold	
Oppplysende:	143
Intetsigende/lite opplysende:	10
* Forhåndsklassifisering	
Ja:	61
Nei:	93

3.2. FORDELTE PÅ DEPARTEMENTS- AVDELINGENE

3.2.1. Kriminalomsorgsavdelingen

a) Antall begjæringer:	17
b) Totalt antall dok. bestilt:	69
c) Totalt antall dok. avslått:	27
d) Saksbehandlingstid:	
* 1-3 virkedager:	8
* 4-6 virkedager:	5
* 7 eller flere virkedager: (Anm: Henholdsvis 8 og 10 virke- dager)	2
* Fremgår ikke:	2
e) Hjemmelshenvisning for avslagene:	
* Ingen hjemmelshenvisning:	5
* Uppreis hjemmelshenvisning:	13
* Presis hjemmelshenvisning:	9
* Henvist til annet organ/avd.:	7
f) Meroffentlighet:	
* Fremgår at dette er vurdert/gitt:	0
g) Hjemmel brukt for å avslå innsyns- begjæringene:	
* § 4:	0
* § 5 første og annet ledd:	15
* § 5 a:	6
* § 6 første ledd nr. 1-8:	1
* Ikke oppgitt/uklart:	5
h) Journalføringen:	
* Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	21

Nei:	0	e) Hjemmelshenvisning for avslagene:	
* Angivelse av dokumentets innhold		* Ingen hjemmelshenvisning:	0
Opplysende	21	* Uppreis hjemmelshenvisning:	6
Intetsigende/lite opplysende:	0	* Presis hjemmelshenvisning:	14
* Forhåndsklassifisering		* Henvist til annet organ/avd.:	2
Ja:	18	f) Meroffentlighet:	
Nei:	4	* Fremgår at dette er vurdert/gitt:	0
3.2.2. Plan- og administrasjonsavdelingen		g) Hjemmel brukt for å avslå innsyns- begjæringene:	
a) Antall begjæringar:	19	* § 4:	1
b) Totalt antall dok. bestilt:	56	* § 5 første og annet ledd:	14
c) Totalt antall dok. avslått:	7	* § 5 a:	3
d) Saksbehandlingstid:		* § 6 første ledd nr. 1-8:	2
* 1-3 virkedager:	18	* Ikke oppgitt/uklart:	0
* 4-6 virkedager:	0	h) Journalføringen:	
* 7 eller flere virkedager:	0	* Opplysninger om avsender/mottaker	
* Fremgår ikke:	1	Ja:	20
e) Hjemmelshenvisning for avslagene:		Nei:	0
* Ingen hjemmelshenvisning:	0	* Angivelse av dokumentets innhold	
* Uppreis hjemmelshenvisning:	4	Opplysende:	20
* Presis hjemmelshenvisning:	3	Intetsigende/lite opplysende:	0
* Henvist til annet organ/avd.:	3	* Forhåndsklassifisering:	
f) Meroffentlighet:		Ja:	12
* Fremgår at dette er vurdert/gitt:	1	Nei:	8
(meroff. gitt)		3.2.4. Sivilavdelingen - juridisk seksjon	
g) Hjemmel brukt for å avslå innsyns- begjæringene:		a) Antall begjæringar:	4
* § 4:	0	b) Totalt antall dok. bestilt:	6
* § 5 første og annet ledd:	6	c) Totalt antall dok. avslått:	3
* § 5 a:	0	d) Saksbehandlingstid:	
* § 6 første ledd nr. 1-8:	1	* 1-3 virkedager:	2
h) Journalføringen:		* 4-6 virkedager:	1
* Opplysninger om avsender/mottaker		* 7 eller flere virkedager:	0
Ja:	5	* Fremgår ikke:	2
Nei:	0	e) Hjemmelshenvisning for avslagene:	
* Angivelse av dokumentets innhold		* Ingen hjemmelshenvisning:	0
Opplysende:	3	* Uppreis hjemmelshenvisning:	0
Intetsigende/lite opplysende:	2	* Presis hjemmelshenvisning:	3
* Forhåndsklassifisering:		* Henvist til annet organ/avd.:	0
Ja:	3	f) Meroffentlighet:	
Nei:	2	* Fremgår at dette er vurdert/gitt:	0
3.2.3. Domstolsavdelingen/ Sivilavdelingen - adm. seksjon		g) Hjemmel brukt for å avslå innsyns- begjæringene:	
a) Antall begjæringar:	12	* § 4:	0
b) Totalt antall dok. bestilt:	37	* § 5 første og annet ledd:	0
c) Totalt antall dok. avslått:	20	* § 5 a:	3
d) Saksbehandlingstid:		* § 6 første ledd nr. 1-8:	0
* 1-3 virkedager:	8	* Ikke oppgitt/uklart:	0
* 4-6 virkedager:	3	h) Journalføringen:	
* 7 eller flere virkedager:	0	* Opplysninger om avsender/mottaker	
* Fremgår ikke:	1	Ja:	0
		Nei:	3
		* Angivelse av dokumentets innhold	

Opplysende:	0	e) Hjemmelshenvisning for avslagene:	
Intetsigende/lite opplysende:	3	* Ingen hjemmelshenvisning:	0
* Forhåndsklassifisering:		* Upresis hjemmelshenvisning:	1
Ja:	3	* Presis hjemmelshenvisning:	1
Nei:	0	* Henvist til annet organ/avd.:	0
3.2.5. Lovavdelingen		f) Meroffentlighet:	
a) Antall begjæringer:	18	* Fremgår at dette er vurdert/gitt:	0
b) Totalt antall dok. bestilt:	66	g) Hjemmel brukt for å avslå innsyns- begjæringene:	
c) Totalt antall dok. avslått:	36	* § 4:	0
d) Saksbehandlingstid:		* § 5 første og annet ledd:	1
* 1-3 virkedager:	16	* § 5 a:	0
* 4-6 virkedager:	0	* § 6 første ledd nr. 1-8:	1
* 7 eller flere virkedager:	2	* Ikke oppgitt/uklart:	0
(Anm: Henholdsvis 12 og 13 virke- dager)		h) Journalføringen:	
* Fremgår ikke:	0	* Opplysninger om avsender/mottaker	
e) Hjemmelshenvisning for avslagene:		Ja:	2
* Ingen hjemmelshenvisning:	0	Nei:	0
* Upresis hjemmelshenvisning:	0	* Angivelse av dokumentets innhold	
* Presis hjemmelshenvisning:	36	Opplysende:	2
* Henvist til annet organ/avd.:	0	Intetsigende/lite opplysende:	0
f) Meroffentlighet:		* Forhåndsklassifisering:	
* Fremgår at dette er vurdert/gitt:	0	Ja:	1
g) Hjemmel brukt for å avslå innsyns- begjæringene:		Nei:	1
* § 4:	0	3.2.7. Politiavdelingen	
* § 5 første og annet ledd:	34	a) Antall begjæringer:	34
* § 5 a:	1	b) Totalt antall dok. bestilt:	176
* § 6 første ledd nr. 1-8:	3	c) Totalt antall avslag:	46
(Anm: 2 dok. oppført med dobbelt hjemmel)		d) Saksbehandlingstid:	
h) Journalføringen:		* 1-3 virkedager:	4
* Opplysninger om avsender/mottaker		* 4-6 virkedager:	4
Ja:	21	* 7 eller flere virkedager:	18
Nei:	0	(Anm: Fra 8 til 14 virkedager)	
* Angivelse av dokumentets innhold		* Fremgår ikke:	8
Opplysende:	20	e) Hjemmelshenvisning for avslagene:	
Intetsigende/lite opplysende:	1	* Ingen hjemmelshenvisning:	8
* Forhåndsklassifisering:		(Anm: Herunder uklar/uleselig)	
Ja:	0	* Upresis hjemmelshenvisning:	25
Nei:	21	* Presis hjemmelshenvisning:	13
3.2.6. Polaravdelingen		* Henvist til annet organ/avd.:	0
a) Antall begjæringer:	5	f) Meroffentlighet:	
b) Totalt antall dok. bestilt:	13	* Fremgår at dette er vurdert/gitt:	1
c) Totalt antall dok. avslått:	2	(avslag)	
d) Saksbehandlingstid:		g) Hjemmel brukt for å avslå innsyns- begjæringen:	
* 1-3 virkedager:	3	* § 4:	0
* 4-6 virkedager:	1	* § 5 første og annet ledd:	16
* 7 eller flere virkedager:	0	* § 5 a:	11
* Fremgår ikke:	1	* § 6 første ledd nr. 1-8:	11
		* Ikke oppgitt/uklart:	8

h) Journalføringen:		* Angivelse av dokumentets innhold	
* Opplysninger om avsender/mottaker		Opplysende:	31
Ja:	40	Intetsigende/lite opplysende:	1
Nei:	0	* Forhåndsklassifisering:	
* Angivelse av dokumentets innhold		Ja:	7
Opplysende:	40	Nei:	25
Intetsigende/lite opplysende:	0		
* Forhåndsklassifisering:			
Ja:	14		
Nei:	26		
3.2.8. Utlendingsavdelingen			
a) Antall begjæringer:	19		
b) Totalt antall dok. bestilt:	75		
c) Totalt antall avslag:	33		
d) Saksbehandlingstid:			
* 1-3 virkedager:	14		
* 4-6 virkedager:	4		
* 7 eller flere virkedager:	0		
* Fremgår ikke:	1		
e) Hjemmelshenvisning for avslaget:			
* Ingen hjemmelshenvisning:	0		
* Upresis hjemmelshenvisning:	10		
* Presis hjemmelshenvisning:	23		
* Henvist til annet organ/avd.:	0		
f) Meroffentlighet:			
* Fremgår at dette er vurdert/gitt:	1		
	(avslått)		
g) Hjemmel brukt for å avslå innsyns- begjæringene:			
* § 4:	0		
* § 5 første og annet ledd:	27		
* § 5 a:	3		
* § 6 første ledd nr. 1-8:	3		
* Ikke oppgitt/uklart:	0		
h) Journalføringen:			
* Opplysninger om avsender/mottaker			
Ja:			6
Nei:			3
* Angivelse av dokumentets innhold			
Opplysende:			6
Intetsigende/lite opplysende:			3
* Forhåndsklassifisering:			
Ja:			3
Nei:			6
		3.2.9. Statsrådsseksjonen	
		a) Antall begjæringer:	5
		b) Totalt antall dok. bestilt:	12
		c) Totalt antall dok. avslått:	0
		(Anm: Ingen avslag registrert fordi begjæringene er oversendt til ved- kommende departementsavdeling.)	
		d) Saksbehandlingstid:	
		* 1-3 virkedager:	0
		* 4-6 virkedager:	1
		* 7 eller flere virkedager:	0
		* Fremgår ikke:	4
		e) Hjemmelshenvisning for avslagene:	
		* Ingen hjemmelshenvisning:	0
		* Upresis hjemmelshenvisning:	0
		* Presis hjemmelshenvisning:	0
		* Henvist til annet organ/avd.:	8
		f) Meroffentlighet:	
		* Fremgår at dette er vurdert/gitt:	0
		(Anm: Punkt g) om hjemmel brukt for å avslå innsynsbegjæringene ikke anmerket fordi ingen avslag er regi- strert i undersøkelsen)	
		h) Journalføringen:	
		* Opplysninger om avsender/mottaker	
		Ja:	6
		Nei:	3
		* Angivelse av dokumentets innhold	
		Opplysende:	6
		Intetsigende/lite opplysende:	3
		* Forhåndsklassifisering:	
		Ja:	3
		Nei:	6

4. Vurderinger og konklusjoner

4.1. INNLEDNING - GRUNNLAGSMATERIALET

Tallmaterialet i undersøkelsen bygger på innsynsbegjæringer for tre måneder. Selv om dette er et noe spinkelt materiale til å trekke sikre slutninger om praktiseringen av offentlighetsloven i departementet, gir det et tilstrekkelig grunnlag til å foreta enkelte vurderinger og slutninger av mer generell karakter, både når det gjelder saksbehandling, journalføring, bruken av lovens unntakshjemler og praktiseringen av meroffentlighetsprinsippet i departementet.

Alle innsynsbegjæringene som er mottatt fra departementet, er fra journalister som har benyttet Regjeringens pressesenter. Undersøkelsen har således ikke omfattet behandlingen av innsynsbegjæringer (og avslag) som er fremsatt av andre, f.eks. organisasjoner, forskere eller andre privatpersoner i den aktuelle tre-månedersperioden. Det er ikke gitt at praksis med hensyn til saksbehandlingstid og hjemmelshenvisning m.v. er den samme for slike innsynsbegjæringer, enten det skjer skriftlig eller ved personlig fremmøte i departementet.

Departementet har i sin redegjørelse beklaget at ombudsmannen bare har fått oversendt kopier av innsynsbegjæringer fra presse og media i den aktuelle perioden, noe som dels skal «skyldes enkelte misforståelser innad i departementet, dels at det har vært komplisert å finne tilbake til private henvendelser i arkivet.» For øvrig har departementet bemerket at det uansett er tale om et svært lite antall innsynsbegjæringer, og at det «ikke er grunn til å tro at det manglende materialet ville hatt betydning for ombudsmannens helhetsbilde av departementets praktisering av offentlighetsloven». Jeg har ingen innvendinger mot dette, men bemerker at grunnlagsmaterialet for de vurderinger og konklusjoner som foretas i undersøkelsen ville vært enda bedre dersom også disse innsynsbegjæringene hadde vært omfattet.

4.2. UNDERSØKELSEN AV VISSE SAKSBEHANDLINGSSPØRSMÅL M.V.

4.2.1. Saksbehandlingstiden for behandling av innsynsbegjæringer

a) Generelle merknader:

Det er viktig at saksbehandlingstiden for begjæringer om innsyn fra pressen er så kort som mulig. Der-

som forvaltningens saksbehandling tar for lang tid, vil innsynsbegjæringen lett miste sin aktualitet og betydning. Lang saksbehandlingstid vil undergrave formålet med lovens hovedprinsipp, nemlig at forvaltningens saksdokumenter skal være offentlige for dem som begjærer innsyn. Rask saksbehandlingstid er også viktig av hensyn til allmennhetens tillit til forvaltningen, og vil kunne motvirke at det oppstår mistanke om at forvaltningen legger vekt på utenforliggende hensyn ved å trenere eller vanskeliggjøre behandlingen av innsynsbegjæringer som kan avdekke mulige kritikkverdige forhold eller forhold offentligheten bør ha kjennskap til. En rask avgjørelse av innsynsspørsmålet er også viktig slik at et eventuelt avslag raskest mulig kan påklages, jf. offentlighetsloven § 9 tredje ledd.

Offentlighetsloven § 9 første ledd slår fast at en begjæring om innsyn skal avgjøres «uten ugrunnet opphold». Både lovens ordlyd og formål forutsetter en særlig plikt til rask behandling. Hva som ellers ligger i lovens krav, vil måtte bero på en konkret vurdering hvor det tas hensyn til sakens vanskelighetsgrad og organets arbeidsbyrde for øvrig, jf. Ot.prp. (1981-82) s. 42. Som påpekt ovenfor, vil offentlighetsprinsippet i loven kunne bli undergravd og lovens effektivitet som redskap for pressen og allmennheten til å få innsyn i offentlig forvaltning bli betydelig svekket, dersom innsynsbegjæringer ikke behandles raskt. I forbindelse med at bestemmelsen ble gitt i 1982, presiserte Justisdepartementet således at «--- alle henvendelser etter offentlighetsloven etter sin art må behandles forholdsvis snart» og dersom det var «praktisk mulig å avgjøre spørsmålet umiddelbart vil dette være å foretrekke» (Ot.prp. nr. 4 (1981-82) s. 42). I denne sammenheng er det også av interesse at Justisdepartementet i forbindelse med endringene av offentlighetsloven i 1982 vurderte om det ikke burde settes en frist på 10 dager, jf. Ot.prp. nr. 4 (1981-82) s. 42. Selv om loven ikke inneholder noen slik 10-dagers frist, kan dette tjene som en veiledende norm for hva som normalt bør betraktes som en lengstefrist. I de fleste tilfeller bør innsynsbegjæringene kunne avgjøres samme dag eller i alle fall i løpet av 1-3 virkedager, dersom det ikke skulle foreligge spesielle praktiske vanskeligheter.

Jeg finner også grunn til å gjøre oppmerksom på at den som har begjært innsyn i et dokument, skal underrettes dersom det tar uforholdsmessig lang tid før begjæringen kan avgjøres, jf. forvaltningsloven § 11 a.

b) Undersøkelsens resultater:

Det generelle inntrykk undersøkelsen gir på dette punkt er at saksbehandlingstiden i hovedsak må betegnes som akseptabel. Av samtlige 133 innsynsbegjæringer (bestillingsdokumenter) ble 73 (ca. 54 %) besvart i løpet av 1-3 virkedager, de fleste av dem den samme eller påfølgende virkedag. (Tallet kan være høyere fordi det på 20 av bestillingsdokumentene ikke fremgår når svar ble sendt.)

Det er imidlertid grunn til å peke på at det for et relativt høyt antall (22 eller 16,5 %) av innsynsbegjæringene tok fra 8-14 virkedager før svar ble sendt. Jeg kjenner ikke de nærmere årsakene til dette, men fant i den foreløpige rapporten grunn til å spørre departementet om ikke dette i utgangspunktet måtte betegnes som en utilfredsstillende lang saksbehandlingstid. Departementet har i sin redegjørelse gitt uttrykk for følgende:

«Justisdepartementet er enig i at en saksbehandlingstid på mellom 8 og 14 dager når det gjelder begjæringer om innsyn, i utgangspunktet er utilfredsstillende. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det i særtilfeller finnes reelle grunner som rettferdiggjør en så lang behandlingstid. Det kan f.eks. være at et dokument kan unntas fra offentlighet, men at Justisdepartementet ønsker å overveie meroffentlighet i samråd med avsenderorganet. Men generelt er det svært sjelden at spørsmålet om innsyn er så komplisert, eller at det finnes andre forhold som tilsier at forvaltningen trenger mer enn en uke på å ta en avgjørelse.»

En saksbehandlingstid som overstiger 8 virkedager vil normalt måtte regnes som uakseptabel lang. Som også departementet viser til, er det svært sjelden en innsynsbegjæring er så komplisert, eller andre særlige forhold foreligger, som gjør at en så lang lang saksbehandlingstid kan forsvares. Om vedkommende saksbehandler skulle være fraværende på grunn av reise, ferie eller sykdom, vil det normalt ikke kunne forsvare en saksbehandlingstid på 8 dager eller mer. Departementetsavdelingene har i slike tilfeller ansvar for å ha rutiner/ordninger som forhindrer at dette medfører forsinkelser i saksbehandlingen og at saksbehandlingstiden blir for lang. At departementet overveier meroffentlighet i samråd med avsenderorganet, kan jeg heller ikke se skal kunne rettferdiggjøre en så lang saksbehandlingstid. En slik avklaring må skje raskt, og dette må gjøres klart dersom innsynsspørsmålet tas opp med avsenderorganet. Departementet har et selvstendig ansvar for å avgjøre innsynsspørsmålet, herunder at det skjer «uten ugrunnet opphold», jf. offentlighetsloven § 9 første ledd. En saksbehandlingstid på så meget som 8 virkedager eller mer kan jeg vanskelig se det er mulig å gi noe forsvar for annet enn i helt ekstraordinære tilfeller.

I undersøkelsen er det også fremkommet at det for et ikke ubetydelig antall innsynsbegjæringer (19

eller ca. 14,3 %) tok fra 4-6 virkedager før svar ble gitt. For 41 innsynsbegjæringer (ca. 31 %) var altså saksbehandlingstiden lenger enn det som kan anses som tilfredsstillende, nemlig 1-3 virkedager. (Tallet kan være enda høyere fordi det på 20 av begjæringene ikke fremgår når svar ble sendt). Departementet ble i den foreløpige rapporten også bedt om å kommentere dette. I departementets redegjørelse ble følgende fremholdt:

«Departementet er enig i at det i en stor del av innsynssakene bør være mulig å gi svar i løpet av tre dager etter at begjæringen er innkommet. Det er videre liten grunn til å tvile på at det hadde vært mulig å korte ned behandlingstiden i atskillige av de tilfellene som ombudsmannen har undersøkt. Justisdepartementet vil likevel understreke at enkelte av de sakene som det begjæres innsyn i, er av en slik art at vurderingen av innsynsspørsmålet blir vanskelig - og tidkrevende. I noen tilfeller vil derfor en behandlingstid på mellom 4 og 6 dager kunne være fullt forsvarlig.»

Som uttalt under pkt. a) ovenfor, bør innsynsbegjæringer normalt kunne avgjøres samme dag eller i alle fall i løpet av 1-3 virkedager. Dette vil være best i samsvar med god forvaltningsskikk og hensynene bak lovens offentlighetsprinsipp. Det kan imidlertid ikke utelukkes at i spesielle tilfelle kan sakene være av en slik karakter at vurderingen av innsynsspørsmålet krever noe mer tid. I unntakstilfelle vil derfor en saksbehandlingstid på mellom 4-6 virkedager derfor etter omstendighetene kunne være akseptabelt. Jeg vil imidlertid igjen presisere at målet bør være omgående behandling og avgjørelse med en saksbehandlingstid som ikke overstiger 1-3 virkedager. En saksbehandlingstid på opp mot 6 virkedager må normalt anses for lang.

På bakgrunn av det som er fremkommet i undersøkelsen, kan det også være grunn til å peke på at det er forskjell mellom de ulike departementsavdelingene. Det er i første rekke i politiavdelingen at saksbehandlingstiden er lang i den perioden som er undersøkt. Av 34 begjæringer (bestillingsdokumenter) ble hele 18 (ca. 53 %) først besvart fra 8-14 virkedager senere. Bare 4 begjæringer (ca. 12 %) ble besvart i løpet av 1-3 virkedager. I tillegg kommer at det for 8 begjæringer ikke fremgår hvor lang saksbehandlingstiden var, slik at tallet kan være enda høyere. Med forbehold om at jeg ikke kjenner de nærmere årsakene til den lange saksbehandlingstiden, finner jeg i lys av det jeg har fremholdt foran om hva som kan anses som akseptabel saksbehandlingstid grunn til å påpeke at en så lang saksbehandlingstid i så vidt mange tilfelle ikke fremstår som forsvarlig.

Jeg har merket meg at departementet etter det som er opplyst i redegjørelsen til ombudsmannen, skal ha innskjerpet at saksbehandlingstiden «skal være så kort som mulig». Jeg forutsetter at departementet i fremtiden tar hensyn til det jeg har uttalt foran om de krav som bør stilles til saksbehandlingstidens lengde.

4.2.2. Bruken av hjemmelshenvisninger for avslag

a) Generelle merknader:

Det følger av offentlighetsloven § 9 annet ledd at det påligger det forvaltningsorganet som avslår en begjæring om innsyn å opplyse om hjemmelen for avslaget. Offentlighetsloven § 9 annet ledd lyder:

«Avslår forvaltningsorganet en begjæring etter § 2 andre ledd, skal det vise til den bestemmelse som er grunnlag for avslaget, og opplyse om klageadgangen og klagefristen. Er grunnlaget for avslaget lovens § 5 a, skal forvaltningsorganet også vise til den eller de bestemmelsene som er grunnlag for taushetsplikten.»

Kravet om å henvise til den lovbestemmelse som er grunnlaget for avslaget, er et viktig begrunnelseskrav som forvaltningen må gi tilfredsstillende opplysning om. Lovens hovedregel er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige, og unntaket fra denne hovedregelen krever at det påvises en særskilt hjemmel. Begrunnelseskravet innebærer at forvaltningsorganet særskilt må vurdere om det er grunnlag for å unnta dokumentet i en av lovens unntaksbestemmelser. Kravet om å angi hvilken lovbestemmelse som har vært grunnlaget for avslaget, vil også være av stor betydning for innsynsbegjærerenes vurdering av om avslaget skal påklages eller begjæres omgjort, f.eks. dersom det ikke er utvist meroffentlighet for et dokument som er unntatt etter offentlighetsloven §§ 5 eller 6.

Det må legges til grunn at lovens krav om å vise til den «bestemmelse som er grunnlag for avslaget», innebærer at det ikke er tilstrekkelig å vise generelt til vedkommende lovparagraf. Ordet «bestemmelse» i lovbestemmelsen må forstås slik at det kreves en spesifisering av hvilket ledd, bokstav eller nummer i lovbestemmelsen som har begrunnet avslaget, jf. også Arvid Frihagen: *Offentlighetsloven II* (1994) s. 263 og Eckhoff/Smith: *Forvaltningsrett* 6. utg. (1997) s. 434. I loven er det også uttrykkelig presisert at dersom offentlighetsloven § 5 a anvendes som hjemmel for unntaket, må det også vises til den eller de bestemmelsene som er grunnlag for taushetsplikten, f.eks. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Offentlighetsloven § 5 a er ikke noen selvstendig unntakshjemmel fra lovens offentlighetsprinsipp. Dersom avslaget bygger på forskrifter etter lovens § 11 første eller annet ledd, må det opplyses om dette samt hvilket punkt i forskriftene som anvendes.

b) Undersøkelsens resultater:

På grunnlag av de funn som ble gjort i undersøkelsen, er jeg kommet til at praksis ikke har vært tilfredsstillende i undersøkelsesperioden. I 13 (ca. 7,5 %) av avslagene var det overhodet ikke oppgitt noen hjemmel for avslaget. I 59 (ca. 34 %) av avslagene var hjemmelen upresis. For 72 av de 174 avslagene

(ca. 41,4 %) som er omfattet av undersøkelsen, var altså lovens krav om å oppgi presis hjemmel for avslaget ikke oppfylt.

I mange av avslagene som er regnet til kategorien «upresis hjemmelshenvisning», har det vært mangelfull henvisning til det enkelte ledd eller bokstav i lovens § 5 om interne dokumenter. I en god del tilfeller har det ikke blitt vist til den aktuelle taushetspliktbestemmelsen som er grunnlaget for bruken av unntaksbestemmelsen i offentlighetsloven § 5 a. I flere tilfeller er det også mangelfulle henvisninger til det aktuelle nummer (nr. 1-8) i offentlighetsloven § 6 første ledd.

Når det gjelder avslagene som er regnet til kategorien «ingen hjemmelshenvisning», omfatter dette også tilfeller hvor hjemmelshenvisningene har vært uleselige eller uklare. I noen tilfeller har det f.eks. vært angitt «fortrolig»/«§1» uten at innholdet av dokumentet har kunnet gi noen forklaring for denne hjemmelshenvisningen, og i andre tilfeller er det skrevet en forklaring på bestillingsdokumentet som kan tyde på at en har tenkt seg § 4 som unntakshjemmel.

Det gir alvorlig grunn til bekymring at lovens begrunnelseskrav i så mange av de undersøkte avslagene (72 eller ca. 41,4 %) ikke er overholdt. Som nevnt ble det i 13 (ca. 7,5 %) av disse overhodet ikke gitt noen forståelig hjemmelshenvisning for avslaget, noe som må betegnes som særlig kritikkverdig. Jeg har for øvrig merket meg at departementet i sin redegjørelse har opplyst at en «umiddelbart (vil) ta initiativ for å forbedre avdelingenes rutiner». Jeg forutsetter at dette er blitt gjort, og at praksis nå er i samsvar med offentlighetsloven på dette punkt.

Også når det gjelder bruken av hjemmelshenvisninger for avslag, er det visse forskjeller mellom de ulike departementsavdelingene. I lovavdelingen har man gitt en presis hjemmelshenvisning i samtlige av de undersøkte 36 avslag. På bakgrunn av det undersøkte materialet er det i første rekke politiavdelingen og kriminalomsorgsavdelingen som synes å skille seg ut i negativ retning. I disse avdelingene er det således i et *flertall* av tilfellene ikke oppgitt presis hjemmel for avslagene, slik som offentlighetsloven § 9 annet ledd krever. Dette er klart kritikkverdig og uholdbart. For øvrig vises til den skjematiske oversikten for de ulike departementsavdelingene gjengitt foran under pkt. 3.2.

4.2.3. Opplysning om klageadgang og klagefrist

a) Generelle merknader:

Etter offentlighetsloven § 9 annet ledd plikter departementet også å «opplyse om klageadgangen og klagefristen». Denne bestemmelsen ble tatt inn ved lovendringen i 1982. Som begrunnelse for lovendringen fremholdt Justisdepartementet bl.a. følgende (Ot.prp. nr. 4 (1981-82) s. 42):

«--- Det er videre departementets erfaring gjennom flere henvendelser at mange ikke kjenner klageadgangen. Dette kan bli å ha den uheldige følge at klagefristen blir oversittet i saker som burde vært overprøvd av et høyere organ. På bakgrunn av den støtte forslaget ellers har fått vil departementet derfor foreslå at det blir innført en plikt til å opplyse om klageadgangen. Ut fra det som er sagt foran vil departementet også foreslå at det skal opplyses om klagefristen.»

Klageretten er en viktig garanti for kontroll med de avslag på dokumentinnsyn som treffes og for at lovens regler og intensjoner i størst mulig grad blir lojalt overholdt.

b) Undersøkelsens resultater:

Det er ikke gitt opplysning om klageadgangen og klagefristen etter offentlighetsloven i noen av de undersøkte avslagene, til tross for at denne informasjonsplikten følger direkte av offentlighetsloven § 9 annet ledd. Denne praksisen har sammenheng med at slik informasjon ikke er gitt på de bestillingsdokumentene fra pressesenteret som er benyttet. Hvilke opplysninger departementet gir ved avslag på dokumentinnsyn i andre tilfeller enn ved begjæringer gjennom pressesenteret, har ikke blitt klarlagt gjennom undersøkelsen.

I min foreløpige rapport ble det påpekt at selv om dette spørsmålet ikke har så stor praktisk betydning fordi det kan antas at pressen kjenner til klageretten i offentlighetsloven, er lovens ordning at slik opplysning *skal* gis. Det ble på den bakgrunn stilt spørsmål om ikke en slik opplysning burde vært gitt på det standard bestillingsdokument som benyttes. Dette ville være i samsvar med lovens § 9 annet ledd, og det skulle ikke medføre vesentlige praktiske vanskeligheter å foreta en slik endring. I denne sammenheng ble det også vist til at det på bestillingsdokumentet som blir benyttet ved innsynsbegjæringer til Utenriksdepartementet var inntatt opplysning om klageadgangen etter offentlighetsloven § 9.

I departementets redegjørelse het det om dette bl.a.:

«--- Selv om pressens representanter normalt må antas å kjenne til offentlighetslovens regler på dette punkt, er det i utgangspunktet like fullt et brudd på loven når det ikke informeres om klageadgang og -frist i forbindelse med avslag.

Justisdepartementet er enig med ombudsmannen i at opplysninger om klageadgang og klagefrist uten nevneverdige praktiske problemer bør kunne tas inn i pressesenterets standard skjemaer. Det er Planleggings- og samordningsdepartementet som har ansvaret for utformingen av disse skjemaene, og som nevnt innledningsvis har Justisdepartementet tatt kontakt med Planleggings- og samordningsdepartementet for å få endret standard skjemaene.»

Den praksis departementet har fulgt, er direkte i strid med plikten til å opplyse om klageadgang og klagefrist som er fastsatt i offentlighetsloven § 9

annet ledd, noe også departementet har erkjent i sitt svar. Selv om journalister normalt må forutsettes å kjenne til lovens klageordning, bidrar det ikke bare til å svekke klagerettens praktiske betydning i den enkelte sak, men det kan også føre til en generell svekkelse av slagkraften av offentlighetsprinsippet. Opplysning om klageadgang gir den enkelte i den konkrete sak en påminnelse som er egnet til å gjøre klageretten mer effektiv, både når det gjelder vurderingen av hjemmelsgrunnlag og meroffentlighet. Det er således uheldig og kritikkverdig at departementet ikke har opplyst om klagerett m.v.

Jeg har merket meg at departementet har opplyst at en nå vil endre denne praksisen, og at det er tatt et initiativ for å få inntatt informasjon om klageadgang og klagefrist på standard skjemaene.

Jeg har for øvrig også merket meg at det i den elektroniske postjournal som nå er i bruk i pressesenteret i regjeringskvartalet og som en del avisredaksjoner har tilgang til, er gitt en forholdsvis detaljert redegjørelse for klageordningen etter offentlighetsloven.

4.2.4. Meroffentlighet

a) Generelle merknader:

Meroffentlighetsprinsippet er et viktig prinsipp som er fastslått i offentlighetsloven § 2 tredje ledd. Det er grunn til å understreke at offentlighetsloven er en minimumslov; forvaltningen skal vurdere om det kan gis innsyn i saksdokumentene for pressen og andre interesserte i større utstrekning enn det loven direkte gir krav på. Det er heller ikke noe forbud mot at forvaltningen praktiserer meroffentlighet utenfor rammen av hva offentlighetsloven regulerer, f.eks. for andre offentlige organer enn de som går inn under lovens § 1 og dokumenter og opplysninger som faller utenfor lovens § 2, jf. § 3. Formålet bak regelen som pålegger forvaltningen en plikt til å vurdere meroffentlighet retter seg ikke bare mot lovens unntaksbestemmelser, men mot lukkethet som sådan i offentlig forvaltning, se for øvrig Frihagen: Offentlighetsloven I (1994) s. 211-212.

Fra lovgiverhold har det både ved vedtakelsen av loven i 1970 og - i særlig grad - ved de senere lovendringene i 1982 og 1993, vært lagt vekt på at forvaltningen, så langt det er mulig, skal praktisere meroffentlighet, selv om det etter loven er adgang til å unnta forvaltningens saksdokumenter fra allmennhetens innsyn. Ved lovendringen i 1982 ble det tatt inn en bestemmelse i lovens § 2 tredje ledd om at forvaltningsorganet hadde en oppfordring til å praktisere meroffentlighet, dersom det ble anmodet om det, jf. Innst. O. nr. 40 (1981-82) s. 3. Når det gjelder dokumenter som kan unntas fra offentlighet etter § 5 første og annet ledd, understreket Stortingets justiskomité at sterke grunner taler for å praktisere meroffentlighet. I Innst. O. nr. 40 (1981-82) heter det bl.a.:

«Komiteen minner om at det ikke sjelden nettopp vil være i slike under- og bilagsdokumenter man finner realbegrunnelse for innstillinger og beslutninger. Under henvisning til offentlighetslovens generelle formål må det derfor påhvile forvaltningen en alminnelig oppfordring til å praktisere unntaksbestemmelsene for interne dokumenter med almenhetens krav om å få kunnskap om forvaltningens egentlige beveggrunner, for øye.»

Ved lovendringen i 1993 ble meroffentlighetsprinsippet styrket ytterligere ved at forvaltningen i lovens § 2 tredje ledd ble pålagt automatisk å vurdere meroffentlighet i alle tilfeller der det foreligger hjemmel for å gjøre unntak. Videre ble lovens § 9 tredje ledd endret slik at den som har begjært innsyn også kan klage over at det ikke er gitt innsyn etter meroffentlighetsprinsippet i § 2 tredje ledd. I forarbeidene er det også lagt til grunn at klageinstansen har en plikt til å vurdere meroffentlighetsspørsmålet, og ikke bare lovanvendelsen, selv om dette ikke er konkretisert i klagen, jf. Ot.prp. nr. 100 (1991-92) s. 12-13. Betydningen av å praktisere meroffentlighet har videre kommet til uttrykk gjennom behandlingen av et privat lovforslag om endringer i offentlighetsloven, se Innst. O. nr 49 (1995-96). En samlet komité understreket at meroffentlighet måtte praktiseres i størst mulig grad.

Etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd har forvaltningen som sagt *plikt* til å vurdere meroffentlighet av *egget tiltak*, selv om dokumentet det er begjært innsyn i etter lovens unntaksbestemmelser *kan* unntas offentlighet. Både lovens § 5 om interne dokumenter og lovens § 6 om unntak på grunn av dokumentets innhold, gir forvaltningen adgang til å unnta dokumenter fra offentlighet (taushetsrett), men pålegger ikke taushetsplikt. Dersom dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger som er unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 5 a, vil det derimot være et forbud mot at disse *opplysningene*, men ikke nødvendigvis hele dokumentet, offentliggjøres. Det er i denne sammenheng viktig å understreke, som påpekt av departementet i forarbeidene til lovendringen i 1993 (Ot.prp. nr. 100 (1991-92) s. 10 og 13), at lovens intensjon er at *innsyn som hovedregel bør vurderes og tillates, når taushetsplikten ikke er til hinder for det*.

På bakgrunn av formålet bak bestemmelsen om meroffentlighet i lovens § 2 tredje ledd og de uttalelser som er gitt i forarbeidene m.v. om praktiseringen av meroffentlighet, må utgangspunktet være at innsyn bare bør nektes dersom det, i tillegg til at det foreligger en unntakshjemmel, er *tungtveiende grunner* for å unnta dokumentet fra offentlighet. Det vises for øvrig også til Fritagen: Offentlighetsloven I (1994) § 211, som fremholder at det i plikten til å vurdere meroffentlighet i lovens § 2 tredje ledd ligger et *«pålegg om å gi innsyn der det ikke finnes å være avgjørende betenkeligheter»*.

I denne sammenheng er det også grunn til å understreke at det i Ot.prp. nr. 100 (1991-92), ble lagt til grunn at forvaltningen først bør vurdere om innsyn bør gis, dvs. om det foreligger noen saklig grunn til å nekte innsyn, før det vurderes om det er hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet i medhold av loven. Ifølge proposisjonen tok en ved føringen av en plikt til å vurdere meroffentlighet i alle tilfeller i lovens § 2 tredje ledd, sikte på å endre forvaltningens arbeidsmåte ved innsynskrav i denne retningen.

Hvorvidt dette synet i praksis har slått gjennom i departementet, kan det på grunnlag av det som er fremkommet i undersøkelsen stilles et spørsmålstegn ved, jf. mer om dette nedenfor under b) og pkt. 4.3.

Det er også grunn til å understreke at meroffentlighetsprinsippet kan gi grunnlag for *delvis* offentlighet, selv om hele dokumentet etter loven kan unntas dersom det først inneholder noe som går inn under unntaksbestemmelsene, f.eks. etter lovens § 6 nr. 2. En slik delvis innsynsrett vil f.eks. være rimelig å gi når det gjelder faktiske opplysninger (jf. regelen om partsinnsyn i faktiske opplysninger i forvaltningsloven § 18 tredje ledd), eller dersom det knytter seg stor allmenn interesse til opplysningene. Dette kan også være aktuelt dersom det kun er noen enkelte konkrete opplysninger som det er tungtveiende grunner for å unnta offentlighet, mens den resterende delen av dokumentet(ene) ikke gir noen saklig grunn for hemmelighet.

b) Undersøkelsens resultater:

På bakgrunn av det materiale som er gjennomgått i undersøkelsen, er det ikke grunnlag for å trekke noen helt sikre slutninger om i hvor stor utstrekning departementet praktiserer meroffentlighet. Av de undersøkte innsynsbegjæringene er det bare tre tilfeller der det direkte fremgår at meroffentlighet er vurdert. I disse tilfellene har journalisten særskilt anmodet om meroffentlighet under henvisning til at dokumentet i journalen har vært avmerket unntatt offentlighet. I to av tilfellene ble meroffentlighet avslått (ett dokument i utlendingsavdelingen unntatt offentlighet etter § 5 første ledd og ett dokument i politivdelingen unntatt offentlighet etter § 6 nr. 2 a). Meroffentlighet ble imidlertid gitt i det tredje tilfelle (ett dokument i planavdelingen unntatt offentlighet etter § 6 nr. 2 a).

Dette betyr ikke at meroffentlighet ikke kan være gitt i andre tilfelle. For flere av de dokumentene det er gitt innsyn i kan grunnlaget være meroffentlighet. Dersom de ulike avdelingene i departementet har etterlevd oppfordringen i forarbeidene om at forvaltningen bør vurdere spørsmålet om innsyn kan gis før den vurderer om det er hjemmel for å unnta dokumentet, jf. det som er nevnt om dette ovenfor, er det grunn til å tro at meroffentlighetsprinsippet i mange

tilfeller er anvendt i samsvar med lovens formål. På den annen side er det grunn til å bemerke at i mange av de konkrete innsynsavslagene som er undersøkt under pkt. 4.3. i undersøkelsen, har jeg funnet grunn til å kritisere at det ikke er praktisert meroffentlighet. Undersøkelsen gir inntrykk av at departementet har hatt en for restriktiv praktisering av meroffentlighetsprinsippet i forhold til det som har vært intensjonene og lovgivers forutsetninger. Jeg kommer nærmere inn på dette under pkt. 4.3. nedenfor.

I den foreløpige rapporten reiste jeg også spørsmål om det på standard skjemaet som benyttes av pressen, burde inntas en egen rubrikk for spørsmålet om meroffentlighet hadde vært vurdert. Bakgrunnen for dette var at forvaltningen har en plikt til å vurdere dette etter lovens § 2 tredje ledd, og at innføringen av en slik «kontrollordning» kunne være egnet til å sikre en økt bevissthet om at meroffentlighet skulle vurderes og i større grad burde praktiseres enn det som iallfall tidligere erfaringsvis hadde vært tilfelle.

I svar til meg kommenterte departementet dette slik:

«Justisdepartementet ser ikke bort fra at innføringen av en slik rubrikk på standard skjemaet vil kunne ha en positiv effekt når det gjelder bevissthet rundt meroffentlighetsspørsmålet i forvaltningen. Departementet har likevel enkelte motforestillinger mot en slik løsning. Å vurdere utøvelse av meroffentlighet er en plikt for forvaltningen, og slike vurderinger skal etter loven foretas automatisk i alle tilfeller der et dokument kan - men ikke skal - unntas fra offentlighet. En egen «meroffentlighetsrubrikk» på standard skjemaet ville kunne gi et uheldig inntrykk av at vurdering av meroffentlighet er noe særskilt, noe som skal komme i tillegg til den «ordinære» vurderingen av offentlighetsspørsmålet. Det kan videre reises spørsmål ved om en egen rubrikk for meroffentlighet forutsetter og tvinger til en særskilt vurdering av unntaksadgangen også der hvor forvaltningsorganet under enhver omstendighet vil gi ut dokumentet, enten dette skjer i kraft av lovens hovedregel eller på grunnlag av meroffentlighet.»

Jeg har vanskelig for uten videre å kunne slutte meg til de motforestillinger departementet her har gitt uttrykk for. Det er mulig at en egen «meroffentlighetsrubrikk» på standard skjemaet kan gi inntrykk av at spørsmålet om meroffentlighet er noe særskilt som kommer i tillegg til den ordinære offentlighetsvurderingen i forhold til lovens unntaksbestemmelser, og at dette kan innebære en særskilt vurdering av unntaksadgangen, selv om det ikke er nødvendig. Undersøkelsen indikerer imidlertid at det grunnleggende problem er at meroffentlighet praktiseres i for liten grad. Både denne undersøkelsen, og mitt inntrykk fra andre klagesaker jeg har behandlet om praktiseringen av offentlighetsloven, gir inntrykk av at praksis ikke samsvarer med departementets utgangspunkt, dvs. først undersøke om det er noen saklig grunn til å nekte innsyn før unntaksbestemmelsene tas i bruk. På denne bakgrunn antar jeg at

det kan være behov for en slik «kontrollordning». (En slik «meroffentlighetsrubrikk» kan f.eks. også ledsages med en tekst der det fremgår at det skal tungtveiende grunnes til for ikke å praktisere meroffentlighet.) Dette vil kunne gi tjenestemennene en påminnelse om den lovbestemte plikten til å vurdere meroffentlighet, og at meroffentlighet skal praktiseres i størst mulig grad.

Jeg har derfor funnet grunn til å be om at departementet vurderer dette på nytt, og eventuelt tar spørsmålet opp med vedkommende departement for å få endret standard skjemaene også på dette punkt.

4.2.5. Journalføringspraksis

a) Generelle merknader:

I offentlighetsloven § 2 annet ledd er det bl.a. bestemt at forvaltningens «journal eller lignende register» er offentlig. Saker som ikke uten videre kan individualiseres, jf. lovens § 2 første ledd som knytter innsynsretten til det offentlige innholdet av dokumenter i «en bestemt sak», kan således interesserte finne frem til ved å gjennomgå forvaltningens journaler over inn- og utgående post. For pressen er dette et meget viktig redskap for å finne frem til aktuelle saker i forvaltningen som en ønsker innsyn i. Manglende journalføring av saksdokumenter, eller innføring av mangelfulle eller misvisende opplysninger i journalen, vil derfor kunne uthule lovens offentlighetsprinsipp. Dette vil således være i strid med lovens intensjoner og god forvaltningskikk. I lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 4 (1981-82) s. 12) er det lagt til grunn at det ikke vil være anledning til å unnlate journalføring i den hensikt å unngå offentlighetslovens regler, eller å føre flere journaler, slik at bare én behandles som en journal som er offentlig etter loven. Det er heller ikke adgang til å unnlate å journalføre et dokument eller å holde journalføringen hemmelig i den offentlige journalen, selv om dokumentet det gjelder er undergitt taushetsplikt eller kan unntas fra offentlighet. Dette er uttrykkelig presisert i offentlighetsforskriften av 14. februar 1986 del VI nr. 7.

Jeg har tidligere undersøkt flere klager fra pressen om journalføringspraksis i sentraladministrasjonen, se årsmeldingene 1993 (Dokument nr. 4 (1993-94) s. 162, 164 og 169, 1994 (Dokument nr. 4 (1994-95) s. 64 og 1995 (Dokument nr. 4 (1995-96) s. 77 og s. 84.

Offentlighetsloven inneholder ingen nærmere regler for hvilke opplysninger som skal føres inn i den offentlige journalen. I offentlighetsforskriften del VI nr. 7 er det imidlertid gitt enkelte bestemmelser om anonymisering og utstryking av opplysninger i den alminnelige (offentlige) journal for dokumenter undergitt taushetsplikt, eller som kan unntas offentlighet i medhold av lovens §§ 5 eller 6. Det er i denne sammenheng viktig å understreke at utgangspunktet etter forskriften er at slike dokumenter skal

gjøres kjent på en slik måte at det kan identifiseres i journalen hva dokumentet/saken gjelder. Dette sikrer at journalens informasjonsverdi blir best mulig. Noe annet vil være i dårlig samsvar med lovens intensjoner og god forvaltningsskikk. Bruk av nøytrale kjennetegn, utelatelser eller overstryking, skal bare gjøres i den utstrekning det er helt nødvendig for ikke å røpe opplysninger som er unntatt offentlighet. I den utstrekning det må foretas sladdinger etc. (blendinger) i journalen, bør dette gjøres på en slik måte at de opplysningene som er best egnet til å identifisere dokumentet, blir stående. I forbindelse med forskriftsendringene i 1986, påpekte Justisdepartementet (Ot.prp. nr. 10 1984-85 s. 20) at en avskjerming i den offentlige journalen av dokumenter som kan unntas offentlighet etter lovens §§ 5 og 6, vil uthule meroffentlighetsprinsippet fordi allmennheten ikke får kjennskap til dokumentets eksistens. Slike dokumenter bør derfor alltid føres inn i journalen, og nøytralisering eller delvis utstryking bare foretas i den utstrekning det fremstår som helt nødvendig (f.eks. for å hindre at et planlagt reguleringsiltak mister sin virkning eller rent foreløpige, interne arbeidsdokumenter). Ifølge proposisjonen bør hel utstryking bare foretas i den utstrekning det er nødvendig for å skjerme opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt. Jeg tilføyer i denne sammenheng at en i størst mulig utstrekning må unngå at det foretas fullstendig utstryking (sladding) av dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger. I mange tilfelle vil slike dokumenter kunne innføres i journalen ved bruk av nøytrale beskrivelser og anonymiseringer av personnavn m.v. På denne måten ivaretas hensynet til den lovbestemte taushetsplikten uten at dokumentet i sin helhet sladdes og dermed «forsvinner» fra den offentlige journalen.

Nærmere retningslinjer for hvilke opplysninger som bør føres inn i journalen er også gitt i «Instruks for arkivarbeidet i staten», gitt ved kgl.res. 30. november 1984, pkt. 5.4.1. tredje og fjerde ledd. Opplysninger som bør fremgå av journalen er bl.a. hvem som er mottaker eller avsender, brevets dato og angivelse av dokumentets innhold. Når det gjelder angivelsen av dokumentets innhold, heter det i arkivinstruksen at «(I)nnholdsrubrikken skal fylles ut på en slik måte at den karakteriserer innholdet i det registrerte dokument». Dette gir et godt utgangspunkt for hva som må kreves. En adekvat og dekkende karakteristikk av et dokumentets innhold vil være egnet til å fremme realiseringen av offentlighetsprinsippet. En mangelfull og misvisende karakteristikk av dokumentinnholdet eller en ufullstendig angivelse av andre sentrale dokumentopplysninger, vil innebære et brudd på god forvaltningsskikk.

Jeg forutsetter at de spørsmålene jeg her har berørt knyttet til journalføringen, vil bli nærmere avklart og presisert, blant annet i forbindelse med det pågående arbeidet med ny forskrift til arkivloven. For øvrig vil den rent faktiske organisering og jgen-

nomføring av journalføringen, bruk av EDB og internett, få stor praktisk og prinsipiell betydning for gjennomføringen av offentlighetsprinsippet og dets slagkraft. Det er derfor av stor faktisk og prinsipiell betydning at den administrativt samordnende etat for sentraladministrasjonen for disse spørsmål bruker de tekniske muligheter den nye teknologi gir grunnlag for. Også regelverket må her oppdateres og revideres i takt med den tekniske utvikling.

b) Undersøkelsens resultater:

I undersøkelsen ble enkelte sider av departementets journalføringspraksis gjennomgått nærmere. Undersøkelsen ble konsentrert om hvilke opplysninger som fremgikk av den offentlige journalen; i hvilken grad journalføringen var i samsvar med kravene i offentlighetsforskriften del VI og arkivinstruksen når det gjelder utstryking/anonymisering (blendinger), og hvordan dokumentets innhold var angitt. Det ble også sett nærmere på hvilken praksis departementet fulgte med hensyn til bruk av avmerkinger i journalen om at dokumentet er unntatt offentlighet (forhåndsklassifisering). Gjennomgangen ble gjort ved å undersøke de oversendte kopiene av den offentlige og daglige journal fra de ulike departementsavdelingene, samt ved å kontrollere hvordan de dokumentene det var nektet innsyn i, ble journalført.

Andre sider av departementets journalføringspraksis, f.eks. om dokumenter hadde vært unnlatt journalført i strid med regelverket eller ikke hadde vært journalført med tilstrekkelig hurtighet, har ikke vært systematisk undersøkt. Jeg nevner for øvrig at jeg i noen tidligere klagesaker vedrørende journalføringen i sentralforvaltningen, har kritisert manglende journalføring eller for sen journalføring i den offentlige tilgjengelige journalen, se ombudsmanens årsmeldinger 1994 (Dokument nr. 4 (1994-95)) s. 64 og 1995 (Dokument nr. 4 (1995-96)) s. 84.

Det generelle inntrykk er at de sider ved departementets journalføringspraksis som er undersøkt, har vært i samsvar med regelverket. De offentlige journalene inneholder i hovedsak de opplysninger som følger av offentlighetsforskriften og arkivinstruksen, og gjør det mulig å identifisere dokumentet. Dette inntrykket er imidlertid ikke entydig. Det undersøkte materialet gir således grunn til å påpeke noen kritikkverdige forhold, jf. mer om dette nedenfor.

1) Blendinger i den offentlige journalen:

I flere av avdelingenes offentlige journaler har det i den undersøkte perioden vært bruk av utelatelser/overstryking (blendinger) i journalen som har gått klart ut over det som er påkrevet, selv om dokumentet har inneholdt taushetsbelagte opplysninger.

Som nevnt følger det av offentlighetsforskriften del VI nr. 7 at journalinnføringen skal skje på en

måte som gjøre det mulig å identifisere dokumentet, «så langt dette kan skje uten å røpe opplysninger som er undergitt lovbestemt taushetsplikt - -». Selv om hel utstryking kan gjøres for ikke å røpe taushetsbelagte opplysninger, må dette ikke gjøres i større utstrekning enn det som er helt nødvendig. I journalen til statsrådsseksjonen, utlendingsavdelingen og sivilavdelingen, juridisk seksjon, er alle eller svært mange opplysninger om dokumenter som er unntatt offentlighet på grunn av lovbestemt taushetsplikt, blendet i den offentlige journalen. I den offentlige journalen til statsrådsseksjonen og utlendingsavdelingen, er det i flere tilfelle overhodet ikke gitt noen opplysninger i de journalkopiene vi har hatt tilgang til, dvs. at alle opplysninger unntatt saksnummer og løpenummer er utelatt. Heller ikke brevets dato, saksbehandler, arkiv eller en henvisning til de aktuelle taushetspliktbestemmelsene er angitt i den offentlige journalen for disse avdelingene. I den offentlige journalen for sivilavdelingen, juridisk seksjon, er det gitt opplysninger om taushetspliktbestemmelsene som hjemler unntaket fra offentlighet, samt brevets dato, saksbehandler og arkiv. I tillegg er det angitt hvem som er avsender av dokumentet når dette er et offentlig organ. Innholdsfeltet, hva dokumentet gjelder, er ikke utfyllt i noe tilfelle, uansett avsender. Dette gjelder også for statsrådsseksjonen og utlendingsavdelingen.

En slik journalføringspraksis gjør journalen lite opplysende og må karakteriseres som klart kritikkverdig og strid med gjeldende forskrift og instruks, jf. det jeg har fremholdt ovenfor under punkt a). Det må kunne gis mer informasjon i journalen uten at det er fare for å røpe taushetsbelagte opplysninger. Brevets dato, saksbehandler, arkiv og henvisning til relevante taushetspliktbestemmelser skal alltid fremgå av journalen. Dette er gjort for journalen til sivilavdelingen, juridisk seksjon samt i journalene til de andre avdelingene, og det er ikke gitt noen forklaring på hvorfor den samme praksis ikke er fulgt for journalene til statsrådsseksjonen og utlendingsavdelingen.

Jeg finner også grunn til å kritisere at det overhodet ikke er gitt noen opplysninger om hva disse dokumentene/sakene gjelder. Bruk av generelle og nøytrale beskrivelser, som f.eks. «billighetserstatning», «voldsoffererstatning», «fri sakførsel» og «oppholdstillatelse», «kirkeasyl» og «statsborgerskap» etc., i journalen, uten at dette knyttes til de personer det gjelder, vil normalt ivareta hensynet til ikke å røpe taushetsbelagte opplysninger. Dette vil også bidra til å fremme journalens informasjonsformål.

Et eksempel på departementets uheldige praksis er et brev fra Palestinian Writers Union om utlevering av Souhaila Andrawes (sak 95/4898). Dette brevet ble fullstendig blendet i den offentlige journalen til statsrådsseksjonen, og en innsynsbegjæring i dokumentet ble senere avslått av sivilavdelingen, ju-

ridisk seksjon. (Avslaget er kommentert nærmere under pkt. 4.3.4 nedenfor).

Av de journalkopiene som er undersøkt, fremgår det også at full eller delvis blanding i den offentlige journalen til utlendingsavdelingen i noen tilfelle har skjedd når unntakshjemmelen ikke har vært taushetsplikt, men lovens § 6 (se f.eks. sak 95/8278 og 95/8060). I andre tilfelle har avsender/mottakerfeltet blitt utfyllt, men ikke hva dokumentet/saken gjelder - heller ikke i generelle/nøytrale vendinger (se f.eks. sak 95/8298). Jeg finner også grunn til nevne et tilfelle der et brev fra Rød Valgallianses stortingsgruppe v/Erling Folkvord vedrørende retur av tamilske flyktinger til Sri Lanka ble fullstendig blendet i den offentlige journalen til statsrådsseksjonen (sak 95/5904), og også i journalen til utlendingsavdelingen (sak 95/5744). Innsyn i dokumentet ble for øvrig senere gitt av utlendingsavdelingen.

Departementet sluttet seg til disse synspunkter i sin redegjørelse og fremholdt bl.a. følgende:

«Det er liten grunn til å tvile på at praksis når det gjelder blanding i journalen i enkelte avdelinger i en del tilfeller har vært for streng. Dette viser ikke minst de eksemplene som ombudsmannen spesielt viser til på s 23 i sin foreløpige rapport. Alle avdelinger bør i journalen ha referanse til brevets dato, saksbehandler og arkiv - i tillegg til en henvisning til relevante taushetspliktsbestemmelser, slik ombudsmannen påpeker. Departementet er også enig i at man bør kunne bruke generelle og nøytrale beskrivelser av dokumentenes innhold i journalen - i den grad dette er mulig uten å røpe taushetsbelagte opplysninger. Det vil bli tatt initiativ internt for å bedre avdelingenes rutiner i forbindelse med blanding.»

På bakgrunn av det departementet her har fremholdt, må det kunne forutsettes at de kritikkverdige forholdene ved departementets journalføringspraksis som denne undersøkelsen har avdekket, nå er rettet på.

2) *Forhåndsklassifisering av dokumenter i journalen:*

Praksis i sentralforvaltningen varierer i stor grad når det gjelder forhåndsklassifiseringer i journalen, dvs. om det allerede ved journalføringen avmerkes i journalen om et dokument er unntatt offentlighet eller ikke.

Forhåndsklassifisering av dokumenter før det er begjært innsyn kan i en del tilfelle være hensiktsmessig, særlig dersom dokumentet i det vesentlige inneholder opplysninger som er undergitt lovbestemt taushetsplikt slik at det er forbudt å offentliggjøre dokumentet. En slik ordning kan også være rasjonell fordi vedkommende saksbehandler ved utferdigelsen av dokumentet har saken klart for seg, og lettere kan vurdere innholdet i forhold til offentlighetslovens bestemmelser og intensjoner. På den annen side vil en slik praksis med forhåndsklassifisering, særlig i forhold til dokumenter som det er ad-

gang til å offentliggjøre, lett kunne medføre en overreven og uheldig bruk av unntaksbestemmelsene, og dermed være et hinder for meroffentlighet. Både spørsmålet om unntaksbestemmelsene er anvendelige og spørsmålet om meroffentlighet, skal etter loven vurderes når innsynskravet fremsettes. Innsynsspørsmålet kan da stille seg annerledes fordi forholdene har endret seg. Tidsfaktoren kan f.eks. gjøre at de hensyn som gjør at forvaltningen ved mottakelsen/avsendelsen eller utferdigelsen av et dokument vil unnta det fra offentlighet etter lovens unntaksbestemmelser, ikke på samme måte gjør seg gjeldende på et senere tidspunkt. Selv om forvaltningen har plikt til å vurdere spørsmålet om offentlighet på selvstendig grunnlag når en begjæring om innsyn mottas, vil den vurdering som allerede er foretatt når dokumentet mottas eller sendes ut lett prege holdningen til spørsmålet om en senere offentliggjøring. Etter omstendighetene kan det svekke lovens meroffentlighetsprinsipp og dermed harmonere dårlig med lovens intensjoner. I flere av de avslagene som er undersøkt under pkt. 4.3. nedenfor, synes dette å ha medført at innsyn i dokumenter har blitt nektet uten at det er foretatt en selvstendig vurdering.

Bortsett fra de tilfellene hvor det er tale om dokumenter som i det vesentlige inneholder opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt, kan derfor meget tale for at slik forhåndsangivelse av dokumenter unntatt offentlighet bør begrenses i størst mulig grad. Dette har også vært lovavdelingens anbefaling, og den ordning som synes praktisert konsekvent i denne avdelingen.

I undersøkelsen er det foretatt en registrering av bruken av forhåndsklassifiseringer i journalene til de ulike departementsavdelingene. På bakgrunn av det som er fremkommet, må det legges til grunn at praksis mellom de ulike departementsavdelingene varierer. Både i kriminalomsorgsavdelingen, politiavdelingen og domstolsavdelingen/sivilavdelingen, adm. seksjon er det i relativt stor grad avmerket i den offentlige journalen at dokumentet er unntatt offentlighet. Også i plan- og administrasjonsavdelingen og utlendingsavdelingen er dette i noen grad gjort. I motsetning til dette var ingen av dokumentene i lovavdelingens journal avmerket unntatt offentlighet. Forskjellen mellom avdelingene skyldes delvis at det er store ulikheter når det gjelder avdelingenes ansvarsområder og dermed mengden av taushetsbelagte opplysninger. Men også for dokumenter som det er avslått å gi innsyn i under henvisning til lovens §§ 5 og 6, er det i mange tilfeller tatt stilling til offentlighetsspørsmålet i forbindelse med journalføring.

På bakgrunn av det som fremkom i undersøkelsen, ble det i den foreløpige rapporten bedt om departementets kommentarer til om det var grunn til å legge om praksis på dette punkt. I departementets svar het det:

«Selv om det i enkelte typer saker åpenbart kan være hensiktsmessig med forhåndsklassifisering, er Justisdepartementet enig med ombudsmannen i at en slik praksis kan skape fare for en uheldig - og muligens overreven - bruk av offentlighetslovens unntaksbestemmelser. Som ombudsmannen peker på, skal innsynsspørsmålet vurderes på selvstendig grunnlag på det tidspunkt en begjæring om innsyn foreligger. Ulike forhold kan medføre at den vurdering av dokumentet som opprinnelig ble gjort i forbindelse med forhåndsklassifisering i journalen, ikke lenger er korrekt - uten at man kan se bort fra at påtegningen «unntatt offentlighet» vil prege senere vurderinger av innsynsspørsmålet. Under den interne oppfølgingen av ombudsmannens rapport vil departementet se nærmere på avdelingenes journalføringsrutiner, og deretter legge opp til en felles strategi for departementet på dette punkt.»

Jeg har merket meg at departementet vil se nærmere på avdelingenes journalføringsrutiner og legge opp til en felles strategi for departementet. På bakgrunn av at praksis også varierer meget ellers i sentralforvaltningen, har jeg i eget brev til departementet funnet grunn til å be om at en vurderer nærmere om dette forholdet også bør tas opp med sentraladministrasjonen for øvrig med sikte på en mer enhetlig praksis.

4.3. UNDERSØKELSEN AV 35 UTVALGTE AVSLAG FORDELT PÅ DEPARTEMENTS-AVDELINGENE

Undersøkelsen ble av *kapasitetsgrunner* begrenset til å gjennomgå et *utvalg* av avslag fra de forskjellige departementsavdelingene i den aktuelle tre månedersperioden. Utvalget ble for det første gjort med sikte på å finne frem til avslag som kunne synes tvilsomme i forhold til lovens unntakshjemler, eller i forhold til lovens meroffentlighetsprinsipp. Videre ble det lagt vekt på å undersøke ulike typer avslag fra de enkelte avdelingene i departementet for på den måten å få belyst forskjellige spørsmål knyttet til praktiseringen av lovens unntaksbestemmelser.

Det presiseres at de 35 sakene jeg har funnet grunn til å undersøke nærmere *ikke* uttømmende representerer alle de avslagene det kunne være grunn til å stille spørsmål ved holdbarheten av. Dette innebærer at det også kan være andre avslag det kan være grunnlag for å kritisere.

4.3.1. Kriminalomsorgsavdelingen

1) Sak nr. 95/7453-002 - Samarbeid med fengsel i Latvia:

Det aktuelle dokumentet er et brev fra Ila landsfengsel og sikringsanstalt til departementet. Brevet omtaler et mulig samarbeidsprosjekt mellom Ila landsfengsel og sikringsanstalt og et fengsel i Latvia, og gir opplysninger om hvorledes samarbeidet kan leg-

ges opp og hvor store budsjettmidler som eventuelt vil kreves for å gjennomføre prosjektet. Innsyn i brevet ble avslått under henvisning til offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav a.

I den foreløpige rapport om undersøkelsen ble departementet bedt om å opplyse hvilke grunner som gjorde det utilrådelig å praktisere meroffentlighet i dette tilfelle.

I departementets svar het det:

«Grunnen til at meroffentlighet ikke ble praktisert, var at det på tidspunktet da begjæringen om innsyn ble fremsatt, ennå ikke var avklart om prosjektet kunne finne sted. Etersom det ikke var avklart om prosjektet kunne finansieres, ble det ansett som ønskelig å unngå publisitet rundt saken. Offentlighet før prosjektet var avklart kunne gi myndighetene i Latvia et feilaktig inntrykk av at det var bestemt at prosjektet skulle finne sted, jf hensynene bak offentlighetsloven § 6 første ledd nr 1. Justisdepartementet søkte senere i 1995 UD om midler til samarbeidsprosjektet. Søknaden ble innvilget i begynnelsen av 1996, og prosjektet er senere omtalt i media både i Norge og i Latvia.

I ettertid kan Justisdepartementet se at det kan stilles spørsmål ved om det forelå gode nok grunner til ikke å praktisere meroffentlighet allerede da begjæringen om innsyn forelå.»

Ut fra det som er opplyst kan jeg ikke se at det forelå tungtveiende grunner for ikke å praktisere meroffentlighet i dette tilfellet. Dette synes også departementet å være enig i. Etter min mening skulle det således vært gitt innsyn i dette tilfellet. Innsynsnektelsen må kritiseres.

2) *Sak nr. 95/1820-001 - Notat fra sivilavdelingen vedrørende anmodning fra Jugoslavia-domstolen om personellbistand:*

Det aktuelle dokumentet er et oversendelsesnotat fra sivilavdelingen til kriminalomsorgsavdelingen av et brev fra Jugoslavia-domstolen. Innsyn i notatet ble avslått under henvisning til offentlighetsloven § 5 første ledd.

I den foreløpige rapporten, ble departementet bedt om å opplyse hvilke grunner som gjorde det utilrådelig å praktisere meroffentlighet i notatet. Det ble vist til at notatet var en oversendelse av anmodningen fra Jugoslavia-domstolen, og at det ut fra departementets svar på bestillingsdokumentet synes som det var gitt innsyn i fengslenes svar til kriminalomsorgsavdelingen på anmodningen om personellbistand.

I departementets svar het det:

«Det ble i sin tid ikke gjort skriftlige anmerkninger om den meroffentlighetsvurderingen som ble foretatt, og det har vist seg vanskelig å bringe på det rene hvorfor Justisdepartementet mente at det var utilrådelig å praktisere meroffentlighet i dette tilfellet. I ettertid, og hensett til at det senere ble gitt innsyn i sakens dokumenter, kan det synes som om meroffentlighet burde vært prakti-

sert. Departementet beklager at så ikke ble gjort.»

Ut fra det som er fremkommet kan jeg ikke se at det var grunnlag for å nekte innsyn i dette notatet, som var en oversendelse der det kun fremgikk at norske myndigheter var anmodet om å bistå med kvalifisert og erfarent fengselspersonell til fengselsavdelingen ved domstolen. Meroffentlighet skulle således her vært praktisert, noe også departementet i ettertid synes å være enig i. Innsynsnektelsen må kritiseres.

3) *Sak nr. 95/6859-002 og 015 - Evaluering av avtale om kontroll med samfunnstjenestedømte:*

De aktuelle dokumentene, et brev fra Kriminalomsorg i frihet i Finnmark og et brev fra Kriminalomsorg i frihet i Vest-Agder til Justisdepartementet, inneholder bl.a. vurderinger av behovet for avtale om kontroll av samfunnstjenestedømte. Innsyn i dokumentene ble avslått under henvisning til offentlighetsloven § 5 annet ledd.

I min foreløpige rapport ble det påpekt at det ikke var presisert hvilken bokstav i § 5 annet ledd departementet hadde brukt som unntakshjemmel, men det ble antatt at det var § 5 annet ledd bokstav a departementet hadde siktet til. Departementet ble bedt om å opplyse hvilke grunner som gjorde det utilrådelig å praktisere meroffentlighet i dette tilfellet.

Departementet har i sitt svarbrev opplyst at fullstendig hjemmelshenvisning skal være offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav a, og det er beklaget at hjemmelen ikke ble nærmere presisert. For øvrig fremholdt departementet at i «ettertid synes det som om også offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 a ville vært anvendelig som unntakshjemmel».

Når det gjelder spørsmålet om praktisering av meroffentlighet, har departementet opplyst at «Avtale om kontroll med samfunnstjenestedømte m.v.» ble inngått mellom departementet og tjenestemannsorganisasjonene som organiserer tilsatte i Kriminalomsorg i frihet (KIF) i 1992. Avtalen regulerte arbeidsvilkår ved klientbehandleres kontroll med samfunnstjenestedømte. Videre het det i departementets svar:

«I 1995 valgte to av tjenestemannsorganisasjonene å si opp avtalen. I forhandlingsmøte 19 september 1995 med Justisdepartementet redegjorde organisasjonene nærmere for hvilke endringer de ønsket. For å skaffe seg et best mulig grunnlag for de videre forhandlingene i saken besluttet departementet å innhente nærmere opplysninger fra kontorsjefene i KIF om praktiseringen av avtalen, samt vurderinger av om avtalen burde opprettholdes, jf departementets brev 5 januar 1996. Dokumentene ombudsmannen viser til i sin foreløpige rapport, er svarene departementet mottok fra kontorsjefene i KIF-Finnmark og KIF-Vest-Agder.

Grunnen til at det ble ansett som utilrådelig å

praktisere meroffentlighet, var at opplysningene og vurderingene i dokument 002 og 015 - sammen med de øvrige kontorsjefenes vurderinger - var bestemmende for departementets strategi og argumentasjon i de videre forhandlingene. Dersom tilbakemeldingen fra kontorsjefene i KIF for eksempel skulle avdekke et stort behov for en fortsatt avtale med tjenestemannsorganisasjonene, ville det kunne være aktuelt for departementet å strekke seg lenger for å komme til enighet enn dersom det ikke eksisterte et slikt behov. På denne bakgrunn kunne det være grunn til å frykte at offentliggjøring av de aktuelle dokumentene kunne svekke departementets forhandlingsposisjon overfor tjenestemannsorganisasjonene.»

Departementet har begrunnet hemmeligholdelsen med at en offentliggjøring av dokumentene ville svekke departementets forhandlingsposisjon i forhold til tjenestemannsorganisasjonene som hadde sagt opp avtalen. Så vidt jeg kan se, hadde tjenestemannsorganisasjonene i dette tilfellet, som representanter for de ansatte ved de forskjellige kriminalomsorgsenhetene, en partsliknende status. Det er nærliggende å anta at de var godt kjent med hvordan avtalen ble praktisert ved de ulike enhetene. Videre er det grunn til å tro at de ansatte, og dermed også tjenestemannsorganisasjonene, var kjent med det svar vedkommende kriminalomsorgsenhet hadde avgitt til departementet når det gjaldt avtalen om kontroll med samfunnstjenestedømte. Jeg kan derfor vanskelig tro at dette var et forhold som ble hemmeligholdt overfor de ansatte ved kriminalomsorgsenhetene. Slik saken er opplyst, kan jeg på denne bakgrunn vanskelig se at det var tungtveiende grunner for ikke å praktisere meroffentlighet i dette tilfellet. Innsynsavgslaget må på denne bakgrunn kritiseres.

4) *Sak nr. 95/6483-019 - Tilsynsrådene ved fengselsvesenets anstalter i Nordland:*

Det aktuelle dokumentet er et brev fra Fylkesmannen i Nordland til Justisdepartementet vedrørende forslag til nye medlemmer i tilsynsrådene ved fengselsvesenets anstalter i fylket. Innsyn i dokumentet ble avslått under henvisning til offentlighetsloven § 5 annet ledd.

I min foreløpige rapport ble det påpekt at det ikke var nærmere presisert hvilken bestemmelse i § 5 annet ledd som var brukt som unntakshjemmel, men det ble antatt at det var § 5 annet ledd bokstav a departementet hadde siktet til. Departementet ble bedt om å opplyse hvilke grunner som gjorde det utilrådelig å praktisere meroffentlighet.

Departementet har i sitt svarbrev opplyst at det var offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav a som var hjemmel for avgslaget, og har beklaget at hjemmelen ikke var nærmere presisert. Til spørsmålet om hvorfor meroffentlighet ikke var praktisert, het det i departementets svar:

«Brevet til Justisdepartementet inneholdt en liste med navn på aktuelle medlemmer til tilsyns-

rådene. Listen inneholder til en viss grad de samme opplysningene som skal finnes i søkerlister, jf offentlighetsloven § 6 første ledd nr 4, hvilket er et argument som kunne tilsi at det ble praktisert meroffentlighet. For departementet var det imidlertid avgjørende at forslagene også inneholdt bl a personvurderinger, se brevet s 2, som på grunn av personvern hensyn bør unntas fra offentlighet.»

Jeg kan vanskelig se at departementets henvisning til personvurderinger i brevet som begrunnelse for å unnta hele dokumentet fra offentlighet, er holdbar. I brevet heter det at «(p)ersonopplysninger fremgår av vedlegg». Så lenge disse opplysningene ikke fremkommer av hovedbrevet som det er begjært innsyn i, er det ikke grunnlag for å unnta dokumentet fra offentlighet av denne grunn. For øvrig kan jeg vanskelig se at de opplysningene som fremgår av brevet om et av tilsynsrådmedlemmenes alder og de øvrige medlemmenes ønske om at hun fortsetter, er av en slik karakter at det er grunn til å unnta dokumentet fra offentlighet. Jeg tilføyer også at uansett om dokumentet skulle inneholde personvurderinger som det er grunnlag for å unnta offentlighet av personvern hensyn, har departementet en plikt til å vurdere delvis meroffentlighet slik at det kan gis innsyn i resten av dokumentet. Det vises til det jeg har fremholdt foran under pkt. 4.2.4. om meroffentlighet og bestemmelsen i offentlighetsloven § 5 a annet ledd som bestemmer at dokumentet for øvrig som hovedregel er offentlig. Innsynsnektelsen må kritiseres.

5) *Sak nr. 10285-001 - Ressursdisponeringen i Kristiansand kretsfengsel - tilbakemelding på inspeksjonstjenestens rapport:*

Det aktuelle dokumentet er et brev fra Vestre fengselsdistrikt til Fengselsstyret vedrørende tilbakemelding på en rapport utarbeidet i forbindelse med en inspeksjon i Kristiansand kretsfengsel. Innsyn i dokumentet ble avslått under henvisning til taushetspliktbestemmelsen i offentlighetsloven § 5 a, jf. fengselsloven § 7.

I min foreløpige rapport ble departementet bedt om å begrunne nærmere hvorfor dette dokumentet ble unntatt offentlighet på grunn av lovbestemt taushetsplikt. Det ble i den sammenheng påpekt at selv om vedleggene til brevet kunne unntas offentlighet på grunn av lovbestemt taushetsplikt, er ikke det nok til å unnta hovedbrevet, som det var begjært innsyn i. Det ble også vist til at det etter offentlighetsloven § 5 a første ledd er «opplysninger» undergitt lovbestemt taushetsplikt som er unntatt offentlighet. Dokumentet for øvrig er offentlig, dersom ikke disse delene «- - - alene gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet eller de unnlatte opplysninger utgjør den vesentligste del av dokumentets innhold», jf. § 5 a annet ledd.

I departementets svarbrev het det:

«Departementet innses i ettertid at selve oversendelsesbrevet - i motsetning til vedleggene - ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger. Offentlighetsloven gir ikke hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet, og det ble derfor begått en feil fra Justisdepartementets side da det ble nektet innsyn i brevet.»

Som departementet i ettertid har kommet til, var det ikke hjemmel i offentlighetsloven for å unnta dette brevet fra offentlighet selv om vedleggene etter departementets oppfatning inneholdt taushetsbelagte opplysninger. Avslaget må kritiseres.

6) *Sak nr. 95/9158-001 - Ansvar for sikringsdømt psykisk utviklingshemmet:*

Det aktuelle dokumentet er et brev fra Fylkesmannen i Vestfold og Fylkeslegen i Vestfold til Justisdepartementet, og gjelder en fastlåst situasjon vedrørende ansvaret for en sikringsdømt psykisk utviklingshemmet. Innsyn i brevet ble avslått med hjemmel i offentlighetsloven § 5 a.

I min foreløpige rapport påpekte jeg at det ikke var gitt noen nærmere presisering av hvilken taushetspliktbestemmelse som hjemlet unntaket, men det ble antatt at det var forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 departementet hadde siktet til. (I en tidligere innsynsbegjæring fra en annen journalist hadde dokumentet for øvrig blitt avslått kun med henvisning til § 5). Departementet ble bedt om å begrunne nærmere hvorfor innsyn i dette brevet ble avslått. Det ble i den sammenheng vist til at departementet, før innsynsbegjæringene ble mottatt, ved telefaks 29. november 1995 fra Fylkeslegen i Vestfold, ble informert om at NRK-Vestfold hadde fått innsyn i en anonymisert kopi av brevet. På denne bakgrunn ble departementet bedt om å opplyse nærmere hvorfor innsyn i brevet ikke ble gitt i anonymisert form, jf. også offentlighetsloven § 5 a første ledd som gir hjemmel for å unnta fra offentlighet «opplysninger» som er undergitt lovbestemt taushetsplikt.

I departementets svarbrev het det:

«Som ombudsmannen påpeker, hadde Fylkeslegen i Vestfold allerede gitt innsyn i en anonymisert kopi av brevet på det tidspunkt da innsyn ble nektet av departementet. Fylkeslegen gjorde departementet oppmerksom på at innsyn i brevet var gitt, men telefaksen fra fylkeslegen var arkivert slik at vedkommende saksbehandler ikke var oppmerksom på den da innsynsbegjæringen ble behandlet.

Brevet fra fylkesmannen og fylkeslegen inneholder svært personsensitive opplysninger. I den foreliggende saken ville personen etter departementets skjønn lett kunne identifiseres i nærmiljøet selv om person- og stedsnavn var sladdet ut. Departementet fant det derfor utilrådelig å gi innsyn i brevet, selv i anonymisert form.

Etter å ha gjennomgått saken på nytt, er Justisdepartementet fremdeles av den oppfatning at

innsyn i dokumentene ikke skulle ha vært gitt, selv om fylkeslegen tidligere hadde gitt innsyn i dokumentet. Det er imidlertid noe uheldig at opplysninger om at det tidligere var gitt innsyn i dokumentet, ikke ble tatt i betraktning.»

Jeg kan ikke si meg enig i denne vurderingen av innsynsspørsmålet. For det første finner jeg grunn til å bemerke at departementet har en plikt til å sørge for at saksforholdet er tilstrekkelig opplyst før det tas stilling til innsynsspørsmålet. Dette følger av prinsippet om god forvaltningsskikk. Det var en kritikkverdig svakhet ved grunnlaget for departementets innsynsnektelse at vedkommende saksbehandler ikke var klar over at fylkeslegen på dette tidspunkt allerede hadde gitt innsyn i en anonymisert kopi av brevet til NRK-Vestfold. Departementet må sørge for å ha arkivrutiner som sikrer at slike opplysninger i tilknytning til saken på en enkel måte kan finnes frem av den som avgjør innsynsspørsmålet.

På bakgrunn av de opplysninger som foreligger, kan jeg videre ikke se at det var grunnlag for å avslå innsynsbegjæringen. Som nevnt gir offentlighetsloven § 5 a hjemmel for å unnta «opplysninger» som er taushetsbelagte. Utgangspunktet er at dokumentet for øvrig er offentlig. Unntak fra dette gjelder når «disse delene alene gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet eller de unntatte opplysninger utgjør den vesentligste del av dokumentets innhold». I dette tilfellet er det på det rene at det var gitt innsyn i dokumentet i form av en anonymisert kopi der navnet på den sikringsdømte, kommunen, fengselet og stedsnavn hadde blitt sladdet. Offentliggjøring av en slik anonymisert kopi der de opplysningene som kan identifisere vedkommende er sladdet, kan jeg vanskelig se er i strid med taushetsplikten. Når dokumentet også var offentliggjort av et annet offentlig organ, var det desto mindre grunn for departementet til å nekte innsyn i det samme brevet i anonymisert form. Fylkeslegens offentliggjøring av den anonymiserte kopien må for øvrig også sees på bakgrunn av at saken (ifølge brevet 19. november 1995) allerede var kjent for media etter at vedkommende hadde begått seksuelle tilnærmelser overfor barn og var blitt fengslet. Det vises for øvrig til forvaltningsloven § 13 a nr. 2, som begrenser taushetsplikten når det gjelder anonymiserte opplysninger. At vedkommende «lett kunne identifiseres i nærmiljøet», har så langt jeg kan se ikke sin årsak i at det gis innsyn i en slik anonymisert kopi, men skyldes i så fall den generelle medieomtalen og omtalen i nærmiljøet m.v. som saken allerede hadde blitt gjenstand for. Innsynsnektelsen må etter dette kritiseres.

4.3.2. Plan- og administrasjonsavdelingen

1) *Sak nr. 95/8874-001 - Riksrevisjonen, diverse opplysninger:*

Det aktuelle dokumentet er et brev fra Justisdepartementet til Riksrevisjonen vedrørende fordelinger av

stillingshjemler etter omorganiseringen i departementet. Innsyn i dokumentet ble avslått under henvisning til offentlighetsloven § 6 nr. 2 a.

I min foreløpige rapport ble departementet bedt om å begrunne nærmere hvorfor dette brevet var unntatt offentlighet etter lovens § 6 nr. 2 a. Det ble vist til at det etter bestemmelsen er flere vilkår som må være oppfylt, jf. kravet om at unntak fra offentlighet må være «påkrevd» av hensyn til en «forsvarlig gjennomføring» av statens økonomiforvaltning. Av forarbeidene fremgår at det er det offentliges rent privatøkonomiske interesser bestemmelsen skal beskytte, og at formålet er å beskytte det konkurransemessige aspekt for vedkommende forvaltningsorgan, jf. Ot.prp. nr. 4 (1981-82) s. 28-29. I forarbeidene er det for øvrig pekt på at man «- - - ellers kunne risikere at alle saker som hadde en økonomisk side, teoretisk kunne unntas offentlighet» (Ot.prp. nr. 4 (Dokument nr. 4 (1981-82) s. 29)). Det ble for øvrig også vist til ombudsmannens årsmelding 1994 (Dokument nr. 4 (1994-95)) s. 72 og 1995 (Dokument nr. 4 (1995-96)) s. 89.

I departementets svarbrev het det:

«Brevet ble unntatt fra offentlighet fordi de personalmessige forhold rundt omorganiseringen av departementet ikke var endelig fastlagt. Blant annet gjenstod det å fordele stillingshjemlene mellom Politiafdelingen, den nye Sivilavdelingen, Domstolsavdelingen og Rednings- og beredskapsavdelingen. Departementet vurderte det dithen at innsyn i - og offentlighet rundt - foreløpige forslag ville kunne skape uheldig og unødvendig uro blant de ansatte. Justisdepartementet innser imidlertid i ettertid at forholdene rundt omorganiseringen neppe var av en slik karakter at de kunne begrunne unntak fra offentlighet etter offentlighetsloven § 6 første ledd nr 2 bokstav a.»

Ut fra det som fremkommer i brevet, kan jeg ikke se at det var hjemmel for å unnta dokumentet fra innsyn med hjemmel i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 a. Jeg forstår det slik at departementet også i ettertid er enig i dette. Avslaget må kritiseres.

2) Sak nr. 95/8396-001 - Elektronisk post i justis-sektoren:

Det aktuelle dokumentet er et notat fra Justissektorens samordningssektor for IT (JUS-IT) til plan- og administrasjonsavdelingen i departementet. Notatet tar opp spørsmål vedrørende innføring av elektronisk post i justissektoren. Innsyn i dokumentet ble avslått under henvisning til offentlighetsloven § 5 første ledd.

I min foreløpige rapport påpekte jeg at offentlighetsloven § 5 første ledd gir adgang til å unnta dokument som et forvaltningsorgan har utarbeidet for «sin interne saksforberedelse». Departementet ble på den bakgrunn bedt om å opplyse hvorvidt JUS-IT

var å anse som en del av departementet. Departementet ble også bedt om å opplyse hvilke grunner som gjorde det utilrådelig å praktisere meroffentlighet.

Departementet har i sitt svarbrev opplyst at JUS-IT ikke er en del av Justisdepartementet, men et underordnet organ. Det aktuelle notatet var utarbeidet av JUS-IT som ledd i departementets interne saksforberedelse, og offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav a ville vært korrekt hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet. Departementet har beklaget at det er vist til feil hjemmel i avslaget. Når det gjaldt spørsmålet om praktisering av meroffentlighet, het det i departementets svarbrev:

«Det har ikke lyktes departementet å bringe på det rene hvilke hensyn som gjorde det utilrådelig å praktisere meroffentlighet på det aktuelle tidspunkt. I ettertid er det vanskelig å se tungtveiende hensyn som taler imot praktisering av meroffentlighet.»

På bakgrunn av det som fremkommer i notatet kan jeg ikke se at det var tungtveiende grunner som talte imot at det ble praktisert meroffentlighet. Dette synes også departementet i ettertid å være enig i. Innsynsnektelsen må kritiseres.

3) Sak 95/7388-001 - Retningslinjer vedrørende forholdet til Finansdepartementet ved avhending av ledig forsvarseiendom til kommuner til næringsformål:

Det aktuelle dokumentet er gjenpart av et oversendelsesnotat med vedlagte retningslinjer for avhending av forsvarseiendom, som er sendt fra statssekretæren i Forsvarsdepartementet til statssekretæren i Finansdepartementet. Innsyn ble avslått under henvisning til offentlighetsloven § 5.

I min foreløpige rapport ble det påpekt at det ikke var angitt hvilken bestemmelse i lovens § 5 som ble brukt som unntakshjemmel, men det ble antatt at det var § 5 annet ledd c departementet hadde siktet til. Departementet ble bedt om å opplyse hvilke grunner som gjorde det utilrådelig å gi innsyn i oversendelsesnotatet ut fra prinsippet om meroffentlighet. Videre ble departementet spurt om hva som var grunnen til at innsyn i de vedlagte retningslinjene, som syntes å være ferdig utarbeidede retningslinjer som Forsvarsdepartementet og Finansdepartementet hadde blitt enige om å følge, ble avslått.

Departementet har i sitt svarbrev opplyst at den korrekte hjemmelen for innsynsnektelsen var offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c, og har beklaget at presis hjemmelshenvisning ikke ble gitt. Videre het det i departementets svarbrev:

«Departementet har ikke klart å bringe på det rene hvilke hensyn som tilsa at meroffentlighet ikke burde praktiseres i forbindelse med den aktuelle innsynsbejæringen. I ettertid er det vanskelig å se tungtveiende hensyn som taler imot praktisering av meroffentlighet.»

Selve notatet, som er en ren oversendelse, kan jeg ikke se det er noen grunn til å unnta offentlighet. Jeg kan heller ikke se at det var tungtveiende grunner for å unnta de vedlagte retningslinjene fra offentlighet. Det er her tale om ferdig utarbeidede retningslinjer som Forsvarsdepartementet og Finansdepartementet var blitt enige om å følge, og som etter det opplyste også var blitt godkjent av Regjeringen. Jeg forstår det slik at departementet i ettertid er enig i at det her burde vært praktisert meroffentlighet. Innsynsnektelsen må kritiseres.

4) Sak 95/2359-004 - Høring, retningslinjer for rettspsykiatriske erklæringer:

Det aktuelle dokumentet er et høringsbrev fra Justisdepartementet med vedlagt utkast til retningslinjer for rettspsykiatriske erklæringer (samt den rettsmedisinske kommisjons bemerkninger til utkastet). Innsyn ble avslått under henvisning til lovens § 5.

I min foreløpige rapport ble det påpekt at det ikke var nærmere presisert hvilken bestemmelse i § 5 departementet har brukt for å unnta dokumentene fra offentlighet. Departementet ble bedt om å begrunne nærmere hvorfor innsyn i høringsbrevet og høringsutkastet ble nektet. I den sammenheng ble det vist til bestemmelsen om alminnelig høringsbehandling i lovens § 5 annet ledd siste punktum.

I departementets svarbrev het det:

«Som ombudsmannen fremhever, er alminnelige høringsbehandlinger offentlige. At innsyn ikke ble gitt, må åpenbart skyldes en feil, og dette beklager departementet. Det foreligger i dette tilfellet ikke hjemmel i offentlighetsloven for å nekte innsyn.»

Det er ikke hjemmel i offentlighetsloven § 5 for å unnta departementets høringsbrev og høringsutkast fra offentlighet. Det følger direkte av lovens § 5 annet ledd tredje punktum at unntaket for interne dokumenter i § 5 annet ledd ikke gjelder «dokument innhentet som ledd i den alminnelige høringsbehandling av lover, forskrifter eller lignende generelle saker». Etter ordlyden gjelder denne bestemmelsen direkte bare dokumenter som blir innhentet, ikke selve høringsbrevet og vedlagte utkast som blir sendt til høringsinstansene. Men reelle hensyn tilsier at bestemmelsen må tolkes slik at også høringsbrevet og høringsutkastet må omfattes, slik at disse er offentlige. Det er naturlig å tolke bestemmelsen slik at verken § 5 annet ledd første eller annet punktum får anvendelse ved alminnelig høringsbehandling. Uansett er det iallfall ingen berettiget grunn til ikke å praktisere meroffentlighet i slike tilfelle. I dette tilfellet er det ikke tvil om at høringsbrevet og høringsutkastet til retningslinjer for rettspsykiatriske erklæringer var ledd i den «alminnelige høringsbehandling», og at utkastet til retningslinjer falt inn under uttrykket «lignende generelle saker» i lovbestemmelsen. Departementet har også i ettertid sagt seg enig i at det

ikke var hjemmel for å nekte innsyn. Innsynsnektelsen må klart kritiseres.

4.3.3. Domstolsavdelingen

1) Sak nr. 95/1385-020 - Lokalisering av tinghus i Steinkjer:

Det aktuelle dokumentet er et brev sendt fra Steinkjer kommune til departementet vedrørende lokalisering av nytt tinghus i Steinkjer. Innsyn i dokumentet ble avslått under henvisning til lovens § 6.

I min foreløpige rapport påpekte jeg at det ikke var presisert hvilken bestemmelse i § 6 departementet hadde brukt som avslagshjemmel, men det ble antatt at det var § 6 nr. 2 a departementet hadde siktet til. Departementet ble bedt om å begrunne nærmere hvorfor brevet var blitt unntatt offentlighet. I den sammenheng ble det vist til at det etter § 6 nr. 2 a er flere vilkår som må være oppfylt, jf. kravet om at unntak fra offentlighet må være «påkrevd» av hensyn til en «forsvarlig gjennomføring» av f.eks. statens økonomiforvaltning. Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen at det er det offentliges rent privatøkonomiske interesser bestemmelsen skal beskytte, og at formålet er å beskytte det konkurransemessige aspekt for vedkommende forvaltningsorgan, jf. Ot.prp. nr. 4 (1981-82) s. 28-29. I forarbeidene ble det for øvrig pekt på at man «-- ellers kunne risikere at alle saker som hadde en økonomisk side, teoretisk kunne unntas fra offentlighet» (Ot.prp. nr. 4 (1981-82) s. 29). Det ble for øvrig også vist til ombudsmannens årsmeldinger 1994 (Dokument nr. 4 (1994-95)) s. 72 og 1995 (Dokument nr. 4 (1995-96)) s. 89. Videre ble departementet spurt om hvilke grunner som gjorde det utilrådelig å praktisere meroffentlighet i dette tilfellet.

I departementets svarbrev het det:

«Grunnen til at begjæringen om innsyn i det aktuelle dokumentet ble avslått, var at det inneholder opplysninger om lokaliseringen av det nye tinghuset i Steinkjer. Det ble unntatt fra offentlighet fordi departementet på det aktuelle tidspunkt befant seg i en forhandlingssituasjon hvor plasseringen av tinghuset ennå ikke var endelig avgjort.

Etter å ha foretatt en ny vurdering av dokumentets innhold har departementet imidlertid kommet til at det er tvilsomt om offentlighetsloven § 6 første ledd nr 2 bokstav a gir hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet.»

Som nevnt, gir offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 en adgang til å hemmeligholde et dokument dersom det er «påkrevd» av hensyn til en «forsvarlig gjennomføring» av hensyn til statens økonomiforvaltning. Ordlyden i bestemmelsen setter her strenge vilkår, og lovens forarbeider og hensynet bak lovens offentlighetsprinsipp tilsier at denne unntaksbestemmelsen ikke gis en for vid anvendelse. Ut fra det som fremkommer i brevet har jeg vanskelig for å se at det inneholder opplysninger av en slik karakter at det

var grunnlag for å nekte innsyn etter denne bestemmelsen. Selv om plasseringen av tinghuset på det aktuelle tidspunktet ennå ikke var formelt avgjort, fremgår det at planleggingen hadde kommet langt i retning av å lokalisere tinghuset ved Statens Hus på Nedre Sannan, og at formannskapet i et møte neste dag skulle behandle spørsmålet om reguleringsendring (inkl. tinghustom) for Nedre Sannan. Det fremgår for øvrig av brevet at kommunen ikke hadde mottatt svar fra departementet på en henvendelse vedrørende alternativ lokalisering til tross for at svar var etterlyst, og at departementet i et senere brev hadde uttrykt kritikk av kommunen for manglende oppfølging i saken.

Spørsmål om hvor et tinghus skal lokaliseres er klart av offentlig interesse, og jeg kan ut fra det som er opplyst ikke se at det er særlige forhold knyttet til statens forhandlingsposisjon som gir hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet i dette tilfellet. Jeg kan heller ikke se at opplysninger i brevet om manglende tilbakemelding fra departementet, eller at departementet skal ha vært misfornøyd med kommunens oppfølging av saken, er av en slik karakter at unntaksbestemmelsen i § 6 første ledd nr. 2 kunne anvendes. Innsynsnektelsen må etter dette kritiseres.

2) Sak nr. 95/1334-012 - Effektiviseringsgevinstprosjektet:

Det aktuelle dokumentet er en del av korrespondansen mellom Justisdepartementet og Inderøy sorenskriverembete i forbindelse med bemanningen ved embetet. Innsyn i dokumentet ble avslått under henvisning til offentlighetsloven § 5 a om taushetsplikt.

I min foreløpige rapport påpekte jeg at det ikke var presisert nærmere hvilken taushetspliktsbestemmelse departementet hadde brukt som hjemmel for innsynsavslaget. Departementet ble på den bakgrunn bedt om å opplyse hvilken taushetspliktsbestemmelse som tjente som hjemmel i dette tilfelle.

I svarbrevet er det opplyst at hjemmelshenvisningen var uriktig, noe departementet har beklaget. Riktig hjemmel skulle være offentlighetsloven § 5 annet ledd, og det er i den sammenheng vist til at domstolene i administrativt henseende er underlagt Justisdepartementet.

Når det gjaldt vurderingen av meroffentlighet, uttalte departementet følgende:

«Som det er påpekt tidligere, er det vanskelig i ettertid å redegjøre for hvilke hensyn som eventuelt gjorde det utilrådelig å utøve meroffentlighet på et gitt tidspunkt i fortiden. En grunn til ikke å utvise meroffentlighet i dette tilfellet, er at departementets vurderinger som fremgår av dokumentet, i stor grad er basert på interne statistiske opplysninger som for utenforstående vil fremstå som vanskelig tilgjengelige og lett å misforstå.»

Det er svært uheldig at departementet på en slik måte oppgir helt uriktig hjemmel for innsynsnektel-

sen. En henvisning til lovbestemt taushetsplikt medfører at departementet er pliktig til å hemmeligholde dokumentet. Dersom denne feilen skyldes at den som har avgjort innsynsspørsmålet feilaktig har lagt til grunn at det foreligger lovbestemt taushetsplikt, og ikke bare beror på ren feilskrift, medfører det at avgjørelsen av innsynsspørsmålet bygger på helt sviktende grunnlag, og at den lovbestemte plikten til å vurdere meroffentlighet ikke har blitt foretatt. Henvisningen til lovbestemt taushetsplikt som begrunnelse for innsynsavslaget gjør det også uaktuelt for journalisten å ta opp innsynsspørsmålet med departementet på nytt med anmodning om at det blir praktisert meroffentlighet. Dette forholdet må kritiseres.

På bakgrunn av de opplysninger som foreligger, kan jeg vanskelig se at det er angitt noen tungtveiende grunner for ikke å praktisere meroffentlighet i dette tilfellet. At departementets vurderinger var basert på interne statistiske opplysninger som ville fremstå som vanskelig tilgjengelig og lett å misforstå, kan neppe anses å være av en slik karakter at det var avgjørende betenkeligheter ved å praktisere meroffentlighet i brevet. Det fremgår at de interne statistiske opplysningene fulgte som eget vedlegg til brevet til Sorenskriveren i Inderøy. Dersom departementet var av den oppfatning at det var nødvendig å unnta disse opplysningene fra offentlighet, kunne i så fall innsyn i vedlegget avslås. Det kan imidlertid ikke begrunne at også selve brevet - som det var begjært innsyn i - hemmeligholdes. I dette brevet fremgikk det bl.a. at departementet foreløpig ikke fant grunn til å imøtekomme sorenskriverens søknad om å øke bemanningen, noe som må antas å kunne være av interesse for allmennheten å få kjennskap til. Jeg har på denne bakgrunn kommet til at innsynsnektelsen må kritiseres.

3) Sak nr. 95/2500-007 - Leie av kontor- og rettslokaler i Levanger:

Det aktuelle dokumentet er kopi av et brev fra sorenskriveren i Stjør- og Verdal til Gjensidige forsikring som departementet mottok. Brevet gjelder forlengelse av leietiden for kontor- og rettslokaler. Innsyn i dokumentet ble avslått under henvisning til offentlighetsloven § 5 a om taushetsplikt.

I min foreløpige rapport påpekte jeg at det ikke var gitt noen nærmere presisering av hvilken taushetspliktsbestemmelse som er brukt som hjemmel for unntaket, og departementet ble bedt om å presisere dette. Dersom forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 var hjemmelsgrunnlaget, ble departementet bedt om å redegjøre nærmere om hvilke konkurransemessige hensyn som gjorde seg gjeldende.

I departementets svarbrev er det opplyst at det var oppgitt feil hjemmelshenvisning i forbindelse med avslaget. Hjemmelen for avslaget var offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav a, og ikke § 5 a om lovbestemt taushetsplikt. Ifølge departementet skyl-

des dette at «hjemmelshenvisingen ble upresist nedskrevet, hvilket er beklagelig». Når det gjaldt spørsmålet om meroffentlighet, fremholdt departementet:

«Grunnen til at det ikke ble ansett tilrådelig å praktisere meroffentlighet, var at departementet og sorenskriveren forhandlet med Gjensidige om forlengelse av leietiden. Opplysningene i brevet kunne, dersom utenforstående fikk innsyn i dem, svekke departementets forhandlingsposisjon overfor andre utleiare, jf hensynene bak offentlighetsloven § 6 første ledd nr 2 bokstav a.»

Som påpekt under sak 2 ovenfor, er det meget uheldig og kritikkverdig at departementet feilaktig oppgir taushetsplikt som hjemmel når en avslår en innsynsbegjæring. Det vises til det som er sagt om dette ovenfor. Når det gjelder selve innsynsavslaget, har departementet i ettertid begrunnet dette med at en var i forhandlinger med Gjensidige om forlengelse av leietiden, og at en offentliggjøring av brevet ville kunne svekke departementets forhandlingsposisjon. Det eneste som opplyses i brevet som kunne være av betydning for departementets forhandlingsposisjon, var departementets forslag om at leietiden forlenges med ett år med rett til ytterligere tre års forlengelse. Jeg kan ikke se hvordan disse opplysningene isolert sett kunne være av en slik betydning for departementets forhandlingsposisjon at det var grunnlag for å unnta brevet fra offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav a). Innsynsnektelsen må etter dette kritiseres.

4) *Sak nr. 95/7829-003 - Høring om utkast til ny instruks for lignings- og innkrevingsmyndighetenes anmeldelser til påtalemyndigheten for overtredelser av skattebetalingsloven, straffeloven m.v.:*

Det aktuelle dokumentet er en høringsuttalelse fra Riksadvokaten til Justisdepartementet som ledd i departementets høringsuttalelse til Finansdepartementet. Innsyn i brevet ble avslått under henvisning til at dette må tas opp med Riksadvokaten.

I min foreløpige rapport ble departementet bedt om å begrunne hvorfor det ikke selv hadde tatt stilling til innsynsbegjæringen, jf. offentlighetsloven §§ 2 annet ledd og 3 første ledd. Det ble i den sammenheng spurt om departementet mente bestemmelsen i lovens § 5 annet ledd siste punktum om høringsuttalelser kom til anvendelse.

I departementets svarbrev het det:

«I denne saken ble den som begjærte innsyn bedt om å rette innsynsbegjæringen til Riksadvokaten som avsender av dokumentet. Departementet er enig i at en slik fremgangsmåte ikke er forenlig med offentlighetsloven § 2 annet ledd og § 3 første ledd, og praksis i tilsvarende saker er senere lagt om. Uttalelsen fra Riksadvokaten er innhentet som ledd i en alminnelig høringsbehandling, og er dermed offentlig, jf offentlighets-

loven § 5 annet ledd annet punktum. Departementet beklager at begjæringen om innsyn ikke ble imøtekommet med en gang.»

En praksis som går ut på å avslå en anmodning om innsyn under henvisning til at spørsmålet må tas opp med avsenderorganet, slik departementet har gjort i dette tilfellet, er ikke holdbar og er i strid med offentlighetsloven § 2 annet ledd og § 3 første ledd. Det fremgår at departementet også i ettertid er enig i dette, og jeg har merket meg at praksis i tilsvarende saker senere skal være lagt om. Som departementet har vist til, var uttalelsen fra Riksadvokaten innhentet som ledd i den alminnelige høringsbehandling (høring om utkast til ny instruks for lignings- og innkrevingsmyndighetenes anmeldelser) og den var derfor åpenbart offentlig etter § 5 annet ledd annet punktum. Uttalelsen kunne således uansett ikke unntas offentlighet. Departementets håndtering av innsynsbegjæringen må klart kritiseres.

5) *Sak nr. 95/1167-028 - Forespørsel fra Høyesterett om kjøp av tjenester fra Statens forvaltningstjeneste:*

Det aktuelle dokumentet er et brev fra Justisdepartementet til Statens forvaltningstjeneste med forespørsel om kjøp av vaktholds-, resepsjons- og sikrings-tjenester til Høyesterett. Innsyn ble avslått under henvisning til offentlighetsloven § 5 annet ledd b (jf. tredje ledd første punktum).

I min foreløpige rapport ble departementet bedt om å begrunne nærmere hvorfor det hadde ansett Statens forvaltningstjeneste å inneha en slik spesiell rådgivningsfunksjon at organet må anses å falle inn under lovens uttrykk «særlige rådgivere eller sakkyndige». Departementet ble også spurt om hvilke grunner som gjorde det utilrådelig å praktisere mer-offentlighet i dette tilfelle.

Departementet har i sitt svarbrev gitt en nærmere redegjørelse for den rådgivende og tjenesteytende virksomhet Statens forvaltningstjeneste gir. To av seksjonene i fellestjenesteavdelingen har særlige oppgaver og kompetanse når det gjelder sikkerhets-spørsmål. Denne virksomheten bygger ikke på alminnelige erfaringsgrunnsetninger, men på den spesielle kompetanse seksjonene har innenfor sikkerhetsområdet. Departementet har derfor antatt at seksjonene i mange tilfeller vil falle inn under lovens uttrykk «særlige rådgivere eller sakkyndige». Når det gjaldt det konkrete avslaget, fremholdt departementet:

«I det foreliggende tilfellet opptrer imidlertid ikke Statens forvaltningstjeneste hovedsakelig i egenskap av å være rådgiver eller sakkyndig, men først og fremst som en potensiell leverandør av vakttjenester som oppdragsgiveren har definert. I brevet ber ikke Justisdepartementet om råd om hvorledes sikringsopplegget bør være, men spør om en forhåndsbestemt tjeneste kan leveres, og eventuelt til hvilken pris. Selv om det

kan være vanskelig å sondre mellom rådgivning og tjenesteyting, taler mye for at rådgivningsfunksjonen i det foreliggende tilfellet er så underordnet og fjern at unntaksregelen i § 5 annet ledd bokstav b) ikke er anvendelig. På denne bakgrunn beklager departementet at denne unntaksbestemmelsen ble benyttet som grunnlag for avslag på begjæringen om innsyn.

Departementet er imidlertid fremdeles av den oppfatning at det var riktig ikke å gi innsyn i dokumentet, og viser i den forbindelse til offentlighetsloven § 6 første ledd nr 1 om opplysninger som om de ble kjent, ville kunne skade rikets sikkerhet. Det aktuelle brevet inneholder bl a opplysninger om vaktrutiner i Høyesteretts bygning, se særlig brevetts første side tredje og fjerde avsnitt. Det er fare for at opplysningene om vakt holdet, dersom de skulle bli offentlig kjent, kunne skade sikkerheten i Høyesterett. Offentliggjøring av disse opplysningene ville for eksempel kunne gjøre det lettere å gjennomføre terrorhandlinger rettet mot bygningen. Selv om det kan reises tvil om hvor langt en kan gå i å anvende denne bestemmelsen på sivile objekter og institusjoner, antar departementet at opplysningene i det foreliggende tilfellet er så konkrete, og at de kan berøre sikkerheten rundt vår øverste domstol så direkte, at unntaket i offentlighetsloven § 6 første ledd nr 1 kunne komme til anvendelse. Departementet erkjenner imidlertid at det i så fall burde vurdert å praktisere meroffentlighet for de delene av dokumentet som ikke har sikkerhetsmessig betydning.»

Det fremgår av det aktuelle brevet at det er rettet en forespørsel til Statens forvaltningstjeneste om kjøp av tjenester når det gjelder resepsjonsbetjening, vakt hold og sikring. Jeg kan således ikke se at Statens forvaltningstjeneste i dette tilfellet kan anses som «særlig rådgivere eller sakkyndige» i offentlighetslovens forstand, slik også departementet nå synes å legge til grunn. Departementets begrunnelse for innsynsnektelsen må derfor kritiseres.

Departementet mener imidlertid at dokumentet kunne unntas offentlighet med hjemmel i lovens § 6 første ledd nr. 1 om opplysninger, som om de ble kjent, ville kunne skade rikets sikkerhet. Begrunnelsen for dette er at brevet inneholder opplysninger om vaktrutiner i Høyesterett som ville kunne skade sikkerheten i Høyesterett dersom de ble offentlig kjent.

Ikke alle opplysninger som i og for seg går inn under den vide ordlyden i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1 («ville kunne skade rikets sikkerhet - -»), kan anses å gå inn under unntaksbestemmelsen. Formålet med offentlighetsloven og hensikten med unntaksbestemmelsen, tilsier at bestemmelsen ikke kan gis et for vidt anvendelsesområde. Et vilkår for å anvende bestemmelsen er også at opplysningene ikke allerede er kjent eller offentlig tilgjengelig på annen måte, jf. lovens uttrykk «opplysninger som om de ble kjent - -».

Jeg kan vanskelig se at de opplysninger som fremkommer i det aktuelle brevet er av en slik karakter at dokumentet i sin helhet kan unntas offentlighet av hensyn til rikets sikkerhet. I brevet fremkommer det opplysninger om behovet for resepsjonsbetjening i arbeidstiden. Dette kan vanskelig anses som opplysninger unntaksbestemmelsen er ment å omfatte. Opplysningene om vaktbehov og alarmberedskap er av en så generell karakter at jeg ikke uten videre kan se at en offentliggjøring av dokumentet «vil kunne skade sikkerheten i Høyesterett» og «kunne gjøre det lettere å gjennomføre terrorhandlinger rettet mot bygningen», slik departementet anfører. Dette er faktiske vurderinger som jeg av forståelige grunner vanskelig kan overprøve fullt ut, men ut fra det som fremkommer av dokumentet, må det være grunnlag for å si at det er begrunnet tvil knyttet til departementets vurdering på dette punkt.

Uansett om det skulle være enkelte opplysninger i brevet som kunne unntas offentlighet etter denne unntaksbestemmelsen, var det grunn til å praktisere delvis meroffentlighet slik at det ble gitt innsyn i de delene av dokumentet som ikke hadde slik sikkerhetsmessig betydning. Dette har også departementet erkjent i sitt svarbrev. Innsynsnektelsen må etter dette kritiseres også på det grunnlag departementet i ettertid har anført.

Uansett om det skulle være enkelte opplysninger i brevet som kunne unntas offentlighet etter denne unntaksbestemmelsen, var det grunn til å praktisere delvis meroffentlighet slik at det ble gitt innsyn i de delene av dokumentet som ikke hadde slik sikkerhetsmessig betydning. Dette har også departementet erkjent i sitt svarbrev. Innsynsnektelsen må etter dette kritiseres også på det grunnlag departementet i ettertid har anført.

4.3.4. Sivilavdelingen

1) Sak nr. 95/2987-004 - Granskingskommissjon vedrørende norske jøder under 2. verdenskrig:

Det aktuelle dokumentet er et brev fra en privatperson til departementet med spørsmål vedrørende inndragning av jødisk formue under den annen verdenskrig. Innsyn i dokumentet ble nektet under henvisning til offentlighetsloven § 4.

I min foreløpige rapport ble departementet bedt om å begrunne nærmere hvorfor lovens § 4 om utsatt offentlighet ble brukt som hjemmel for avslaget. Det ble i denne sammenheng vist til de strenge vilkårene som er fastsatt i § 4.

I departementets svarbrev het det:

«Etter en ny vurdering av innsynsspørsmålet har departementet kommet til at det neppe var grunnlag for å unnta hele dokumentet fra offentlighet etter offentlighetsloven § 4.

Brevet inneholdt imidlertid enkelte opplysninger om noens personlige forhold som skal unntas offentlighet, jf. offentlighetsloven § 5 a første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr 1. Disse opplysningene kunne imidlertid uten vanskeligheter ha vært sladdet vekk, jf. offentlighetsloven § 5 a annet ledd.»

På bakgrunn av de opplysninger som fremkommer i brevet, kan jeg ikke se at det var hjemmel for å unnta brevet fra offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 4. Etter § 4 er det meget strenge vilkår som må foreligge for at det kan besluttes utsatt offentlighet. Det må både være tale om et dokument som gir et «direkte misvisende bilde av saken og at offentlighet derfor kan skade åpenbare samfunnsmessige eller offentlige interesser» (mine kursivering). Denne bestemmelsen er bare ment å skulle

brukes i særlige unntakstilfelle. Det er ikke tilstrekkelig at saken ikke er ferdigbehandlet i departementet eller reiser kontroversielle spørsmål. I dette tilfelle kommer det også inn at det knyttet seg stor offentlig interesse til dette sakskomplekset. Som departementet har fremholdt, var det heller ikke grunnlag for å hemmeligholde brevet fordi om det inneholdt enkelte opplysninger om noens personlige forhold som var taushetsbelagte etter offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Disse opplysningene kunne vært sladdet, slik offentlighetsloven § 5 a annet ledd forutsetter. Innsynsnektelsen må kritiseres.

2) *Sak nr. 95/2987-006 - Granskingskommisjon vedrørende norske jøder under 2. verdenskrig:*

Det aktuelle dokumentet er et brev fra Justisdepartementet til Riksarkivet vedrørende rydding i arkivene for å samle inn opplysninger om hva som skjedde med eiendelene til norske jøder under 2. verdenskrig. Brevet gjelder det samme sakskompleks som i sak 1 ovenfor. Departementet stadfester i brevet at det stiller midler til disposisjon for å få fullført ryddingen av arkivene hvor det fremkommer opplysninger om hva som skjedde med jødiske eiendeler under den annen verdenskrig. Innsyn i brevet ble avslått under henvisning til lovens § 5.

I min foreløpige rapport påpekte jeg at departementet ikke hadde presisert nærmere hvilken bestemmelse i lovens § 5 som har vært brukt som hjemmel for avslaget, og departementet ble bedt om å opplyse dette. Departementet ble også spurt om hvilke grunner som gjorde det utilrådelig å praktisere meroffentlighet i dette tilfelle.

I departementets svarbrev er det opplyst at det ble gitt innsyn i det aktuelle brevet til NRK-Dagsnytt, selv om brevet hadde en påtegning om at det var unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 5. Det skal ikke ha vært andre enn NRK-Dagsnytt som har begjært innsyn i brevet. Departementet har imidlertid fremholdt at det var uheldig at brevet hadde en slik påtegning fordi offentlighetsloven ikke gav hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet. En slik uriktig påtegning «øker sannsynligheten for at en senere begjæring om innsyn feilaktig blir avslått».

Jeg kan slutte meg til det departementet her påpeker om de uheldige konsekvensene en slik feilaktig forhåndsklassifisering av dokumentet kan ha for avgjørelsen av innsynsspørsmålet. Ut over dette har jeg ikke ytterligere kommentarer til denne saken.

3) *Sak nr. 95/4898-002 (94/010) - Andrawes-saken: (Innsynsbejæringen ble oversendt fra statsrådsseksjonen til sivilavdelingen for besvarelse.)*

Det aktuelle dokumentet er et brev fra Palestinian Writers Union til daværende justisminister Grete Fa-

remo i forbindelse med at Justisdepartementet vurderte utlevering av Souhaila Andrawes til Tyskland. Innsyn i brevet ble avslått under henvisning til offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13.

I min foreløpige rapport påpekte jeg at det ikke var presisert hvilken taushetspliktbestemmelse i forvaltningsloven som var brukt, men det ble antatt at det var § 13 første ledd nr. 1 om «noens personlige forhold» departementet hadde siktet til. Departementet ble bedt om å begrunne nærmere hvorfor brevet var unntatt offentlighet av hensyn til lovbestemt taushetsplikt. Det ble i den sammenheng vist til den store publisitet som hadde vært knyttet til Andrawes-saken, og at brevet var et støtteskriv for Andrawes i utvisningssaken.

I departementets svarbrev het det:

«Opplysninger om at en person skal utleveres til utlandet for strafferettslig forfølgning, kan etter omstendighetene omfattes av taushetspliktregele i forvaltningsloven § 13 første ledd nr 1. Departementet erkjenner imidlertid at det på tidspunktet da innsynsbejæringen ble fremsatt var allment kjent at Justisdepartementet behandlet spørsmålet om utlevering av Souhaila Andrawes til Tyskland, og at opplysningene om utleveringen derfor ikke var grunn god nok til å avslå innsyn. Det er heller ingenting ved brevetts innhold for øvrig som gjorde det berettiget å unndra dokumentet fra innsyn. Departementet beklager etter dette at innsyn ikke ble gitt.»

Som departementet i ettertid påpeker, var det på det tidspunkt innsynsbejæringen ble fremsatt allment kjent at departementet behandlet spørsmålet om utlevering av Andrawes til Tyskland. I tillegg kommer at det aktuelle brevet var et rent støtteskriv til Andrawes, hvor det ikke fremkom noen opplysninger om hennes personlige forhold som var taushetsbelagte. Avslaget hadde således ikke hjemmel i offentlighetsloven. Departementets beklagelse er derfor på sin plass og innsynsnektelsen må kritiseres.

4.3.5. Lovavdelingen

1) *Sak 95/0248-017 - Statsforetak og offentlighetsloven, dok. nr. 8 forslag:*

Det aktuelle dokumentet er en kopi av et brev fra daværende statsråd Nils Totland i Administrasjonsdepartementet til Stortingets familie, kultur og administrasjonskomité i forbindelse med et utkast til vedtak om endring av statsforetaksloven § 4, slik at offentlighetsloven ville gjelde for statsforetak. Innsyn i brevet ble avslått under henvisning til offentlighetsloven § 5 annet ledd c.

I min foreløpige rapport ble departementet bedt om å presisere om dette brevet kunne karakteriseres som et dokument som er utarbeidet for departementets «interne saksforberedelse», sett på bakgrunn av at adressaten for Administrasjonsdepartementets brev i dette tilfellet var Stortinget. Departementet ble

videre spurt om hvilke grunner som gjorde det utilrådelig å praktisere meroffentlighet i dette tilfelle.

I departementets svarbrev het det:

«Det må åpenbart bero på en feil fra Justisdepartementets side at dette brevet ble unntatt fra offentlighet. Brevet er adressert og sendt til en stortingskomité, og det er derfor ikke hjemmel i offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c for å unnta det. Dette selv om kopien av brevet er oversendt Justisdepartementet til orientering fra Administrasjonsdepartementet. Det finnes for øvrig heller ingen andre bestemmelser i offentlighetsloven som kunne gi grunnlag for å unnta brevet fra offentlighet.

Justisdepartementet beklager feilen.»

Som departementet påpeker, var det ikke hjemmel i offentlighetsloven for å unnta dette brevet fra innsyn. Beklagelsen er på sin plass og innsynsnektsen må klart kritiseres.

2) Sak 94/1518-014 - Ytringsfrihetskommisjon:

Det aktuelle dokumentet er et notat fra ekspedisjonssjefen i Kulturdepartementets medieavdeling til ekspedisjonssjefen i Justisdepartementets lovavdeling. Notatet omtaler en arbeidsgruppe som ble nedsatt av Kulturdepartementet for å vurdere en medieombudsordning. Innsyn i notatet ble avslått under henvisning til offentlighetsloven § 5 annet ledd c.

I min foreløpige rapport viste jeg til at notatet var en orientering om opprettelsen av arbeidsgruppen som skulle vurdere en medieombudsordning. Arbeidsgruppen ble oppnevnt av Kulturdepartementet 11. mai 1994. Departementet ble på den bakgrunn for ordens skyld bedt om å opplyse om dette notatet kunne karakteriseres som et dokument utarbeidet for departementets «interne saksforberedelse». Departementet ble videre spurt hvilke grunner som gjorde det utilrådelig å praktisere meroffentlighet i dette tilfelle.

I departementets svarbrev het det:

«Notatet ble utarbeidet fra Kulturdepartementets side som et ledd i Justisdepartementets forberedelser til oppnevningen av Ytringsfrihetskommisjonen, som senere skjedde ved kgl res 23 august 1996. Forut for oppnevningen foretok man internt i Justisdepartementet grundige vurderinger av hvilke oppgaver kommisjonen skulle tillegges i sitt mandat, og flere aktuelle forslag ble forkastet. Under forberedelsene ble det bl a vurdert i hvilken grad Ytringsfrihetskommisjonen skulle se nærmere på behovet for endringer i regelverket om håndheving av ytringsfriheten og dens grenser, herunder om kommisjonen skulle få i oppdrag å vurdere spørsmålet om en medieombudsordning. I denne forbindelse var det naturlig å opprette kontakt med Kulturdepartementet, som allerede i 1994 hadde oppnevnt en arbeidsgruppe som skulle utrede dette spørsmålet. Spørsmålet om medieombud ble bl a diskutert på et møte 24 oktober 1995 mellom representanter fra Justisdepartementet og Kulturdepartementet. I notatet som Kulturdepartementet utarbeidet i kjølvannet av møtet, ble ytterligere faktaopplys-

ninger om arbeidsgruppen formidlet - til bruk i den videre planlegging av Ytringsfrihetskommisjonens arbeid. Problemstillingen vedrørende medieombud ble ikke tatt inn i kommisjonens endelige mandat.

Uavhengig av om Justisdepartementet hadde hjemmel i offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c for å unnta Kulturdepartementets notat fra offentlighet, ber ombudsmannen om å få opplyst «hvilke grunner som gjorde det utilrådelig å praktisere meroffentlighet i dette tilfelle».

Oppnevningen av Ytringsfrihetskommisjonen var i sin tid gjenstand for stor medieoppmærksomhet. I det aktuelle notatet fra Kulturdepartementet settes Ytringsfrihetskommisjonen direkte i sammenheng med spørsmålet om opprettelsen av et medieombud. På det tidspunkt da innsynsbegjæringen kom, vurderte departementet det dithen at det ville være uheldig å gi innsyn i et dokument hvis innhold kunne gi grunnlag for spekulasjoner om kommisjonens mandat. Selv om det vesentlige av de opplysningene som gis i notatet allerede var offentlig kjent da det ble begjært innsyn i det, valgte departementet derfor likevel ikke å utøve meroffentlighet i dette tilfellet.»

På bakgrunn av det departementet har fremholdt, har jeg ingen innvendinger mot at notatet ble betraktet som et dokument utarbeidet for departementets «interne saksforberedelse», jf. offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c. Når det gjelder spørsmålet om praktisering av meroffentlighet, har jeg imidlertid vanskeligere for å akseptere departementets vurdering. At innsyn i notatet eventuelt kunne gi grunnlag for spekulasjoner om ytringsfrihetskommisjonens mandat, kan jeg ikke uten videre se var av en slik karakter at det var avgjørende betenkeligheter ved å praktisere meroffentlighet. At det var stor offentlig interesse knyttet til oppnevningen av en ytringsfrihetskommisjon, taler for at det burde vært praktisert meroffentlighet. I tillegg kommer det her inn, som departementet selv påpeker, at det vesentligste av de opplysningene som gis i notatet allerede var offentlig kjent da innsynsbegjæringen ble fremmet. På bakgrunn av de opplysninger som foreligger, kan jeg ikke se at det forelå tungtveiende grunner for å nekte innsyn i dokumentet. Jeg har derfor kommet til at innsynsavslaget må kritiseres.

3) 95/8482-003 - Tolking av offentlighetsloven, innsyn i statsråders reiseregninger:

Det aktuelle dokumentet er en tolkingsuttalelse fra lovavdelingen til Kulturdepartementet om rekkevidden av offentlighetsloven i forhold til statsråders reiseregninger. Bakgrunnen for tolkingsuttalelsen var en henvendelse fra daværende kulturminister Åse Kleveland til daværende justisminister Grete Faremo om tolkingen av offentlighetsloven i forbindelse med at to VG-journalister hadde bedt om innsyn i statsråd Kleveland's reiseregninger med underbilag. Innsyn i uttalelsen ble avslått under henvisning til offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c.

I min foreløpige rapport ble departementet bedt om å begrunne nærmere hvorfor denne uttalelsen ble unntatt offentlighet etter lovens § 5 annet ledd bokstav c. Det ble vist til at vanlig praksis, så langt jeg var kjent med, var at lovavdelingens tolkingsuttalelser ble undergitt meroffentlighet, jf. også Frihagen: Offentlighetsloven I (1994) s. 351-352. Det ble på den bakgrunn spurt om hvilke særlige grunner som gjorde det utilrådelig å praktisere meroffentlighet i dette tilfellet.

I min foreløpige rapport påpekte jeg også at henvendelsen fra statsråd Kleveland til justisminister Faremo om innsyn i statsråders reiseregninger ikke ble journalført i lovavdelingens offentlige journal. Lovavdelingens tolkingsuttalelse til Kulturdepartementet var derimot journalført, men da med den nøytrale og ubestemte beskrivelsen «Tolkning av offentlighetsloven». Henvendelsen fra statsråd Kleveland var kun journalført i den daglige journal som et internt notat fra departementsråden til lovavdelingen om «Tolkning av offentlighetsloven». Det ble på den bakgrunn spurt om ikke også henvendelsen fra statsråd Kleveland om innsyn i statsråders reiseregninger skulle ha vært journalført i den offentlige journalen. Videre ble det stilt spørsmål om ikke departementets tolkingsuttalelse skulle vært gitt en mer presis beskrivelse i den offentlige journalen.

I departementets svarbrev er det gitt uttrykk for at lovavdelingen i størst mulig grad praktiserer meroffentlighet, og at dette er særlig aktuelt når det gjelder avdelingens tolkingsuttalelser fordi mange av disse har prinsipiell interesse ut over den konkrete sak. I disse tilfellene «strekker avdelingen seg derfor langt», og «tradisjonelt er de fleste av dens uttalelser til andre departementer undergitt meroffentlighet - iallfall etter noen tid». Samtidig påpekes det at det ikke er noen automatikk i dette. Det foretas således «en individuell vurdering av forholdet til offentlighetsloven i den enkelte sak, og spørsmålet legges ofte frem for det organ som har forelagt saken for lovavdelingen». Det opplyses i denne sammenheng at oppdragsgiverorganets syn på offentlighetsspørsmålet i de fleste tilfeller veier tungt i vurderingen.

Når det gjelder vurderingen av meroffentlighet i den konkrete saken, het det i departementets brev:

«Når det gjelder spørsmålet om hvilke grunner som gjorde det utilrådelig å praktisere offentlighet i dette spesielle tilfellet, er det dessverre vanskelig å redegjøre nærmere for dette nå. Det gjøres ingen skriftlige anmerkninger om bakgrunnen for utfallet av meroffentlighetsvurderingen, og det er i dag, mer enn ett år etter at innsynsbegjæringen ble avslått, vanskelig å angi med sikkerhet hvilke argumenter som var avgjørende for spørsmålet om meroffentlighet. Justisdepartementet antar imidlertid at Kulturdepartementet på forespørsel stilte seg negativ til offentliggjøring, jf det som er sagt over, og at dette var utslagsgivende i vurderingen av om uttalelsen skulle undergitt meroffentlighet.»

Jeg finner for det første grunn til å presisere at selv om det legges stor vekt på oppdragsgiverorganets syn på spørsmålet om offentliggjøring, så har lovavdelingen en selvstendig plikt til å vurdere om det bør praktiseres meroffentlighet i de tolkingsuttalelsene avdelingen selv avgir. Når det gjelder slike generelle tolkingsuttalelser som det her var tale om, vil normalt gode grunner tale for å praktisere meroffentlighet. Tolkingsuttalelsen inneholder rettslige vurderinger av generell karakter, ofte av prinsipiell betydning ut over den konkrete sak, som det i mange tilfeller ikke vil være betenkelig å offentliggjøre. Etter min oppfatning vil det bare være i særlige unntakstilfelle hvor det foreligger klare betenkeligheter ved å praktisere meroffentlighet, at slike generelle tolkingsuttalelser bør unntas offentlighet etter lovens § 5 annet ledd. Det kan f.eks. gjelde i tilfeller hvor tolkingsuttalelsen er avgitt som råd i tilknytning til et tilspisset politisk stridsspørsmål eller en annen særlig kontroversiell sak der vedkommende departementet eller Regjeringen ennå ikke har tatt noe standpunkt. Jeg viser i denne sammenheng også til at det i lovforarbeidene er understreket at meroffentlighet vil være særlig aktuelt for dokumenter som kan unntas etter lovens § 5, jf. for øvrig det jeg generelt har fremholdt om meroffentlighet under pkt. 4.2.4. ovenfor.

På bakgrunn av det som er fremkommet i denne saken, kan jeg vanskelig se at det forelå noen avgjørende betenkeligheter ved å praktisere meroffentlighet i dette tilfellet. Jeg viser for øvrig også til at uttalelsen senere har blitt offentliggjort i Lovavdelingens uttalelser, supplementsutgave 1992-1995 (Woxholth, Ad Notam Gyldendal 1997). Innsynsnektelsen må etter dette kritiseres.

Til spørsmålene om journalføringen har departementet uttalt:

«Bakgrunnen for at henvendelsen fra statsråd Kleveland ble journalført som nevnt, var at Kleveland telefaks var adressert og sendt direkte til daværende justisminister Faremo. Henvendelsen ble deretter overført til Lovavdelingen for besvarelse gjennom en påtegning fra fungerende departementsråd Kværnæs. Siden henvendelsen ikke ble journalført i statsrådsseksjonen, er Justisdepartementet enig med ombudsmannen i at det ville vært best i samsvar med god journalføringspraksis å journalisere Kleveland henvendelse som et brev fra Kulturdepartementet i Lovavdelingens daglige journal. Da ville henvendelsen også vært synlig i den offentlige journalen.

Avslutningsvis spør ombudsmannen om ikke Lovavdelingens tolkingsuttalelse burde vært gitt en mer presis beskrivelse i den offentlige journalen enn bare «Tolkning av offentlighetsloven».

Som ombudsmannen selv redegjør for på s 21 i sin foreløpige rapport, stiller arkivinstruksen (Kgl res 30 november 1984, pkt 5.4.1) visse krav til angivelsen av dokumentets innhold i den offentlige journalen: «Innholdsrubrikken skal fylles ut på en slik måte at den karakteriserer innholdet i det registrerte dokument.» Kjernen i

henvendelsen fra Kulturdepartementet var spørsmålet om fortolkningen av offentlighetsloven i en konkret sak, og beskrivelsen «Tolking av offentlighetsloven» oppfyller således sett arkivinstruksens formelle krav.»

På bakgrunn av det som er fremkommet, er det klart at statsråd Kleveland's henvendelse skulle vært journalført i den offentlige journalen i statsrådsseksjonen, og når det ikke ble gjort, skulle henvendelsen iallfall vært journalført i lovavdelingens offentlige journal. At henvendelsen ikke ble journalført, var i strid med offentlighetsforskriften av 14. februar 1986 del VI nr. 7 og god forvaltningsskikk. Forholdet må kritiseres.

Konsekvensen av den manglende journalføringen var at henvendelsen fra statsråd Kleveland til Justisdepartementet om innsyn i statsråders reiseregninger ble holdt skjult for offentligheten. Som fremholdt foran under pkt. 4.2.5, er den offentlige journalen av største viktighet som arbeidsredskap for pressen for å kunne finne frem til aktuelle saker i forvaltningen. Manglende journalføring vil kunne uthule lovens offentlighetsprinsipp. Det er derfor viktig at departementet påser at en har en journalføringspraksis som er i samsvar med offentlighetsforskriften og god forvaltningsskikk. Jeg forutsetter at departementet har etablert forsvarlige og effektive rutiner for journalføring også av slike henvendelser fra en annen statsråd til justisministeren.

Når det gjelder spørsmålet om ikke lovavdelingens tolkingsuttalelse burde vært gitt en mer presis beskrivelse i den offentlige journalen enn bare «Tolking av offentlighetsloven», er departementet av den oppfatning at beskrivelsen oppfyller arkivinstruksens «formelle krav». Som påpekt under pkt. 4.2.5. foran, stiller både offentlighetsforskriften del VI nr. 7 og arkivinstruksen (Instruks for arkivarbeidet i staten, fastsatt ved kgl.res. 30. november 1984) pkt. 5.4.1. nærmere krav når det gjelder angivelsen av dokumentets innhold. Som departementet viser til, er det i arkivinstruksen fastsatt at journalen skal fylles ut på en slik måte at den «karakteriserer innholdet i det registrerte dokumentet». Kravet til angivelse av dokumentets innhold må også sees i sammenheng med offentlighetslovens sentrale formål, nemlig å fastslå offentlighetsprinsippet i norsk forvaltning. Selv om beskrivelsen i dette tilfellet dekker kjernen i henvendelsen fra Kulturdepartementet (tolking av offentlighetsloven), og derfor ikke kan sies å være i direkte strid med kravet i arkivinstruksen, vil det etter min mening vært mer lojalt i forhold til offentlighetsloven og i samsvar med god forvaltningsskikk om uttalelsen hadde fått en noe mer dekkende beskrivelse i den offentlige journalen. Av hensyn til journalens informasjonsformål burde det således ha fremgått at tolkingsuttalelsen gjaldt forhold som hadde tilknytning til statsråders reiseregninger. Det gjør seg ikke minst gjeldende i dette tilfellet fordi henvendelsen fra statsråd Kleveland, som

foranlediget tolkingsuttalelsen, ikke fremgikk noe sted av den offentlige journalen. Det eneste «spor» av saken for offentligheten var således journalføringen av lovavdelingens uttalelse, der det altså ikke fremgikk noe nærmere hva tolkingsuttalelsen gjaldt.

4) *Sak 95/6560-003 - Rapport fra det 17. møtet i Europarådets ekspertkomité for utvikling av menneskerettigheter (DH-DEV):*

Det aktuelle dokumentet er en deltakerrapport utarbeidet av en representant fra lovavdelingen, som var eneste norske deltaker på møtet, og oversendt til Utenriksdepartementet. Innsyn i dokumentet ble avslått under henvisning til offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c og § 6 nr. 1.

I min foreløpige rapport bad jeg departementet om å begrunne avslaget nærmere. For det første ble det spurt om deltakerrapporten var å anse som et dokument utarbeidet for Utenriksdepartementets «interne saksforberedelse» i lovens forstand. Videre ble departementet bedt om å begrunne hvorfor en offentliggjøring av denne rapporten «ville kunne skade - - - forholdet til fremmede makter eller internasjonale organisasjoner». Det ble dessuten bedt om en nærmere angivelse av hvilke grunner som gjorde det utilrådelig å praktisere hel eller delvis meroffentlighet i dette tilfelle.

Til spørsmålet om anvendelsen av offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c, har departementet i sitt svarbrev fremholdt at det er Utenriksdepartementet som har ansvaret for planlegging, koordinering og oppfølging av Norges deltakelse i Europarådet. Deltakerrapportene fra ulike fagdepartementer som deltar på ekspertnivå i forskjellige fora i Europarådet, er et nødvendig redskap for UD når det gjelder å holde oversikt over norsk aktivitet i Europarådet. Dette bidrar til å sette UD i stand til å ivareta norske interesser på en best mulig måte.

På bakgrunn av det departementet har opplyst, har jeg ingen avgjørende innvendinger mot at offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c i utgangspunktet kom til anvendelse.

Når det gjelder spørsmålet om en offentliggjøring av deltakerrapporten «ville kunne skade - - - forholdet til fremmede makter og internasjonale organisasjoner», jf. offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1, het det i departementets svar:

«En av forutsetningene for et fruktbart internasjonalt samarbeid i Europarådet - og i andre internasjonale organisasjoner - er at de ulike lands representanter kan ha en rimelig fri og utvungen meningsutveksling, særlig på de forbedende stadier i saksbehandlingen. Av den grunn vil det etter omstendighetene kunne være uheldig om norske myndigheter offentliggjorde dokumenter som refererer til de ulike landenes forhandlingsposisjoner mens forhandlingene fortsatt pågår. Disse posisjonene er ikke sjelden utarbeidet som ledd i en helhetlig forhandlingsstrategi, og vil ofte kunne gi et misvisende bilde

av det enkelte lands egentlige synspunkter. Offentliggjøring vil i enkelte situasjoner kunne oppfattes som tillitsbrudd fra våre samarbeidsland, og ville kunne skape problemer ved senere forhandlinger i internasjonale fora.

I den aktuelle rapporten fra møtet i DH-DEV refereres det i stor grad til uttalelsene fra de ulike landenes representanter, og det fremgår klart at det på ulike punkter var politisk uenighet landene imellom. Da innsynsbegjæringen vedrørende dette dokumentet kom, vurderte vi det derfor dit hen at offentliggjøring av møterapporten ville kunne skade Norges forhold til våre samarbeidsland i Europarådet - i tråd med de argumenter det er redegjort for ovenfor.»

Etter det jeg kan se er det ikke funnet grunnlag for å rette noen vesentlige innvendinger mot det departementet her har fremholdt. Jeg er således enig med departementet i at det kan være uheldig om norske myndigheter offentliggjorde dokumenter som refererer seg til de ulike medlemslandenes forhandlingsposisjoner mens forhandlingene fortsatt pågår. Når det gjelder tolkingen av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1, vises det for øvrig til ombudsmannens årsmelding 1983 (Dokument nr. 4 1983-84) s. 60 og min uttalelse i ombudsmannssak 96-0939, avgitt 25. november 1997, vedrørende begjæring om innsyn i skriftlig korrespondanse med utenlandske ambassader.

Til mitt spørsmål om hvorfor departementet anså det utilrådelig å praktisere meroffentlighet, ble det fremholdt:

«Etter Justisdepartementets mening ville offentliggjøring av den aktuelle deltakerrapporten kunne skade vårt forhold til andre europeiske land. Rapporten gjaldt internasjonale forhandlinger som fortsatt pågikk, og en offentliggjøring ville ikke bare kunne ha en negativ effekt for Norges deltakelse i ulike internasjonale fora generelt, men ville også kunne få konsekvenser for de videre forhandlingene i denne konkrete saken. I et tilfelle som det foreliggende, innebar det at det skulle relativt tungtveiende grunner til for å praktisere meroffentlighet. Så langt departementet kunne bedømme, forelå det ikke særlige hensyn som tilsa at hele eller deler av dokumentet burde gjøres kjent for offentligheten.»

Jeg har ingen vesentlige innvendinger mot det departementet her har anført som begrunnelse for ikke å praktisere meroffentlighet.

4.3.6. Polaravdelingen

1) Sak nr. 96/0291-001 - Årsoversikt over Sysselmannens portefølje av straffesaker:

Det aktuelle dokumentet er et oversendelsesbrev fra Sysselmannen på Svalbard til Justisdepartementet med en vedlagt oversikt over samtlige justissaker og påtalemessige reaksjoner registrert på Svalbard i 1995. Innsyn i dokumentet ble avslått under henvisning til offentlighetsloven § 6.

I min foreløpige rapport påpekte jeg at det ikke var angitt noen nærmere presisering av hvilken bestemmelse i lovens § 6 som var brukt som unntakshjemmel, og departementet ble bedt om å begrunne avslaget nærmere. Departementet ble også spurt om hvilke grunner som gjorde det utilrådelig å praktisere meroffentlighet.

Departementet har i sitt svarbrev beklaget at dokumentet ble unntatt offentlighet med en så upresis hjemmel som en ren henvisning til lovens § 6.

I departementets svarbrev het det for øvrig:

«Justisdepartementet har gått gjennom saken på nytt. Det antas at begrunnelsen for å anvende offentlighetsloven § 6 (første ledd nr 5) har vært at den detaljerte saksoversikten forholdsvis lett kan knyttes til identifiserbare personer/foretak i et så lite og gjennomskiktig samfunn som Longyearbyen. Man har kanskje ut fra dette tenkt seg at dokumentet har kunnet sies å være «om lovovertrødelse». Også hensynet bak bestemmelsene om taushetsplikt (som rett nok ikke er anført) kan tilsa at man anså dokumentet for å være tilstrekkelig nært knyttet til lovovertrødelsen og de aktuelle personer til at offentlighetsloven § 6 første ledd nr 5 ville være en tilstrekkelig hjemmel. Den samme begrunnelse har da antakelig gjort seg gjeldende for ikke å praktisere meroffentlighet.

Departementet antar i dag at selv en såpass detaljert liste ikke kan sies å være «om lovovertrødelse», jf offentlighetsloven § 6 første ledd nr 5. Departementet antar ellers at opplysningene neppe falt inn under taushetspliktbestemmelsen i forvaltningsloven § 13 første ledd nr 1. I alle fall burde det ha vært praktisert (delvis) meroffentlighet.

Justisdepartementet beklager derfor at dokumentet ble unntatt fra offentlighet. For øvrig kan departementet opplyse at Sysselmannens årsrapport over straffesaksavviklingen for 1996 ikke er blitt unntatt offentlighet, og at den ble gitt ut til pressen ved to anledninger i januar 1997.»

Unntaksbestemmelsen i offentlighetsloven § 6 nr. 5 for dokumenter «om lovovertrødelse» tar sikte på dokumenter som er utferdiget direkte i anledning lovovertrødelsen. Bestemmelsen unntar ikke dokumenter fra offentlighet bare fordi det inneholder generelle opplysninger om lovovertrødelse - dokumentet må gjelde selve dette forholdet, jf. ombudsmannens årsmelding 1996 (Dokument nr. 4 (1996-97)) s. 85 og Frihagen: Offentlighetsloven II (1994) s. 169. Ut fra det som fremkommer i dokumentet med vedlegg, kan jeg ikke se at det var hjemmel til å avslå innsynsbegjæringen under henvisning til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5. Dette har også departementet i ettertid sagt seg enig i.

Jeg kan heller ikke se at de opplysningene som fremkommer i brevet er av en slik karakter at de faller inn under taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Opplysningene er således gitt i generell og statistisk form. For øvrig nevner jeg for ordens skyld at selve oversendelsesbrevet under

enhver omstendighet ikke kunne unntas offentlighet, selv om departementet på det daværende tidspunkt var av den oppfatning at vedleggene kunne hemmeligholdes. Innsynsnektelsen må etter dette kritiseres.

Jeg har ellers merket meg opplysningen om at departementet i 1997 har endret praksis.

4.3.7. Politiavdelingen

1) Sak nr. 90/8330-P-O - Høring, politiets hundetjeneste:

De aktuelle dokumentene er et høringsbrev fra departementet og en vedlagt utredning fra en arbeidsgruppe om politiets hundetjeneste til diverse høringsinstanser. Innsyn i dokumentene ble avslått under henvisning til offentlighetsloven § 5.

I min foreløpige rapport ble det påpekt at det ikke var gitt noen nærmere presisering av hvilken bestemmelse i lovens § 5 som ble brukt som avslags hjemmel. Departementet ble bedt om å begrunne avslaget nærmere. Det ble i den sammenheng spurt om hvordan departementet hadde vurdert avslaget i forhold til bestemmelsen om høringer i lovens § 5 annet ledd siste punktum.

I departementets svarbrev het det:

«Departementet har gått gjennom saken på nytt, og kommet til at avslaget må skyldes en feil. Høringsbrevet er sendt ut som ledd i en alminnelig høring, og det dreier seg ikke om innhentning av fortrolige råd som nevnt i offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav b. Høringsbrevet skulle åpenbart vært undergitt offentlighet i samsvar med forutsetningen i offentlighetsloven § 5 annet ledd siste punktum. Departementet beklager feilen.»

Det er på det rene at det her er tale om et høringsbrev sendt ut som ledd i den «alminnelige høringsbehandling», jf. offentlighetsloven § 5 annet ledd tredje punktum. Som departementet i ettertid har fremholdt, er det åpenbart at høringsbrevet er offentlig etter loven, og beklagelsen er derfor på sin plass. Jeg viser for øvrig til det jeg har fremholdt under avsnitt 4.3.2. (sak 4), og tilføyer at det er svært uheldig at et slikt høringsbrev unntas offentlighet. Innsynsnektelsen må klart kritiseres.

2) Sak nr. 95/6667-002 - Mobil reklame, tomgangskjøring:

Det aktuelle dokumentet er et brev fra Justisdepartementet til Samferdselsdepartementet om tolkingen av vegtrafikkloven i forbindelse med bruk av kjøretøy til mobil reklame. Innsyn ble avslått under henvisning til offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c.

I min foreløpige rapport ble departementet spurt om hvilke grunner som gjorde det utilrådelig å praktisere meroffentlighet. Det ble vist til at det her var tale om en generell tolkingsuttalelse.

I departementets svarbrev het det:

«På det tidspunkt da begjæringen om innsyn ble fremsatt, var Politiavdelingen i tvil om avdelingens svar var fyldestgjørende for Samferdselsdepartementet. Hvis ikke, måtte saken forelegges Lovavdelingen. Det ble ansett som lite ønskelig at pressen skulle omtale saken før det ble klart at korrespondansen med Samferdselsdepartementet i denne saken var endelig avsluttet.»

I utgangspunktet kan det forhold at en sak ikke er ferdigbehandlet være en tungtveiende grunn til ikke å praktisere meroffentlighet av et internt dokument. Jeg er imidlertid i tvil om det i det foreliggende tilfelle var noen avgjørende grunner som tilsa at tolkingsuttalelsen ble hemmeligholdt. For det første viser jeg til at det her er tale om en generell tolkingsuttalelse. I utgangspunktet taler det for at det i vid utstrekning praktiseres meroffentlighet, jf. det jeg har uttalt under avsnitt 4.3.5. (sak 3) ovenfor. Jeg kan videre ikke se at selve uttalelsen gjaldt særlige forhold av sensitiv karakter som gjorde at det var knyttet avgjørende betenkeligheter til å praktisere meroffentlighet. Det gis heller ingen opplysninger i uttalelsen som skulle tyde på at dette bare var en foreløpig vurdering og at en var i tvil om svaret var tilstrekkelig fyldestgjørende. At det var en hypotetisk mulighet for at Samferdselsdepartementet ville komme tilbake og be om en utdypende vurdering, kan ikke i seg selv være noen tungtveiende grunn for ikke å praktisere meroffentlighet. Slik saken er opplyst, har jeg derfor kommet til at innsynsnektelsen må kritiseres.

3) Sak 96/0265-001 - Oppfølging av arbeidsgruppes rapport om problemer med særlige østeuropeiske skip i norske farvann:

Det aktuelle dokumentet er en møteinnkalling fra Utenriksdepartementet til bl.a. Justisdepartementet. Temaet for møtet var oppfølging av en rapport fra en arbeidsgruppe om problemer med særlig østeuropeiske skip i norsk farvann. Innsyn ble avslått under henvisning til offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c.

I min foreløpige rapport ble departementet bedt om å begrunne nærmere hvorfor dette brevet, som var en ren møteinnkalling, ble unntatt offentlighet. Det ble spurt om hvilke grunner som gjorde det utilrådelig å praktisere meroffentlighet i dette tilfellet.

I departementets svarbrev het det:

«Grunnen til at det ikke ble utvist meroffentlighet, var at dokumentet gjaldt forvaltningens interne oppfølging av en rapport avgitt til regjeringen, og at møtet som ble omtalt var ledd i organiseringen av det videre arbeidet innad i forvaltningen. Etter å ha vurdert spørsmålet om meroffentlighet på nytt, ser departementet at det er tvilsomt om det på det aktuelle tidspunkt forelå tilstrekkelig tungtveiende grunner til ikke å offentliggjøre dokumentet.»

Ut fra det som har fremkommet, kan jeg ikke se at det forelå tungtveiende grunner for å unnta dette dokumentet fra offentlighet. Brevet var en ren møteinnkalling om det videre arbeid med oppfølgingen av arbeidsgruppens rapport. Jeg kan vanskelig se at det var noen saklig grunn for å unnta en slik opplysning, eller eksistensen av arbeidsgruppens rapport, fra offentlig innsyn. Innsynsavslaget må klart kritiseres.

4) *Sak 95/10071-001 - Oversendelse av brev fra det mosaiske trossamfund:*

De aktuelle dokumentene er et oversendelsesbrev fra Finansdepartementet til Justisdepartementet som rette vedkommende og et vedlagt brev fra Det Mosaiske Trossamfund. Brevet fra Det Mosaiske Trossamfund gjaldt finansiering av sikkerhetstiltak i trossamfundets lokaler. Innsyn ble avslått under henvisning til offentlighetsloven § 5.

I min foreløpige rapport påpekte jeg at det ikke var presisert nærmere hvilken bestemmelse i lovens § 5 som er brukt som unntakshjemmel. Departementet ble bedt om å begrunne avslaget nærmere. Det ble også spurt om hvilke grunner som gjorde det utilrådelig å praktisere hel eller delvis meroffentlighet i dette tilfellet, herunder hvorfor selve oversendelsesbrevet også var unntatt offentlighet.

I departementets svarbrev het det:

«Departementet er i ettertid kommet til at offentlighetsloven ikke hjemler adgang til å unnta de aktuelle dokumentene fra offentlighet. At innsyn ble avslått, beror således på en feil fra departementets side.

Under enhver omstendighet er det uheldig at unntakshjemmelen ikke ble presisert nærmere i forbindelse med avslaget på begjæringen om innsyn.»

Jeg er enig med departementet i at det ikke var hjemmel i offentlighetsloven for å unnta de aktuelle dokumentene fra offentlighet. Jeg tilføyer også at selv om det aktuelle dokumentet skulle inneholde taushetsbelagte opplysninger, skal disse sladdes slik at resten av dokumentet kan offentliggjøres i den grad det er mulig, jf. offentlighetsloven § 5 a annet ledd. Det er viktig at hvert dokument vurderes for seg i forhold til spørsmålet om dokumentinnsyn. Innsynsavslaget må etter dette kritiseres.

5) *Sak 95/5420-004 - Klage på Oslo politikammer fra Eldreombudet:*

Det aktuelle dokumentet er et brev fra Eldreombudet til Justisdepartementet hvor ombudet etterlyser svar på en tidligere henvendelse. Innsyn i brevet ble avslått under henvisning til offentlighetsloven § 5 a om lovbestemt taushetsplikt.

I min foreløpige rapport påpekte jeg at det ikke var gitt noen nærmere presisering av hvilken taus-

hetspliktbestemmelse som hjemlet unntaket, men det ble antatt at det var forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 departementet hadde siktet til. Departementet ble bedt om å begrunne hvorfor lovbestemt taushetsplikt var brukt som hjemmel til å unnta brevet i sin helhet. Det ble i den sammenheng vist til at det etter offentlighetsloven § 5 a var «opplysninger» undergitt taushetsplikt i eller i medhold av lov som var unntatt offentlighet. Dokumentet for øvrig var offentlig, «- - når disse delene ikke alene gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet eller de unntatte opplysninger utgjør den vesentligste del av dokumentets innhold», jf. offentlighetsloven § 5 a annet ledd. På denne bakgrunn ble departementet spurt om hvorfor en ikke hadde anonymisert navnet på vedkommende person Eldreombudet klaget på vegne av og offentliggjort brevet for øvrig. Jeg viste også til at det av purrebrevet ikke fremgikk nærmere opplysninger om noens personlige forhold som var unntatt offentlighet.

I departementets svarbrev het det:

«Justisdepartementet ser i ettertid at brevet ikke burde ha vært unntatt offentlighet i sin helhet. At det ikke ble gitt innsyn i brevet i en anonymisert form, skyldes en feil som departementet beklager.»

Ut fra det som fremgår av brevet, var det ikke hjemmel for å unnta brevet fra Eldreombudet i sin helhet på grunn av lovbestemt taushetsplikt. Som departementet i ettertid har erkjent, skulle det vært gitt innsyn i brevet i en anonymisert form, slik at navnet på den person Eldreombudet klaget på vegne av ikke ble offentliggjort. Innsynsnektelsen må kritiseres.

6) *Sak nr. 95/6707-002 og 001 - Laser fartsmåler som bevismiddel for fartsøvertredelse i saker om førerkortbeslag og straff:*

De aktuelle dokumentene er et brev fra Riksadvokaten til Justisdepartementet og et brev fra politimesteren i Narvik til departementet vedrørende bruk av laserfartsmåler som bevismiddel, samt en kjennelse fra Hålogaland lagmannsrett som fulgte vedlagt politimesterens brev. Innsyn i dokumentene ble avslått under henvisning til offentlighetsloven § 5 a og § 6 nr. 5.

I min foreløpige rapport bad jeg departementet begrunne avslaget nærmere. Departementet ble bedt om å redegjøre for hvilke opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt som fremgikk av brevet fra Riksadvokaten og brevet fra Politimesteren i Narvik. Det ble i den sammenheng vist til at den vedlagte kjennelsen fra lagmannsretten ikke kunne være avgjørende for innsynsspørsmålet når det gjaldt brevene fra Riksadvokaten og politimesteren. Kjennelsen måtte vurderes på selvstendig grunnlag i forhold til offentlighetslovens bestemmelser.

Departementet ble også bedt om å opplyse hvorfor offentlighetsloven § 6 nr. 5 ble brukt som unn-

takshjemmel for de generelle henvendelsene fra Riksadvokaten og Politimesteren i Narvik. Det ble i den forbindelse vist til at unntakshjemmelen i lovens § 6 nr. 5 gjelder dokumenter som direkte er utferdiget i forbindelse med lovovertrædelsen, og ikke en slik generell henvendelse som det her var tale om, jf. Frihagen: Offentlighetsloven II (1994) s. 169.

I departementets svarbrev het det:

«Justisdepartementet ser i ettertid at offentlighetsloven ikke gir hjemmel for å unnta de to brevene fra offentlighet. Brevet fra Politimesteren i Narvik var feilaktig merket «unntatt fra offentlighet, jfr. offentlighetsloven § 5 a og § 6 nr 5» fra avsenders side. Ved en feil i Justisdepartementet ble denne unntakshjemmelen uten videre lagt til grunn da det ble begjært innsyn i brevene i departementet. Det er beklagelig at departementet ikke foretok en selvstendig vurdering av innsynsspørsmålet, og departementet beklager også at innsyn ikke ble gitt.»

Som departementet i ettertid har erkjent, var det ikke hjemmel i offentlighetsloven for å unnta brevene fra Riksadvokaten og Politimesteren i Narvik fra offentlighet. Dokumentene inneholder ikke taushetsbelagte opplysninger, og var heller ikke omfattet av unntaksbestemmelsen i offentlighetsloven § 6 nr. 5. Når det gjelder tolkingen av § 6 nr. 5, viser jeg til det som er fremholdt ovenfor og under pkt. 4.3.6. Jeg finner for øvrig grunn til å tilføye at det var meget beklagelig at departementet automatisk la til grunn de unntakshjemlene som var påført brevet fra politimesteren uten selv å foreta en selvstendig vurdering av innsynsspørsmålet. For at offentlighetsloven skal virke i samsvar med sitt formål, er det helt avgjørende at departementet foretar en uavhengig og selvstendig vurdering av spørsmålet om offentliggjøring på det tidspunkt innsynsbejæringen blir fremmet. Dersom det ikke blir gjort, vil lovens offentlighetsprinsipp uthules og bli alvorlig svekket. Innsynsnektelsen må klart kritiseres.

7) *Sak nr. 95/5756-002 - Referansegruppe, spredning av masseødeleggelsesvåpen:*

Det aktuelle dokumentet er et svarbrev fra departementet til Statens strålevern. Brevet tar opp spørsmål vedrørende en referansegruppe for bekjempelse av spredning av masseødeleggelsesvåpen. Innsyn i brevet ble avslått under henvisning til offentlighetsloven § 5.

I min foreløpige rapport påpekte jeg at det ikke var gitt noen nærmere presisering av hvilken bestemmelse i lovens § 5 som var brukt som unntakshjemmel. Departementet ble på den bakgrunn bedt om å opplyse hvilken bestemmelse i lovens § 5 som ble brukt som hjemmel for avslaget. Videre ble departementet spurt om hvilke grunner som gjorde det utilrådelig å praktisere meroffentlighet.

I departementets svarbrev het det:

«I ettertid ser departementet at dette brevet ikke skulle ha vært unntatt fra offentlighet. Verken offentlighetsloven § 5 eller andre bestemmelser i loven gir hjemmel for å unnta dokumentet. Departementet beklager at det ikke ble gitt innsyn i brevet.»

Som departementet i ettertid har erkjent, var det ingen hjemmel i offentlighetsloven for å unnta dette brevet fra offentlighet. Innsynsnektelsen må klart kritiseres.

4.3.8. Utlendingsavdelingen

1) *Sak 95/7740-001 - Masseurvisninger fra Libya:*

Det aktuelle dokumentet er en kopi av en rapport fra utlendingsattachéen ved Den norske ambassade i Damaskus til Utlendingsdirektoratet. Innsyn i dokumentet ble avslått under henvisning til offentlighetsloven § 5 første ledd.

I min foreløpige rapport ble departementet bedt om å begrunne avslaget nærmere. Det ble i den sammenheng spurt om hva som var grunnen til at offentlighetsloven § 5 første ledd, som gjelder dokumenter vedkommende forvaltningsorgan har utarbeidet for «sin interne saksforberedelse», hadde blitt brukt som unntakshjemmel. Departementet ble også spurt om hvilke grunner som gjorde det utilrådelig å praktisere meroffentlighet i dette tilfelle.

I departementets svarbrev het det:

«Hjemmelshenvisningen kan sies å være noe misvisende, blant annet fordi dokumentet ikke er knyttet til noen særskilt intern sak. Departementet er imidlertid fremdeles av den oppfatning at det foreligger hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet. Et slikt hjemmelsgrunnlag er offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav b. Vedkommende var ansatt i Utenriksdepartementet som utlendingsattaché, men var faglig tilknyttet Justisdepartementets utlendingsavdeling som ekstern rådgiver. Dokumentet er en faglig rapport og som sådan ansett som et generelt grunnlag for utlendingsavdelingens «interne saksforberedelse». Departementet antar at en slik anvendelse av offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav b er i samsvar med hensynet bak den; at forvaltningsorganer skal ha mulighet til å gjøre fortrolig bruk av eksterne rådgivere som ledd i sin interne saksforberedelse.

Rapporten er samtidig arkivert som landinformasjon. Vanligvis vurderes opplysninger i generelle landrapporter i forhold til offentlighetsloven § 6 første ledd nr 1 ved bejæring om innsyn. Dette har sammenheng med at rapportene ofte inneholder informasjon som ved offentliggjøring kan skade forholdet til fremmede makter eller internasjonale organisasjoner.

Det fremgår ikke av saken om det er vurdert å praktisere meroffentlighet. Dokumentet var imidlertid fra avsenders hånd unntatt offentlighet. Dette var muligens årsaken til at det ikke ble gitt innsyn i deler av dokumentet. I dag ville trolig departementet vurdert saken noe annerledes, og dokumentet ville antakelig kun delvis blitt unntatt fra offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 6 første ledd nr 1.»

Jeg finner for det første grunn til å fastslå at henvisningen til offentlighetsloven § 5 første ledd, slik departementet gjorde da innsynsbegjæringen ble avslått, ikke var holdbar. Offentlighetsloven § 5 første ledd gjelder dokumenter departementet selv har «utarbeidet for sin interne saksforberedelse», og det var ikke tilfelle i denne saken hvor dokumentet ble sendt fra ambassaden. Begrunnelsen for avslaget må således kritiseres.

Videre er det tvilsomt om denne rapporten fra ambassaden kunne anses som et dokument som gjelder departementets «interne saksforberedelse», noe som er et grunnvilkår for at offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav b skal gi hjemmel for å nekte innsyn. Rapporten inneholder generell landinformasjon, og er etter det opplyste ikke innhentet av departementet i tilknytning til en eller flere aktuelle saker departementet hadde til behandling. At rapporten kan gi generell bakgrunnsinformasjon for departementet, kan etter min mening vanskelig være tilstrekkelig til å anse dette som et dokument utarbeidet til departementets interne *saksforberedelse*. Jeg viser i denne sammenheng også til at rapporten er sendt til departementet som kopiadressat. Begrunnelsen for unntaket i lovens § 5 er i første rekke vedkommende organs behov for å kunne rådføre seg og drøfte ulike alternativer i fortrolighet i forbindelse med en aktuell sak. Dersom departementets tolking av lovens § 5 skulle godtas, ville det medført at unntaksbestemmelsen fikk en uheldig og utilsiktet vid anvendelse i strid med det som må antas å være formålet med bestemmelsen. For øvrig kan det etter min mening også stilles spørsmål ved om det er naturlig å anse utlendingsattachéen som en særlig rådgiver eller sakkyndig i lovens forstand, men jeg har etter omstendighetene ikke funnet grunn til å gå nærmere inn på dette i denne saken.

Jeg finner også grunn til å bemerke at jeg vanskelig kan se at den aktuelle landrapporten i sin helhet kunne unntas offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1. Opplysningene i rapporten inneholder i det vesentlige generelle faktiske opplysninger om situasjonen i Libya på det aktuelle tidspunktet, og synes å være hentet fra uttalelser og annet materiale som allerede hadde vært offentlig kjent eller offentlig tilgjengelig i nasjonal og internasjonal presse. Et grunnkrav for å kunne anvende offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1 er at opplysningene ikke allerede er offentlig kjent, jf. lovens formulering «opplysninger som om de ble kjent». Dersom enkelte vurderinger eller opplysninger er av en slik karakter at de etter departementets oppfatning bør hemmeligholdes fordi det vil kunne skade vårt forhold til fremmede makter, bør disse i så fall sladdes slik at resten av dokumentet kan offentliggjøres.

Uavhengig av det jeg har fremholdt ovenfor om anvendelsen av lovens unntaksbestemmelser, kan jeg vanskelig se at det var tungtveiende grunner som

gjorde det nødvendig å unnta dette dokumentet i sin helhet fra offentlighet.

At det på dokumentet var skrevet «unntatt offentlighet» etter § 5 første ledd, kan klart nok ikke være tilstrekkelig. Som fremholdt flere ganger tidligere, må spørsmålet om det skal praktiseres meroffentlighet vurderes av departementet på konkret og selvstendig grunnlag. Innsynsnektelsen må etter dette kritiseres.

2) Sak nr. 95/2284-018 - Saksbehandlingstidsprosjektet i utlendingssaker:

Det aktuelle dokumentet er et brev fra Utlendingsdirektoratet til departementet om mål for saksbehandlingstiden i utlendingssaker. Innsyn ble avslått under henvisning til offentlighetsloven § 6 nr. 2.

I min foreløpige rapport påpekte jeg at det ikke var gitt noen nærmere presisering av hvilket alternativ i lovens § 6 nr. 2 som var brukt som unntakshjemmel, og departementet ble bedt om å opplyse om dette. Det ble også vist til at det etter § 6 nr. 2 var flere vilkår som måtte være oppfylt, jf. kravet om at unntak må være «påkrevd» av hensyn til en «forsvarlig gjennomføring» av statens «økonomi-, lønns- eller personalforvaltning». Departementet ble også spurt om hvilke grunner som gjorde det utilrådelig å praktisere meroffentlighet.

I departementets svarbrev het det:

«Det aktuelle dokumentet ble unntatt offentlighet ved utgående journalføring i Utlendingsdirektoratet under henvisning til offentlighetsloven § 6-2 uten presis henvisning til bestemt ledd og bokstav. Av departementets (utlendingsavdelingens) journal fremgår det at saken er unntatt offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 6 første ledd nr 2 bokstav c, hvilket betyr at det må ha blitt begjært innsyn i dokumentet etter at Sivilombudsmannen vurderte spørsmålet.

Offentlighetsloven § 6 første ledd nr 2 bokstav c er imidlertid ikke riktig hjemmelshenvisning. Riktig hjemmelshenvisning ville her vært offentlighetsloven § 6 første ledd nr 2 bokstav a.

Utlendingsdirektoratet er en relativt stor kunde hos SDS (Statens Datasentral). Det aktuelle dokumentet omhandler forhold som, hvis de skulle bli offentlig kjent, ville kunne skade direktoratets kunderelasjon, forhandlings- og kontraktsposisjon i forhold til SDS.

Det fremgår ikke av saken om meroffentlighet er vurdert. Det antas imidlertid at dette som vanlig ble vurdert - men at delvis innsyn ikke ble innvilget, fordi dette ville kunne gi et åpenbart misvisende bilde av saken.»

Den uklare og feilaktige henvisningen til relevant avslagshjemmel er kritikkverdig og gir grunnlag for å anta at innsynsavslaget er truffet på sviktende rettslig grunnlag. På bakgrunn av det som fremkommer i det aktuelle brevet, er det videre tvilsomt om offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 a kommer til anvendelse i dette tilfellet. Jeg har således vanskelig for å se at de opplysninger som frem-

kommer om forskjellige utviklingsoppgaver der Utlendingsdirektoratet (UDI) har engasjert Statens Datasentral (SDS), gjør det «påkrevd» å unnta dokumentet fra offentlighet av hensyn til en «forsvarlig gjennomføring» av UDIs økonomiforvaltning. De forhold dokumentet omhandler vedrørende kapasitetsproblemer og behov for prioriteringer, skyldes at direktoratet hadde engasjert SDS i flere utviklingsprosjekter samtidig. At disse opplysningene i brevet kunne «skade direktoratets kunderelasjon, forhandlings- og kontraktsposisjon i forhold til SDS», på en slik måte at vilkårene i lovens § 6 første ledd nr. 2 a forelå, kan jeg ikke uten videre se. Jeg viser for øvrig til det jeg har fremholdt under pkt. 4.3.2. og pkt. 4.3.3. om tolkingen av denne bestemmelsen.

Uansett om unntaksbestemmelsen i lovens § 6 første ledd nr. 2 a kommer til anvendelse eller ikke, kan jeg vanskelig se at det var grunnlag for å unnta dokumentet i sin helhet fra offentlighet. Så langt jeg kan se, synes det iallfall ikke å være avgjørende betenkeligheter ved å praktisere delvis offentlighet slik at det hadde blitt gitt innsyn i brevet for øvrig. Jeg viser til at brevet også inneholder opplysninger om UDIs syn på prioriteringsproblemene, den arbeidsinnsats saksavviklingsstatistikkene krevde av direktoratet m.m. Innsynsnektelsen må etter dette kritiseres.

3) 95/6577-002 og 003 - *Normalisering av forholdet mellom Norge og Vietnam, retur av vietnamesiske borgere:*

De aktuelle dokumentene er et brev fra Utlendingsdirektoratet (UDI) til Justisdepartementet og et brev fra Justisdepartementet til Utenriksdepartementet. Dokumentene omhandler spørsmål knyttet til situasjonen for vietnamesiske statsborgere som ikke lenger har oppholdstillatelse i Norge, og som ønsker å returnere til hjemlandet. Innsyn ble avslått under henvisning til henholdsvis offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav a og c.

I min foreløpige rapport ble departementet bedt om å begrunne avslagene nærmere. Det ble spurt om brevet fra UDI til departementet var å anse som et dokument utarbeidet for departementets «interne saksforberedelse», sett på bakgrunn av at initiativet om å ta saken opp med Utenriksdepartementet i dette tilfelle syntes å komme fra direktoratet. Departementet ble videre bedt om å redegjøre for hvilke grunner som gjorde det utilrådelig å utvise meroffentlighet henholdsvis i dokumentet fra UDI til Justisdepartementet og i brev fra Justisdepartementet til Utenriksdepartementet.

I departementets svarbrev het det:

«Begrunnelsen for begge avslagene var at det ville kunne vanskeliggjøre utlendingsmyndighetenes videre arbeid med saken og kunne være uheldig i forhold til vietnamesiske myndigheter og departementets videre samarbeid med disse,

dersom forberedelsene ble offentlig kjent. Dette er også grunnene til at det ble ansett utilrådelig å utvise meroffentlighet i disse tilfellene.

Utlendingsdirektoratets brev til Justisdepartementet ble ikke utformet etter initiativ fra UD. Dette forhindrer likevel ikke at brevet fra direktoratet ble utarbeidet med sikte på Utenriksdepartementets interne behandling av den konkrete saken, jf Frihagen «Offentlighetsloven», bind I, s 349.

Departementet ser i ettertid at offentlighetsloven § 6 første ledd nr 1 kunne vært et mer treffende hjemmelsgrunnlag for avslaget, men står ved at det var riktig ikke å gi innsyn i dokumentene.»

På bakgrunn av det som er fremkommet i departementets svar, har jeg ikke funnet grunnlag for å rette innvendinger mot den skjønnsmessige vurdering som ligger til grunn for at dokumentinnsyn ble nektet i dette tilfellet. Jeg har ikke grunnlag for å trekke i tvil opplysningene om at en offentliggjøring av begrunnelsen for avslagene kunne komme til å vanskeliggjøre samarbeidet med vietnamesiske myndigheter.

4) *Sak nr. 95/9271-004 og 007 - Skisse til plan for tilbakevending av bosniere:*

De aktuelle dokumentene er et brev fra Utlendingsdirektoratet (UDI) til Justisdepartementet og en vedlagt skisse til plan, samt svarbrev fra departementet til direktoratet i saken. Innsyn i dokumentene ble nektet under henvisning til offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav a.

I min foreløpige rapport ble departementet bedt om å begrunne avslagene nærmere. Det ble vist til at det av brevene syntes å fremgå at saksforberedelsen til skissen til plan hadde foregått i UDI, og at departementet er bedt om å kommentere planen. På denne bakgrunn ble det spurt om departementets syn på hvordan det hadde vurdert bruken av unntakshjemmelen i § 5 annet ledd a, som gjelder dokument for «et organs interne saksforberedelse» som er utarbeidet av et «underordnet organ». Departementet ble også spurt om hvilke grunner som gjorde det utilrådelig å praktisere meroffentlighet.

I departementets svarbrev het det:

«Til dok 4:

Saken har sin bakgrunn i en nedsatt tverrdepartementar arbeidsgruppe for tilbakevending av bosniske flyktninger som skulle se på ulike problemstillinger som ville oppstå i forbindelse med spontan eller organisert tilbakevending av bosniere. Disse problemstillingene ville berøre flere departementers fagområder. Arbeidsgruppen besto derfor av representanter for Kommunal- og arbeidsdepartementet, Utenriksdepartementet, Justisdepartementet og Utlendingsdirektoratet. Arbeidsgruppens sluttresultat skulle for øvrig forelegges politisk ledelse i de respektive departementene for godkjenning.

Som et ledd i dette arbeidet besluttet arbeids-

gruppen å gi Utlendingsdirektoratet i oppdrag å utforme et utkast til en plan for ulike faser i en tilbakevendingsprosess. Skissen skulle oversendes arbeidsgruppen for gjennomgang og kommentarer innen en fastsatt frist. Arbeidet med utkastet involverte både Utlendingsdirektoratets juridiske avdeling, som faglig er underlagt Justisdepartementet, og Utlendingsdirektoratets mottaks- og integreringsavdeling, som er underlagt Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Dok 4 er det utkastet Utlendingsdirektoratet sendte til Justisdepartementet og de øvrige departementene i henhold til oppdraget.

Etter departementets vurdering må dok 4 på denne bakgrunn anses som et dokument utarbeidet av et underordnet organ til bruk for departementets egen interne saksforberedelse, jf offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav a.

Bakgrunnen for at Justisdepartementet valgte ikke å praktisere meroffentlighet, var at utkastet ikke på noen måte var ferdigbehandlet. Det inneholdt flere punkter som krevte ytterligere avklaring. En praktisering av meroffentlighet ville lett kunne føre til spekulasjoner og uberettigete forventninger, noe som ville ha vært lite heldig på det daværende tidspunkt.

Til dok 7:

Dokumentet inneholder Justisdepartementets synspunkter på Utlendingsdirektoratets dok 4 for såvidt gjelder Justisdepartementets ansvarsområder. Brevet er skrevet etter at arbeidsgruppen har hatt møte der utkastet ble diskutert og intern avklaring i Justisdepartementet var foretatt.

I ettertid kan departementet ikke se at det var grunnlag i offentlighetsloven § 5 for å unnta dok 7 fra offentlighet.»

På bakgrunn av det departementet har fremholdt, har jeg ikke funnet grunn til å rette noen avgjørende innvendinger mot at dokument 4 ikke ble offentliggjort. Når det gjelder dokument 7, som var departementets tilbakemelding på UDIs forslag til skisse, var det ikke hjemmel i offentlighetsloven § 5 for å unnta dokumentet fra offentlighet. Dette har også departementet i ettertid erkjent. Innsynsnektelsen i dette brevet må kritiseres.

5) Sak nr. 95/5795-005 - Falsk identitet og fengslinger etter utlendingsloven § 37:

Det aktuelle dokumentet er et brev fra Oslo politikammer til departementet med statistiske opplysninger om falsk identitet og fengslinger etter utlendingsloven § 37. Innsyn i dokumentet ble avslått under henvisning til offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav a.

I min foreløpige rapport ble departementet bedt

om å begrunne avslaget nærmere. Det ble i den sammenheng spurt om Oslo politikammer kunne anses som et «underordnet organ» på dette saksområdet. Departementet ble videre bedt om å redegjøre for hvilke grunner som gjorde det utilrådelig å praktisere meroffentlighet i de generelle opplysningene som fremkom i brevet.

I departementets svarbrev het det:

«Justisdepartementet er den overordnede myndighet på utlendingsrettsområdet. Departementet administrerer utlendingsloven, gir forskrifter og utfyllende retningslinjer om håndhevelsen av loven og har omgjørings- og instruksjonsmyndighet overfor underordnede organer. Når politiet opererer på utlendingsrettsområdet, er politiet derfor å anse som et underordnet organ i forhold til Justisdepartementet.

Av et brev fra Justisdepartementet 11 januar 1996 til alle avhørskamrene, fremgår det at departementet vurderer å se nærmere på problematikken vedrørende falsk identitet og fengsling, jf utlendingsloven § 37. I den forbindelse ba departementet avhørskamrene om en del opplysninger i tilknytning til bestemmelsen. Det ble blant annet bedt om opplysninger om antall utlendinger som i 1994 og 1995 ble fengslet i medhold av utlendingsloven § 37.

Brevet fra Oslo politikammer (dok nr 5 i sak 95/5795) er svar på henvendelsen fra departementet. Dokumentet er etter departementets vurdering utarbeidet av et «underordnet organ» med henblikk på Justisdepartementets «interne saksforberedelse» i forbindelse med gjennomgangen nevnt ovenfor. Dokumentet kan derfor unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav a.

Videre ber ombudsmannen departementet opplyse hvilke grunner som gjorde det utilrådelig å praktisere meroffentlighet.

Sett i ettertid er det vanskelig å peke på hensyn som tilsier at meroffentlighet ikke burde ha vært praktisert. Departementet ser derfor ikke bort fra at det hadde vært mer korrekt å tillate fullt innsyn i det aktuelle dokumentet.»

På bakgrunn av det som er fremkommet i departementets svar, har jeg ingen innvendinger mot at brevet fra Oslo politikammer i utgangspunktet ble ansett å falle inn under unntaksadgangen i offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav a. Jeg kan imidlertid ikke se at det er angitt noen tungtveiende grunner som kunne tilsi at det ikke ble praktisert meroffentlighet i dette tilfellet. Brevet fra politikammeret inneholdt generelle opplysninger om antall personer som var fengslet etter utlendingsloven § 37 og hvordan disse sakene løses m.v., som jeg vanskelig kan se at det var nødvendig å hemmeligholde. Innsynsnektelsen må kritiseres.

5. Avsluttende bemerkninger

Undersøkelsen har avdekket flere svakheter og kritikkverdige forhold ved departementets praktisering av offentlighetsloven.

Når det gjelder forhold ved saksbehandlingen og journalføringen, viser jeg til det som er fremholdt foran under pkt. 4.2. om lang saksbehandlingstid for en del innsynsbegjæringer, manglende eller mangelfulle hjemmelshenvisninger i mange tilfeller, manglende opplysning om klagerett og klagefrist ved samtlige av de undersøkte innsynsavslagene og mangelfulle forhold ved journalføringen.

Når det gjelder de konkrete innsynsavslagene, gir de undersøkte sakene grunnlag for noen generelle bemerkninger. Av de 35 sakene som ble undersøkt, har jeg funnet grunn til å rette kritikk mot innsynsnektelsene i 32 av dem. I to tilfeller har jeg ikke funnet grunnlag for kritikk, og i ett tilfelle hadde departementet gitt innsyn. I de sakene jeg har rettet kritikk mot innsynsnektelsene, har jeg i 22 tilfeller lagt til grunn at det ikke var hjemmel i offentlighetsloven for å unnta dokumentet fra offentlighet (i noen av sakene var flere bestemmelser påberopt). I disse tilfellene *skulle* det altså vært gitt innsyn. I 13 av sakene har jeg dessuten funnet grunn til å kritisere at det ikke er praktisert meroffentlighet.

Mitt generelle inntrykk gjennom undersøkelsen av disse sakene, er at departementets praktisering av loven ikke har vært tilfredsstillende.

For mange av avslagene er det helt klart at det ikke fantes hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet. Jeg nevner i denne sammenheng at det i flere tilfeller har vært nektet innsyn i høringsbrev m.v., som åpenbart ikke skulle vært hemmeligholdt. I flere tilfeller er også oversendelsesbrev som ikke inneholder noen opplysninger som det kan være grunnlag for å unnta fra offentlighet, hemmeligholdt. Det er også avdekket mange tilfeller av uriktige hjemmelshenvisninger, noe som har medført at avslag er truffet på sviktende grunnlag. I flere tilfeller er avslag feilaktig begrunnet med lovbestemt

taushetsplikt, noe som også har forhindret at spørsmålet om meroffentlighet har blitt vurdert slik loven krever. De undersøkte avslagene gir også grunnlag for å kritisere departementet for å ha brukt for generelle og standardiserte vurderinger av hva som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt. Det er nødvendig at det for hvert enkelt dokument foretas en konkret vurdering av om det foreligger opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Dersom taushetsbelagte opplysninger foreligger, skal disse opplysningene unntas offentlighet, mens resten av dokumentet som hovedregel skal offentliggjøres, jf. offentlighetsloven § 5 a annet ledd. I strid med offentlighetsloven er slik delvis offentlighet i flere tilfeller nektet. Jeg finner også grunn til å påpeke at i flere av de undersøkte avslagene har departementet uten videre lagt til grunn anmerkninger på dokumentet om unntak fra offentlighet (forhåndsklassifiseringer), uten selv å foreta en ny konkret og selvstendig vurdering av innsynsspørsmålet.

Undersøkelsen gir videre grunnlag for å uttrykke bekymring for at viljen til å praktisere meroffentlighet ikke synes å ha vært sterk nok. I mange tilfeller har departementet ikke kunne påvise noen tungtveiende grunner for ikke å praktisere meroffentlighet. Mange av dokumentene det er nektet innsyn i synes nokså «trivielle» og uproblematisk å offentliggjøre, selv om de formelt var omfattet av lovens unntaksbestemmelser. De undersøkte sakene gir et bestemt inntrykk av at departementet har et betydelig forbedringspotensiale når det gjelder praktiseringen av meroffentlighet. Lovgivers intensjon om at meroffentlighet skal praktiseres i størst mulig grad kan ikke sies å være fulgt opp i praksis i tilstrekkelig grad, iallfall gjelder det de sakene som er omfattet av denne undersøkelsen.

Arne Fliflet

