

Innsyn i dokumenter hos Nasjonalmuseet

21.10.2021 (2021/3326 og 2021/3052)

Saken gjelder innsyn i ulike dokumenter hos Nasjonalmuseet, herunder møtereferater fra innkjøpskomiteen, samt møtereferater og kommunikasjonsplan mellom Fredriksen Family Art Company og museet. Nasjonalmuseet avslø innsynskravene med henvisning til offentlegforskrifta § 1 tredje ledd bokstav a om unntak for dokumenter om «kunstnarleg og fagleg programmering og planlegging av repertoar». Avslaget ble stadfestet av Kulturdepartementet. I begrunnelsene viste departementet blant annet til at ordlyden i forskriftsbestemmelsen ikke kan tolkes så snevert at dokumentene utelukkende må gjelde planleggingen av aktuelle publikumsrettede aktiviteter. Meroffentlighet etter offentleglova § 11 ble ikke vurdert.

Sivilombudet har ikke rettslige innvendinger til departementets forståelse av unntaksbestemmelsen, men er kommet til at departementets meroffentlighetsvurdering for møtereferatene fra Nasjonalmuseets innkjøpskomité er mangelfull. Vurderingen departementet har foretatt er ikke knyttet opp mot vilkårene i offentleglova § 11 og er generell og overordnet i stedet for knyttet til det konkrete innholdet i det enkelte dokument.

Ombudet ber på denne bakgrunn departementet om å foreta en fornyet meroffentlighetsvurdering av møtereferatene fra

museets innkjøpskomité, og orientere ombudet om den nye vurderingen innen 4. november 2021.

Sakens bakgrunn

Journalist A ba 19. mai 2021 Nasjonalmuseet om innsyn i blant annet møtereferater fra Nasjonalmuseets innkjøpskomité for de siste fem årene. Senere ba A og B også om innsyn i møtereferater og kommunikasjonsplanen mellom Fredriksen Family Art Company (FCC) og Nasjonalmuseet. Nasjonalmuseet avsto innsynskravene henholdsvis 20. mai og 15. juni 2021 med henvisning til offentlegforskrifta § 1 tredje ledd bokstav a. Avslagene ble påklaget til Kulturdepartementet. I den ene klagen ble det blant annet vist til at Nasjonalmuseets virksomhet ikke først og fremst er innrettet mot neste års sesong eller «årets program», men at museet forvalter vår felles kulturarv, og kontinuerlig bygger opp en kunstsamling for generasjoner. Kulturdepartementet stadfestet avslagene 28. juni og 26. juli 2021. I begrunnelsene viste departementet blant annet til at ordlyden i forskriftsbestemmelsen ikke kan tolkes så snevert at dokumentene utelukkende må gjelde planleggingen av aktuelle publikumsrettede aktiviteter.

Journalist B klaget avgjørelsene inn for ombudet. I klagen ble det blant annet anført at unntaksbestemmelsen ikke passer på Nasjonalmuseets virksomhet ettersom museet også fatter beslutninger om å ikke kjøpe inn kunst, og at innkjøpskomiteen ikke først og fremst fatter beslutninger med sikte på et kortsiktig kunsttilbud, men varige beslutninger knyttet til den langsiktige oppbyggingen av museets samling. For kommunikasjonsplanen for samarbeidet mellom FCC og Nasjonalmuseet, ble det anført at dette er en generell strategi som ikke er knyttet til enkeltstående planlegging av kunstutstillinger, og for møtereferatene at museets egen beskrivelse tyder på at noen dokumenter klart vil falle utenfor rekkevidden til offentlegforskrifta § 1 tredje ledd bokstav a.

Våre undersøkelser

Vi besluttet å behandle de to klagen samlet og undersøke deler av sakene nærmere.

I brev 17. august 2021 spurte vi departementet om de hadde vurdert å gi helt eller delvis innsyn i dokumentene etter offentleglova § 11. Vi ba departementet redegjøre nærmere for hvilke hensyn som taler for og imot hel eller delvis meroffentlighet for de ulike dokumentene, og for avveiningen mellom disse hensynene. Departementet ble også bedt om å redegjøre for hvilken informasjon eller dokumentasjon som er offentlig som gir informasjon om på hvilket grunnlag Nasjonalmuseet treffer kunstfaglige beslutninger og hvordan offentlige midler blir benyttet.

Departementet svarte i brev 3. september 2021 at det i vedtaket 28. juni 2021 ble vist til viktige hensyn som taler for og imot offentlighet, samt avveiningen mellom disse hva gjelder møtereferatene fra innkjøpskomiteen. Videre viste departementet til at merinnsyn i form av siling

eller sladding ikke er formålstjenlig, samtidig som arbeidet ville vært omfattende og tidkrevende. På denne bakgrunn mente departementet at det i de opprinnelige vedtakene er foretatt en merinnsynsvurdering i samsvar med god forvaltningsskikk.

For møtereferatene og kommunikasjonsplanen mellom FCC og museet, viste departementet til momenter nevnt i vedtaket 26. juli 2021. I tillegg viste departementet til at hensynet til Nasjonalmuseets legitime behov for å kunne vente med offentliggjøring av planer før den offisielle åpningen av museet i dette tilfellet veier tyngre enn hensynet til offentlig innsyn.

Sist redegjorde departementet for offentlig tilgjengelig informasjon om hvordan Nasjonalmuseet legger opp sin langsiktige strategi, kunstfaglige beslutninger og bruk av offentlige midler.

Departementets svarbrev ble oversendt klageren for merknader. Både klageren og departementet kom deretter med merknader til saken.

Sivilombudets syn på saken

1. Dokumenter om «kunstnarleg og fagleg programmering og planlegging av repertoar»

Hovedregelen etter offentleglova § 3 er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige. Stiftelsen Nasjonalmuseet for kunst er omfattet av offentleglova, jf. offentlegforskrifta § 2. Unntak fra innsynsretten krever hjemmel i lov eller i forskrift gitt med hjemmel i lov. Etter offentlegforskrifta § 1 tredje ledd bokstav a er ikke dokumenter «som gjeld kunstnarleg og fagleg programmering og planlegging av repertoar i kulturinstitusjonar» omfattet av loven.

Bakgrunnen for unntaket er at kulturinstitusjoner av hensyn til konkurransen på kulturmarkedet har et legitimt behov for å kunne legge planer og knytte til seg kunstnere uten at dette blir offentlig kjent før institusjonen annonserer årets program eller lignende, jf. kongelig resolusjon 17. oktober 2008 (PRE-2008-10-17-1119), pkt. 3.1.4.1. I resolusjonens pkt. 9 redegjøres det for eksempler som kan falle inn under unntaksbestemmelsen. Det nevnes blant annet «dokument som gjeld planlegging av oppsettingar, kunstnarleg profil, korrespondanse med kunstnarar i samband med slik planlegging og liknande. Dette vil gjelde også etter programmeringa eller planlegginga dokumentet inngjekk i er ferdig». I Brandt m.fl., kommentarutgave til offentleglova, kommentarer til § 2, er det nevnt som eksempel at det ikke kan kreves innsyn i Nationaltheatrets eller Oslo Nye Teaters dokumenter som omhandler program- og repertoarplaner.

Ombudet fant ikke grunn til å foreta nærmere undersøkelser i saken knyttet til hvorvidt de aktuelle dokumentene er omfattet av offentlegforskrifta § 1 tredje ledd bokstav a. Ombudet ønsker likevel å knytte noen korte bemerkninger til departementets vurdering og klagerens anførsler.

Klageren har blant annet anført at beslutninger om å ikke kjøpe inn et verk, ikke faller inn under unntaksbestemmelsen fordi konkurransehensynet ikke kommer i spill. Til dette ønsker ombudet å

påpeke at forskriftsbestemmelsen gjelder dokumenter, ikke opplysninger. Det er med andre ord tilstrekkelig at bare deler av innholdet er av en slik art at unntaksbestemmelsen kommer til anvendelse. Noe annet er at dette kan og bør ha betydning i en meroffentlighetsvurdering dersom klart adskilte deler av dokumentene har et innhold som ikke tilsier at det omfattes av hensynene offentligforskrifta § 1 tredje ledd bokstav a er ment å verne.

Klageren har også anført at det ikke kan gjøres unntak for organets endelige avgjørelse i saken etter offentliglova § 14 annet ledd bokstav b og at en beslutning om å ikke kjøpe inn et verk må anses som organets endelige avgjørelse i saken. Ombudet viser i denne forbindelse til lovens forarbeider, Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 132 hvor det fremkommer at det må trekkes en nedre grense for hva som kan regnes som en «sak». Dersom saken «berre går ut på at organet har bestemt seg for ikkje å gå vidare med ein idé e.l. utan at det var ein førespurnad utanfrå som starta saksbehandlinga, eller utan at forvaltninga har trekt inn utanforståande, vil det ikkje liggje føre ei endeleg avgjerd i høve til føresegna». Departementet har i vedtaket 28. juni 2021 vist til at det ikke foreligger noen klagemuligheter for de som blir valgt bort ettersom det ikke eksisterer noen formell søknadsordning, og at det omtales kunst/kunstnere som ikke har bedt om å bli vurdert av innkjøpskomiteen. Det er derfor ikke tale om noen endelig avgjørelse i en sak.

Ombudet er for øvrig ikke enig i at unntaksbestemmelsen har et så snevert anvendelsesområde at Nasjonalmuseets virksomhet ikke omfattes. Ombudet er enig i departementets vurdering om at bestemmelsens ordlyd ikke kan tolkes så snevert at dokumentene utelukkende må gjelde planleggingen av aktuelle publikumsrettede aktiviteter. I tillegg er det, som nevnt ovenfor, tilstrekkelig for at dokumentene ikke omfattes av offentliglova, at deler av innholdet er av en slik art at vilkårene for unntak kommer til anvendelse.

2. Departementets meroffentlighetsvurdering

Av offentliglova § 11 følger det at når det er hjemmel for å gjøre unntak fra innsyn, skal organet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn. Innsyn bør gis dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak. Dette gjelder såfremt det ikke er tale om taushetsbelagte opplysninger. God forvaltningsskikk tilsier at forvaltningen skal vurdere merinnsyn også for dokumenter og opplysninger som faller utenfor virkeområdet til offentliglova, jf. Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentliglova, G-2009-419, side 68. I forarbeidene til § 11 er det gitt føringer på hvordan man skal gå frem i interesseavveiningen. Det må først vurderes «om dei omsyna som ligg til grunn for unntaksføresegna gjer seg gjeldande i det aktuelle tilfellet», jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 129. Dersom hensynene bak unntaksbestemmelsen gjør seg gjeldende, skal disse avveies mot de hensyn som taler for å gi innsyn. Om hensynet til offentlighet veier tyngre enn behovet for unntak, er forvaltningen oppfordret til å gi merinnsyn.

Ombudet kan ikke se at offentliglova § 11 har blitt vurdert, verken i vedtaket 28. juni eller 26. juli 2021. Departementet har i svarbrevet hit gitt uttrykk for at en slik vurdering likevel er foretatt. Det

ble sitert fra utdrag fra vedtakene, der departementets vurdering av de ulike hensyn som taler for og imot åpenhet om de aktuelle dokumenttypene fremgår.

Ombudet påpeker at hensynene som er trukket frem er anvendt i vurderingen av hvorvidt offentligforskrifta § 1 tredje ledd bokstav a kom til anvendelse, eller ikke. Dette er ikke det samme som å foreta en meroffentlighetsvurdering etter offentliglova § 11, selv om mange av hensynene nødvendigvis er like. Vurderingen av om det skal gis merinnsyn, må gjøres konkret for hvert enkelt dokument, jf. blant annet ombudets uttalelse 26. august 2020 (SOM-2020-1403) med videre henvisninger. Slik ombudet ser det, fremstår behovet for en konkret meroffentlighetsvurdering særlig fremtredende i et tilfelle som dette, der vektige hensyn taler for åpenhet, samtidig som det er adgang til å unnta bestemte dokumenttyper i sin helhet fra innsyn. Det er dermed ikke tilstrekkelig å vise til at det finnes andre informasjonskilder som kan bidra til en offentlig debatt om og kontroll med hvordan Nasjonalmuseet forvalter offentlige midler og bygger opp en kunstsamling for generasjoner.

For vedtaket 26. juli 2021 har departementet i svarbrevet hit foretatt en mer konkret meroffentlighetsvurdering knyttet opp mot innholdet i de aktuelle dokumentene. Departementets meroffentlighetsvurdering for dokumentene omfattet av vedtaket 28. juni 2021 fremstår imidlertid som generell og overordnet og i liten grad knyttet til det konkrete innholdet i de ulike dokumentene. At arbeidet med å vurdere de ulike opplysningene vil være tidkrevende og omfattende, slik som departementet har anført, er ikke relevant for meroffentlighetsvurderingen. Etter ombudets syn er derfor departementets meroffentlighetsvurdering mangelfull og ikke i tråd med offentliglova § 11.

Konklusjon

Sivilombudet er etter dette kommet til at departementets meroffentlighetsvurdering for møtereferatene fra Nasjonalmuseets innkjøpskomité er mangelfull. Vurderingen departementet har foretatt er ikke knyttet opp mot vilkårene i offentliglova § 11 og er generell og overordnet i stedet for knyttet til det konkrete innholdet i det enkelte dokument.

Ombudet ber på denne bakgrunn departementet om å foreta en fornyet meroffentlighetsvurdering av møtereferatene fra museets innkjøpskomité, og orientere ombudet om den nye vurderingen innen 4. november 2021.

21.10.2021 (2021/3326 og 2021/3052)