

Innsyn i møtereferater – merinnsyn

30.3.2022 (2022/1331)

Saken gjelder innsyn i referater fra IDF-møter (informasjons-, drøftings- og forhandlingsmøter) i et politidistrikt.

Politidirektoratet avslo innsyn i referatene under henvisning til at de var organinterne dokumenter. Direktoratet vurderte merinnsyn for møtereferatene, men viste til at offentliggjøring kunne medføre risiko for at møtedeltakerne ble mer tilbakeholdne i diskusjoner og i hva som ble gjengitt i referatene. Dette ville begrense både møtenes og referatenes funksjon og nytte- og informasjonsverdi.

Sivilombudet mener det er tvilsomt om de aktuelle referatene i sin helhet ligger i kjerneområdet for offentleglova § 14 om organinterne dokumenter. Det er derfor også tvilsomt om disse hensynene kan bli avgjørende for vurderingen av merinnsyn i alle deler av referatene. Vurderingen direktoratet har foretatt er uansett for generell, ved at den ikke er knyttet opp mot innholdet i de enkelte møtereferatene.

Ombudet ber på denne bakgrunn direktoratet om å foreta en fornyet merinnsynsvurdering.

Sakens bakgrunn

Redaktør A i Politiforum ba Agder politidistrikt om innsyn i referater fra IDF-møter i 2021. IDF-møter er informasjons-, drøftings- og forhandlingsmøter mellom statlig arbeidsgiver og representanter fra

arbeidstakerorganisasjoner. I de aktuelle møtene denne saken gjelder, deltok plasstillitsvalgte i politidistriktet som representanter for arbeidstakerorganisasjonene.

Politidistriktet ga 1. oktober 2021 innsyn i gjennomførte og fremtidige møtedatoer og generell informasjon om politidistriktets IDF-møter, men avslo kravet om innsyn i referatene. Referatene ble unntatt innsyn med hjemmel i offentleglova § 14 om organinterne dokumenter. Avslaget ble også begrunnet med at referatene inneholdt taushetsbelagte opplysninger som måtte unntas etter offentleglova § 13 første ledd, jf. politiregisterloven § 23 andre ledd.

Etter klage fra redaktøren, oversendte Agder politidistrikt saken til Politidirektoratet for klagebehandling.

Politidirektoratet opprettholdt avslaget i avgjørelse 7. desember 2021. I begrunnelsen viste direktoratet til at møtereferatene gjaldt intern informasjon om og diskusjoner av ulike tema tilknyttet politidistriktets og etatens daglige virksomhet, og dermed var å anse som organinterne dokumenter. Politidirektoratet vurderte merinnsyn etter offentleglova § 11. I vurderingen la direktoratet til grunn at referatene kunne ha interesse for offentligheten, men viste til at politidistriktet hadde trukket frem at det er lagt opp til en åpen dialog med rom for å ytre seg fritt i møtene, blant annet for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser. Politidirektoratet mente et sentralt moment i merinnsynsvurderingen er at offentliggjøring kunne medføre risiko for at møtedeltakerne blir mer tilbakeholdne i diskusjonene og hva som gjengis i referatene, som vil begrense møtenes og referatenes funksjon og nytte- og informasjonsverdi.

Redaktøren klaget avgjørelsen inn for ombudet.

Våre undersøkelser

Vi besluttet å undersøke saken nærmere. Vi ba direktoratet redegjøre nærmere for merinnsynsvurderingen for hvert av de ulike møtereferatene og hvorfor forsvarlige interne avgjørelsesprosesser gjorde det nødvendig å unnta hvert av de ulike møtereferatene i sin helhet. Direktoratet ble videre bedt om å redegjøre for standpunktet om at offentliggjøring av møtereferatene ville kunne medføre en risiko for at møtedeltakerne blir mer tilbakeholdne i diskusjonene i møtene, herunder om det var foretatt konkrete vurderinger for hvert enkelt møtereferat som var unntatt. Vi spurte også om direktoratet hadde vurdert om innholdet i møtereferatene var av en slik karakter at behovet for å unnta opplysningene fra offentlighet, ikke gjorde seg like sterkt gjeldende for alle deler av referatene, og om det derfor kunne utvises delvis merinnsyn i referatene.

Direktoratet svarte at referatene ligger i kjernen av det som omfattes av offentleglova § 14 om organinterne dokumenter og at det er nødvendig med en intern sfære for å sikre forsvarlige avgjørelsesprosesser. Det ble vist til Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova side 121 som støtte for dette. Direktoratet fremholdt at sakene som behandles i møtene er på et

forberedende stadium, hvor retning og resultat fortsatt kan være svært åpent og at det kan tenkes uheldige skadevirkninger dersom det gis innsyn i ulike drøftinger før den endelige beslutningen skal tas.

Direktoratet skrev at de hadde vurdert merinnsyn i hvert enkelt møtereferat på nytt. Møtereferatene er bygget opp i tråd med en fast agenda, som klageren har fått innsyn i. I den nye vurderingen mente direktoratet generelt at punktet om godkjenning av innkalling, saksliste og referat samt punktet om forhandlinger i referatene er av en slik karakter at hensynet til å unnta opplysningene fra offentlighet ikke gjorde seg like sterkt gjeldende. Direktoratet vurderte også konkret at enkelte andre punkter i referatene var av en slik karakter at behovet for unntak ikke gjorde seg like sterkt gjeldende som resten.

Videre viste direktoratet til at klageren ikke hadde oppgitt noe formål med innsynskravet og at behovet for innsyn er begrenset uten kontrollformål. Direktoratet la til grunn at innsyn i referatene kan være av interesse for offentligheten, men kunne ikke se at opplysningene under punktene nevnt ovenfor var av stor allmenn interesse.

I den grad behovet for innsyn knyttet seg til det å få kunnskap om politiets virksomhet, ville referatene etter direktoratets syn ikke alene gi et fullt bilde av sakene. De sakene som er diskutert i møtene og som antas å kunne ha offentlig interesse, behandles i egne saker, som fremgår av offentlig journal, og som det vil kunne kreves innsyn i på vanlig måte etter offentleglova.

Direktoratet ga også uttrykk for at hensynet til offentlig innsyn ikke veier tyngre enn behovet for unntak. Direktoratet la stor vekt på at merinnsyn i møtereferatene vil kunne føre til at møtedeltakerne blir mer tilbakeholdne i diskusjoner i møtene. Det kunne redusere møtenes og referatenes saksopplysning, funksjon og informasjonsverdi. Direktoratet viste til at dette kan føre til at politiets beslutningsgrunnlag blir reelt skadelidende. Selv om noe av informasjonen i referatene er faktiske opplysninger, mente direktoratet at hensynet bak bestemmelsen om å verne interne prosesser fortsatt gjør seg gjeldende.

Klageren kom deretter med merknader til direktoratets redegjørelse.

Sivilombudets syn på saken

Hovedregelen etter offentleglova § 3 er at forvaltningens saksdokumenter, journaler eller lignende register er offentlige. Unntak fra retten til innsyn krever hjemmel i lov eller i forskrift gitt i medhold av lov. Etter offentleglova § 14 første ledd «kan» et forvaltningsorgan gjøre unntak for dokumenter som organet har utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse. Slik saken er opplyst for ombudet, har direktoratet hjemmel til å nekte innsyn i referatene.

Av offentleglova § 11 følger det at når det er hjemmel for å gjøre unntak fra innsyn, skal organet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn. Dette gjelder så lenge det ikke er tale om taushetsbelagte opplysninger. I forarbeidene til § 11 er det beskrevet hvordan man skal gå frem i

interesseavveiningen. Forvaltningsorganet må først vurdere om de hensynene som ligger til grunn for unntaksbestemmelsen gjør seg gjeldende i det aktuelle tilfellet, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 129. Dersom de ikke gjør seg gjeldende, bør det gi innsyn. Dersom hensynene bak unntaksbestemmelsen gjør seg gjeldende, skal forvaltningsorganet avveie disse mot de hensynene som taler for å gi innsyn. Om hensynet til offentlighet veier tyngre enn behovet for unntak, bør forvaltningsorganet gi innsyn.

I Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, side 63 heter det:

«Slik unntaka er utforma vil dei òg i ein del tilfelle gi høve til å gjere unntak utan at det i det konkrete tilfellet er noko reelt og sakleg behov for det. Det er difor viktig for å oppnå den tilsikta graden av openheit at verksemder som er omfatta av lova vurderer om det verkeleg er behov for å bruke ´kan-unntaka´ i det konkrete tilfellet, og let vere å gjere det dersom det ikkje ligg føre noko reelt og sakleg unntaksbehov».

Sentralt for unntaksbestemmelsen i offentleglova § 14 første ledd står hensynet til at forvaltningen skal kunne ha en intern sfære der informasjon kan holdes fortrolig, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 53. Å kunne unnta fra offentlighet interne meningsbrytinger på et tidlig trinn i saksbehandlingen, bidrar blant annet til å fremme en best mulig avgjørelse i saken, samtidig som det motvirker at forvaltningen i større grad velger muntlige kommunikasjonsformer i stedet for skriftlige. Videre går det frem av veilederen side 121, som direktoratet også har vist til, at unntaksadgangen for organinterne dokumenter etter § 14 første ledd er godt begrunnet. Om denne bestemmelsen heter det videre:

«For kjernen av dokument som er omfatta av dette unntaket, det vil mellom anna seie råd og vurderingar, i vid tyding, av kva avgjerd organet bør treffe eller kva handlemåte mv. det bør velje i ei sak, vil det dermed nokså gjennomgåande gjelde at det ikkje bør utøvast meirinnsyn, korkje heilt eller delvis. Dette kan etter omstenda stille seg annleis for dokument som ligg i randsona av dette unntaket, til dømes dokument som utelukkande inneheld generelle premissar som er allment kjende eller tilgjengelege.»

Direktoratet mener referatene ligger i kjernen av det som omfattes av unntaket i offentleglova § 14 og viser til at flere av sakene som tas opp på møtene kan være gjenstand for drøfting.

Ombudet er enig i at de delene av referatene som for eksempel inneholder vurderinger av hvilken avgjørelse politidistriktet bør treffe i en sak, ligger i kjernen av det som er omfattet av unntaket, og ombudet har ikke innvendinger til at det ikke gis merinnsyn i disse delene av referatene.

Slik ombudet ser det, er det imidlertid klart avgrensede deler av referatene som kun inneholder faktiske opplysninger, og ikke skjønnsvurderinger, se veilederen side 65. Direktoratet synes å være enig i dette. Ombudet påpeker videre at noen av opplysningene i referatene synes å være allment kjent. Som direktoratet har vist til, er det noen av sakene som er diskutert i møtene som også behandles i egne saker. Ifølge direktoratet fremgår disse av offentlig journal, og det vil kunne kreves

innsyn i disse. Basert på denne opplysningen, er det grunn til å stille spørsmål ved om noen av opplysningene i referatene dermed må anses å være allment tilgjengelige andre steder.

Direktoratet har for så vidt gitt uttrykk for at behovet for å unnta enkelte angitte deler av referatene fra offentlighet, ikke gjør seg like sterkt gjeldende som for øvrige deler. Ombudet stiller seg bak dette, men påpeker at det også er andre deler av referatene enn de direktoratet har pekt på, som inneholder faktiske opplysninger eller opplysninger som er allment kjent eller tilgjengelig andre steder, der unntaksbehovet ikke er like stort.

På denne bakgrunn mener ombudet at det er tvilsomt om de aktuelle referatene i sin helhet kan sies å ligge i kjerneområdet for unntaksbestemmelsen i offentleglova § 14 første ledd, med den følge at hensynene bak bestemmelsen gjør seg fullt ut gjeldende og bør bli avgjørende for vurderingen av merinnsyn. Ombudet viser til at det ved unntak fra innsyn etter § 14 ofte kan være aktuelt å utøve merinnsyn i noen deler av dokumentet.

I merinnsynsvurderingen har direktoratet blant annet vist til behovet for en intern sfære der man kan forberede og gjennomføre saker uten det ytre presset som ellers kan oppstå. Videre har direktoratet vist til at innsyn i referatene vil kunne skade politiets beslutningsgrunnlag blant annet ved at møtedeltakerne blir mer tilbakeholdne i diskusjoner i møtene. Ombudet er enig med direktoratet i at disse hensynene kan være relevante momenter i merinnsynsvurderingen. Direktoratet har i sin begrunnelse imidlertid ikke vist til hvorfor disse hensynene gjør seg gjeldende for de delene av referatene som inneholder faktiske opplysninger eller opplysninger som er allment kjent eller tilgjengelig andre steder. Det er heller ikke foretatt en konkret vurdering av om disse hensynene gjør seg gjeldende for de delene av referatene som inneholder informasjon om saker som ikke synes å ha vært gjenstand for diskusjon i møtene.

Ombudet finner også grunn til å nevne at det fremstår noe uklart hvilken betydning direktoratet mener det har at klageren ikke har oppgitt noe formål med innsynskravet. Selv om forvaltningsorganet ikke tror at opplysningene vil ha noen verdi for mottakeren, skal det gis merinnsyn der det ikke er et reelt behov for å unnta hele dokumentet. Dette er også i best i tråd med formålene bak offentleglova og regelen om merinnsyn, jf. ombudets uttalelse 20. desember 2021 (SOM-2021-4205). Ombudet gjør også oppmerksom på at den som ber om innsyn ikke trenger å opplyse om hvorfor vedkommende ønsker informasjonen eller hva opplysningene skal brukes til, jf. Brandt med flere, Offentleglova – kommentarutgave (2018, side 189). Det kan være vanskelig for den som ber om innsyn å påvise et konkret formål med innsynskravet, da vedkommende ikke kjenner til innholdet i dokumentet det bes om innsyn i.

Ombudet ber på denne bakgrunn direktoratet om å foreta en fornyet merinnsynsvurdering. I den nye vurderingen bør direktoratet vurdere hvorvidt hensynene bak offentleglova § 14 første ledd gjør seg gjeldende for de konkrete opplysningene i hvert møtereferat.

Konklusjon

Sivilombudet mener det er tvilsomt om de aktuelle referatene i sin helhet ligger i kjerneområdet for offentleglova § 14 om organinterne dokumenter. Det er derfor også tvilsomt om disse hensynene kan bli avgjørende for vurderingen av merinnsyn i alle deler av referatene. Vurderingen direktoratet har foretatt er uansett for generell, ved at den ikke er knyttet opp mot innholdet i de enkelte møterefateratene.

Ombudet ber på denne bakgrunn direktoratet om å foreta en fornyet merinnsynsvurdering. I den nye vurderingen må direktoratet se hen til hvorvidt hensynene bak offentleglova § 14 første ledd gjør seg gjeldende for de konkrete opplysningene i møterefateratene, og vurdere konkret behovet for unntak for hvert enkelt dokument. Dersom behovet for unntak ikke gjør seg gjeldende for alle deler av referatene, bør direktoratet gi helt eller delvis innsyn. Ombudet ber om å bli orientert om den nye vurderingen innen 26. april 2022.

30.3.2022 (2022/1331)