

# Innsyn i oversikt over ansatte i Utlendingsdirektoratet

27.6.2022 (2022/1057)

Saken gjaldt innsyn i en oversikt over ansatte i Utlendingsdirektoratet, inkludert opplysninger om den enkeltes stillingstittel, avdelingstilhørighet, dato for ansettelse i nåværende stilling, samt ansiennitet.

Utlendingsdirektoratet unntok navn på de ansatte i oversikten det ble gitt innsyn i, med unntak for ledere navngitt på direktoratets hjemmeside. Justis- og beredskapsdepartementet stadfestet Utlendingsdirektoratets avgjørelse under henvisning til at innsyn vil lette gjennomføringen av straffbare handlinger eller utsette enkeltpersoner for fare.

Ombudet kom til at det var begrunnet tvil om vilkårene for unntak etter offentleglova § 24 tredje ledd var oppfylt. Det var uklart hvorvidt navn på ansatte i Utlendingsdirektoratet var en opplysning som kan lette gjennomføringen av straffbare handlinger. Med den begrunnelsen Justis- og beredskapsdepartementet ga var det også tvil om unntak var påkrevd. Det forelå videre tvil om det var en konkret og nærliggende fare for at enkeltpersoner vil utsettes for fare dersom navn på ansatte i direktoratet offentliggjøres.

Ombudet ba Justis- og beredskapsdepartementet om å behandle saken på nytt.

## Sakens bakgrunn

A (heretter «klageren») ba 7. september 2021 Utlendingsdirektoratet om innsyn i en oversikt over ansatte i direktoratet. Kravet omfattet opplysninger om navn, stillingstittel, avdelingstilhørighet, dato for ansettelse i nåværende stilling, samt ansiennitetsdato.

Utlendingsdirektoratet avsto kravet 13. september 2021 med hjemmel i offentleglova § 24 tredje ledd om unntak for opplysninger som kan lette gjennomføringen av straffbare handlinger. Avgjørelsen ble påklaget samme dag og deretter oversendt Justis- og beredskapsdepartementet for klagebehandling.

Justis- og beredskapsdepartementet stadfestet Utlendingsdirektoratets avslag i avgjørelse 6. oktober 2021. I avgjørelsen viste departementet til at ansatte i utlendingsforvaltningen kan utsettes for fare dersom det gis innsyn i den etterspurte informasjonen. Departementet viste også til at Utlendingsdirektoratet i oversendelsen til departementet hadde lagt til grunn at ansatte i direktoratet ville kunne bli utsatt for press, trusler og andre reaksjoner, blant annet som følge av at de fatter vedtak i sensitive saker av stor betydning for de det gjelder. Merinnsyn ble vurdert.

Klageren brakte saken inn for ombudet 6. oktober 2021. Vi besluttet å undersøke saken nærmere og ba Justis- og beredskapsdepartementet blant annet redegjøre for om den etterspurte sammenstillingen var etablert og om departementet hadde hatt denne tilgjengelig ved klagebehandlingen. Justis- og beredskapsdepartementet opphevet deretter sin tidligere avgjørelse i saken. I avgjørelsen viste departementet til at sammenstillingen skulle ha vært etablert før innsynskravet ble vurdert, og det at dette ikke ble gjort kunne ha hatt innvirkning på utfallet av saken. Saken ble sendt tilbake til Utlendingsdirektoratet for ny vurdering. På denne bakgrunn avsluttet vi våre undersøkelser i saken.

Utlendingsdirektoratet fattet ny avgjørelse i saken. Innsynskravet ble delvis avslått ved at navnene på de ansatte ble sladdet, bortsett fra navn på ledere som er navngitt på direktoratets hjemmeside. Avslaget ble hjemlet i offentleglova § 24 tredje ledd. Det ble for øvrig gitt innsyn i opplysninger om stillingstittel, avdelingstilhørighet, ansattdato i nåværende stilling og dato for første gangs ansettelse i Utlendingsdirektoratet. Avgjørelsen ble påklaget i e-poster 2. og 4. desember 2021, og deretter oversendt Justis- og beredskapsdepartementet for klagebehandling.

I avgjørelse 10. januar 2022 stadfestet Justis- og beredskapsdepartementet Utlendingsdirektoratets avgjørelse. Etter departementets vurdering kunne innsyn lette gjennomføringen av straffbare handlinger, samt utsette enkeltpersoner for fare, jf. offentleglova § 24 tredje ledd. I avgjørelsen viste departementet blant annet til at ansatte kan bli utsatt for press, trusler og ulike typer reaksjoner, og at andre lands myndigheter kan ha interesse av opplysninger fra utlendingsforvaltningen, særlig fra asylsaker. Merinnsyn ble vurdert, men hensynene bak behovet for unntak ble funnet å veie tyngre enn hensynene som taler for offentlighet.

Klageren brakte deretter saken inn for ombudet på nytt.

## Våre undersøkelser

Vi ba Justis- og beredskapsdepartementet redegjøre for hvorfor det er påkrevd å unnta navnet på samtlige av de ansatte i Utlendingsdirektoratet, og om alle ansatte er like utsatt for press, trusler, voldshandlinger o.l. Vi spurte også om departementet hadde vurdert de ulike ansattes situasjon konkret, eventuelt gruppevis. Videre spurte vi departementet om hvilken betydning overordnede trusselvurderinger har for vurderingen av om vilkårene i offentliglova § 24 tredje ledd er oppfylt for navn på ansatte i Utlendingsdirektoratet, og om hvor konkret og nærliggende faren er for den enkelte ansatte etter departementets vurdering.

I klagen hit opplyste klageren om at det var gitt innsyn i en tilsvarende oversikt over ansatte i Utlendingsnemnda. Ombudet var også kjent med at Justis- og beredskapsdepartementet hadde gitt innsyn i en oversikt over navnet på ca. 3000 politiansatte, og ba på denne bakgrunn om departementets merknader til de ulike utfallene i disse innsynssakene.

Til slutt ba vi departementet redegjøre for hvilken betydning det har for vurderingen etter offentliglova § 24 tredje ledd at mange ansatte selv opplyser om ansettelsesforhold i Utlendingsdirektoratet, blant annet via sosiale medier som LinkedIn.

Justis- og beredskapsdepartementet svarte at det fremgår av Nasjonal trusselvurdering 2021 at norske virksomheter som forvalter informasjon om flyktninger og utlendinger vil kunne være utsatte mål for stater som søker slik informasjon, og at etterretningstjenester vil kunne forsøke å knytte seg til personer på innsiden av utlendingsforvaltningen for å skaffe seg tilgang til relevante registre og databaser. Etter departementets vurdering innebærer dette at trusselen retter seg mot alle ansatte i Utlendingsdirektoratet, også ansatte innenfor avdelinger som HR, IKT, kommunikasjon, arkiv o.l. Videre svarte departementet at slike overordnede trusselvurderinger vil være tungtveiende når innsynskrav vurderes.

På spørsmålet om hvor konkret og nærliggende faren for den enkelte ansatte er, svarte departementet at Utlendingsdirektoratet har erfaring med at ansatte har blitt utsatt for press, trusler mv., og flere tilfeller har også blitt politianmeldt. Departementet fant det vanskelig å angi konkret hvor nærliggende faren er for at opplysningene faktisk blir brukt til å lette gjennomføringen av straffbare handlinger, men i lys av at skadepotensialet kan være stort, ble konklusjonen at opplysningene ikke kunne offentliggjøres.

Departementet svarte videre at det alltid foretas en selvstendig vurdering av innsynskrav og klager, og at Utlendingsnemndas konklusjon i en tilsynelatende lignende sak ikke legger føringer på departementets håndtering av denne saken. Når det gjaldt saken hvor det ble gitt innsyn i en oversikt over ca. 3000 av ca. 17 000 ansatte i politietaten, ønsket ikke departementet å gå nærmere inn på hvilke vurderinger som ble gjort der, men påpekte flere forskjeller mellom de to sakene.

Til slutt svarte departementet at selv om navn på enkelte ansatte i Utlendingsdirektoratet er allment tilgjengelig, enten på sosiale medier eller som informasjon i vedtak eller annen korrespondanse, er denne informasjonen i praksis vanskelig å få kjennskap til for allmennheten.

Klager fikk oversendt en sladdet versjon av departementets svarbrev og kom deretter med merknader til saken.

## Sivilombudets syn på saken

### 1. Rettslige utgangspunkter

Utgangspunktet etter offentleglova § 3 er at alle kan kreve innsyn i saksdokumenter, journaler eller lignende register for organet. Videre kan alle kreve innsyn i en sammenstilling av opplysninger fra forvaltningsorganets databaser, forutsatt at dette kan gjøres med enkle fremgangsmåter, jf. lovens § 9. Unntak fra innsynsretten krever hjemmel i lov eller forskrift gitt med hjemmel i lov.

Etter offentleglova § 24 tredje ledd første punktum kan det gjøres unntak for opplysninger når det er «påkravd fordi innsyn ville lette gjennomføringa av straffbare handlingar». For at det skal kunne gjøres unntak etter denne bestemmelsen må for det første de aktuelle opplysningene være av en slik karakter at de er nyttige ved utføring av straffbare handlinger. For det andre må det være en viss fare for at opplysningene faktisk vil bli brukt på denne måten, jf. Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova pkt. 8.11. Som eksempler på slike opplysninger er det i forarbeidene, Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) i kapittel 16, merknader til § 24 på side 147, nevnt opplysninger om konkrete sikringstiltak, detaljert informasjon om vaktrutiner, alarmanlegg, system for tilgangskontroll eller opplysninger om ruter og tider for pengetransporter. Det er videre uttalt at generelle og nøytrale opplysninger om for eksempel byggematerialer, størrelse, rominndeling osv. som hovedregel ikke vil gi grunnlag for å gjøre unntak fra innsyn, selv om det er tenkelig at informasjonen vil kunne benyttes til planlegging av straffbare handlinger. Kravet om at innsyn vil lette gjennomføringen av straffbare handlinger, vil ikke være oppfylt dersom informasjonen i dokumentene er tilgjengelig fra andre og like pålitelige kilder, jf. Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, pkt. 8.11. Det er ikke avgjørende at det er enklere å skaffe seg tilgang til opplysningene gjennom innsyn hos forvaltningen.

Videre kan det etter offentleglova § 24 tredje ledd annet punktum første alternativ, gjøres unntak for opplysninger når det er «påkravd fordi innsyn ville utsetje enkeltpersonar for fare». Dette unntaket gir for det første forvaltningen anledning til å verne om kildene sine, for eksempel der disse kan bli utsatt for represalier eller fare dersom identiteten blir kjent, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 147. Videre kan unntaket komme til anvendelse der forvaltningen sitter på opplysninger om at en enkeltperson har stilt seg på en slik måte at han kan bli utsatt for represalier fra et kriminelt miljø eller fra regimet i en diktaturstat.

Det kan bare gjøres unntak dersom det er «påkravd». Dette er et strengt vilkår og innebærer i henhold til NOU 2003:30 Ny offentlighetslov, kapittel 22.1, merknader til § 27 på side 282, at det må foreligge en noenlunde håndfast risiko for at enkeltpersoner vil bli utsatt for fare eller represalier dersom opplysningene offentliggjøres.

Ombudet har i en sak inntatt i årsmeldingen for 2009, SOMB-2009-21, uttalt at det ikke er tilstrekkelig med generelle slutninger ved bruk av denne unntaksbestemmelsen. Saken gjaldt blant annet innsyn i et møtereferat etter møte mellom Justis- og politidepartementet og representanter for muslimske innvandrere og minoritetsorganisasjoner. Blant dokumentene var en adresseliste for deltakerne fra organisasjonene, som SIAN («Stopp islamiseringen av Norge») ba om innsyn i. Departementet avslo innsynskravet og viste blant annet til «den erfaring vi har i forholdet mellom høyreekstreme- og innvandervennlige miljøer i samfunnet», og at innsyn i adresselister og enkeltnavn vil kunne «lette utførelsen av eventuelle straffbare handlinger». Ombudet uttalte at det må foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle, og uttrykte en generell skepsis til den typen generalisering som departementet syntes å gi uttrykk for.

## **2. Nærmere om departementets vurderinger**

Justis- og beredskapsdepartementet har i avgjørelsen 10. januar 2022 vist til at flere avdelinger i Utlendingsdirektoratet jobber med saker som har store og alvorlige konsekvenser for enkeltmennesker. Dette gjør at ansatte kan bli utsatt for press, trusler og ulike typer reaksjoner. Videre har departementet vist til at utenlandske myndigheter kan ha interesse av opplysninger fra utlendingsforvaltningen fra særlig asylsaker. I svaret hit har departementet blant annet vist til redegjørelse fra Utlendingsdirektoratet om at «[s]tatlig styrt spionasje i det digitale rom representerer en vedvarende og alvorlig trussel mot Norge. [...] En kilde kan også gi informasjon om uenigheter, interne konflikter og eventuell misnøye i en virksomhet. Vedkommende kan i tillegg bli bedt om å finne andre typer sårbarheter som en etterretningstjeneste kan utnytte. Blant annet vil informasjon om en virksomhets rutiner, sikkerhetstiltak og IKT-infrastruktur være ettertraktet informasjon i planleggingen av nye etterretningsoperasjoner.»

Departementet har i svaret hit gitt uttrykk for at slike overordnede trusselvurderinger tillegges stor vekt ved vurdering av innsynskrav. Etter ombudets syn kan ikke generelle, overordnede trusselvurderinger som vist til ovenfor tillegges avgjørende vekt i vurderingen som må foretas etter offentleglova § 24 tredje ledd. Som ombudet også tidligere har uttalt, må det foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Selv om det foreligger overordnede, generelle trusselvurderinger, er det ikke gitt at de gjør seg gjeldende for samtlige ansatte eller på det tidspunktet innsynskravet vurderes.

Videre er det også klart at også ansatte i andre deler av offentlig forvaltning, herunder for eksempel ansatte i barnevernstjenesten, Nav og kriminalomsorgen på generelt grunnlag kan være utsatt for trusler, press og andre utilbørlige handlinger som følge av arten av sakene de arbeider med. Selv om det foreligger konkrete eksempler på at ansatte i Utlendingsdirektoratet har vært utsatt for trusler eller andre straffbare handlinger, begrunner ikke dette anonymitet for samtlige ansatte i direktoratet på generelt grunnlag. Hvem som er ansatt i offentlig forvaltning og hvordan deres arbeid utføres er som det klare utgangspunktet offentlig informasjon. Å unnta navn på nesten alle offentlige ansatte i et stort og sentralt forvaltningsorgan basert på generelle og overordnede vurderinger er heller ikke i godt samsvar med prinsippene som kommer til uttrykk gjennom Grunnloven § 100 femte og sjette ledd, eller formålsbestemmelsen i offentleglova § 1.

Etter ombudets syn foreligger det etter dette begrunnet tvil om vilkårene for unntakene i offentliglova § 24 tredje ledd er oppfylt. Det er tvil om opplysninger om navn på offentlig ansatte i seg selv er en opplysning av en slik art at det kan lette gjennomføringen av straffbare handlinger. Særlig gjelder dette ettersom det allerede er enkelt å finne navn på mange som er ansatt i Utlendingsdirektoratet gjennom informasjon som fremkommer av vedtak og brev fra direktoratet, samt informasjon som er tilgjengelig via sosiale medier. Videre er det med den begrunnelsen som er gitt fra departementet, tvil om det foreligger slik konkret og nærliggende fare for enkeltpersoner som kreves etter § 24 tredje ledd. Unntak synes av disse grunnene heller ikke «påkravd».

Justis- og beredskapsdepartementet bes på denne bakgrunn om å foreta en fornyet vurdering av saken.

### **3. Sladding av opplysninger i svarbrevet til ombudet**

I departementets svarbrev til ombudet ble det innledningsvis bemerket at det i redegjørelsen var gjengitt tekst eller opplysninger som var «unntatt offentlighet». I ombudets undersøkelsesbrev ble opplyst om at det er vanlig rutine at forvaltningens svar til ombudet blir oversendt klageren for kommentarer. Vi ba derfor om å få oversendt en sladdet versjon av departementets redegjørelse som kunne oversendes klageren, samt å få opplyst hjemmelen og begrunnelsen for sladdingen. Departementet svarte at hjemmelen var offentliglova § 24 tredje ledd første setning, og at trusselaktører vil kunne nyttiggjøre seg den sladdede informasjonen i situasjoner der målet er å ramme Utlendingsdirektoratet. Vi ga deretter tilbakemelding til departementet om at vi ikke kunne se at det forelå grunnlag for å unnta den sladdede informasjonen etter offentliglova § 24 tredje ledd første punktum, og at departementet ikke hadde gitt en tilstrekkelig begrunnelse for hvordan innsyn ville lette gjennomføringen av straffbare handlinger. Departementet ble gitt anledning til å komme med merknader til våre vurderinger.

Klageren har i utgangspunktet rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter og få anledning til å uttale seg om forvaltningens uttalelser i saken, jf. sivilombudsloven § 11. Klagerens rett til innsyn gjelder likevel ikke «opplysninger som klageren ikke får innsyn i hos forvaltningen». I forarbeidene til bestemmelsen, Dok.nr.21 (2020–2021) kapittel 10 s. 94, står det om dette at «[d]ersom ombudet mener at klageren har rett på slike opplysninger fra forvaltningen, kan ombudet gi uttrykk for dette overfor forvaltningen».

Etter ombudets syn er det ikke grunnlag for å unnta de sladdede delene av svarbrevet fra offentlighet med den begrunnelsen departementet har gitt. For det første er det uklart hvordan opplysningene kan lette gjennomføringen av straffbare handlinger og hva slags straffbare handlinger det eventuelt er tale om. For det andre er enkelte av de sladdede opplysningene etter ombudets syn tilnærmet like opplysninger som allerede fremgår av departementets avgjørelse i saken 10. januar 2022 og som klager er kjent med. Ombudet mener derfor det med den begrunnelse departementet har gitt, ikke var grunnlag for sladdingen av svarbrevet hit.

## **Konklusjon**

Ombudet er kommet til at det er begrunnet tvil om vilkårene for unntak etter offentleglova § 24 tredje ledd er oppfylt. Det er uklart hvorvidt navn på ansatte i Utlendingsdirektoratet er en opplysning som kan lette gjennomføringen av straffbare handlinger. Med den begrunnelsen Justis- og beredskapsdepartementet har gitt, er det også tvil om unntak er påkrevd. Det foreligger videre tvil om det er en konkret og nærliggende fare for at enkeltpersoner vil utsettes for fare dersom navn på ansatte i direktoratet offentliggjøres.

Ombudet ber departementet behandle saken på nytt i tråd med det som fremgår ovenfor, og om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen innen 8. august 2022.

27.6.2022 (2022/1057)