

# Innsyn i rapporterte gevinstberegninger – vilkåret urimelig arbeidskrevende mv.

15.6.2022 (2022/1395)

Saken gjelder innsyn i gevinstberegninger knyttet til anskaffelser som er rapportert fra Politiets fellestjenester til Politidirektoratet i perioden 2015 til 2020. Politidirektoratet stadfestet Politiets fellestjenesters avslag på krav om innsyn i beregningene begrunnet i at dokumentene inneholdt taushetsbelagte næringsopplysninger. Politidirektoratet viste til at opplysninger om enhetspriser og opplysninger som gjorde det mulig å regne seg frem til enhetsprisene, var taushetsbelagte. De resterende delene av dokumentene ble unntatt da det ble ansett urimelig arbeidskrevende å skille ut de taushetsbelagte opplysningene.

Sivilombudet er kommet til at det fremstår uklart i hvilken grad direktoratet har foretatt en selvstendig og konkret vurdering av hvert enkelt dokument. Det foreligger også begrunnet tvil om vilkårene for unntak for de resterende delene av dokumentene som ikke inneholder taushetsbelagt informasjon, er oppfylt.

Ombudet ber Politidirektoratet om å behandle saken på nytt.

## Sakens bakgrunn

Journalist A i Politiforum ba 8. mai 2020 Politiets fellestjenester om innsyn i alle gevinstberegninger knyttet til anskaffelser som er rapportert inn til Politidirektoratet i perioden 2015-2020. Gevinstberegningene gjelder avsluttede anskaffelser av varer og tjenester for politiet, og er en sammenligning mellom tidligere kontrakt og ny inngått kontrakt.

Politiets fellestjenester avslo kravet 12. mai 2020. Etter klage ga imidlertid Politiets fellestjenester 5. juni 2020 delvis innsyn i to eksempler på gevinstanalyse-skjemaer fra anskaffelser Politiets fellestjenester hadde foretatt. Leverandørens priser var sladdet i disse skjemaene med hjemmel i offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 om taushetsplikt for næringsopplysninger. Saken ble deretter oversendt Politidirektoratet for klagebehandling. Politidirektoratet stadfestet 3. september 2020 avgjørelsen til Politiets fellestjenester hva gjaldt delvis innsyn i de to gevinstanalyse-skjemaene. Politidirektoratet ba videre Politiets fellestjenester om å avklare med klageren hvorvidt innsynskravet var opprettholdt for de øvrige gevinstberegningene. Dersom innsynskravet ble opprettholdt, skrev Politidirektoratet at Politiets fellestjenester måtte foreta en konkret vurdering for hver gevinstberegning, og at det måtte fremgå hvordan man hadde vurdert tidsaspektet for den aktuelle kontraktstypen. I avgjørelse 30. oktober 2020 ga Politiets fellestjenester ytterligere innsyn, men for øvrig ble vurderingen av at enhetsprisene/gevinstberegningene var underlagt taushetsplikt, opprettholdt. Denne avgjørelsen ble påklaget og Politiets fellestjenester oversendte deretter saken til Politidirektoratet for klagebehandling.

Politidirektoratet stadfestet Politiets fellestjenesters avslag på innsyn i gevinstberegningene det ikke var gitt innsyn i, i avgjørelse 27. desember 2021. I avgjørelsen viste Politidirektoratet til at opplysninger om enhetspriser er underlagt taushetsplikt, jf. offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. De resterende delene av dokumentene unntok direktoratet under henvisning til at det var urimelig arbeidskrevende å skille ut de taushetsbelagte opplysningene, jf. offentleglova § 12 bokstav b. Direktoratet viste til at unntaksadgangen etter offentleglova § 12 bokstav b er snever og at den primært gjelder situasjoner der det blir krevd innsyn i «store eller mange dokumenter», og hvor opplysningene som skal unntas er spredt rundt omkring i dokumentet/dokumentene. Direktoratet mente bestemmelsen kunne anvendes fordi kravet gjaldt innsyn i omtrent 50 dokumenter av varierende lengde, innhold og utforming, og at de taushetsbelagte opplysningene var spredt utover i dokumentene.

Journalisten klaget saken inn for ombudet 23. februar 2022.

## Våre undersøkelser

I brev 21. april 2022 spurte vi om Politidirektoratet hadde foretatt en konkret vurdering av hver enkelt gevinstberegning, og om direktoratet hadde innhentet en slik redegjørelse fra Politiets fellestjenester. Vi spurte også om det rettslige grunnlaget for å anvende offentleglova § 12 bokstav b også der det er bedt om innsyn i «mange» dokumenter. Hvorvidt det var grunnlag for å unnta opplysninger om enhetspriser i dokumentene som var utlevert til klageren, var ikke en del av undersøkelsene herfra.

Politidirektoratet svarte i brev 6. mai 2022 at de hadde foretatt en konkret vurdering av hvert enkelt dokument. Videre svarte direktoratet at de hadde gjennomført et møte med Politiets fellestjenester 6. desember 2021 der de hadde gjennomgått sin konkrete vurdering av hvert enkelt dokument. Gjennomgangen ble ikke nedfelt skriftlig, noe Politidirektoratet beklaget i

svaret hit. Når det gjaldt anvendelsen av offentleglova § 12 bokstav b, svarte Politidirektoratet at avgjørelsen var unøyaktig formulert. Hensikten var ikke å påstå at antall dokumenter var av betydning for anvendelsen av bestemmelsen, og at det under punktet «Aktuelt regelverk» i avgjørelsen fremgår at vurderingen knytter seg til det enkelte dokument.

Klageren fikk oversendt Politidirektoratets svar til orientering og for eventuelle merknader.

## Sivilombudets syn på saken

Innledningsvis påpeker ombudet at det er uklart hvilke gevinstberegninger det er gitt delvis innsyn i. I avgjørelsen 5. juni 2020 ga Politiets fellestjenester delvis innsyn i to eksempler på gevinstanalyse-skjemaer fra to anskaffelser. Av e-posten som ble sendt til klageren fremgår det at anskaffelsene gjaldt fottøy og renhold. Politidirektoratet skriver i avgjørelsen 27. desember 2021 at klageren har fått tilsendt blant annet «[e]ksempler på gevinstberegninger (kantine og skotøy) i sladdet og usladdet versjon». Det er derfor uklart for ombudet hvilke gevinstberegninger det er gitt delvis innsyn i. Videre er det i Politidirektoratets avgjørelse 27. desember 2021 lagt til grunn at det er «drøyt 50 dokumenter» det er avslått innsyn i, i sin helhet. I svarbrevet hit 6. mai 2022 skrev direktoratet at dokumentene som var vurdert, var inntatt som «vedlegg 10 til 39», det vil si 30 dokumenter. Det er for ombudet derfor uklart hvilke, og hvor mange, dokumenter Politidirektoratet har

Hovedregelen etter offentleglova § 3 er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige, med mindre noe annet fremkommer av lov eller forskrift gitt i medhold av lov. Etter offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2, skal det gjøres unntak fra innsyn for opplysninger om «tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår».

Politidirektoratet har behandlet saken som klageinstans. Det følger av offentleglova § 32 tredje ledd at forvaltningslovens regler om klage gjelder så langt de passer. Etter forvaltningsloven § 34 andre ledd kan klageinstansen «prøve alle sider av saken». Dette innebærer at Politidirektoratet har en plikt til å foreta en selvstendig og reell vurdering av den påklagede saken.

Politidirektoratet har i svaret hit forklart at det er foretatt konkrete vurderinger av hvert enkelt dokument det er bedt om innsyn i. Ettersom vurderingene ikke er nedfelt skriftlig, har ikke ombudet grunnlag for å vurdere Politidirektoratets standpunkt. Ut fra sakens dokumenter fremstår det imidlertid uklart i hvilken grad direktoratet har foretatt en selvstendig og konkret vurdering av hvert enkelt dokument. Dette underbygges av at Politidirektoratet i avgjørelsen skriver at det er tale om ca. 50 dokumenter som er vurdert, men at det kun er vist til 30 dokumenter i svarbrevet hit.

Om de aktuelle prisopplysningene skal unntas fra innsyn har ikke vært en del av undersøkelsene herfra. Ettersom de konkrete vurderingene som skal være foretatt for de enkelte dokumentene ikke er nedfelt, er det vanskelig for ombudet å foreta en vurdering av direktoratets konklusjoner.

Spørsmålet i det følgende blir om vilkårene for å unnta de resterende delene av de unntatte dokumentene i medhold av offentleglova § 12 bokstav b er oppfylt.

Plikten til å unnta taushetsbelagt informasjon gjelder kun opplysninger. Etter offentleglova § 12 bokstav b kan det gjøres unntak for resten av dokumentet dersom det vil være «urimeleg arbeidsrevjande for organet å skilje ... ut» de taushetsbelagte opplysningene. Det følger av lovens forarbeider, Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kapittel 16, merknader til § 12 på side 129, at denne bestemmelsen for eksempel kan komme til anvendelse dersom det er tale om store dokumenter der de opplysningene som skal unntas fra innsyn er spredt over hele dokumentet. Av Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, punkt 5.2, følger det at det kan være aktuelt å bruke bestemmelsen «når det blir kravd innsyn i store dokument, og dei opplysningane som fell inn under eit unntak er spreidde over heile eller store delar av dokumentet, slik at det blir svært arbeidskrevjande å gjennomgå dokumentet og fjerne dei opplysningane som skal haldast utanom innsyn». I Rettleiaren understrekes det at lovens klare utgangspunkt er at når en unntaksbestemmelse knytter seg til opplysninger, skal resten av dokumentet være offentlig. Videre understrekes det at det er viktig at § 12 ikke praktiseres slik at dette utgangspunktet undergraves. Bestemmelsen vil ikke gi grunnlag for unntak for dokumenter av vanlig størrelse. Det er altså snakk om et ganske snevert unntak. Dette gjelder selv om et dokument av vanlig størrelse inneholder mange opplysninger som kan eller skal unntas fra innsyn. Gjelder kravet flere dokumenter, må vilkårene i § 12 bokstav b være oppfylt for hvert enkelt dokument, jf. Justisdepartementets lovavdelings uttalelse 1. mars 2011 (JDLOV-2010-8205) og ombudets uttalelse 14. november 2014 (SOM-2014-127).

Politidirektoratet har ikke redegjort i avgjørelsen 27. desember 2021 for hvor store hvert enkelt av de unntatte dokumentene er, men det fremgår at dokumentene er «av varierende lengde». Slik saken er opplyst for ombudet er samtlige av de aktuelle dokumentene på under 20 sider, noe som etter ombudets syn ikke er å anse som uvanlig store dokumenter. Etter ombudets syn innebærer størrelsen at ingen av dokumentene vil falle inn under virkeområdet til offentleglova § 12 bokstav b. Omfanget av dokumentene samlet sett er ikke relevant. Som nevnt ovenfor må vilkåret i bokstav b være oppfylt for hvert dokument.

## Konklusjon

Sivilombudet er kommet til at det fremstår uklart i hvilken grad direktoratet har foretatt en selvstendig og konkret vurdering av hvert enkelt dokument. Det foreligger også begrunnet tvil om vilkårene for unntak for de resterende delene av dokumentene som ikke inneholder taushetsbelagt informasjon etter offentleglova § 12 bokstav b, er oppfylt.

Ombudet ber Politidirektoratet om å behandle saken på nytt i tråd med det som fremgår ovenfor, herunder redegjøre for sin vurdering av grunnlaget for taushetsplikt for det enkelte dokument. Ombudet ber om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen innen 1. august 2022.

15.6.2022 (2022/1395)

