

Om dokumenter om salg/oppkjøp av Bergen Engines var organinterne i regjeringen

13.10.2022 (2022/1299)

Saken gjelder innsyn i dokumenter om salg/oppkjøp av Bergen Engines AS sendt mellom departementer.

Utenriksdepartementet avslo innsynskravene fra en journalist i noen av dokumentene med hjemmel i offentleglova § 14 første ledd fordi de var interne dokumenter for regjeringen som collegium.

Sivilombudet har kommet til at Utenriksdepartementet har lagt en for vid forståelse til grunn for hva som inngår i regjeringen som collegiums interne dokumenter og som derved kan unntas offentlighet med hjemmel i offentleglova § 14 første ledd. Enkelte av dokumentene knytter seg ikke innholdsmessig i tilstrekkelig grad til felles forarbeid for regjeringsnotater og regjeringskonferanser. Det var også begrunnet tvil om departementet hadde hjemmel til å unnta enkelte andre dokumenter som interne sett hen til det tidspunktet de var sendt til Justisdepartementet.

Ombudet har bedt Utenriksdepartementet om å behandle flere innsynskrav på nytt og om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen.

Ombudet har også hatt merknader til sladdingen i svarbrev til ombudet, saksbehandlingstiden og angivelse av konkret unntaksbestemmelse i avslag på innsyn.

Sakens bakgrunn

En journalist i Bergens Tidende fremsatte krav om innsyn overfor Utenriksdepartementet i dokumentene og dokumentlistene i departementets saker 21/3619 og 21/9019 om salg/oppkjøp av Bergen Engines.

Utenriksdepartementet avslo 14. desember 2021 delvis kravet om innsyn dokumentene i sak 21/3619. Det ble innvilget delvis innsyn i dokumentlisten, samt i dokumentene 4 og 5. Innsyn i de øvrige dokumentene ble avslått fordi de var organinterne i regjeringen. Det ble vist til offentleglova § 15 første ledd andre punktum og § 15 tredje ledd, jf. første ledd andre punktum. Departementet ga en utvidet begrunnelse 26. januar 2022 og viste da i tillegg til offentleglova § 14 som hjemmelsgrunnlag for å nekte innsyn i dokumentene. Hjemmelsgrunnlaget og begrunnelsen var ikke knyttet til hvert enkelt dokument, men var rettet mot alle dokumentene i saken som det var nektet innsyn i. Til begrunnelsen for unntak i medhold av § 14 første ledd sto det:

«Dette er i utgangspunktet dokument som er sendt frå midten av februar og fram til handsaming av Bergen Engines-saka i regjering. Utgangspunktet for å nekte innsyn i eit dokument etter offentleglova § 14 første ledd, må vere at organet sjølv har utarbeida dokumentet. Dei dokumenta som er gjort unntak for etter § 14 første ledd er utarbeida av og sendt mellom departementa og SMK i samband med regjeringa si felles handsaming av Bergen Engines-saka. Regjeringa er i denne samanheng rekna som eitt og same organ. Departement som var involvert i regjeringa sitt arbeid med saka, har fungert som eitt felles sekretariat for regjeringa, og må difor reknast som delar av det same organet. Utanriksdepartementet viser til rettleiar i offentleglova punkt 7.2.2.1. Alle dokument som er nekta innsyn i er utarbeida av medarbeidarar i organet. For å nekte innsyn etter § 14 kan dokument som hovudregel ikkje vere sendt ut av organet, jf. rettleiaren punkt 7.2.5. Dokumenta det er tale om er ikkje sendt ut av organet regjeringa, og må difor reknast som organinterne.»

Unntaket for dokumenter unntatt med hjemmel i §§ 15 første ledd andre punktum og 15 tredje ledd jf. første ledd andre punktum var begrunnet med følgende:

«Dokumenta er e-postar sendt mellom Utanriksdepartementet, andre departement og eit underordna organ om behandling av saka. Dokumenta er nekta innsyn i på bakgrunn av at dei inneheld dialog av typen som er naudsynt for samarbeid på tvers av departement og med underordna organ. Desse dokumenta er sendt både før, medan og etter at saka vart handsama i regjering. Bakgrunnen for at desse dokumenta er nekta innsyn i etter offentleglova § 15 framføre § 14 er at dokument er sendt på eit så tidleg (januar til midten av februar) eller så seint (april til juli) tidspunkt at saka ikkje var til felles handsaming i regjeringa. § 15 første ledd første punktum gjeld for dokument innhenta frå underordna organ, medan § 15 første ledd andre punktum gjeld for dokument innhenta frå andre departement. § 15 tredje ledd, jf. første ledd første og andre punktum gjeld for dokument sendt for å innhente innspel frå andre departement og underordna organ.»

I den utvidede begrunnelsen 10. november 2021 for avslaget på innsyn i dokumentene i sak 21/9019 ble det opplyst at dokumentene 1, 2, 3, 7, 8 og 9 var avslått med hjemmel i § 14 første ledd. I begrunnelsen sto det at dokumentene inngikk i en sak som var behandlet i regjeringen og at departementene er felles sekretariat for regjeringen. Det ble også vist til Rettleiaren til offentleglova punkt 7.2.5. Dokumentene 5 og 10 ble avslått med hjemmel i § 15 tredje ledd, jf. andre ledd, og dokumentene 4 og 6 ble avslått med hjemmel i § 15 andre ledd og det ble opplyst at det var e-postkorrespondanse med Regjeringsadvokaten.

I klagen hit anførte journalisten at departementet hadde lagt en for vid forståelse til grunn av når dokumenter kan anses som interne dokumenter for regjeringen. Journalisten trakk særlig frem dokumentene 3, 9, 11, 35, 36, 50, 54 og 85 i sak 21/3619 og dokumentene i sak 21/9019. Klagen gjaldt i tillegg manglende svar på anmodning om utvidet begrunnelse for avslag på innsyn i dokumentlisten for sak 21/9019. Journalisten mente at departementet også har gjort feil når saker som inneholder også annet enn interne dokumenter, ikke fremgår av den offentlige postjournalen til departementet.

Våre undersøkelser

Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere med Utenriksdepartementet. I brev 1. april 2022 ba vi departementet om å gi en nærmere begrunnelse knyttet konkret til hvert av dokumentene 3, 9, 11, 35, 36, 50, 54 og 85 og opp mot momentene som forarbeidene nevner som relevante for å vurdere om dokumentene er organinterne i regjeringen som kollegium. Videre ble departementet bedt om å kommentere nærmere grunnen til at dokumenter i sak 21/9019 var unntatt med hjemmel i § 14 selv om de var fra etter behandlingen av Bergen Engines- saken i Kongen i statsråd 26. mars 2021.

Vi stilte også spørsmål om hvorfor saksnumrene 21/3619 og 21/9019 ikke fremgikk av den offentlige journalen, om saksbehandlingstiden av innsynskravene og om når journalisten kunne vente svar på kravet om utvidet begrunnelse for avslag på innsyn i dokumentoversikten for sak 21/9019.

Departementet svarte 28. april 2022 og ga en nærmere begrunnelse for hvorfor flere av dokumenter i saken 21/3619 som er utvekslet mellom departementene var unntatt etter § 14 i stedet for noen av unntakene i § 15. Det ble også redegjort nærmere for hvorfor dokumenter i sak 21/9019 som var fra etter behandlingen i statsråd 26. mars 2021 likevel ble regnet som interne i regjeringen som ett felles organ. Departementets nærmere redegjørelse knyttet til unntaksbestemmelsene fremgår nedenfor under ombudets syn på saken.

Departementet beklaget at dokument 11 i sak 21/3619 var unntatt med hjemmel i § 14 da dette dokumentet ikke var organinternt. Det ble samtidig opplyst at journalisten hadde fått innsyn i dokumentet fra Nærings- og fiskeridepartementet 25. juni 2021.

Som begrunnelse for at sakene 21/3619 og 21/9019 ikke fremgår av departementets postjournal, ble det opplyst at departementet ikke publiserer dokumenter innhentet utenfra til bruk i intern saksforberedelse på elnnsyn.

Departementet opplyste at innsynskravene i denne uvanlig krevende saken hadde nødvendiggjort komplekse og omfattende vurderinger og at det hadde vært et meget høyt arbeidspress for fagavdelingene i den aktuelle perioden, men beklaget den lange saksbehandlingstiden som ikke hadde vært i tråd med kravene i offentleglova.

Når det gjaldt spørsmålet om manglende svar på kravet om utvidet begrunnelse for avslag på innsyn i postlisten i sak 21/9019, ble det opplyst at det hadde vært kontakt mellom departementet og journalisten og at departementet deretter ikke hadde fanget opp journalistens etterlysning 26. november 2021. Departementet ville behandle saken omgående. Utenriksdepartementet ga først innsyn i en sladdet versjon av dokumentlisten, men da journalisten etterspurte hjemmel for sladding, ga departementet 19. mai 2022 fullt innsyn i listen.

Den 10. mai 2022 innsendte journalisten sine merknader til departementets svar til ombudet.

Vi fant deretter grunn til å be departementet om å opplyse unntakshjemmel konkretisert for hvert enkelt av dokumentene 3, 9, 35, 36, 50,54 og 85 i sak 21/3619, og om å utdype hvorfor hvert av dokumentenes innhold som er unntatt med hjemmel i § 14 gjør at de regnes som regjeringen som kollegiums dokumenter. Dette ble gjort i en ny undersøkelse 31. mai 2022.

Utenriksdepartementet svarte i brev 21. juni 2022 der enkelte opplysninger var sladdet i den versjonen som kunne sendes journalisten. Vi ba departementet i brev 28. juni 2022 om en nærmere begrunnelse for sladdingen av opplysningene. Departementet svarte 6. juli 2022 og opphevet sladdingen av opplysninger som gjaldt to av dokumentene, men opprettholdt sladdingen av hva dokument 3 og 9 gjaldt. Dette begrunnet departementet med at de sladdede opplysningene var opplysninger om innholdet som klager ikke tidligere hadde fått innsyn i hos forvaltningen og opplyste at hjemmelsgrunnlaget for sladdingen var sivilombudsloven § 11 første ledd bokstav b og offentleglova § 14, subsidiært § 15 første ledd andre punktum. Departementets svar i brevene 21. juni og 6. juli 2022 er ytterligere gjengitt under ombudets syn på saken.

Journalisten innga merknader 15. august 2022 til departementets redegjørelse for sladding av opplysninger i svarbrevet. I tillegg ble det knyttet særlige merknader til unntak fra offentlighet med hjemmel i § 15 første ledd andre punktum. Journalisten påpekte at bestemmelsen gjelder dokumenter som er innhentet utenfra og at dette ikke er forenlig med å anse regjeringen som ett organ og dessuten skal dokumenter som er unntatt med hjemmel i § 15 journalføres.

Sivilombudets syn på saken

1. Dokumentene som saken gjelder

Saken gjelder krav om innsyn i en rekke dokumenter. Det er derfor innledningsvis hensiktsmessig å angi kort hvilke dokumenter ombudets kontroll omfatter. Oversikten under omfatter sak- og dokumentnummer, tittel og journaldato.

Dokumenter som Utenriksdepartementet har unntatt offentlighet med hjemmel i offentleglova § 14:

- Sak 21/3619 dokument 3 SV: Spørsmål, 10. mars 2021
- Sak 21/2619 dokument 9 Sv: Informasjon ifm salg av norsk selskap, 3. mars 2021
- Sak 21/3619 dokument 35 Fw: UDs tidslinje – 16. mars 2021, 22. mars 2021
- Sak 21/3619 dokument 36 Oppfølging av innsynsanmodninger – BE, 23. mars 2021
- Sak 21/3619 dokument 50 UDs tidslinje – 16. mars 2021, 16. mars 2021
- Sak 21/3619 dokument 54 UDs tidslinje – 16. mars 2021, 16. mars 2021
- Sak 21/3619 dokument 85 Tidslinje BE, 12. mars 2021
- Sak 21/9019 dokument 1 Oversendelse av utkast til brev til Stortinget fra justis- og beredskapsministeren og utenriksministeren, 7. juni 2021
- Sak 21/9019 dokument 2 Bergen Engines-saken – Oversendelse av utkast til brev til Stortinget fra justis- og beredskapsministeren og utenriksministeren, 29. mars 2021
- Sak 21/9019 dokument 3 Oversendelse av utkast til brev til Stortinget fra justis- og beredskapsministeren og utenriksministeren, 29. mars 2021
- Sak 21/9019 dokument 7 Brev – siste versjon (6) for oversendelse – Bergen Engines-saken, 30. mars 2021
- Sak 21/9019 dokument 8 Utkast til brev – Ad. Justis- og beredskapsministerens redegjørelse til Stortinget om Bergen Engines-saken, 30. mars 2021
- Sak 21/9019 dokument 9 Brev – ny, revidert siste versjon (7) for oversendelse til JD/SMK, 30. mars 2021

Dokumenter som departementet har unntatt med hjemmel i offentleglova § 15 annet ledd:

- Sak 21/9019 dokument 4 Tidslinje – Bergen Engines-saken, 30. mars 2021
- Sak 21/9019 dokument 6 SV: Oversendelse av utkast til brev til Stortinget fra justis- og beredskapsministeren og utenriksministeren, 29. mars 2021

Dokumenter som departementet har unntatt med hjemmel i offentleglova § 15 tredje ledd, jf. annet ledd:

- Sak 21/9019 dokument 5 Bergen Engines-saken -Tidslinje, 30. mars 2021
- Sak 21/9019 dokument 10 Tidslinje – Bergen Engines-saken, 30. mars 2021

2. Rettslige utgangspunkter

2.1. Unntak for interne dokumenter

Utgangspunktet etter offentleglova § 3 er at alle kan kreve innsyn i saksdokumenter, journaler eller lignende register for organet. Unntak fra innsynsretten krever konkret hjemmel.

Etter offentleglova § 14 første ledd kan et organ gjøre unntak fra innsyn for dokumenter som organet har utarbeidet «for si eiga interne saksførebuing». Unntaket gjelder bare dokumenter utarbeidet for saksforberedelsen i organet. Typiske eksempler er «framlegg, utkast, konsept,

skisser, utgreiingar og liknande arbeidsdokument som blir utarbeidd undervegs i prosessen», se Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419 kapittel 7.2.4.

Ved vurderingen av hva som er et organ, skal en se hen til om organisasjon utad fremstår som en selvstendig enhet og det skal blant annet legges vekt på om enheten har selvstendig avgjørelsesmyndighet, se Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 130. Om departementer står det særskilt:

«Et departement regnes som ett organ. På grunn av den sterke organisatoriske tilknytningen mellom de ulike delene av departementet, gjelder dette selv om enkelte avdelinger eller andre enheter i vedkommende departement er tillagt selvstendig avgjørelsesmyndighet.»

Dokumenter som sendes mellom departementene vil derfor som utgangspunkt ikke kunne unntas som organinterne, jf. § 14. I noen sammenhenger kan dette likevel stille seg annerledes. Eksempelvis kan et utvalg der flere departementer er representert, anses som et eget organ dersom de utad fremstår som en selvstendig enhet. I forarbeidene er nevnt at «[k]oordineringsutvalg mv. som opprettes for å samordne aktiviteten til flere organer politisk, faglig eller administrativt, må ofte regnes som egne organer, og ikke som hjelpeorganer for et bestemt organ».

Regjeringen som kollegium regnes også som et eget organ. Det er i forarbeidene vist til at regjeringen har behov for fortrolige overveielser av politisk karakter. Dokumenter der det utveksles fortrolige politiske vurderinger før en regjeringskonferanse står i en særstilling og regnes som organinterne dokumenter, og «[u]tkast til regjeringsnotater, som blir behandlet i de berørte departementene, bør også kunne unntas», se NOU 2003:30 Ny offentlighetslov punkt 10.6.4.6.2 jf. punkt 10.6.4.6.1 og offentlighetsmeldingen (St.meld.nr. 32 (1997-98) punkt 5.4.4.3).

I Ot.prp.nr.102 (2004-2005) side 131 er følgende dokumenter angitt som regjeringen som kollegiums organinterne dokumenter:

«I høve til dokument som gjeld utarbeiding av regjeringsnotat, utkast til slike notat og andre utkast til dokument som blir utveksla i samband med ein regjeringskonferanse, må alle departementa som er involverte reknast som eitt og same organ, slik at slike dokument vil vere omfatta av første ledd. Det same gjeld for dokument som blir utveksla i samband med saksbehandlinga i statssekretærutval og andre utval innan regjeringa.»

I Rettleiaren til offentleglova står det «når det er tale om regjeringsnotat, utkast til slike notat og andre dokument som blir utveksla i samband med saker som regjeringa handsamar, må såleis alle departementa som er involvert reknast som delar av eitt og same organ, slik at dokumenta er omfatta av § 14 fyrste ledd», se punkt 7.2.2.1.

For at et dokument ikke skal miste sin «interne status», må det som hovedregel ikke sendes ut av organet. I forarbeidene er det uttrykt at et dokument fortsatt kan unntas dersom det sendes fra ett organ til «eit organ som har ei koordinerande rolle, slik f.eks. Statsministerens kontor har i høve til departementa eller Finansdepartementet i høve til deira saker med økonomiske

konsekvensar» og «dersom saka blir sendt over til eit sideordna organ for vidare behandling, f.eks. på grunn av ugildskap eller fordi parten har flytta», se ot.prp.nr. 102 (2004-2005) side 131.

2.2. Unntak for dokumenter innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen

I medhold av offentleglova § 15 første ledd annet punktum kan dokumenter som et departement har innhentet fra et annet departement til bruk for den interne saksforberedelsen unntas dersom det er «nødvendig for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar». Det er betydningen for avgjøreelsesprosessen hos det organet som har innhentet dokumentet, som er avgjørende. Forarbeidene peker på at fordi det er svært tett samarbeid mellom departementene i mange saker og departementene i stor grad håndterer saker som inngår i politiske prosesser, vil likevel nødvendighetsvilkåret i praksis oftere være oppfylt for korrespondanse mellom departementene enn for korrespondanse mellom overordnet og underordnet organ, jf. Ot.prp.nr.102 (2004–2005) side 135.

Etter offentleglova § 15 andre ledd kan det gjøres unntak for deler av et dokument som inneholder råd om og vurderinger av hvordan organet bør stille seg i en sak, og som organet har innhentet til bruk for den interne saksforberedelsen, når det er påkrevd av hensyn til en forsvarlig ivaretagelse av det offentliges interesser i saken.

Det følger av offentleglova § 15 tredje ledd at unntakene i første og andre ledd gjelder tilsvarende for dokumenter om innhenting av dokumenter som nevnes i første og andre ledd. At unntaket gjelder tilsvarende, innebærer at skadevilkåret i første og andre ledd må være oppfylt for å gjøre unntak, jf. Ot.prp.nr.102 (2004–2005) s. 136. I tillegg er det et vilkår at de innhentede dokumentene skal brukes i mottakerorganets saksforberedelse, se Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, kapittel 7.3.5 s. 109.

3. Ombudets vurdering av dokumentene

3.1. Adgangen til å unnta interne dokumenter i regjeringen

Hovedspørsmålet for ombudet er om dokumentene Utenriksdepartementet har unntatt med hjemmel i § 14 første ledd er interne dokumenter i regjeringen som kollegium.

Lovens utgangspunkt er at dokumenter som er sendt fra et departement til et annet er offentlige. Sondringen mellom når departementene opptre som selvstendige organer og når de inngår som sekretariat for regjeringen som kollegium – slik at dokumenter kan unntas som organinterne – må gjøres konkret for hvert dokument.

I svarbrevet hit 28. april 2022 har departementet påpekt at vurderingen av om et dokument er internt i regjeringen «beror først og fremst på dokumentets innhold og formålet med utarbeidelsen». Videre har departementet uttrykt at forarbeidene peker på typiske eksempler på dokumenter som kan være organinterne innenfor regjeringen, men at dette ikke utgjør en fullstendig oversikt. Etter departementets syn er det avgjørende for om et dokument er omfattet om «dokumentet gjelder regjeringens felles behandling av en sak». Departementet forklarte at departementene i den aktuelle perioden i all hovedsak fungerte som sekretariat for regjeringens

felles håndtering av Bergen Engines-saken. Videre skrev departementet at «[d]et var behov for tett samarbeid mellom flere departementer i forbindelse med ulike sider ved regjeringens håndtering av saken, og de aktuelle dokumentene omhandler ulike deler av denne håndteringen».

I brev 21. juni 2022 har departementet redegjort for at dokumentene 35, 50, 54 og 85 i sak 21/3619 inneholder «kontakt mellom ulike departement i samband med utarbeiding av tidslinjer i saka. Dokumenta er også vurdert organinterne for regjeringa då departementa fungerte som eitt samla sekretariat for regjeringa». Det fremgår av dokumentlisten at dokumentene er utarbeidet i tidsrommet 12. til 22. mars 2022.

Ombudet er enig med departementet i at det er dokumentets innhold og formålet med utarbeidelsen som må tillegges hovedvekt ved vurderingen av om et dokument er internt for regjeringen som kollegium. Det er bare dokumenter som er utarbeidet for organets egen saksforberedelse, som kan unntas. Tidspunktet for utarbeidelsen vil derfor være et viktig moment i vurderingen av dokumentet gjelder organets saksforberedelse.

Sivilombudet har i vurderingen lagt til grunn hendelsesløpet slik det fremgår i innstillingen fra utenriks- og forsvarskomiteen om redegjørelse av justis- og beredskapsministeren om planlagt salg av Bergen Engines AS (Innst. 503 S (2020-2021) og ellers tilgjengelig informasjon på Stortingets nettsted. Stortingets presidentskap besluttet 11. mars 2021 å innvilge anmodningen fra justis- og beredskapsministeren om muntlig redegjørelse om Bergen Engines-saken. Redegjørelsen for Stortinget fant sted 23. mars 2021. Regjeringen påla ved kongelig resolusjon 26. mars 2021 Rolls-Royce om å stanse salget av Bergen Engines AS.

En muntlig redegjørelse i Stortinget forberedes i regjeringen i et regjeringsnotat, se regjeringens retningslinjer om regjeringskonferanser (Om r-konferanser) kapittel 2.8. Dokumenter som gjelder forberedelsene av denne redegjørelsen vil dermed kunne unntas som organinterne i regjeringen.

Dokumentene 35, 50, 54 og 85 knytter seg både innholdsmessig og tidsmessig til regjeringens felles forarbeid for redegjørelsen i Stortinget og den påfølgende avgjørelsen i Kongen i statsråd. Etter dette er ombudet enig med departementet i at det er adgang til å unnta dokumentene i offentleglova § 14 første ledd.

Dokument 36 i sak 21/3619 er beskrevet slik av departementet i brev 21. juni 2022:

«Dokument 36 gjeld handtering av ei rekke innsynskrav i Bergen Engines-saka, som då vart handtert av regjeringa i fellesskap». Begrunnelsen for at dette var unntatt med hjemmel i § 14 første ledd var «behov for koordinering då departementa fungerte som eitt samla sekretariat for regjeringa på dette tidspunktet».

Dokumentet fra 23. mars 2022 og dermed fra tre dager før avgjørelsen i Kongen i statsråd. Dokumentet gjelder håndteringen av krav om innsyn i Bergen Engines-saken. Men Sivilombudet kan likevel ikke være enig med departementet i at dokumentet er et internt dokument i regjeringen som kollegium. Det følger av offentleglova § 29 første ledd første punktum at det organet som mottar et innsynskrav, plikter å vurdere kravet konkret og selvstendig. Det er vanskelig å se at det er regjeringen som kollegium som har mottatt kravene. Vurderingen av om

det skal gis innsyn eller ei knytter seg ikke til det lovforarbeidene har uttalt at bestemmelsen om adgangen til å unnta organinterne dokumenter i regjeringen skal verne om; fortrolige politiske vurderinger.

Dokument 3 er fra 10. mars 2021 og har tittelen SV: Spørsmål. I brev 21. juni 2022 skriver departementet at dokumentet inneholder dialog mellom saksbehandler i Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

Dokument 9 er fra 3. mars 2021 og har tittelen SV: Informasjon ifm salg av norsk selskap. Departementet har opplyst hit at det inneholder dialog mellom saksbehandlere i Utenriksdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. Innholdet i dialogen er sladdet for klageren.

Disse to dokumentene har departementet unntatt med hjemmel i § 14 og begrunnet med «behov for koordinering då departementa fungerte som eitt felles sekretariat for regjeringa på dette tidspunktet». Subsidiært har departementet oppgitt § 15 som unntakshjemmel.

Departementene vil til enhver tid behandle saker som berører flere departementer og det kan oppstå behov for ulike former for koordinering. Imidlertid kan ikke offentliglova § 14 forstås så vidt at i prinsippet all korrespondanse mellom departementene med tilknytning til denne saken skal kunne unntas som organintern i regjeringen fordi departementene i det som her kan betraktes som hovedsaken, utgjør regjeringens sekretariat. En slik forståelse ville uthule lovens utgangspunkt og hovedregel om at departementene er selvstendige organ og heller ikke være i tråd med formålet med bestemmelsen slik det er uttrykt i forarbeidene som er adgangen til å verne om fortrolige politiske vurderinger før en regjeringskonferanse der saken skal behandles. Også Lovavdelingen har lagt til grunn en snever forståelse av bestemmelsen og uttalt at det må dreie seg om saksforberedende dokumenter for saker som blir behandlet på regjeringsnivå, se JDLOV-2013-4322.

I en tidligere sak for ombudet var det spørsmål om merinnsyn i en rapport som dannet grunnlaget for regjeringens svar på et representantforslag om å innføre en registreringsordning for lobbyvirksomhet, se uttalelsen 18. august 2010 i sak 2010/417 (SOM-2010-417). Sivilombudet viste til at det følger av forarbeidene til offentliglova § 14 at alle departementene som er involvert i et felles utkast til dokument for regjeringen må regnes som ett og samme organ, og konkluderte med at daværende Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet hadde hjemmel til å unnta rapporten.

Etter en gjennomgang av dokumentene og den redegjørelsen som departementet har gitt hit, er ombudet av den oppfatning at innholdet i dokumentene 3 og 9 ikke er av en slik art at det er naturlig å omtale disse som felles utkast til dokument for regjeringen eller saksforberedende dokument før en regjeringskonferanse. Utenriksdepartementet kan derfor ikke unnta dokumentene med hjemmel i offentliglova § 14 første ledd.

Departementet har ikke gitt noen nærmere begrunnelse for den subsidiære hjemmelen i § 15 (ombudet antar departementet sikter til § 15 første ledd annet punktum) for dokumentene 3 og 9. Blant annet kan forvaltningsorganet bare gjøre unntak dersom det er fare for at innsyn vil

skade den interne avgjørelsesprosessen hos mottakeren av dokumentet. Gjennomgangen av dokumentene sammenholdt med departementets manglende vurdering av om vilkårene i § 15 første ledd annet punktum er oppfylt gjør at ombudet mener det knytter seg begrunnet tvil til om dokumentene 3 og 9 kan unntas fra offentlighet.

Dokumentene i 1, 2, 3, 7, 8 og 9 i sak 21/9019 har departementet unntatt med hjemmel i § 14. Departementet skrev i redegjørelsen hit 28. april 2022 at det stemte at dokumentene var fra etter behandlingen i statsråd 26. mars 2021, men at departementet likevel mente at dokumentene var interne i regjeringen som ett felles organ. I begrunnelsen sto det følgende:

«de er knyttet til tidligere ukjent tilleggsinformasjon i saken som fremkom etter behandlingen i statsråd. Denne informasjonen ble vurdert å være av en slik karakter at Stortinget burde informeres. Det var ikke fordi den på noen måte ville påvirket regjeringens tidligere behandling eller konklusjon, men fordi den utgjorde et relevant supplement til redegjørelsen som ble holdt for Stortinget om saken 23. mars. Det gjorde seg således gjeldende et behov for videre behandling innenfor regjeringen, og dermed for videre organintern dialog, etter behandlingen i statsråd 26. mars.»

I dokumentlisten som journalisten har fått innsyn i fremgår det at dokumentene er sendt fra Utenriksdepartementet til blant annet en saksbehandler i Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling. Dokument 1 er oppført med dato 7. juni 2021, mens de øvrige dokumentene er påført 29. eller 30. mars 2021.

Ved gjennomgangen av dokumentene i saken ser sivilombudet at dokumentdato oppført i dokumentlisten er feil for samtlige journaloppføringer, som alle ble sendt samme dag. Når det i en journalpost inngår korrespondanse og videresending kan det bli vanskelig å skille ut selvstendige dokumenter samt vedlegg. Begrunnelsen til departementet gitt i svarbrevet hit synes å gjelde det som er naturlig å se som vedlegg og ikke som hoveddokumentene i saken.

Dersom interne dokumenter sendes ut av organet vil de som utgangspunkt miste sin interne status. I den utvidede begrunnelsen 10. november 2021 for avslaget på innsyn i dokumentene i sak 21/9019 sto det at dokumentene inngikk i en sak som var behandlet i regjeringen og at departementene er felles sekretariat for regjeringen. Det var også vist til Rettleiaren til offentleglova kapittel 7.2.5. I dette kapitlet i Rettleiaren er det redegjort for vilkåret om at dokumentet må være internt og at dette innebærer at det som hovedregel ikke kan være sendt ut av organet. Et dokument kan likevel beholde sin interne status ved «oversending til organ med ei koordinerende rolle, som Statsministerens kontor og Finansdepartementet overfor departementa, og oversending til eit sideordna organ for vidare sakshandsaming, til dømes ein annan fylkesmann som følgje av ugildskap». Ombudet kan ikke se at departementet i svarbrevet hit har knyttet en begrunnelse til at Justisdepartementets lovavdeling hadde en slik koordinerende rolle på det tidspunktet dokumentene faktisk ble sendt Justisdepartementet. Det er også uklart om de aktuelle dokumentene ble behandlet videre i Justisdepartementet på det tidspunktet de ble sendt.

Etter dette knytter det seg begrunnet tvil om dokumentene i sak 21/9019 kan unntas med hjemmel i § 14 både med den begrunnelsen at de var interne i regjeringen som kollegium og

med begrunnelsen at de har beholdt sin interne status fordi de er oversendt til et organ med koordinerende rolle eller for videre behandling.

Sivilombudet har ingen rettslige innvendinger mot at vedleggene til dokumentene 4 og 6 i sak 21/9019 er unntatt med hjemmel i § 15 annet ledd og vedleggene til dokumentene 5 og 10 er unntatt med hjemmel i § 15 tredje ledd, jf. annet ledd.

Etter dette anmodes Utenriksdepartementet om å behandle innsynskravene fra journalisten i sak 21/3619 og i sak 21/9019 på nytt.

3.2. Sladding av opplysninger i svarbrev hit

Departementets svarbrev 21. juni 2022 har sladdet noen opplysninger knyttet til innholdet av dokumentene 3 og 9 i sak 21/3619. Departementet har begrunnet sladdingen slik:

«Heimelen for sladding av einskilde opplysningar er at informasjonen etter departementet sitt syn må nektast innsyn i, jf. offentleglova § 14 første ledd. Departementet meiner dette er organinterne dokument som er delt med Sivilombudet på førespurnad frå Sivilombudet. På bakgrunn av det reknar departementet at dokumenta opprettheld sin organinterne karakter vis á vis klagar. Subsidiært meiner departementet at offentleglova § 15 er heimel for sladding. Me viser til Sivilombudsloven § 10 som gjev tredjepartar rett til å uttale seg om ein klage som gjeld deira rettsforhold eller andre tungtvegande interesser. Me ber også Sivilombudet respektere dei omsyn som ligg bak sladdinga».

Klageren har i utgangspunktet rett til å gjøre seg kjent med dokumenter i klagesaken og uttalelser og opplysninger som er gitt i saken, og skal også 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 klageren har rett på slike opplysninger fra forvaltningen, kan ombudet gi uttrykk for dette overfor forvaltningen».

Det fremgår videre av sivilombudsloven § 11 første ledd bokstav a at klageren ikke har rett til å gjøre seg kjent med forvaltningens dokumenter som ombudet har innhentet for behandlingen av klagen. Disse dokumentene blir ikke regnet som ombudets dokumenter og klageren blir henvist til forvaltningen for å søke innsyn der. Oversending av forvaltningens interne dokumenter til Sivilombudet medfører ikke at dokumentene mister sin karakter av å være interne, se Rettleiaren til offentleglova kapittel 7.2.5.

Det er imidlertid sivilombudets syn at det ikke er grunnlag for å unnta de sladdede delene av svarbrevet fra offentlighet med den begrunnelsen departementet har gitt. Det vises til ombudets vurdering av dokumentene 3 og 9 ovenfor under punkt 3.1.

Departementets begrunnelse knyttet til sladdingen foranlediger en merknad fra ombudets side knyttet til forståelsen av sivilombudsloven § 10 andre ledd annet punktum om tredjepersonsvarsling. Denne bestemmelsen retter seg mot andre berørte enn sakens parter. Ombudets undersøkelse i denne saken var rettet mot departementets avgjørelser i innsynssaker

og ombudet gir ikke i noen tilfelle innsyn i forvaltningens dokumenter oversendt hit. Det er derfor vanskelig å se hvilken relevans sivilombudsloven § 10 andre ledd andre punktum har for den sladdingen som departementet har påført svarbrevet hit.

Sivilombudet ber departementet vurdere på nytt om det kan gis fullt innsyn i svarbrevet hit 21. juni 2022.

3.3. Sakene fremgår ikke av departementets postjournal

I forskrift om offentlige arkiv § 9 er det bestemt at et offentlig organ skal ha en eller flere journaler for registrering av dokumenter i de sakene organet oppretter. Etter nærmere angitte vilkår skal alle inngående og utgående dokumenter stå i journalen, mens organinterne dokumenter etter offentleglova § 14 skal registreres i journalen «så langt organet finn det tenleg».

Departementet har oppgitt som grunn til at saksnumrene 21/3619 og 21/9019 ikke står på postjournalen på elnnsyn er at departementet «publiserer ikke dokumenter innhentet utenfra til bruk i intern saksforberedelse på elnnsyn». Det er samtidig opplyst at departementet arkiverer og journalfører «inngående, utgående og organinterne dokumenter».

Da Sivilombudet har under behandling en sak som gjelder postjournalen til seksjon for eksportkontroll og det der også er spørsmål knyttet til postjournal og publisert journal på elnnsyn, avventer ombudet å vurdere dette spørsmålet til avslutningen av den saken (sak 2022/3550).

3.4. Saksbehandlingstiden

Sivilombudet har merket seg at departementet har beklaget at behandlingstiden ikke har vært i tråd med offentleglovas krav. Fremover vil ombudet følge særskilt med på behandlingstiden i innsynssaker i departementet, først og fremst gjennom enkeltsaker som bringes inn for ombudet. På bakgrunn av disse erfaringene vil det vurderes om behandlingstiden skal undersøkes på generelt grunnlag og av eget tiltak.

3.5. Angivelse av konkret unntaksbestemmelse

Det var av departementets behandling av innsynskravene i sakene 21/3619 og 21/9019 uklart hvilke dokumenter som var avslått med hjemmel i § 14 og hvilke som var avslått etter § 15 og etter hvilket alternativ i § 15. Sivilombudet vil derfor minne om offentleglova § 31 første ledd som krever at et innsynsavslag alltid skal angi «den føresegna som gir grunnlag for avslaget, og til kva ledd, bokstav eller nummer i føresegna som er brukt». Sivilombudet har uttalt i sak 2020/2508 at kravet om nøyaktig hjemmelshenvisning i offentleglova § 31 første ledd må forstås slik at det på en tilstrekkelig klar måte må gå frem av avslaget hvilke unntaksbestemmelser som gjelder hvilke dokumenter. Dette kan for eksempel gjøres ved at avslagshjemlene knyttes opp mot grupper av dokumenter, som er hensiktsmessig inndelt. I et avslag som omhandler flere dokumenter som kan unntas på ulike hjemmelsgrunnlag, er det følgelig ikke tilstrekkelig kun å vise samlet til avslagshjemlene og opplyse om klagemulighetene.

Konklusjon

Sivilombudet er kommet til at Utenriksdepartementet har lagt en for vid forståelse til grunn for hva som inngår i regjeringen som kollegiums interne dokumenter og som derved kan unntas offentlighet med hjemmel i offentleglova § 14 første ledd. Dokumentene 3, 9 og 36 i sak 21/3619 mener ombudet innholdsmessig ikke i tilstrekkelig grad knytter seg til felles forarbeid for regjeringsnotater og regjeringskonferanser og at korrespondansen derfor ikke har vært innad i sekretariatet for regjeringen. Ombudet mener videre på bakgrunn av den begrunnelsen departementet har gitt, at det knytter seg begrunnet tvil til om § 15 første ledd andre punktum kan benyttes som unntakshjemmel for dokumentene 3 og 9. Etter ombudets syn knytter det seg også begrunnet tvil til om departementet har hjemmel til å unnta dokumentene 1, 2, 3, 7, 8 og 9 i sak 21/9019 med hjemmel i § 14 første ledd på etter det tidspunktet de faktisk ble sendt Justisdepartementet.

Ombudet ber Utenriksdepartementet om å behandle på nytt innsynskravene fra journalisten i sakene 21/3619 dokument 3, 9 og 36, samt sak 21/9019 dokumentene 1, 2, 3, 7, 8 og 9 i tråd med det som fremgår ovenfor, og om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen.

Videre ber ombudet departementet vurdere på nytt om det kan gis fullt innsyn i svarbrev 21. juni 2022 til ombudet.

Ombudet ber om å bli underrettet om når innsynsakene er behandlet på nytt og når den fornyede vurderingen av sladdingen av svarbrevet hit er foretatt, senest innen 28. oktober 2022.

13.10.2022 (2022/1299)