

Innsyn i dokumentlister – kravene til begrunnelse mv.

20.4.2023 (2022/5907)

Saken gjaldt innsyn i en dokumentliste med oversikt over alle dokumenter registrert på en konkret sak i Finansdepartementet. Finansdepartementet ga innsyn i to dokumentlister, for to ulike saksnumre. Etter spørsmål fra journalisten, opplyste departementet at opplysninger om organinterne dokumenter var utelatt, og at listene kun inneholdt informasjon om inn- og utgående dokumenter.

Sivilombudet kom til at Finansdepartementet ikke hadde behandlet innsynskravet i tråd med offentleglovas regler. Det var unntatt opplysninger uten at dette var hjemlet i lov eller forskrift gitt i medhold av lov. Verken avgjørelsen eller den nærmere begrunnelsen var i tråd med lovens krav.

Ombudet ba Finansdepartementet snarest om å behandle saken på nytt, og om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen innen 12. mai 2023.

Sakens bakgrunn

- 1) Journalist X i Dag og Tid ba Finansdepartementet om innsyn i «dokumentlista for saka om omorganisering av [Statistisk Sentralbyrå (SSB)], som endte med at Christine Meyer gjekk av som direktør i SSB i 2017». Som svar på innsynskravet oversendte departementet to lister for to ulike saksnumre. Journalisten presiserte at det ikke var journalutskrifter, men dokumentlister – dvs. en oversikt over alle dokumentene som finnes i en sak – han ønsket innsyn i. Finansdepartementet avslo innsynskravet 25. januar 2022.
- 2) X klaget saken inn for ombudet. Etter en gjennomgang av saken her, herunder de dokumentene vi innhentet fra departementet, kunne det synes som om departementet hadde lagt til grunn at innsynskravet gjaldt en samlet oversikt over organinterne dokumenter fra flere saker, ikke en liste over alle dokumentene i en konkret sak. Vi avsluttet derfor vår behandling av saken, men oppfordret departementet til å kontakte journalisten for å avklare innsynskravets innhold.
- 3) Departementet tok imidlertid ikke kontakt med journalisten for de nødvendige avklaringene. Journalisten fremmet derfor innsynskravet på nytt overfor departementet 25. september 2022, og ba om innsyn i «dokumentlista i saka som leidde til at Christine Meyer gjekk frå stillinga som direktør i SSB». Han presiserte at innsynskravet ikke omhandlet en liste over organinterne dokumenter i saken, men en liste over alle dokumentene i saken. Finansdepartementet besvarte innsynskravet 28. september 2022 ved å oversende dokumentlister for to saksnumre, sakene 17/4540 og 17/4633. Etter spørsmål fra journalisten, informerte departementet om at organinterne dokumenter var utelatt fra de to dokumentlistene det ble gitt innsyn i. Departementet hadde ikke opplyst om dette i selve avgjørelsen. Journalisten ba departementet om en nærmere begrunnelse for det delvise avslaget, og departementet svarte med å vise til ombudets tidligere avslutning av saken, og at det nå var gitt innsyn i en liste med inn- og utgående dokumenter i saken. Etter ytterligere spørsmål fra journalisten, opplyste departementet om hvilke dokumenter som var utelatt fra listene, men ga fortsatt ikke innsyn i de fullstendige dokumentlistene.
- 4) Saken ble deretter brakt inn for ombudet på nytt.

Våre undersøkelser

- 5) I brev 22. desember 2022 herfra spurte vi Finansdepartementet hva som var hjemmelen for å unnta opplysninger om enkelte dokumenter fra dokumentlistene innsynskravet gjelder, om avgjørelsen oppfyller kravene til hvordan et avslag skal utformes, jf. offentleglova § 31 første ledd, og om departementets nærmere begrunnelse er i tråd med kravene oppstilt i offentleglova § 31 annet ledd.
- 5) Finansdepartementet svarte i brev 12. januar 2023 at innsynskravet, etter departementets mening, er det samme som opprinnelig ble avslått 25. januar 2022. På spørsmålet om hjemmelen for å unnta opplysninger om enkelte dokumenter fra dokumentlistene, svarte departementet at de ikke kjenner seg igjen i at det er unntatt opplysninger fra listene. Departementet pekte på at det hele tiden har blitt opplyst om at det er journalførte dokumenter som står på listene som er sendt til journalisten, og at departementet ikke har noen plikt til å lage en oversikt over relevante organinterne dokumenter.
- 7) Videre viste departementet til arkivforskriften § 9 om at det ikke er journalføringsplikt for organinterne dokumenter, at Finansdepartementet ikke journalfører slike dokumenter, og at det dermed ikke følger noen plikt til å utarbeide eller gi ut dokumentlister som inkluderer organinterne dokumenter.
- 3) Departementet fant ikke grunn til å besvare ombudets øvrige spørsmål.
- 3) Journalisten og departementet kom deretter med sine avsluttende merknader til saken.

Sivilombudets syn på saken

Rettslige utgangspunkter

- 10) Utgangspunktet etter offentleglova § 3 er at alle kan kreve innsyn i saksdokumenter, journaler eller lignende register for organet. «Lignende register» omfatter også dokumentoversikter og såkalte sakskort som gir oversikt over de dokumentene

som finnes i en bestemt sak, se Justisdepartementets Rettleiar til offentleglova pkt. 4.4.4.1. Innsynsretten gjelder uavhengig av om et dokument er journalført eller ikke hos organet, se blant annet ombudets uttalelser 8. februar 2018 (SOM-2017-3029) og 21. januar 2021 (SOM-2020-2747). Videre kan alle kreve innsyn i en sammenstilling av opplysninger fra forvaltningsorganets databaser, forutsatt at dette kan gjøres med enkle fremgangsmåter, jf. § 9. Unntak fra innsynsretten krever hjemmel i lov eller forskrift gitt med hjemmel i lov.

- 1) Etter offentleglova § 31 første ledd skal et avslag på innsynskrav alltid vise til hjemmelen som gir grunnlag for avslaget, og til hvilket ledd eller nummer i bestemmelsen som kommer til anvendelse. Avslaget skal også inneholde informasjon om klageretten og klagefristen. Innen tre uker etter avslaget ble mottatt, kan den som har fått avslag kreve en nærmere begrunnelse for avslaget, jf. offentleglova § 31 annet ledd. I den nærmere begrunnelsen skal hovedhensynene som har vært avgjørende for avslaget, nevnes.
- 2) Dersom forvaltningsorganet gir delvis avslag på innsyn, skal det fremgå hvilke deler som er unntatt og hvor store disse delene er. Det er ikke adgang til å redigere dokumentet på en slik måte at dokumentet fremstår som fullstendig, jf. Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, side 168.

Tolkningen av innsynskravet

- 3) Finansdepartementet har lagt til grunn at innsynskravet 25. september 2022 er det samme som departementet avslo 25. januar 2022. Dette må bero på en misforståelse. Journalisten har presisert at han ikke har bedt om innsyn i ett samlet dokument som gir oversikt over alle organinterne dokumenter i et helt sakskompleks, slik som departementet la til grunn i sin avgjørelse 25. januar 2022.
- 4) Innsynskravet 25. september 2022 er formulert som et krav om innsyn i «dokumentlista i saka som leidde til at Christine Meyer gjekk frå stillinga som direktør i SSB». Journalisten har videre presisert i kravet at han ønsker innsyn i «ei dokumentliste over alle dokument i saka».

- 15) Etter ombudets syn må kravet forstås slik at journalisten ønsker innsyn i en oversikt over alle dokumentene på saken i saksbehandlings- og arkivsystemet, uavhengig av om de er journalført eller ei. Dette inkluderer også eventuelle interne notater, såkalte «0-dokumenter» o.l.
- 16) Journalistens innsynskrav er formulert slik at det synes å forutsette at det kun er én sak i departementet som gjelder avgangen til Meyer. Dersom departementet har flere saker som faller inn under dette temaet, er det naturlig å forstå innsynskravet slik at journalisten ønsker innsyn i dokumentlistene for alle sakene.
- 17) Slik saken er opplyst for ombudet, synes Finansdepartementet å ha misforstått eller sett bort fra det nærmere innholdet i innsynskravet. Dette til tross for at både journalisten og ombudet har forsøkt å presisere hva innsynskravet gjelder. Det er etter ombudets syn ikke tvil om at det journalistens innsynskrav gjelder, er en (eller flere) dokumentliste(r) som viser samtlige dokumenter i en (eller flere) sak(er), ikke bare de journalførte dokumentene. Dersom departementet var i tvil om hva innsynskravet gjaldt, burde departementet kontaktet journalisten for å avklare hva han ønsket innsyn i.

Behandlingen av innsynskravet – kravene til begrunnelse mv.

- 18) Departementet har gitt innsyn i to dokumentlister, for to ulike saksnumre. Listene er en oversikt over inn- og utgående dokumenter på disse sakene. Departementet har i etterkant opplyst at opplysninger om organinterne dokumenter ikke fremgår av listene, men har redegjort for hvilke organinterne dokumenter dette er i e-post til journalisten.
- 19) Innsynsretten etter offentleglova innebærer at man har rett til å se selve dokumentet, journalen, registeret eller sammenstillingen. Et innsynskrav kan derfor ikke besvares ved å forklare hva som står i et dokument, i journalen, i registeret eller i sammenstillingen.
- 20) Departementet har selv opplyst at dokumentlistene ikke inneholder opplysninger om organinterne dokumenter på sakene. Journalistens innsynskrav var imidlertid ikke begrenset til en liste med oversikt over inn- og utgående dokumenter som er journalført. Tvert imot gjaldt innsynskravet en fullstendig oversikt over samtlige dokumenter på saken, inkludert eventuelle

organinterne dokumenter. Ved å bare gi innsyn i en oversikt over de journalførte dokumentene, har følgelig departementet unntatt noen opplysninger. Det er overraskende at departementet ikke har behandlet det innsynskravet som var fremsatt, men fortolket det som å gjelde noe annet enn det som var beskrevet uten å avklare med klager hva han faktisk hadde bedt om innsyn i. Dersom departementet mente det var rettslig grunnlag for å ikke gi helt eller delvis innsyn i det konkrete kravet, måtte det begrunnes med henvisning til relevante unntaksbestemmelser, ikke ved å gi ut andre dokumenter enn det som var bedt om.

- 21) Ettersom departementet i realiteten har avslått deler av innsynskravet, ved å unnta opplysninger om organinterne dokumenter, skulle avgjørelsen vært utformet i tråd med offentleglova § 31 første ledd. Dokumentlistene var heller ikke sladdet slik at det var synlig for mottakeren at visse opplysninger var utelatt. Det var først da journalisten spurte, at departementet opplyste om at opplysninger om organinterne dokumenter var utelatt. Heller ikke da journalisten ba om en nærmere begrunnelse, viste departementet til noen hjemmel for å unnta opplysninger fra dokumentlistene, og det ble heller ikke vist til hvilke hensyn som var vektlagt i vurderingen. Departementet har for øvrig heller ikke besvart ombudets spørsmål om hvilken bestemmelse som hjemler et slikt unntak, da departementet er av den oppfatning at det ikke er utelatt noen opplysninger.
- 22) Ombudet kan ikke se at departementets henvisning til arkivforskrifta § 9 er relevant. At det ikke er journalføringsplikt for organinterne dokumenter, kan ikke hjemle et (delvis) avslag på et innsynskrav.
- 23) Finansdepartementet har ikke vurdert innsynskravet i tråd med offentleglovas regler. Dersom en liste med alle dokumentene på saken eksisterer, eventuelt elektronisk, eller departementet kan lage en slik liste ved hjelp av enkle fremgangsmåter, plikter departementet i utgangspunktet å fremskaffe oversikten, jf. offentleglova §§ 3 og 9. Dersom det i utgangspunktet foreligger innsynsrett, kan eventuelle unntak fra innsynsretten vurderes. Unntak må være hjemlet i lov eller forskrift gitt med hjemmel i lov. Dersom det ikke innvilges fullt innsyn i tråd med kravet, må avgjørelsen utformes i tråd med offentleglova § 31 første ledd.

- 24) Avslutningsvis finner også ombudet grunn til å bemerke at departementet ikke fulgte opp anmodningene herfra. I brev herfra 6. mai 2022 ble departementet oppfordret til å kontakte journalisten for å avklare innsynskravets innhold, noe departementet ikke gjorde. Det er også kritikkverdig at departementet, særlig sett i lys av sakens forhistorie der både klager og ombudet understreket hva innsynskravet gjaldt, ikke besvarte flere av ombudets spørsmål i undersøkelsen herfra under henvisning til at departementet mente det var gitt innsyn i det klager hadde bedt om. Det måtte fremstå som klart at det likevel var grunn til å besvare også ombudets øvrige spørsmål. Vi minner om at Stortinget har forutsatt at forvaltningen skal følge opp og svare på ombudets henvendelser.
- 25) Ombudet gjør for øvrig oppmerksom på at vurderingene herfra er basert på de to listene det er gitt delvis innsyn i. Om dette er de korrekte og fullstendige antall lister, har vi ikke tatt stilling til.

Konklusjon

- 26) Sivilombudet er kommet til at Finansdepartementet ikke har behandlet innsynskravet i tråd med offentleglovas regler. Det er unntatt opplysninger uten at dette er hjemlet i lov eller forskrift gitt i medhold av lov. Avgjørelsen og den nærmere begrunnelsen er heller ikke i tråd med lovens krav.
- 27) Ombudet ber Finansdepartementet snarest om å behandle saken på nytt i tråd med det som fremgår ovenfor, og om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen innen 12. mai 2023.

20.4.2023 (2022/5907)