

[Forside](#) / [Uttalelser](#) / Innsyn i brev til Politidirektoratet

Innsyn i brev til Politidirektoratet

26.6.2024 (2024/1635)

Saken gjelder innsyn i et brev sendt fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet i forbindelse med oppfølgingen av et anmodningsvedtak fra Stortinget vedrørende tap av førerrett på grunn av rusmiddelbruk. Justis- og beredskapsdepartementet avslo en journalists innsynskrav i dokumentet med hjemmel i offentleglova § 15 tredje ledd, jf. første ledd. Det ble ikke gitt merinnsyn.

Ombudet kom til at det er begrunnet tvil om dokumentet kan unntas fra innsyn. Departementet har ikke i tilstrekkelig grad forklart hvorfor unntak er nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser. For ombudet fremstår dokumentet i all hovedsak som en gjennomgang av faktiske og rettslige premisser, ikke fortrolige råd og vurderinger. I den grad det er nødvendig å unnta deler av dokumentet, er det uansett ombudets syn at departementet bør gi merinnsyn i de øvrige delene.

På denne bakgrunn ble departementet bedt om å behandle saken på nytt.

Sakens bakgrunn

(1) Journalist A i Dagbladet henvendte seg 27. september 2023 til Justis- og beredskapsdepartementet og spurte om det var noen nye dokumenter i departementets sak 21/6255. Departementet svarte at det var kommet til et par organinterne dokumenter, samt et utgående brev til Politidirektoratet (POD) 18. august 2023 som var unntatt etter offentleglova § 15 tredje ledd, jf. første ledd første punktum. A ba samme dag om en utvidet begrunnelse for avslaget.

(2) Departementet ga en utvidet begrunnelse 2. oktober 2023. I begrunnelsen fremgår det at brevet fra departementet til POD (21/6255-17) unntas innsyn på grunn av innholdet i brevet, og at det vil være skadelig for prosessen i den pågående saken og i fremtidige avgjørelsesprosesser dersom det gis innsyn. Videre ble det opplyst om at merinnsyn var

vurdert, men at det etter departementets oppfatning ikke burde gis merinnsyn, verken helt eller delvis.

(3) A påklaget departementets avgjørelse 10. oktober 2023, og ba departementet om å vurdere saken på nytt i lys av anførslene i klagen. Svar på klagen ble gitt 22. mars 2024.

(4) Journalisten klaget til ombudet over departementets avgjørelse.

Våre undersøkelser

(5) I brev 6. mai 2024 herfra ble Justis- og beredskapsdepartementet bedt om å redegjøre nærmere for hvorfor unntak er nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser. Herunder ba vi om departementets redegjørelse for innholdets karakter, herunder om det anses å være fortrolige råd og vurderinger, eller om det har karakter av å være generelle premisser, rettslige og/eller faktiske redegjørelser.

(6) Videre ba vi departementet om å utdype merinnsynsvurderingen, herunder redegjøre for hvorfor delvis innsyn ikke var aktuelt.

(7) Departementet svarte på undersøkelsen i brev 27. mai 2024. I brevet skrev departementet innledningsvis at unntaket etter offentleglova § 15 første ledd ikke bare skal verne om hensynet til forsvarlige avgjørelsesprosesser i den konkrete saken, men også på lengre sikt. Departementet viste til at det i forarbeidene til bestemmelsen også er fremhevet unntakets særlige relevans når et underordnet organ deltar i et departements forberedelse av saker som skal fremmes for Stortinget, behandles i regjeringen, av Kongen i statsråd eller på annen måte politisk nivå. Departementet skrev videre at det har et reelt og saklig behov for grundig intern kommunikasjon med underliggende etat for å få klarlagt alle aspekter av politiets praksis for tap av førerrett, i den pågående forberedelsen av den politiske oppfølgingen av Stortingets anmodningsvedtak.

(8) Videre viste departementet til at det tidligere er gitt innsyn i Politidirektoratets innledende redegjørelse for politiets praksis ved tap av førerrett, men at departementets brev går nærmere inn i de rettslige problemstillingene og i forståelsen av enkelte særlig krevende vilkår. Dette gjør, etter departementets oppfatning, skadepotensialet mer fremtredende for dette dokumentet.

(9) Departementet så at deler av dokumentet kunne fremstå som redegjørelser for generelle rettslige premisser og avgjørelser og at det derfor kunne synes å falle utenfor unntaksbehovet. Departementet mente imidlertid at denne omtalen er en integrert del av sakskomplekset, og utvalgt og vektet som del av grunnlaget for departementets egne vurderinger og spørsmål til direktoratet.

(10) Når det gjaldt merinnsynsvurderingen etter offentleglova § 11, skrev departementet at politiets praksis i saker om rusrelatert tap av førerrett og oppfølgingen av Stortingets anmodningsvedtak, utvilsomt har stor offentlig interesse. Hensynet til å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser ble imidlertid funnet å veie tyngre enn hensynene som taler for offentlighet. Departementet skrev at også delvis innsyn i en pågående dialog som denne kan bidra til å skape unødvendig og uheldig uklarhet om rettstilstanden.

(11) Klageren ble gitt mulighet til å kommentere på departementets svarbrev.

Sivilombudets syn på saken

Rettslig utgangspunkt

(12) Saken gjelder Justis- og beredskapsdepartementets vurdering av at et brev sendt fra departementet til Politidirektoratet i forbindelse med oppfølgingen av et anmodningsvedtak fra Stortinget, kan unntas innsyn etter offentleglova § 15 tredje ledd, jf. første ledd.

(13) Hovedregelen etter offentleglova § 3 er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige. Unntak fra innsynsretten krever hjemmel i lov eller forskrift gitt med hjemmel i lov.

(14) Etter offentleglova § 15 første ledd første punktum kan dokumenter som et organ har innhentet fra et underordnet organ «til bruk i den interne saksførebuinga si», unntas fra innsyn «[n]år det er nødvendig for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar». Dette unntaket gjelder tilsvarende for dokument om innhenting av slike dokumenter, jf. § 15 tredje ledd.

(15) At unntaket i første ledd gjelder tilsvarende, innebærer at skadevilkåret også gjelder for dokument om innhenting, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005), merknader til § 15 på side 136. Dersom innsyn ikke vil ha skadevirkninger som nevnt i første ledd, vil det ikke være anledning til å gjøre unntak.

(16) I Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, pkt. 7.3.2.7 på side 104 presiseres det at nødvendighetsvilkåret først og fremst gjør seg gjeldende der et underordnet organ gir fortrolige råd og vurderinger om hvilket standpunkt et overordnet organ bør ta i en sak. Hvis dokumentet kun inneholder generelle premisser som skal inngå i avgjørelsesgrunnlaget til mottakeren, f.eks. generelle redegjørelser for faktisk forhold, vil det som hovedregel ikke være anledning til å unnta dokumentet, heller ikke når dokumentene inngår i saker der organene samarbeider tett, jf. Ot.prp.nr.102 (2004–2005) side 134. Ombudet har i flere uttalelser lagt til grunn at kjerneområdet for unntaket er behovet for fri og fortrolig meningsutveksling i saksforberedelsen.

(17) Det er ikke noe krav at det kan påvises fare for at den interne avgjørelsesprosessen i den konkrete saken dokumentet gjelder blir skadelidende. Også hensynet til skadelige virkninger for fremtidige avgjørelsesprosesser kan vektlegges, for eksempel ved at underordnet organ blir mer tilbakeholdne med å gi frimodige råd og vurderinger. Det sentrale ved vurderingen av om det er nødvendig med unntak vil ofte være om dokumentet har et slikt innhold, eller er av en slik karakter, at mer langsiktige skadevirkninger kan oppstå dersom slike dokument gjennomgående eller nokså ofte blir gjort offentlige, jf. Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, pkt. 7.3.2.7 på side 104.

Nærmere om departementets vurdering av nødvendighetsvilkåret

(18) Spørsmålet i denne saken er om det er «nødvendig» å gjøre unntak for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser i departementet. Det er etter ombudets syn ikke tvilsomt at de øvrige vilkårene for unntak er oppfylt.

(19) Departementet har fremholdt at det er et reelt og saklig behov for grundig intern kommunikasjon, både muntlig og skriftlig, med underliggende etat for å få klarlagt alle aspekter av politiets praksis for tap av førerrett.

(20) Ombudet er enig med departementet i at det foreligger et tett samarbeid mellom departementet og direktoratet i den aktuelle saken, hvor det er behov for grundig dialog for å få klarlagt alle forhold av relevans. Ombudet er også enig i at hensynet til en fremtidig frimodig dialog kan være relevant ved vurderingen av nødvendigheten av å gjøre unntak. For å kunne gjøre unntak etter offentleglova § 15 tredje ledd, jf. første ledd, er imidlertid det avgjørende om det konkrete dokumentet inneholder opplysninger som det utgjør en fare for skade på interne avgjørelsesprosesser å gi innsyn i. Unntak må være nødvendig for å sikre disse prosessene. Hensynet til en frimodig og tett dialog isolert, uavhengig av hva slags opplysninger dokumentet inneholder, vil ikke være tilstrekkelig for å begrunne unntak fra innsyn.

(21) Departementet har ikke redegjort nærmere for hvilke opplysninger i dokumentet de mener er nødvendige å unnta fra innsyn. Ombudet forstår departementets svar hit at det er departementets vurderinger og spørsmål til direktoratet som synes å være grunnlaget for unntaksbehovet. Det er for eksempel vist til at selv om omtalen av rettspraksis, forarbeider og uttalelser fra Sivilombudet kan synes å falle utenfor unntaksbehovet, er omtalen «utvalgt og vektet som del av grunnlag for departementets egne vurderinger og spørsmål til direktoratet».

(22) Ombudet forstår departementet slik at de refererte rettskildene i seg selv sier noe om departementets vurderinger. Ombudet er ikke enig i dette. Lignende argumentasjon ble trukket frem av Kommunal- og distriktsdepartementet i ombudets sak 2023/2629, i

tilknytning til anvendelsen av offentleglova § 15 andre ledd. I uttalelse 20. desember 2023 (SOM-2023-2629) skrev ombudet følgende:

«Kun det at deler av faktum eller enkelte juridiske utgangspunkter er trukket frem, mens andre ikke er omtalt, vil etter ombudets syn normalt ikke være tilstrekkelig til at en fremstilling av generelle utgangspunkter får karakter av å være råd eller vurderinger etter offentleglova § 15 andre ledd. Det må i så fall påvises særskilt. Generelt kan det være flere ulike grunner til at et dokument ikke omtaler alle sidene av den saken det omhandler. Videre er det vanskelig å se at beskrivelsene av de faktiske forholdene eller redegjørelsene for rettskildene i seg selv sier noe om hvordan departementet skal forholde seg til disse. Ombudet vil anta at det generelt kreves nokså klare holdepunkter for å legge til grunn at et dokument inneholder råd eller vurderinger ut over det som fremgår av teksten, og det er vanskelig å se at det foreligger slike holdepunkter her».

(23) Ombudet kan heller ikke i denne saken se at utvalget av rettskildene som gjennomgås i brevet til Politidirektoratet i seg selv sier noe om departementets vurderinger. Etter ombudets syn utgjør mesteparten av dokumentet rene faktiske og rettslige redegjørelser for regelverk og praksis på feltet. Hva lovgiver, domstolene og ombudet har ment om de aktuelle bestemmelsene i vegtrafikkloven kan ikke anses som fortrolige råd eller vurderinger. Hvordan departementet eller politiet har vurdert lovens vilkår i konkrete klagesaker, kan etter ombudets syn heller ikke anses å være fortrolige råd eller vurderinger. Det er også vanskelig å se hvordan offentliggjøring av departementets spørsmål til direktoratet vi kunne skade departementets interne avgjørelsesprosess i denne eller fremtidige saker.

(24) Med den begrunnelsen departementet har gitt, mener ombudet at det er begrunnet tvil knyttet til hvorvidt dokumentet kan unntas fra innsyn etter offentleglova § 15 tredje ledd, jf. første ledd.

Nærmere om departementets merinnsynsvurdering

(25) Selv om det er adgang til å unnta et dokument fra innsyn, skal forvaltningsorganet etter offentleglova § 11 vurdere om det likevel kan gis helt eller delvis innsyn. For å nekte innsyn må det foreligge et reelt og saklig behov for dette, jf. ombudets uttalelse 24. november 2017 (SOM-2017-804).

(26) Ombudet har over kommet til at det er begrunnet tvil om det er anledning til å unnta det aktuelle dokumentet. Selv om departementet skulle fastholde at det er enkelte deler det er nødvendig å unnta, er hovedparten av innholdet etter ombudets syn rene faktiske og rettslige redegjørelser. Spesielt i tilfeller der det bare er klart avgrensede deler av et

dokument det er nødvendig å unnta fra innsyn, er merinnsynsvurderingen viktig. I slike tilfeller vil organet ha en oppfordring til å utøve merinnsyn i de delene av dokumentet det ikke er nødvendig å unnta av hensyn til den interne saksforberedelsen, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005), merknader til § 15, på side 135.

(27) Departementet viste i svarbrevet hit til at også delvis innsyn kan bidra til å skape unødvendig og uheldig uklarhet om rettstilstanden. Departementet har ikke begrunnet eller redegjort nærmere for denne vurderingen.

(28) Det er etter dette vanskelig å se at departementet har foretatt en tilstrekkelig konkret vurdering av hensynene for og imot meroffentlighet, holdt opp mot de ulike delene av dokumentet. Dersom departementet opprettholder sitt standpunkt om at det er nødvendig å unnta dokumentet fra innsyn, bes departementet om å foreta en fornyet meroffentlighetsvurdering.

Konklusjon

(29) Sivilombudet er kommet til at det er begrunnet tvil om departementet kan unnta dokumentet etter offentleglova § 15 tredje ledd, jf. første ledd.

(30) Ombudet ber departementet om å foreta en fornyet vurdering av saken i tråd med det som går frem av denne uttalelsen, og om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen innen 2. august 2024.

26.6.2024 (2024/1635)