

[Forside](#) / [Uttalelser](#) / Innsyn i dokumenter om beregnet ressursbruk i «Prisjegersaken»

Innsyn i dokumenter om beregnet ressursbruk i «Prisjegersaken»

16.12.2024 (2024/4523)

Saken gjelder krav om innsyn i en oversikt over Konkurransetilsynets ressursbruk, i antall arbeidstimer, i den såkalte «prisjegersaken» for 2023. Det var også bedt om innsyn i antall arbeidstimer utført i hele Konkurransetilsynet i samme periode, samt for Avdeling for mat, handel og helse. Konkurransetilsynet ga innsyn i antall arbeidstimer for Konkurransetilsynet som helhet, og for Avdeling for mat, handel og helse, men avslo kravet om innsyn i antall arbeidstimer brukt på «prisjegersaken» under henvisning til offentleglova § 14 første ledd.

Konkurransesklagemennda stadfestet avslaget. I merinnsynsvurderingen viste nemnda blant annet til at opplysningene i dokumentet ikke var kvalitetssikret og derfor kunne gi et misvisende eller feil inntrykk av ressursbruken. Videre viste nemnda til at innsyn kunne påvirke og skade Konkurransetilsynets markedsovervåkning og etterforskning av markedsaktører.

Sivilombudet kom til at Konkurransklagenemndas merinnsynsvurdering er mangelfull og at det delvis er lagt vekt på hensyn som ikke er relevante. Videre kom ombudet til at saksbehandlingen av innsynsklagen var for lang og i strid med offentleglovas krav.

Konkurransklagenemnda er bedt om å behandle saken på nytt.

Sakens bakgrunn

(1) Journalist A i E24 ba i e-post 5. september 2023 Konkurransetilsynet om innsyn i en «år for år-sammenstilling av beregnet ressursbruk, i kroner, for prisjegersaken» i perioden 2018-2023. Konkurransetilsynet avsto innsynskravet med hjemmel i konkurranseloven § 26 første ledd om at offentleglova ikke gjelder i saker om overtredelse av blant annet konkurranseloven § 10, så lenge saken ikke er avsluttet. Konkurransetilsynet viste til at avslag på krav om innsyn med hjemmel i konkurranseloven § 26 første ledd ikke kunne påklages. Avvisningen av journalistens klage var imidlertid gjenstand for klagebehandling, og Konkurransklagenemnda omgjorde Konkurransetilsynets avgjørelse i vedtak 10. januar 2024.

(2) Etter Konkurransklagenemndas vedtak fremmet journalisten 12. januar 2024 et nytt innsynskrav overfor Konkurransetilsynet. Han ba om innsyn i «Konkurransetilsynets ressursbruk, i antall arbeidstimer, i prisjegersaken i 2023. Jeg ber i tillegg å få opplyst hvor mange arbeidstimer som ble utført i hele Konkurransetilsynet i samme periode, samt hvor mange arbeidstimer som ble utført i avdelingen for mat, handel og helse». Konkurransetilsynet avsto innsynskravet 2. februar 2024 under henvisning til offentleglova § 14 første ledd. Avslaget ble påklaget 5. februar 2024. I en fornyet vurdering 19. februar 2024 ga Konkurransetilsynet innsyn i antall arbeidstimer for Konkurransetilsynet totalt og i antall arbeidstimer for Avdeling for mat, handel og helse. Avslaget på kravet om innsyn i antall arbeidstimer knyttet til «prisjegersaken» ble opprettholdt, og 26. februar 2024 ble saken oversendt til Konkurransklagenemnda for videre klagebehandling. Konkurransklagenemnda stadfestet 30. april 2024 Konkurransetilsynets avslag.

(3) I klage hit 27. mai 2024 anførte journalisten blant annet at det er tvilsomt å unnta opplysninger om ressursbruk som organinterne opplysninger, og at merinnsynsvurderingen bygger på utenforliggende hensyn.

(4) I brev herfra 28. juni 2024 ble Konkurransklagenemnda anmodet om å behandle saken på nytt ettersom dokumentene innsynskravet gjaldt, ikke hadde vært tilgjengelige for

nemnda ved klagebehandlingen. Konkurransklagenemnda svarte i brev 16. august 2024 at dokumentet som viste timeantallet, samt to dokumenter som viste underlaget for timeantallet, var oversendt fra Konkurransetilsynet. Etter nemndas oppfatning hadde ikke dokumentene noen betydning for innsynsvurderingen, og opprettholdt på denne bakgrunn sine tidligere vurderinger. Ombudet mottok to oversikter over medgåtte prosjekttimer.

Våre undersøkelser

(5) Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere med Konkurransklagenemnda. I brev herfra 11. oktober 2024 ble Konkurransklagenemnda for det første bedt om å redegjøre nærmere for sitt synspunkt på merinnsynsvurderingen. Herunder spurte vi om det taler for å gi innsyn at nemnda i avgjørelsen 30. april 2024 la til grunn at en oversikt over ressursbruk ikke er i kjernen av de dokumentene som kan unntas etter offentleglova § 14 første ledd, og om hvilken betydning det har at dokumentene etter det opplyste ikke gir et riktig bilde av ressursbruken. Konkurransklagenemnda svarte i brev 29. oktober 2024 at uttalelsen om at en oversikt over ressursbruk ikke er opplysninger som ligger i kjerneområdet for offentleglova § 14 første ledd, ikke betyr at nemnda mener at dette taler for at det bør gis innsyn. Nemnda skrev videre at avgjørelsen må leses i sin helhet når det gjelder begrunnelsen, og at nemnda har lagt vekt på at de aktuelle opplysningene vil ha begrenset informasjonsverdi, og vil kunne gi et feilaktig inntrykk av Konkurransetilsynets ressursbruk. Opplysningene er, etter nemndas vurdering, ikke egnet for presentasjon utad, noe nemnda mener er et viktig hensyn mot å gi innsyn.

(6) I merinnsynsvurderingen viste Konkurransklagenemnda også til at innsyn vil kunne gi markedsaktører svekket opplevelse av reell oppdagelsesrisiko av lovbrudd, samt gi aktørene mulighet til å holde seg bedre orientert om Konkurransetilsynets arbeid, prioriteringer og kapasitet. Vi spurte om nemnda mener at dette er relevante hensyn å vektlegge i merinnsynsvurderingen, sett hen til at det er offentleglova § 14 første ledd som er den aktuelle unntakshjemmelen. Konkurransklagenemnda svarte at man i merinnsynsvurderingen må ta utgangspunkt i det aktuelle rettsområdet, og hvilke oppgaver forvaltningsorganene er lovpålagt å utføre. Eventuelle skadevirkninger innsyn kan få for det aktuelle forvaltningsorganets lovpålagte oppgaver er dermed av betydning. Videre skrev Konkurransklagenemnda at selv om konkurranseloven § 26 ikke kommer til anvendelse i saken, er hensynene som ligger bak § 26 relevante ved tolkningen av offentleglova § 11. Nemnda har derfor lagt til grunn at offentleglova ikke kan anvendes løsrevet fra konkurranseloven i denne saken.

(7) Konkurransklagenemnda svarte også at opplysningene klageren har fått innsyn i, det vil si oversikt over ressursbruk i antall timer for hele Konkurransetilsynet og for avdeling for mat, handel og helse, er mer generelle og overordnede. Innsyn i disse opplysningene vil

derfor ikke kunne være uheldig for tilsynets markedsovervåkning og etterforskning, slik som innsyn i ressursbruk i en enkeltstående etterforskningssak vil være.

(8) Konkurransklagenemnda svarte ikke direkte på spørsmålet om årsaken til at nemnda brukte 2 måneder på å behandle saken, men svarte at «[n]emnda har arbeidet så effektivt som den har kunnet, innenfor de rammebetingelsene som denne nemnda arbeider under». Nemnda svarte også at de mener at saken har blitt behandlet i tråd med offentleglovas krav.

(9) Konkurransklagenemndas svar ble oversendt til journalisten for eventuelle merknader.

Sivilombudets syn på saken

1. Innledning

(10) På bakgrunn [EB1] av at Konkurransklagenemndas avgjørelse 30. april 2024 kun henviser til offentleglova § 3, la vi i undersøkelsesbrevet til grunn at det var søkt om innsyn i et allerede eksisterende dokument, og ikke etablering av en sammenstilling etter offentleglova § 9. I svarbrevet hit gir Konkurransklagenemnda uttrykk for at de i sin vurdering har lagt til grunn at det er tale om innsyn i en sammenstilling, og viste i denne sammenheng til en redegjørelse gitt av Konkurransetilsynet i forbindelse med behandlingen av det første innsynskravet 20. desember 2023. I denne vurderingen, som fremstår som en hypotetisk drøftelse, viste Konkurransetilsynet til at det ikke var mulig å lage en sammenstilling ved hjelp av enkle fremgangsmåter. Denne vurderingen er også knyttet til det opprinnelige innsynskravet som gjaldt innsyn i ressursbruken i antall kroner, ikke antall timer som den nåværende saken dreier seg om.

(11) I Konkurransklagenemndas avgjørelse 30. april 2024 er det ikke vist til offentleglova § 9, men § 3. Det er på denne bakgrunn uklart for ombudet hvorvidt innsynskravet er vurdert etter § 3 eller § 9. Ombudet mener at dette ikke har avgjørende betydning for denne saken, men i det følgende legges det til grunn at innsynskravet gjelder et allerede eksisterende dokument.

2. Unntak for organinterne dokumenter og vurderingen av merinnsyn

(12) Formålet med offentleglova er å legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomskiktig, for slik å styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltagelsen, rettssikkerhet for den enkelte, tilliten til det offentlige og kontrollen fra allmennheten, jf. offentleglova § 1. Hovedregelen og det klare utgangspunktet er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige, jf. offentleglova § 3. Det er unntakene som må hjemles og begrunnes.

(13) Det følger av offentleglova § 14 første ledd at et organ kan gjøre unntak fra innsyn for dokument som organet har utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse. Sentralt for unntaksbestemmelsen i § 14 første ledd står hensynet til at forvaltningen skal kunne ha en intern sfære der informasjon kan holdes fortrolig, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) punkt 6.4.1 og Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova (G-2009-419) punkt 7.1. Forvaltningen har adgang, men ingen plikt, til å unnta slike dokumenter i sin helhet.

(14) Ombudet har ingen rettslige innvendinger mot Konkurransklagenemndas konklusjon om at det aktuelle dokumentet i utgangspunktet kan unntas fra innsyn etter offentleglova § 14 første ledd.

(15) Selv om et dokument «kan» unntas innsyn, skal organet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn, jf. offentleglova § 11. Dersom hensynene til offentlighet veier tyngre enn behovet for unntak, bør organet gi innsyn. I forarbeidene til offentleglova § 11, Ot.prp. nr. 102 (2004-2005), kapittel 16 under merknader til § 11 på side 129, er det beskrevet hvordan man skal gå frem i denne interesseavveiningen. Her fremgår det at man først må vurdere om hensynene bak unntaksbestemmelsen gjør seg gjeldende i det aktuelle tilfellet. Hvis de ikke gjør det, bør det gis innsyn. Selv om hensynene gjør seg gjeldende, må en vurdere hvilke hensyn som taler for å gi innsyn. I denne vurderingen vil en kunne se på formålsbestemmelsen i offentleglova § 1, og på de konkrete hensyn som gjør seg gjeldende i det enkelte tilfellet. Dersom hensynene som taler for innsyn veier tyngre enn behovet for unntak, bør en gi innsyn.

(16) Som nevnt ovenfor er det sentrale for unntaksbestemmelsen i offentleglova § 14 første ledd, hensynet til at forvaltningen skal kunne ha en intern sfære der informasjon kan holdes fortrolig, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2004) punkt 6.4.1 side 53 og Rettleiar til offentleglova punkt 7.1 side 91. Å kunne unnta fra offentlighet interne meningsbrytninger på et tidlig trinn i saksbehandlingen, bidrar blant annet til å få fram momenter i en åpen dialog. Det kan gi bedre grunnlag for en godt opplyst avgjørelse i saken, samtidig som det motvirker at forvaltningen i større grad velger muntlige kommunikasjonsformer i stedet for skriftlige. Dokumenter som inneholder råd og vurderinger, ligger derfor i kjerneområdet for § 14 første ledd, jf. Rettleiaren punkt 7.5 side 121.

(17) Konkurransklagenemnda har i sin avgjørelse og i svarbrevet hit blant annet lagt vekt på at de registrerte opplysningene om ressursbruk ikke er kvalitetssikret og kan gi et feilaktig eller misvisende inntrykk av den faktiske ressursbruken. Når det gjelder kvaliteten på opplysningene, er ombudet enig i at dette er et av hensynene bak unntakshjemmelen i § 14 første ledd, som derfor kan tale for at det ikke bør gis innsyn. Dette hensynet skal imidlertid først og fremst hindre at det sås tvil om organets endelige avgjørelse, oppstår forventninger til resultatet, eller at den interne saksforberedelsen påvirkes på en uheldig måte mv. Etter ombudets syn er ikke usikkerhet knyttet til rent faktiske opplysninger, i seg selv grunnlag for å unnta de fra innsyn. Både Konkurransetilsynet og

Konkurransseklagenemnda har også i sine avgjørelser, i oversendelsesbrev og i svaret hit gitt en redegjørelse for mulige feilkilder og begrensninger i de aktuelle opplysningene, noe som dermed er godt kjent for journalisten. At det er beheftet noe usikkerhet knyttet til anslagene over ressursbruken er derfor, etter ombudets syn, mindre relevant, ettersom det er tale om faktiske opplysninger.

(18) Videre har Konkurransseklagenemnda vist til at en i merinnsynsvurderingen etter offentleglova § 11 må ta utgangspunkt i det aktuelle rettsområdet og hvilke oppgaver forvaltningsorganet er lovpålagt å utføre. Nemnda mener at selv om opplysningene ikke gir et komplett bilde av ressursbruken, så kan antallet ressurser på en etterforsknings sak gi informasjon om prioritering, sannsynlighet for om det vil bli truffet vedtak om overtredelsesgebyr, at andre saker har lavere prioritet osv. Nemnda har derfor lagt til grunn at offentleglova ikke kan anvendes løsrevet fra konkurranseloven i denne saken.

(19) Etter konkurranseloven § 26 første ledd bokstav a, gjelder ikke offentleglova i saker om overtredelse av § 10, § 11, § 18 første ledd eller § 19 første ledd, før saken er avsluttet. Dette unntaket er begrunnet i etterforskningshensyn, se NOU 2003:12 kapittel 13, merknader til § 6-2 på side 241-242. Konkurransseklagenemnda la i avgjørelsen 10. januar 2024 til grunn at konkurranseloven § 26 første ledd ikke kom til anvendelse i denne saken.

(20) Som nevnt over fremgår det av forarbeidene til offentleglova § 11 hvilke hensyn som skal inngå i interesseavveiningen. I denne saken er det hensynene bak offentleglova § 14 første ledd som skal veies mot hensynene som taler for offentlighet. Det kan tenkes tilfeller hvor hensynene som ligger bak regler i særlovgivningen får betydning for vurderingene som gjøres etter offentleglova § 11. Ombudet kan imidlertid ikke se at det er grunnlag for å innfortolke og vektlegge etterforskningshensyn mv. i denne saken hvor unntaket er gjort av hensyn til den interne saksforberedelsen.

(21) Det er heller ikke gitt en tilstrekkelig redegjørelse for hvordan innsyn i ressursbruken i en konkret enkeltsak kan skade etterforskningen i den konkrete saken, eller i fremtidige saker. Nemnda la i svarbrevet hit vekt på at de aktuelle opplysningene vil ha begrenset informasjonsverdi for allmennheten, og vil kunne gi et feilaktig inntrykk av Konkurransetilsynets ressursbruk. Samtidig har nemnda i samme brev gitt uttrykk for at opplevelsen av reell oppdagelsesrisiko kan svekkes dersom det gis innsyn i opplysningene, og at innsyn vil være uheldig for tilsynets utøvelse av markedsovervåkning og etterforskning. Det er vanskelig å forstå at opplysninger som har liten verdi for allmennhetens mulighet til å vurdere Konkurransetilsynets ressursbruk, samtidig kan ha stor betydning for markedsaktørene muligheter for tilpasning, og tilsynets mulighet til å drive etterforskning og markedsovervåkning.

(22) Retten til innsyn i forvaltningens saksdokumenter er forankret i Grunnloven § 100 femte ledd, og er et grunnleggende demokratisk prinsipp. Hovedregelen er at saksdokumenter hos forvaltningen er offentlige, og allmennheten har en legitim interesse i

å kunne gjøre seg kjent med hvordan Konkurransetilsynet prioriterer ressursene sine, og hvor stor andel av tilsynets ressurser som har medgått til en så stor og profilert sak som «prisjegersaken».

(23) Oppsummert mener ombudet at det er begrunnet tvil om dokumentet som viser ressursbruken i antall arbeidstimer for «prisjegersaken» i 2023, kan sies å ligge i kjerneområdet for unntaksbestemmelsen i offentleglova § 14 første ledd. Det er videre vektige hensyn som taler for at allmennheten bør få innsyn i anslått/beregnet ressursbruk i en sak som har så stor offentlig interesse. Det er også ombudets syn at Konkurransklagenemnda har vektlagt hensyn som ikke er relevante i merinnsynsvurderingen, og at dette kan ha påvirket utfallet av vurderingen.

(24) På denne bakgrunn ber ombudet Konkurransklagenemnda om å foreta en ny vurdering av om det kan gis merinnsyn i det aktuelle dokumentet.

3. Saksbehandlingstiden

(25) Det følger av offentleglova § 32 tredje ledd at klager «skal førebuaast og avgjerast utan ugrunna opphald». I merknadene til bestemmelsen i forarbeidene (Ot.prp.nr.102 (2004-2005) side 153 er det vist til at «[b]ehandlinga av ei klagesak vil ta noko lengre tid enn behandlinga i førsteinstansen». Førsteinstansen må avgjøre innsynskravet «uten ugrunna opphald», jf. offentleglova § 29 første ledd andre punktum. Sivilombudet har i uttalelser over flere tiår uttalt at kravet innebærer at de fleste innsynskrav bør kunne avgjøres samme dag eller i alle fall i løpet av én til tre virkedager så fremt det ikke foreligger spesielle praktiske vanskeligheter, se bl.a. sivilombudets uttalelse SOMB-2004-4 med videre henvisninger bl.a. til St.meld.nr. 32 (1997–1998) og Innst.S.nr. 21 (1998–1999). Det er i forarbeidene vist til at grunnen til at det tar noe lenger tid å behandle klagesaken «er blant anna at førsteinstansen må vurdere saka på nytt, og at ein stiller strengare krav til grunngiving av avgjerda i klagesaker. Ofte vil òg klagesakene vere noko meir kompliserte enn den typiske førsteinstanssaka».

(26) Sivilombudet har i flere saker uttalt at hensynet til innsynsreglenes effektivitet og formålet bak offentlighetsprinsippet tilsier hurtighet på alle trinn ved behandling av innsynssaker, se eksempelvis SOMB-2007-2, men som også er gjentatt i flere senere uttalelser.

(27) De strenge kravene til saksbehandlingstiden i innsynssaker innebærer at klageinstansen må prioritere behandling av innsynsklager. Sivilombudet har lagt til grunn at siden saksforberedelsen allerede har funnet sted i førsteinstansen, skal det mye til å akseptere en saksbehandlingstid i klagesaker på over to uker, jf. bl.a. ombudets uttalelser 25. august 2015 (SOM-2015-949 og SOM-2015-1458), 16. september 2018 (SOM-2018-1323) og 28. november 2023 (SOM-2023-3995).

(28) Hva som utgjør «grunnet» opphold må vurderes konkret og vil variere fra sak til sak. Sivilombudet har lagt til grunn i sin praksis at momentene som fremheves i Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova (G-2009-419) kapittel 9.3, også er relevante i klagesaker. Sentrale momenter vil først og fremst være egenskaper ved den enkelte innsynssaken, som for eksempel sakens karakter eller omfang eller at den reiser prinsipielle eller vanskelige spørsmål.

(29) Konkurransklagenemnda har i svaret hit uttrykt at denne saken er behandlet i tråd med offentleglovas krav. Nemnda har i denne forbindelse vist til at nemnda har arbeidet så effektivt som den har kunnet innenfor de rammebetingelsene som er gitt, og at påsken var fra 28. mars til 1. april.

(30) Ombudet er ikke enig i at saken er behandlet i tråd med de kravene offentleglova setter til saksbehandlingstiden. Nemnda har blant annet vist til at påsken var fra 28. mars til 1. april. Ombudet er enig i at disse helligdagene ikke skal telles med i den totale saksbehandlingstiden, men kan ikke se at tre helligdager kan forklare en saksbehandlingstid på til sammen 2 måneder i klageinstansen, og nesten 3 måneder totalt. Når det gjelder nemndas rammebetingelser, har ombudet i flere tidligere uttalelser uttrykt at ressursproblemer som skyldes variasjoner i antall ansatte eller økt saksantall, ikke generelt kan gi grunnlag for å godta lengre saksbehandlingstid enn lovens krav, se blant annet uttalelse inntatt i ombudets årsmelding for 2009 (SOMB-2008-7).

(31) Det påligger forvaltningen å sørge for å organisere seg på en slik måte, eller eventuelt tilføre tilstrekkelige ressurser, slik at innsynskravene blir behandlet i tråd med gjeldende krav til saksbehandlingstid. I ombudets uttalelser 20. januar 2021 (SOM-2020-4857) og (SOM-2020-4824) fremgår det at en saksbehandlingstid på flere måneder for innsynskrav var i strid med offentleglovas krav selv om ombudet hadde forståelse for at henholdsvis Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet var i en presset situasjonen med en uvanlig stor arbeidsmengde grunnet covid-19-pandemien.

(32) Det er i denne saken ikke opplyst om en ekstraordinær eller plutselig økning i saksmengden, eller andre uforventede eller ekstraordinære omstendigheter. Konkurransklagenemnda har heller ikke opplyst om spesielle forhold knyttet til det konkrete innsynskravet som tilsier at det var nødvendig å bruke to måneder på klagebehandlingen. Etter ombudets syn er det ikke tale om verken store dokumenter eller særskilt kompliserte vurderinger i denne saken. Ombudet viser også til at konkurranseloven § 36 femte ledd åpner for at nemndas leder kan beslutte at klager på Konkurransetilsynets avslag på krav om innsyn skal behandles av ett nemndsmedlem, noe som gir nemnda fleksibilitet ved behandlingen av innsynsklager.

(33) Etter ombudets syn er saksbehandlingstiden i denne saken for lang, og ikke i tråd med kravet til at klager skal behandles «utan ugrunna opphald», jf. offentleglova § 32 annet ledd.

Nemnda bes om å gjennomgå egne rutiner for å sikre at lovens krav blir overholdt i fremtiden.

Konklusjon

(34) Sivilombudet er kommet til at Konkurransklagenemndas merinnsynsvurdering etter offentleglova § 11 er mangelfull og at det delvis er lagt vekt på hensyn som ikke er relevante.

(35) Videre er ombudet kommet til at saksbehandlingstiden i klagesaken var for lang og i strid med kravene som oppstilles i offentleglova § 32 tredje ledd.

(36) Ombudet ber Konkurransklagenemnda behandle innsynskravet på nytt i tråd med det som fremgår ovenfor, og om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen innen 17. januar 2025.

16.12.2024 (2024/4523)