

106
01/19



KONGELIG RESOLUSJON

Kulturdepartementet
Statsråd: Trine Skei Grande

Ref.nr.:
Saksnr.: 18/4857
Dato: 1. februar 2019

Klage fra Norsk Radiolytter-forening over avslag på begjæring om dokumentinnsyn – klagen tas ikke til følge

1. Bakgrunn

Norsk Radiolytter-Forening (NRLF) ba 17. september 2018 om innsyn i alle dokumenter i sak 2016/5714, som gjelder vedtak om tildeling av konsesjon for riksdekkende, reklamefinansiert radio i FM-nettet for perioden 1. januar 2017 til 31. desember 2017.

Kulturdepartementet ga 18. september 2018 innsyn i inngående og utgående brev i saken (dokumenter i journalpost 3, 4 og 7), men avslo innsyn i dokumentene i journalpost 1, 2, 5 og 6, med grunnlag i offentleglova § 14 første ledd, som gir hjemmel for å gjøre unntak fra innsyn for dokumenter et organ har utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse. NRLF påklaget i brev 19. september 2018 departementets vedtak om å avslå innsyn i dokumentene i journalpost 1, 2, 5 og 6. NRLF påpekte dessuten at departementet ikke hadde vurdert merinnsyn i dokumentene.

Kulturdepartementet informerte NRLF i brev 4. oktober 2018 om at det ved en inkurie ikke ble oppgitt at merinnsyn var vurdert. Departementet ga samtidig innsyn i dokumentet i journalpost 6, som opprinnelig var blitt feilregistrert som "utkast til forhåndsvarsel", men som ved nærmere gjennomsyn viste seg å være identisk med departementets brev 24. november 2016 om forhåndsvarsel om vedtak (journalpost 3), som NRLF tidligere hadde fått innsyn i. I samme brev ba departementet NRLF om å bekrefte hvorvidt klagen opprettholdes. I brev 9. oktober 2018 bekreftet NRLF at klagen opprettholdes.

2. Klagen

Klageren har understreket betydningen av innsyn i demokratiske prosesser og hvordan embetsverket utfører sitt arbeid. Det vises videre til at saken har stor samfunnsmessig betydning, og at det ikke lenger kan være tungtveiende grunner til å unnta interne vurderinger fra offentlighet, siden endelig vedtak i saken er fattet.

3. Kulturdepartementets vurdering

Departementet viser til at hensynet til innsyn i demokratiske prosesser og hvordan embetsverket utfører sitt arbeid er grunnleggende hensyn som offentleglova skal ivareta, jf. offentleglova § 1. Samtidig tilsier hensynet til forsvarlige interne beslutningsprosesser at det må være adgang til å unnta visse dokumenter fra offentlighet.

Klagen gjelder spørsmål om innsyn i til sammen 10 organinterne dokumenter utarbeidet av Kulturdepartementet:

- Journalpost 1 består av et oppsummerende notat (hoveddokument) vedlagt et mer utførlig notat.
- Journalpost 2 består av et notat (hoveddokumentet) og tre vedlegg, to utkast til konsesjoner og et utkast til likelydende brev til konsesjonærene med forhåndsvarsel om vedtak om tildeling av konsesjon.
- Journalpost 5 består av et notat (hoveddokumentet) og tre vedlegg, to utkast til konsesjoner og et utkast til likelydende brev til konsesjonærene med vedtak om tildeling av konsesjon.

I hoveddokumentene drøftes det hvilke vilkår som bør gjøres gjeldende i forbindelse med et vedtak om ettårig forlengelse av konsesjoner for riksdekkende radio i FM-nettet. Det gjøres blant annet avveininger av forhold som taler for og mot endring eller videreføring av daværende konsesjonsvilkår knyttet til lokalisering, konsesjonsvederlag og innholds krav. Vedleggene (utkast til konsesjon, utkast til forhåndsvarsel til konsesjonærene og utkast til vedtak om tildeling av konsesjon) er utformet i samsvar med og nært forbundet med vurderingene, forslagene og konklusjonene i hoveddokumentene og er dermed nært innholdsmessig forbundet med disse. Verken hoveddokumentene eller vedleggene er sendt ut fra departementet. De utgjør videre en del av saksforberedelsen frem mot det endelige vedtaket om tildeling av konsesjon etter kringkastingsloven § 2-1. Vilkårene for å gjøre unntak fra innsyn etter offentleglova § 14 første ledd er dermed oppfylt for alle dokumentene.

Selv om det er adgang til å gjøre unntak fra innsyn, skal det etter offentleglova § 11 vurderes om det bør gis helt eller delvis merinnsyn i dokumentene. Dokumenter som inneholder råd og vurderinger av hvilke beslutninger organet bør treffe, eller hvilken handlemåte mv. det bør velge i en sak, befinner seg i kjernen av unntaket i § 14 første ledd. Slike dokumenter utgjør en sentral del av de interne avgjørelsesprosessene i departementet. For de delene av slike dokumenter som inneholder råd og vurderinger, vil det nokså gjennomgående gjelde at det ikke bør utøves merinnsyn, jf. Rettleiar til offentleglova side 121 tredje avsnitt. De tre hoveddokumentene klagen gjelder, inneholder nettopp råd og vurderinger om hvilke beslutninger departementet bør treffe i den konkrete saken, mens vedleggene (utkast til konsesjoner, forhåndsvarsel og vedtak om tildeling av konsesjon) viser de løsningene departementet har vurdert.

Under saksforberedelsene til et vedtak, som det her er snakk om, er det nødvendig å kunne drøfte ulike alternativer fritt internt i departementet. Innsyn i slike forberedende dokumenter som det er

snakk om her, vil på sikt kunne svekke kvaliteten ved saksbehandlingen i departementet, ved at ansatte kan bli mer tilbakeholdne med å gi uttrykk for sine syn og vurderinger. Det er heller ikke gitt at slike dokumenter gir et fullstendig inntrykk av vurderingene som ligger til grunn for det endelige vedtaket, og det kan således bli skapt et feil inntrykk utad.

Tidsmomentet kan ha noe å si for vurderingen av om det bør utøves merinnsyn i interne dokumenter. Behovet for unntak fra innsyn vil generelt være større før en sak er avsluttet enn senere, og behovet kan bli mindre ettersom tiden går. Det er gjort endelig vedtak i saken som dokumentene inngår i. Unntaket for organinterne dokumenter skal imidlertid også verne om de langsiktige skadevirkningene innsyn i slike dokumenter kan medføre. Etter departementets vurdering er ikke hensynet til offentlig interesse og innsyn i denne saken mer tungtveiende enn behovet for å unnta dokumentene fra innsyn. Departementet mener derfor at det fremdeles er nødvendig å gjøre unntak fra innsyn for dokumentene, og at det ikke bør gis helt eller delvis merinnsyn.

Kulturdepartementet

tilrår:

Klage fra Norsk Radiolytter-Forening over Kulturdepartementets vedtak av 4. oktober 2018 om å avslå innsyn i organinterne dokumenter i journalpost 1, 2 og 5 i sak 2016/5714 tas ikke til følge.

*Statsministerens kontor
Bifalt ved
kongelig resolusjon
av 1. februar 2019*

Elisabeth Bruje