



STATSMINISTERENS KONTOR

Sivilombudsmannen
Postboks 3 Sentrum
0101 Oslo

Deres ref

Vår ref

Dato

2014/255/NF/HHE

13. februar 2015

Svar på foreleggelse – klage over avslag på innsyn i telefonregninger

Vi viser til ombudsmannens brev hit 16. januar 2015 og telefonsamtale 5. februar 2015 der seniorrådgiver Ragnar Nordeide formidlet SMKs beslutning om å vurdere saken helhetlig for alle statsråder og besørge videre oppfølging av saken overfor ombudsmannen. I lys av sistnevnte ble det fra kontorsjef Annette Dahl hos ombudsmannen gitt utsatt svarfrist til utløpet av inneværende uke.

I ombudsmannens brev 16. januar 2015 bes det om en nærmere redegjørelse for «hvilke konkrete opplysninger som fremkommer av fakturaene som SMK mener omfattes av offentleglova § 13 jf. forvaltningsloven § 13, og offentleglova § 21», og «om opplysninger som fremkommer av fakturaene, for eksempel opplysninger om hvilke land eller områder statsministeren og statsråden har befunnet seg i har blitt offentliggjort før».

Som påpekt har SMK besluttet å vurdere saken helhetlig for regjeringens medlemmer. Dette skyldes for det første at utformingen av telefonregningene er likelydende for samtlige statsråder. For det andre at det fra samtlige statsråder som inngår i vår vurdering, er gitt fullt innsyn i kostnadspostene i telefonregningene. Disse forholdene gjør det mulig å vurdere saken helhetlig for alle statsrådene. Vi mener derfor at de standpunkt vi redegjør for nedenfor i utgangspunktet gjør seg gjeldende for samtlige statsråder som inngår i vår helhetlige vurdering.

Saken reiser etter vårt syn prinsipielle spørsmål om grensene for innsynsretten. Både med hensyn til statsrådenes personlige sfære og sikkerhet samt for spørsmålet om tilstrekkelig skjerming av regjeringsskollegiets arbeidsformer. Dette gjør det særlig viktig at den konkrete vurderingen forankres i den avveining av interesser som hensynene bak offentleglova gir anvisning på. Vi mener vår konklusjon om delvis innsyn – der det er gitt fullt innsyn i kostnadene – er i tråd med forarbeidenes

anvisninger på denne interesseavveiningen.

Offentleglovas system bygger på en konkret vurdering opp mot spesifikke unntak fra hovedregelen om offentlighet. De ulike spørsmål må derfor i utgangspunktet knyttes til særskilte unntakshjemler. Dette gjøres også nedenfor. Det er likevel slik at mange av de samme prinsipielle spørsmålene går igjen i de ulike unntakshjemlene, og det er derfor også et poeng at det er behov for å se på den samlede effekten av spørsmålene som reises.

I det følgende redegjør vi først for våre vurderinger knyttet til de enkelte statsråder og deretter for regjeringskollegiets avgjørelsesprosesser.

1 De enkelte statsråder

1.1 Utgangspunkt

Dagens tekniske løsninger har visket ut skillet mellom privatliv og jobb. Selv om statsråder står i en særstilling sammenlignet med andre borgere og derfor må avfinne seg med et snevrere vern etter offentliglova enn andre borgere, er det likevel ikke i tråd med lovens intensjoner at behovet for å ta i bruk nye tekniske kommunikasjonsmidler skal føre til at statsråders personlige sfære og opplysninger som kan være kompromitterende for deres sikkerhet, ikke kan skjermes fra innsyn. Etter vårt syn må også fullt innsyn i de aktuelle opplysningene avveies mot behovet for å kunne skjerme visse sider av regjeringskollegiets avgjørelsesprosesser.

Det er ikke praktikabelt for en statsminister eller statsråd i dag å ha et skarpt skille mellom private og arbeidsrelaterede kommunikasjonsmidler. Dette vises også ved systemet for skattlegging av telefontjenester, som tar høyde for at telefoner kan brukes både tjenstlig og privat.

Vi mener at vår konklusjon om delvis innsyn, der kostnadene er gitt innsyn i fullt ut, er i tråd med de ovennevnte hovedhensynene bak offentliglova. De opplysningene vi har funnet grunn til å unnta, er etter vår oppfatning overskuddsinformasjon som vi mener det er grunnlag for å unnta fra innsyn fordi dette er informasjon som går utover den retten til innsyn som offentliglova skal ivareta, jf. Ot.prp.nr. 102 (2004-2005), kap. 3.3. og 3.4. Hensynet til at offentligheten har rett til innsyn i bruken av offentlige midler er ivaretatt.

1.2 Personlige forhold (offl. § 13, jf. fvl. § 13)

Det følger av offentliglovas intensjoner at innsynsretten må avveies mot hensynet til ulike private interesser, herunder i særlig grad hensynet til personvern og vern om privatlivets fred.

Begrepet «noens personlige forhold» i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 gir ingen klar definisjon av hvilke opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Noe mer veiledning fremkommer av bestemmelsens annet ledd. Generelt er det blitt lagt til

grunn at begrepet omfatter opplysninger som det er vanlig å ville holde for seg selv. Videre er det blitt lagt til grunn at det må legges vekt på om opplysningene – alene eller sammen med andre tilgjengelige opplysninger – kan skade eller utlevere en person. Det er også lagt til grunn at en vurdering av om opplysninger er taushetsbelagt må gjøres samlet for hele dokumentet/dokumentene, og ikke bare for om enkeltstående opplysninger etter sin art eller de konkrete forholdene er taushetsbelagt.

I den nærmere vurderingen av om fakturaene inneholdt opplysninger om personlige forhold er det tatt utgangspunkt i at loven ikke inneholder noen klar definisjon av dette. Vi har tatt som utgangspunkt at opplysningene om kostnadene, som er fakturaenes hovedfunksjon, er offentlige opplysninger og det ble således gitt innsyn i disse opplysningene i sin helhet. Av administrative hensyn er fakturaene spesifiserte, og av den grunn inneholder de også en rekke opplysninger utover kostnader. Vår konkrete vurdering er at disse opplysningene samlet sett – alene eller sammen med andre tilgjengelige opplysninger – innebærer en slik grad av detaljer at de må anses å utgjøre personlige forhold som vi etter forvaltningsloven har en plikt til å unnta fra innsyn.

Fullt innsyn i telefonregningene vil gi innsyn i overskuddsinformasjon om måten de enkelte statsrådene jobber på. De nye tekniske kommunikasjonsmidlene gjør at all slik informasjon kommer på telefonregningene. Dette er overskuddsinformasjon som går utover de hovedhensyn som retten til innsyn er ment å verne og som derfor må vurderes opp mot personvernet og de hensyn som ligger til grunn for unntak fra innsynsretten. I vår konkrete vurdering har vi derfor funnet grunn til å gi innsyn i alle poster som viser kostnader, men unnta opplysninger som viser når de kommuniserer, hvordan de kommuniserer på reise, hvem de snakker med, hyppighet i samtaler, bruk av sms etc.

En slik ansamling av informasjon om samtlige statsråders telefonregninger gir samlet sett en stor mengde overskuddsinformasjon knyttet til statsrådenes forbruksmønster. Denne ansamlingen av informasjon gir mulighet for å kartlegge og analysere en rekke forhold av betydning for en statsråds personlige sfære. Man vil med utgangspunkt i informasjonen for eksempel kunne kartlegge de enkelte statsrådenes preferanser med hensyn til kommunikasjon og nettaktivitet, både jobberelatert og privat.

Vi ser i ettertid at også opplysningene vedrørende statsministerens telefonbruk – på lik linje som for Helgesen – kunne blitt oversendt som sladdede fakturaer og ikke kun som en opplisting av kostnader. Vi har derfor vedlagt disse sladdete fakturaene.

1.3 Sikkerhet (offl. § 21)

Det er understreket i forarbeidene at ulike offentlige interesser kan være tilstrekkelig tungtveiende til at en må gjøre unntak fra innsynsretten.

Ordlyden i offl. § 21 gir liten konkret veiledning. Det er imidlertid lagt til grunn at vern av nøkkelpersoner kan utgjøre et relevant sikkerhetshensyn etter loven.

I vår konkrete vurdering har vi lagt vekt på at det samlede omfang av opplysningene gir detaljerte opplysninger utover kostnadene til statsrådenes telefonbruk. Disse opplysningene gjør det mulig å analysere bevegelses- og forbruksmønstre som for eksempel hvilke land som er besøkt og til hvilken tid, bruk av ringeminutter samt antall SMS og samtalenes varighet generelt. De spesifiserte postene gjør det således mulig å utlede detaljert informasjon om hvordan statsrådene kommuniserer når de er på reise.

Statsministerens feriested (Norge, Norden, utlandet) i sommerferien er ikke offentlig kjent. Det er heller ikke gitt at øvrige statsråders feriesteder i sommerferien bør være kjent. Hvor konkret informasjonen som kan leses ut av telefonregningene, beror på hvor statsråden befinner seg og hvilken operatør som brukes i det aktuelle landet. Innenfor store deler av Europa angis det så vidt vi kan se ingen enkeltland. Utenfor Europa vil dette kunne fremgå (f.eks. Sør-Afrika).

En slik ansamling av informasjon om samtlige statsråders telefonregninger vil derfor samlet sett inneholde en stor mengde overskuddsinformasjon knyttet til statsrådenes bevegelses- og forbruksmønstre. Denne ansamlingen av informasjon gir mulighet for å kartlegge og analysere en rekke forhold av betydning for en statsråds sikkerhet, både knyttet til fysisk sikkerhet og overvåkning.

Vi har vurdert hvorvidt meroffentlighetshensyn tilsier at opplysningene, eller deler av disse, likevel bør offentliggjøres. I denne vurderingen er det foretatt en avveining av offentlighetens behov for innsyn i disse opplysningene opp mot hensynet til vern av nøkkelpersoner. I denne vurderingen er det igjen sett hen til fakturaenes hovedfunksjon, som er en oppstilling av de kostnader det offentlige er påført som følge av statsministerens og statsrådets telefonregninger. I lys av dette anser vi at i denne interesseavveiningen veier hensynet til vern av nøkkelpersoner og personvern tyngre enn hensynet til at offentligheten skal gis innsyn. Dette er opplysninger som er en konsekvens av hovedfunksjonen til dokumentene det er begjært innsyn i og som det ble gitt fullt innsyn i.

2 Regjeringskollegiets avgjørelsesprosesser

Forarbeidene fremhever at hensynet til effektive avgjørelsesprosesser ligger til grunn for unntakene for interne dokument etter offentleglova.

Telefonregningene er ikke interne dokumenter slik dette er definert i offentleglova. Etter vårt syn gjør imidlertid de samme hensynene som begrunner unntak for interne dokumenter seg gjeldende for de aktuelle opplysningene i telefonregningene. Det er snakk om opplysninger som dersom de ble gitt ut, på samme måte vil kunne være til hinder for effektive avgjørelsesprosesser for regjeringskollegiet.

Den store ansamlingen av informasjon tilkjenner regjeringens og den enkelte statsråds arbeidsmetoder. En statsråds telefonregning kan for eksempel avleses mot øvrige statsråders regninger og denne informasjonen kan avsløre aktivitet i spesielle perioder (f.eks. knyttet til en konkret krisesituasjon, en børssensitiv sak e.l.). Det kan for eksempel være opplysninger om hvem som har hatt kontakt med hvem, hvordan

kontakten har foregått, hvilke statsråder som ringer, hvilke som sender sms, om det har vært mye kollegakontakt, statsministerens aktivitet i perioden osv.

3 Avslutning

Som påpekt innledningsvis mener vi saken reiser prinsipielle spørsmål om grensene for innsynsretten. Som det fremgår av vår redegjørelse ovenfor erkjenner vi at det på flere punkter er snakk om vanskelige avveininger. Vi har søkt å foreta en grundig og konkret vurdering av de utfordringer dagens tekniske kommunikasjonsløsninger innebærer for det utvaskede skillet mellom informasjon som det offentlige med rette bør og har rett til å få innsyn i, og den overskuddsinformasjon som angår statsrådenes personlige forhold og deres sikkerhet, samt som tilkjennegir regjeringkollegiets interne avgjørelsesprosesser og handlemåter.

Dersom ombudsmannen har behov for ytterligere utdypning av de konkrete kompromitterende konsekvenser vi mener det kan ha dersom slike opplysninger gis ut, vil vi selvfølgelig kunne utdype dette nærmere.

Med hilsen



Nina Frisak (e.f.)
regjeringsråd



Heidi Heggenes
ekspedisjonssjef

Vedlegg

