



Konkurransetilsynetsnemnda

Konkurransetilsynetsnemndas avgjørelse – V04/2019 - 16. september 2019

Sak: 2019/84

Klager: Anonym klager

Konkurransetilsynetsnemndas medlemmer:

Karin Fløistad, Harald Evensen og Elin Moen

Sakens bakgrunn

- (1) Konkurransetilsynet traff 20. desember 2018 avgjørelse om avslag på innsyn i sammenstilling over samtlige journalposter fra Konkurransetilsynet som er publisert på einnsyn.no fra opprettelsen av Offentlig elektronisk postjournal («OEP») 1. januar 2012 og frem til tidspunktet for innsynsbegjæringen.
- (2) Konkurransetilsynet mottok 10. januar 2019 klage ifra en anonym avsender «O. Law», med e-postadressen innsyn-konkurransetilsynet@hnygard.no.
- (3) Konkurransetilsynet vurderte klagen, men konkluderte med at den ikke ga grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket, jf. lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (forvaltningsloven) § 33. Klagene og sakens dokumenter ble derfor oversendt Konkurransetilsynetsnemnda ved Konkurransetilsynets innstilling 31. januar 2019.
- (4) Etter forvaltningsloven § 34 annet ledd kan Konkurransetilsynetsnemnda prøve alle sider av saken. Dette betyr at nemnda kan prøve både faktum, saksbehandling, rettsanvendelse og skjønn. Etter forvaltningsloven § 34 siste ledd første punktum kan nemnda treffe nytt vedtak i saken.

Klager og Konkurransetilsynets anførsler

Klagers anførsler

Klager har i hovedsak gjort gjeldende at:

- (5) Konkurransetilsynet må lage en sammenstilling av alle journalposter som er lagt inn på Konkurransetilsynets plattform e-innsyn jf. offentleglova § 9. På bakgrunn av det tekniske oppsettet på einnsyn.no er det ikke anledning til å gjøre dette arbeidet selv, og det er begrenset tilgang til alle journalene.

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

- (6) Avslaget må ikke gjelde «*ei bestemt sak eller en rimelig utstrekning av saker*» når innsynsbegjæringen gjelder innsyn i «*ein journal eller liknande register*» jf. offentleglova § 28 andre ledd.
- (7) Uansett er forespørselen avgrenset til det som er publisert på einnsyn.no, det vil si fra 1. januar 2012 og frem til datoen for begjæring om innsyn.
- (8) Det er ikke skissert hvordan dataene skal hentes ut, og det fremstår som den tekniske uthenting av dataene er enkel.
- (9) Konkurransetilsynet begrunnelse knyttet til at dette vil være arbeidskrevende fordi alle personnavn må sladdes jf. offentligforskrifta § 6 femte ledd, er feil, da forskriften regulerer "tilgjengeleggjering av journaler på internett". Dette er en innsynsbegjæring i postjournalen, og gjelder ikke Konkurransetilsynet egen publisering av e-innsyn på internett.
- (10) Det er særlig viktig at man kan få innsyn i offentlig journal, da dette gir innsyn i offentlig virksomhet.

Konkurransetilsynets anførsler

- (11) Konkurransetilsynet har i hovedsak gjort gjeldende at:
- (12) Krav om innsyn i sammenstilling av samtlige publiserte journalposter fra Konkurransetilsynets sak/arkivsystem tilsvarende Konkurransetilsynets andel i e-innsynsbasen, vil ikke gjelden «*en bestemt sak*» eller i rimelig utstrekning saker «*av ein bestemt art*» jf. offentleglova § 28. Innsyn er derfor utelukket på dette grunnlag.
- (13) Klager kan heller ikke gis innsyn etter den særlige bestemmelsen i offentleglova § 9. En sammenstilling av samtlige journalposter publisert til e-innsyn fra 1. januar 2012 og frem til dato for innsynsbegjæringen, omfatter et datavolum på ca. 20 MB dvs. ca. 7000 sider. Det er overkommelig å produsere en rapport som omfatter dette volumet med overkommelig ressursinnsats. Imidlertid vil det være nødvendig i tillegg å foreta en ny manuell gjennomgang av rapporten for å unnta opplysninger fra offentlighet, det vil si sladde opplysninger, primært personnavn eldre enn ett år. Det er opplysninger som ikke blir sladdet ved initiell overføring til e-innsyn, men som sladdes ved automatikk i e-innsyn når opplysningene blir eldre enn ett år. Manuell sladding vil kreve flere dagsverk arbeidsinnsats, og dermed ikke kunne gjennomføres med «*enkle framgangsmåter*».

Klagenemndas vurdering

1.1.1. Offentleglova § 3

- (14) Etter offentleglova § 9 kan det kreves innsyn i «*samanstilling av opplysningar som er elektronisk lagra i databasane til organet, dersom samanstillinga kan gjerast med enkle framgangsmåtar*». Dette gjelder likevel bare opplysninger i dokumenter som er omfattet av hovedreglene i offentleglova § 3 og § 4, jf. Ot.prp.nr.102 (2004–2005) s. 127 første avsnitt.
- (15) Hovedregelen etter offentleglova § 3 er det kan kreves innsyn i forvaltningens «*saksdokument, journaler og liknande register*».

- (16) Det følger av Ot.prp. nr. 102 (2004 – 2005) s. 119 at med journaler menes de journaler forvaltningen plikter å føre etter offentleglova § 10. Offentlig elektronisk postjournal/OEP er opprettet av DIFI for statlig virksomhet nettopp for å ivareta dette formålet. OEP er en elektronisk søkbar postjournal som legges ut på internett og som viser alle utgående og inngående dokumenter som etter offentleglova § 4 må regnes som saksdokument for organet. Utgangspunktet er derfor at et register som OEP er en type postjournal som allmennheten kan kreve innsyn i.

1.1.2. Offentleglova § 28

- (17) Det følger av offentleglova § 28 andre ledd første setning at en innsynsbegjæring som utgangspunkt må avgrenses til å gjelde for *«ei bestemt sak eller i rimelig utstrekning saker av en bestemt art»*. Det følger videre av offentleglova § 28 andre ledd andre setning, at identifikasjonskravet angitt i første setning, ikke gjelder for journaler eller lignende registre. Hovedregelen er derfor at allmennheten som utgangspunkt har rett til få innsyn i hele journaler eller register, jf. offentleglova § 28 andre ledd andre punktum.
- (18) Konkurransetilsynet anfører at identifikasjonskravet i første setning også gjelder for oversikten i OEP, med henvisning til Justisdepartementets lovavdelings uttalelse (JDLOV-2010-5593). Lovavdelingen la i denne saken til grunn at innsyn i et helt register som OEP ikke vil gjelde noen bestemt sak, og at et slik krav heller ikke kan sies å gjelde saker av en bestemt art. Denne saken gjaldt imidlertid utlevering av hele OEP databasen for alle statlige organer som var tilknyttet OEP. Innsynsbegjæringen var rettet mot DIFI/FAD som «eier» av OEP, og innsynsbegjæringen var dermed ikke begrenset til postjournalen til ett konkret offentlig organ. Etter nemndas syn er derfor betydningen av denne uttalelsen for nærværende sak begrenset, da spørsmålet her gjelder en konkret journaloversikt for et spesifikt statlig organ i et bestemt tidsrom.
- (19) Nemnda viser til NOU 2003:30 punkt 8.2.2, som også henvist til av lovavdelingen, og Ot.prp. nr 102 (2004-2005) punkt 12.4.1 hvor det fremgår at:
- (20) *«Vilkåret om at innsynskravet må gjelde «en bestemt sak» innebærer videre at det ikke kan kreves innsyn i hele arkiver eller i hele databaser, men at man må identifisere de enkelte saker eller dokumenter i arkivet eller databasen.»*
- (21) Etter Konkurransetilsynets syn innebærer denne presiseringen at man ikke kan kreve å få utlevert alle dokumentene i en database eller et helt arkiv. Nemnda mener derfor at ordlyden i offentleglova § 28 annet ledd andre setning tilsier at man kan kreve å få utlevert selve postjournalen, det vil si oversikten hvor innkommende og utkommende dokumenter fremgår, selv om det her tale om en periode på nesten syv år.
- (22) Konkurransetilsynets syn legger i vurderingen vekt på at tilgang til journalene i forvaltningen er en viktig forutsetning for at innsynsretten skal være reell og virke etter sitt formål, se tilsvarende i Justis- og politidepartementets veileder til offentleglova s. 45¹. Når det etter det opplyste er tekniske begrensninger når det gjelder søk i postjournalen på internett, tilsier dette at man i større grad bør kunne kreve å få utlevert postjournalen direkte fra organet. Begrensningen for å kunne kreve innsyn i oversikten ligger etter

¹ Veileder fra Justis og politidepartementet G-2009-419

nemndas syn i offentleglova § 9, og vilkåret om at dokumentet må kunne utarbeides med «enkle fremgangsmåtar».

1.1.3. Offentleglova § 9

- (23) Klager har bedt Konkurransetilsynet om å lage en sammenstilling av alle journalposter som er lagt inn på Konkurransetilsynets OEP plattform jf. offentleglova § 9.
- (24) Dersom informasjonen det ønskes innsyn i kun finnes i forvaltningsorganets database og ikke i et eksisterende dokument, plikter forvaltningen å foreta en sammenstilling av informasjonen dersom dette kan gjøres «med enkle framgangsmåtar», jf. offentleglova § 9. Sammenstillingen vil da utgjøre et dokument etter § 4 første ledd.
- (25) Av forarbeidene fremgår det at uttrykket «enkle framgangsmåtar» refererer til den arbeidsbelastningen sammenstillingen vil medføre for forvaltningen, jf. Ot.prp.nr.102 (2004–2005) side 127 der det i merknaden til § 9 heter:
- (26) *«Det er vidare eit krav at samanstilling må kunne gjerast med enkle framgangsmåtar. Dette vilkåret peiker på den arbeidsbyrda organet vil bli påført ved å lage samanstillinga. Der samanstillinga utelukkande kan gjerast ved hjelp av databaserte løysingar som kan setjast i gang ved hjelp av enkle kommandoar, vil vilkåret vere oppfylt. Dersom derimot samanstillinga krev meir tidkrevjande manuelle operasjonar, f.eks. der ein saksbehandlar sjølv må gå inn og vurdere kva opplysningar som skal samanstillast, vil ikkje dette vilkåret vere oppfylt. Paragrafen vil f.eks. kunne brukast i tilfeller der organet har databaserte løysingar som kan setje saman statistiske opplysningar frå dokument som finst i databasane til organet.»*
- (27) Konkurransetilsynet har selv forklart at «det er overkommelig å produsere en rapport som omfatter dette volumet med overkommelig ressursinnsats. Imidlertid vil det være nødvendig i tillegg å foreta en ny manuell gjennomgang av rapporten for å unnta opplysninger fra offentlighet, det vil si sladde opplysninger, primært personnavn eldre enn ett år.» Klager har anført at henvisningen til offentlegforskrifta § 6 femte ledd, er feil, da forskriften regulerer «tilgjengeleggjering av journaler på internett», og innsynsbegjæringen gjelder innsyn i postjournalene, og ikke Konkurransetilsynet egen publisering av e-innsyn på internett.
- (28) Konkurransetilsynet kan ikke se at Konkurransetilsynet har vurdert klagers anførsel, og spørsmålet om det gjelder andre regler for offentlighet av postjournal når det begjæres innsyn i postjournalen hos organet, sammenlignet med reglene for publisering av postjournal på internett. Konkurransetilsynet finner derfor at spørsmålet om personnavn eldre enn ett år faktisk må sladdes ved innsynsbegjæring i postjournal hos Konkurransetilsynet, må vurderes nærmere. Konkurransetilsynet viser i den forbindelse til veileder til offentleglova, det fremgår blant annet på side 49 at:
- (29) *«Offentlegforskrifta § 5 tredje ledd gir nærare regler om innhaldet i elektroniske journaler som blir tilgjengeleggjorde på Internett. Desse reglene inneber at dei journalene som blir gjorde tilgjengelege på Internett etter offentlegforskrifta § 6 vil ha eit noko annleis innhald enn journalene slik det opphøveleg blir førte i samsvar med arkivforskrifta. Den som ynskjer det vil framleis kunne gå direkte til det enkelte organ som er omfatta av ordninga etter § 6, og be om innsyn i journalen på vanleg vis der. Vedkommende vil då ha krav på å få sjå journalen slik han skal sjå ut når han er ført i samsvar med arkivforskrifta.»*

Avgjørelse

Konkurransesklagemennda fatter etter dette følgende vedtak:

Konkurransetilsynets vedtak oppheves. Saken sendes tilbake til Konkurransetilsynet for fornyet behandling, jf. forvaltningsloven 34 siste ledd.

Avgjørelsen er enstemmig.

Dokumentet er godkjent elektronisk