



Konkurransetilsynets nemnda

Konkurransetilsynets nemndas avgjørelse 24. mars 2025

Sak: 2025/0173

Klager: Brynjar Amundsen

Konkurransetilsynets nemndas medlemmer:

Karin Fløistad, Ronny Gjendemsjø og Bjørn Eirik Hansen

1 Sakens bakgrunn

- (1) Saken gjelder klage over avslag på begjæring om innsyn i flere av Konkurransetilsynets rutiner og dokumenter om sikkerhet og personvern. Innsynsbegjæring ble sendt 19. desember 2024.
- (2) Avslag på innsynsbegjæringen ble gitt i e-post 20. desember 2024. Konkurransetilsynet avsto begjæringen om innsyn med hjemmel i lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (heretter «offentleglova») § 14 første ledd, da kravet etter Konkurransetilsynets vurdering gjelder dokumenter som Konkurransetilsynet har utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse. Merinnsyn etter offentliglova § 11 ble vurdert, men Konkurransetilsynet kom til at behovet for unntak veier tyngre enn behovet for innsyn i dette tilfellet.
- (3) Klager påklaget beslutningen om avslag på innsynsbegjæringen ved e-post 2. januar 2025.
- (4) Konkurransetilsynet vurderte klagen, men kom til at den ikke ga grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket om avslag, jf. forvaltningsloven § 33. Konkurransetilsynet ba 21. januar 2025 om utsatt frist for oversendelse til Konkurransetilsynets nemnda til 30. januar 2025, og fikk innvilget dette. Klagen og sakens dokumenter ble oversendt til Konkurransetilsynets nemnda ved Konkurransetilsynets innstilling 30. januar 2025 (heretter «Konkurransetilsynets innstilling»).
- (5) Klager ble gitt anledning til å komme med eventuelle kommentarer til Konkurransetilsynets nemnda ved brev 3. februar 2025. Klager har ikke kommet med kommentarer innen fristen 10. februar 2025.

2 Klagerens og Konkurransetilsynets anførsler

2.1 Klagers anførsel

- (6) Klager anfører at unntaksregelen i offentliglova § 14 ikke går så langt som Konkurransetilsynet har lagt til grunn i avslaget.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

2.2 Konkurransetilsynets anførsler

2.2.1 Innledning

- (7) Konkurransetilsynet har identifisert fem interne retningslinjer og styringsdokumenter som samlet synes å dekke klagers innsynskrav. Dette gjelder:
- PL003 – Styringssystem for sikkerhet og internkontroll i Konkurransetilsynet
 - PL004 – Policy for personvern i Konkurransetilsynet
 - RL097 – Protokoll – behandling av personopplysninger i Konkurransetilsynet
 - RL056 – Bruk av IT-utstyr og sikring av elektronisk lagret informasjon i Konkurransetilsynet
 - RL010 – Behandling av personalopplysninger og personaldokumentasjon i Konkurransetilsynet
- (8) Konkurransetilsynet vurderer disse dokumentene for å være utarbeidet av Konkurransetilsynet for sin interne saksforberedelse, og at de derfor kan unntas innsyn med hjemmel i offentleglova § 14 første ledd.
- (9) Konkurransetilsynet viser til at selv om offentlighetsvurderingen må gjøres konkret for hvert enkelt dokument, må også skadevirkningene ved innsyn også vurderes ut fra at utenforstående ved innsyn kan gis tilgang til et helhetlig bilde av de samlede tiltak som er, og eventuelt ikke er iverksatt i Konkurransetilsynet knyttet til informasjonssikkerhet og personvern.
- (10) Konkurransetilsynet har så vurdert de fem aktuelle dokumentene hver for seg.

2.2.2 PL003 - Styringssystem for sikkerhet og internkontroll i Konkurransetilsynet

2.2.2.1 Offentleglova § 14

- (11) Konkurransetilsynet viser til at dette dokumentet beskriver hvordan styringssystem for sikkerhet skal fungere i Konkurransetilsynet, og at dette er basert på Veileder i Sikkerhetsstyring fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet, samt veiledningsmateriale fra DIFI og Datatilsynet. Konkurransetilsynet opplyser at dokumentet er utarbeidet av Konkurransetilsynet, men ikke sendt ut. Konkurransetilsynet vurderer dette dokumentet for å være et generelt hjelpedokument som er utarbeidet for intern bruk, og at det dermed omfattes av offentleglova § 14 første ledd. Konkurransetilsynet mener dokumentet ikke er å anse som en generell retningslinje for deres saksbehandling og dermed at det ikke omfattes av offentleglova § 14 annet ledd bokstav b. Dokumentet danner ifølge Konkurransetilsynet premisset for sikkerhetsarbeid, og at det er forbundet skadepotensiale ved å gi ut denne type informasjon.

2.2.2.2 Offentleglova § 24 tredje ledd

- (12) Konkurransetilsynet er av den oppfatning at dokumentet også kan unntas med hjemmel i offentleglova § 24 tredje ledd. Konkurransetilsynet viser til at de besitter og behandler svært sensitiv informasjon i forbindelse med behandling av saker, og at styringssystemet redegjør for Konkurransetilsynets tilnærming til forebyggende arbeid for å ivareta sikkerheten i Konkurransetilsynet. Dette er opplysninger som etter Konkurransetilsynets vurdering er av en slik karakter at de er nyttige ved utføring av straffbare handlinger. I

lys av typen informasjon Konkurransetilsynet håndterer, og fordi Konkurransetilsynet utfører aktiviteter underlagt sikkerhetsloven, er det også fare for at opplysningene faktisk vil kunne bli brukt på denne måten.

- (13) Det er etter Konkurransetilsynets vurdering tilstrekkelig konkret risiko for digitale angrep, med alvorlig skadepotensiale for både Konkurransetilsynet og andre, til at det er påkrevet å unnta opplysninger om Konkurransetilsynets forebyggende sikkerhetstiltak fra innsyn. Konkurransetilsynet viser til at dette støttes av Konkurransetilsynets tildelingsbrev for 2025 hvor det vises til at den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa er alvorlig, og at Konkurransetilsynet må utvise økt årvåkenhet mot digitale angrep og andre mistenkelige eller uønskede hendelser og ha lav terskel for å varsle departementet om hendelser. Konkurransetilsynet viser også til at med den teknologiske utviklingen som skjer og har skjedd innenfor kunstig intelligens er det nå mulig å innhente og systematisere omfattende informasjon fra forvaltningen, og at systematisk innhenting av sikkerhetsinformasjon hos flere forvaltningsorgan kan gjøre utenforstående oppmerksomme på muligheten til å utføre straffbare handlinger.
- (14) Dokumentasjonen det er bedt om innsyn i tegner samlet sett et detaljert bilde av hvordan Konkurransetilsynet innretter sitt forebyggende sikkerhetsarbeid og øvrig arbeid med behandling av personopplysninger og IKT-sikkerhet. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at innsyn i dette vil gjøre trusselaktører i stand til å lete etter sårbarheter i Konkurransetilsynets samlede sikkerhetstiltak, og at det er påkrevet at alle opplysningene i dokumentasjonen av styringssystemet unntas.

2.2.2.3 Merinnsyn

- (15) Konkurransetilsynet har vurdert merinnsyn for dette dokumentet, men har kommet til at behovet for hemmelighold om interne sikkerhetstiltak veier tyngre enn behovet for innsyn.
- (16) Informasjonssikkerhet og forebyggende sikkerhetstiltak er sentralt for Konkurransetilsynets saksbehandling, og det er viktig at det nærmere innholdet i disse tiltakene ikke er kjent for aktører som kan tenkes å utnytte eventuelle sårbarheter i systemet. Konkurransetilsynet viser i tillegg til at Konkurransetilsynet er underlagt sikkerhetsloven, og dermed er lovpålagt å ha et styringssystem som omfatter forebyggende sikkerhetsarbeid, jf. sikkerhetsloven § 4-1.
- (17) Styringssystemet inneholder informasjon om Konkurransetilsynets systematiske tilnærming til forebyggende sikkerhet, og offentlig innsyn vil etter Konkurransetilsynets vurdering føre til at sikkerhetstiltakene blir mindre effektive og at informasjonssikkerheten svekkes. Konkurransetilsynet viser til at informasjon som isolert sett ikke svekker informasjonssikkerheten kan settes i sammenheng med andre opplysninger, som samlet sett muliggjør systematiske søke etter eventuelle sårbarheter i sikkerhetsarbeidet. Selv om styringssystemet delvis gjengir generell informasjon om rammene for Konkurransetilsynets sikkerhetstiltak, gir det samtidig innsikt i mer konkrete valg og vurderinger som Konkurransetilsynet har gjort i sitt arbeid med å organisere det forebyggende sikkerhetsarbeidet innenfor lovkrav og andre rammer. Den informasjonen det er bedt om innsyn i, vil samlet sett gi et detaljert bilde av Konkurransetilsynets sikkerhetsarbeid. Konkurransetilsynet kan ikke se at allmennhetens behov for innsyn er tungtveiende i denne saken, og viser til at informasjon om generelle sikkerhetstiltak og overordnede resultater fra arbeidet med sikkerhet og beredskap er tilgjengelig andre steder, blant annet på Konkurransetilsynets nettsider.

2.2.3 PL004 - Policy for personvern i Konkurransetilsynet

2.2.3.1 Offentleglova § 14

- (18) Konkurransetilsynet viser til at dokumentet er et styrende dokument som inngår i Konkurransetilsynets styringssystem for sikkerhet og internkontroll. Dokumentet beskriver Konkurransetilsynets organisering, roller og ansvarsfordeling for å ivareta personvern. Dokumentet er utarbeidet av Konkurransetilsynet, og er ikke sendt ut. Konkurransetilsynet vurderer dette dokumentet som å være omfattet av offentliglova § 14 første ledd.

2.2.3.2 Merinnsyn

- (19) Konkurransetilsynet har vurdert merinnsyn for dette dokumentet, men har kommet til at behovet for hemmelighold veier tyngre enn behovet for innsyn.
- (20) Selv om policydokumentet i hovedsak inneholder mer generell informasjon om hvordan Konkurransetilsynet behandler personopplysninger, vil den samlede informasjonen klager har bedt om, gi et så detaljert bilde av hvordan Konkurransetilsynet innretter sitt sikkerhetsarbeid, inkludert sikkerhet knyttet til personopplysninger, at behovet for hemmelighold må veie tungt.
- (21) Konkurransetilsynet kan ikke se at allmennhetens behov for innsyn i interne personvernpolicy er tungtveiende. Allmennhetens rett til informasjon om hvordan Konkurransetilsynet behandler personopplysninger er ivaretatt gjennom Konkurransetilsynets Personvernerklæring som er tilgjengelig på Konkurransetilsynets nettsider.

2.2.4 RL097 - Protokoll – behandling av personopplysninger i Konkurransetilsynet

2.2.4.1 Offentleglova § 14

- (22) Dette er ifølge Konkurransetilsynet en skjematisk oversikt i matriseformat som blant annet viser operasjonaliseringen av behandlingsansvaret for personopplysninger i Konkurransetilsynet. Dokumentet er basert på mal fra Datatilsynet, men er utarbeidet av Konkurransetilsynet og ikke sendt ut. Konkurransetilsynet anser dette for å være et generelt hjelpedokument utarbeidet for intern bruk, og som i utgangspunktet er omfattet av offentliglova § 14 første ledd.

2.2.4.2 Offentleglova § 24 tredje ledd

- (23) Konkurransetilsynet er av den oppfatning at dokumentet kan unntas også med hjemmel i offentliglova § 24 tredje ledd. Konkurransetilsynet viser til at protokollen for behandling av personopplysninger gir et detaljert bilde av organisatoriske og tekniske sikkerhetstiltak, hvor og hvordan personopplysningene lagres, og hvordan Konkurransetilsynet samlede informasjonssystem er lagt opp. Protokollen gir detaljert og konkret informasjon om inndelinger i saksbehandlingssystemet, fordeling av informasjon på interne servere og skyløsninger og informasjon om hvilke eksterne leverandører Konkurransetilsynet benytter, herunder leverandør som håndterer både fysisk og digital sikkerhet. Dette er opplysninger som er av en slik karakter at de er nyttige ved utføring av straffbare handlinger. I lys av typen informasjon Konkurransetilsynet håndterer er det også en viss fare for at opplysningene faktisk vil bli brukt på denne måten.
- (24) Selv om protokollen til dels gjengir hjemmelsgrunnlag og andre eksterne rammer Konkurransetilsynet forholder seg til, inneholder instruksene også beskrivelser av

konkrete sikkerhetstiltak. Derfor må disse opplysningene være omfattet av unntaket i offentleglova § 24 tredje ledd. Det er videre tilstrekkelig konkret risiko for digitale angrep og andre IKT-sikkerhetshendelser rettet mot Konkurransetilsynet, med alvorlig skadepotensiale for både Konkurransetilsynet og andre. Dette gjør det nødvendig å unnta opplysninger om sikringstiltak i personvernprotokollen.

- (25) Dokumentasjonen det er bedt om innsyn i tegner samlet sett et detaljert bilde av hvordan Konkurransetilsynet innretter sitt forebyggende sikkerhetsarbeid og øvrig arbeid med behandling av personopplysninger og IKT-sikkerhet. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at innsyn i dette vil gjøre trusselaktører i stand til å lete etter sårbarheter i Konkurransetilsynets samlede sikkerhetstiltak, og at det er påkrevet at alle opplysningene i RL0097 unntas.

2.2.4.3 Merinnsyn

- (26) Konkurransetilsynet har vurdert merinnsyn for dette dokumentet, men har kommet til at behovet for hemmelighold veier tyngre enn behovet for innsyn.
- (27) Informasjonen i protokollen gir i seg selv et detaljert bilde av de konkrete sikkerhetstiltakene Konkurransetilsynet har iverksatt knyttet til personvern. Sett i sammenheng med de øvrige opplysningene klager har bedt om innsyn i, vil utenforstående få tilgang til store mengder konkret og detaljert informasjon om hvordan sikkerhetsarbeidet i Konkurransetilsynet mer generelt er innrettet. Den samlede informasjonsmengden vil dermed kunne benyttes til å forsøke å avdekke eventuelle sårbarheter i Konkurransetilsynets sikkerhetsarbeid. Etter Konkurransetilsynets vurdering er derfor behovet for hemmelighold mer tungtveiende enn allmennhetens behov for innsyn i protokollen. Konkurransetilsynet viser i den forbindelse til at allmennhetens behov for innsyn i hvordan personopplysninger behandles av Konkurransetilsynet allerede er ivaretatt gjennom personvernerklæringen på Konkurransetilsynets nettsider.

2.2.5 RL056 - Bruk av IT-utstyr og sikring av elektronisk lagret informasjon i Konkurransetilsynet

2.2.5.1 Offentleglova § 14 første ledd

- (28) Dokumentet er en retningslinje for bruk av lånt IT-utstyr i inn- og utlån, samt hvilke plikter og tilganger de ansatte og Konkurransetilsynet har når det gjelder informasjon som er elektronisk lagret på den ansattes område i Konkurransetilsynets servere og skytjenester som Konkurransetilsynet disponerer. Dokumentet er utarbeidet av Konkurransetilsynet og ikke sendt ut. Dokumentet er ifølge Konkurransetilsynet et generelt hjelpedokument som er utarbeidet for intern bruk, og derfor omfattet av offentleglova § 14 første ledd. Dokumentet vil ikke ha innvirkning på behandlingen av saker i organet i den betydning som kreves etter offentleglova § 14 andre ledd bokstav b.

2.2.5.2 Offentleglova § 24 tredje ledd

- (29) Konkurransetilsynet er av den oppfatning at dokumentet kan unntas også med hjemmel i offentleglova § 24 tredje ledd. Konkurransetilsynet viser til at instruksjonen redegjør for relevante sikringstiltak knyttet til elektronisk lagret informasjon, og etter Konkurransetilsynets vurdering er disse opplysningene som er av en slik karakter at de er nyttige ved utføring av straffbare handlinger. I lys av typen informasjon Konkurransetilsynet håndterer er det også en viss fare for at opplysningene faktisk vil bli brukt på denne måten.

- (30) Selv om instruksen til dels gjengir lovpålagte krav og andre eksterne rammer Konkurransetilsynet forholder seg til, inneholder instruksen også beskrivelser av konkrete sikkerhetstiltak. Derfor må disse opplysningene være omfattet av unntaket i offentleglova § 24 tredje ledd. Det er videre tilstrekkelig konkret risiko for digitale angrep og andre IKT-sikkerhetshendelser rettet mot Konkurransetilsynet, med alvorlig skadepotensiale for både Konkurransetilsynet og andre. Dette gjør det nødvendig å unnta opplysninger om Konkurransetilsynets tiltak for å sikre IT-utstyr og elektronisk lagret informasjon.
- (31) Dokumentasjonen det er bedt om innsyn i tegner samlet sett et detaljert bilde av hvordan Konkurransetilsynet innretter sitt forebyggende sikkerhetsarbeid og øvrig arbeid med behandling av personopplysninger og IKT-sikkerhet. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at innsyn i dette vil gjøre trusselaktører i stand til å lete etter sårbarheter i Konkurransetilsynets samlede sikkerhetstiltak, og at det er påkrevet at alle opplysningene i RL0056 unntas.

2.2.5.3 Merinnsyn

- (32) Konkurransetilsynet har vurdert merinnsyn for dette dokumentet, men har kommet til at behovet for hemmelighold veier tyngre enn behovet for innsyn.
- (33) Informasjon om hvordan ansatte skal håndtere IT-utstyr gir sammen med de øvrige opplysningene klager har bedt om innsyn i et bredt og detaljert bilde av hvordan Konkurransetilsynet håndterer digitale sikkerhetstrusler konkret, og hvordan Konkurransetilsynet beskytter informasjon mer generelt. Den samlede informasjonsmengden vil dermed kunne benyttes til å forsøke å avdekke eventuelle sårbarheter i Konkurransetilsynets sikkerhetsarbeid. Etter Konkurransetilsynets vurdering er derfor behovet for hemmelighold mer tungtveiende enn allmennhetens behov for innsyn. Konkurransetilsynet viser i den forbindelse til at allmennhetens behov for innsyn delvis kan ivaretas gjennom offentlige dokumenter som ikke samtidig redegjør for Konkurransetilsynets sikkerhetstiltak, samt i Konkurransetilsynets tildelingsbrev, årsrapporter og informasjon på Konkurransetilsynets nettsider.

2.2.6 RL010 - Behandling av personalopplysninger og personaldokumentasjon i Konkurransetilsynet

2.2.6.1 Offentleglova § 14 første ledd

- (34) Retningslinjen er harmonisert med personopplysningsloven og EUs personvernforordning 2016/679 (GDPR), men er utarbeidet av Konkurransetilsynet og ikke sendt ut. Ifølge Konkurransetilsynet er dette å anse som et generelt hjelpedokument utarbeidet for intern bruk, og omfattes dermed av offentleglova § 14 første ledd. Retningslinjen vil ikke ha innvirkning på behandlingen av saker i organet i den betydning som kreves etter offentleglova § 14 andre ledd bokstav b.

2.2.6.2 Merinnsyn

- (35) Konkurransetilsynet har vurdert merinnsyn for dette dokumentet, men har kommet til at behovet for hemmelighold veier tyngre enn behovet for innsyn.
- (36) Konkurransetilsynet viser til at dokumentet på detaljert nivå redegjør for interne roller og ansvarsområder, samt hvordan de interne saksbehandlingssystemene i Konkurransetilsynet er organisert og inndelt. Sammen med de øvrige opplysningene klager har bedt om innsyn i tegnes det derfor et detaljert bilde av hvordan

Konkurransetilsynet innretter sine digitale informasjonssystemer. Det samlede informasjonsbildet gjør det mulig å systematisk søke etter sårbarheter i Konkurransetilsynets helhetlige tilnærming til informasjonssikkerhet.

- (37) Etter Konkurransetilsynets vurdering er behovet for hemmelighold mer tungtveiende enn allmennhetens behov for innsyn. I den grad allmennheten har behov for denne type opplysninger, mener Konkurransetilsynet at dette behovet er ivaretatt gjennom personvernerklæringen som er publisert på Konkurransetilsynets nettsider.

3 Klagenemndas vurdering

3.1 Rettslige utgangspunkter

- (38) Saken gjelder avslag på innsynsbegjæring i flere av Konkurransetilsynets rutiner om dokumenter om sikkerhet og personvern. Innsyn er avslått med hjemmel i offentleglova § 14 første ledd, subsidiært med hjemmel i offentleglova § 24 tredje ledd.
- (39) Hovedregelen etter offentleglova er at forvaltningens saksdokument, journaler og liknende register er åpne for innsyn, dersom ikke annet følger av lov eller forskrift gitt med hjemmel i lov, jf. offentleglova § 3.
- (40) Selv om offentleglova benytter uttrykket «saksdokument», er det ikke noe krav at dokumentet har tilknytning til en bestemt sak. Det er nok at det gjelder «ansvarsområdet eller verksemda til organet» mer generelt, jf. offentleglova § 4 andre ledd. Det er kun tale om et krav til en innholdsmessig sammenheng med virksomheten til organet. Så lenge dokumentet gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til organet, har det ikke noe å si at dokumentet ikke har vært gjenstand for noen egentlig saksbehandling i organet, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005), side 120, merknadene til § 4.
- (41) Etter offentleglova § 14 første ledd kan et forvaltningsorgan gjøre unntak fra innsyn for «dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing». For at dette unntaket skal gi hjemmel for å unnta et dokument fra offentlighet, forutsettes det normalt at organet har utarbeidet dokumentet selv og at det er ment for den interne saksforberedelsen. Det er videre en forutsetning at dokumentet ikke senere er sendt ut av organet, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005), side 131, merknadene til § 14. Bestemmelsen gir adgang til å holde tilbake hele dokumentet, ikke bare opplysninger.
- (42) Etter offentleglova § 24 tredje ledd første setning, kan det gjøres unntak for innsyn i opplysninger «når unntak er påkravd fordi innsyn ville lette gjennomføringa av straffbare handlingar». Unntaksadgangen er knyttet til opplysninger og ikke til hele dokumentet.
- (43) Av forarbeidene fremgår det at det første vilkåret for å bruke unntaksbestemmelsen i offentleglova § 24 tredje ledd, er at det dreier seg om opplysninger av en slik karakter at de kan være nyttige ved gjennomføringen av straffbare handlinger. I tillegg må det være en viss risiko for at opplysningene rent faktisk vil bli brukt på denne måten. Videre fremgår det av forarbeidene at bestemmelsen åpner for å gjøre unntak for opplysninger som kan gjøre utenforstående oppmerksomme på muligheten til å gjennomføre en straffbar handling.
- (44) Det er ikke et vilkår at personen som ber om innsyn kan mistenkes for å ville bruke opplysningene til et kriminelt formål. Unntakshjemmelen må således tolkes objektivt, og

ikke på bakgrunn av egenskaper hos den som krever innsyn, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005), side 147, merknadene til § 24.

- (45) Selv om det er adgang til å gjøre unntak fra innsyn, skal et forvaltningsorgan etter offentleglova § 11 vurdere om det likevel skal gis innsyn. Etter bestemmelsen bør innsyn gis «dersom omsynet til offentlig innsyn veg tyngre enn behovet for unntak».

3.2 Konkret vurdering av dokumentene som avslaget på krav om innsyn gjelder

3.2.1 Innledning

- (46) Konkurransklagenemnda finner grunn til innledningsvis å vise til at det i offentleglova § 31 er gitt regler for avslag og begrunnelse. Det følger av bestemmelsens første ledd at avslag på innsynskrav skal være skriftlig, og at organet skal vise til den bestemmelsen som gir grunnlag for avslaget. Henvisningen skal være nøyaktig, se Sivilombudets uttalelser i sakene SOM-2022-1299 og SOM-2020-2508. I disse uttalelsene kom Sivilombudet til at kravet om nøyaktig hjemmelshenvisning i offentleglova § 31 første ledd må forstås slik at det på en tilstrekkelig klar måte må fremgå av avslaget hvilke unntaksbestemmelser som gjelder hvilke dokumenter.
- (47) Konkurransetilsynet avsto klagers innsynsbegjæring ved e-post 20. desember 2024, og oppga i e-posten kort at Konkurransetilsynet hadde besluttet å avslå kravet med hjemmel i offentleglova § 14 første ledd, da «det gjelder dokumenter som tilsynet har utarbeidet for sin interne saksforberedelse». Konkurransetilsynet viste videre til at merinnsyn etter offentleglova § 11 var vurdert.
- (48) Konkurransetilsynet spesifiserte ikke nærmere hvilke dokumenter avslaget gjaldt, og det var dermed uklart hvilke dokumenter som var avslått med hjemmel i offentleglova § 14 første ledd. Etter Konkurransklagenemndas syn oppfylte ikke avslaget gitt i e-post 20. desember 2024 kravet til begrunnelse i offentleglova § 31 første ledd. Konkurransetilsynet har imidlertid i sin innstilling til nemnda gitt en nærmere redegjørelse for hvilke dokumenter avslaget gjelder, og har redegjort nærmere for vurderingen som er foretatt for hvert enkelt dokument. Etter dette anser nemnda at begrunnelsesplikten nå er oppfylt.
- (49) I Konkurransetilsynets innstilling anfører Konkurransetilsynet at tre av dokumentene det er bedt om innsyn i subsidiært kan unntas med hjemmel i offentleglova § 24 tredje ledd. Klager har ikke fått anledning til å uttale seg om dette grunnlaget i klagen. Konkurransklagenemnda har imidlertid gitt klager anledning til å komme med kommentarer til Konkurransetilsynets innstilling, og anser derfor at hensynet til kontradiksjon er tilstrekkelig ivarettatt i saken.

3.2.2 Offentleglova § 3, jf. § 4

- (50) Felles for dokumentene som Konkurransetilsynet har identifisert som å dekke klagers innsynskrav, er at dette er interne retningslinjer og styringsdokumenter. Dette er alle dokumenter som er å regne som saksdokumenter etter offentleglova, og hovedregelen er da at disse er åpne for innsyn, jf. offentleglova § 3, jf. § 4.

3.2.3 Unntak fra innsynsrett

3.2.3.1 Innledning

- (51) Om det foreligger hjemmel for å gjøre unntak fra innsynsretten må vurderes konkret for hvert enkelt dokument, jf. offentleglova § 29 første ledd, jf. Ot.prp.nr.102 (2004–2005) s. 151.

3.2.3.2 Offentleglova § 14 første ledd

- (52) Konkurransetilsynet har prinsipalt hjemlet sitt avslag på klagers innsynsbegjæring med offentleglova § 14 første ledd. Etter denne bestemmelsen er forvaltningsorgan gitt hjemmel til å unnta «dokument som organet har utarbeidd for si eiga saksførebuing».
- (53) Det følger av forarbeidene at unntaksadgangen i offl. § 14 ikke er betinget av at dokumentet som unntas fremstår som foreløpig eller uferdig. Det er tilstrekkelig at dokumentet ikke er den endelige avgjørelsen i en sak.¹
- (54) Konkurransetilsynet viser til at hensynene bak denne unntaksbestemmelsen er å ivareta en åpen og fri dialog internt i forvaltningsorgan for å få frem vurderinger og meningsbrytninger, sikre best mulig resultat av saksbehandlingen og å hindre (uberettigede) forventninger om et konkret resultat eller tvil om hva som er besluttet, eller skal besluttes.
- (55) Konkurransetilsynet har gjennomgått alle dokumentene nevnt i punkt 2.2.1. Alle disse dokumentene er interne dokumenter, de er utarbeidet av Konkurransetilsynet selv og de er heller ikke sendt ut av organet. Dokumentene er imidlertid ferdige dokumenter, altså ikke ment for intern saksforberedelse. Det er ikke tale om dokumenter som er utarbeidet som ledd i saksbehandling. Dette er endelige retningslinjer om hvordan organet skal håndtere dokumenter, fordele ansvar, lagre, osv. Dokumentene er alle datert og godkjent av ansvarlig direktør.
- (56) Hverken ordlyden eller hensynene bak offentleglova § 14 første ledd gjør seg gjeldende for disse dokumentene, og dokumentene kan derfor ikke unntas med hjemmel i offentleglova § 14 første ledd.

3.2.3.3 Offentleglova § 24 tredje ledd

- (57) For dokumentene PL003, RL097 og RL056 har Konkurransetilsynet subsidiært anført at disse kan unntas innsyn med hjemmel i offentleglova § 24 tredje ledd.
- (58) I forarbeidene er det vist til at bestemmelsen i offentleglova § 24 tredje ledd vil
- «omfatte opplysningar om konkrete sikringstiltak, eller detaljert informasjon om vaktrutinar, alarmanlegg, system for tilgjengekontroll eller opplysningar om ruter og tider for pengetransportar. På den andre sida vil som hovudregel ikkje generelle og nøytrale opplysningar, til dømes om byggemateriale, storleik, rominndeling osv. gi grunnlag for å gjere unntak frå innsyn, sjølv om det er tenkeleg at informasjonen vil kunne nyttast til planlegging av straffbare handlingar».²

- (59) Det vises videre til at bestemmelsen også åpner for

¹ NOU 2003:30 s. 118-119 og Johan Greger Aulstad – Innsynsrett s. 259

² Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) side 147, merknadene til § 24.

«å gjere unntak dersom opplysningane vil gjere merksam på høvet til å gjennomføre ei straffbar handling. Detaljerte opplysningar om våpenlager, tilhaldsstad for sjeldne fugleartar og liknande vil kunne falle inn under føresegna, da det er tenkeleg at slike opplysningar kan oppmode til å gjere innbrot eller til faunakriminalitet».

- (60) Det kan bare gjøres unntak dersom det er «påkravd». Dette innebærer ifølge forarbeidene at det må foreligge «en noenlunde håndfast fare for at offentliggjøring av opplysningene vil skade de interessene bestemmelsen skal beskytte».³
- (61) Som Konkurransetilsynet selv har forklart, er de aktuelle dokumentene basert på offentlige veiledere, og mye av innholdet i dokumentene er gjengivelser av hjemmelsgrunnlag og andre eksterne rammer som Konkurransetilsynet er pliktig å forholde seg til. Det er kun få beskrivelser av Konkurransetilsynets konkrete sikkerhetstiltak som er oppgitt i dokumentene.
- (62) Konkurransklagenemnda kan heller ikke se at Konkurransetilsynet har vist til «en noenlunde håndfast fare» for at innsyn i disse dokumentene vil skade Konkurransetilsynet eller andre, og har ikke konkretisert hvilke typer digitale angrep eller andre IKT-sikkerhetshendelser Konkurransetilsynet mener at innsyn i dokumentene vil kunne medføre. Konkurransetilsynet har vist til at innsyn «vil gjøre trusselaktører i stand til å lete etter sårbarheter i Konkurransetilsynets samlede sikkerhetstiltak», men det fremstår ikke som klart for nemnda hvilke sårbarheter Konkurransetilsynet her sikter til, eller på hvilken måte dette skal kunne benyttes til å utføre straffbare handlinger.
- (63) Konkurransetilsynet har videre vist til at fordi Konkurransetilsynet utfører aktiviteter underlagt sikkerhetsloven, er det fare for at innsyn i dokumentet PL003 faktisk vil være nyttige ved utføring av straffbare handlinger, og at Konkurransetilsynets tildelingsbrev for 2025, hvor det vises til at den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa er alvorlig, støtter Konkurransetilsynets anførsel om at det er tilstrekkelig konkret risiko for digital angrep. Konkurransetilsynet forklarer imidlertid ikke hvilke opplysninger i de aktuelle dokumentene som i tilfelle skulle lette gjennomføringen av eventuelle ulovlige digitale angrep.
- (64) Konkurransklagenemnda er uansett av den oppfatning at Konkurransetilsynet ikke har hjemmel til å unnta hele dokumentene. Bestemmelsen i offentleglova § 24 tredje ledd åpner bare for å unnta opplysninger, og eventuell utvidelse til å gjelde hele dokumentene må hjemles i offentleglova § 12. I Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, s. 69 understrekes at lovens klare utgangspunkt er at når en unntaksbestemmelse knytter seg til opplysninger, skal resten av dokumentet være offentlig. Videre understrekes at det er viktig at § 12 ikke praktiseres slik at dette utgangspunktet undergraves. Nemnda kan ikke se at noen av alternativene i bokstav a til c gjør seg gjeldende i denne saken.
- (65) På bakgrunn av det ovennevnte har Konkurransklagenemnda besluttet å oppheve avslaget og sende det tilbake til Konkurransetilsynet for ny behandling. Dersom Konkurransetilsynet fastholder sitt avslag på klagers innsynsbegjæring må Konkurransetilsynet utdype sin begrunnelse, og konkretisere hvordan innsyn i de aktuelle dokumentene og opplysninger vil kunne føre til straffbare handlinger. Videre må Konkurransetilsynet godtgjøre at de aktuelle opplysningene, som nevnt over, er så konkrete at de gjør det praktisk mulig å innrette seg og benytte disse til å utføre straffbare

³ NOU 2003:30 Ny offentlighetslov side 280.

handlinger. Konkurransetilsynet må også vise til hvilke typer straffbare handlinger de aktuelle opplysningene vil oppfordre til, eller lette gjennomføringen av.

4 Avgjørelse

(66) Konkurranseskjennemnda fatter etter dette følgende vedtak:

Konkurransetilsynets avslag 20. desember 2024 oppheves. Saken sendes tilbake til Konkurransetilsynet for ny behandling.

Avgjørelsen er enstemmig.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur