



DET KONGELIGE
KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENT

Sivilombudsmannen
Postboks 3 Sentrum
0101 OSLO

Deres ref.	Vår ref.	Dato
2003-0594B-1nvs NVS/thc	2003/244 ME/ME2 LaB:elt	11.04.2003

P4 RADIO HELE NORGE AS - BEGJÆRING OM INNSYN I INTERNE DOKUMENTER

Vi viser til Sivilombudsmannens brev av 4. april 2003 vedlagt brev av 11. mars 2003 fra Wiersholm, Mellbye & Bech på vegne av P4. Vi viser også til departementets brev av 5. januar 2003 til Wiersholm, Mellbye & Bech.

P4 anmoder i sitt brev av 11. mars om *"innsyn i de av KKD's dokumenter som inneholder opplysninger om søknadenes kvalitet - enten dette er i form av faktiske opplysninger, sammendrag eller annen bearbeidelse, jf fvl. § 19 annet ledd."*

På bakgrunn av denne henvendelsen ber Sivilombudsmannen om *"KKD's syn på hvordan innsynsspørsmålet nå stiller seg i lys av P4s innsynskrav og ombudsmannens undersøkelse av konsesjonsavslaget"*. Ombudsmannen ber særlig om at departementet kommenterer forholdet til forvaltningsloven § 18 tredje ledd og tvistemålsloven § 250.

Kultur- og kirkedepartementet viser til at spørsmålet om dokumentinnsyn er blitt grundig vurdert i denne saken, jf vårt brev av 5. januar 2003. Departementet kan i utgangspunktet ikke se at det faktisk at saken nå ligger til vurdering hos Sivilombudsmannen stiller innsynsspørsmålet i et annet lys.

KKD legger til grunn at begjæringen om innsyn i denne omgang først og fremst gjelder beslutningsnotatet av 4. desember 2002, og da særlig redegjørelsen under pkt. 2 "Programvilkår". I brevet av 5. januar uttalte departementet bl.a. følgende om innsyn i denne delen av beslutningsnotatet:

"Når det gjelder departementets vurderinger av programplanene foreligger ingen

plikt til offentliggjøring. Departementet har derfor tatt stilling til om det skal utøves meroffentlighet på dette punkt. De prinsipielle betraktningene nevnt ovenfor gjør seg gjeldende med stor tyngde. På den annen side følger det av utlysningsteksten at det er de presenterte programplaner som er det helt vesentlige for avgjørelsen. Slik departementet oppfatter P4s innsynsbejæring, anser P4 vurderingene av programplanene som viktige. I avveiningen har departementet lagt til grunn at det sentrale for søkerne er å kunne etterprøve den saksbehandlingen som er foretatt på dette punkt, mer enn å se den konkrete vurdering av hver enkelt programkategori. Når det gjelder de konkrete vurderinger skal det også tillegges at vurderingene som beskrives i dokumenter til statsråden ikke er utformet på en slik måte at de skal tjene som begrunnelse utad. Dersom de offentliggjøres, vil de likevel lett kunne bli oppfattet slik.

Departementet har likevel valgt å utøve meroffentlighet ved at samtlige overskrifter i notatets punkt 2 er beholdt. Dermed framgår det hva som er blitt vurdert, selv om detaljene i enkeltvurderingene utelates. En gjengivelse av de interne vurderinger er ikke nødvendig for å dokumentere at saksbehandlingen er i tråd med kriteriene i utlysingen. Hensynene nevnt under punkt 2 gjør seg også her gjeldende."

I pkt. 2 i brevet av 5. januar viser departementet til St.meld. nr. 32 (1997-1998) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen og uttaler på denne bakgrunn følgende:

"Store deler av dokumentene i denne saken er vurderinger fra embetsverket til statsråden. Hjemmel til å unnta slike dokumenter fra offentliggjøring følger av offentlighetsloven § 5 første ledd og forvaltningsloven § 18 andre ledd. Etter departementets oppfatning vil det ofte foreligge gode grunner for å unnta organinterne dokumenter fra offentlighet.

[...]

Utlevering av organinterne vurderinger kan være særlig uheldig tatt i betraktning hensynet til at departementet skal anses som en enhet og at det ikke bør være tvil utad om hva som er departementets holdning og standpunkter. Dette tilsier normalt at det ikke gis innsyn i interne notater som gir uttrykk for enkeltpersoners meninger og holdninger. Det avgjørende er hva som er departementets offisielle syn."

Departementet viser også til St.meld. nr. 32 (1997-98) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen, hvor det bl.a. uttales at:

"Interne vurderinger og meningsbrytninger som ledd i saksbehandlingen på veien mot et standpunkt bør som i dag kunne unntas fra offentlighet. Det vises her også til faren for at offentlighet for interne dokumenter vil føre til at forvaltningen i større grad velger muntlige kommunikasjonsformer i stedet for skriftlige."

Dette er fremdeles uttrykk for departementets syn i saken.

Hensynet til kontradiksjon

Sivilombudsmannen viser til at det ut fra hensynet til kontradiksjon kan anføres at "det er en fordel om klageren gis innsyn i forvaltningens interne vurderinger i konsesjonssaken."

Kultur- og kirke departementet vil til dette bemerke at hensynet til kontradiksjon var årsaken til at departementet i sitt vedtak av 5. januar gikk uvanlig langt i retning av å offentliggjøre interne dokumenter. Bl.a. ble det gitt innsyn i toppnotat fra Medieavdelingen til politisk ledelse datert 4. desember 2002 til politisk ledelse med henvisning til at uttalelser fra P4 tydet på at selskapet så det som et svært viktig spørsmål hvorvidt statsråden hadde gått imot embetsverkets råd i saken.

Når det konkret gjelder departementets *vurdering* av søknadene har departementet offentliggjort deler av beslutningsnotatet av 4. desember 2002, herunder faktaopplysninger og samtlige overskrifter i notatets punkt 2. Dette ble gjort til tross for at departementet la til grunn at det ikke forelå noen rettslig plikt til å offentliggjøre faktagjengivelsene i notatet fordi søknadene allerede var offentliggjort. Hensikten var å gi innsyn i hvordan departementet vurderte søknadene og å dokumentere at saksbehandlingen var i tråd med kriteriene i utlysningen. Departementet la til grunn at det for dette formålet *ikke* var nødvendig å offentliggjøre de interne vurderingene i dokumentet.

I tillegg kan vi vise til at departementet i sitt brev til Sivilombudsmannen av 26. februar la stor vekt på å redegjøre grundig for saksbehandlingen i saken og for hva departementet la vekt på i den skjønnsmessige kvalitative vurderingen av søknadene.

På denne bakgrunn er det departementets vurdering at hensynet til kontradiksjon ikke kan begrunne en ytterligere offentliggjøring av interne dokumenter i saken.

Tvistemålsloven § 250

Når det gjelder tvistemålsloven § 250 viser vi til at dette ble vurdert allerede i departementets brev til Sivilombudsmannen av 27. desember 2002. Departementet la her til grunn at *"Edisjonsplikten fordrer ... at dokumentene er å anse som "bevis" i saken. Dette må vurderes konkret i forhold til hvert enkelt dokument, og i forhold til det eventuelle søksmålsgrunnlaget."*

Vi vil for øvrig vise til at Sivilombudsmannen i sitt brev av 27. desember 2002 selv uttalte at *"Forholdet til edisjonsplikten i en mulig prosess kan vanskelig tillegges betydning nå."*

Departementet kan vanskelig se at saken stiller seg annerledes i dag, selv om Sivilombudsmannen nå har tatt opp saken til vurdering. Det foreligger ingen stevning i saken. Departementet finner det verken mulig eller hensiktsmessig å gå inn i en vurdering av hva som vil kunne anses som beviser i en eventuell fremtidig rettssak.

Forvaltningsloven § 18, tredje ledd

I brevet av 11. mars 2003 legger P4 til grunn at *"en kvalitetsmessig vurdering av innholdet i P4 og Kanal 4s søknad [vil] måtte anses som sammendrag eller bearbeidelse av faktum"*, som en part i henhold til forvaltningsloven § 18 tredje ledd har rett til å gjøre seg kjent med. (P4 viser til § 19 andre ledd, men KKD antar at dette er en feil.) For å underbygge påstanden vises det til et sitat fra Hans Petter Graver (Alminnelig forvaltningsrett, 2. utg., s. 394) hvor det bl.a. uttales at retten til innsyn i faktiske

opplysninger også vil omfatte *"bearbeidelser av faktum i form av sammenstillinger, vurderinger og karakteristikk..."*

Kultur- og kirke departementet er uenig i dette synspunktet, og fastholder at departementets interne kvalitative vurderinger av konsesjonssøknadene faller klart inn under unntaket for interne saksdokumenter i forvaltningsloven § 18 andre ledd.

En ting er den tolkning, bearbeidelse, vurdering og sammenstilling som (nødvendigvis) vil ligge i en framstilling av faktum. Retten til innsyn går derfor utover rene "rådata", jf Graver. Det er nettopp slike bearbeidelser av faktum P4 ble gitt innsyn i ved departementets vedtak av 5. januar.

Noe helt annet er den faglige og mediepolitiske skjønnsvurderingen som innebærer selve valget mellom søkerne til konsesjonen for riksdekkende reklamefinansiert radio. For denne typen vurderinger gjør hensynene bak lovens unntak for interne dokumenter seg gjeldende med stor tyngde. Slike vurderinger kan etter departementets vurdering ikke under noen omstendighet regnes som *"faktiske opplysninger eller sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum"* etter fvl. § 18 tredje ledd.

EMK art. 10

Endelig viser P4 til at *"det er nødvendig at P4 får innsyn i hvilke kvalitetsmessige vurderinger KKD har foretatt av programinnholdet til Kanal 4 og P4 for at det skal være mulig å vurdere om KKD's inngrep i P4's ytringsfrihet etter EMK art. 10 kan anses "nødvendig i et demokratisk samfunn"."*

Departementet vil igjen vise til at departementet i brevet av 26. februar har redegjort grundig for hvordan vurderingen av søknadene ble gjennomført, hvilke forhold og hensyn departementet la vekt på i denne vurderingen og hvordan disse ble vektet mot hverandre. Departementets redegjørelser for Sivilombudsmannen går i sum langt ut over forvaltningslovens krav til begrunnelse for forvaltningsvedtak, og må etter vår vurdering gi P4 mer enn tilstrekkelig grunnlag for eventuelt å imøtegå departementets vurderinger. I tillegg har Sivilombudsmannen fått innsyn i alle interne dokumenter og kan etterprøve departementets redegjørelser.

Når det gjelder forholdet til EMK art. 10 vises det for øvrig til redegjørelsene i departementets brev av 26. februar og 3. april i år.

Konklusjon

Etter Kultur- og kirke departementets vurdering gir P4s brev av 11. mars 2003 ikke grunnlag for å endre konklusjonen i departementets vedtak av 5. januar om innsyn i sakens dokumenter.

Departementet har i denne saken offentliggjort internt materiale ut over det som kreves ihht forvaltningslov og offentlighetslov. På bakgrunn av sakens karakter har departementet også valgt å gi innsyn i sakens dokumenter ut over det som er praksis i forvaltningen. Vi ser det derfor ikke som aktuelt å utøve ytterligere meroffentlighet i saken.

Med hilsen

Roy Kristiansen e.f.
ekspedisjonssjef

Lars Brustad
utredningsleder

Kopi er sendt til P4 v/advokatfirmaet Wiersholm, Mellbye & Bech