



DET KONGELIGE
KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENT

Advokatfirmaet Wiersholm, Mellbye & Bech
att: Jervell/Eggen/Gulbrandsen
Postboks 1400 Vika
0115 Oslo

Deres ref.

Vår ref.
2002/4544 ME/ME3 roy

Dato
05.01.2003

P4 RADIO HELE NORGE AS – BEGJÆRING OM INNSYN

1. Bakgrunn

Kultur- og kirke departementet viser til Deres brev av 22. og 23. desember 2002 hvor De på vegne av P4 ber om innsyn i dokumentene i saken om tildeling av radiokonsesjon til Kanal 4, jf. Kultur- og kirke departementets vedtak av 20. desember 2002. I brevet nevner De særlig embetsverkets innstillinger og andre vurderinger embetsverket har foretatt, konsulentfirmaet eScienzas rapport, materiale som omhandler P4s oppfyllelse av konsesjonsvilkårene i inneværende konsesjonsperiode og korrespondanse mellom departementet og Kanal4. De ber også om navnet på alle saksbehandlere som har vært involvert samt opplysninger om eventuell kontakt mellom disse og representanter for Kanal4. Departementet vurderer de forskjellige kategoriene fortløpende nedenfor, men vil først komme med noen generelle betraktninger.

2. Innledende betraktninger

Grunnlaget for offentliggjøring må basere seg på en lovbestemt plikt til offentliggjøring, eller en beslutning om å utøve meroffentlighet. Hjemmelsgrunnlaget for lovbestemt plikt til offentliggjøring er i denne saken særlig forvaltningsloven § 18 og offentlighetsloven § 2, jf § 5. I denne sammenheng vil departementet understreke at søknadene i all hovedsak har vært offentlig tilgjengelige på vår internettadresse. Sammenholdt med utlysingskriteriene er det lett å identifisere den informasjonen som er sentral for avgjørelsen. Saksdokumentene inneholder ikke faktiske opplysninger som ikke allerede er offentlig tilgjengelige, med unntak for enkelte faktiske opplysninger som departementet anser som forretningshemmeligheter, jf

forvaltningsloven § 13 første ledd nummer 2 og offentlighetsloven § 5a første ledd. Departementet gjør heller ikke disse opplysningene til gjenstand for partsinnsyn, jf. forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav b.

I den grad det ikke foreligger plikt til offentliggjøring, har departementet for hvert enkelt dokument vurdert om det skal utøves meroffentlighet. En plikt til dette følger av offentlighetsloven § 2 tredje ledd. Verken bestemmelsens ordlyd eller forarbeider tilsier imidlertid at forvaltningsorganet har *plikt* til å utvise meroffentlighet. Etter departementets oppfatning er den sentrale problemstilling om det foreligger et reelt og saklig behov for å unnta hele eller deler av dokumentet fra offentlighet, jf. St. meld. nr 32 (1997-98) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen, side 92. 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. Det vises i denne forbindelse til St. meld. nr 32 (1997-1998) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen, side 61 hvor det uttales:

Regjeringen mener reglene om unntak for organinterne dokumenter er gjennomgående godt begrunnet. Regjeringen legger særlig vekt på ønskeligheten av klare ansvarsforhold utad. Innsynsreglene bør ikke utformes slik at innsyn i organinterne dokumenter skaper tvil om hva som er forvaltningsorganets beslutning eller synspunkt. 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. Selv om en slik utvikling motivert av ønsket om å unngå offentlighet ikke er akseptabel både ut fra hensynet til en rasjonell og betryggende saksbehandling og hensynet til i ettertid å kunne dokumentere grunnlaget for beslutningene, kan slike konsekvenser vanskelig fullt ut unngås.

Stortinget hadde ingen innvendinger mot dette. I merknadene til § 5 skilles det mellom § 5 første ledd og annet ledd, jf. Innst. S. nr 21 (1998-1999) side 10 hvor komiteen påpeker at det er viktig med innsyn i faktiske opplysninger i dokumenter som omfattes av § 5 annet ledd.

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.

3. Dokumenter som er sendt fra embetsverket til statsråden

Det er i alt sendt fire notater fra embetsverket til statsråden om utvelgelse av konsesjonær.

3.1 Toppnotat fra medieavdelingen til politisk ledelse datert 4. desember 2002

Notatet inneholder kun vurderinger. Noen plikt til offentliggjøring foreligger derfor ikke. Under spørsmålet om meroffentlighet har departementet tatt i betraktning at P4 har kommet med påstander om at departementets statsråden gikk mot embetsverkets innstilling. Departementet ser på dette som et spørsmål uten relevans da det er statsråden og ikke embetsverket som fatter beslutninger. På den annen side har P4s uttalelser i etterkant av avgjørelsen gitt inntrykk av at selskapet betrakter dette spørsmålet som svært vesentlig. Departementet mener likevel at offentliggjøring i denne saken kan ha uheldige presedensvirkninger og at de ovennevnte hensyn gjør seg gjeldende med stor tyngde i dette tilfellet. Av annet materiale som blir offentliggjort vil det imidlertid uvegerlig skinne nokså klart gjennom hva embetsverkets holdning var. Av denne grunn har departementet under tvil valgt å offentliggjøre deler av notatet.

Avsnitt som er strøket ut inneholder vurderinger knyttet til prosessrisiko, og er således av en slik art at det ikke kan gis innsyn.

3.2 Sammendrag av beslutningsnotat datert 4. desember 2002

Notatet redegjør for innholdet i beslutningsnotatet. Da notatet kun inneholder korte gjengivelser av vurderinger som står i beslutningsnotatet foreligger det ingen plikt til offentliggjøring. Når formålet med notatet utelukkende er å presentere et sammendrag av informasjonen i beslutningsnotatet for statsråden, ser departementet det heller ikke som hensiktsmessig å utøve meroffentlighet når det gjelder dette dokumentet. Departementet viser til de prinsipielle betraktningene under punkt 2.

3.3 Beslutningsnotat datert 4. desember 2002

Dette dokumentet representerer embetsverkets begrunnelse for innstillingen til statsråden.

3.3.1 Beslutningsnotatets punkt 1

Dette offentliggjøres i sin helhet.

3.3.2 Beslutningsnotatets punkt 2

Redegjørelsen i punkt 2 "Programvilkår" inneholder visse faktaopplysninger. Dette er kun korte gjengivelser av søkerens programplaner, som må leses i sammenheng med søknadene. Disse fulgte beslutningsnotatet som vedlegg. Da søknadene i det vesentlige allerede er offentlige antar departementet at det neppe foreligger noen rettslig plikt til ytterligere offentliggjøring av hovednotatets beskrivelse av faktum. De prinsipielle motargumentene mot meroffentlighet som er nevnt ovenfor, gjør seg imidlertid ikke gjeldende med samme tyngde for rene faktagjengivelser. Departementet har derfor valgt å offentliggjøre gjengivelsen av søkerens programplaner.

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 innsynsbegjæring, anser P4 vurderingene av programplanene som viktige. I avveiningen har departementet lagt til grunn at det sentrale for søkerne 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 fremgår 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.

3.3.3 Beslutningsnotatets punkt 3

Departementet anser seg ikke rettslig forpliktet til å offentliggjøre beslutningsnotatets punkt 3 "Planenes økonomiske realisme" da det kun inneholder gjengivelse av vurderinger foretatt av særskilte rådgivere (eScienza) samt departementets egne vurderinger. Som det fremgår nedenfor offentliggjøres de sentrale deler av eScienzas rapport. Dermed er ikke offentliggjøring av punkt 3 i notatet nødvendig for å dokumentere saksbehandlingen. Videre inneholder avsnittet forretningshemmeligheter som noen av søkerne ikke har tillatt offentliggjort, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nummer 2 og offentlighetsloven § 5a første ledd, samt forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav b. Departementet har likevel valgt å utøve meroffentlighet for de innledende avsnittene da disse inneholder materiale av mer faktisk karakter.

3.3.4 Beslutningsnotatets øvrige punkter

Beslutningsnotatets øvrige punkter inneholder departementets *vurderinger* av ulike omstendigheter og konsekvenser i forbindelse med konsesjonstildelingen, og forslag til prosedyrer for offentliggjøring av vedtaket. I den grad denne delen av notatet inneholder faktaopplysninger, er det gjengivelse av informasjon som allerede er offentlig tilgjengelig, med unntak for visse opplysninger som departementet anser som forretningshemmeligheter, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nummer 2 og offentlighetsloven § 5a første ledd. Departementet gjør heller ikke disse opplysningene til gjenstand for partsinnsyn, jf. forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav b.

Noen plikt til offentliggjøring av informasjonen i notatet for øvrig foreligger ikke. Departementet har likevel ikke motforestillinger av prinsipiell karakter når det gjelder

offentliggjøring av faktabeskrivelser. Slike opplysninger er derfor gjort offentlig med de unntak som følger av forvaltningsloven § 19. Departementet gjør uttrykkelig oppmerksom på at alle faktabeskrivelser er samlet og presenteres fortløpende.

Departementet finner for øvrig ikke grunnlag for å utøve meroffentlighet for den resterende del av dokumentet. Det fremgår av utlysingsteksten at det sentrale i vurderingen av søkerne er deres programplaner. Departementet mener det fremlagte materialet dokumenterer at dette har blitt fulgt opp. Når embetsverket presenterer sin innstilling i en sak som denne, er det imidlertid naturlig å gjøre rede for alle aspekter og konsekvenser som har betydning. For slike redegjørelser gjør hensynene i punkt 2 seg gjeldende med stor tyngde. Departementet offentliggjør likevel deler av den samlede vurderingen i notatet.

Noen plikt til offentliggjøring av de foreslåtte prosedyrene for offentliggjøring av vedtaket foreligger heller ikke. Da disse prosedyrene heller ikke tjener som begrunnelse for vedtaket er det ingen tungtveiende grunner som taler for offentliggjøring. Departementet offentliggjør likevel deler av omtalen av prosedyren.

3.4 Notat om prosessrisiko datert 4. desember 2002

Notatet inneholder *vurderinger* av prosessrisiko ved tildelingen, og er således av en slik art at det ikke kan gis innsyn.

4. Andre innstillinger og vurderinger som departementets tjenestemenn har foretatt

Slik departementet vurderer det, foreligger det ikke andre vurderinger eller notater som er egnet til å bidra til sakens opplysning. Det er for øvrig ikke vanlig å lage møtereferater fra interne møter og slike foreligger ikke.

5. eScienzas sluttrapport

Departementet plikter ikke å offentliggjøre vurderinger foretatt av særskilte rådgivere, jf. offentlighetsloven § 5 b) og forvaltningsloven § 18 annet ledd bokstav b).

Departementet har likevel valgt å utøve meroffentlighet på dette punkt og vil derfor utlevere eScienzas sluttrapport og vedlegget som tar for seg vurderingen av Kanal 4. Et punkt i delrapporten om Kanal4 er av en slik art at det ikke gis partsinnsyn med henvisning til forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav b. Opplysningene i dette punktet må også anses som omfattet av departementets taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nummer 2 og offentlighetsloven § 5a første ledd. Vedlegget som omhandler P4 er det allerede gitt partsinnsyn i.

Departementet antar at vedlegg som berører andre søkere ikke er av interesse for P4.

Departementet har ikke fått bistand fra andre konsulenter.

6. Materiale som omhandler P4s oppfyllelse av konsesjonsforpliktelsene i inneværende konsesjonsperiode

Departementet vil bemerke at alt eksternt materiale som omhandler P4s oppfyllelse av konsesjonsforpliktelsene i inneværende konsesjonsperiode er offentlig tilgjengelig og har vært gjort kjent for P 4.

Det er blitt utarbeidet et notat datert 27. august 2002 som lister opp det aktuelle materialet. Notatet er ikke forelagt statsråden, og er heller ikke på noe punkt omtalt i beslutningsnotatet. Departementet mener det ikke foreligger noen plikt til offentliggjøring av dette notatet, men ser det som uproblematisk å utøve meroffentlighet for så vidt gjelder notatets beskrivelse av de faktiske forhold.

Når det gjelder departementets *vurderinger* av materialet foreligger heller ingen plikt til offentliggjøring. Departementet har derfor tatt stilling til om det skal utøves meroffentlighet på dette punkt. De prinsipielle betraktningene nevnt under punkt 2 gjør seg gjeldende med stor tyngde. Da disse vurderingene heller ikke tjener som begrunnelse for vedtaket er det ingen grunner som taler for offentliggjøring. Det utøves derfor ikke meroffentlighet på dette punktet.

I tillegg til de dokumenter som er nevnt i notatet, viser vi for øvrig til korrespondansen mellom P4 og departementet om P4s overholdelse av eierbegrensingsbestemmelsene i konsesjonen, jf våre brev av 12. september 2001, 18. desember 2001 og 28. februar 2002 i sak 2001/2373.

7. Korrespondanse mellom departementet og Kanal4

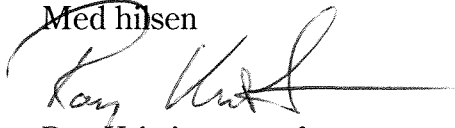
Departementet har lagt vekt på å holde armlengdes avstand til alle søkere. All skriftlig korrespondanse med søkerne er lagt ut på vår hjemmeside på Internett. Ut over dette foreligger det ikke korrespondanse. Korrespondanse med Kanal 4 via e-post følger vedlagt.

8. Navn på saksbehandlere m.v.

Det er departementets medieavdeling, ikke enkeltstående saksbehandlere som fremmer innstilling til vedtak overfor statsråden. I tråd med dette vil departementet ikke offentliggjøre navnene på enkeltpersoner som har vært involvert i saksbehandlingen.

Det har ikke har vært avholdt møter med Kanal4 eller andre søkere i forbindelse med søknadsbehandlingen.

Med hilsen



Roy Kristiansen e.f.
ekspedisjonssjef



Øyvind Christensen
avdelingsdirektør

Vedlegg

Kopi: Sivilombudsmannen