



DET KONGELIGE FORNYINGS-,  
ADMINISTRASJONS- OG KIRKEDEPARTEMENT

Advokatfirma Bugge, Arentz-Hansen & Rasmussen  
v/Harald K. Selte  
PB 1524 Vika  
0117 OSLO

Deres referanse  
2664242/1

Vår referanse  
10/4344

Dato  
23052011

**Vedtak - Klage over Konkurransetilsynets avslag på begjæring om innsyn i utgående dokument og dokumentoversikt – Offentleglova § 24 annet ledd første punktum, jf. § 32**

**1. Sakens bakgrunn**

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD) viser til klage av 29. oktober 2010 fra Advokatfirmaet Bugge, Arentz-Hansen & Rasmussen (BAHR) ved advokat Beret Sundet og seniorøkonom Harald K. Selte (heretter "klager").

Klagen gjelder Konkurransetilsynets avslag av 8. oktober i fjor på begjæring om innsyn av 30. september 2010 i "en mulig sak vedrørende lempningssøknad samt etterfølgende undersøkelser vedrørende et anført kartell i markedet for kraftoverføringssystemer". Det ble opplyst at produktene det eventuelle kartellet gjaldt er kjent som "FACTS" (Flexible Alternating Current (AC) Transmission Systems). Det ble videre nevnt at ABB og Siemens var blant de involverte selskapene. Videre ble det opplyst at saken hadde vært under etterforskning av EU-Kommisjonen, og at den i september 2010 ble lukket uten innsigelse. Samtidig ble det vist til at denne informasjonen var relatert til en uttalelse fra Kommisjonen, som var gjengitt av Reuters.

Begjæringen om innsyn var begrenset til dokumenter utarbeidet av Konkurransetilsynet samt tilsynets dokumentoversikt (sakslogg). I tillegg gjaldt begjæringen dokumenter på saken hos tilsynet som var utarbeidet av andre norske myndigheter.

Den aktuelle saken det er begjært innsyn i er tilsynets sak 2009/790 som gjelder søknad om lempning etter konkurranseloven<sup>1</sup> § 31, jf. forskrift 22. august 2005 nr. 909 om utmåling og lempning av overtredelsesgebyr. Tilsynet avsto innsyn i dokument-oversikten, samt dokument nr. 2 og 4. Det er klaget over avslaget på innsyn etter i offentliglova<sup>2</sup> § 24 annet ledd første

---

<sup>1</sup> Lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven).

<sup>2</sup> Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentliglova).

punktum i dokumentoversikten og dokument 2. Det ble ikke klaget over avslaget på innsyn i dokument 4 etter offentleglova § 14 første ledd eller tilsynets vurdering av meroffentlighet etter offentleglova § 11.

Konkurransetilsynet har ikke funnet grunnlag for å omgjøre sin tidligere avgjørelse og oversendte saken for videre behandling i FAD ved brev av 2. desember 2010. I brev av 21. desember 2010 til FAD fremkommer klagers kommentarer til Konkurransetilsynets brev av 2. desember 2010.

## **2. Klagen av 29. oktober 2010 og tilleggsmerknader fra klager av 21. desember 2010**

### **2.1 Offentleglova § 24 annet ledd første punktum - melding og tips fra private**

Klager tar utgangspunkt i offentleglova § 24 annet ledd første punktum: ”*Det kan gjerast unntak frå innsyn for melding, tips eller liknande dokument om lovbrøt frå private.*”

Formålet bak bestemmelsen er å beskytte privates meldinger som sådan. I lempningssaker er dette uttalelser eller erklæringer fra private om det de mener er egen eller andres lovovertrødelse. Klager mener at lovens forarbeider gir en klar indikasjon på en slik forståelse. Lovgivers valg av unntaksenhet (dokument og ikke opplysninger) understøtter etter klagers oppfatning også dette. Det er ingen ting i forarbeidene som tyder på at hensikten er å beskytte andre dokumenter. Lovgiver har således ikke hatt til hensikt å gi private noen fullstendig beskyttelse ved en henvendelse om lovbrudd. Det er derfor ikke grunnlag for en utvidet tolkning av § 24 annet ledd første punktum.

Det er vist til at Sivilombudsmannen i uttalelse av 1. desember 2009 konkluderer med at en lempningssøknad med vedlegg må anses for omfattet av bestemmelsen. Men spørsmålet i saken er om bestemmelsen også kan utvides til å omfatte Konkurransetilsynets dokumentoversikt samt dokumenter utarbeidet av myndighetene som inneholder opplysninger fra eller om selve lempningssøknaden. Klager mener at både nevnte avgjørelse fra Sivilombudsmannen og uttalelse fra Lovavdelingen av 15. september 2010 taler mot dette.

### **2.2 Offentleglova § 24 annet ledd annet punktum - alle andre dokumenter**

Klager viser til at alle andre dokumenter enn selve henvendelsen som skriver seg fra private i utgangspunktet vil måtte vurderes etter offentleglova § 24 annet ledd annet punktum. Bestemmelsen gir utsatt offentlighet til saken er avsluttet.<sup>3</sup> Dokumentoversikter og dokumenter utarbeidet av tilsynet kan derfor ikke anses som dokument ”fra private” etter offentleglova § 24 annet ledd første punktum.

#### *2.2.1 Dokumentoversikten*

Dokumentoversikten er et dokument som er avledet av flere dokumenter i en sak enn selve lempningssøknaden med vedlegg. Klager mener derfor at departementets avgjørelse av 16. november 2009 om at det er unntaksadgang for dokumentoversikten som helhet fordi innsyn ville kunne gi innblikk i informasjon i lempningssøknaden (som er unntatt fra innsyn), er feil. Dersom offentleglova § 24 annet ledd første punktum skal tolkes utvidende, må dette kun gjelde opplysninger i dokumentoversikten om selve lempningssøknaden og ikke andre opplysninger i dokumentoversikten. Manglende innsyn i dette dokumentet vil bidra til at offentleglova ikke får anvendelse på en sak om lempning fordi det blir umulig for

---

<sup>3</sup> Jf. Ot. prp. nr. 102 (2004-2005) Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova). side 146.

utenforstående å orientere seg om sakens dokumenter, selv om disse dokumentene ikke kan unntas fra innsyn.

På denne bakgrunn anmodes departementet om å oppheve Konkurransetilsynets avgjørelse på dette punkt.

### *2.2.2 Bekreftelse fra Konkurransetilsynet på mottak av lempningssøknaden*

Bestemmelsen i offentleglova § 24 annet ledd annet punktum om utsatt offentlighet til saken er avgjort må som utgangspunkt også anvendes på Konkurransetilsynets brev til lempningssøker som er dokument nr. 2 i den aktuelle saken.

Dersom lovgiver hadde ment at alle opplysninger som fremkommer i henvendelsen fra den private, skulle kunne gis en fullstendig beskyttelse mot innsyn (i den forstand at samtlige opplysninger i og om henvendelsen omfattes), er det etter klagers oppfatning grunn til å tro at hjemmelen i § 24 annet ledd første punktum hadde vært videre. Ellers hadde forarbeidene gitt en klarere anvisning på at også andre dokumenter som inneholder opplysninger om eller fra henvendelsen fra den private, skulle omfattes av hjemmelen. Det er derfor etter klagers mening ikke grunnlag for en utvidende tolking av § 24 annet ledd første punktum.

Departementets tolkning av offentleglova i de to aktuelle vedtakene av 16. november 2009 og 27. april 2010 vil lede til at offentleglova ikke kommer til anvendelse overhodet i saker om lempning, og er derfor uriktig. Det er nærliggende å anta at nær alle dokumenter i en slik sak, bl.a. et vedtak om overtredelse, vil kunne inneholde sentrale opplysninger fra lempningssøknaden. Det gjelder identiteten til den som har søkt om lempning og hvilke marked(er) den anførte overtredelsen gjelder osv. Dette har departementet ikke tatt hensyn til i sine tidligere vedtak.

Dokumenter utarbeidet av Konkurransetilsynet, eller annen norsk myndighet, kan ikke unntas etter offentliglova § 24 annet ledd første punktum. Departementet bes derfor om å oppheve Konkurransetilsynets avgjørelse på dette punkt.

### *2.2.3 Uttalelser fra Sivilombudsmannen og Lovavdelingen*

Etter klagers oppfatning underbygges ovenstående standpunkt både av Sivilombudsmannens uttalelse av 1. desember 2009 og av Lovavdelingens prinsipputtalelse av 15. september 2010.

I departementets vedtak av 27. april 2010 er det vist til Sivilombudsmannens uttalelse av 1. desember 2009. Men denne uttalelsen støtter, etter klagers oppfatning, ikke departementets standpunkt og vedtak. Spørsmålet som Sivilombudsmannen tok stilling til var ikke om det kunne gjøres varig unntak for opplysninger i lempningssøknader, men om vedleggene til en lempningssøknad kunne anses som en del av ”meldingen fra private.” Fordi det sentrale i en lempningssøknad er bevisfremleggelsen fra den private, kom Sivilombudsmannen til at formålet bak unntaket i like stor grad gjorde seg gjeldende for vedleggene som selve søknaden om lempning. Klager kan ikke se at det er en tilsvarende nær sammenheng mellom lempningssøknaden og dokumenter opprettet av forvaltningen, selv om disse inneholder momenter fra bevisfremleggelsen. Klager mener således at Sivilombudsmannens uttalelse støtter deres syn om at alle andre dokumenter i saken må vurderes under hjemmelen i § 24 annet ledd annet punktum.

Klager viser til at dette ikke ble drøftet, verken av departementet eller tilsynet, i saken som ble avgjort 27. april 2010. Tilsynet anførte i saken at Sivilombudsmannens uttalelse ikke var nødvendig for konklusjonen i saken. Problemet knyttet til en mulig uthuling av § 24 annet ledd første punktum ble heller ikke drøftet. På denne bakgrunn mente tilsynet at ombudsmannens uttalelse ikke kunne tillegges avgjørende vekt. Klager fremholder at

bakgrunnen for Sivilombudsmannens avgjørelse var at det i klagen til ombudsmannen var anført at departementets vedtak ville medføre at offentleglova ikke får anvendelse på lempningssaker overhodet. Ettersom Sivilombudsmannen har vurdert hensynet til beskyttelse av lempningssøker og dennes bevisfremleggelse, har det formodningen mot seg at det ikke ble tatt hensyn til mulig uthuling, når det er uttalt at andre dokumenter i saken kan unntas etter § 24 annet ledd annet punktum.

I departementets avgjørelse av 16. november 2009 er det vist til at formålet bak bestemmelsen i offentleglova § 24 annet ledd første punktum anvendt på lempningssaker, er å beskytte foretakene som berøres av lempningssøknaden og hensynet til å fremme lempningsinstituttet. Klager mener at formålet er å beskytte den private henvendelse og bevisfremleggelse som sådan, og ikke opplysninger som fremkommer av bevisfremleggelsen når slike benyttes i andre dokumenter opprettet i sakens anledning.

Siden det er nærliggende å anta at nær alle dokumenter i en sak om lempning vil kunne inneholde sentrale opplysninger fra lempningssøknaden, vil den praktiske konsekvensen av departementets tolkning bli at alle dokumenter i saken kan unntas fra innsyn for all tid. Dette har departementet, etter klagers oppfatning, ikke tatt i betraktning i sine tidligere avgjørelser.

Klager anfører også at Lovavdelingens drøftelse i prinsipputtalelsen av 15. september 2010 må forstås slik at det ikke konkluderes endelig når lovavdelingen ”antar” at det ”i slike saker må kunne gjøres varig unntak fra innsynsretten for opplysninger som ville ha vært omfattet av § 24 annet ledd første punktum”. Klager mener at Lovavdelingen her kun har fremmet antakelser om en mulig tolkning. For øvrig bemerker klager at Lovavdelingen kun mener at det er *opplysninger* som ville vært omfattet av § 24 annet ledd første punktum og ikke *dokumentet* som sådan.

### **3. Konkurransetilsynets vurdering**

Konkurransetilsynet mener at en lempningssøknad med vedlegg kan unntas fra innsyn etter offentleglova § 24 annet ledd første punktum. Videre mener tilsynet at også dokumentoversikten i en lempningssak faller inn under bestemmelsen.

Ordlyden i offentleglova § 24 annet ledd første punktum ”eller liknande dokument om lovbrøt frå private” tilsier at dokumenter opprettet av et offentlig organ på bakgrunn av en lempningssøknad, som inneholder opplysninger som skriver seg fra lempningssøknaden, kan unntas fra innsyn. Det er vist til at bestemmelsen bygger på § 6 første ledd nr. 5 i den tidligere offentlighetsloven.<sup>4</sup> Tilsynet viser til at hensynene bak denne er de samme som begrunner offentleglova § 24 annet ledd første punktum.<sup>5</sup>

Hensynet til myndighetenes kontrollvirksomhet, herunder å fremme lempningsinstituttet, tilsier etter tilsynets mening at det kan gjøres unntak fra innsyn for dokumenter som gjelder lempningssøknader. Også hensynet til foretak som berøres taler for å gjøre unntak fra innsyn i dokumenter som er knyttet til lempningssøknader.

Det aktuelle utgående dokument 2 i saken inneholder en rekke opplysninger fra lempningssøknaden, herunder identiteten til lempningssøker og en beskrivelse av den påståtte overtredelsen av § 10. Det er en nær sammenheng mellom selve søknaden om lempning og opplysningene som fremkommer i det utgående dokumentet. Det vises i denne forbindelse til FADs klageavgjørelse av 27. april 2010, der Sivilombudsmannens uttalelse av 1. desember 2009 er omtalt.

---

<sup>4</sup> Lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven).

<sup>5</sup> NOU 2003:30 Ny offentlighetslov side 205 første spalte første avsnitt.

Tilsynet mener at et unntak fra innsyn i dokumenter som inneholder sentrale momenter fra lempningssøknaden, ikke medfører en utvidelse av unntaksadgangen etter offentleglova § 24 annet ledd første punktum. En tolkning som åpner for innsyn i utgående dokumenter i lempningssaker vil tvert imot uthule formålet med offentleglova § 24 annet ledd første punktum, ettersom disse vil kunne inneholde informasjon fra lempningssøknaden. Konkurransetilsynet mener å finne støtte for denne oppfatningen i Lovavdelingens uttalelse av 15. september 2010. Lovavdelingen fremholder at svar fra forvaltningen på henvendelser om lovbrudd som hovedregel omfattes av offentleglova § 24 annet ledd annet punktum. Det uttales videre at: ” I noen tilfeller vil det imidlertid være grunnlag for varig unntak fra innsyn også i slike svar. For det første skal det gjøres unntak for opplysninger som er underlagt taushetsplikt, jf. offentleglova § 13 første ledd. Både opplysninger om hvem som har tipset om kriminell virksomhet, og opplysninger om hvem som i henhold til tipset mv. skal ha opptrådt lovstridig, kan etter omstendighetene være underlagt taushetsplikt. Se nærmere om dette i Rettleier til offentleglova punkt 6.2.3 og 6.2.4 (på sidene 78 og 87). For det andre antar vi at det også i slike svar må kunne gjøres varig unntak fra innsynsretten for opplysninger som ville vært omfattet av § 24 annet ledd første punktum. I motsatt fall ville muligheten til beskyttelse etter første punktum være ufullstendig. ”

Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil innsyn i det utgående dokumentet i nærværende sak nettopp gjøre beskyttelsen etter offentleglova § 24 annet ledd første punktum ufullstendig, og på den måten kunne uthule bestemmelsens virkeområde.

Tilsynet viser også til departementets klageavgjørelse av 16. november 2009 og 27. april 2010 hvor det fremgår at innsyn kan nektes med hjemmel i offentleglova § 24 annet ledd første punktum i dokumenter som er avledet fra en søknad om lempning. De samme hensynene som begrunnet unntak fra innsyn i FADs avgjørelser, gjør seg gjeldende for dokumentene unntatt fra innsyn i foreliggende sak. Også denne saken gjelder dokumenter avledet fra en søknad om lempning. Dokumentene inneholder opplysninger fra lempningssøknaden, markedet der en antatt overtredelsen har funnet sted og identiteten til lempningssøker samt andre involverte foretak. Videre inneholder dokumentene en beskrivelse av den påståtte overtredelsen av konkurranseloven § 10.

Tilsynet mener at både det utgående dokumentet og dokumentoversikten kan unntas fra innsyn i sin helhet. Det bemerkes at offentleglova § 24 annet ledd første punktum må forstås slik at unntaksenheten er ”dokument” og ikke opplysninger. Denne tolkningen har støtte i FADs klageavgjørelse 16. november 2009 side 6. Til klagers anførsel om at Lovavdelingen i uttalelse av 15. september 2010 legger til grunn at det kun er adgang til å unnta opplysninger fra innsyn, bemerker tilsynet at Lovavdelingens uttalelse direkte omhandler varigheten av unntaksadgangen. Spørsmålet om unntaksenhet synes ikke å være problematisert særskilt. Under enhver omstendighet må det utgående dokumentet og dokumentoversikten i nærværende sak kunne unntas i sin helhet etter offentleglova § 12 bokstav c, idet de aktuelle opplysningene utgjør den vesentligste delen av dokumentet.

Konkurransetilsynet fastholder på denne bakgrunn at både det utgående dokument nr. 2 og dokumentoversikten kan unntas fra innsyn i sin helhet i medhold av offentleglova § 24 annet ledd første punktum, jf. § 12 bokstav c.

## **4. Departementets vurdering**

### **4.1 Innledning**

Det er klaget over Konkurransetilsynets avslag på begjæring om innsyn i dokumentoversikten og i dokument nr. 2 i tilsynets sak 2009/790 med hjemmel i offentleglova § 24 annet ledd

første punktum. Dokument nr. 2 er Konkurransetilsynets bekreftelse til lempningssøker på mottak av anmodning om lempning.

Klagers påstand er at offentleglova § 24 annet ledd første punktum ikke hjemler avslaget, men departementet oppfatter det slik at noen av argumentene kan knyttes til spørsmålet om det bør gis innsyn. Det gjelder særlig dokumentoversikten. Klager mener at slike oversikter er en sentral forutsetning for å orientere seg om sakens dokumenter (å kunne utøve innsynsretten). I den grad det er adgang til å unnta opplysninger i oversikten, bør bare opplysninger fra selve lempningssøknaden skjermes.

Konkurransetilsynet har etter en vurdering av klagen fastholdt at begge dokumenter skal unntas offentlighet etter offentleglova § 24 annet ledd første punktum, jf. offentleglova § 12 c. Til støtte for avgjørelsen i denne saken har tilsynet vist til tidligere vedtak fra FAD av 16. november 2009 i sak 200902314 og 27. april 2010 i sak 201001416. Det er også vist til Sivilombudsmannens og Lovavdelingens uttalelser.<sup>6</sup>

Klager på sin side har brukt de samme uttalelsene fra Sivilombudsmannen og Lovavdelingen til støtte for sitt syn, om at det kun er adgang til å nekte innsyn i dokument nr. 2 inntil saken er avsluttet, og at det bare er begrenset adgang til å nekte innsyn i dokumentoversikten. Det er samtidig anført at uttalelsene viser at ovennevnte vedtak fra FAD ikke er riktige. Departementet kommer avslutningsvis tilbake til dette.

Det fremgår av Sivilombudsmannens brev av 1. desember 2009, med vurdering av klage over FADs vedtak av 17. juni 2009, at ombudsmannen er enig med departementet i at både selve meldingen fra lempningssøker og vedleggene til anmodningen om lempning kan unntas med hjemmel i offentleglova § 24 annet ledd første punktum. Men i brevet uttaler Sivilombudsmannen samtidig, som klager nevner, at det bare vil være adgang til å unnta alle andre ”dokumenter” om lovbrudd i saken etter offentleglova § 24 annet ledd annet punktum frem til saken er avsluttet.

Lovavdelingens prinsipputtalelse av 15. september 2010 til Norsk Kommunerevisorforbund om forståelsen av § 24 annet ledd og forholdet mellom første og annet punktum må, etter departementets oppfatning, ses som et supplement til ombudsmannens uttalelse, for så vidt gjelder vurderingen av nærmere angitte opplysninger i de aktuelle dokumentene som i utgangspunktet omfattes av offentleglova § 24 annet ledd annet punktum. Departementet er ikke enig med klager i at Lovavdelingens bruk av uttrykket ”antar” i prinsipputtalelsen av 15. september 2010 må forstås slik at det ikke konkluderes med hensyn til uttalelsen om at det må kunne gjøres varig unntak fra innsynsretten for opplysninger som ville ha vært omfattet av § 24 annet ledd første punktum.

Spørsmålet er for det første om Sivilombudsmannens henvisning til offentleglova § 24 annet ledd annet punktum for andre dokumenter enn selve meldingen om lovbrudd med vedlegg, sammenholdt med Lovavdelingens uttalelse om unntaksmulighet for opplysninger i slike dokumenter, gjør at vurderingen av om det er hjemmel for å kunne nekte innsyn faller annerledes ut i denne klagesaken enn i de tidligere sakene. For det andre er det spørsmål om det er omstendigheter i saken som gjør at vurderingen av merinnsyn etter offentleglova § 11 gir grunnlag for en beslutning om at en eventuell adgang til å nekte innsyn ikke bør benyttes, eller bør føre til delvis innsyn.

---

<sup>6</sup> Sivilombudsmannens uttalelse av 1. desember 2009 og Lovavdelingens brev av 15. september 2010 til Norges Kommunerevisorforbund.

## 4.2 Unntaksadgangen etter offentleglova § 24 annet ledd første punktum

Unntaksmuligheten etter § 24 annet ledd første punktum for ”*melding, tips eller liknande dokument om lovbrøt*” med privat avsender, gjelder erklæringen med vedlegg fra lempningssøker og på ubestemt tid. Om det på noe tidspunkt likevel skal gis innsyn i slike dokumenter eller opplysninger i disse, avhenger etter departementets syn, av om det ikke lenger er behov for unntak. Det vil eksempelvis neppe være et slikt behov etter at en sak som startet med en søknad om lempning er avgjort med et vedtak om overtredelse, utmåling av overtredelsesgebyr av ulik størrelse og eventuelt lempning. Når det imidlertid gjelder saker som er avsluttet uten at det er konstatert overtredelse, kan det etter departementets oppfatning være større grunn til å skjerme opplysningene.

Departementet er enig med Konkurransetilsynet i at beskyttelsen av opplysninger i lempningssøknaden med vedlegg, som det fremdeles er behov for å gjøre unntak fra innsyn for etter offentleglova § 24 annet ledd første punktum, ville være ufullstendig dersom opplysningene likevel måtte gis ut fordi de tas inn i et annet dokument.

Departementet mener at Sivilombudsmannens og Lovavdelingens uttalelser, sett i sammenheng, må kunne tolkes slik at andre *dokumenter* i sak om overtredelse enn lempningssøknader med vedlegg, i utgangspunktet bare kan unntas offentlighet etter offentleglova § 24 annet ledd annet punktum inntil saken er avgjort. Adgangen til å nekte innsyn i *opplysninger* i dokumentene er ikke nødvendigvis tidsbegrenset. Dersom opplysningene stammer fra lempningssøknaden, som det kan nektes innsyn i etter første punktum, vil det kunne nektes innsyn i disse på samme måte som det kan nektes innsyn i lempningssøknaden, dersom det fremdeles er behov for skjerming. Lovavdelingen begrunner sitt standpunkt om et mer permanent unntak for opplysninger med at muligheten for beskyttelse av meldingen etter første punktum i motsatt fall ville ha blitt ufullstendig.

Gitt ovenstående forståelse av Lovavdelingens uttalelse om adgang til mer permanent unntak for visse opplysninger i et dokument som faller utenfor offentleglova § 24 annet ledd første punktum, mener departementet at det i utgangspunktet også må være adgang til et ikke tidsavgrenset unntak for hele dokumentet etter offentleglova § 12 bokstav c dersom ”*dei unnatekne opplysningane utgjer den vesentlegaste delen av dokumentet.*”<sup>78</sup> Av veilederen fremgår at når det skal vurderes om vilkåret er oppfylt kan det legges vekt på både omfanget av opplysningene og hvor sentrale de er. I tilfeller der uvesentlig informasjon, som formalia og liknende gjenstår, følger det i veilederen at det vil være ”naturleg å gjere unntak for heile dokumentet”.

Departementet er enig med Konkurransetilsynet i at opplysninger som i utgangspunktet er omfattet av offentleglova § 24 annet ledd første punktum bl.a. er varslers navn, hvilken bransje og marked overtredelsen gjelder og hvem som skal ha deltatt i en påstått overtredelse. Slik sentral informasjon bør skjermes av hensyn til lempningssøker og faren for færre lempningssøknader, og dermed tilsynets kontrollvirksomhet dersom opplysningene ble offentlige. I saker som ikke anmeldes eller avsluttes med vedtak, tilsier også hensynet til de foretak som berøres at det ikke gis innsyn.<sup>9</sup>

4.2.1 *Dokument nr. 2 - Konkurransetilsynets bekreftelse på mottagelse av lempningssøknad*  
Som tilsynet har redegjort for, inneholder det utgående dokument nr. 2 (som er en bekreftelse på at lempningssøknad er mottatt), opplysninger om identiteten til lempningssøker og en beskrivelse av den påståtte overtredelsen etter § 10. Departementet legger til grunn at

<sup>7</sup> Se Ot. prp. nr. 102 (2004-2005) side 129.

<sup>8</sup> Se veilederen punkt 5.2 side 70 tredje avsnitt.

<sup>9</sup> Se NOU 2003:30 Ny offentlighetslov side 205.

dokumentet i utgangspunktet er omfattet av offentleglova § 24 annet ledd annet punktum og at det i utgangspunktet er underlagt offentlighet etter at saken er avgjort. I lys av Lovavdelingens ovennevnte uttalelse er det imidlertid etter offentleglova § 24 annet ledd første punktum adgang til å nekte innsyn i *opplysninger* fra lempningssøknaden i dokument nr. 2, og hele dokumentet kan også unntas med hjemmel i offentleglova § 12 bokstav c, idet de aktuelle opplysningene utgjør den vesentligste delen av dokumentet.

#### 4.2.2 *Unntak fra innsyn for dokumentoversikten i sak 2009/790*

Alle organ som er omfattet av offentleglova, har etter lovens § 10 en journalføringsplikt. Dokumentoversikten i saken er satt sammen etter offentleglova § 9 av registeropplysninger fra journalen. De opplysninger som kreves journalført etter arkivforskriften<sup>10</sup> § 2-7 er offentlige etter offentleglova § 3, dersom ikke annet følger av lov eller forskrift. Av arkivforskriften § 2-7 annet ledd følger at det er adgang til å utelate eller nøytralisere enkeltopplysninger i den offentlige journalen. Er ikke slike opplysninger utelatt ved journalføringen, eller er det likevel ikke mulig å registrere et dokument uten å røpe opplysninger som er underlagt taushetsplikt eller kan unntas fra innsyn etter andre bestemmelser i offentleglova i det registrerte dokumentet, kan det ifølge forarbeidene til offentleglova § 3 og § 9 nektes innsyn.<sup>11</sup>

Departementet forstår dette slik at når adgangen til utelating eller nøytralisering av opplysninger fra lempningssøknaden i journalen etter offentleglova § 24 annet ledd ikke er benyttet, kan de ved innsynsbegjæring sladdes i dokumentoversikten på en sak med hjemmel i offentleglova § 24 annet ledd første punktum. Det betyr at både navn på avsender av melding/adressat for Konkurransetilsynets bekreftelse på mottak samt bransjeopplysninger kan skjermes. Dersom en aktør kan bli identifisert selv om navnet ikke blir gitt ut, må det gjøres unntak for så mye informasjon at dette problemet faller bort. Når slik informasjon fjernes fra oversikten, vil dette i det aktuelle tilfellet utgjøre det vesentlige av dokumentet før registrering av klagers innsynsbegjæring og klage og behandling av disse henvendelsene. Saksdokumenter er bare de dokumentene klager har bedt om innsyn i. Bare uvesentlig informasjon om disse dokumentene gjenstår etter sladding. Hele dokumentoversikten vil da, etter departementets oppfatning, i utgangspunktet kunne unntas fra innsyn etter arkivforskriften § 2-7, jf. offentleglova § 24 annet ledd første punktum, jf. offentleglova § 12 c.

#### **4.3 Bør unntaksadgangen nyttes - vurdering av meroffentlighet etter offentleglova § 11**

Departementet mener jf. ovenfor, at det i utgangspunktet kan nektes innsyn i opplysninger fra lempningssøknaden av hensyn til lempningssøker og kontrollinteresser både i dokumentoversikten og dokument 2 i den aktuelle saken, med hjemmel i offentleglova § 24 annet ledd første punktum. Det er etter departementets oppfatning også hjemmel til å nekte innsyn i hele dokument nr. 2 og hele saksoversikten med hjemmel i offentleglova § 12 c, fordi de opplysningene som er omfattet av offentleglova § 24 annet ledd første punktum utgjør den vesentligste delen av dokumentene.

Selv om det kan nektes innsyn i dokumentene som omhandlet ovenfor, skal det etter offentleglova § 11 vurderes om adgangen bør benyttes, eller om det skal ytes meroffentlighet. En slik vurdering innebærer en interesseavveining mellom behovet for hemmelighold og behovet for innsyn.

---

<sup>10</sup> Forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlege arkiv (arkivforskriften), se link:

<http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-19981211-1193.html>

<sup>11</sup> Ot. prp. nr. 102 (2004-2005) side 89 annen spalte, første avsnitt, der det heter: "...dersom samanstillinga inneheld opplysningar som det kan gjerast unntak for etter nokon av unntaka i lova, vil det sjølvsagt kunne gjerast unntak for desse sjølv om dei er kome i stand gjennom ei samanstilling".



Tilsynets konklusjon om å nekte innsyn i både dokumentoversikten og dokument nr. 2 synes basert på det generelle behovet i lempningsaker for skjerming av visse opplysninger, ut fra de hensyn som begrunner unntaksadgangen i offentleglova § 24 annet ledd første punktum.

Departementet mener at hensynet til beskyttelse av lempningsøker og effektiviteten i tilsynets kontroll gjennom lempningsordningen i denne konkrete saken tilsier at det er et behov for å nekte tilgang til informasjon som kan avsløre lempningsøkers identitet. Lempningsøkers og Konkurransetilsynets behov for hemmelighold, vil veie tyngre enn allmennhetens og klagers behov for innsyn, siden skjerming av de aktuelle opplysningene ivaretar hensynet bak hjemmelen for unntak etter offentleglova § 24 annet ledd første punktum.<sup>12</sup>

Opplysninger det vanligvis vil være påkrevet å nekte innsyn i, som marked og beskrivelse av den angivelige overtredelsen, er etter departementets oppfatning, allerede kjent. Etter offentleglova § 28 må en innsynsbegjæring gjelde en bestemt sak eller i rimelig utstrekning ”saker av ei bestemt art”. Klagers forespørsel var basert på informasjon fra Reuter, rettet spesifikt mot en antatt eksisterende lempningsak med kjennetegn som skjermingen av søknader om lempning etter offentleglova § 24 annet ledd første punktum er ment å ivareta. Når Konkurransetilsynet brukte slike opplysninger fra innsynsbegjæringen til å identifisere en sak og behandlet begjæringen i forhold til dokumenter tilknyttet et angitt saksnummer, er det naturlig å konkludere med at opplysningene allerede er kjent. Det er derfor etter departementets oppfatning ikke grunnlag for å nekte innsyn i slike opplysninger, og departementet antar på denne bakgrunn at det neppe er et behov for å bruke hjemmelen i offentleglova § 12 c til å nekte innsyn i hele dokument nr. 2. Departementet gir derfor klager delvis medhold i klagen over avslag på innsyn i dette dokumentet.

At enkelte opplysninger må betraktes som kjent har ingen betydning for dokumentoversikten i saken, da slik informasjon uansett ikke finnes i oversikten. Opplysningene som det ikke bør gis innsyn i, gjelder det som kan røpe identiteten til lempningsøker. Når dette er sladdet gjenstår bare lite sentrale opplysninger som dokumenttypen og dato for de tre aktuelle dokumentene.

Klager argumenterer med at det ikke blir mulig å orientere seg om saksdokumenter selv om disse ikke kan unntas fra innsyn, dersom det nektes innsyn i hele oversikten. Departementet antar at det vil være aktuelt å gi delvis innsyn når det kan gi mulighet til å orientere seg om dokumenter som ikke kan unntas fra innsyn. Dokumentoversiktens funksjon bidrar imidlertid i det foreliggende tilfellet ikke til kunnskap ”om kva som skjer i forvaltninga og kva dokument det kan vere av interesse å be om innsyn i”<sup>13</sup>, slik at hjemmelen til å unnta hele oversikten ikke bør anvendes. Departementet vurderer det i denne saken slik at merinnsyn i oversikten ikke er av betydning verken for utøvelse av innsynsretten eller gir tilgang til materiell informasjon i saken. Departementet anser derfor at hjemmelen i offentleglova § 12 c er anvendelig, og opprettholder Konkurransetilsynets avslag på innsyn i hele dokumentet.

## **5. Departementets konklusjon og vedtak**

Departementet mener at Lovavdelingens vurderinger i brev av 15. september 2010, som nevnt ovenfor, kan legges til grunn for dokument nr. 2, som er opprettet på bakgrunn av en lempningsøknad. At opplysninger fra lempningsøknaden også kan utelates eller senere skjermes for innsyn i en elektronisk sammenstilling av dokumenter på en slik sak fremgår

---

<sup>12</sup> Jf. NOU 2003:30 Ny offentlighetslov side 205 første spalte annet avsnitt.

<sup>13</sup> Jf. side 45 i veilederen.

direkte av forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlege arkiv som nevnt ovenfor. Det betyr at det kan nektes innsyn i opplysninger i dokumentene som det er begjært innsyn i etter offentleglova § 24 annet ledd første punktum. Departementet mener at det i utgangspunktet er adgang til å unnta resten av dokumentene fra innsyn etter offentleglova § 12 c. Dette er i overensstemmelse med Konkurransetilsynets subsidiære påstand og konklusjon ved oversendelsen av klagen til FAD den 2. desember 2010.

Departementet mener imidlertid at det bør ytes meroffentlighet etter offentleglova § 11 i denne saken når det gjelder dokument 2 som klagen gjelder. Behovet for hemmelighold begrenser seg etter departementets oppfatning til informasjon som kan røpe lempningssøkers identitet. Øvrige opplysninger er allerede kjent.

FAD har på denne bakgrunn, og med hjemmel i offentleglova § 32, jf. arkivforskriften § 2-7, jf. offentleglova § 24 annet ledd første punktum, offentleglova § 12 c og offentleglova § 11 fattet følgende vedtak:

*Klage fra Advokatfirmaet Bugge, Arentz-Hansen & Rasmussen over Konkurransetilsynets avslag på anmodning om innsyn i utgående dokument nr. 2 relatert til en søknad om lempning i sak 2009/790, tas delvis til følge. Klage over avslag om innsyn i dokumentoversikt i saken tas ikke til følge.*

Vedlagt følger dokument nr. 2 i sak nr. 2009/790 i sladdet form.

## **6. Departementets vurdering og konklusjon for vedtakene i sak 200902314 av 16. november 2009 og i sak 201001416 av 27. april 2010**

Departementet har i disse klagesakene opprettholdt Konkurransetilsynets avslag på innsyn i henholdsvis saksoversikt (200902314) og dokumenter avledet av lempningssøknaden (201001416), under henvisning til at det foreligger slik adgang etter offentleglova § 24 annet ledd første punktum. I vedtaksbrevene er dette begrunnet med at unntaksenheten i bestemmelsen er *dokument*.

Departementet er enig med klager i at disse avgjørelsene fra FAD, sett i lys av Sivilombudsmannens og Lovavdelingens uttalelser av henholdsvis 1. desember 2009 og 15. september 2010 ikke er korrekte, for så vidt gjelder henvisningen til offentleglova § 24 annet ledd første punktum for å kunne avslå innsyn i de aktuelle *dokumentene*. For andre dokumenter som omhandler lovbruddet enn de som kan karakteriseres som melding fra private, er det i offentleglova § 24 annet ledd annet punktum bare gitt en adgang til midlertidig unntak fra innsyn til saken er avgjort.

Det er likevel adgang til å unnta *opplysninger* fra innsyn etter offentleglova § 24 annet ledd første punktum som redegjort for ovenfor i foreliggende sak. Samtidig er det også rettslig grunnlag i offentleglova § 12 c for å kunne unnta *resten av et dokument*, dersom *opplysninger* som kan unntas med hjemmel i offentleglova § 24 annet ledd første punktum utgjør det vesentlige av dokumentene, hva enten dette gjelder omfanget eller hvor sentralt det som unntas er. FAD har imidlertid ikke vist til offentleglova § 12 c i tillegg til lovens § 24 annet ledd første punktum i disse tidligere vedtakene. Departementet har ikke funnet holdepunkter for at denne feilen har ført til et annet resultat enn om man hadde brukt offentleglova § 24 annet ledd første punktum og vurdert unntak for resten av dokumentene etter offentleglova § 12 c.

I eventuelle fremtidige saker, der det er aktuelt med unntak fra innsyn for andre *dokumenter* om lovbrudd enn selve meldingen fra private, vil FAD og tilsynet tilpasse behandling og hjemmelshenvisning til det som er fremkommet i denne saken.

Med hilsen

Therese Motzfeldt (e.f.)  
fung. avdelingsdirektør

Karin Kilset  
seniorrådgiver

**Vedlegg:** Ny offentlig versjon av dokument 2 i sak 2009/790.

**Kopi:** Konkurransetilsynet.