

Sak: 2006/1616

INNSYN I OPPLYSNINGER OM LISTA FLYPARK AS – FORSVARSDEPARTEMENTET

Saken gjelder innsyn i tre dokumenter knyttet til Forsvarsdepartementets gjennomgang av regnskapene til Lista Flypark AS.

Forsvarsdepartementet avslo innsyn med henvisning til feil rettslig grunnlag, og det var ikke angitt at meroffentlighet var vurdert. Saksbehandlingen fremsto som uryddig. Innsyn ble gitt etter at Lista Flypark AS meddelte at selskapet ikke hadde innvendinger mot offentliggjøring av opplysningene. Rutinene for meroffentlighet og oppfølgingen av ombudsmannens tidligere uttalelse er ikke tilfredsstillende.

Sakens bakgrunn:

Farsunds Avis krevde 25. juli 2006 innsyn i dokument nr. 5 i Forsvarsdepartementets sak 2006/02081 om Lista Flypark AS. Begjæringen ble avslått samme dag med henvisning til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav a), som gir adgang til å unnta dokumenter som gjelder «gjennomføring av statens, kommunens eller vedkommende organs økonomi-, lønns- eller personalforvaltning». Etter andre gangs begjæring ble avslaget opprettholdt 28. juli 2006 med henvisning til offentlighetsloven § 6 første ledd bokstav b), som gir adgang til å unnta dokumenter som gjelder «gjennomføring av økonomiske rammeavtaler med næringslivet». Etter tredje gangs begjæring ble avslaget opprettholdt 23. august 2006 med henvisning til taushetsplikt for «personlige forhold» etter offentlighetsloven § 5a, jf. forvaltningsloven § 13.

Den 12. august 2006 krevde Farsunds Avis innsyn i dokument nr. 6 og 7 i samme sak. Begjæringene ble avslått 16. august 2006 med henvisning til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav a) og bokstav b).

Den 6. september 2006 krevde Farsunds Avis innsyn i sakens dokument nr. 8. Begjæringen ble avslått 8. september 2006 med henvisning til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5, som gir adgang til unntak for dokumenter som gjelder «anmeldelse, rapport og annet dokument om lovovertrødelse».

Ved brev 11. september 2006 klaget Farsunds Avis avslagene inn for ombudsmannen. Avisen mente at dokumentene ikke var omfattet verken av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav a), bokstav b) eller § 5a, og stilte spørsmål ved departementets oversikt over offentlighetslovens bestemmelser.

Ved oversendelse av sakens dokumenter til ombudsmannen, opplyste Forsvarsdepartementet at det etter en ny vurdering var gitt innsyn i dokument nr. 6.

Ombudsmannens undersøkelser:

I brev herfra 19. oktober 2006 ble Forsvarsdepartementet bedt om å redegjøre nærmere for henvisningen til taushetsplikt om «personlige forhold» som begrunnelse for avslag på innsyn i dokument nr. 5. Departementet ble også bedt om å kommentere klagers anførsler om hjemmelsbyttet. Det ble også bedt om en nærmere begrunnelse for avslagene på innsyn i dokument nr. 7 og 8.

Det ble reist spørsmål om departementet hadde vurdert meroffentlighet for dokumentene, og hvordan vurderingen i tilfelle var gjort. Departementet ble bedt om å redegjøre for rutineene ved behandling av innsynsbegjæringene og vurdering av meroffentlighet, herunder departementets rutiner for å angi meroffentlighetsurderinger i avslagsbrev, jf. offentlighetsloven § 2 tredje ledd.

I svarbrev 3. november 2006 fastholdt departementet at dokument nr. 5 kunne unntas offentlighet etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, og viste til taushetsplikt for opplysninger som kan gi grunnlag for spekulasjoner om straffbart forhold for personer. Departementet mente også at avslaget var hjemlet i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2, fordi forholdet er direkte knyttet til et firma. Det ble opplyst at departementet hadde vurdert om dokumentet delvis kunne offentliggjøres, men at unntaket omfattet den vesentligste del av dokumentets innhold jf. offentlighetsloven § 6a annet ledd. Departementet opplyste videre at avslaget 25. juli 2006 feilaktig ble hjemlet i § 6 første ledd nr. 2 bokstav a), som følge av feilnotering i arkivet som først ble oppdaget ved klagen. Departementet var enig i at heller ikke § 6 første ledd nr. 2 bokstav b) var korrekt hjemmel. Det ble opplyst at departementets reelle begrunnelse var behovet for skjerming av opplysninger om mulige straffbare forhold, og departementet beklaget feilene.

Departementet mente at også dokument nr. 7 gjaldt mulige straffbare forhold ved virksomheten til Lista Flypark. Den opprinnelige henvisningen til § 6 første ledd nr. 2

bokstav b) skyldtes den samme vurderingen som for dokument nr. 5. Departementet opplyste at hjemmelen for unntak burde vært endret tilsvarende som for dokument nr. 5.

Avslaget på innsyn i dokument nr. 8 var hjemlet i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5, fordi dette dokumentet i sterkere grad fokuserer på en mulig konkret anmeldelse av Lista Flypark og ikke bare på mulige straffbare forhold.

Departementet opplyste at meroffentlighet var vurdert for både dokument nr. 7 og nr. 8, og det ble redegjort nærmere for vurderingen.

Departementet opplyste at de interne rutinene for utøving av meroffentlighet var innskjerpet. Det ble opplyst at saken hadde avdekket at rutinene fremdeles ikke var gode nok for *angivelsen* av at meroffentlighet er vurdert, og at rutinene ville bli innskjerpet. Avslutningsvis beklaget departementet at det ikke fremgår av avslagene på innsyn i dokument nr. 7 og nr. 8 at meroffentlighet var vurdert.

Ved brev 20. november 2006 opplyste Lista Flypark AS at selskapet ikke har innvendinger mot offentlig innsyn i de tre dokumentene. Da Forsvarsdepartementet ble kjent med dette, opplyste departementet i brev hit 19. januar 2007 at det ikke lenger var tilstrekkelig grunn til å unnta dokumentene fra offentlighet.

Mitt syn på saken:

1. Rettslig utgangspunkt

Hovedregelen i norsk rett er at «forvaltningens saksdokumenter er offentlige så langt det ikke er gjort unntak i eller i medhold av lov», jf. offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 § 2 første ledd.

Unntak er gjort i lovens § 5a for opplysninger som er undergitt taushetsplikt. Det følger av forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1) at Forsvarsdepartementet har taushetsplikt om opplysninger som gjelder «noens personlige forhold». Videre følger det av forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2) at Forsvarsdepartementet har taushetsplikt om «drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår». Det er ikke adgang til å gi innsyn i taushetsbelagte opplysninger.

Unntak er også gjort i lovens § 6, der det fremgår at visse dokumenter *kan* unntas på grunn av sitt innhold. I motsetning til opplysninger undergitt taushetsplikt, har ikke Forsvarsdepartementet plikt til å hemmeligholde slike opplysninger. Bestemmelsen gir adgang til å unnta opplysninger fra innsyn, men gir samtidig også adgang til å gi offentligheten innsyn.

I tilfeller der forvaltningen har adgang til å gi offentligheten innsyn, følger det av offentlighetsloven § 2 tredje ledd at forvaltningsorganer har plikt til å vurdere om dokumentet «bør kunne gjøres kjent helt eller delvis». Dette grunnleggende prinsippet om meroffentlighet i norsk forvaltning innebærer at Forsvarsdepartementet i hvert enkelt

tilfelle har plikt til å vurdere konkret om hensynene som begrunner unntaksadgangen gjør seg tilstrekkelig sterkt gjeldende i forhold til de hensynene som taler for offentlighet. Det kreves et reelt og saklig behov for å gjøre unntak fra hovedregelen om at forvaltningens dokumenter er offentlige.

2. Dokument nr. 5

Forsvarsdepartementet av slo i første omgang innsyn i dokument nr. 5 under henvisning til taushetsplikt om «noens personlige forhold», jf. offentlighetsloven § 5a og forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1). Ettersom dokument nr. 5 ikke inneholder opplysninger om fysiske personer, er det vanskelig å se at dokumentet kan undergis taushetsplikt etter denne bestemmelsen.

I brevet hit 3. november 2006 viste Forsvarsdepartementet til at opplysningene også var undergitt taushetsplikt for «drifts- eller forretningsforhold», jf. offentlighetsloven § 5a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2). Det er ikke tilstrekkelig at opplysningene gjelder slike forhold. I tillegg krever loven at det vil ha «konkurransmessig betydning» å hemmeligholde opplysningene «av hensyn til den som opplysningen angår». Jeg kan ikke se at dette vilkåret var oppfylt da avslaget ble gitt. Jeg konstaterer at Lista Flypark AS senere har opplyst at selskapet ikke har innvendinger mot offentlig innsyn, og at Forsvarsdepartementet som følge av dette ga innsyn i dokumentet.

I oversendelsen hit har Forsvarsdepartementet vist til at «det innholdsmessige knyttet til mulige straffbare forhold» hele tiden har ligget under for vurderingen av om det skulle gis innsyn eller ikke. Med denne underliggende begrunnelsen ville det etter mitt syn vært nærliggende å vurdere spørsmålet om innsyn med utgangspunkt i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5, som gir adgang til å unnta «anmeldelse, rapport og annet dokument om lovovertrødelse». Jeg har merket meg at departementet viste til nettopp dette unntaket som begrunnelse for å nekte innsyn i dokument nr. 8 (se punkt 4 under). I slike tilfeller er det imidlertid en forutsetning at departementet også vurderer meroffentlighet.

3. Dokument nr. 7

Forsvarsdepartementet av slo i første omgang innsyn i dokument nr. 7 under henvisning til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav b), som gir forvaltningen adgang til å unnta dokument når det er påkrevd «av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av økonomiske rammeavtaler med næringslivet». Jeg kan ikke se at dokumentet gjelder avtaler eller forhandlinger som omfattes av denne bestemmelsen, og legger til grunn at Forsvarsdepartementet nå er enig i dette.

I brevet hit 3. november 2006 fastholdt Forsvarsdepartementet avslaget med henvisning til taushetsplikt og samme hjemmel som for dokument nr. 5. Jeg kan ikke se at opplysningene i dokument nr. 7 er av en annen karakter enn opplysningene i dokument nr. 5, og viser derfor til punkt 2 siste avsnitt over.

4. Dokument nr. 8

Forsvarsdepartementets avsto innsyn i dokument nr. 8 med henvisning til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5, som gir forvaltningen adgang til å unnta dokument som gjelder «anmeldelse, rapport og annet dokument om lovovertrødelse». Jeg legger til grunn at dokumentets innhold var av en slik karakter at det ga adgang til unntak etter denne bestemmelsen. Sett i lys av at Farsunds avis nå har fått innsyn i det aktuelle dokumentet, går jeg ikke nærmere inn på departementets vurdering av meroffentlighet.

5. Saksbehandlingen

Forsvarsdepartementets henvisning til stadig nye hjemler for unntak, etterlater et rotete inntrykk og usikkerhet om departementets forståelse av de ulike bestemmelsene i offentlighetsloven. Misforståelsene synes å ha medført avslag ut fra antatt taushetsplikt, til tross for at departementet i dette tilfellet hadde adgang til å gi innsyn og plikt til å vurdere meroffentlighet.

Departementets underliggende begrunnelse og de senere opplysningene fra Lista Flypark AS, reiser også spørsmål om Forsvarsdepartementet burde ha tatt spørsmålet om innsyn opp med Lista Flypark AS før begjæringen om innsyn ble avslått.

Forsvarsdepartementet har opplyst at meroffentlighet ble vurdert for dokument nr. 7 og 8, men det er på det rene at det ikke fremgår av avslagene at meroffentlighet var vurdert. Dette gir grunn til å minne om Justisdepartementets veileder, der det på side 29 fremgår følgende:

«Når et innsynskrav avslås, bør det fremgå uttrykkelig at meroffentlighet har vært vurdert, selv om loven ikke krever dette».

Det vil også styrke tilliten til avgjørelsen om forvaltningen angir hovedpunktene i begrunnelsen for ikke å utvise meroffentlighet.

Jeg har merket meg at Forsvarsdepartementet i ettertid har beklaget at det ikke fremgår av avslagene at meroffentlighet er vurdert for dokument 7 og 8.

6. Forsvarsdepartementets rutiner ved begjæringer om innsyn

Jeg har tidligere uttalt meg om Forsvarsdepartementets avslag på begjæringer om innsyn. I min uttalelse 18. mai 2005 i sak 2005/270 ble departementet bedt om «å innskjerpe at det bør fremgå av avslag på en innsynsbegjæring at meroffentlighet er vurdert».

Mine undersøkelser i denne saken etterlater tvil om departementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp min tidligere uttalelse, ettersom anmerkning om meroffentlighetsvurdering mangler for samtlige av de tre dokumentene. I den anledning har jeg merket meg at Forsvarsdepartementets opplysning om at det «ikke er gjennomført gode nok rutiner på at saksbehandler positivt gir uttrykk for at meroffentlighet er vurdert, med derpå følgende angivelse av det i avslaget» og at «dette vil nå bli innskjerpet».

Departementet synes ikke å ha etablert tilfredsstillende rutiner etter at jeg uttrykkelig påpekte behovet i sak 2005/270. Jeg må da igjen be om at Forsvarsdepartementet innskjerper rutinene, slik at det uttrykkelig fremgår at meroffentlighet er vurdert når det gis avslag på begjæringer til tross for at loven gir adgang til innsyn. Jeg ber om tilbakemelding på departementets rutiner ved innsynsbegjæringer og oppfølging i praksis.

Oslo, 2. februar 2007

Arne Fliflet