

Sivilombudsmann
Arne FlifletStortingets ombudsman
for forvaltningen

Fråsegn

SOM

Sak: 2009/2282

SPØRSMÅL OM OFFENTLEGLOVA SITT VERKEOMRÅDE

Olje- og energidepartementet nekta å gje innsyn i fleire dokument med tilvising til at dokumenta gjaldt forvaltninga av staten sine interesser i CO₂-handteringsprosjektet i Gassnova SF. Departementet meinte at dokumenta ikkje var omfatta av verkeområdet til offentleglova. Klaga til ombodsmannen gjaldt avslag på innsyn i seks nærmare bestemte dokument.

Etter mi meining har Olje- og energidepartementet tolka offentlegforskrifta § 1 på feil måte. Unntaket i forskrifta § 1 tredje ledd bokstav f, om «dokument knytte til forvaltning av staten sine interesser i CO₂-handteringsprosjekt hos Gassnova SF», gjeld ikkje for dokument som finnast hos Olje- og energidepartementet. Eg har ikkje tatt stilling til om det er høve til å nekte innsyn i dokumenta etter andre føresegner i kapittel 3 i offentleglova. Departementet må handsame spørsmålet om dokumentinnsyn på nytt.

Bakgrunnen for saka:

Bergens Tidende bad 29. september 2009 om innsyn i til saman 39 dokument hos Olje- og energidepartementet. I likelydande e-postar 30. september og 7. oktober 2009 blei innsyn nekta for seks dokument (2008/00091-048, 2008/00445-053, 2008/00091-071, 2008/00091-68, 2008/00091-054, 2008/01763-014) med tilvising til at kravet om innsyn gjaldt dokument knytt til forvaltninga av staten sine interesser i CO₂-handteringsprosjekt hos Gassnova SF. Departementet viste til at offentleglova 19. mai 2006 nr. 16 ikkje gjaldt for desse dokumenta, jf. offentlegforskrifta 17. oktober 2008 nr. 1119 § 1 tredje ledd bokstav f), jf. offentleglova § 2 anna ledd.

Departementet utdjupa synspunktet i e-post 9. oktober 2009, der det blei vist til at bakgrunnen for at offentleglova ikkje gjaldt for desse dokumenta, var at slike dokument i

hovudsak gjeld «kommersiell virksomhet og/eller forretningsforhold til andre private aktører» slik at innsyn, utan omsyn til forskrifta, ville kunne nektast etter dei vanlege reglane i offentleglova.

Klaga til ombodsmannen og undersøkingane herfrå:

Bergens Tidende, ved Vidar Ystad, klaga 7. oktober 2009 til ombodsmannen over avslaga. Han viste til at dokumenta det var bedt om innsyn i, i all hovudsak var korrespondanse til og frå departementet. Difor meinte han at Olje- og energidepartementet bygde avslaga på ei urett tolking av offentlegforskrifta § 1 tredje ledd bokstav f), jf. offentleglova § 2 anna ledd. Avisa gjorde gjeldande at unntaket frå offentleglova sitt verkeområde berre gjaldt for dokument «på Gassnova si hand, ikkje dokument som er sende frå Gassnova og ... som i dette tilfellet, er på departementet si hand».

Det vart bestemt å undersøkje saka, og Olje- og energidepartementet blei bedt om å gjere nærmare greie for synspunktet om at unntaket i offentlegforskrifta § 1 tredje ledd bokstav f) gjeld for dokument som er hos departementet. Departementet vart og bedt om å gjere greie for korleis departementet forstod det innleiande vilkåret «hos sjølvstendig rettssubjekt» i forskrifta § 1 tredje ledd, samanlikna med unntaksheimelen i lova § 2 anna ledd. Endeleg blei departementet bedt om å gjere greie for om det meiner at lova ikkje gjeld for *departementet* når kravet om innsyn gjeld dokument knytt til staten sine interesser i CO2-handteringsprosjekt hos Gassnova SF.

I brev 16. desember 2009 og 11. februar 2010 heldt Olje- og energidepartementet fast ved at offentleglova ikkje gjeld for dei aktuelle dokumenta når dei er hos departementet. Departementet viste til at omgrepet «hos Gassnova SF» i offentlegforskrifta § 1 tredje ledd bokstav f) ikkje berre omfattar dokument som fysisk er i Gassnova sitt lokale, men også «dokumenter tilknyttet en bestemt sakstype som ligger under Gassnovas ansvarsområde (en sak "hos" Gassnova)». Vidare framheva departementet at det var lite rettleiing i rettkjeldene med omsyn til korleis omgrepet skal oppfattast. Etter ei samla vurdering meinte departementet at uttrykket «hos Gassnova SF» inneber at unntaket gjeld alle «dokumenter tilknyttet en bestemt sakstype under Gassnovas virksomhet». Det blei vist til at slike dokument ofte vil innehalde næringsopplysningar som det vil kunne vere skadeleg om blir offentleg kjende. Departementet viste til det som vart uttala om spørsmålet i kgl. res. 17. oktober 2008 pkt. 3.1.4.1, s. 21 tredje avsnitt. Som eit ytterlegare moment som talte for unntak frå lova sitt verkeområde, blei det vist til at dokument knytte til saksområda i forskrifta § 1 tredje ledd bokstav a) til m) i hovudsak er av ein slik karakter at dei i alle tilfelle bør haldast hemmelege, eller i stor grad vil vere underlagt teieplikt.

Departementet la vidare til grunn at måten dei forsto omgrepet «hos Gassnova» hadde støtte i reelle omsyn fordi det ville kunne føre til ei «uthuling» av omsyna bak unntaket dersom offentlegforskrifta § 1 tredje ledd bokstav f) berre gjeld dokument som fysisk er i Gassnovas lokale. Departementet viste og til at reelle omsyn kunne tale for motsatt standpunkt.

Departementet opplyste også at trass i at dei meiner at dokumenta som gjeld CO2-handteringsprosjekt hos Gassnova SF ikkje er omfatta av offentleglova, vurderer departementet innsynskrav konkret. Dersom omsyna bak unntaket ikkje gjer seg sterkt

gjeldande, og det ikkje er tale om informasjon som er underlagt teieplikt, blir innsyn gitt også i dokument som er omfatta av unntaket i offentlegforskrifta § 1 tredje ledd bokstav f).

I brev 22. januar 2010 var Bergens Tidende mellom anna kritisk til fråsegna om at dokumenta som er nemnde i offentlegforskrifta § 1 tredje ledd bokstav a) til m) er av ein slik karakter at dei utan omsyn til innsynsretten bør haldast hemmelege. Avisa var ueinig i tolkinga av omgrepet «hos Gassnova», og viste til intensjonane bak offentleglova.

Eg har følgjande syn på saka:

Etter offentleglova § 2 fyrste ledd bokstav a) er organ for staten omfatta av offentleglova sitt verkeområde. Eit departement er eit slikt organ for staten. Etter bokstav c) og d) vil offentleglova også gjelde for sjølvstendige rettssubjekt, typisk aksjeselskap eller stiftingar der det offentlege har høve til å utøve avgjerande innverknad. Av lova § 2 anna ledd følgjer det likevel at:

«Kongen kan gi forskrift om at lova ikkje skal gjelde for sjølvstendige rettssubjekt eller for visse dokument hos sjølvstendige rettssubjekt som er omfatta av første ledd bokstavane c eller d, dersom det må reknast som nødvendig ut frå omsynet til arten av verksemda, konkurransesituasjonen eller andre særlege tilhøve...»

Denne føresegna inneber med andre ord at det, med heimel i offentleglova § 2 anna ledd, i forskrift kan treffast avgjerd om at sjølvstendige rettssubjekt som såleis, eventuelt berre i høve til visse dokument, kan utelatast frå lovas verkeområde. Det følgjer direkte av ordlyden i offentleglova § 2 anna ledd at det berre er sjølvstendige rettssubjekt som kan utelatast frå lovas verkeområde etter denne føresegna. Eit departement kan ikkje reknast som eit slikt sjølvstendig rettssubjekt.

Offentlegforskrifta § 1 fyrste og anna ledd utdjuvar kva for sjølvstendige rettssubjekt som i heilskap er unnatekne frå offentleglova. Forskrifta § 1 tredje ledd utdjuvar kva for dokumenttypar hos sjølvstendige rettssubjekt som fell utanfor lova sitt verkeområde. Forskrifta § 1 tredje ledd og alternativet i bokstav f) lyder slik:

«Offentleglova gjeld ikkje for desse dokumenta hos sjølvstendige rettssubjekt:

...

f) dokument knytte til forvaltning av statens interesser i CO2 -handteringsprosjekt hos Gassnova SF»

Eg finn det klart at offentlegforskrifta § 1 tredje ledd ikkje gjeld dokument som finnast hos Olje- og energidepartementet. Forskrifta § 1 regulerer i det heile ikkje innsynsretten hos eit departement, og denne føresegna kan difor heller ikkje nyttast som heimel for å gjere unntak frå innsynsretten som gjeld etter offentleglova.

Justis- og politidepartementet har i Rettleiar til offentleglova lagt til grunn ei tilsvarande tolking av unntaket i offentlegforskrifta § 1 tredje ledd. På side 22 og 23 i rettleiaren heiter det:

«Avgrensingane i offentlegforskrifta § 1 tredje ledd gjeld berre når dokumenta er hos dei aktuelle organa. Dokumenta, og eventuelle kopiar av dei, vil vere omfatta av innsynsretten på vanleg måte dersom dei blir sende over til organ som er omfatta av offentleglova. Situasjonen vil såleis vere den same som når private eller organ elles som ikkje er omfatta av offentleglova sender inn dokument til organ som lova gjeld for.»

Eg finn at Olje- og energidepartementet har lagt til grunn ei feil forståing av offentlegforskrifta § 1. Dei etterspurde dokumenta er omfatta av offentleglova sitt verkeområde når dei finnast hos Olje- og energidepartementet. Dersom departementet ønskjer å nekte innsyn i dokumenta, kan departementet berre gjere det dersom det finnast heimel for det i offentleglova kapittel 3. Eg har ikkje teke stilling til om det er høve til å nekte innsyn etter føresegner i dette kapitlet i offentleglova.

Departementet må handsame spørsmålet om dokumentinnsyn på nytt for desse dokumenta, og eg ber om å bli orientert om departementet si vidare handsaming av saka. Eg ber og om at departementet merker seg det eg har sagt om tolkinga av offentleglova § 2, jf. offentlegforskrifta § 1.

Oslo, 24. mars 2010


Arne Fliflet