

Innsyn i en sammenstilling av opplysninger om et forsvarsvåpen

22.9.2020 (2020/845)

Saken gjelder Forsvarsdepartementets klagebehandling av en sak om innsyn hos Forsvarsmateriell i opplysninger om destruksjon av et forsvarsvåpen, og opplysninger om transaksjoner for det samme våpenet.

Ombudsmannen er enig med departementet i at en arbeidsbelastning på ca. 6 timer for å etablere sammenstillingen av opplysninger om transaksjonene og destruksjonen av våpenet, innebærer at dette ikke kan gjøres med «enkle framgangsmåtar». Vilkårene i offentleglova § 9 for å kreve innsyn i sammenstillingen, er dermed ikke oppfylte.

På bakgrunn av opplysninger i klagen burde imidlertid departementet også ha vurdert om det kunne gis innsyn i deler av de opplysningene klager etterspurte gjennom en sammenstilling av en følgeseddel for våpenet. Dersom innsyn i opplysningene gjennom etablering av en følgeseddel ikke allerede er vurdert, må departementet snarest sørge for at dette følges opp.

Sakens bakgrunn

Journalist A i VG ba 11. oktober 2019 om innsyn hos Forsvaret i all skriftlig dokumentasjon knyttet til destruksjon av en rekylfri kanon Carl Gustav M2. Hun ba også om innsyn i de fem siste transaksjonene for denne kanonen i Forsvarets våpenregister.

Begjæringen ble først avslått av Forsvarsmateriell 21. oktober 2019. A klaget på avgjørelsen i e-post 23. oktober 2019. Avslaget ble deretter opphevet av Forsvarsdepartementet og saken hjemvist til ny behandling hos Forsvarsmateriell.

Forsvarsmateriell avsto 17. desember 2019 på nytt å gi innsyn. Som hjemmel ble det vist til offentleglova § 21, jf. § 12 b. I avgjørelsen het det:

«Opplysningene VG etterspør finnes ikke i noe ferdig utarbeidet dokument i et fagsystem. Materialet er hentet ut som enkeltvis data på oppdrag fra FSA i forbindelse med etterforskning og rettsak. Opplysningene finnes tilgjengelig ved hjelp av avanserte søk i elektroniske databaser (jf. ofl. § 9)».

Det fremgikk også at Forsvarsmateriell mente det ville være urimelig arbeidskrevende å skille ut opplysninger som kunne offentliggjøres.

I e-post 3. januar 2020 fastholdt A sin tidligere klage i saken. Forsvarsmateriell foretok en ny vurdering, og opprettholdt avslaget. Som begrunnelse ble det denne gangen vist til at vilkårene etter offentleglova § 9 for å kreve en sammenstilling, ikke var oppfylt.

Forsvarsdepartementet traff endelig avgjørelse i klagesaken 10. februar 2020. Departementet opprettholdt avslaget på innsyn med samme begrunnelse som Forsvarsmateriell. Departementet skrev blant annet:

«Dataene kan ikke sammenstilles ved hjelp av databaserte løsninger som settes i gang av enkle kommandoer. En sammenstilling og kontroll av dataene opp mot øvrige tilknyttede våpen utgjør et ikke ubetydelig antall arbeidstimer. I tillegg må det medregnes arbeidstid for vurderingen av hvilken informasjon som skal unntas offentlighet.»

A klaget etter dette til ombudsmannen 21. februar 2020. Hun viste blant annet til at det på bakgrunn av at saken hadde vært gransket internt av Forsvaret selv, og at den hadde vært gjenstand for en politietterforskning som endte med dom i februar 2019, var grunn til å forvente at Forsvaret kunne finne fram til noen dokumenter som omhandlet destruksjonen av våpenet.

Når det gjaldt begjæringen om innsyn i opplysninger om de siste fem transaksjonene, var A enig i at det måtte etableres en sammenstilling etter § 9. Hun viste til at VG tidligere hadde fått et slikt uttrekk fra Forsvarsmateriell for et annet forsvarsvåpen, og stilte derfor spørsmål ved hvorfor det var mer arbeidskrevende å etablere en sammenstilling i dette tilfellet, enn i den tidligere saken.

Våre undersøkelser

Etter en gjennomgang av klagen og saksdokumentene som var innhentet fra departementet, fant vi grunn til å undersøke saken nærmere.

I brev til Forsvarsdepartementet ba vi blant annet om en nærmere redegjørelse for hvilke arbeidsoppgaver departementet mente inngår i vurderingen av om «sammenstillinga kan gjerast

med enkle framgangsmåtar», jf. offentleglova § 9. Videre spurte vi om departementet hadde vurdert om vilkårene i § 9 var oppfylte for henholdsvis opplysningene om destruksjon av kanonen og opplysningene om de siste fem transaksjonene for kanonen i Forsvarets våpenregister hver for seg, eller om det var foretatt en vurdering for en felles sammenstilling av opplysningene. Vi viste også til at klageren hadde opplyst at Forsvarsmateriell tidligere har gitt innsyn i «tilsvarende» opplysninger om et annet våpen (en MP 40), og spurte om dette kunne ha betydning for vurderingen av hennes krav om innsyn i opplysninger om kanonen.

Departementets svarte på undersøkelsen 3. juni 2020. Departementet opplyste at innsynskravene i dette tilfellet ble vurdert «som en samlet prosess», på bakgrunn av Forsvarsmateriells redegjørelse for hvordan man finner opplysninger om våpen i systemet. Det fremgår der at om man søker på opplysninger om transaksjoner for et våpen, får man samtidig opplysninger om destruksjonen av våpenet. En sammenstilling som opprettes på denne måten, vil dermed inneholde opplysninger om begge forhold uansett hvilke opplysninger som etterspørres. Dersom dette ikke hadde vært tilfellet, mente departementet at man burde ha vurdert kravene hver for seg.

Videre skrev departementet at det ved den opprinnelige vurderingen av om sammenstillingen kunne gjøres med enkle framgangsmåter, ble tatt hensyn til arbeidet med å etablere selve sammenstillingen av opplysningene om kanonen, samt arbeidet med utsiling av gradert informasjon knyttet til de andre våpnene som automatisk ble en del av dokumentet. Etter en ny vurdering mente imidlertid departementet at arbeidet med utsilingen av gradert informasjon ikke skulle ha inngått i vurderingen etter § 9, men skulle ha vært vurdert etter offentleglova § 12.

Arbeidet med å sammenstille dokumentet ble anslått til seks timer, og arbeidet med å sile ut graderte opplysninger til ca. 5428 timer. Årsaken til den omfattende tidsbruken ble opplyst å være at det ikke er mulig ved søkekriterier å skille ut bevegelsene knyttet til kanonen alene. En sammenstilling av opplysninger om transaksjoner for kanonen ville også inneholde informasjon om en rekke andre våpen som inngikk i de samme transaksjonene. Hvert våpen som tilhører samme transaksjon, og som dermed fremkommer av sammenstillingen, måtte kontrolleres for gradert informasjon før man kan bestemme om opplysningen må sladdes. Dette gjaldt etter det opplyste 9638 enheter.

Når det gjaldt ombudsmannens henvisning til at Forsvarsmateriell, ifølge klageren, tidligere har gitt innsyn i «tilsvarende» opplysninger om en MP 40, svarte departementet blant annet:

«FD har oppfattet innsynsbegjæringen slik at den ikke i sin helhet gjelder samme typen opplysninger som på et tidspunkt er gitt for MP 40. For MP 40 ble det blant annet bedt om en følgeseddel i tillegg til et uttrekk av opplysninger om transaksjonene, mens det for den rekylfrie kanonen Carl Gustav M2 kun ble bedt om et uttrekk av opplysningene knyttet til transaksjonen. FD har ikke oppfattet de opplysningene som er etterspurt i foreliggende sak som en forespørsel om innsyn i følgesedler, men kun en forespørsel om et uttrekk av opplysningene om transaksjonene. Hvorvidt man kan generere følgeseddel for det aktuelle våpenet, slik det ble gjort for MP 40, har ikke FD vurdert. Vi har vært i kontakt med FMA som

bekrefter at en følgeseddel er noe annet enn det man har vurdert om man kan gi innsyn i denne saken, og at en følgeseddel rent praktisk kan genereres. Ettersom en slik følgeseddel gir opplysninger om transaksjonen, kunne og burde det vært vurdert hvorvidt en generering kan gjøres med enkle fremgangsmåter. Det burde da også vært vurdert om det kan gis innsyn i opplysningene som fremgår av det genererte dokumentet.»

Svarbrevet er blitt oversendt klageren, som ikke hatt ytterligere merknader til saken.

Ombudsmannens syn på saken

1. Rett til å kreve innsyn i en sammenstilling

1.1 Rettslig utgangspunkt

Når opplysninger det er bedt om innsyn i, ikke finnes i eksisterende dokumenter hos organet, men er elektronisk lagret i organets databaser, kan det etter offentleglova § 9 kreves innsyn i en sammenstilling av opplysningene. Det er imidlertid et vilkår etter bestemmelsen av sammenstillingen kan gjøres med «enkle framgangsmåtar».

1.2 Samlet eller separate vurderinger av de to innsynskravene?

Klageren har bedt om innsyn i to ulike typer informasjon:

- 1) all skriftlig dokumentasjon knyttet til destruksjon av en rekylfri kanon Carl Gustav M2, og
- 2) de fem siste transaksjonene for denne kanonen i Forsvarets våpenregister.

Vurderingen av om en sammenstilling kan gjøres med enkle fremgangsmåter, og også om de øvrige vilkårene i § 9 er oppfylte, vil kunne stille seg ulikt for de to innsynskravene. Det må derfor tas utgangspunkt i at det skal lages en sammenstilling for hvert innsynskrav. Arbeidsinnsatsen skal vurderes for hvert dokument som blir etablert gjennom sammenstillingen(e), og ikke for innsynskravet som sådant, jf. også Sivilombudsmannen uttalelse 26. oktober 2016 (SOM-2016-721).

Departementets redegjørelse forstås imidlertid slik at det i dette tilfellet ikke er praktisk mulig å etablere separate sammenstillinger for henholdsvis opplysninger om transaksjoner for et våpen og opplysninger om destruksjonen av våpenet. Ombudsmannen har da ingen innvendinger mot at vurderingen ble knyttet til utarbeidelsen av en samlet sammenstilling av de opplysningene det var begjært innsyn i.

1.3 Lar sammenstillingen seg etablere med enkle fremgangsmåter?

Det fremgår av forarbeidene til offentleglova at uttrykket «enkle framgangsmåtar» knytter seg til den arbeidsbelastningen det vil medføre for forvaltningen å etablere sammenstillingen, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 127. Vilåret vil være oppfylt der sammenstillingen kan gjøres utelukkende

ved hjelp av databaserte løsninger som kan settes i gang ved hjelp av enkle kommandoer. Dersom sammenstillingen krever mer tidkrevende manuelle operasjoner, for eksempel der en saksbehandler selv må gå inn og vurdere hva slags opplysninger som skal sammenstilles, vil vilkåret ikke være oppfylt.

Når det skal vurderes om en sammenstilling kan gjøres med enkle fremgangsmåter, er det bare arbeidet knyttet til selve etableringen av sammenstillingen som skal tas i betraktning, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 127. Arbeid som må utføres etter at det nye dokumentet er etablert, skal ikke tas med i vurderingen, se også ombudsmannens uttalelse 10. juli 2014 (SOM-2013-2480). Dette gjelder blant annet arbeid med å vurdere om noen av opplysningene er taushetsbelagt, å unnta opplysninger det ikke skal gis innsyn i, og å gjøre dokumentet klart for utsendelse. Om tidsbruken som kan kreves har ombudsmannen i tidligere uttalelser lagt til grunn at en arbeidsbelastning på seks til ti timer ligger utenfor det som må anes som «enkle framgangsmåtar» etter § 9, se blant annet uttalelse 11. august 2017 (SOM-2016-2789). I Brandt m.fl., Offentleglova – Lovkommentar (Juridika 2018, hentet 21.09.2020) kommentar til § 9, punkt 4.3 gis det uttrykk for at «det er grunn til å tro at kravet til arbeidsinnsats fra saksbehandleren knyttet til sammenstillingen er betydelig lavere enn et halvt dagsverk».

Departementet har opplyst at arbeidet med å etablere selve sammenstillingen vil ta seks timer. Det fremgår at Forsvarsmateriell har gitt et slikt anslag for arbeidet som kreves. Departementet skriver også at det i forbindelse med tidligere krav om innsyn i opplysninger om våpen har vært hos Forsvarsmateriell for en gjennomgang av hvordan søkene gjennomføres og dokumentene etableres, og at Forsvarsmateriell i forbindelse med ombudsmannssaken har gitt departementet en skriftlig beskrivelse av prosessen.

På grunnlag av den redegjørelsen som er gitt, legger ombudsmannen til grunn at departementet har foretatt en selvstendig og konkret vurdering av arbeidsoperasjonene og tidsbruken som er påkrevet for å etablere sammenstillingen. Ombudsmannen har ikke grunnlag for å overprøve dette anslaget.

Føringene i forarbeidene tilsier at en arbeidsbelastning på ca. seks timer klart ligger utenfor det som kan kreves etter § 9. En sammenstilling av opplysninger om transaksjonen kan da ikke etableres med «enkle framgangsmåtar». Vilråene for å kreve innsyn i en slik sammenstilling er dermed ikke oppfylte.

Behandlingen av innsynskrav i en slik sammenstilling vil ifølge departementet også kreve ca. 5428 timers arbeid til å vurdere om sammenstillingen inneholder opplysninger som kan eller skal unntas offentlighet. Som departementet også har påpekt, vil spørsmålet om dette arbeidet gir grunnlag for å avslå innsynsbegjæringen, eventuelt måtte vurderes opp mot unntakshjemlene i offentliglova § 12. Ettersom grunnvilkårene for å kunne kreve innsyn i sammenstillingen etter § 9 ikke er oppfylt, er det ikke nødvendig for ombudsmannen å vurdere om innsyn også vil kunne avslås etter § 12.

2. Forståelsen av innsynskravet – rett til innsyn i en følgeseddel?

Departementet har vist til at klagerens innsynsbegjæring ikke ble oppfattet som et ønske om innsyn i følgeseddel, men kun i et uttrekk av opplysningene om transaksjonene. Ombudsmannen mener det er en naturlig forståelse av begjæringen at klager ønsket de aktuelle opplysningene, uavhengig av om dette ble gitt gjennom følgesedler eller på annet vis. Det vises blant annet til at det i klagen 23. oktober 2019 ble pekt på at VG tidligere hadde fått innsyn i tilsvarende opplysninger (opplysninger om «transaksjoner og følgeseddel») for et annet våpen, og stilt spørsmål ved hvorfor det var grunn til å forskjellsbehandle de to sakene.

Departementet har nå gitt uttrykk for at det burde ha vært vurdert om det kunne gis innsyn i opplysningene gjennom sammenstilling av en følgeseddel. Ombudsmannen er enig i dette.

Dersom innsyn i opplysningene gjennom en følgeseddel ikke allerede er blitt vurdert, må departementet snarest sørge for at dette følges opp.

Konklusjon

Ombudsmannen er enig med departementet i at en arbeidsbelastning på ca. 6 timer for å etablere sammenstillingen av opplysninger om transaksjonene og destruksjonen av våpenet, innebærer at dette ikke kan gjøres med «enkle framgangsmåtar». Vilkårene i offentleglova § 9 for å kreve innsyn i sammenstillingen, er dermed ikke oppfylte.

På bakgrunn av opplysninger i klagen burde imidlertid departementet også ha vurdert om det kunne gis innsyn i deler av de opplysningene klager etterspurte gjennom en sammenstilling av en følgeseddel for våpenet.

Dersom innsyn i opplysningene gjennom etablering av en følgeseddel ikke allerede er vurdert, må departementet snarest sørge for at dette følges opp.

22.9.2020 (2020/845)