

Innsyn i bildemateriale

31.5.2021 (2021/469)

Saken gjelder krav om innsyn i bildemateriale fra Mattilsynets tilsyn hos en pelsdyroppdretter. Mattilsynet ga innsyn i de fleste bildene. To av bildene ble derimot sladdet i sin helhet. Som begrunnelse for avslaget, viste Mattilsynet blant annet til at bildene gjelder en virksomhet der en enkeltperson har ansvaret for manglende oppfølging av syke og skadde dyr, og at bildene i vesentlig sterkere grad enn det skriftlige materialet var egnet til å karakterisere den ansvarlige. Den ekstra dimensjonen som bildene tilfører, var videre egnet til å skape så negative reaksjoner at den offentlige interessen i at opplysningene blir kjent, ikke oppveier den ansvarlige sitt behov for beskyttelse.

Ombudsmannen har ikke avgjørende innvendinger mot Mattilsynets vurdering av at de to sladdede bildene skal unntas fra offentlighet fordi de er underlagt lovbestemt taushetsplikt, jf. offentleglova § 13 første ledd og forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Begrensningen i forvaltningsloven § 13 a nr. 3 om opplysninger som er «alminnelig tilgjengelig andre steder» kommer ikke til anvendelse selv om det er gitt skriftlige beskrivelser av innholdet i bildene.

Sakens bakgrunn

Advokat A ba på vegne av B om innsyn i bilder fra Mattilsynets tilsyn hos en pelsdyroppdretter.

Mattilsynet avsto innsynskravet delvis ved at to bilder ble sladdet i sin helhet med henvisning til lovbestemt taushetsplikt. Mattilsynet viste til at de to sladdede bildene inneholder opplysninger om

personlige forhold som er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Advokat A påklaget det delvise avslaget på vegne av B.

Mattilsynets hovedkontor stadfestet vedtaket 26. august 2020. Mattilsynets hovedkontor viste blant annet til at «det må utvises særlig forsiktighet ved offentliggjøring av bilder som kan gi et inntrykk som er egnet til å skape sterke negative reaksjoner i befolkningen fordi det kan oppfattes som svært klanderverdig».

Advokat A klaget til ombudsmannen på vegne av B over at det ikke ble gitt innsyn i de to aktuelle bildene.

Våre undersøkelser

Vi besluttet å undersøke saken nærmere.

I undersøkelsesbrevet herfra ba vi Mattilsynet om en nærmere begrunnelse for hvorfor opplysningene som fremkommer av de to sladdede bildene er omfattet av taushetspliktbestemmelsen i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, og på hvilken måte opplysningene kan knyttes til en eller flere bestemte personer. Vi spurte også om opplysningene som fremkommer av de sladdede bildene er ansett å være egnet til å karakterisere den eller de ansvarlige personen(e), og på hvilken måte, samt om hvilken betydning det har at innholdet i de to sladdede bildene er nokså inngående beskrevet av både førsteinstansen og hovedkontoret.

I svarbrevet hit redegjorde Mattilsynet generelt for sin praksis i denne typen saker. Det ble vist til at det skilles mellom opplysninger knyttet til lovbrudd i virksomheter og privat dyrehold. Dersom lovbruddet er begått i næring, foretas det en konkret vurdering av lovbruddets karakter og den offentlige interessen i at opplysningene blir gjort kjent. Videre skrev Mattilsynet at aktiviteten i en virksomhet med én eller svært få ansatte, etter deres oppfatning, har et større personlig preg enn virksomheter med mange ansatte. Det vektlegges også at for eksempel spredning på sosiale medier sammen med navn på den ansvarlige, vil kunne påføre den ansvarlige en vesentlig større belastning enn offentliggjøring av de skriftlige dokumentene. Ettersom tilsynsrapporter og vedtak som gjelder næringsvirksomheter er tilgjengelige for offentlig innsyn, der navn og adresse på virksomheten fremkommer, vil det også være kjent hvor bildene er tatt. I denne saken er det tale om en liten enkeltmannsbedrift hvor eieren har registrert sitt eget navn som navn på virksomheten.

På de konkrete spørsmålene svarte Mattilsynet at bildene kan knyttes til en virksomhet der en enkeltperson har ansvaret for manglende oppfølging av syke og skadde dyr, og at bildene i vesentlig sterkere grad enn det skriftlige materialet er egnet til å karakterisere den ansvarlige. Videre svarte Mattilsynet at den ekstra dimensjonen som bildene tilfører er egnet til å skape så negative reaksjoner at den offentlige interessen i at opplysningene blir kjent, ikke oppveier den ansvarlige sitt behov for beskyttelse.

Gitt at hovedkontoret opprettholdt sitt standpunkt om at de to sladdede bildene er underlagt taushetsplikt, ble Mattilsynet bedt om å vurdere om opplysningene kan anses for å være «alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder» ettersom innholdet er beskrevet nokså inngående i de skriftlige dokumentene. Sist ble Mattilsynet bedt om å redegjøre for hvilken betydning det har for vurderingen dersom det er gitt helt eller delvis innsyn i selve tilsynsrapporten.

I svarbrevet skrev Mattilsynet at bildene ikke har blitt levert ut tidligere og heller ikke er tilgjengelig andre steder. Selv om de skriftlige beskrivelsene kan fremstå som detaljerte, mente Mattilsynet at disse ikke var tilstrekkelig til å anse innholdet i bildene som kjent. I denne sammenheng viste Mattilsynet til ombudsmannens uttalelse inntatt i årsmeldingen for 2008 side 82 (SOMB-2008-17) og påpekte at faren for spredning av bilder er vesentlig større i dag enn den gang.

Klager kom deretter med merknader til Mattilsynets svarbrev.

Ombudsmannens syn på saken

Hovedregelen etter offentleglova § 3 er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige. Unntak fra innsynretten krever hjemmel i lov eller forskrift gitt med hjemmel i lov. En slik hjemmel finnes blant annet i offentleglova § 13 første ledd, der det er gitt unntak for opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt. De alminnelige reglene om taushetsplikt følger av forvaltningsloven § 13 flg. Etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 har «[e]nhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan» taushetsplikt om «noens personlige forhold». Bestemmelsen gjelder kun opplysninger knyttet til fysiske personer.

Taushetsplikt for opplysninger om «noens personlige forhold» omfatter ikke alle opplysninger om enkeltpersoner. Det må dreie seg om opplysninger som det er vanlig å ville holde for seg selv, se bl.a. NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov, side 229. I den nærmere vurderingen må man bl.a. legge vekt på om opplysningene, alene eller sammen med andre tilgjengelige opplysninger, kan skade eller utlevere en person, om opplysningene er gitt i noe som minner om et betroelsesforhold, og om utlevering av opplysningene kan skade tillitsforholdet til forvaltningen. Videre må det legges vekt på i hvilken grad allmennheten har en berettiget interesse i å gjøre seg kjent med opplysningene. Hva som skal inngå i vurderingen av om en opplysning er å anse som «noens personlige forhold», er også beskrevet i Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 13-15, og i Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, pkt. 6.2.3.1.

Når det gjelder taushetsplikt for opplysninger om at noen har gjort seg skyldig i en straffbar handling eller andre lovbrudd, vises det til ombudsmannens uttalelse 25. august 2015 (SOM-2015-949), der det fremgår:

«Det tradisjonelle utgangspunktet i norsk rett er at opplysninger om at en navngitt person har gjort seg skyldig i straffbare handlinger eller andre lovbrudd, er underlagt taushetsplikt. Etter hvert har det skjedd en viss utvikling og modifisering i synet på hva som bør være underlagt taushetsplikt. Det er eksempelvis blitt vanligere at opplysninger om brudd på lover

og forskrifter som er skjedd i næringsvirksomhet og som oppdages av offentlige kontrollinstanser, blir offentliggjort. Ofte vil det heller ikke være taushetsplikt for opplysninger om at en tjenestemann har gjort seg skyldig i straffbare handlinger i tjenesten, med mindre opplysningene kan være egnet til å karakterisere vedkommende som person.

I den konkrete vurderingen av hvilke opplysninger om straffbare handlinger og andre lovbrudd som er underlagt taushetsplikt, må det ses hen til bl.a. hvem opplysningene gjelder, karakteren av lovbruddet, om handlingene er begått i den private sfære, den offentlige interessen i at opplysningene blir kjent, om det dreier seg utelukkende om en mistanke eller om lovbruddet er konstatert og i hvilken sammenheng opplysningene fremkommer.»

Tilsvarende er lagt til grunn i Justisdepartementets lovavdelings uttalelser 8. juli 2005, JDLOV-2005-3575, og 14. juli 2017, JDLOV-2017-1208, og i Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentliglova side 81-82.

Etter dette vil det ved vurderingen av om bildene er taushetsbelagte opplysninger om «noens personlige forhold» være relevant å se hen til hvorvidt overtredelsen er gjort i næringsvirksomhet, om det er ilagt straff og hvilken offentlig interesse det er i at opplysningene blir kjent. Videre vil det være relevant å vektlegge i hvilken sammenheng opplysningene fremkommer og hvem det gjelder. Uavhengig av om lovbruddet er gjort i næringsvirksomhet, under yrkesutøving eller som privatperson, vil opplysninger om bakgrunnen for eller årsakene til lovbruddet være underlagt taushetsplikt. For personlige egenskaper hos den som er skyldig i lovbruddet gjelder det samme, jf. Rettleiaren side 82.

I denne saken har Mattilsynet, etter en konkret vurdering, gitt innsyn i alle bildene fra inspeksjonen med unntak av de to aktuelle bildene. Bildene viser mink som ble avlivet under Mattilsynets inspeksjon. Det ene bildet viser to avlivede mink, der den ene løftes opp og den andre ligger på bakken. Det andre bildet viser en mink som ligger på bakken med små blodige sår på buken. De aktuelle bildene i denne saken er knyttet til lovovertrædelser begått i næringsvirksomhet. Mattilsynet har vurdert det slik at de sladdede bildene viser stor og alvorlig lidelse, og at bildene i større grad enn den skriftlige beskrivelsen formidler den dårlige velferden dyrene har blitt utsatt for. Etter Mattilsynets erfaring skaper bilder av skadde og syke dyr særlig engasjement, og hvor enkelte er villige til å gå svært langt i å gi uttrykk for sine meninger direkte overfor den det gjelder.

Det er på det rene at inspeksjonen avdekket straffbare brudd på dyrevelferdsloven. Lovbruddene må kunne sies å være av alvorlig karakter, og er begått som ledd i næringsvirksomhet. Dette taler for at allmennheten har en berettiget interesse i å gjøre seg kjent med de aktuelle bildene. På den annen side er det gitt innsyn i tilsynsrapporten som beskriver lovovertrædelser som har funnet sted. Selv om lovbruddene er begått som ledd i næringsvirksomhet, er pelsdyrfarmen direkte knyttet til en enkeltperson og lovbruddene begått av vedkommende personlig. Navnet på den ansvarlige er dessuten kjent, noe som tilsier at man bør utvise en viss varsomhet. Selv om det ikke anses som taushetsbelagt at vedkommende har begått brudd på dyrevelferdsloven og hvilke reaksjoner dette har medført, vil nærmere opplysninger om handlingene kunne falle inn under taushetsplikten i den

grad de er egnet til å karakterisere vedkommende som person. Ombudsmannen er enig med Mattilsynet i at bilder kan gi et annet inntrykk enn en skriftlig beskrivelse, og at bilder også kan være lettere å spre og dermed øke belastningen for den det gjelder. Ombudsmannen har etter dette ingen avgjørende innvendinger mot Mattilsynets konkrete vurdering av at de to aktuelle bildene faller inn under taushetspliktbestemmelsen i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

Spørsmålet blir videre om opplysningene som fremkommer av de to bildene er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder, jf. begrensningen i taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 a nr. 3. Etter forvaltningsloven § 13 nr. 3 er taushetsplikten ikke til hinder for at opplysningene brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, f.eks. når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder. Opplysninger er alminnelig kjent dersom de er offentlig publisert, men ikke dersom de bare er kjent i form av rykte eller bare er kjent i et avgrenset miljø, jf. Rettleiaren til offentleglova punkt 6.2.5.4. Det bør unngås at forvaltningen aktivt medvirker til at opplysningene får en helt annen omtale og spredning enn de ellers ville fått, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976–1977) side 147 flg. Ombudsmannen har tidligere lagt til grunn at uttalelsene i forarbeidene må forstås slik at spredningsfaren skal tillegges vekt i vurderingen av om en opplysning er taushetsbelagt eller ikke, se ombudsmannens uttalelse 19. januar 2010, SOM-2009-544.

Ombudsmannen har i ovennevnte uttalelse, samt i uttalelse inntatt i årsmeldingen for 2008 side 82 (SOMB-2008-17), vurdert spørsmål om taushetsplikt for bilder tatt ved inspeksjon av dyrehold. Selv om de to tidligere sakene gjaldt privat dyrehold, vil de generelle prinsippene gjøre seg gjeldende også her. Fra uttalelsen siteres:

«Bilder gir et umiddelbart og ufiltrert inntrykk, og det kan oppleves som en ekstra belastning at også disse gjøres kjent. Dette kan være tilfellet selv om en beskrivelse av de aktuelle omstendighetene er alminnelig tilgjengelig i skriftlig form.»

Mattilsynet har i svaret hit gjort gjeldende at de aktuelle bildene ikke er offentliggjort tidligere og at de ikke kan anses som alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder. Ombudsmannen slutter seg til denne vurderingen. Selv om detaljer om lovbruddene er gjort kjent via tilsynsrapporten, vil utlevering av bilder kunne medføre at opplysningene får en helt annen omtale og spredning enn ellers.

Konklusjon

Ombudsmannen har ikke avgjørende innvendinger mot Mattilsynets vurdering av at de to sladdede bildene skal unntas offentlighet fordi de er underlagt lovbestemt taushetsplikt, jf. offentleglova § 13 første ledd og forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Begrensningen i forvaltningsloven § 13 a nr. 3 om opplysninger som er «alminnelig tilgjengelig andre steder» kommer ikke til anvendelse selv om det er gitt skriftlige beskrivelser av innholdet i bildene.

