



Indre Fosen kommune
postmottak@indrefosen.kommune.no

Saksbehandler, innvalgstelefon
Ragnhild Torsdatter Grønvold, 74 16 80 24

Klage - innsynskrav - avkortning av produksjonstilskudd - Indre Fosen

Fylkesmannen viser til kommunens overendelse den 18.10.2019, av ovennevnte klagesak. Fylkesmannens myndighet som klageinstans over kommunale vedtak avslag på krav om innsyn følger av offentleglova (offl.) § 32. Vi beklager lang saksbehandlingstid.

Sakens bakgrunn

Ved e-poster den 24. og 26.12.2018 krevde Tor Grobstok (heretter kalt klager) innsyn i alle saksdokumenter vedrørende avkortning av produksjonstilskudd for fire navngitte virksomheter i Indre Fosen kommune.

Ved svar den 4.01.2019 ga kommunen delvis innsyn, i søknadene om produksjonstilskudd og utbetalingsbrevet. For øvrig ble innsynskravet avslått, med hjemmel i offl. § 13, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 13: personlige forhold som er taushetspliktige.

Det delvise avslaget ble påklaget den 6.01.2019. Klagen er i hovedsak begrunnet med at de aktuelle opplysningene ikke er å anse som personlige forhold, og dermed ikke taushetspliktige. Det er vist til at brudd på regelverk foretatt av virksomheter som driver matproduksjon, ikke er ansett som personopplysninger, selv om virksomheten er et enkeltmannsforetak. I den forbindelse er det vist til Justisdepartementets veileder til offentleglova, s. 81 og 82, samt Mattilsynets hovedkontors vurdering av om opplysninger som gjelder lovbrudd ved utøvelse av næringsvirksomhet som matproduksjon er personopplysninger og dermed taushetsbelagte.

Mattilsynet konkluderer i to konkrete saker som klager henviser til, at slike opplysninger ikke er personopplysninger og taushetspliktige etter fvl. § 13. Det vises til klagen i sin helhet.

Kommunen ga i sin behandling av klagen den 18.10.2019 innsyn i søknad og vedtaksbrev for de fire virksomhetene. Videre ble det gitt innsyn i forhåndsvarsel til Rian og Aursand, samt tilsynsrapport fra Mattilsynet datert henholdsvis 20. november 2017. og 4. desember 2017 til Berg og Husby.

Det har vært noe uklart for Fylkesmannen hva som nå gjenstår å vurdere om kommunen kunne nekte innsyn i. Vår saksbehandling er derfor i det følgende basert på en vurdering av det som er oversendt oss ved e-post 18.10.2019 kl. 23.27, og ført som journalpost tre på saken. Dette selv om vi



forstår det slik at det allerede er gitt innsyn i flere av disse dokumentene. Avslag på innsyn er etter det vi kan se kun hjemlet i offl. § 13, jf. fvl. § 13.

Fylkesmannens merknader

Fylkesmannens myndighet som klageinstans fremgår av forvaltningsloven (fvl.) § 34, og av andre ledd følger det at vi kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Med dette menes at vi kan prøve om vedtaket er innholdsmessig lovlig, om det er truffet av rette myndighet, og om det er blitt til på lovlig måte. I tillegg kan Fylkesmannen prøve førsteinstansens skjønnsutøvelse, om vedtaket bygger på riktig faktum, og om det kommer i strid med ulovfestede regler for saksbehandlingen. Med dette menes om vedtaket innebærer myndighetsmisbruk, dvs. om vedtaket er motivert ut fra utenforliggende eller usaklige hensyn, om avgjørelsen bærer preg av vilkårlighet eller om det innebærer usaklig forskjellsbehandling.

I fvl. § 34 annet ledd siste punktum er det imidlertid bestemt at statlig organ som er klageinstans for kommunale vedtak skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn.

Klager anses klageberettiget, og klagen er satt fram i rett tid, jf. fvl. §§ 28 og 29.

Det rettslige utgangspunktet

Som hovedregel er dokumenter i forvaltningen åpne for innsyn for hvem som helst, se offl. § 3. Unntak fra dette må ha hjemmel i lov eller forskrift. En slik hjemmel er offl. § 13, som gir unntak for opplysninger som det er taushetsplikt for etter andre regler, bl.a. forvaltningsloven § 13; noens personlige forhold eller forretningshemmeligheter.

Saken dreier seg om kommunen kunne avslå innsynskrav i dokumenter i fire saker som hos kommunen gjelder avkortning av produksjonstilskudd. Disse sakene er alle ferdigbehandlet, også hos Fylkesmannens landbruksavdeling, som klageinstans, etter klager i to av sakene.

Søknader om offentlig tilskudd til landbruksnæring og vedtak i slike saker er vanligvis åpne for innsyn. Det som er tilfellet i de fire sakene som denne saken gjelder, er at det er foretatt avkortninger i tilskuddene pga. brudd på relevant lovgiving, her dyrevelferdsloven.

Det er som nevnt nektet innsyn fra kommunens side pga. at personsensitive opplysninger som er underlagt taushetsplikt. De dokumentene som er lagt ved, har dessuten vært unntatt offentlighet også med andre hjemler; offentliglova § 24, andre ledd, midlertidig unntak for dokument som gjelder lovbrudd, og § 26, femte ledd, personnummer.

Fylkesmannen forstår det ellers slik at det ikke er gitt innsyn i noen dokumenter hvor deler av innholdet er sladdet, dvs. at enkelte opplysninger er holdt tilbake. Det framstår som at det er nektet innsyn i hele dokumentet.

Kjernen i denne saken er hvorvidt opplysninger om lovbrudd i næringsvirksomhet i enkeltmannsforetak er personsensitive opplysninger, som det er taushetsplikt for etter forvaltningsloven § 13. Fylkesmannen legger videre til grunn at sakene er avsluttet både hos kommunen, Fylkesmannen og også hos Mattilsynet.

I Justisdepartementets «Rettleiar til offentleglova» er taushetsplikt for personlige forhold i forbindelse med næringsvirksomhet omtalt i pkt. 6.2.3.1, hvor det på side 81-82 heter:



«Tradisjonelt har ein lagt til grunn at opplysningar om at ein person eller ei verksemd har gjort seg skuldig i straffbare handlingar eller andre lovbrøt, er underlagde teieplikt. Dette synet kan i mange tilfelle ikkje lenger stå ved lag. For lovbrøt som er skjedd i næringsverksemd har det vorte stadig meir vanleg at brøt på lover og forskrifter som blir oppdaga av offentlege kontrollinstansar, blir offentleggjorde.

Dette gjeld til dømes Mattilsynet sine kontrollar av at restaurantar og serveringsstader følgjer næringsmiddel forskriftene. Opplysningar om at personar er mistenkte for økonomisk kriminalitet i næringsverksemd blir òg ofte offentleg kjende.

Det er vanskeleg å seie eksakt kva opplysningar om straffbare handlingar eller andre lovbrøt som er underlagde teieplikt. Ein må ta omsyn både til karakteren av lovbrøtet og den offentlege interessa i at opplysningane blir kjende. Opplysningar om lovbrøt som er gjorde i næringsverksemd eller i samband med utøving av eit yrke som det er knytt ei særleg tillit til, som til dømes helsepersonell, vil som utgangspunkt ikkje vere underlagde teieplikt. Det må likevel leggjast vekt på om opplysningane berre gjeld mistanke om lovbrøt. I mange tilfelle kan det vere teieplikt på mistankestadiet, men ikkje når lovbrøtet er konstatert, til dømes gjennom at nokon er domfelt eller har vedteke eit førelegg.

Opplysningar om lovbrøt som ein person har gjort seg skuldig i som privatperson, vil derimot som utgangspunkt framleis vere underlagde teieplikt. Dersom opplysningar om slike lovbrøt seier noko om kor eigna ein person er til å utøve eit yrke som det er knytt ein særleg tillit til, kan dette stille seg annleis.

Uavhengig av om lovbrøtet er gjort i næringsverksemd, under yrkesutøving eller som privatperson vil opplysningar om bakgrunnen for eller årsakene til lovbrøtet, til dømes sjukdom, rusmiddelproblem eller andre personlege problem, vere underlagde teieplikt. For personlege eigenskapar hos den som er skuldig i lovbrøtet gjeld det same.»

I NOU 2003: 30 om ny offentlighetslov er det på side 206 vist generelt til «en samfunnsutvikling i retning av økt åpenhet, og at en også, i den grad det er naturlig, må harmonisere dette lovområdet med prinsippene som legges til grunn innenfor næringsmiddelområdet, hvor man har praksis for å drive aktiv offentliggjøring.» Dette står under drøftelsen av unntak for dokument om lovovertrødelse, men vi anser likevel dette å vere et relevant moment ved vurdering av om opplysninger om lovbrødd i næringsvirksomhet skal anses som personopplysninger.

I klagen er det også vist til to prinsippavgjørelser i Mattilsynet. Fylkesmannen har innhentet disse.

Mattilsynet har i nevnte avgjørelser vist til punktet over i veilederen, og lagt til grunn at de som produserer dyr for slakt til mat, også i tilfeller der det er enkeltmannsforetak, bare unntaksvis gir grunnlag for å unnta opplysninger om lovbrødd ved produksjonen som en sensitiv, og med det taushetspliktig personopplysning. Det er vist til veilederen, som viser til at Mattilsynets kontroller med serveringssteder blir offentliggjort, uavhengig av antall ansatte i virksomheten.

Fylkesmannen er enig i at Mattilsynets vurdering gir uttrykk for gjeldende rett, forankret i veilederen, og den samfunnsutviklingen som ble også nevnt i NOUen 17 år tilbake i tid.



Følgelig gir det ikke grunnlag for å anse at opplysninger om lovbrudd i de fire sakene denne saken gjelder, kan unntas med grunnlag i at de aktuelle virksomhetene er drevet av enkeltpersoner. Alle virksomhetene produserte dyr til slakt for mat og/eller drev med melkeproduksjon, for videresalg som næringsmiddel for allmenheten, slik vi forstår det. Det er av offentlig interesse for oss alle som forbrukere, å være trygge på at de næringsmidlene vi kjøper, er fra dyr som har vært holdt i samsvar med gjeldende regler for dyrevelferd. Vi kan heller ikke se at karakteren av lovbruddene er slik at det gir grunnlag for å nekte innsyn. Bruddene er gjort ved utøvelse av næringsproduksjonen i alle sakene.

Opplysningene i dokumentene som det er relevant å vurdere, er med et par små unntak en beskrivelse av hvilke forhold inspektørene fra Mattilsynet har observert og beskrevet ved tilsyn med dyreholdet i virksomhetene, og beskrivelser av hvilke regelbrudd en da mener har skjedd, samt pålegg. Disse regelbruddene førte i sin tur til avkortning i produksjonstilskuddet. Beskrivelsene av de faktiske forholdene og brudd på regelverket om dyrehold kan ikke sies å være et «personlig forhold». Heller ikke hvilke reaksjoner dette har ført til for driveren.

Det er derfor ikke grunnlag for å nekte innsyn i de etterspurte dokumentene med ovenfor nevnte hjemmel. Det er imidlertid et par unntak fra dette.

Personnummer

Dette framgår for E. Husby i kommunens brev til ham datert 23.03.2018. Dette unntas fortsatt, nå med hjemmel i offl. 26, femte ledd. Dette må derfor tas ut før det gis innsyn. Det samme gjelder for kommunens brev til Berg, datert 19.03.2018.

Opplysninger

I brev datert 23.03.2018 fra kommunen til Husby, er det sitert fra en tilsynsrapport fra Mattilsynet datert 17. november 2017. Den første setningen i sitatet på side 2 anses fortsatt som personopplysning og må sladdes med hjemmel i offl. § 13 jf. fvl. § 13 før det gis innsyn. Også i brevet som ligger som vedlegg til oversendelsen til Fylkesmannen den 22.06.2018. Det samme gjelder selvfølgelig for opplysningen i Mattilsynets opprinnelige brev, da øverst på side 2.

Konklusjon og vedtak

Klager gis medhold i klagene i det vesentligste. Unntak er nevnt i avsnittene over.

Men nevnte unntak mener vi kommunen skal gi innsyn i de øvrige dokumentene og opplysningene som framkommer i mail tre, oversendt oss 18.10.19 kl. 23.27.

Fylkesmannens vedtak er endelig, og kan ikke påklages videre i forvaltningen, jf. fvl. § 28.

Med hilsen

Kjetil Ollestad (e.f.)
Seksjonsleder for juridisk seksjon
Kommunal- og justisavdelingen

Ragnhild Torsdatter Grønvold
seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent



Likelydende brev sendt til:

Indre Fosen kommune postmottak@indrefosen.kommune.no

Tor Grobstok tor_m_grobstok@outlook.com