



SIVILOMBUDSMANNEN

Uttalelse

Sak: 2016/726 og 2016/880

Retten til innsyn i særskilt filformat ved sammenstilling av opplysninger fra en database

Saken gjelder retten til innsyn i et særskilt filformat – i denne saken Excel-format – i de tilfellene der det lages en sammenstilling av opplysninger fra en database.

Sivilombudsmannen har kommet til at et uttrekk i Excel-format i denne saken vil inneholde andre og mer detaljerte opplysninger enn den PDF-versjonen det er gitt innsyn i. Kravet om innsyn i Excel-format må derfor anses som krav om innsyn i et annet dokument. Fylkesmannen er derfor bedt om å vurdere de to undersøkte sakene på nytt. Ombudsmannen har kritiske merknader til Fylkesmannens generelle uttalelser om at den innsynsberettigede ikke bør ha mulighet til å redigere eller manipulere innholdet i en kopi av et dokument fra et offentlig organ.

Selv om det ikke var avgjørende for de undersøkte sakene, har ombudsmannen uttalt at en innsynsberettiget i utgangspunktet har krav på at det utarbeides en sammenstilling i ethvert filformat, dersom vilkårene for sammenstilling for øvrig er oppfylt. Dette gjelder også i de tilfellene der det allerede er foretatt en sammenstilling i et annet format.

Sivilombudsmannen mottok i mars 2016 to separate klager over Fylkesmannen i Sogn og Fjordane sin opprettholdelse av Lærdal kommunes avslag på innsyn i filformatet Excel. Begge sakene gjaldt innsyn i prosjektrengskapet for gjenreisningen etter brannen i Lærdal i 2014 på art- og funksjonsnivå og innsyn i budsjettet for pleie og omsorg (PLO) for 2014 og 2015 på samme nivå.

Arne Sanden fremmet først et innsynskrav i mars 2015 som ble avslått av Lærdal kommune med den begrunnelse at Sanden hadde fått tilsvarende opplysninger tidligere. Sanden klaget over avslaget, og presiserte samtidig at han ønsket innsynet i budsjettet for PLO for 2014 og 2015 i filformatet Excel. Ønsket om å få innsynet i Excel-format ble senere gjentatt for både

KOPI

prosjektregnskapet og for budsjettet for PLO. Fylkesmannen opphevet kommunens vedtak og sendte saken tilbake til kommunen for ny behandling. Sanden fikk deretter oversendt de etterspurte opplysningene i PDF-format, men kommunen avslo å gi det ut i Excel-format.

Sanden klaget på nytt til Fylkesmannen – denne gangen over at han ikke fikk innsyn i filformatet Excel. Fylkesmannen opprettholdt 19. juni 2015 kommunens avslag. Det ble lagt til grunn at Sanden hadde fått innsyn i de etterspurte opplysningene, og at spørsmålet var om han kunne kreve de samme opplysningene i et annet format. Fylkesmannen tok utgangspunkt i at forvaltningen i utgangspunktet kan velge hvordan det skal gis innsyn, jf. offentleglova § 30 første ledd første setning. Det kan likevel kreves papirkopi og elektronisk kopi, jf. annen setning, og kopi i alle eksisterende formater, jf. tredje setning. Fylkesmannen kom til at de etterspurte opplysningene ikke forelå i Excel-format og at klageren ikke kunne kreve en ny sammenstilling etter offentleglova § 9 når han allerede hadde fått en slik sammenstilling i et annet format. Det ble vist til at «rekneskapsprogrammet automatisk genererer samanstillingar i Word-format, og dette er den enklaste framgangsmåten».

Sanden ba Fylkesmannen om en ny vurdering av saken 21. januar 2016. I omgjøringsanmodningen viste han blant annet til at «for å få fram, analysere og belysa dei forholda eg ønskjer i dei kommunale rekneskapa, er det nødvendig å gjere samanstillingar av ulike talmateriale, bl.a. innanfor lønnsartane i rekneskapet», at Excel er det beste formatet til slike sammenstillinger og at PDF-formatet «er heilt ubrukeleg til dette formålet». Når det gjelder arbeidet som kreves for å gjøre en sammenstilling, viste Sanden til at kommunen allerede hadde foretatt en konvertering fra Word til PDF, og at «heile innsynskravet inklusiv rapportgenereringa [i Excel-format], kan imøtekomast med ein samla arbeidsinnsats på 3–5 min for ein øvd medarbeidar».

I den nye vurderingen 8. mars 2016 skrev Fylkesmannen at PDF er kommunens arkivformat, og at Fylkesmannen «ikkje [kan] sjå at du ved innsyn etter offentleglova kan krevje å få elektronisk kopi av eit offentleg dokument i redigerbart format». Videre skrev Fylkesmannen:

«Det bør tvert om gå fram av kopien at det er ein kopi, og det bør ikkje vere mogleg å redigere eller manipulere innhaldet i ein kopi av eit offentleg dokument.»

Det var deretter korrespondanse mellom Sanden og Fylkesmannen knyttet til spørsmålet om de aktuelle opplysningene forelå i Excel-format. Sivilombudsmannen legger til grunn at det ikke er tilfelle.

Sanden klaget til ombudsmannen 9. mars 2016.

Øyvind Nondal, som var kjent med Sandens sak, begjærte i november 2015 innsyn i de samme opplysningene hos Lærdal kommune. Det ble i innsynsbejæringen presisert at han ønsket innsynet gitt i Excel-format. Lærdal kommune ga også i denne saken innsyn, men i PDF-format. Nondal klaget over at innsynet ikke ble gitt i Excel-format, og viste til at et slikt uttrekk kunne gjøres med «enkle framgangsmåtar», jf. offentleglova § 9.

Fylkesmannen opprettholdt kommunens avslag på å gi innsyn i særskilt format. I vedtaket 15. desember 2015 viste Fylkesmannen til at kommunen hadde oppfylt sin innsynsplikt ved å

gi opplysningene i PDF-format, og at Nondal ikke hadde krav på å få opplysningene i Excel-format ettersom opplysningene ikke forelå i det formatet.

Nondal klaget deretter til ombudsmannen 9. januar 2016. I klagen anførte han blant annet at et uttrekk i PDF-format inneholder langt færre opplysninger enn et uttrekk i Excel. Ifølge Nondal inneholder et PDF-uttrekk fra systemet kun funksjonsnummer navn og summer på aggregert nivå. Mens et uttrekk i Excel-formatet i tillegg inneholder kostra-art, kostra-navn, bilagsdato og måned, bilagstekst og beløp per bilag.

Han la ved følgende illustrasjon av hva et Excel-uttak fra det aktuelle økonomiprogrammet ville kunne vise:

Art	Ansv	Ansvarsnavn	Funksjon	Funksjonsnavn	Bilagsdato	Periode	Tekst	Beløp (inkl. drønn)
12644	11502	285 STRYK VG SKULE	52001	Pedagogisk læring	04 01 2013	11	RICA OSLO HOTEL	151,00
12645	11502	285 STRYK VG SKULE	52001	Pedagogisk læring	14 04 2013	3	RTRU VIDERE, 7183064	1 230,00
12646	11502	285 STRYK VG SKULE	52001	Pedagogisk læring	06 11 2012	10	KORS SA	2 000,00
12647	11502	285 STRYK VG SKULE	52701	læringslag	25 09 2012	9	GVLDFDAL UNDERVISNING, 121040	4 100,00
12648	11502	285 STRYK VG SKULE	52101	Studieopplæring	16 03 2012	2	GLOFFEN HOTELL AS, 022219	1 267,00
12649	11502	285 STRYK VG SKULE	52101	Studieopplæring	16 03 2012	2	GLOFFEN HOTELL AS, 022219	2 697,00
12650	11502	285 STRYK VG SKULE	52106	Bibliotek	16 04 2012	3	BIBLIOTEKETS IT-SYSTEM AS, 31	3 374,00
12651	11502	285 STRYK VG SKULE	52001	Pedagogisk læring	07 05 2012	4	RTRU VIDERE, 7285046	1 520,00
12652	11502	420 PLAN- OG SAMFUNNSAVDELINGA	48015	Folkehelseprogram	13 08 2012	5	TRAVELNET / JORDANE REISEBYRÅ	7 416,00
12653	11502	285 STRYK VG SKULE	51001	Skole- og internat	09 07 2012	8	MILLE HOTEL AS, 2801	5 880,00
12654	11502	285 STRYK VG SKULE	51001	Skole- og internat	09 07 2012	6	MILLE HOTEL AS, 2801	1 550,00
12655	11502	123 BYGG- OG EIGEDOMSTENESTA	42101	Bygg- og egedoms	23 07 2012	6	KIRN BRYGGERI, 862	2 066,00
12656	11502	245 FAGSKULEN	55606	Undervisning ferdie	20 11 2012	11	QUALITY HOTEL STRAND	3 440,00
12657	11502	245 FAGSKULEN	55606	Undervisning ferdie	20 11 2012	11	QUALITY HOTEL STRAND	5 383,00
12658	11502	245 FAGSKULEN	55606	Undervisning ferdie	20 11 2012	11	QUALITY HOTEL STRAND	5 641,00
12659	11502	245 FAGSKULEN	55606	Undervisning ferdie	20 11 2012	11	QUALITY HOTEL STRAND	5 400,00
12660	11502	420 PLAN- OG SAMFUNNSAVDELINGA	48013	Folkehelseprogram	14 12 2012	11	RICA SUNNFJORD HOTEL	64,00
12661	11502	420 PLAN- OG SAMFUNNSAVDELINGA	48015	Folkehelseprogram	14 12 2012	11	RICA SUNNFJORD HOTEL	879,00
12662	11502	225 FLORA VG SKULE	51301	Forpøtting og fer	04 01 2013	12	POSARTIV	8 700,00
12663	11502	200 OPPLEKINGS- OG SAMFUNNSAVDELINGA	51511	Administrasjon inn	05 11 2012	10	1047 INTERNATIONAL SOFTWARE TEE	1 370,00
12664	11502	285 STRYK VG SKULE	51501	Forvaltning og fer	28 05 2012	5	5 ØYRANE VIDERELEGANDE SKULE, 101	200,00
12665	11502	420 PLAN- OG SAMFUNNSAVDELINGA	48013	Folkehelseprogram	15 01 2013	12	BEST WESTERN SKEI HOTEL	21 885,00
12666	11502	420 PLAN- OG SAMFUNNSAVDELINGA	48013	Folkehelseprogram	15 01 2013	12	BEST WESTERN SKEI HOTEL	5 907,00
12667	11502	285 STRYK VG SKULE	51101	Studieopplæring	17 07 2012	6	RICA MIDELVERN HOTEL, 346023	1 409,00
12668	11502	200 OPPLEKINGS- OG SAMFUNNSAVDELINGA	56101	Administrasjon ver	18 01 2013	12	ØSTFOLD FYKESKOMMUNE	5 600,00
12669	11502	285 STRYK VG SKULE	51001	Skole- og internat	09 03 2012	2	FAGFORBUNDET SOGN OG FJORDANE	4 250,00
12670	11502	285 STRYK VG SKULE	52001	Bygg og innleggelse	20 04 2012	3	EBÅ SOGN OG FJORDANE LOKALLAG	6 600,00
12671	11502	220 SOGNDAL VG SKULE	59011	Oppdragsundersøkn	07 12 2012	11	SKEI SERVICESENTER	2 220,00
12672	11502	220 SOGNDAL VG SKULE	59011	Oppdragsundersøkn	07 12 2012	11	SKEI SERVICESENTER	40,00
12673	11502	285 STRYK VG SKULE	51301	Forpøtting og fer	19 12 2012	11	PERMATE AS	704,00
12674	11502	120 FYKESRÅDSADMINISTRASJONEN	66042	Fykesråd for eld	02 10 2012	6	HOFSLUND FJORDHOTEL AS, 8846	943,00
12675	11502	220 SOGNDAL VG SKULE	53001	Media og kommunik	24 06 2012	6	COLON LINE, 1022430	48 674,00
12676	11502	285 STRYK VG SKULE	52701	læringslag	24 10 2012	9	GVLDFDAL UNDERVISNING, 121040	2 100,00
12677	11502	285 STRYK VG SKULE	52701	læringslag	25 09 2012	9	GVLDFDAL UNDERVISNING, 121040	4 100,00
12678	11502	220 SOGNDAL VG SKULE	52701	læringslag	02 01 2013	11	BEST WESTERN SKEI HOTEL	1 546,00
12679	11502	220 SOGNDAL VG SKULE	52701	læringslag	02 01 2013	11	BEST WESTERN SKEI HOTEL	183,00
12680	11502	220 SOGNDAL VG SKULE	59011	Oppdragsundersøkn	19 10 2012	10	SKEI SERVICESENTER	2 122,00
12681	11502	220 SOGNDAL VG SKULE	59011	Oppdragsundersøkn	08 01 2013	12	CASA VACANEE AS	241 566,00

Han la også ved følgende illustrasjon av de tilsendte PDF-filene:



Kostnader 2014 - Brann og oppreising

1 LÆRDAL KOMMUNE (2014) - År/Periode 2014 1 - 12

06.05.2015

Regnskap
2014

Ansvar: 171 Katastrofebrann og oppreising

Funksjon/Ten: 10001 SENTRALE FOLKEVALDE ORGAN

10111 FAST LØN-KOMM REGULATIV	50 396
10820 MØTEGODTGJERSLE	8 560
10990 ARBEIDSGJEVARAVGIFT	6 319
11150 MATVARER	1 106
11172 SERVERING MØTER/UTVAL/ORG /RÅD	5 777
11220 KJØP AV TENESTER	1 505
11221 TENESTEFRIKJØP (REFUSJON LØN)	40 804
11422 REPRESENTASJON	875
11430 INFORMASJON	13 500
11512 REISEUTG /OPPHALD (IKKJE OPPGÅVEPL.)	18 089
11600 KØYREGODTGJERSLE TENESTEREISE	17 064
11611 DIETT/ODTGJERSLE	10 029
11910 HUSLEIGE	1 250
12700 KONSULENTTENESTER	3 500
14290 MOMSKOMPENSASJON DRIFT	8 085
17290 MOMSKOMPENSASJON DRIFT	-8 085
Sum funksjon/Ten: 10001 SENTRALE FOLKEVALDE ORGAN	178 732

Videre skrev Nondal:

«Som det går fram av PDF-dokumentet syner dette heilt andre opplysningar enn Excel-dokument på førre side. PDF-dokumentet Lærdal kommune har sendt er gruppert etter ansvar. PDF-dokumentet syner repetisjonar av ansvar og art; gruppert etter ansvar. Innsynskravet gjeld arts- og funksjonsnivå. Eit uttak på arts- og funksjonsnivå skal syne detaljane som skissert i skjermbiletet av Excel-fila. 'Art' vert synt kronologisk medan ansvar og funksjon kjem i tilfeldig rekkjefølgje. Som ein også kan sjå er Excel-formatet også langt meir detaljert. Det er detaljane som er interessant; ikkje grupperte samlesummar. Difor ber ein om innsyn på artsnivå.»

Ombudsmannen avviste saken ettersom Nondal anførte forhold som ikke var tatt opp med Fylkesmannen. Nondal videresendte derfor klagen til Fylkesmannen og ba om en ny vurdering. Ved sin fornyede vurdering 10. mars 2016 fant Fylkesmannen ikke grunn til å omgjøre vedtaket 15. desember 2016. Fylkesmannen fastholdt at det utelukkende var et spørsmål om hvordan kommunen skal gi innsyn, jf. offentleglova § 30 første ledd første setning. Det ble ikke tatt stilling til om et innsyn i PDF-format inneholdt den samme informasjonen som et innsyn i Excel-format. Fylkesmannen fastholdt at Nondal ikke hadde krav på å få innsyn i Excel-format ettersom dokumentet ikke forelå i dette formatet, og Nondal hadde fått innsyn i PDF-format. Avslutningsvis gjentok Fylkesmannen det som ble sagt i Sandens sak om at det ikke bør være mulig å «redigere eller manipulere» innholdet i et dokument som kommer fra et offentlig organ.

Nondal klaget på nytt til ombudsmannen 10. mars 2016.

Ombudsmannens undersøkelser

Ombudsmannen undersøkte de to sakene henholdsvis 30. mars og 21. april 2016.

Fylkesmannen ble bedt om å opplyse hvilke formater de etterspurte opplysningene forelå i

hos kommunen på tidspunktet for hver av de to innsynsbegjæringene, og om det var mulig og eventuelt hvilke ressurser det ville kreve å gi innsyn i Excel-format. Videre viste ombudsmannen til retten til kopi i «alle eksisterende format», jf. offentleglova § 30 første ledd tredje setning, og ba om Fylkesmannens syn på hva som vil være «alle eksisterende format» i det tilfellet der det må gjøres en sammenstilling fra en database, jf. offentleglova § 9. Fylkesmannen ble også bedt om å utdype sine uttalelser om at det ikke bør være mulig å redigere eller manipulere innholdet i et dokument som kommer fra et offentlig organ, og redegjøre for hvordan dette harmonerer med EØS-avtalens vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor (gjenbruksdirektivet).

I svarbrevene henholdsvis 15. april og 29. april 2016 opplyste Fylkesmannen at opplysningene ikke var tilgjengelig i et eksisterende dokument da Arne Sanden først ba om innsyn i mars 2015. Ettersom Sanden ble gitt innsyn i de aktuelle opplysningene i PDF-format, forelå opplysningene i dette formatet da Nondal ba om innsyn i november 2015. Når det gjaldt ressursbruken ved en sammenstilling i Excel-format, viste Fylkesmannen til kommunens redegjørelse om dette:

«Det tek altså 5–10 minuttar å produsere, tilrettelegge og sende ei fil, men operasjonen genererer arbeid i form av registrering, fordeling til sakshandsamar, vurdering, innlegging i sakarkivsystemet og sending frå dette. Me kan også sende i original-format frå sak-arkivsystemet. Krev ein ekstra operasjon som tek nokre minuttar.»

I svaret i Nondals sak skrev Fylkesmannen videre at kommunen ikke pliktet å sammenstille opplysningene på nytt ettersom opplysningene allerede eksisterte i et dokument hos kommunen på innsynstidspunktet. Fylkesmannen viste til hovedregelen i offentleglova § 30 første ledd første setning om at «organet fastset ut frå omsynet til forsvarleg saksbehandling korleis eit dokument skal gjerast kjent».

Ved vurderingen av hva som utgjør «alle eksisterende format» i offentleglova § 30 første ledd tredje setning, tok Fylkesmannen utgangspunkt i den samme hovedregelen, og skrev:

«Vi kan ikkje sjå at § 30 første ledd tredje setning gjev den som ber om innsyn rett til å krevje samanstillt eit nytt format av eit føreliggande dokument, eller bestemme formatet for eit dokument som vert oppretta etter § 9.

Som støtte for denne tolkningen viste Fylkesmannen til Justis- og politidepartementets Rettleiar til offentleglova punkt 9.4.2 om rett til kopi og til gjenbruksdirektivet artikkel 5.

Om muligheten til å «redigere eller manipulere» innholdet i et dokument som kommer fra et offentlig organ, skrev Fylkesmannen:

«Det vi har meint, er at den som krev innsyn ikkje har rett til å få opplysningane i eit format som gjev høve til å redigere eller manipulere innhaldet i eit arkivført saksdokument eller kopi av eit slikt dokument. Det er vanleg at arkivkopien er låst for redigering. Dette er mellom anna for å ivareta omsynet til autensitet og notoritet. Vi kan ikkje sjå at eit offentleg organ etter offentleglova, *plikt*ar å gjere saksdokument tilgjengelege i redigerbare format.»

Ombudsmannen fant grunn til å stille Fylkesmannen ytterligere spørsmål i Nondals sak. I brev 21. april 2016 viste ombudsmannen til Nondals anførsel i klagen 9. januar 2016 om at det vil fremgå en rekke opplysninger i et Excel-dokument som ikke fremkommer i PDF-dokumentet, og spurte Fylkesmannen om PDF-versjonen er det samme dokumentet som en tilsvarende sammenstilling i Excel eller om begjæringen om innsyn i Excel-format i realiteten innebærer en ny innsynsbegjæring. Fylkesmannen svarte i brev 29. april 2016:

«I klagen til Sivilombudsmannen peikar Nondal på at detaljeringsgraden for dokumentet i PDF-format og excel-format er ulik, utan at han presiserer kva for opplysningar han ønskjer og ikkje har fått. Vi har så langt oppfatta dette som argument til støtte for at kravet om at innsyn skal gjevast i form av ei excel-fil, og ikkje som eit krav om innsyn i konkrete rekneskapsopplysningar som ikkje kjem fram i PDF-formatet. ...

Dersom det ikkje er eit bestemt format, men konkrete opplysningar Nondal er ute etter og som han meiner han ikkje har fått, vil det etter vårt syn vere mest naturleg at han set fram eit nytt krav om innsyn til kommunen der han presiserer kva for opplysningar han ønskjer innsyn i og som han ikkje har fått, og på kva for detaljeringsnivå. Deretter vil det vere opp til kommunen å vurdere om dei kan gje innsyn i dei opplysningane han ønskjer, og eventuelt kva format opplysningane kan gjevast i.»

Nondal kom med merknader til Fylkesmannens svar.

Ombudsmannens syn på saken

1. Rettslig utgangspunkt

Retten til innsyn i kommunens dokumenter følger av Grunnloven § 100 femte ledd, som slår fast at enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter, så fremt det ikke ved lov er fastsatt begrensninger ut fra hensynet til personvern eller andre tungtveiende grunner. Videre følger det av sjetten ledd at statens myndigheter skal legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Hovedregelen etter offentleglova § 3 er også at forvaltningens saksdokumenter er offentlige. Unntak kan kun gjøres dersom det følger av lov eller forskrift. Formålet med loven er blant annet å legge til rette for en åpen og gjennomiktig offentlig virksomhet og stryke informasjons- og ytringsfriheten, jf. offentliglova § 1. Loven skal også «leggje til rette for vidarebruk av offentlig informasjon».

Et dokument er en logisk avgrenset informasjonsmengde som er «lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande», jf. offentleglova § 4 første ledd. Dersom den etterspurte informasjonen kun finnes i forvaltningsorganets database, plikter forvaltningen å foreta en sammenstilling av informasjonen, dersom dette kan gjøres «med enkle framgangsmåtar», jf. offentleglova § 9. Sammenstillingen vil da utgjøre et dokument etter § 4 første ledd.

Det er i utgangspunktet forvaltningsorganet som avgjør hvordan et dokument skal offentliggjøres, jf. offentleglova § 30 første ledd første setning. Vurderingstemaet ved denne avgjørelsen er hensynet til forsvarlig behandling av innsynssaken. Det er imidlertid vidtrekkende unntak fra denne hovedregelen.

Det er ikke noe krav om at den som ber om innsyn, må oppgi formålet for innsynet. Den informasjonen man har fått innsyn i etter offentleglova, kan som hovedregel også brukes til «eitkvart formål», jf. offentleglova § 7 første ledd. Dette må sees i sammenheng med at den som ber om innsyn, har rett til kopi både på papir og elektronisk, og for øvrig i alle eksisterende formater, jf. offentleglova § 30 første ledd andre og tredje setning. At informasjonen kan brukes til ethvert formål, må også sees i sammenheng med formålsbestemmelsen om viderebruk i § 1.

Disse bestemmelsene gjennomfører gjenbruksdirektivet artikkel 5 i norsk rett. Formålet bak direktivet er at forvaltningen ikke skal legge unødvendige begrensninger for viderebruk av offentlig informasjon.

2. Retten til innsyn i dokumenter i redigerbare formater

Viderebruk av offentlig informasjon kan være betinget av at informasjonen foreligger i et særskilt format. Dersom informasjonen foreligger i et slikt format, har den som ber om innsyn rett til kopi i det formatet, jf. offentleglova § 30 første ledd tredje setning. Dette gjelder også eventuelle redigerbare formater som for eksempel Excel eller Word. Fylkesmannens anførsel om at den som ber om innsyn, ikke har krav på få opplysninger i et format som «gjer høve til å redigere eller manipulere innhaldet i eit arkivført saksdokument eller kopi av eit slikt dokument», har derfor kun betydning dersom dokumentet ikke foreligger i et redigerbart format, og den som ber om innsyn heller ikke har krav på at det foretas en sammenstilling i et slikt format etter § 9. Fylkesmannens generelle uttalelse er heller ikke i samsvar med lovens formålsbestemmelse om viderebruk i § 1 og bestemmelsen i § 7 første ledd om at informasjon det er gitt innsyn i som hovedregel kan brukes til «eitkvart formål». Fylkesmannens generelle uttalelse om at en innsynsberettiget ikke har krav på innsyn i redigerbare filformater, er derfor ikke riktig.

Ombudsmannen har merket seg at Lærdal kommune har vist til Fylkesmannens uttalelse om adgangen til viderebruk. Rådmannen uttalte til Kommunal Rapport 2. mai 2016 at «Fylkesmannen [har] vært klar på at det ikke skal gis innsyn i format som kan manipuleres». Ombudsmannen har derfor funnet grunn til å orientere kommunen om ombudsmannens syn på dette ved å sende en kopi av denne uttalelsen til kommunen.

3. Inneholder PDF-dokumentet de samme opplysningene som et uttrekk til Excel-format?

Det følger av offentleglova § 9 at «[a]lle kan krevje innsyn i ei samanstilling av opplysningar som er eletronisk lagra i databasane til organet» forutsatt at dette kan gjøres med «enkle framgangsmåtar». Sammenstillingen vil som nevnt utgjøre et dokument som forvaltningen må vurdere om det skal gis innsyn i etter bestemmelsene i offentleglova. En sammenstilling av andre opplysninger enn det som ble gjort i det første uttrekket, vil utgjøre et annet dokument. Et sentralt spørsmål i denne saken er om en sammenstilling i Excel-format inneholder andre opplysninger enn PDF-versjonen, og således må anses som et annet dokument, eller om de to versjonene må anses som forskjellige formater med samme innhold.

Et dokument i Excel-format vil i enkelte tilfeller kunne vise formler eller henvisninger bak tallene som fremgår i et regneark. I et slikt tilfelle vil informasjonen gitt i Excel-format

inneholde annen informasjon enn det som kan fremgå i PDF-format. De to filformatene vil da utgjøre to forskjellige dokumenter i offentleglovas forstand.

I de tilfeller der Excel-versjonen er en ren rapport (uten formler eller henvisninger), er konklusjonen mer usikker. Også i slike tilfeller vil man blant annet kunne sortere kolonnene i regnearket, og dermed bruke informasjonen på en annen måte enn det som er mulig for PDF-format. Som Sanden har vist til i denne saken, vil det kunne være nødvendig å gjøre sammenstillinger av tallmateriale for å kunne analysere informasjonen, og Excel-formatet er vesentlig bedre egnet for dette enn PDF-formatet. I denne saken er det ikke nødvendig å ta stilling til om Excel-versjonen er noe annet enn PDF-versjonen, og således utgjør et annet dokument, ettersom det uansett er klart at den aktuelle Excel-versjonen inneholder annen informasjon enn PDF-versjonen.

Øyvind Nondal har gitt en utførlig redegjørelse for hvilken informasjon som vil fremgå av en Excel-versjon av de etterspurte opplysningene som ikke fremgår i den oversendte PDF-versjonen. Ombudsmannen kan ikke se at det er grunnlag for ytterligere presisering av dette, slik Fylkesmannen etterspør i brev 29. april 2016. Ut fra de redegjørelsene som er gitt, legger ombudsmannen til grunn at en sammenstilling til Excel-format kan gjøres med «enkle framgangsmåtar». Ombudsmannen vil i den sammenheng minne om at det er den arbeidsbyrden kommunen vil bli påført ved å lage selve sammenstillingen som er relevant i denne sammenheng. Eventuell tidsbruk knyttet til andre saksbehandlingsskritt i forbindelse med innsynsbegjæringen er i utgangspunktet ikke relevant ved vurderingen etter offentleglova § 9, jf. likevel ombudsmannens uttalelse SOM-2014-1865.

Ombudsmannen ber på denne bakgrunnen Fylkesmannen om foreta en ny vurdering av henholdsvis Sanden og Nondals krav om innsyn i prosjektrengskapet og budsjettet for PLO i Excel-format.

4. Kan det kreves at en sammenstilling gjøres i et særskilt format når opplysningene kun finnes i organets database?

Selv om ombudsmannen ovenfor har kommet til at Sanden og Nondal i dette tilfellet har krav på å få de etterspurte opplysningene utlevert i Excel-format, er det funnet grunn til å knytte noen generelle bemerkninger til retten til å be om sammenstilling i et særskilt format når det må foretas en sammenstilling av opplysninger i organets database etter offentleglova § 9.

Problemstillingen har en side til reglene om hva som er å anse som «eksisterende format» etter offentleglova § 30 første ledd tredje setning i de tilfeller der det må foretas en sammenstilling etter § 9.

Fylkesmannen har vist til Rettleiar for offentleglova punkt 9.4.2 om rett til kopi og gjenbruksdirektivet artikkel 5. I artikkel 5 nr. 1 heter det:

«Offentlige myndigheter bør gjøre sine dokumenter tilgjengelige i alle allerede foreliggende formater eller språkversjoner, og, dersom det er mulig og hensiktsmessig, elektronisk. Dette innebærer ikke at offentlige myndigheter er forpliktet til å framstille eller tilpasse dokumenter for å etterkomme anmodningen,

og heller ikke til å framlegge utdrag av dokumenter dersom dette ville kreve en uforholdsmessig stor innsats og ikke bare enkle håndgrep.»

I rettlederen punkt 9.4.2 fremgår det blant annet at § 30 første ledd tredje punktum gjennomfører gjenbruksdirektivet artikkel 5 nr. 1 i norsk rett.

Gjenbruksdirektivet er en minstestandard, og det er klart at norsk rett går lenger enn det direktivet krever. Dette fremgår blant annet i Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) på side 81 der departementet viser til at blant annet formuleringen i formålsparagrafen, rettet til å kreve sammenstilling etter § 9 og oppmykingen av kravet til identifikasjon ved innsynskrav går lenger enn det direktivet krever. De begrensningene som ligger i direktivet, gir derfor liten veiledning for tolkingen av sammenhengen mellom offentleglova § 30 første ledd tredje setning og § 9. Verken forarbeidene eller juridisk litteratur synes å behandle problemstillingen.

Hovedregelen i § 30 første ledd første setning om forvaltningens valgfrihet med hensyn til hvordan et dokument skal offentliggjøres, kan tale for at det er opp til det enkelte forvaltningsorganet hvilket format man ønsker å foreta sammenstillingen i, slik Fylkesmannen har anført. Ut fra ordlyden i bestemmelsen regulerer imidlertid denne kun de tilfellene der informasjonen eksisterer i et dokument (i ett eller flere formater). Bestemmelsen kan derfor ikke sies å løse spørsmålet om hvilke formater en innsynsberettiget har krav på i de tilfeller der informasjonen ikke finnes i et dokument, men det må foretas en sammenstilling etter § 9 for å etterkomme innsynsbegjæringen.

Dersom de øvrige vilkårene for å kunne kreve en sammenstilling etter § 9 er oppfylt, taler gode grunner for at den innsynsberettigede skal kunne spesifisere hvilket format vedkommende ønsker. En slik tolking er i tråd med offentleglovas bestemmelser om viderebruk, herunder formålsbestemmelsen i § 1 annen setning, og formålet bak gjenbruksdirektivet. Også reelle hensyn taler for at innsyn gis i det formatet den innsynsberettigede ønsker dersom det kan gjøres med enkle fremgangsmåter. Dette støttes av bestemmelsen i § 7 første ledd om at informasjonen skal kunne brukes til ethvert formål. En snevrere forståelse vil kunne føre til situasjoner som i denne saken, der forvaltningen synes å vegre seg for å gi innsyn i redigerbare formater i frykt for at den innsynsberettigede skal manipulere innholdet. Som denne saken viser, kan den som begjærer innsyn ha gode grunner for å be om et spesifikt format. Det er likevel ikke slik at forvaltningen kan kreve at den som begjærer innsyn oppgir noe bestemt formål.

Rettleiar til offentleglova punkt 9.4.2 gir også en viss støtte for denne konklusjonen. På side 166 står det følgende om rett til papirkopi:

«At ein har rett til papirkopi etter offentleglova § 30 fyrste ledd andre punktum, inneber ikkje at ein i alle tilfelle har krav på eit nøyaktig identisk eksemplar som det organet sit med. Når det gjeld plankart, teikningar og liknande dokument kan ein ikkje utan vidare krevje kopi av dette i same storleik, eller like detaljert med omsyn til fargar osv., som originalen. Likevel må kopien vere eigna til sitt føremål. Den som krev kopi har heller ikkje krav på nokon høgkvalitetspapirkopi eller kopi i uvanlege format som krev utstyr ikkje alle organ har. Kopi i eit anna papirformat enn det organet sjølv har, til dømes kopi i A3 medan originalen er i A4, vil derimot vere

omfatta av retten til kopi, så sant forvaltningsorganet har utstyr til det. Der det vil vere naudsynt med meir avansert kopiering, det vil seie kopiering som krev spesialutstyr, er ikkje det omfatta av innsynsretten etter lova.»

Det sentrale her er at kopien må være «eigna til sitt føremål» og at forvaltningsorganet plikter å gi kopi i et annet format enn originalen dersom organet har utstyr til det. Det er vanskelig å se hvorfor tilsvarende ikke skal gjelde for elektroniske formater der det må gjøres en sammenstilling. Forutsetningen er da at organet har systemer som kan lage sammenstilling i det aktuelle formatet.

At det er enklere å gjøre en sammenstilling i ett format enn ett annet kan heller ikke være avgjørende, så lenge begge kan gjøres «med enkle framgangsmåtar», jf. offentleglova § 9.

Konklusjonen må etter ombudsmannens syn være at den innsynsberettigede har krav på innsyn i alle formater det er enkelt å gjøre en sammenstilling i for den aktuelle databasen, i de tilfeller der det må gjøres en slik sammenstilling etter § 9.

At den innsynsberettigede har krav på innsyn i alle formater det er enkelt å gjøre en sammenstilling i, må være utgangspunktet også der det allerede er foretatt en sammenstilling (for eksempel i forbindelse med en tidligere innsynsbegjæring). Å skille mellom sammenstillinger som rent faktisk er foretatt og data som kan sammenstilles med enkle framgangsmåter, synes kunstig og lite adekvat. Det synes heller ikke å være i tråd med hensynene bak bestemmelsene om viderebruk. Det vil også være mulig for den som begjærer innsyn å endre begjæringen på mindre punkter, og dermed uansett utløse en rett til å kreve sammenstilling.

Det vil også være rettsikkerhetsmessig betenkelig dersom retten til innsyn i et særskilt format skulle være begrenset fordi noen andre har bedt om innsyn i de samme opplysningene tidligere. Det kan likevel tenkes at bestemmelsen i offentleglova § 30 første ledd første setning om hensynet til forsvarlig saksbehandling kan legge enkelte begrensninger på hvor langt et forvaltningsorgan må strekke seg ved gjentatte innsynskrav i stadig nye formater. Hovedregelen må likevel være at forvaltningen plikter å gjøre sammenstillinger i nye formater dersom dette kan gjøres med enkle framgangsmåter.

5. Oppsummering

Sivilombudsmannen har kommet til at et uttrekk i Excel-format i denne saken vil inneholde andre og mer detaljerte opplysninger enn den PDF-versjonen det er gitt innsyn i. Kravet om innsyn i Excel-format må derfor anses som krav om innsyn i et annet dokument.

Fylkesmannen er derfor bedt om å vurdere de to undersøkte sakene på nytt.

Ombudsmannen har kritiske merknader til Fylkesmannens generelle uttalelser om at den innsynsberettigede ikke bør ha mulighet til å redigere eller manipulere innholdet i en kopi av et dokument fra et offentlig organ.

En innsynsberettiget har i utgangspunktet rett til innsyn i ethvert filformat, dersom vilkårene for å kunne kreve en sammenstilling av opplysninger fra en database for øvrig er oppfylt. Dette gjelder også i de tilfellene der det allerede er foretatt en sammenstilling i et annet format.

Oslo, 19. juli 2016



Aage Thor Falkanger
sivilombudsmann