

Offentlighetsutvalget i Norsk Presseforbund
Kristine Holm
Postboks 46, Sentrum
0101 OSLO

S | OM

Vår referanse
2008/1646

Deres referanse
OU2008-059

Vår saksbehandler
Ola Berg Lande

Dato
15.12.2008

OFFENTLIGGJØRING AV SØKERLISTE – KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENTET

Det vises til tidligere korrespondanse i sakens anledning, sist brev herfra 13. november 2008.

./ Vedlagt følger ombudsmannens uttalelse i saken.

For ombudsmannen

Ola Berg Lande
seniorrådgiver

Vedlegg

Uttalelse

SOM

Sak: 2008/1646

OFFENTLIGGJØRING AV SØKERLISTE – KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENTET

Saken gjelder innsyn i søkerlistene til to stillinger som sokneprest i Sør-Østerdal prosti.

Jeg har kommet til at departementet ikke har foretatt en slik konkret vurdering som loven krever, og at saken uansett ikke var tilstrekkelig opplyst. Saksbehandlingstiden var heller ikke i samsvar med lovens krav.

Sakens bakgrunn

Lokalavisa Sør-Østerdal ba om innsyn i søkerlistene til to stillinger som sokneprest i Sør-Østerdal prosti. Søknadsfristen for stillingene var 15. februar 2008, men fristen ble utsatt til 29. februar 2008. Hamar bispedømme avslo innsynsbegjæringen for to av søkerne med henvisning til offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 § 6 første ledd nr. 4, og opplyste at disse to søkerne hadde bedt om konfidensiell behandling. I e-brev 6. mars 2008 påklaget avisa avgjørelsen.

Hamar bispedømmeråd fastholdt sin beslutning om å ikke gi ytterligere innsyn i brev 13. mars 2008 til lokalavisa. Etter at Kultur- og kirkedepartementet hadde bedt bispedømmet om å behandle klagen i samsvar med forvaltningsloven § 33 annet ledd, ble saken i brev 15. mai 2008 oversendt departementet for behandling der. I brev 27. juni 2008 stadfestet departementet bispedømmets vedtak. Departementet pekte blant annet på behovet for å behandle søkere med respekt og lojalitet i en periode hvor det er vanskelig å rekruttere til prestetjeneste, samt at personalreglementet for prester i Den norske kirke legger opp til at opplysninger om en søker skal kunne unntas offentlighet dersom søkeren

selv anmoder om dette. Det ble også vist til at den offentlige interesse var begrenset til lokalsamfunnet.

I brev 18. juli 2008 til ombudsmannen klaget Offentlighetsutvalget i Norsk Presseforbund, på vegne av avisa Sør-Østerdal, på Kultur- og kirke departementet. Utvalget fremholdt at det hadde tatt **urimelig lang** tid å behandle innsynskravet, og at det ikke var grunnlag for å unnta de to søkerne fra offentlighet med den begrunnelse som var gitt.

Rekrutteringshensyn var ikke noe viktig argument i denne sammenheng, særlig fordi det her ikke var **dokumentert** at offentliggjøring ville skade rekrutteringen. Utvalget mente at **personalreglementet** ikke var relevant. Interne retningslinjer kan etter utvalgets syn ikke gå foran bestemmelser i offentlighetsloven. Det var heller ikke dekning for å hevde at den **offentlige** interesse veier mindre fordi den knyttet seg til et lite samfunn.

Undersøkelsene herfra

Av sakens dokumenter fremgikk det at Hamar bispedømmeråd hadde brukt det elektroniske rekrutteringsverktøyet Webcruiter i søknadsprosessen – et system som har en avkrysningsboks der søkerne kan velge om navnet deres skal offentliggjøres eller ikke. Valget måtte ikke begrunnes, og departementet ble spurt om et slik system vil gi til tilsettingsmyndigheten tilstrekkelig informasjon til å kunne foreta en slik konkret og reell vurdering av innsynsspørsmålet som offentlighetsloven legger opp til.

Departementet ble videre bedt om å redegjøre for søkerens begrunnelse for ikke å stå på den offentlige søkerlisten, herunder når disse begrunnelsene ble innhentet og om de var nedtegnet skriftlig noe sted. Det ble også bedt om en mer utfyllende redegjørelse for den vurdering som var foretatt.

Endelig ble departementet bedt om å kommentere saksbehandlingstiden.

Kultur- og kirke departementet opplyste at Webcruiter etter deres syn ikke ga tilsettingsmyndigheten tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere innsynsspørsmålet, og at søkerens begrunnelse må innhentes på annen måte.

I denne saken hadde begrunnelsene vært innhentet muntlig, i forbindelse med søknad på en annen stilling i januar 2008. Departementet visste ikke noe om søkerens begrunnelse ut over det som fremgikk av lokalavisas klage til bispedømmet. I klagen fremgår det at **begrunnelsen til den ene søkeren var at vedkommende hadde et barn som går på skole i et relativt lite bygdesamfunn**, og at det ble en belastning for barnet om det ble kjent at faren søkte seg vekk. For den andre søkeren «var forholdene nokså parallelle».

Departementet opplyste at klagebehandlingen hadde basert seg på at søkerne hadde gitt et begrunnet ønske om hemmelighold, og at departementet ikke selv hadde foretatt noen konkret vurdering av søkerens anmodninger om hemmelighold utover at dette. Offentlighetens interesse i innsyn var dog tatt hensyn til.

Departementet fastholdt at rekrutteringshensynet var relevant og viktig, og at dette ville være særlig viktig i utkantstrøk hvor rekrutteringen til prestetjeneste erfaringsmessig hadde vært vanskelig. Hva gjaldt offentlighetens interesse, mente departementet at

stillingen nok hadde offentlig interesse, men pekte på at soknepreststillingen i de senere år hadde fått mindre betydning i menigheten. Dette medførte at hensynet til den offentlige interessen ville veie tyngre ved tilsetting av for eksempel en rådmann enn ved tilsetting av en sokneprest.

Bestemmelser i tjenestereglementet var ikke i seg selv relevant for forståelsen av bestemmelser i offentlighetsloven, men de ville kunne være et relevant sidehensyn i den konkrete vurderingen.

Kultur- og kirkedepartementet redegjorde for saksbehandlingstiden, og pekte på at det hadde beklaget den lange saksbehandlingstiden i sitt klagevedtak. Det ble også pekt på at navnet på de to søkerne nå var offentlig, ettersom tilsetningsvedtaket ligger offentlig tilgjengelig på kirkens hjemmesider og det var de to hemmeligholdte søkerne som ble tilsatt. Departementet mente derfor at innsynskravet hadde mindre aktualitet etter dette. Det er ikke opplyst når tilsetningsvedtaket ble offentliggjort.

Mitt syn på saken

1. Innsynsspørsmålet – sakens opplysning

Avslag på innsyn i søkerliste kan påklages etter reglene i offentlighetsloven § 9. Reglene om klage i forvaltningsloven kapittel VI gjelder så langt de passer, jf. offentlighetsloven § 9 siste ledd. Etter forvaltningsloven § 34 annet ledd kan klageinstansen «prøve alle sider av saken» og «skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med». Dette innebærer at departementet som klageinstans har plikt til å foreta en selvstendig og reell vurdering av den påklagede saken.

Det springende punkt i saken var om søkerens ønsker om å få navnet unntatt fra innsyn, skulle bli innfridd. Etter offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 kan opplysninger om en søker unntas, forutsatt at søkeren har anmodet om dette. Spørsmålet må undergis en konkret vurdering, hvor blant annet den enkelte søkers begrunnelse for å be om at navnet ikke offentliggjøres veies opp mot allmennhetens interesse av å se hvem som er søker til stillingen. Det er ikke tilstrekkelig – slik departementet har gjort i denne saken – at klageorganet nøyer seg med å konstatere at det foreligger et begrunnet ønske fra søkerne om å bli unntatt fra offentlighet, og så veie dette opp mot offentlighetens interesse i innsyn. Det er en konkret vurdering som skal foretas, og en helt sentral del av denne vurderingen er søkerens begrunnelse for hemmelighold.

Det synes heller ikke som departementet har hatt tilstrekkelig informasjon til å foreta en forsvarlig vurdering. Det foreligger ingen skriftlig begrunnelse fra søkerne for ønsket om hemmelighold. Dette er i seg selv lite betryggende, og bispedømmet skulle ha nedtegnet disse opplysningene etter at begrunnelsene var innhentet muntlig, jf. forvaltningsloven § 11 d annet ledd første punktum.

Når det imidlertid stilte seg slik da saken ble oversendt departementet for klagebehandling, er det oppsiktsvekkende at departementet ikke tok skritt for å få en nærmere begrunnelse fra de aktuelle søkerne. Ut fra sakens dokumenter er det vanskelig å se at departementet hadde informasjon om søkerens begrunnelser overhodet, utover de opplysningene

lokalavisa hadde gitt i sin klage. Heller ikke i forbindelse med ombudsmannssaken er det gitt noen utfyllende forklaring på hvorfor søkerne ikke ønsket navnene sine på søkerlisten.

Etter dette var saken klart nok utilstrekkelig opplyst da Kultur- og kirkedepartementet traff sitt vedtak 27. juni 2008, og departementet foretok ikke en slik selvstendig og konkret vurdering som det hadde plikt til.

Ettersom saken ikke var tilstrekkelig opplyst, er det heller ikke mulig for meg å ta stilling til om innsyn skulle ha vært gitt.

Jeg vil likevel påpeke at det ikke er tilstrekkelig til å begrunne hemmelighold at det kan oppleves som ubehagelig for enkelte om det blir kjent at man har søkt en ny stilling, jf. også Justisdepartementets «Veileder i offentlighetsloven» side 87. Videre heves terskelen for å etterkomme anmodninger om hemmelighold ved stillinger av særlig offentlig interesse.

Unntakshjemmelen i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 er imidlertid særlig begrunnet med personvern- og rekrutteringshensyn, jf. Ot.prp.nr.56 (1999-2000) s. 28. Det at departementet har lagt vekt på rekrutteringshensyn kan derfor ikke i seg selv kritiseres.

2. *Bruk av Webcruiter*

Hamar bispedømme bruker et elektronisk rekrutteringsverktøy som hjelp i tilsettingsprosessen. Verktøyet gir søkerne mulighet til å krysse av i et felt dersom de ikke ønsker navnet sitt på søkerlisten, uten at systemet åpner for å gi noen begrunnelse for det valget søkerne tar. Departementet har opplyst at en eventuell begrunnelse derfor må innhentes særskilt etter at den elektroniske søknaden er mottatt.

Bruken av elektronisk rekrutteringsverktøy med mulighet for elektronisk søknad er et nyttig, og etter hvert ganske vanlig hjelpemiddel ved tilsettinger i forvaltningen. Det er imidlertid viktig at et slikt system er utformet på en måte som ivaretar de krav som stilles til tilsettingsprosessen i det offentlige.

Jeg har ikke holdepunkter for å legge til grunn at måten det aktuelle rekrutteringsverktøyet var utformet på hadde direkte sammenheng med den manglende opplysningen av spørsmålet om innsyn i de to navnene på søkerlisten. Ikke desto mindre synes den adgangen som systemet gir for å krysse av i et felt dersom navnet ikke ønskes oppført på søkerlisten, uten en tilsvarende adgang eller oppfordring til å gi begrunnelse, å være i dårlig samsvar med formålet bak og kravene i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4. Slik systemet er utformet, synes rekrutteringsverktøyet å gi søkerne inntrykk av at adgangen til å unnta navn fra søkerlisten er en reservasjonsrett for den enkelte søker, noe som i tilfelle er i strid med lovbestemmelsen.

Dersom slike elektroniske rekrutteringsverktøy skal benyttes, er det derfor viktig at grensesnittet i programmet er utformet på en måte som gjør det tydelig for søkerne at det er tilsettingsorganet, og ikke søkerne selv, som bestemmer om opplysninger om søkerne kan unntas fra den offentlige søkerlisten. Det bør være klart for søkerne at det vil bli

foretatt en konkret vurdering, og at de vil være nødt til å begrunne et eventuelt ønske om hemmelighold.

Jeg ber departementet merke seg dette, og samtidig orientere Hamar bispedømmeråd om det jeg har gitt uttrykk for.

3. Saksbehandlingstiden

Det følger av offentlighetsloven § 9 første ledd at en begjæring om innsyn «skal avgjøres uten ugrunnet opphold». Hva som er «ugrunnet opphold» beror på en konkret helhetsvurdering. Fra Ot.prp. nr. 4 (1981-1982) s. 42 hitsettes:

«Hva som skal regnes for å være «uten ugrunnet opphold» vil avhenge av en konkret vurdering hvor hensyn må tas til spørsmålets vanskelighet og organets arbeidsmengde for øvrig. Departementet vil imidlertid fastholde at alle henvendelser etter offentlighetsloven etter sin art må behandles forholdsvis snart. Er det praktisk mulig å avgjøre spørsmålet umiddelbart vil dette være å foretrekke.»

Innsynsbegjæringer skal etter dette besvares raskt, fortrinnsvis umiddelbart. Jeg har tidligere uttalt at de fleste begjæringer bør kunne avgjøres samme dag eller i alle fall i løpet av 1-3 virkedager, dersom det ikke skulle foreligge spesielle praktiske vanskeligheter. Regjeringen og Justiskomiteen har sluttet seg til dette, jf. St.meld. nr. 32 (1997-1998) s. 97 og 100 og Innst. S. nr. 21 (1998-99) s. 18.

Hensynene bak kravene til saksbehandlingstid gjør seg også gjeldende ved klagebehandling av avslag på innsyn. Det er først ved klagevedtaket at det foreligger en endelig avgjørelse av innsynsspørsmålet, se uttalelse inntatt i årsmeldingen for 2005 side 100 (somb-2005-13). Klagesaker etter offentlighetsloven må følgelig avgjøres raskt, se også Justisdepartementets «Veileder i offentlighetsloven» s. 103.

Lokalavisa Sør-Østerdal klaget på avslaget 6. mars 2008, dagen etter at den fikk delvis avslag på sin innsynsbegjæring. Kultur- og kirke departementet fikk kopi av bispedømmets nye avslag 13. mars 2008. I brev 3. april 2008 ber departementet om at bispedømmet vurderer klagen på nytt før den oversendes departementet for klagebehandling. Lokalavisa purret på departementet 8. mai 2008. Det er ikke opplyst om departementet da kontaktet bispedømmet, men saken ble i alle fall oversendt departementet 15. mai 2008. Endelig vedtak ble truffet 27. juni 2008.

En del av forsinkelsen i saksbehandlingen skyldes at bispedømmet har brukt lang tid på å oversende saken til departementet. Departementet var imidlertid gjort oppmerksom på klagen senest 13. mars 2008, og hadde da en klar oppfordring til å påse at det var progresjon i saken.

Uansett brukte departementet omtrent halvannen måned på å behandle klagesaken etter at den var oversendt fra bispedømmet. Det er i korrespondansen hit vist til stor arbeidsmengde, samt at innsynskravet ikke var aktuelt etter at tilsetningsvedtaket ble offentliggjort. Dette er forhold som nok kan begrunne en noe lenger saksbehandlingstid

enn normalt – særlig er det av betydning at navnene rent faktisk var offentliggjort. Til tross for dette synes saksbehandlingstiden å være dårlig i samsvar med kravet om avgjørelse «uten ugrunnet opphold», og den beklagelse departementet har gitt er derfor på sin plass.

Oslo, 15. desember 2008



Arne Fliflet