



Sivilombudsmannen
Postboks 3 Sentrum
0101 Oslo

Vår ref. OU2008-059

Oslo 18.07.2008

OFFENTLIGGJØRING AV SØKERLISTE TIL STILLINGEN SOM SOKNEPREST I TRYSIL, SØR-ØSTERDAL PROSTI

Offentlighetsutvalget i Norsk Presseforbund viser til vedlagt avgjørelse fra Kultur- og kirke departementet vedrørende innsyn i søkerlistene til to utlyste stillinger som ny sokneprest i Trysil, Sør-Østerdal Prosti. Offentlighetsutvalget henvender seg med dette til Sivilombudsmannen på vegne av Lokalavisa Sør-Østerdal.

Bakgrunn:

Klagen gjelder søkerlistene til to utlyste stiller, begge som sokneprest i Trysil, Sør-Østerdal Prosti, og begge med søknadsfrist 15. februar, forlenget til 29. februar.

Da Lokalavisa Sør-Østerdal ba om innsyn i søkerlistene opplyste personalsjefen i Hamar bispedømme at det var to søkere til stillingene, som begge hadde bedt om konfidensiell behandling. Personalsjefen informerte samtidig at søkerens ønske ville bli etterkommet.

Avisen påklaget manglende offentliggjøring i brev av 13. mars d.å. til Hamar bispedømmekontor (vedlagt). I forbindelse med klagebehandlingen hos departementet ble klagen returnert til Hamar bispedømmekontor for en ny vurdering (fv. § 33, siste ledd) i brev av 3. april d.å. (vedlagt). I brev av 15. mai d.å. fastholder Hamar bispedømme sitt vedtak, og oversender klagen til Kultur- og kirke departementet som rette klageinstans (vedlagt).

Saksbehandlingen:

Vi mener for det første at innsynskravet har tatt urimelig lang tid å behandle. Vi viser i denne forbindelse til kravet i offentlighetsloven § 9, tredje ledd om at klager skal behandles "uten ugrunnet opphold". Vedtaket ble påklaget 13. mars d.å. og var først ferdig behandlet 27. juni d.å, altså mer enn tre måneders saksbehandlingstid. I løpet av denne perioden har Lokalavisa Sør-Østerdal etterlyst framdrift ved flere anledninger (jf. vedlegg).

I forarbeidene til den nye offentlighetsloven er det forutsatt at klager skal behandles raskt, jf. Ot.prp. 102 (2004-2005) s. 102: "Som ved førstegangsbehandling må det skje en konkret vurdering, der spørsmålets vanskelighetsgrad og forvaltningsorganets arbeidsmengde kan ha betydning. Ordlyden forutsetter at avgjørelsen skal treffes raskt."

Det samme har Sivilombudsmannen i flere av sine uttalelser. Vi viser spesielt til sak 2006/2192 der Sivilombudsmannen fastslo at en saksbehandlingstid på 4 måneder for behandling av klage over avslag på innsyn, var "utilfredsstillende og svekket tilliten til

kommunen". I denne uttalelsen presiseres det: "Kravet til å avgjøre en innsynsbegjæring «uten ugrunnet opphold» gjelder også for klageinstansen, jf. offentlighetsloven § 9 tredje ledd tredje punktum. Offentlighetsloven inneholder imidlertid ikke selv noen krav til hvor raskt førsteinstansen må oversende saken til klageinstansen dersom vedtaket opprettholdes. Men bestemmelsen i forvaltningsloven § 33 fjerde ledd om at sakens dokumenter skal sendes klageinstansen «så snart saken er tilrettelagt», kommer til anvendelse også i saker om innsyn, jf. offentlighetsloven § 9 siste ledd. Hensynet til innsynsreglens effektivitet og formålet bak offentlighetsprinsippet tilsier at forberedelse og oversendelse av saken til klageinstansen også skjer «uten ugrunnet opphold». Det vil si at et eventuelt tidsmessig opphold må ha en saklig grunn."

Også i sak 2007/952, uttaler Sivilombudsmannen seg om saksbehandlingstid ved klager:

"I tidligere saker om innsyn har jeg uttalt at hensynet til innsynsreglens effektivitet og formålet bak offentlighetsprinsippet tilsier hurtighet på alle trinn ved behandlingen av innsynssaker. Dette innebærer for eksempel at klageorganet har en plikt til så raskt som mulig å sette i gang behandlingen av saken, blant annet ved å kontrollere at saken er tilstrekkelig opplyst for klagebehandling. Videre må klageorganet fortløpende følge opp de saksbehandlingsskrittene som settes i gang i forbindelse med behandlingen av innsynssaker."

En saksbehandlingstid på 3 måneder er med andre ord ikke i tråd med de føringer som er lagt både gjennom uttalelser fra Sivilombudsmannen, og i forarbeidene til offentlighetslovgivningen. Innsyn i den aktuelle søkerlisten er heller ikke et komplisert spørsmål som krever mye forarbeid, og kravet gjelder ikke et stort omfang av dokumenter. Selv om klagen måtte returneres for ny behandling hos første instans, kan vi ikke se at dette forsvarer en saksbehandlingstid på over 3 måneder.

Innsynskravet:

Departementet legger til grunn at det har blitt anført en saklig begrunnelse for krav om konfidensialitet, og viser til behovet for å behandle søkere med respekt og lojalitet i en periode hvor det er vanskelig å rekruttere til prestetjenesten. De to søkerne begrunnelse skal ha vært hensynet til egne barn og den angivelig belastningen det ville være for dem om bygda fikk vite at en av deres foresatte søkte seg vekk.

Videre henvises det til personalreglementet for prester i Den norske kirke, som legger opp til at opplysninger om en søker skal kunne unntas fra offentlighet dersom søkeren selv anmoder om det.

Om den offentlige interessen i søkerlisten, viser departementet til at denne vil være begrenset til lokalsamfunnet. Slik vi forstår argumentasjonen, tar departementet dette til inntekt for at søkerlisten er av begrenset offentlig interesse.

Etter vårt syn har man her lagt til grunn en feil forståelse av unntaksbestemmelsen i offentlighetsloven § 6(4) fjerde punktum, som sier at opplysninger om en søker *kan* unntas fra offentlighet dersom søkeren selv anmoder om dette.

Hovedprinsippet i norsk forvaltning er offentlige stillinger er underlagt offentlig innsyn. Dersom en søker skal unntas fra offentlighet, må dette begrunnes spesielt. Begrunnelsen skal avveies opp mot allmennhetens behov for åpenhet rundt hvem som har søkt stillingen, herunder den legitime interesse i å kontrollere ansettelsesprosessen.

Denne avveiningen er konkretisert gjennom flere uttalelser fra Sivilombudsmannen. Vi viser til **sak 2005/2285**, som gjelder innsyn i søkerlister til stilling som rådmann, der Sivilombudsmannen uttaler:

"Jeg har flere ganger tidligere uttalt meg om den generelle forståelsen av bestemmelsen i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4. Det vises bl.a. til årsmeldingene for 2001, 2002 og 2003. Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 fjerde punktum, slik den lyder i dag, gir forvaltningen en adgang til å unnta opplysninger om en søker dersom søkeren selv anmoder om dette. I tråd med lovens hovedregel har ikke forvaltningen noen plikt til å unnta slike opplysninger, med mindre det er tale om taushetsbelagt informasjon. Det foreligger imidlertid en plikt til å vurdere om det er viktigere i det enkelte tilfelle at offentligheten får vite hvem som er søker. Forvaltningen må – i lys av meroffentlighetsprinsippet – foreta en konkret og reell vurdering av anmodninger fra hver av søkerne om å bli unntatt fra søkerlisten opp mot de hensyn som taler for offentlighet. Et sentralt hensyn er offentlighetens mulighet til å kontrollere at det ikke tas utenforliggende eller usaklige hensyn ved tilsetning i det offentlige. Borgernes tillit til at forvaltningen ikke har noe å skjule, er også et hensyn som må tillegges vekt. Rekrutterings- og personvern hensyn kan på den annen side være momenter som trekker i retning av ikke å utvise meroffentlighet. Terskelen for å unnta søkernavn fra offentlighet heves imidlertid dersom det er tale om stillinger av særlig offentlig interesse. Stillinger av denne art er nettopp i kjerneområdet for hensynene bak lovens hovedregel om offentlige søkerlister (våre understrekninger)."

Videre står det i **sak 2005/1772**, som gjaldt innsyn i søkerlisten til stilling som rådmann i Vefsn kommune:

"I lys av meroffentlighetsprinsippet, må forvaltningen foreta en konkret og reell vurdering av anmodninger fra hver av søkerne om å bli unntatt fra søkerlisten opp mot de hensyn som taler for offentlighet. Et sentralt hensyn er muligheten til å kontrollere at det ikke tas utenforliggende eller usaklige hensyn ved ansettelse i det offentlige. Borgernes tillit til at forvaltningen ikke har noe å skjule, er også et hensyn som må tillegges vekt. Terskelen for å unnta søkernavn fra offentlighet heves dersom det er tale om stillinger av særlig offentlig interesse. Bakgrunn for dette er at man ved stillinger av denne art nettopp er i kjerneområdet for hensynene bak lovens hovedregel om offentlige søkerlister."

Soknepresten leder prestetjenesten i soknet og har tradisjonelt en høy posisjon i et lokalsamfunn. Det er derfor naturlig å sammenligne denne med andre ledende stillinger i kommuner. Sivilombudsmannen har gjentatte ganger uttalt at ledende stillinger i et offentlig organ, er av offentlig interesse. Dette følger også av forarbeidene til den nye offentlighetsloven, Ot.prp 102 (2004-2005) s. 77: "Dei kryssande omsyna gjer seg derimot gjeldande med full kraft når det er spørsmål om å utelate søkjarar frå søkerlista ved tilsetjing i leiande stillingar. Her krevjast at det ligg føre særlege grunnar for at ei oppmoding om ikkje å bli ført opp på den offentlege søkjarlista skal bli teken til følgje".

Det finnes ikke holdepunkter, verken i loven eller i forvaltningspraksis, for å si at den offentlige interessen veier mindre fordi stillingen kun er interessant for et lokalsamfunn. Lokaldemokratiet må her anses å ha et like stort vern som demokratiet i samfunnet for øvrig.

På bakgrunn av dette mener vi det må kunne legges til grunn at dette er en stilling av betydelig offentlig interesse, og at det stilles strenge krav til begrunnelsen for at det skal unntas navn fra søkerlisten.

Vi kan ikke se at dette er tilfellet for søkerne til de to stillingene. Den angivelige belastningen for barna til de to søkerne er ikke konkretisert nærmere. Vi mener det må kunne kreves en nærmere presisering av på hvilken måte åpenhet ville ramme barna til søkerne. Etter det vi kjenner til skal søkerne, som er et ektepar, ha et barn på 3 år. På bakgrunn av dette mener vi det ikke er godtgjort at hensynet til barn kan være et avgjørende moment for hemmelighold, og vi stiller spørsmål ved relevansen av dette.

Videre er vi kritisk til bruken av rekrutteringshensyn som argument mot offentliggjøring. For det første er det ikke dokumentert at søkerne faktisk ville trukket søknaden sin dersom søkerlisten ble gjort kjent. Hensynet til rekruttering må alltid veies opp mot allmennhetens interesse i stillingen. Når man står overfor en såpass viktig stilling som dette, mener vi hensynet til åpenhet må veie tyngst. Dette vil også være et viktig signal for utøvelsen av de stillingene som er lyst ut.

Det faktum at Den norske kirke har i sine retningslinjer at søkere kan forvente konfidensialitet, er etter vårt syn totalt irrelevant i denne sammenheng. Interne retningslinjer kan aldri gå foran bestemmelser i offentlighetsloven, såfremt det ikke er hjemmel for det i lov eller forskrift. Vi antar dette er kjent stoff for departementet.

Avslutningsvis vil vi også vise til den nye offentlighetsloven og bestemmelsen i § 25 annet ledd, der en har presisert kravet om å vektlegge stillingens offentlige interesse i vurderingen av om søkerlisten skal offentliggjøres. Bakgrunnen for dette er ønske fra Stortinget om å skjerpe praksis rundt offentliggjøring av søkerlister, jf. Innst. O nr. 41(2005-2006) punkt 2.9.

Det å søke en offentlig stilling er ikke en privatsak. Vi ser svært alvorlig på at Hamar bispedømme, med støtte fra departementet, tar offentlighetsprinsippet så lite alvorlig som denne saken vitner om, både gjennom urimelig lang saksbehandlingstid, og – etter vårt syn – en mangelfull offentlighetsvurdering.

På bakgrunn av ovenstående ber vi Sivilombudsmannen gjennomgå saken med sikte på å avgi en uttalelse.

Vennlig hilsen
For Offentlighetsutvalget i Norsk Presseforbund



Kristine Holm
juridisk rådgiver

Vedlegg: 7

Kopi:
Kultur- og kirke departementet
Hamar bispedømmeråd
Lokalavisa Sør-Østerdal v. Jane Irene Øien