



FYLKESMANNEN I FINNMARK
Juridisk stab

FINNMÁRKKU FYLKKAMÁNNI
Juridihkalaš hovdengoddi

Finnmark Dagblad
Salsgata 16
9600 Hammerfest

Deres ref

Deres dato
25.02.2008

Vår ref
Sak 2008/884
Ark 326.1

Vår dato
30.08.2008

Saksbehandler/direkte telefon: Håvard Sellæg Aagesen - 78 95 03 33

Klage på avslag om dokumentinnsyn

Det vises til Finnmark Dagblads klage over avslag på begjæring om dokumentinnsyn. Fylkesmannen beklager den lange saksbehandlingstiden.

Fylkesmannen tok på bakgrunn av Finnmark Dagblads klage kontakt med Alta kommune og ba om en nærmere redegjørelse for saken, samt oversendelse av sakens dokumenter. På bakgrunn av klagen og de oversendte saksdokumenter fra Alta kommune har Fylkesmannen vurdert om det var grunnlag for å unnta dokumentene som interne etter offentlighetsloven § 5 første ledd.

Saken gjelder:

Finnmark Dagblad har bedt om innsyn i dokumenter som ble fremlagt av administrasjonen i Alta kommune for økonomiutvalget i kommunen ifm sak "Budsjett 2008-detaljering". Avslaget ble av kommunen hjemlet i offentlighetsloven § 5 første ledd som dokumenter til et organs interne saksforberedelse. Den videre begrunnelse var at saken var på et forberedende stadlum i økonomiutvalget. Møtet var et orienteringsmøte, og det ble ikke behandlet noen saker eller truffet noe vedtak i møtet. De aktuelle dokumentene var i følge kommunen interne dokumenter fra sektorlederne til rådmannen om mulige innsparringstiltak i sektorene, og forslagene hadde vidtgående konsekvenser for de som evt ble berørt av disse. Det var derfor et ønske om at berørte parter skulle slippe å lese kuttforslagene i avisa først. Kommunen har videre presisert at dokumentet ved en feil ble beskrevet som "saksfremlegg til økonomiutvalget" i stedet for "internt notat til økonomiutvalget".

Finnmark Dagblad har anført at dokumentet ikke kan unntas etter den nevnte bestemmelse når det er fremlagt for utenforstående, her økonomiutvalget, samt at det i § 5 siste ledd fremgår at bestemmelsene i første og annet ledd ikke gjelder saksframlegg med vedlegg som blir gitt til et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ.

Fylkesmannen skal bemerke at kommunen har ansett dokumentene som unntatt med hjemmel i offentlighetsloven § 5 første ledd. Dette er senest bekreftet i kommunens brev til Fylkesmannen 5. mai 2008.

Fylkesmannen er av den oppfatning at det er usikkert om kommunen ved fremleggelsen for økonomiutvalget kunne unnta dokumentene fra offentlighet med hjemmel i nevnte bestemmelse. Utgangspunktet for bestemmelsen er at det er snakk om dokumenter for den

interne saksforberedelsen. En normal forståelse av hva som er dokument som et forvaltningsorgan har utarbeidet for sin interne saksforberedelse innebærer at dokumenter som er overlatt utenforstående normalt mister sitt preg av å være et internt og fortrolig saksdokument.

Mht saksfremlegg med vedlegg som blir gitt til et kommunalt folkevalgt organ, fremgår det av § 5 tredje ledd at disse ikke kan unntas som interne etter ovennevnte bestemmelser. Fylkesmannen er av den oppfatning at de aktuelle dokumenter som utgangspunkt passer inn i den beskrivelse som begrepet "saksframlegg med vedlegg" legger opp til.

Det skal bemerkes at selv om dokumentet bare er et trinn i den kommunale saksforberedelse, vil det være problematisk om det skulle kunne skjermes fra offentlig innsyn under henvisning til at det er et dokument for den interne saksforberedelse. Dette gjelder også dokumenter som ikke har karakter av en formell innstilling til det organet som skal treffe vedtak, som rådmannens saksfremlegg til budsjett. Innsynsretten gjelder også når et slikt dokument ikke inneholder noe forslag til vedtak, men fremtrer som en bredt anlagt orientering om den økonomiske situasjon og en skisse av mulige handlingsalternativer i året som kommer.

Det bærende synspunkt bak regelen om slik dokumentoffentlighet er at når administrasjonen har avsluttet sitt arbeid med saken/ saksforberedelsen, er det av offentlig interesse hva man har kommet fram til, ikke bare som grunnlag for kritikk av de vedtakene som treffes, men også som utgangspunkt for offentlig debatt i forkant av avgjørelsen.

Administrasjonens saksfremlegg vil normalt inneholde sentrale faktiske og faglige premisser for den videre debatt om disse spørsmål, og er underkastet strenge krav ikke bare til saklig korrekthet, men også til fullstendighet og bredde i de vurderingene som foretas. Det ville derfor representere et følbart og vesentlig inngrep i offentlighetens mulighet til å delta i debatten om saker som legges frem for folkevalgte organer, og til å kritisere disse, hvis administrasjonens saksfremlegg, helt eller delvis skulle kunne unntas fra offentlighet.

I den angjeldende saken synes ikke den begrunnelse kommunen har gitt for å anse de aktuelle dokumentene som interne dokumenter etter offentlighetsloven § 5 første ledd å kunne slå gjennom ovenfor den presiseringen av bestemmelsen som følger av § 5 tredje ledd. Det er i noen grad vektlagt at dokumentene fremstår som godt gjennomarbeidet, og at de har vært diskutert i rådmannens ledermøte, hvor man har avgitt en foreløpig konklusjon som økonomiutvalget bes vurdere.

Det skal likevel bemerkes at det kan finnes praktiske og legitime grunner for å kunne orientere kommunale organer om fremdriften i slike saker på et saksforberedende stadium uten at dette medfører at interne dokumenter blir offentlige. Fylkesmannen har imidlertid i denne saken helt konkret vurdert det faktum og den begrunnelsen kommunen har gitt, og har kommet til at slike grunner ikke i tilstrekkelig grad fremkommer her.

Fylkesmannens skal også bemerke at han ikke har vurdert om det eventuelt var grunnlag for å unnta dokumentene eller deler av disse fra offentlighet på bakgrunn av andre bestemmelser i offentlighetsloven. Dette skyldes at dokumentene allerede er frigitt av kommunen.

Etter dette har Fylkesmannen gjort følgende vedtak:

Alta kommunes vedtak om å unnta de aktuelle dokumentene fra offentlighet oppheves.

Dette vedtak er endelig og kan ikke påklages.

Med hilsen


Håvard Sellæg Aagesen
juridisk leder


Trude Rikstad
Stabsleder

Kopi til:
Alta kommune

9506 Alta