

Norsk Presseforbund
Postboks 46 Sentrum
0101 OSLO

NORSK PRESSEFORBUND	
Mottatt:	9.2.09
Arkiv:	

S | OM

Vår referanse
2008/704

Deres referanse

Vår saksbehandler
Kristian Brandt

Dato
05.02.2009

AVSLAG PÅ INNSYN – INTERNE DOKUMENTER

Det vises til tidligere korrespondanse i ovennevnte sak, sist brev herfra 6. januar 2009.

Vedlagt følger ombudsmannens uttalelse i saken.

For ombudsmannen


for Kristian Brandt
seniorrådgiver

Vedlegg

Uttalelse

SOM

Sak: 2008/704

AVSLAG PÅ INNSYN – INTERNE DOKUMENTER

Uttalelsen gjelder spørsmålet om en e-post som ble sendt fra rådmannen til blant andre den private forhandlingsmotparten, kunne anses som organintern og derfor unntas offentlighet.

Jeg har kommet til at e-posten med vedlegg etter utsendelsen til den private forhandlingsmotparten ikke lenger var eksklusivt forbeholdt den interne forvaltningsmessige behandlingen av saken. Det er da vanskelig å se at de legislative hensyn bak offentlighetsloven § 5 første ledd gjør seg gjeldende, og det var ikke adgang til å unnta dokumentet som organinternt.

Sommeren 2007 offentliggjorde Sandefjord kommune en avtale inngått mellom kommunen, Kjell Ulrichsen og Staten v/ Miljøverndepartementet. Avtalen innebar bl.a. at deler av Ulrichsens eiendom Skogan, gnr 101 bnr 2, ble overdratt til Staten. Kjøpesummen skulle i sin helhet gis til Sandefjord kommune, mot at pengene ble brukt til friluftsmål. Forhandlingene mellom partene hadde pågått ett års tid.

Etter offentliggjøringen av avtalen, ba Sandefjords Blad om innsyn i en e-post med vedlegg datert 29. juni 2007. E-posten var sendt fra rådmann Gisle Dahn i Sandefjord kommune til ordfører Bjørn Ole Gleditsch, ass. fylkesmann Bjørn Strandli og Kjell Ulrichsen, og inneholdt forslag til videre fremdrift i forhandlingene frem til en endelig avtale som skulle legges frem for formannskapet til behandling. Sandefjord kommune avslo innsynsbegjæringen under henvisning til at det var tale om et organinternt dokument etter offentlighetsloven § 5 første ledd. Det var også vist til at opplysningene i dokumentene var underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 nr. 1 og 2, jf. offentlighetsloven § 5a. Avisen påklaget avslaget til fylkesmannen. Etter at Fylkesmannen i Vestfold hadde erklært seg inhabil til å behandle klagen, oppnevnte Fornyings- og

administrasjonsdepartementet Fylkesmannen i Østfold som settefylkesmann, og ved vedtak 4. september 2007 opprettholdt fylkesmannen kommunens avslag. Fylkesmannen la til grunn at avsenderen og mottakerne av e-posten måtte anses som en arbeidsgruppe som hadde i oppdrag å fremforhandle en avtale som skulle legges frem for formannskapet. Arbeidsgruppen måtte anses som en del av kommunen, slik at skriftlig kommunikasjon innad i gruppen og mellom gruppen og kommunen kunne unntas offentlighet som interne dokumenter etter offentlighetsloven § 5 første ledd. Fylkesmannen mente, i motsetning til kommunen, at dokumentene ikke inneholdt taushetsbelagte opplysninger.

På vegne av Sandefjords Blad brakte Norsk Presseforbund ved brev 25. mars 2008 saken inn for ombudsmannen. Det ble bl.a. fremholdt at offentlighetsloven § 5 første ledd ikke ga hjemmel til å unnta dokumentet, fordi e-posten ble sendt til berørte parter utenfor kommunen. Av samme grunn mente Presseforbundet at hensynene til en fri og åpen dialog internt i kommunen, ikke kunne ha vært tillagt avgjørende vekt i fylkesmannens meroffentlighetsvurdering.

Klagen gjaldt ikke bare spørsmålet om dokumentinnsyn, men også behandlingen av saken i formannskapet. Spørsmålet om møteoffentlighet og protokollering i formannskapet er skilt ut som en egen sak og behandles derfor ikke i denne uttalelsen.

I brev 6. juni 2008 ble spørsmålet om dokumentinnsyn tatt opp med Fylkesmannen i Østfold. Det ble bedt om en redegjørelse for i hvilken grad og på hvilken måte den aktuelle e-posten med vedlegg var et internt dokument etter offentlighetsloven § 5 første ledd. Fylkesmannen ble også bedt om å utdype standpunktet om at adressatene for e-posten måtte anses som en arbeidsgruppe i kommunen i relasjon til offentlighetsloven § 5 første ledd. Det ble også bedt om fylkesmannens syn på hvilken betydning det hadde for innsynsspørsmålet at e-posten også var sendt til Ulrichsen.

Fylkesmannen opplyste i brev 20. juni 2008 at den aktuelle e-posten var utarbeidet av rådmannen på vegne av en gruppe personer bestående av rådmannen selv, kommunens ordfører, assisterende fylkesmann i Vestfold samt en representant fra Miljøverndepartementet. Fylkesmannen la til grunn at gruppa var nedsatt som et ledd i arbeidet med å forhandle frem et forslag til avtale som i neste omgang skulle legges frem for formannskapet. Det var fylkesmannens syn at denne gruppen ikke kunne anses som et eget forvaltningsorgan i offentlighetslovens forstand, men at «gruppen hadde likhetstrekk med det som i Justisdepartementets veileder er omtalt som *arbeidsgruppe oppnevnt av et organ for å utrede en særskilt sak*». Fylkesmannen fremholdt at gruppas arbeid var en del av kommunens interne prosess for å komme frem til et avtaleutkast, og at den omstridte e-posten dermed var å anse som intern etter offentlighetsloven § 5 første ledd. Det var i denne sammenheng uten betydning at e-posten også ble sendt til Ulrichsen, idet han ble betraktet å være «en nødvendig samarbeidspartner for gruppa».

Det ble videre fremholdt at tidsforløpet kunne tilsi at e-posten med vedlegg ble offentliggjort ved fylkesmannens klagebehandling, siden avtaleutkastet og den endelige avtalen for lengst var blitt kjent. Fylkesmannen mente imidlertid at de virkningene en offentliggjøring generelt sett kunne ha på kommunens interne saksforberedelser måtte veie tyngre. Det ble i denne sammenheng også lagt vekt på at behovet for innsyn var mindre

etter det som var blitt kjent om forhandlingene, avtaleutkastet og kommunens håndtering av den.

Presseforbundet hadde ikke merknader utover det som fremgikk av klagen til ombudsmannen.

Mitt syn på saken

Unntaket for organinterne dokumenter i offentlighetsloven § 5 første ledd er gitt for å verne om den interne beslutningsprosessen innad i et forvaltningsorgan. Dels skal bestemmelsen sikre en fri, åpen og fortrolig dialog i saksforberedelsen, dels skal unntaket verne om tilliten til de endelige avgjørelser forvaltningen treffer. Vilkåret for å anvende unntaket for organinterne dokumenter er derfor som hovedregel at det aktuelle dokumentet er opprettet og beholdt innen vedkommende forvaltningsorgan. Formålet bak opprettelsen er her sentralt. Dokumentet må være *ment* for den interne saksforberedelsen. Dersom dokumentet er opprettet uten dette formålet, eller dersom dokumentet mister dette formålet senere ved at det for eksempel sendes ut av organet, kan bestemmelsen som hovedregel ikke anvendes. Unntak kan imidlertid tenkes i situasjoner der dokumentet blir innhentet av andre organer, for eksempel som ledd i klagebehandling eller gransking. Formålet bak opprettelsen av dokumentet vil her være i behold selv om det blir sendt ut av organet.

Den omstridte e-posten ble sendt fra rådmannen i Sandefjord kommune. Mottakerne var ordføreren i kommunen, assisterende fylkesmann i Vestfold og Kjell Ulrichsen. Det fremstår noe uklart om fylkesmannen har lagt til grunn at samtlige mottakere av e-posten dannet en arbeidsgruppe sammen med avsenderen av e-posten, og at denne gruppen i relasjon til offentlighetsloven § 5 første ledd måtte anses som samme organ som kommunen. For egen del finner jeg det vanskelig å se at forhandlingsmotparten, Kjell Ulrichsen, skulle kunne anses som en del av en arbeidsgruppe oppnevnt eller nedsatt av Sandefjord kommune for å fremforhandle en avtale med ham, med den virkning at all skriftlig korrespondanse partene imellom skulle kunne unntas som organintern. Til dette kommer at det i denne saken ikke forelå noen uttrykkelig oppnevning av en arbeidsgruppe fra kommunens side. Hvorvidt de øvrige adressatene for e-posten kunne sies å være del av en oppnevnt arbeidsgruppe, er det i denne sammenheng ikke nødvendig å ta stilling til.

Spørsmålet er imidlertid om e-posten beholdt sin interne karakter også etter at det ble oversendt Ulrichsen. Jeg anser det på det rene at ingen av bestemmelsene i offentlighetsloven § 5 annet ledd kan få anvendelse. Det avgjørende er da om formålet bak opprettelsen av dokumentet var i behold, slik at dokumentet fortsatt kunne anses utarbeidet for organets interne saksforberedelse.

Unntaket i offentlighetsloven § 5 første ledd skal beskytte forvaltningsorganets interne saksforberedelse. De hensyn som ligger bak bestemmelsen tar sikte på å sikre forvaltningen den nødvendige ro og takhøyde i beslutningsprosessen. Men bestemmelsen verner bare om disse hensynene; hensynet til for eksempel private aktører er ikke vernet av offentlighetsloven § 5 første ledd. E-posten med vedlegg var etter utsendelsen til Ulrichsen ikke lenger eksklusivt forbeholdt den interne forvaltningsmessige behandlingen av saken, men var gjort kjent for den private forhandlingsmotparten. Jeg kan da vanskelig

se at de legislative hensyn bak offentlighetsloven § 5 første ledd gjør seg gjeldende, og det var derfor neppe adgang til å unnta den omstridte e-posten med vedlegg som organinternt etter offentlighetsloven § 5 første ledd. Det er da ikke grunn for meg til å ta stilling til den meroffentlighetsvurdering som fylkesmannen foretok.

Fylkesmannen bes foreta en ny behandling av saken, og i den forbindelse ta hensyn til mine synspunkter ovenfor. For ordens skyld presiseres at jeg med dette kun har tatt stilling til det rettslige grunnlaget kommunen og fylkesmannen har anført, dvs. om e-posten med vedlegg kan anses som organinternt. Om unntak kan tenkes på et annet grunnlag, har ikke vært tema for undersøkelsen.

Oslo, 5. februar 2009



Arne Fliflet