



FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS
Juridisk avdeling

Sørum kommune, Sørum kommunale eiendomsselskap KF
Postboks 113
1 921 Sørumstrand

Deres ref.: Deres dato: Vår ref.: Saksbehandler: Dato:
 09.06.2008 2008/12806 FM-J Eldbjørg Klufoten 14.07.2008

**KLAGE BEGJÆRING OM INNSYN I DOKUMENTER - SØRUM KOMMUNALE
EIENDOMSSELSKAP KF**

Det vises til oversendelse av 9.6.08.

Norsk Presseforbund v/ Kristine Holm, har i e-post av 29.5.08 bedt Sørum kommunale eiendomsselskap KF (heretter SKE) om innsyn i 9 dokumenter. SKE opplyste i e-post av 30.5.08 om at de dokumenter det var bedt om innsyn i, var unntatt offentlighet. Norsk Presseforbund opplyste i e-post av 30.5.08 at samtlige avslag mangler henvisning til lovhjemmel, og at det ikke var opplyst om klageadgang og klagefrist.

På bakgrunn av dette foretok SKE ny vurdering av innsynsbegjæringen. Dette førte til at det ble gitt innsyn i tre dokumenter, mens avslaget ble opprettholdt for de øvrige seks dokumentene. For dokumentene lnr:908/08 og lnr:910/08 ble avslaget hjemlet i offl. § 6 nr. 2 bokstav a, for dokumentene lnr:887/08, lnr:798/08, lnr:800/08 og lnr:801/08 lag hjemlet i offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 1.

Norsk Presseforbund har påklaget avgjørelsen, jf. e-post til SKE av 3.6.08. I klagen sies blant annet følgende;

"Lnr: 908/08 Reg.dato: 28.05.2005 Arkivkode: 614

Lnr: 910/08 Reg.dato: 28.05.2008 Arkivkode: 614

Avslagene er hjemlet i Offentlighetslovens § 6.2a om unntak "påkrevd av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av Statens, kommunens eller vedkommende organs økonomi- lønns- eller personalforvaltning".

Stikkordene i nevnte paragraf er "påkrevd", "forsvarlig" og "gjennomføring". Alle tre hensyn må være tilstede for at unntak kan gjøres. Vi kan ikke, utfra vår kjennskap til dokumentet og saken, se at det skulle være tilfelle i forhold til det dokumentet vi har bedt om innsyn

Vi minner dessuten om hva som er bakgrunnen for unntaksbestemmelsen, og hvilke kriterier som gjelder for vurderingen. Her viser vi til Justisdepartementets veileder i offentlighetstoven (Publikasjonskode G-0354 B), punkt 7.3.1, hvor det blant annet heter:

"Formålet med unntaket er å beskytte det offentliges privatøkonomiske interesser i forhandlingssituasjoner, slik at utgiftene blir minst mulig eller gevinsten størst mulig.(..) Uttrykket økonomiforvaltning sikter til det offentliges rent privatøkonomiske interesser. Unntaket vil typisk komme til anvendelse i saker om kjøp og salg og kontraktinngåelse generelt, forutsatt at unntak er påkrevd ut fra konkurransemessige hensyn". For å nekte innsyn, må opplysningene i dokumentet som utgangspunkt ha et konkurransemessig aspekt: Offentlighet må kunne skade det offentliges forhandlingssituasjon eller strategiske stilling i den aktuelle saken eller i fremtidige saker, slik at utgiftene øker eller gevinsten blir mindre".

Vi stiller spørsmål ved på hvilken måte offentlighet kan skade Sørum Kommunes forhandlingssituasjon eller strategiske saker i den aktuelle saken. Dersom man i klagebehandlingen også konkluderer med at tallene skal unntas offentlighet, ber vi om at det praktiseres meroffentlighet for resten av dokumentet. Vi minner her om de klare føringer som er gitt fra Stortinget, ikke minst i forbindelse med ny offentlighetslov, om å praktisere meroffentlighet.

Postadresse: Postboks 8111 Dep 0032 OSLO	Besøksadresse: Tordenskiolds gt 12 Inngang sjøsiden	Telefon: 22 00 35 00 Telefaks: 22 00 36 00 Internett: www.fylkesmannen.no/OsloOgAkershus	Saksbehandler: Eldbjørg Klufoten Direkte telefon: 22 00 35 80 E-post: postmottak@fmoa.no Org.nummer: NO 974 761 319
--	---	---	--

FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

Lnr: 887/08 Reg.dato 23.05.2008 Arkivkode: 613
Lnr: 798/08 Reg.dato 09.05.2008 Arkivkode: 613
Lnr: 800/08 Reg.dato 09.05.2008 Arkivkode: 613
Lnr: 801/08 Reg.dato 09.05.2008 Arkivkode: 613

som alle er avslått med hjemmel i offentlighetslovens § 5a jf. forvaltningslovens § 13 første ledd nr. 1 jf. offentlighetslovens § 5a annet ledd, slik at dokumentet unntas offentlighet i sin helhet.

Ut i fra dokumentbeskrivelsene har vi problemer med å forstå at dokumentene inneholder "personlige forhold" etter forvaltningslovens § 13(1). Vi stiller også spørsmål ved vurderingen av at hele dokumentet skal unntas. Her viser vi også til Justisdepartementets veileder i offentlighetsloven (Publikasjonskode G-0354 B), punkt 6.1.5: "Dette gjelder for det første tilfellene der de delene av dokumentet som ikke er underlagt taushetsplikt, isolert sett gir et åpenbart misvisende bilde av saken (§ 5 a annet ledd første punktum). Bestemmelsen må leses slik at den gir adgang, men ingen plikt, til å nekte innsyn. Det er ikke tilstrekkelig at resten av dokumentet i relativt beskjeden grad virker misvisende. Den misvisende effekten må være «åpenbar». Unntaksadgangen er altså nokså begrenset. I vurderingen må man legge vekt på om feilaktige slutninger på grunnlag av dokumentet kan skade vedkommende person. Det avgjørende er innholdet i dokumentet, og ikke at media kan komme til å gjengi innholdet på en åpenbart misvisende måte.

For det annet har man adgang — men ikke plikt — til å nekte innsyn i dokumentet som sådant dersom de unntatte opplysningene utgjør den vesentligste delen av dokumentet (§ 5 a annet ledd første punktum). I grensetilfeller må det legges vekt på ikke bare omfanget av sladdingen, men også på hvor sentrale de unntatte opplysningene"

Ettersom dette er en kan regel skal de altså vurderes mer offentlig for de opplysninger som ikke er taushetsbelagt. Vi kan ikke se at dette er gjort i kommunens vurdering av vårt innsynskrav".

SKE har vurdert klagen slik;

"Sorum kommunale eiendomsselskap KF vil først vurdere dokumentene Lnr:908/08 og Lnr:910/08 (sakens vedlegg 6 og 7).

Sorum kommunale eiendomsselskap KF fastholder videre at det ikke gis innsyn, verken helt eller delvis, i medhold av offentlighetsloven § 2 tredje ledd. Det vises for så vidt til vår vurdering i beslutningen av 02.06.2008 (vedlegg 4).

Sorum kommunale eiendomsselskap KF fastholder at dokumentene faller inn under offentlighetsloven § 6 nr. 2 bokstav a). Bestemmelsen skal beskytte forretningsmessige interesser til forvaltningen som sådan, og interessene til det enkelte organ. Dokumentene inneholder opplysninger knyttet til pågående forhandlinger mellom Sorum kommunale eiendomsselskap KF og en kontraktspart vedrørende kontraktsbrudd. Siktemålet med forhandlingsprosessen er å komme frem til en best mulig løsning, og det vurderes slik at muligheten for dette er større dersom ikke forhandlingsopplysninger tilflyter offentligheten. Med "best mulig løsning" siktes det både til et oppgjør som Sorum kommunale eiendomsselskap KF kan være fornøyd med, og et oppgjør på grunnlag av forhandlinger — ikke på grunnlag av en rettslig prosess. Vi mener at dette er en "forsvarlig gjennomføring" av kommunens økonomiforvaltning i offentlighetslovens forstand. Vi legger videre til grunn at for å oppnå en gunstig forhandlingsløsning, er det "påkrevd" å unnta dokumentene fra offentlighet da det er en reell fare for at våre interesser vil bli skadelidende ved offentliggjøring.

Vedrørende dokumentene Lnr:887/08, Lnr:798/08, Lnr:800/08, Lnr:801/08 (sakens vedlegg 8, 9, 10 og 11) Sorum kommunale eiendomsselskap KF fastholder at dokumentene faller inn under offentlighetsloven § 5a jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Samtlige dokumenter knytter seg til kommunale utleieboliger. At man har fått tildelt en kommunal utleiebolig må anses som et "personlig forhold" i forvaltningslovens forstand. Opplysningene i dokumentet (utover navn/adresse) må også anses omfattet av vilkåret om "personlige forhold". Etter forvaltningspraksis skal det i en slik vurdering tas utgangspunkt i hva som er vanlig å ville holde for seg selv. I det alt vesentlige er opplysningene av en slik karakter, og vi finner derfor heller ikke grunnlag for å gi innsyn i de ikke-taushetsbelagte opplysningene i medhold av offentlighetslovens § 5a annet ledd. Sorum kommunale eiendomsselskap KF har i klageomgangen vurdert om innsyn likevel skal gis i de ikke-taushetsbelagte opplysningene i medhold av offentlighetsloven § 2 tredje ledd, men finner ikke å kunne gi innsyn på dette grunnlaget. Vi vurderer det slik at vi har et reelt og saklig behov for å unnta opplysningene. Dersom leietakerne av de kommunale boligene opplever at opplysninger, herunder ikke-taushetsbelagte opplysninger, tilflyter offentligheten kan det skade tillitsforholdet mellom kommunen og leietaker. I verste fall kan det medføre at innbyggere ikke ønsker slike ytelser/tilbud, hvilket må anses som svært uheldig. Det er i den sammenheng

FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

også vurdert hvor stor allmenn interesse opplysningen har. I de foreliggende tilfellene anser vi den allmenne interessen for å være svær beskjeden, hvilket ikke taler for å uvise meroffentlighet.

Da klagen ikke tas til følge oversendes sakens dokumenter til Fylkesmannen i Oslo og Akershus til endelig behandling."

Fylkesmannen bemerker:

I medhold av offl. § 9 er fylkesmannen klageorgan når avslag på innsyn i dokumenter gis av kommunalt eller fylkeskommunalt organ.

Hovedregelen etter offentlighetsloven er at alle forvaltningens saksdokumenter er offentlige, med mindre det finnes en unntakshjemmel i lov eller forskrift. Måten offentlighetsloven er bygget opp på innebærer at det er unntak fra hovedregelen som må begrunnes, dersom det ikke finnes klar hjemmel for å unnta et dokument fra offentlighet, skal dokumentet frigis når det begjæres innsyn. Avslag skal alltid begrunnes. Det skal også alltid foretas en meroffentlighetsvurdering i de tilfeller forvaltningen har en adgang, men ikke en plikt, til å unnta et dokument fra offentlighet.

Fylkesmannen vil nedenfor vurdere de enkelte dokumenter saken omfatter.

Dokumenter unntatt etter offl. § 6 første ledd nr. 2 bokstav a:

To av de omstridte dokumentene er unntatt offentlighet med hjemmel i offl. § 6 første ledd nr. 2 bokstav a. Offentlighetsloven § 6 gir forvaltningen en adgang, men ikke en plikt, til å unnta enkelte dokumenter fra offentlighet på grunn av sitt innhold, og lyder i sin helhet slik;

Følgende dokumenter kan unntas fra offentlighet:

- 1) Dokument som inneholder opplysninger som om de ble kjent, ville kunne skade rikets sikkerhet, landets forsvar eller forholdet til fremmede makter eller internasjonale organisasjoner*
- 2) Dokument hvor unntak er påkrevd
 - a) av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av statens, kommunens eller vedkommende organs økonomi-, lønns- eller personalforvaltning*
 - b) av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av økonomiske rammeavtaler med næringslivet*
 - c) fordi offentlighet ville motvirke offentlige kontroll- eller regulerings tiltak eller andre nødvendige pålegg eller forbud, eller medføre fare for at de ikke kan gjennomføres**
- 3) Statsrådets protokoller*
- 4) Dokument i sak om ansettelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste. Unntaket gjelder ikke søkerliste. Søkerliste skal settes opp snarest etter søknadsfristens utløp og skal foruten søkerens navn inneholde deres alder, stilling eller yrkestittel og bosteds- eller arbeidskommune. Opplysninger om en søker kan likevel unntas fra offentlighet dersom søkeren selv anmoder om dette. Det skal framgå av søkerlisten hvor mange søkere det har vært til stillingen og hvilket kjønn disse har.*
- 5) Anmeldelse, rapport og annet dokument om lovovertrедelse*
- 6) Besvarelse til eksamen eller lignende prøve samt innlevert utkast til konkurranse e l*
- 7) Dokument utarbeidet av et departement i forbindelse med de årlige statsbudsjetter eller langtidsbudsjetter.*
- 8) Personbilde inntatt i et personregister. Som personregister regnes registre, fortegnelser m.m. der personbilder er lagret systematisk slik at den enkelte personens bilde kan finnes igjen.*
- 9) Dokument som inneholder opplysninger innhentet ved vedvarende eller regelmessig gjentatt personovervåking.*

Når et saksdokument er unntatt fra offentlighet, kan hele saken unntas fra offentlighet dersom de øvrige saksdokumenter ville gi et åpenbart misvisende bilde av saken og offentlighet kan skade samfunnsmessige eller private interesser.

I det foreliggende tilfellet er det som nevnt alternativet i første ledd nr. 2 bokstav a, som anføres som unntakshjemmel. Etter dette alternativet kan dokumenter unntas dersom det er påkrevd av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av vedkommendes organ økonomi-, lønns- eller personalforvaltning. SKE har vist til at det i foreliggende sak for begge de aktuelle dokumentene er påkrevd med hemmelighold av hensyn til organets økonomiforvaltning. Hensynet bak bestemmelsen er å beskytte det offentliges forhandlingsposisjon – f.eks for å sikre at organet får minst mulig utgifter eller størst mulig gevinst. det er videre et vilkår at hemmelighold er *påkrevet* i det aktuelle tilfellet, det vil ikke være adgang til å unnta ethvert dokument som berører det offentliges privatøkonomiske interesser.

Fylkesmannen har nøye vurdert dok. 908/08 og 910/08. Fylkesmannen har svært vanskelig for å se at en offentliggjøring vil ha noen som helst skadevirkning for forvaltningen. SKE har ikke påvist konkret hvilke opplysninger i dokumentene det vil være påkrevd å hemmeligholde, og heller ikke påpekt hvordan en offentliggjøring av innholdet i disse konkrete dokumentene vil kunne skade kommunens interesser. Begrunnelsen fra SKE synes generell ved at det synes å legges til grunn at en på generelt grunnlag kan unnta dokumenter som tilhører saker av denne karakter fra offentlighet. Dette ville medføre et klart brudd på de prinsipper offentlighetsloven bygger på, nemlig at dokumenter ikke skal unntas fra offentlighet i større utstrekning enn det er et klart behov for.

Fylkesmannen har etter en helhetsvurdering kommet til at klager gis medhold i forhold til disse dokumentene, det bes om at kommunen utleverer dok, 908/08 og 910/08 til klager uten unødig opphold.

Dokumenter unntatt offentlighet i medhold av offl. § 5a jf. fvl. § 13 første ledd nr. 1:
Dokumenter som inneholder opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt skal unntas fra offentlighet, jf. offl. § 5a. For opplysninger av denne typen har forvaltningen en plikt til å hindre offentliggjøring. Det er imidlertid kun de taushetsbelagte *opplysningene* i et dokument som skal unntas, ikke nødvendigvis dokumentet i sin helhet.

SKE har unntatt dok. lnr: 887/08, lnr: 798/08, lnr: 800/08 og lnr: 801/08 fra offentlighet i medhold av ovennevnte bestemmelse. Samtlige dokumenter her knytter seg til kommunale utleieboliger. Dokumentene er unntatt i sin helhet. Det er blant annet vist til at det er et reelt og saklig behov for dette, da det vil kunne skade tillitsforholdet mellom kommunen og leietakerne dersom opplysninger blir offentliggjort.

Fylkesmannen er enig med SKE i at alle personopplysninger knyttet til leie av kommunale boliger faller inn under fvl. § 13 første ledd nr. 1 ("noens personlige forhold"), og derfor skal unntas fra offentlighet i medhold av offl. § 5a. Fylkesmannen er imidlertid ikke enig i at de øvrige opplysninger skal unntas. For å kunne unnta hele dokumentet fra offentlighet kreves det at de øvrige deler av dokumentet vil gi et "åpenbart misvisende bilde" eller at det meste av dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger. Det skal mao en del til før hele dokumentet kan unntas offentlighet etter denne bestemmelsen. Det forhold at tillitsforholdet mellom kommunen og publikum kan svekkes, eller at allmennheten har liten interesse i opplysningene, er i denne sammenheng ikke relevante momenter å vektlegge.

Fylkesmannen vurderer de enkelte dokumenter slik;

Dok. nr. 887/08 (vedlegg 8):

Dokumentet skal frigis med unntak av navn på mottaker av dokumentet, dette skal sladdes.

FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

Dok. nr. 798/08 (vedlegg 9):

Dokumentet skal frigis med unntak av opplysninger om navn og kontonummer til betaler, disse opplysningene sladdes.

Dok. nr. 800/08 (vedlegg 10):

Dokumentet skal frigis med unntak av alle henvisninger til adresse (også i overskrift). Disse opplysningene sladdes.

Dok. nr. 801/08 (vedlegg 11):

Dokumentet kan unntas i sin helhet, da de taushetsbelagte opplysninger utgjør det alt vesentlige av dokumentets innhold, jf. offl. § 5a annet ledd.

Konklusjon:

Fylkesmannen omgjør SKE's vedtak av 2.6. 08 om å ikke gi innsyn i dokumentene lnr:908/08, lnr:910/08, lnr:887/08, lnr:798/08 og lnr:800/08. Fylkesmannen ber om at SKE besørger at innsyn blir gitt i tråd med det som er sagt ovenfor, jf. offl. § 9.

Fylkesmannen stadfester SKE's vedtak om ikke å gi innsyn i dokumentet lnr:801/08.

Saken er med dette endelig avgjort.

Med hilsen

Eldbjørg Klufte
underdirektør

Godkjent og ekspedert i papirform uten underskrift.

Kopi til:

Norsk Presseforbund v/ Kristine Holm Postboks 46 Sentrum 0101 Oslo