



# FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

## Juridisk avdeling

Nittedal kommune  
Rådhuset  
1482 Nittedal

Deres ref.: 08/1825-4	Deres dato: 29.10.2008	Vår ref.: 2008/23109 FM-J	Saksbehandler: Eva Kjøllesdal	Dato: 11.11.2008
--------------------------	---------------------------	------------------------------	----------------------------------	---------------------

### KLAGE OVER AVSLAG PÅ DOKUMENTINNSYN - SAK NR. 08/1825

Vi viser til kommunens oversendelse av 29.10.2008, mottatt Fylkesmannen 6.11.2008.

Saken gjelder begjæring fra avisen Varingen om innsyn i sak nr. 2008/1825, dok. nr. 1. Nittedal kommunen avsto begjæringen under henvisning til offentlighetsloven § 1. Vedtaket ble påklaget av Varingen ved e-post av 28.10.2008. Vi viser til klagen.

Kommunen fant under sin behandling av klagen i brev av 29.10.2008, ikke grunnlag for å endre sitt vedtak og oversendte saken til Fylkesmannen til behandling.

Nittedal kommune opplyser i forbindelse med klagebehandlingen at dokumentet det er begjært innsyn i er en avviksmelding fra en enhetsleder, vedrørende straffbare forhold. Det vises til at avviksmeldinger av denne karakter utarbeides på et eget skjema kalt "Avviksmelding vedr. straffbare handlinger", og utarbeides spesielt til bruk som underlagsmateriale ved formell anmeldelse av forholdet. Dokumentet oversendes sammen med anmeldelsen til politiet, som så oppretter straffesak. Det vises til at straffesaker behandles etter straffeprosessloven og eventuelt domstolloven, og at disse lovene er rettspleielover. Offentlighetsloven § 1 bestemmer at loven ikke gjelder saker som behandles etter rettspleielovene.

Fylkesmannen forutsetter at partene er kjent med sakens dokumenter og gir derfor ikke ytterligere saksreferat. Fylkesmannen er klageinstans for klagesaker etter offentlighetsloven, jf. offentlighetsloven § 9 tredje ledd.

#### Fylkesmannen bemerker:

Hovedregelen i offentlighetsloven er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige, jf. lov om offentlighet i forvaltningen (offl.) § 2. Unntak fra offentlighet krever særskilt hjemmel i bestemmelse som er gitt i lov eller i medhold av lov.

Offentlighetsloven § 1 fastslår lovens generelle virkeområde. Loven gjelder "den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov." Som forvaltningsorgan regnes i loven ethvert organ for stat eller kommune.

Spørsmålet som reises i saken er om det aktuelle dokumentet som det begjæres innsyn i, avviksmeldingen, behandles etter rettspleielovene.

Det følger av § 1 tredje ledd at offentlighetsloven ikke kommer til anvendelse på saker som behandles etter rettspleielovene. I forskrift av 14.2.1986 kap. IV nr. 2 defineres rettspleielovene som straffeprosessloven, domstolloven, tvistemålsloven, tvangsfullbyrdelsesloven, skjønnsloven, jordskifteloven og rettsgebyrloven.

Bestemmelsen skiller seg fra de øvrige bestemmelsene i § 1 ved at anvendelsesområdet ikke er knyttet til organer men til visse typer saker. Det heter i Veileder til offentlighetsloven at unntaket for saker etter rettspleielovene først og fremst får betydning for domstolens dømmende virksomhet, politiets og påtalemyndighetens virksomhet innenfor strafferettspleien og namsmannens virksomhet etter tvangsfullbyrdelsesloven.

Fra veilederen hitsettes:

*”Unntaket gjelder også når forvaltningen for øvrig har dokumenter knyttet til saker som behandles etter rettspleielovene. Dette gjelder enten forvaltningsorganet opptrer som organ for rettspleien eller det har mer avledet tilknytning som part, anmelder eller fornærmet.*

*Unntaket gjelder bare dokumenter utarbeidet i anledning av saken som behandles etter rettspleielovene, typisk etterforskningsdokumenter, prosessskrift, sakkyndige uttalelser og lignende. Dersom dokumenter som er utarbeidet i en ordinær forvaltningssak senere blir fremlagt i en rettssak, vil dette dokumentet ikke kunne unntas fra offentlighet med hjemmel i § 1 tredje ledd. Hvis et forvaltningsvedtak blir brakt inn for domstolene, vil dermed alle dokumentene som blir utarbeidet i forbindelse med rettssaken, kunne unntas fra offentlighet med hjemmel i § 1 tredje ledd, mens dokumentene i den opprinnelige forvaltningssaken fremdeles vil være omfattet av loven. Et dokument som opprinnelig er utarbeidet i forbindelse med en rettssak, vil heller ikke kunne unntas fra offentlighet med hjemmel i § 1 tredje ledd, dersom det senere blir brukt i en ordinær forvaltningssak.”*

Sivilombudsmannen uttaler i sak 2006/2112 i en sak vedr. rettssaksdokumenter og offentlighetsloven bl.a.:

*”Det følger imidlertid direkte av ordlyden i offentlighetsloven § 1 tredje ledd at dokumentet det bes om innsyn i må ”behandles” etter en av rettspleielovene for at innsyn etter offentlighetsloven kan avskjæres. Det aktuelle dokumentet må med andre ord ha en tilknytning til saken på en slik måte at det omfattes av reglene om dokumentoffentlighet i vedkommende rettspleielov, i dette tilfellet bestemmelsene i tvistemålsloven § 135.”*

*Hva som nærmere ligger i unntaket i offentlighetsloven §1 tredje ledd er blant annet beskrevet slik i forarbeidene:*

*”Det følger av utkastets annet ledd at offentlighetsloven ikke vil gjelde rettssaksdokumenter. Dette vil gjelde enten de befinner seg hos domstolene eller de befinner seg i forvaltningen. Dette vil si at stevninger, pålegg om tilsvær og prosessskrift m/vedlegg som sendes et forvaltningsorgan i forbindelse med en rettssak, kan unntas fra offentlighet” (Ot.prp. nr. 4 (1981-1982).*

Etter Fylkesmannens syn er det aktuelle dokumentet ikke å anse som et dokument som *behandles* etter rettspleielovene. Slik vi ser det er dokumentet utarbeidet av kommunen for å rapportere/ dokumentere avvik.

Dokumentet kan ikke anses som et etterforskningsdokument eller annet som nevnt ovenfor. Etter Fylkesmannens oppfatning innebærer det forholdet at avviksdokumentet beskriver et straffbart forhold, og senere oversendes politiet sammen med en eventuell anmeldelse, ikke at det på tidspunktet for utarbeidelsen ”behandles” etter rettspleielovene.

## FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

Etter Fylkesmannens oppfatning er korrekt hjemmel i dette tilfellet offentlighetsloven § 6 nr. 5. Bestemmelsen gir hjemmel til å unnta anmeldelse, rapport og annet dokument om lovovertrødelse. Den aktuelle avviksmeldingen må etter vår oppfatning anses som en rapport eller annet dokument om lovovertrødelse. Slik Fylkesmannen ser det ville bestemmelsen i § 6 nr. 5 ha vært overflødig, dersom en avviksrappoort og/eller anmeldelse i forvaltningen uten videre skulle anses som et dokument etter rettspleielovene. Det harmonerer derfor best med lovens system å behandle saken etter offentlighetsloven § 6 nr. 5. Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5 gir adgang, men ikke plikt, til å nekte innsyn i ”anmeldelse, rapport og annet dokument om lovovertrødelse.”

Unntakshjemmelen omfatter bare dokumenter som direkte omhandler og er skrevet som en direkte følge av en konkret lovovertrødelse, f.eks for å klarlegge, stoppe eller sanksjonere den. Dokumentet må dreie seg om lovovertrødelsen, jf. veilederen pkt. 7.9. Det heter videre at det er antatt at bestemmelsen ikke bare omfatter dokumenter om fullbyrdede lovovertrødelse, men også dokumenter om forestående lovovertrødelse og dokumenter i saker der det er uklart om det foreligger lovovertrødelse. Fra veiledningen hitsettes:

*”Det er ikke noe vilkår at lovbruddet er anmeldt eller at lovovertrødelsen er straffbar. Men det må være tale om et lovbrudd, eller eventuelt om brudd på forskrifter e.l. fastsatt med direkte hjemmel i lov. Et dokument som f.eks dreier seg om handlinger som bryter med etiske eller sosiale normer i samfunnet uten at det foreligger et lovbrudd, kan ikke unntas fra offentlighet i medhold av bestemmelsen. Det samme gjelder dokumenter om brudd på tjenesteinstruksjer o.l.*

*Det kreves ikke at utlevering av dokumentet kan skade private eller offentlige interesser, f, eks ved at etterforskningen blir vanskeliggjort, eller ved at den som opplysningene gjelder, blir stigmatisert i offentlighetens øyne. Men dersom dokumentet er lite sensitivt, bør det gis fullt eller delvis innsyn i medhold av reglene om meroffentlighet. Det samme gjelder dersom det dreier seg om en sak av stor allmenn interesse.*

*Dokumenter om lovovertrødelse vil kunne inneholde opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Slike opplysninger skal unntas fra offentlighet etter § 5a, hvis ikke behovet for beskyttelse kan ivaretas ved at opplysningene eller dokumentet i sin helhet anonymiseres (forvaltningsloven § 13 a nr. 2). Om dette ikke er mulig, må opplysninger underlagt taushetsplikt strykes ut før det eventuelt gis innsyn.*

Som det fremgår ovenfor må det vurderes om dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger. Dersom dette ikke er tilfellet skal det foretas en meroffentlighetsvurdering. Dokumentet er av kommunen unntatt offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 5a. Fylkesmannen er enig i kommunens vurdering av at dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

I henhold til offentlighetsloven § 5a annet ledd er dokumentet for øvrig offentlig, når ikke disse delene alene gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet eller de unntatte opplysninger utgjør den vesentligste del av dokumentets innhold.

Fylkesmannen finner etter en vurdering av det aktuelle dokumentet at de taushetsbelagte dokumentene utgjør det vesentligste av dokumentets innhold. Innsyn i dokumentet avslås under henvisning til fvl. § 13 første ledd nr. 1 jf. offl. § 5a annet ledd.

Med hilsen

Eldbjørg Kløften  
underdirektør

Eva Kjølleddal  
rådgiver

Godkjent og ekspedert i papirform uten underskrift.

Kopi: Varingen v/ Vegard Førli Venli