



FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS
Juridisk avdeling

Vestby kommune
Postboks 144
1540 Vestby

Deres ref.:
08/1709

Deres dato:
30.04.2009

Vår ref.:
2009/9283 FM-I

Saksbehandler:
Eldbjørg Kluffen

Dato:
04.06.2009

**KLAGE INNSYN I DOKUMENT - ANMODNING OM INNSYN I FOTOGRAFI,
VESTBY KOMMUNE**

Det vises til oversendelse av 30.04.09. Fylkesmannen beklager den lange saksbehandlingstiden.

Verdens Gang (VG), begjærte i e-post av 23.04.09, innsyn i fotografi av tidligere kommunestyremedlem, nå avdøde, Torhild Charlotte Nyborg.

I brev til VG av 24.04.09, avslo kommunen innsyn i fotografiet. Avslaget er begrunnet i følgende;

"Kommunen har i mange år engasjert fotograf til å ta individuelle bilder av samtlige kommunestyrerepresentanter i hver valgperiode. De individuelle bildene skal deretter settes sammen i "en collage" som viser det samlede kommunestyret. Det aktuelle kommunestyremedlemmet satt som valgt representant i to perioder fra 1987 til 1994.

Av ulike grunner har ingen bilder av de ulike kommunestyrene hittil vært vist for offentligheten.

En begjæring om innsyn i ett eller flere dokumenter må gjelde "ei bestemt sak eller i rimeleg utstrekning saker av ein bestemt art", jf offentleglova §28.

Et fotografi kan være et dokument i offentleglovas forstand. Et dokument må imidlertid være knyttet til en bestemt sak for å omfattes av loven. Fotografier som tas av kommunestyrerepresentanter for eventuell senere visning i det offentlige rom, er ikke knyttet til "en sak" slik offentleglova fastsetter.

Det angjeldende fotografiet faller utenfor offentleglovas virkeområde. Begjæringen om innsyn avslås dermed som uhjemlet."

VG påklaget avgjørelsen i e-post til kommunen av 27.04.09. Fra klagen siteres;

"Kommunen opplyser at et fotografi kan være et dokument i offentleglovas forstand. Det er etter vårt syn ingen tvil om at et fotografi alltid vil være et "dokument", slik det er definert i offentleglovas § 4:

"Med dokument er meint ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande."

Foruten en klar ordlyd har dette støtte i Justisdepartementets rettleiar til offentleglova,

"Dokumentomgrepet er teknologinøytralt. Dette inneber at det ikkje har noko å seie korleis informasjonen er lagra, eller korleis han kjem til uttrykk. Det sentrale er at informasjonen er lagra på ein måte som gjer det mogleg å finne han att. Definisjonen dekkjer både tradisjonelle papirdokument, inkludert kart, skisser og fotografi, og informasjon som er lagra elektronisk, på mikrofilm, lydband eller video. Og multimedie-dokument,

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 Kluffen
Direkte telefon: 22 00 35 80
E-post: postmottak@fmoa.no
Org.nummer: NO 974 761 319

som inneheld ein kombinasjon av tekst, lyd og bilete, vil vere omfatta av definisjonen."

Det kan heller ikke være noen tvil om at et bilde av et tidligere kommunestyremedlem, er å anse som et saksdokument for kommunen, jf. offl. § 4(2):

"Saksdokument for organet er dokument som er komme inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet."

På bakgrunn av dette er det vårt standspunkt at det aktuelle bildet omfattes av innsynsretten etter offentleglova § 3.

Dermed blir spørsmålet om innsynskravet oppfyller kravet i § 28 (2): "Innsynskravet må gjelde ei bestemt sak eller i rimeleg utstrekning saker av ein bestemt art."

Etter vår syn er det også opplagt at vårt innsynskrav er tilstrekkelig identifisert. Vi minner i denne forbindelse om at kravet til identifikasjon er begrunnet ut i fra praktiske hensyn; at innsynskravet skal være spesifisert på en måte som gjør det mulig å gjenfinne saken/opplysningene uten at dette er urimelig arbeidskrevende. Det kan ikke være noen tvil om at vi har spesifisert vårt innsynskrav på en måte som gjør det mulig å gjenfinne det aktuelle dokumentet - altså bildet - uten at dette er urimelig arbeidskrevende for kommunen.

Vi viser også her til Justisdepartementets veileder, og ber kommunen spesielt merke seg siste setning (fet skrift) i utdraget som er hentet fra s. 104:

"§ 28 andre ledd første punktum seier at innsynskravet må gjelde ei bestemt sak eller rimeleg utstrekning saker av ein viss art. Dette inneber eit krav om at den som ynskjer innsyn må gi ei nokolunde presis beskriving av kva vedkommande ynskjer innsyn. Identifikasjonskravet er likevel mjuka opp i høve til offentlegheitslova 1970, der innsynskravet berre kunne gjelde ei bestemt sak..

Kravet om at innsynskravet må gjelde ei bestemt sak inneber at den som krev innsyn må gi ei tilstrekkeleg presis beskriving av saka vedkommande ynskjer innsyn i til at organet kan finne fram til ho utan at det blir urimeleg arbeidskrevjande. Det krevst ikkje at ein identifiserar saka eller dokumentet med nummer, dato eller liknande, men ein må kunne gi ein karakteristikk av saka eller dokumentet som gjer at forvaltningen kan finne fram til dei. Er saka først tilstrekkeleg identifisert i innsynskravet kan innsynskravet gjelde alle dokumenta i saka. Det er heller ikkje noko i vege for at det i same innsynskrav blir bede om innsyn i fleire saker, føresett at den enkelte sak er tilstrekkeleg identifisert. Det er og tilstrekkeleg å identifisere enkeltdokument som det kravd innsyn

Vi minner også om § 9 i offentleglova, som gir rett til innsyn i opplysninger som finnes elektronisk lagret i databaser i organet. Her stilles heller ingen krav om at innsynskravet må gjelde en bestemt sak, såfram opplysningene er mulig å fremskaffe elektronisk.

På bakgrunn av dette kan vi ikke se at Vestby kommune har gyldig hjemmelsgrunnlag for å nekte innsyn, og vi ber om at dokumentet oversendes uten ugrunnet opphold."

Kommunen har i brev av 30.04.09 kommentert klagen slik;

"Vi kan for så vidt slutte oss til det som generelt uttales i klagen om innholdet av hva som er et dokument og hva som er en bestemt sak m.m. slik offentleglova anvender disse begrepene.

Imidlertid er det uten relevans for det fotografiet som det begjæres innsyn i. Fotografiet er ikke et dokument i en bestemt sak. Fotografiet vil inngå som del av en gjenstand - et innrammet bilde av 35 kommunestyrerepresentanter for en bestemt valgperiode. Gjenstanden vil kunne fotografieres dersom den gjøres tilgjengelig for publikum.

Det fastholdes således at fotografiet faller utenfor offentleglovas virkeområde og klagen tas dermed ikke til følge.

Under henvisning til klagens omtale av elektronisk lagrede opplysninger, finner vi for ordens skyld grunn til å opplyse at det fotografiet som det begjæres innsyn i samt alle øvrige fotografier av tidligere og nåværende kommunestyremedlemmer ikke oppbevares i kommunen, men hos den engasjerte fotografen."

Fylkesmannen er klageorgan når vedtak om avslag på innsyn i dokument er fattet av kommunalt eller fylkeskommunalt organ, jfr. offl. § 32.

Fylkesmannen bemerker:

Avgjørende i foreliggende tilfelle er hvorvidt det aktuelle fotografiet er å anse som et "saksdokument" i offentliglovas forstand. Dersom fotografiet ikke faller inn under begrepet, kommer ikke innsynsbestemmelsene i offentliglova til anvendelse overhodet.

Det er ikke tvilsomt at et fotografi er å anse som et dokument, jfr. definisjonen i offl. § 4 første ledd. Det kreves imidlertid også at fotografiet er saksdokument, da det kun er slike dokumenter en har rett til innsyn i etter offl. § 3 (i tillegg til journaler og registre).

Begrepet "saksdokument" defineres i offl. § 4 andre ledd, der det står følgende;

"Saksdokument for organet er dokument som er komme inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet. Eit dokument er oppretta når det er sendt ut av organet. Dersom dette ikkje skjer, skal dokumentet reknast som oppretta når det er ferdigstilt."

Vestby kommune har i sitt brev til VG av 30.04.09 uttalt at det omstridte dokumentet ikke oppbevares i kommunen, men hos den fotograf som har hatt oppdrag med å fotografere alle kommunestyrerepresentanter. Hvis Fylkesmannen forstår kommunen rett her, betyr dette at Vestby kommune ikke har dokumentet, verken i original eller kopi, på papir eller elektronisk, i sitt arkiv. Dette innebærer i så fall at dokumentet ikke er "komme inn eller lagde fram..." for kommunen, og heller ikke er opprettet av kommunen. Dette innebærer videre at vi ikke snakker om et dokument som faller innenfor offentliglovas virkeområde. Innsynsretten gjelder ikke dokumenter forvaltningen ikke besitter. Da dokumentet befinner seg hos en privat virksomhet, vil heller ikke innsyn kunne kreves der.

Fylkesmannen vil for ordens skyld bemerke at dersom fotografiet hadde vært i kommunen, ville saken stilt seg annerledes. Fylkesmannen er ikke enig med kommunen i at dokumentet ikke er å anse som "saksdokument", fordi det ikke er knyttet til en bestemt sak i kommunen. Dette er ikke noe krav, det er tilstrekkelig at dokumentet er knyttet til den virksomheten kommunen driver. Det vises her til Rettleiar til offentliglova, punkt 4.4.2.3;

"For at eit dokument som er kome inn til eller lagt fram for organet skal reknast som eit saksdokument for dette organet, er det etter § 4 andre ledd fyrste punktum eit vilkår at dokumentet etter sitt innhald gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet. I offentligheitslova 1970 kom dette ikkje uttrykkeleg fram, men lova vart likevel tolka slik at innsynsretten berre omfattar dokument som etter sitt innhald har ei tilknytning til verksemda organet driv.

Vilkåret om at dokumentet må gjelde ansvarsområdet til organet, inneber at ein må trekkje ei grense mot dei dokumenta som ligg føre i organet i original eller kopi, men som ikkje har slik tilknytning til verksemda. Dei dokumenta som fell utanfor, vil særleg vere dokument som ein medarbeidar i forvaltningsorganet har på arbeidsplassen i annan eigeskap enn som tenestemann i organet, til dømes som privatperson, medlem av eit utgreiingsutval eller medlem eller tillitsvalt i ei fagforeining eller eit politisk parti. At slike dokument fell utanfor, er no uttrykkeleg slått fast i § 4 tredje ledd bokstav e.

I praksis kan det av og til vere vanskeleg å trekkje grensa mellom saksdokument for organet og ulike private dokument som knyter seg til anna verksemd. Dette gjeld særleg i tilfelle der eit privat dokument omhandlar eller inneheld opplysningar om saksområde som òg forvaltningsorganet arbeider med. I slike tilfelle må ein gjere ei konkret vurdering.

Utgangspunktet for vurderinga er innhaldet i dokumentet. Det er eit grunnvilkår at dokumentet inneheld opplysningar som etter sin art kan brukast i verksemda i organet. Dersom dokumentet inneheld slike opplysningar, skal det ikkje mykje til før eit dokument som i utgangspunktet har ein privat karakter, likevel må reknast for å vere eit saksdokument for forvaltningsorganet. Til dømes vil eit dokument som ein tenestemann eller ein politikar har motteke som privatperson og som inneheld opplysningar om ei sak som er til handsaming i forvaltningsorganet, normalt vere å rekne for eit saksdokument for organet dersom det er sendt på grunn av saka og inneheld opplysningar som kan vere av verdi for avgjerda i saka. Dersom det er fleire årsaker til at

FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

dokumentet er sendt, typisk både på grunn av saka og på grunn av det personlege tilhøvet mellom avsendaren og mottakaren, må det gjerast ei konkret vurdering som nemnt i førre avsnitt. Under alle omstende er det innhaldet i dokumentet som er avgjerande, og ikkje kvar det er sendt, kven det er adressert til eller andre formelle tilhøve ved dokumentet.

Dersom eit dokument er av blanda karakter, slik at det inneheld både private opplysningar og saksopplysningar, kan dei private opplysningane strykast i den kopien som bli gitt til ålmenta.

Så lenge eit dokument ikkje er å rekne som eit privat dokument, vil dokument som er hos eit forvaltningsorgan som utgangspunkt vere å sjå på eit saksdokument for dette organet. Det er ikkje noko krav at dokumentet må gjelde ei konkret sak i organet. Det er tilstrekkeleg at dokumentet knytter seg til ansvarsområda til organet eller til verksemda meir generelt. Så lenge dette kravet er oppfylt, har det heller ikkje noko å seie at dokumentet ikkje har vore gjenstand for sakshandsaming i organet. Sjolv om dokumentet berre er teke "til orientering", vil det likevel kunne vere eit saksdokument for organet.

Om eit dokument er journalført eller ikkje, har ikkje noko å seie for om dokumentet skal reknast som eit saksdokument for organet."

Slik fylkesmannen ser det vil fotografi av kommunestyremedlemmer, utferdiget nettopp fordi de er politisk valgte i kommunen, klart falle innenfor "den virksomhet" kommunen driver. Dersom kommunen hadde besittet det aktuelle dokumentet, hadde det derfor vært omfattet av offentleglova, og etter fylkesmannens vurdering heller ikke vært omfattet av unntaksregler i loven. Resultatet hadde således vært at dokumentet måtte fremlegges.

Konklusjon:

Fylkesmannen stadfester Vestby kommunes avslag på innsyn i det aktuelle dokumentet, men med en annen begrunnelse. Dokumentet finnes ikke i kommunen, og omfattes derfor ikke av offentleglova, jfr. lovens § 3 jfr § 4 andre ledd.

Saken er med dette endelig avgjort.

Med hilsen

Merethe Helstad
underdirektør

Eldbjørg Kluffen
underdirektør

Godkjent og ekspedert i papirform uten underskrift.

Kopi til:

Verdens Gang v/ Tor-Erling Thømt Ruud Akersgaten 55 0107 Oslo