



FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS
Juridisk avdeling

Bærum kommune

1304 Sandvika

Deres ref.:	Deres dato:	Vår ref.:	Saksbehandler:	Dato:
	02.02.2006	2006/2785 FM-J	Eldbjørg Kluffen	24.04.2006

**VEDTAK - KLAGE FRA TV.BUDSTIKKA OVER AVSLAG PÅ BEGJÆRING OM
INNSYN I ARTISTKONTRAKTER**

Det vises til oversendelse av 02.02.06.

TV.Budstikka har begjært innsyn i Bærum kommunes kontrakter med engasjerte artister i 2005. Bærum kommune har avslått begjæringen, med hjemmel i offentlighetsloven (offl.) § 6 første ledd nr. 2, bokstav a. Videre er det fra kommunens side vist til at opplysningene om de enkelte artisters vilkår må anses underlagt taushetsplikt etter offl. § 5a jfr. forvaltningsloven (fvl) § 13 første ledd punkt 2. Endelig er det vist til at de enkelte avtaler som regel inneholder konfidensialitetsbestemmelser som må respekteres fra Bærum kommunes side.

Avgjørelsen er påklaget fra TV.Budstikka i brev av 11.01.06. Kommunen har ikke funnet grunnlag for å omgjøre sin beslutning, og saken ble sendt Fylkesmannen i oversendelse av 02.02.06.

Fylkesmannen bemerker:

I medhold av offl. § 9 tredje ledd er fylkesmannen klageinstans når beslutningen om avslag på innsyn er truffet av kommunalt eller fylkeskommunalt organ.

Utgangspunkt og hovedregel etter offentlighetsloven er at alle forvaltningens saksdokumenter er offentlige, med mindre det er gjort unntak fra dette i lov eller i medhold av lov, jfr. offl. § 2 første ledd. Det er således unntakene og begrensningene fra offentlighetsprinsippet som må hjemles særskilt.

Selv om et dokument kan unntas fra offentlighet i medhold av offentlighetslovens unntaksbestemmelser, plikter forvaltningen likevel å vurdere om det skal gis innsyn helt eller delvis i medhold av bestemmelsen om meroffentlighet i offl. § 2 tredje ledd.

Fylkesmannen vil først foreta en vurdering av de ulike hjemmelsgrunnlag kommunen har anført.

Ad offl. § 6 første ledd nr. 2 bokstav a

Bærum kommune har prinsipielt anført at innsyn kan avslås med henvisning til offl. § 6 første ledd nr. 2, a. Bestemmelsen gir adgang til å unnta dokumenter fra offentlighet dersom unntak er påkrevd av hensyn til;

”...en forsvarlig gjennomgang av statens, kommunens eller vedkommende organs økonomi-, lønns- eller personalforvaltning”

Bestemmelsen beskytter det offentliges privatøkonomiske interesser, og unntaket vil typisk kunne anvendes i saker om kjøp og salg, og kontraktinngåelser generelt. Forutsetningen er at unntak er påkrevd av konkurransemessige hensyn. Kommunen har anført at offentlighet i det foreliggende tilfellet i betraktelig omfang vil kunne skade kommunens forhandlings situasjon og strategiske stilling i nåværende og fremtidige saker av samme art, og at dette kan få som følge økte utgifter og mulighet for redusert inntektspotensiale. Det vises til at kommunen ønsker å unngå at artister og arrangører får innsyn i øvrige artisters og andre arrangørers oppnådde vilkår, og dermed justerer sine forhandlingskrav i forhold til dette. Klager har på sin side vist til NOU 2003:30 ”Ny offentlighetslov”, der det er uttalt at unntaksbestemmelsen særlig tar sikte på å beskytte pågående prosesser. Klager viser til at de kontrakter som omfattes av begjæringen er ferdigforhandlet, og at det sånn sett ikke dreier seg om en pågående prosess. De viser og hva som er bakgrunnen for unntaksbestemmelsen, jfr Justisdepartementets veileder i offentlighetsloven (G-0354 B), punkt 7.3.1. Kommunen har i sin behandling av klagen vist til at NOU 2003:30 s. 199, der det fremgår at det ikke kan utelukkes at fortrolighetsbehovet og kan gjøre seg gjeldende etter at den aktuelle prosessen er avsluttet. Kommunen hevder det er tilfellet i denne saken, det vises til at den individuelle kontraktsforhandling og – inngåelse ikke kan ses snevert og isolert. Kommunen viser til at det her dreier seg om en løpende virksomhet innenfor et relativt lite miljø med få aktører (artistformidlere), som må vurderes i sammenheng.

For å nekte innsyn i et dokument i medhold av offl. § 6 første ledd nr. 2 a, må opplysningene som fremgår av dokumentet som utgangspunkt ha et konkurransemessig aspekt. Med dette menes at offentlighet må kunne skade det offentliges forhandlings situasjon eller strategiske stilling i den aktuelle saken eller i fremtidige saker, og dermed føre til reduserte inntekter eller økte utgifter. Fylkesmannen finner det vanskelig å se at offentliggjøring av de aktuelle kontrakter vil ha en slik virkning for kommunen. Fylkesmannen antar at artistene Bærum kommune inngår avtaler med opererer med en form for ”markedspris”, blant annet basert på sjanger, popularitet og lignende. Fylkesmannen legger og til grunn at det offentlige, herunder landets kommuner, er en så stor aktør i dette markedet at det ikke foreligger reell fare for at artistene velge de bort til fordel for private kontraktparter.

Kommunen har og vist til at en offentliggjøring vil kunne svekke kulturtilbudet, ved at mindre kjente artister og kulturarbeidere vil bli valgt bort ut fra sin mindre kommersielle appell. Fylkesmannen har problemer med å se relevansen av dette argumentet. Det bemerkes og at bestemmelsen i offl. § 6 første ledd nr. 2a som et utgangspunkt ikke beskytter privates interesser. Fylkesmannen bemerker i denne sammenheng og at en offentliggjøring av kontrakter vil kunne tenkes å slå begge veier, det vil si at det og kan være positivt for artistene at honorarnivå og andre betingelser er offentlige.

Fylkesmannen viser videre til at det er et vilkår at det må være *påkrevd* å nekte innsyn av hensyn til en *forsvarlig* gjennomføring av økonomiforvaltningen. I dette ligger at vilkårene for å benytte denne bestemmelsen som unntaksbestemmelse er forholdsvis strenge, det må således foreligge en reell fare for at skade vil oppstå, og skaden må ha et visst omfang. Fylkesmannen kan ikke se at dette er sannsynliggjort fra kommunens side. Det vises og til at unntaksbestemmelsen i utgangspunktet ikke hjemler adgang til å unnta selve kontrakten fra offentlighet, med mindre denne inneholder taushetsbelagte opplysninger. Dette spørsmålet blir drøftet i neste punkt.

Fylkesmannen finner etter en samlet vurdering ikke å kunne godta kommunens prinsipale anførsel om at offl. § 6 første ledd nr. 2 a gir hjemmel for å unnta de aktuelle dokumenter fra offentlighet.

Ad offl. § 5a jfr. fvl. § 13 første ledd punkt 2.

Bærum kommune har subsidiært vist til at offl. § 5 a jfr fvl. §13 første ledd pkt. 2, kommer til anvendelse. Offl. § 5a fastslår at opplysninger som er undergitt lovbestemt taushetsplikt, ikke skal offentliggjøres. Ved anvendelse av offl. § 5a som unntakshjemmel, må det vises til den bestemmelsen som pålegger taushetsplikt. I foreliggende tilfelle er det anført at fvl. § 13 første ledd punkt a hjemler taushetsplikt for innholdet i kontraktene. Bestemmelsen lyder slik; ”Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med arbeid eller tjenesten får vite om:

1)

2) tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts – eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den opplysningen angår ”

Som et klart utgangspunkt kan en si at utbetalinger fra det offentlige i form av lønn, godtgjørelse, honorar og lignende, ikke er taushetsbelagte opplysninger. En må så foreta en vurdering av om de aktuelle kontrakter inneholder opplysninger som er av en slik art at det vil være av konkurransemessig betydning å unnta disse opplysningene fra offentlighet. Kjerneområdet for de opplysninger som faller innenfor unntaket er næringsopplysninger som konkurrenter kan bruke i egen næringsvirksomhet, det en ofte kaller forretningshemmeligheter. Fylkesmannen kan ikke se at de opplysningene som fremgår av de innsendte eksempler er av en slik art. Det kan imidlertid tenkes at andre kontrakter inneholder slike opplysninger, dette vil imidlertid måtte vurderes konkret fra kommunens side.

Da opplysningene ikke kan sies å falle inn under kjerneområdet for bestemmelsen i fvl. § 13 første ledd punkt 2, må en foreta en avveining av hvilke hensyn som taler for hemmelighold, opp mot allmennhetens interesse i å gjøre seg kjent med opplysningene. Det er fra kommunenes side vist til at budsjett for kommunale kulturformål er offentlig tilgjengelig, og at behovet for innsyn i de enkelte kontrakter derved er ivaretatt. Fylkesmannen er enig med kommunen i at dette er et moment som kan tale mot offentliggjøring, men finner ikke at argumentet kan tillegges avgjørende betydning. Fylkesmannen er av den oppfatning at innbyggerne i kommunen har en berettiget interesse i å se hvordan kommunens kulturbudsjett forvaltes. Slik Fylkesmannen ser det vil denne interessen veie tyngre enn de enkelte artisters ønske om konfidensialitet rundt sine betingelser, i de tilfeller det er det offentlige som er kontraktsmotpart.

Ad forbehold i kontrakter om konfidensialitet

Bærum kommune har vist til at det i flertallet av de kontrakter som er inngått er egne bestemmelser om at innholdet i avtalen er konfidensielt. Det fremgår videre av avtalene at brudd på dette vil oppfattes som kontraktsbrudd fra kommunens side.

Fylkesmannen vil til dette bemerke følgende.

Som nevnt innledningsvis er hovedregelen etter offentlighetsloven at forvaltningens saksdokumenter er offentlige. Dette gjelder både de dokumenter forvaltningen selv utsteder, og de dokumenter som mottas utenfra. Forvaltningen må være svært varsom med å inngå avtaler med klausuler som ikke kan etterleves på grunn av at de strider mot bestemmelser i regelverk forvaltningen er underlagt. Fylkesmannen kan ikke se at de klausuler det her er vist

FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

til gir adgang til å fravike bestemmelser i offentlighetsloven, og de kan således ikke hjemle unntak fra offentlighetsloven i større utstrekning enn det som følger av loven selv.

Fylkesmannen anbefaler Bærum kommune om å endre sin praksis på dette området, da en ellers kan gi inntrykk av større grad av konfidensialitet enn loven gir adgang til.

Fylkesmannen er etter dette kommet til at klager må gis medhold, da de anførte grunnlag for unntak fra offentlighet ikke gir hjemmel for unntak i dette tilfellet.

Konklusjon:

Klagen tas til følge.

Bærum kommunes vedtak om ikke å gi innsyn i artistkontrakter inngått mellom Kulturarena Bærum og engasjerte artister i 2005 omgjøres. Fylkesmannen ber kommunen gi klage innsyn i overensstemmelse med dette.

Med hilsen

Merethe Helstad
avdelingsdirektør

Eldbjørg Kluften
underdirektør

Kopi til:

TV.Budstikka v/ Torill Skuseth postboks 133 1376 Billingstad