



Gran kommune

2770 Jaren

Deres referanse

Vår referanse
2007/1157 326.1 BTR

Vår dato

29 JAN. 2007

Klage over Gran kommunes nektelse av innsyn i søkerliste til rådmannsstillingen

Fylkesmannen i Oppland har fått til behandling en klage fra avisen Hadeland. Bakgrunnen for klagen er at Gran kommune ikke har gitt fullt innsyn i søkerlisten etter utlysningen av rådmannsstillingen i kommunen.

Kort historikk

Gran kommune utlyste i slutten av november 2006 stillingen som rådmann i kommunen. Søknadsfristen ble, etter forlengelse, satt til 5. januar 2007. I utlysningsteksten var blant annet dette skrevet:

"Vi gjør oppmerksom på at det vil bli utarbeidet en offentlig søkerliste etter at søknadsfristen er ute. Søkere som ønsker at søknaden blir behandlet konfidensielt, bes opplyse om dette i søknaden. Vi lover konfidensiell behandling inntil noe annet er avtalt."

Avisen Hadeland anmodet 8. januar 2007 om innsyn i søkerlisten til den aktuelle stillingen. Kommunens arbeidsutvalg, som er oppnevnt for å gjennomføre ansettelsesprosessen, besluttet 10. januar 2007 at navnene på 14 av 18 søkere ikke skulle gis ut ettersom disse hadde bedt om konfidensiell behandling av søknaden.

Det fremkommer av referat fra arbeidsutvalgets møte 10. januar 2007 at seks av søkerne ikke hadde omtalt konfidensialitet i søknadene. Med bakgrunn i det som ovenfor er sitert fra utlysningsteksten, tok personalsjefen i kommunen telefonisk kontaktet med disse seks, og to personer uttrykte da at de ønsket konfidensiell behandling, og gav en begrunnelse for dette. Personalsjefen kontaktet også 10 av søkerne som ikke hadde gitt noen begrunnelse for ønsket om konfidensiell behandling. Kommunen skriver i referatet at søkerne oppgav hensynet til nåværende arbeidsgiver som begrunnelse.

Avisen Hadeland påklaget 12. januar 2007 avslaget om innsyn.

Gran kommune vurderte 15. januar 2007 klagen i samsvar med forvaltningsloven § 33, og opprettholdt avslaget på innsyn.

Besøksadresse	Postadresse	Fakturaadresse	Telefon	Saksbehandler, innvalgstelefon
Statens Hus	Serviceboks	Fakturamottak SSØ	61 26 60 00	Bergsvein Træthaug, 61 26 60 90
Storgata 170	2626 LILLEHAMMER	Postboks 4104	Telefaks	Elektronisk post
Lillehammer		2307 HAMAR	61 26 61 67	postmottak@fmop.no
			Org. nr.:	Internett
			970 350 934	http://www.fmop.no

Fylkesmannen, som i henhold til offentlighetsloven (offvl.) § 9 tredje ledd er klageinstans på avslag truffet av kommunalt organ, mottok 17. januar 2007 saken, herunder søkerliste, søknader og cv'er.

Den 18. januar 2007 sendte Fylkesmannen brev til alle de 14 søkerne som hadde bedt om å bli unntatt fra den offentlige søkerlisten. Det ble anmodet om at ønsket ble ytterligere begrunnet så snart som mulig, fortrinnsvis pr. e-post i løpet av 22. januar 2007. Fylkesmannen mottok svar på e-post fra 10 av søkerne. Fire av søkerne sendte ingen skriftlig begrunnelse. Disse ble 24. januar 2007 kontaktet pr. telefon av Fylkesmannens saksbehandler. En av søkerne som hadde bedt om konfidensiell behandling, varslet 24. januar 2007 om at han hadde gitt beskjed til kommunen om at han ønsket å trekke søknaden. Etter det vi har forstått har dette ikke sammenheng med anmodningen om innsyn i søkerlisten. De øvrige 13 søkerne opprettholdt ønsket om å bli unntatt fra den offentlige søkerlisten. For nærmere begrunnelse for dette, vises det til det som er sagt nedenfor.

Generelt om regelverket

Ifølge offvl. § 2 er forvaltningens saksdokumenter offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller forskrift. Bestemmelsen gir "enhver" rett til å kreve å få gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av dokumentene i en bestemt sak. I offvl. § 2 tredje ledd er forvaltningen pålagt å vurdere om et dokument likevel bør kunne gjøres kjent, selv om det etter bestemmelser i loven kan unntas fra offentlighet (*meroffentlighet*).

I offentlighetsloven § 6 første ledd er det inntatt flere unntak fra lovens hovedregel om offentlighet, deriblant dokumenter om ansettelse/forfremmelse:

"Følgende dokumenter kan unntas fra offentlighet:

...

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."

At søkerlister som utgangspunkt skal være offentlige, ble inntatt i loven i forbindelse med Stortingets vedtakelse av offentlighetsloven (Innst. O. XIV 1969-70 s. 12-13). Regelen gir allmennheten blant annet mulighet til å kontrollere at det ikke tas utenforliggende hensyn ved ansettelser i det offentlige.

Unntaket i § 6 første ledd nr. 4 om at opplysninger om en søker *kan* unntas fra offentlighet dersom søkeren selv anmoder om dette, ble først vedtatt 15. desember 2000 (ikrafttredelse 1. januar 2001). Ifølge forarbeidene til lovendringen (Ot.prp. nr. 56 (1999-2000) s. 28) ble denne begrunnet med personvern- og rekrutteringshensyn:

"Departementet legger for sin del særlig vekt på hensynet til personvernet. Det bør være anledning til å søke en offentlig stilling uten at det skal ha negative konsekvenser for ens videre karriere i det private næringsliv at en ikke får stillingen. Departementet legger også vekt på at det er viktig å få så mange gode søkere som mulig til offentlige stillinger, og at bestemmelsen om offentlige søkerlister kan være en medvirkende årsak til at enkelte ikke søker slike stillinger."

Justisdepartementet understreket imidlertid samme sted i proposisjonen at forvaltningen etter offentlighetsloven § 2 har en plikt til å vurdere meroffentlighet, selv om det ble antatt at dette bare i begrenset grad er aktuelt:

”Departementet antar det sjelden vil være aktuelt å utvise meroffentlighet i disse opplysningene. Men om det likevel skulle være ønskelig, for eksempel fordi det dreier seg om en stilling som har særlig stor offentlig interesse, tilsier god forvaltningsskikk at søkerne gjøres oppmerksom på dette før søknadsfristen går ut, f. eks. ved at det nevnes i utlysningsteksten at søkerlisten vil bli offentliggjort.”

Justiskomiteen i Stortinget uttalte følgende i Innst. O. nr. 21 (2000-2001):

”Komiteen støtter departementets syn på at bestemmelsen må utformes slik at forvaltningen har en adgang, men ingen plikt til å unnta opplysninger fra offentligheten. Det bør heller ikke opplyses i utlysningsteksten at søker kan velge om navnet skal føres på den offentlige søkerlisten. Dersom et forvaltingsorgan antar det vil bli aktuelt å benytte adgangen til meroffentlighet, bør dette gjøres kjent for de aktuelle søkerne før søknadsfristen går ut.”

Sivilombudsmannen har ved flere anledninger uttalt seg om dette unntaket etter at det trådte i kraft. I sak 2001/1414 (Sivilombudsmannens årsmelding for 2001-2002 s. 109) ble det uttalt at en rådmannsstilling er en stilling som har særlig stor offentlig interesse, og at det følgelig vil være aktuelt å vurdere meroffentlighet. Det ble henvist til at rådmannen er den øverste administrative leder på kommunalt nivå.

I samme sak uttalte Sivilombudsmannen at det må foretas en konkret og reell vurdering av alle de hensyn som gjør seg gjeldende. Hver enkelt søkers konkrete situasjon og begrunnelse må vurderes. I vurderingen skal det blant annet legges vekt på den interessen allmennheten har av innsyn, rekrutterings- og personvern hensyn.

Det generelle ubehaget en søker vil kunne oppleve ved at det blir kjent at vedkommende har søkt en stilling vil ikke være tilstrekkelig til å bli unntatt fra den offentlige søkerlisten, i hvert fall ikke når det gjelder stillinger av stor offentlig interesse, jf. Justisdepartementets veileder i offentlighetsloven s. 87. Samme sted er det uttalt at det skal legges betydelig vekt på den enkelte søkers behov for at det ikke gjøres kjent at han eller hun har søkt en stilling, især om det kan skade søkerens nåværende arbeidssituasjon om dette blir kjent. Departementet skriver at det ofte vil være større grunn til å unnta opplysninger om søkere som arbeider i det private næringsliv, enn søkere som arbeider i det offentlige.

Sivilombudsmannen har i flere saker uttalt at dersom søkeren bare har bedt om å ikke komme på søkerlisten uten å ha grunngitt dette nærmere, må søkeren normalt anmodes om en nærmere begrunnelse.

Før vurderingen av den enkelte søkers begrunnelse, vil Fylkesmannen knytte enkelte kommentarer til kommunens behandling av søknadsprosessen, herunder om ordlyden i utlysningen kan få konsekvenser for spørsmålet om praktisering av meroffentlighet.

Kommunens behandling av saken

Som det fremgår av sitatene fra forarbeidene foran, bør forvaltningsorgan som utlyser stillinger som har særlig stor offentlig interesse opplyse i utlysningsteksten at meroffentlighet vil bli vurdert også i de tilfellene hvor søkerne ber om å bli unntatt fra søkerlisten. Gran kommune har ikke inntatt en slik opplysning i den aktuelle utlysningsteksten. Slik

Fylkesmannen leser utlysningen, gjør kommunen det motsatte; lover konfidensiell behandling inntil noe annet er avtalt. Kommunen gjør også det som Justiskomiteen uttalte at man ikke bør gjøre, nemlig å fremstille det som om søkeren kan velge om navnet skal føres på den offentlige søkerlisten.

Det er likevel ikke noen ubetinget plikt til å gi varsel om at meroffentlighet vil bli vurdert. Dette er å regne som en "bør-regel" (saksbehandlingsregel), jf. Sivilombudsmannens sak 2001/1414. Kommunen, og Fylkesmannen som klageinstans, må vurdere meroffentlighet selv om det er utelatt å varsle om at dette vil bli gjort. Fylkesmannen legger likevel til grunn at kommunen ved senere anledninger inntar slik opplysning i utlysningsteksten ved utlysning av stillinger det knytter seg stor offentlig interesse til. Vi vil også minne om at saksbehandlingsreglene og vurderingene knyttet til offentlighet av søkerlister fra Fylkesmannens side er gjennomgått på møte med kommunene i regionen, der blant annet også representanter fra Gran kommune var til stede.

Etter Fylkesmannens oppfatning vil en avtale mellom forvaltningen og søkeren om at søkernavnet skal unntas fra offentligheten ikke gjøre innskrenkninger i forvaltningens plikt til å vurdere meroffentlighet etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd. Det samme må gjelde i de tilfeller hvor søkeren ensidig fremsetter dette som betingelse for søknaden. Vi kan ikke se at offentlighetsloven åpner for at privatrettslige avtaler av denne typen kan gjøre unntak fra loven. Omgåelseshensyn taler klart for at det ikke bør være en slik adgang. Dette må gjelde selv om søkerne etter å ha lest utlysningsteksten kan ha hatt en berettiget forventning om å bli unntatt fra den offentlige søkerlisten. En annen sak er det at søkeren etter Fylkesmannens forståelse, også etter søknadsfristens utløp, kan trekke søknaden med den virkning at vedkommende ikke kommer på den offentlige søkerlisten dersom det viser seg at ønsket om å bli fritatt fra søkerlisten ikke blir tatt til følge. Det vises her til Sivilombudsmannens drøftelser av dette i sak 2001/1414 og uttalelsene fra Justisdepartementet i tilknytning til den nye offentleglova (Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 149), som Fylkesmannen oppfatter som uttrykk for gjeldende rett.

Fylkesmannen finner grunn til å bemerke at det neppe er i samsvar med intensjonen bak offentlighetsloven å ta muntlig kontakt med de av søkerne som i søknaden ikke hadde bedt om konfidensiell behandling. Dette kan være egnet til å bli oppfattet som en oppfordring til å fravike offentlighetslovens hovedregel om offentlighet.

Konkret vurdering av den enkelte søker

Fylkesmannen skal som klageinstans prøve alle sider av saken, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd. Dette innebærer at det må gjøres en ny vurdering av om den enkelte søkers anmodning om unntak fra den offentlige søkerlisten skal tas til følge. Som nevnt innledningsvis, har Fylkesmannen funnet det påkrevd å innhente begrunnelse fra de enkelte søkerne for å kunne foreta denne vurderingen.

Basert på beskrivelsen av gjeldende rett foran, legger Fylkesmannen til grunn at det er flere momenter som er relevante når det skal tas stilling til om det skal praktiseres meroffentlighet. Utgangspunktet for vurderingen er at det knytter seg stor offentlig interesse til stillingen som rådmann, og at terskelen for å få gjennomslag for oppfordringen om ikke å bli ført opp på søkerlisten er høy. Det er ikke tilstrekkelig at det vil føre til et generelt ubehag at det blir offentlig kjent at en person har søkt på stillingen. Man må påvise at innsyn vil kunne føre til mer konkrete skader eller ulemper. Det vil blant annet kunne være relevant om søkeren er ansatt i det private næringslivet eller i det offentlige (terskelen for unntak vil normalt være høyere ved offentlige stillinger), om en offentliggjøring kan innebære risiko for redusert kundetilgang og om søkeren har en sentral posisjon i forbindelse med omstilling eller

omorganisering ved nåværende arbeidssted. Som nevnt ovenfor er også rekrutteringshensyn og personvern hensyn relevante momenter. Disse momentene må veies opp mot de hensyn som taler for offentlighet. Det sterkeste argumentet for innsynsrett er at dette gir allmennheten mulighet til å kontrollere at det ikke blir tatt utenforliggende eller usaklige hensyn ved ansettelsen. Rådmannen skal lede den kommunale forvaltningen som på vegne av fellesskapet tar hånd om felles verdier og ressurser. Det er derfor viktig at det er mulig for allmennheten å kontrollere at den personen som er best egnet blir ansatt i en slik stilling.

En av søkerne som ba om konfidensiell behandling har, som nevnt, trukket sin søknad etter at søknadsfristen gikk ut. Etter Fylkesmannens oppfatning skal vedkommendes navn da ikke komme på den offentlige søkerlisten. Det vises her til Sivilombudsmannens drøftelser av dette i sak 2001/1414 og uttalelsene fra Justisdepartementet i tilknytning til den nye offentlighetsloven, som ennå ikke er trådt i kraft (Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 149).

Det gjenstår dermed 13 søkere som har bedt om fritak.

Fire av søkerne har lederstillinger i det private næringslivet. En av disse, som er gründer/eier av et mindre foretak, frykter at en offentliggjøring vil kunne føre til redusert kundetilgang. To andre har vist til at de er sentrale i forbindelse med pågående omstillingsprosesser i selskapene. Etter Fylkesmannens oppfatning har alle disse tre vist til grunner som slår igjennom overfor hensynene som taler for meroffentlighet. Mer tvil knytter det seg til den fjerde av lederne i det private. Vedkommende er daglig leder i et selskap med over 100 ansatte, og skriver i e-post til Fylkesmannen at "[d]et ville være klart negativt for meg og min stilling og bekjentgjøre min stillingssøken i Gran Kommune". Selv om det ikke er utdypet hvilke negative konsekvenser en offentliggjøring vil få, har Fylkesmannen på bakgrunn av søkerens posisjon i selskapet og det forhold at det aktuelle selskapet er i en utpreget konkurranseutsatt bransje, kommet til at også denne anmodningen bør tas til følge. Det blir således ikke aktuelt å praktisere meroffentlighet for disse fire personene. Det er for disse lagt vekt på at terskelen for unntak fra offentliggjøring vil være noe lavere enn ved offentlige stillinger.

En av søkerne er menighetsleder. Vedkommende har overfor Fylkesmannen muntlig utdypet bakgrunnen for anmodningen om å bli unntatt fra den søkerlisten. I den aktuelle organisasjonen er lederne forpliktet på et "kall" til å lede menigheten. En offentliggjøring av søknaden vil kunne få tillitskonsekvenser i forhold til menigheten og organisasjonen for øvrig. Fylkesmannen mener at en slik begrunnelse er tilstrekkelig til å ikke praktisere meroffentlighet.

De resterende åtte søkerne er ansatt i det offentlige.

Søker nr. 2 på søkerlisten er rådmann i en kommune i en annen del av landet. Vedkommende skriver i e-post som Fylkesmannen mottok 23. januar at det vil være direkte uheldig dersom nåværende arbeidsgiver blir kjent med at vedkommende søker seg vekk fra kommunen. Det vil være uheldig for arbeidssituasjonen at vedkommende får stempelet "på vei ut", noe som vil kunne svekke mulighetene i nåværende jobb. Slik Fylkesmannen ser det viser søkeren til at en offentliggjøring vil gi seg negative utslag i nåværende arbeidssituasjon, uten at dette er videre konkretisert. Det forhold at det ikke er vist til konkrete utslag av en offentliggjøring, at vedkommende innehar en offentlig stilling og at denne også er i en annen del av landet, taler etter vår oppfatning for at ønsket om unntak fra søkerlisten ikke kan slå igjennom overfor de hensyn som taler for offentlighet.

Søker nr. 5 har i brev til Fylkesmannen datert 21. januar 2007 begrunnet ønsket om å bli unntatt fra søkerlisten med hensyn til søkerens nåværende arbeidsforhold, og har utdypet dette. Fylkesmannen kan ikke se at de grunner som er påberopt er tilstrekkelige til å bli unntatt fra søkerlisten.

Søker nr. 7, som i dag arbeider som assisterende rektor ved en skole utenfor Gran kommune, ba i søknaden om konfidensiell behandling av hensyn til nåværende arbeidsgiver. Dette ble utdypet i telefonsamtale med saksbehandler hos Fylkesmannen 24. januar 2007. Søkeren er en av tre i ledergruppen. En av de øvrige i ledergruppen er på vei til å slutte. Søkeren ønsker derfor å opprettholde roen i organisasjonen. Det ble også vist til en annen grunn for å ikke komme på søkerlisten. Etter Fylkesmannens oppfatning vil disse argumentene ikke være tilstrekkelige til å ikke praktisere meroffentlighet.

Søker nr. 9 er kommunalsjef i en annen kommune i Oppland. Vedkommende har i e-post til Fylkesmannen mottatt 20. januar 2007 forklart ønsket om unntak fra søkerlisten med hensyn til nåværende arbeidsgiver. Det er vist til at søkeren ved siden av rådmannen utgjør kommunens ledergruppe. Vedkommende har ansvar for alle tjenestelederne i kommunen, og har daglig oppfølging av disse – noe som de seneste årene har utviklet seg til en trygg og god dialog. Søkeren vil spare nåværende arbeidsgiver for unødig uro og utrygghet. Slik Fylkesmannen ser det vil disse argumentene ikke slå igjennom overfor de argumenter som taler for offentliggjøring av søkerlisten til rådmannsstillingen.

Søker nr. 11, som er avdelingsdirektør i et departement, begrunnet ønsket om unntak fra søkerlisten i e-post til Fylkesmannen mottatt 22. januar 2007. Vedkommende skriver at dette skyldes hensyn til nåværende arbeidsgiver. Avdelingen i departementet har vært gjennom en omorganisering det siste året. Det har vært mange rokkeringer og nye personer i ulike posisjoner. Det er derfor ikke ønskelig med unødvendig usikkerhet om videre organisering og personalledelse for medarbeiderne. Søkeren ber om å bli varslet dersom Fylkesmannen kommer til en annen konklusjon enn kommunen, slik at det kan vurderes om søknaden skal trekkes. I samsvar med de vurderinger som er foretatt for de øvrige søkerne som i dag arbeider i det offentlige, mener vi at søkerens begrunnelse ikke er tilstrekkelig til å unnta vedkommende fra søkerlisten.

Søker nr. 17, som i dag er nestleder ved en offentlig institusjon, begrunnet i søknaden ønsket om konfidensialitet med hensyn til nåværende arbeidsgiver. I e-post til Fylkesmannen mottatt 21. januar 2007 skriver søkeren blant annet at man i en lederposisjon "enten er full leder eller ikke leder", og at det vil være et uheldig signal både overfor arbeidsgiver og institusjonen/underordnede dersom det oppstår en oppfatning om at leder er på vei ut. Søkeren viser til behandlingen av en rådmannsstilling i en annen kommune hvor vedkommende var søker. Det blir også henvist til utlysningsteksten hvor det fremkommer at søknaden unntas offentlighet inntil noe annet er avtalt. Dette blir av søkeren tolket som gjensidig enighet, ikke som et pålegg hvor søkers alternativ er å trekke søknaden. Til sistnevnte argument viser Fylkesmannen til vurderingene av dette ovenfor. Vi oppfatter søkerens øvrige argumenter som generelle, og mener at de hensyn som taler for meroffentlighet vil slå igjennom også i forhold til denne søkeren.

Søker nr. 18 ba i søknaden om konfidensiell behandling på grunn av nåværende arbeidsforhold. Den aktuelle søkeren, som er avdelingsdirektør i en offentlig institusjon, forklarte i telefonsamtale med saksbehandler hos Fylkesmannen 24. januar 2007 at offentliggjøring av søknaden vil gi et uheldig signal i forhold til en omstillingsprosess avdelingen er inne i. Det ble også forklart at søkeren vil trekke seg dersom vedkommendes

navn skal offentliggjøres. Fylkesmannen har etter en konkret vurdering funnet at de nevnte argumenter ikke er tilstrekkelige til å ikke praktisere meroffentlighet.

Den siste av søkerne fra det offentlige innehar ikke en ren lederstilling, men vedkommende har gitt en utførlig beskrivelse av hvilke oppgaver vedkommende utfører. Søkeren leder blant annet forhandlingene med en stor leverandør til kommunen om et pilotprosjekt som vil kunne gi store besparelser for kommunen, og fremholder i begrunnelsen at det er sannsynlig at kommunen ikke kan gå inn i dette prosjektet dersom det blir kjent at vedkommende kanskje skal slutte. Det blir videre vist til at vedkommende er prosjektleder for to andre prosjekter, som også vil kunne bli skadelidende ved en offentliggjøring av søknaden på stillingen i en annen kommune. Etter Fylkesmannens oppfatning har denne søkeren, under stor tvil, sannsynliggjort at en overvekt av hensyn taler for å unnta vedkommendes navn fra søkerlisten.

Vi har etter dette kommet til at et må praktisere meroffentlighet i forhold til søkerne med nummer 2, 5, 7, 9, 11, 17 og 18 på søkerlisten.


Fylkesmannen gjør kommunen oppmerksom på at disse sju søkerne så snart som mulig må varsles om utfallet av saken. Dersom noen av disse skulle komme til at de vil trekke søknaden, skal deres navn ikke fremkomme av den offentlige søkerlisten. Av hensyn til sakens aktualitet og som følge av at klagen skal behandles "uten ugrunnet opphold", har Fylkesmannen funnet grunn til å sette frist til 1. februar 2007 til å overlate opplysningene til klageren.

Konklusjon

Det må praktiseres meroffentlighet i forhold til søkerne med nummer 2, 5, 7, 9, 11, 17 og 18 på søkerlisten. For øvrige søkere stadfester Fylkesmannen Gran kommunes avslag på anmodningen om innsyn i søkerlisten.

Kommunen må etter å ha varslet de aktuelle søkerne om Fylkesmannens beslutning, opplyse navnet på disse søkerne til avisen Hadeland. Dette må gjøres så snart som mulig, og senest innen utløpet av arbeidstiden torsdag 1. februar 2007.


Kristin Hille Valla


Anne Live Jensvoll
avdelingsdirektør

Kopi: Avisen Hadeland, Att: Gro Engen Hammerstad,
Søkere som har bedt om konfidensiell behandling