

STORTINGETS OMBUDSMANN

FOR FORVALTNINGEN

MØLLERGT. 4

Tlf. 22 42 74 20

TELEFAKS 22 33 23 26

5700

GJENPART

OSLO, 16. juli 1996

POSTADR.: POSTBOKS 8028 DEP.
0030 OSLONorsk Presseforbund
Postboks 46 Sentrum
0101 OSLOSak 96-0623B.4TN (Bes oppgitt ved svar)
TN/kr

Deres ref.: OU 96-007

**AVSLAG PÅ BEGJÆRING OM INNSYN I DOKUMENTER I
KOMMUNESTYRESAK**

Vi viser til tidligere korrespondanse, sist brev herfra 11. juni 1996.

/ Vedlagt følger gjenpart av ombudsmannens avsluttende brev i dag til Fylkesmannen i Vestfold. På bakgrunn av at fylkesmannen har unntatt sitt svarbrev fra 24. mai 1996 fra offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 nr. 1, er sitatet fra dette brevet i ombudsmannens avsluttende brev til fylkesmannen utelatt i den gjenpart som oversendes presseforbundet. Av samme grunn har vi utelatt opplysninger som er hentet fra dette brevet. Dersom presseforbundet ønsker innsyn i fylkesmannens brev, må det i første omgang tas opp med fylkesmannen.

Med vennlig hilsen
For ombudsmannenOla Dahl
kontorsjefVedlegg
Gjenpart: Fylkesmannen i Vestfold

TN/kr

**STORTINGETS OMBUDSMANN
FOR FORVALTNINGEN**

MØLLERGT. 4
TLF. *22 42 74 20
TELEFAKS: 22 33 23 16

OSLO, 16. juli 1996

POSTADR.: POSTBOKS 4026 DEP.
0030 OSLO

Fylkesmannen i Vestfold
Postboks 2076
3103 TØNSBERG

Sak 96-0623B.3TN (Bes oppgitt ved svar)
TN/kr

Deres ref.: 96/783-8 000.5

**AVSLAG PÅ BEGJÆRING OM INNSYN I DOKUMENTER I
KOMMUNESTYRESAK - KLAGE FRA NORSK PRESSEFORBUND**

Det vises til tidligere korrespondanse, sist fylkesmannens brev 24. mai 1996 med vedlegg.

Saken gjelder avslag på begjæring om innsyn i dokumenter som gjelder en avtale behandlet av kommunestyret i Andebu kommune som sak 0018/96.

Sandefjord Blad klaget 20. februar 1996 til Andebu kommune over mangelfull angivelse på møtekartet til kommunestyret. Saken var kun angitt som "Avtale - ikke offentlig". I tillegg begjærte avisen 26. februar 1996 om innsyn i møteboken for kommunestyrets behandling av saken. Etter avslag ble saken ved brev 21. februar og 6. mars 1996 tatt opp med fylkesmannen. I brevet 6. mars 1996 ble det fremholdt at saken det ble begjært dokumentinnsyn i, etter det avisen erfarte, dreide seg om "fallskjermavtale" i forbindelse med at rådmann Magne Bjørk om kort tid slutter pga. samarbeidsproblemer i kommunen", og at det var en "sak som har så stor almen interesse for kommunens ca. 4500 innbyggere at avisen ikke uten Fylkesmannens vurdering kan akseptere kommunens totale hemmelighold".

Fylkesmannen i Vestfold opprettholdt ved brev 21. mars 1996 Andebu kommune sitt avslag på begjæring om dokumentinnsyn i saken. Begjæringen ble avslått under henvisning til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 a). I fylkesmannens avslag ble også spørsmålet om meroffentlighet etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd vurdert. Etter en helhetsvurdering av de interesser som gjorde seg gjeldende i saken, kom fylkesmannen til at det ikke ville være "riktig å praktisere meroffentlighet nå" og la til at det "ikke er mulig å begrunne avgjørelsen ytterligere uten å røpe de opplysninger som er unntatt offentlighet".

På vegne av Sandefjord Blad brakte Norsk Presseforbund 10. april 1996 saken inn for ombudsmannen. I klagen het det bl.a.:

Fylkesmannen i Vestfold

2.

"Både Andebu kommune og Fylkesmannen har vist til offentlighetslovens § 6, 1. ledd nr. 2a som hjemmel for å unnta de aktuelle dokumenter. Vi viser her til vårt brev av 08.03.1996 til Fylkesmannen. Vi kan ikke se at Fylkesmannen i sitt svar til Sandefjords Blad av 25.03.1996 har sannsynliggjort på hvilken måte en offentliggjøring skulle forhindre en forsvarlig gjennomføring av den avtalen det gjelder, såfremt forhandlingene er sluttført og avtalen undertegnet. Vi stiller oss også undrende til at en karakterisering/beskrivelse av hva slags avtale det er snakk om, skulle føre til det samme."

I klagen ble det også vist til at verken kommunen eller fylkesmannen hadde påberopt lovbestemt taushetsplikt som grunnlag for å unnta dokumentene fra offentlighet. I klagen ble også følgende fremholdt:

"På generelt grunnlag vil Norsk Presseforbund peke på det betenkelige i at en kommune inngår avtaler - formodentlig med økonomiske konsekvenser - som det ikke er meningen at innbyggerne skal få vite eksistensen av, langt mindre innholdet i. Utfra et borgerrettssynspunkt er dette i utgangspunktet uforsvarlig, og klart i strid både med god forvaltningsskikk og demokratiske tradisjoner. I en tid hvor tilliten til såvel forvaltning som politiske myndigheter er synkende, er det et svært uheldig signal at det legges fullstendig lokk på hvilke avtalemessige forpliktelser en kommune påtar seg.

Også de reelle argumenter forsterkes dersom det er snakk om en fratredeavtale for nåværende rådmann. Nettopp denne type avtaler vil det være viktig å ha åpenhet om. Selv i det private næringsliv går man nå lengre enn hva loven krever når det gjelder å offentliggjøre spesielle vilkår i forbindelse med ansettelse og fratreden. Sett i det lys vil det nærmest være umulig å forsvare at lignende avtaler for offentlig ansatte skulle holdes hemmelige."

Saken ble ved brev herfra 17. april 1996 forelagt fylkesmannen. I brevet ble det bedt om en nærmere begrunnelse for hvorfor dokumentene var unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 a), og hvilket alternativ i bestemmelsen som var anvendt. Fylkesmannen ble i denne sammenheng bedt om å opplyse om avtalen var sluttført og godkjent av kommunestyret. Videre ble fylkesmannen bedt om å redegjøre nærmere for den knappe angivelsen av saken på møtekartet til kommunestyret. Til slutt ble det bedt om en nærmere redegjørelse for hvordan spørsmålet om meroffentlighet var vurdert, og om det var grunnlag for en delvis offentliggjøring etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd.

I fylkesmannens svarbrev het det:

"Deres brev er forelagt Andebu kommune til uttalelse, som i brev av 7. mai 1996 gir en nærmere redegjørelse, jf. vedlegg.

Ombudsmannen ber om at fylkesmannen redegjør nærmere for hvorfor dokumentene er unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetslovens § 6 første ledd nr. 2 a.

Fylkesmannen i Vestfold

3.

-----"

På bakgrunn av at fylkesmannen hadde unntatt sitt svarbrev offentlighet etter taushetspliktbestemmelsen i offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, ble Norsk Presseforbund ved brev 11. juni 1996 underrettet om at brevet ikke kunne oversendes presseforbundet på det nåværende stadium av saken, jf. § 6 tredje ledd i instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen.

Jeg ser slik på saken:

1. Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 a)

Fylkesmannen har i sitt svarbrev til ombudsmannen lagt til grunn at offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 a) gir hjemmel til å unnta avtalen som ble behandlet i kommunestyret fra offentlighet.

Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 a) lyder:

"Følgende dokumenter kan unntas fra offentlighet:

2) Dokument hvor unntak er påkrevd

a) av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av statens, kommunens eller vedkommende organs økonomi-, lønns- eller personalforvaltning."

Fylkesmannen har lagt til grunn at det er alternativet "personalforvaltning" som i dette tilfellet kommer til anvendelse.

Lovbestemmelsen bygger på det lovforslaget som ble fremmet av Forvaltningskomitéen (1958), og som ble inntatt i likelydende form i § 6 første ledd nr. 2 ved vedtakelsen av offentlighetsloven i 1970. I forbindelse med endringene i offentlighetsloven 11. juni 1982 nr. 47 ble innholdet og rekkevidden av bestemmelsen drøftet nærmere, jf. Ot.prp. nr. 4 (1981-82) og Innst. O. nr. 40 (1981-82).

Formålet med unntaksbestemmelsen for dokumenter som inneholder opplysninger om lønns- og personalforvaltning, har vært å beskytte det offentliges forhandlingsposisjon i forbindelse med lønns- og arbeidstvister m.v. I Forvaltningskomitéens innstilling (s. 440) er det således vist til at "de forhandlinger som det offentlige driver på økonomi-, lønns- og personalforvaltningens område for på beste måte å vareta det offentliges interesser i alminnelighet ikke kan være offentlige dersom formålet skal nås". Det ble således vist til at dette måtte "gjelde alle lønns- og tarifforhandlinger og forhandlinger ellers som stat og kommune fører med nærings- og ervervlivets organisasjoner".

Det fremgår av lovens ordlyd at et dokument kan unntas fra offentlighet etter bestemmelsen dersom det er "påkrevd" av hensyn til en "forsvarlig gjennomføring" av kommunens personalforvaltning. Etter sin ordlyd er dette strenge vilkår. I Ot.prp. nr. 4 (1981-82) heter det på s. 29-30 om vilkåret "påkrevd":

Fylkesmannen i Vestfold

4.

"Någjeldende § 6 nr 2 gjelder dokumenter "hvor unntak er påkrevet" osv. Dette tilsier at ikke ethvert dokument som inneholder opplysninger av denne typen kan unntas. I samsvar med dette antar departementet at unntaket normalt ikke bør gå lenger enn til disse opplysningene, slik at det i prinsippet bør kunne praktiseres offentlighet for de øvrige delene av dokumentene. På samme måte som for § 6 nr 1 bør imidlertid unntakshjemmelen omfatte dokumentet som sådant, da det ofte kan være vanskelig å skille ut de opplysningene som bør beskyttes. ---"

Videre heter det på side 50-51 i proposisjonen:

"--- På samme måte som i dag er det forutsetningen at dokumentene bare kan unntas fra offentlighet så langt slikt unntak er påkrevd. Dette vil bli så at dokumentene etter omstendighetene kan bli offentlige etter at vedkommende forhandlinger eller tiltak er gjennomført. Det vil videre gjelde en spesiell oppfordring til å praktisere delvis meroffentlighet i disse sakene, dersom dette er mulig."

Nærmere uttalelser om hvilke krav som må stilles for å anvende bestemmelsen ble også gitt av Justiskomiteén under lovbehandlingen i 1982. I Innst. O. (1981-82) s. 5-6 heter det således:

"K o m i t é e n legger til grunn for sin forståelse av underpunktene a og b at det må forutsettes at offentliggjørelse kan skade gjennomføringen av de tiltak det vises til, idet man i praksis kan tenke seg situasjoner der en forsvarlig gjennomføring vil være mulig på tross av offentlighet, jfr. utkastet § 2."

Uttalelser om de nærmere begrensningene i unntaksbestemmelsen finnes også i Forvaltningskomitéens innstilling s. 440-441 der det bl.a. heter:

"Men også her må det erindres at utgangspunktet er offentlighet, og at unntaket ikke skal gjelde lenger enn det er nødvendig for en rasjonell, effektiv og forsvarlig gjennomføring av formålet for den offentlige forvaltning på dette område. Unntak er derfor bare påkrevet så langt intet offentlig hensyn tilsier offentlighet. De regler som gjelder om kontroll med forvaltningen, vil naturligvis gjelde også her og likeledes kan i det individuelle tilfelle et saksdokument som under pågående forhandlinger må hemmeligholdes være offentlig når forhandlingene er avsluttet, ---."

Ved fortolkningen av bestemmelsen må det foretas en helhetsvurdering hvor de hensyn som taler for offentlighet må vurderes opp mot de mulige skadevirkninger en offentliggjøring kan ha. I denne helhetsvurderingen må det tas i betraktning at lovens hovedregel er offentlighet, og at lovens ordlyd - som nevnt - krever at det må være "påkrevd" av hensyn til en "forsvarlig gjennomføring" av kommunens "personalforvaltning" for å hemmeligholde dokumenter/opplysninger. Jeg nevner også at det er hensynet til gjennomføringen av kommunens personalforvaltning som bestemmelsen er ment å ivareta. Almennelige personvern hensyn m.v. må i første rekke

Fylkesmannen i Vestfold

5.

søkes ivare tatt gjennom taushetspliktbestemmelsen i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 om "noens personlige forhold".

Fylkesmannen har i svarbrevet lagt til grunn at det er anledning til å unnta opplysninger om ---.

Forhandlingene som ledet frem til fratreddesavtalen er sluttført, og det er så vidt vi forstår ansatt ny rådmann i kommunen. Behovet for beskyttelse av kommunens forhandlingsposisjon i forbindelse med løsningen av ---, og ro om forholdet inntil en avtale er inngått og det er tilsatt en ny rådmann i kommunen, kan jeg således ikke lenger se er til stede på samme måte. Selv om det etter omstendighetene kan være adgang til å unnta opplysninger --- på en offentlig arbeidsplass, slik fylkesmannen har fremholdt, må forholdet vurderes konkret bl.a. i forhold til om det er et pågående problem som er gjenstand for forhandlinger, eller er et tilbakelagt stadium. På bakgrunn av at de --- medførte for kommunen nå synes løst, kan jeg vanskelig se at det fortsatt er "påkrevd" av hensyn til en "forsvarlig gjennomføring" av kommunens personalforvaltning å hemmeligholde avtalen med hjemmel i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 a). I denne sammenheng viser jeg også til Lovavdelingens uttalelse om innsyn i Grimstad formannskaps protokoller om lønnsjusteringer for kommunale tjenestemenn, referert i Frihagen: Offentlighetsloven (1994) II s. 125-126. Lovavdelingen uttalte her at protokollene ikke kunne unntas offentlighet etter offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 a) etter at selve forhandlingene var avsluttet. Jeg kan heller ikke se at det er påvist noen grunn til at en offentliggjøring skulle svekke kommunens fremtidige forhandlingsposisjon. I tilknytning til dette nevner jeg også almenhetens behov for innsyn og kontroll med den offentlige forvaltning og disponering av offentlige midler m.v. på samfunnets vegne, som offentlighetsprinsippet i loven er et utslag av. Det knytter seg klare betenkeligheter til å hemmeligholde selve eksistensen av slike avtaler for kommunens innbyggere etter at forhandlingene er sluttført og avtalen gjennomført.

Jeg nevner også at avgjørelsen av spørsmålet om offentlighet må bedømmes etter bestemmelsene i offentlighetsloven. Dersom det i strid med offentlighetsloven er avgitt et taushetsløfte, vil dokumentet eller opplysningen måtte offentliggjøres selv om det er i strid med partenes avtale. Det taushetsløftet kommunen har påtatt seg i forbindelse med inngåelsen av fratreddesavtalen kan således ikke være avgjørende for vurderingen av spørsmålet om offentlighet.

Fylkesmannen (og kommunen) har også begrunnet hemmeligholdelsen av avtalen etter offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 a) med hensynet til ---. Fylkesmannens henvisning ---, kan etter min oppfatning ikke begrunne et unntak fra offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 a). Hensynet til --- forhold må i så fall søkes ivare tatt gjennom taushetspliktbestemmelsen i offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

Konklusjonen under dette punkt blir etter dette at jeg ikke kan se at det er rettslig grunnlag for å hemmeligholde selve fratreddesavtalen med hjemmel i offentlighetsloven § 6 nr. 2 a).

2. Offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1

Fylkesmannen i Vestfold

6.

Fylkesmannen har i sitt svarbrev kommentert forholdet til taushetsplikten, og lagt til grunn at en del av de underliggende opplysningene i saken kan røpe taushetsbelagte opplysninger. Det er videre vist til at de ---.

Etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 er opplysninger om "noens personlige forhold" taushetsbelagte. Det er imidlertid på det rene at selve avtalen ikke inneholder noen slike opplysninger. Jeg kan således ikke se at avtalens eksistens som sådan kan rammes av taushetspliktbestemmelsen. Spørsmålet blir så om de underliggende opplysningene i saken gjør at avtalen kan unntas fra offentlighet.

På bakgrunn av de opplysninger som foreligger, kan jeg ikke se at det underliggende forholdet kan begrunne at avtalen som sådan må anses taushetsbelagt. Selv om det ved en offentliggjøring av avtalen vil kunne bli spekulasjoner om årsaken til fratreddelsen, kan ikke et slikt forhold alene være tilstrekkelig til å unnta avtalen fra offentlighet etter taushetspliktbestemmelsen. Det avgjørende i denne sammenheng er at selve avtalen ikke sier noe om årsaken til fratreddelsen. Jeg finner også grunn til å nevne at utstrekningen av taushetsplikten for "personlige forhold" ikke er identisk for opplysninger som knytter seg til forvaltningens "klienter", f.eks. opplysninger mottatt i forbindelse med søknad om stønad etc., og opplysninger som knytter seg til tilsettings- og lønnsforhold i en kommune. Almenhetens legitime interesse i å få opplysninger om det er inngått en fratreddelsesavtale, og hvilke økonomiske forpliktelser m.v. kommunen har påtatt seg i denne forbindelse, kommer her inn som et særlig hensyn. I dette tilfelle kommer det dessuten inn at det er spørsmål om fratreddelsesvilkårene for kommunens tidligere rådmann, som er kommunens administrative leder, og som er tillagt viktige oppgaver og ansvar for kommunens virksomhet.

På bakgrunn av de særlige samfunnsmessige behov som gjør seg gjeldende, vil taushetsplikten måtte trekkes noe snevrere i forhold til offentlige tjenstemenns forhold i tjenesten m.v. Jeg viser her til ombudsmannens årsmelding for 1989 s. 67 flg. og Frihagen: Offentlighetsloven II (1994) s. 54-60. I denne sammenheng viser jeg også til at forvaltningen ikke er underlagt taushetsplikt om offentlige tjenstemenns arbeids- og lønnsforhold i samme grad som ved tilsvarende opplysninger om private arbeidsforhold, jf. Frihagen l.c. s. 57-60.

På bakgrunn av de forholdene jeg har påpekt ovenfor, kan jeg ikke se at det er grunnlag for å unnta avtalen fra offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Hvorvidt noen av de underliggende opplysningene som har fremkommet i fylkesmannens svar, er underlagt taushetsplikt har jeg ikke funnet grunn til å ta stilling til.

3. Angivelsen av saken på kommunens møtekart

Etter offentlighetsloven § 2 annet ledd skal møtekart på samme måte som journaler være offentlige. Møtekartet har nær sammenheng med postjournaler og er forutsatt behandlet på samme måte som journaler, jf. Ot.prp. nr. 4 (1981-82) s. 14 der det fremgår at en valgte samme løsning som for journaler, dvs. full offentlighet for hele møtekartet, men med en viss adgang til utstrykning og anonymisering av den enkelte sak.

Fylkesmannen i Vestfold

7.

Offentlighetsloven inneholder ingen direkte bestemmelser om hva som skal stå i den offentlige journal. Ut fra offentlighetslovens formål og møtekartets funksjon som arbeidsredskap for pressen m.v. for å kunne gjøre innsynsretten gjeldende, er det imidlertid viktig at møtekartet inneholder tilstrekkelige opplysninger om saken/dokumentet til å kunne fastslå hva saken/dokumentet gjelder. Det vises her til det som er uttalt i ombudsmannens årsmelding for 1994 s. 68.

Både selve møtekartet og de enkelte dokumenter i saken vil som hovedregel være undergitt offentlighet. Utgangspunktet etter forskriften til offentlighetsloven av 14. februar 1986 VI nr. 7 om journalføring er at opplysninger om dokumenter som er taushetsbelagt eller kan unntas offentlighet, skal gjøres kjent på en slik måte at det er *mulig å identifisere* dokumentet/saken i journalen. Bruk av nøytrale kjennetegn, utelatelser eller overstrykninger skal bare nyttes så langt det er nødvendig for ikke å røpe opplysninger som er unntatt offentlighet. Dette må også gjelde for kommunens møtekart. For øvrig tilføyer jeg at i den utstrekning det må foretas sladding, bør det gjøres på en slik måte at de opplysninger som er best egnet til å identifisere dokumentet blir stående. Videre vil bruk av nøytrale kjennetegn være bedre enn fullstendige sladdinger.

På bakgrunn av det jeg har fremholdt under punktene 1 og 2 om forholdet til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 a) og taushetspliktbestemmelsen i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, kan jeg ikke se at angivelsen av saken på møtekartet kun med en henvisning til "Avtale" er en tilstrekkelig dekkende beskrivelse. En så generell beskrivelse gjør det ikke mulig å identifisere saken overhodet.

4. Konklusjon

Jeg har under punktene 1 og 2 ovenfor kommet til at det ikke er rettslig grunnlag for å unnta avtalen fra offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 a), eller taushetspliktbestemmelsen i offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Fylkesmannen bes på denne bakgrunn vurdere saken på nytt i lys av det jeg har fremholdt.

./.

Norsk Presseforbund er orientert om saken i eget brev i dag, jf. vedlagte gjenpart.

Jeg ber om å bli holdt orientert om det fylkesmannen gjør i saken.

Med vennlig hilsen

Arne Fliflet

Vedlegg

Gjenpart: Norsk Presseforbund