



Oslo kommune - Byrådslederens kontor
Rådhuset
0037 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon

Maria Giessing Kallevik Rødde, 22003578

Vedtak i klagesak - Oslo kommune, Byrådsavdelingen - innsyn i møtereferater for varslingsaker fra 2017 og frem til i dag

Fylkesmannen viser til klage datert 6. desember 2018 fra NRK ved journalist Vegard Venli. Klagen gjelder Oslo kommunes vedtak datert 6. desember 2018 om avslag på krav om innsyn i alle avsluttede notater/møtereferater for samtlige varslingsaker som er avsluttet i hele 2017.

Vi mottok dokumentene i saken fra Byrådslederens kontor (BLK) den 21. desember 2018, og beklager den lange saksbehandlingstiden.

Fylkesmannen har behandlet saken i medhold av lov av 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offl.) § 32.

Vårt vedtak er etter dette:

Fylkesmannen opphever kommunens vedtak av 6. desember 2018. Klagen er tatt til følge.

Sakens bakgrunn

I e-post datert 22. november 2018 ba Vegard Venli om innsyn i alle avsluttede notater/møtereferater for samtlige varslingsaker som er avsluttet i hele 2017.

I perioden 23. november 2018 til 28. november 2018 foregikk det e-postutveksling mellom kommunen og Venli for å klargjøre omfanget av saker og dokumenter.

BLK utarbeidet på denne bakgrunn en oversikt over alle varslingssakene for ønsket periode, som ble oversendt Venli den 4. desember 2018. Venli sendte samme dag en e-post til BLK hvor innsynskravet i de 312 identifiserte sakene ble opprettholdt.

BLK avslo innsynskravet den 6. desember 2018. Vedtaket ble påklaget av Venli i e-post samme dag.



Kommunen har i sin forberedende klagebehandling av 21. desember 2018 ikke funnet grunn til å ta klagen til følge.

Vi finner det ikke nødvendig å referere ytterligere fra sakens dokumenter da vi forutsetter at disse er kjent.

Fylkesmannens vurdering

Hovedregelen etter offentleglova er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige, med mindre det finnes hjemmel for å unnta dokumentene fra offentlighet, jf. offl. § 3.

Avvisning

Saken gjelder innsyn i 312 ulike saker vedrørende varsling. Venli har bedt om innsyn i de avsluttende notater/møtereferater i sakene. BLK har vist til bestemmelsen i offentleglova § 28 annet ledd som hjemmel for å avslå innsynskravet. Bestemmelsen lyder:

«Innsynskravet må gjelde ei bestemt sak eller i rimeleg utstrekning saker av ein bestemt art. Dette gjeld ikkje når det blir kravd innsyn i ein journal eller liknande register».

Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen at:

«Andre ledd første punktum fastset i kva grad saka eller dokumentet det blir kravd innsyn i, må identifiserast i innsynskravet. Utgangspunktet er framleis at den som ønskjer innsyn, må vise til ei bestemt sak. Det vil òg vere tilstrekkelig å vise til eit bestemt dokument. Den som krev innsyn, må ikkje identifisere saka ved å vise til saks- eller dokumentnummer, men må gi en karakteristikk av saka eller dokumentet som gjer at forvaltninga kan klare å finne fram til dei.

Føresegna mjukar opp identifikasjonskravet ved at det i rimeleg utstrekning kan krevjast innsyn i saker av ein bestemt art, til dømes alle saker om utsleppsløyve etter forureiningslova eller liknande. Det kan vere nyttig for dei som ønskjer å setje seg inn i forvaltningspraksis på eit område. Skrankane som ligg i at slikt innsyn berre kan krevjast i rimeleg utstrekning, tek sikte på den arbeidsbyrda forvaltningsorganet blir påført når den skal behandle innsynskravet. Dersom organet ikkje har teknologiske verktøy for å finne fram til sakene, men må gjøre det manuelt, vil det ikkje vere høve til å krevje innsyn i saker av ein bestemt art hos vedkommende organ, fordi dette vil innebære at organet blir påført ei urimeleg arbeidsbyrde¹.»

Bestemmelsen er nærmere utdypet i Justis- og beredskapsdepartementets «Rettleiar til offentleglova» (veilederen) pkt. 9.1. Her fremgår at:

«Kravet om at innsynskravet må gjelde ei bestemt sak er til hinder for at eit innsynskrav kan gjelde alle saker av ein bestemt art, uten at den enkelte saka blir identifisert. Ein kan med andre ord i utgangspunktet ikkje krevje innsyn i til dømes alle saker om utsleppsløyve hos Statens forureiningstilsyn frå dei siste tre åra, med mindre ein identifiserer kvar enkelt sak, til dømes med tilvisning til dato, partar eller liknande.»

¹ Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) s. 151



Det heter videre i Norsk Lovkommentar ved Jan Fridthjof Bernt følgende i note 400, sitat:

«I proposisjonen understrekes (Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) Til § 28 Innsynskravet, s. 151) at den begrensningen som ligger i at innsynsretten i saker av en bestemt art bare kan kreves i rimelig utstrekning, bare tar sikte på den arbeidsbyrden forvaltningsorganet blir påført hvis det skal oppfylle dette kravet. Dersom organet ikke har teknologiske verktøy for å finne frem til sakene ut fra de kriteriene som den som vil ha innsyn angir, men må gjøre dette manuelt, og antallet aktuelle saker er betydelig, vil det ikke kunne kreves innsyn i saker av en bestemt art, og det er også antatt at det samme gjelder der en utlevering vil kreve en betydelig arbeidsinnsats i form av en gjennomgang av opplysningene for å sortere ut taushetspliktbelagt informasjon eller opplysninger som kan unntas fra innsyn på annet grunnlag.»

Fylkesmannen viser til at BLK på bakgrunn av NRKs opprinnelige innsynskrav, har produsert en oversikt med 312 saker som innsynskravet nå anses å gjelde. Sakene er identifisert med saksnummer. Venli har på bakgrunn av listen begrenset sitt innsynskrav til å gjelde hvert enkelt avsluttende møtereferat/ notat i alle de 312 sakene.

Spørsmålet blir om kommunen har adgang til å avvise innsynskravet med hjemmel i offl. § 28 annet ledd.

BLK har ved oversendelsen av klagen gitt en utfyllende beskrivelse av hvilken type dokument som det er snakk om, herunder hvor arbeidskrevende vurderingen av innsynsspørsmålet vil være for kommunen. Fylkesmannen viser til kommunens redegjørelse på dette punktet.

BLK har ved oversendelse av klagesaken vurdert rettsgrunnlaget for avslaget som følgende:

«I offentleglova § 28 andre ledd fremgår det at innsynskravet må gjelde en bestemt sak eller i rimelig utstrekning saker av en bestemt art. I forarbeidene til loven (Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) står følgende om bestemmelsen:

«Skrankane som ligg i at slikt innsyn berre kan krevjast i rimeleg utstrekning, tek sikte på den arbeidsbyrda forvaltningsorganet blir påført når det skal behandle kravet. Dersom organet ikkje har teknologiske verktøy for å finne fram til sakene, men må gjere det manuelt, vil det ikkje vere høve til å krevje innsyn i saker av ein bestemt art hos vedkommande organ, fordi dette vil innebere at organet blir påført ei urimeleg arbeidsbyrde.»

Justisdepartementets lovavdeling har i en tolkningsuttalelse (JDLOV-2010-8205) lagt til grunn at bestemmelsen kan gi grunnlag for å nekte innsyn også i andre tilfeller der kravet er så omfattende at arbeidsmengden som ville gått med til å behandle det er større enn det man «i rimelig utstrekning» kan kreve.

I Offentleglova Lovkommentar (Brandt, Efjestad, Harlem og Selman) er dette kommentert:

«Det er imidlertid ikke kun hvor arbeidet med å finne dokumentene må gjøres manuelt at innsynskrav kan avvises, se JDLOV-2010-8205(...) Årsaken til at innsynskravet er arbeidskrevende å håndtere, kan være knyttet til selve det å finne dokumentene, men også at det må foretas en gjennomgang av dokumentet, for eksempel for å sortere ut taushetsbelagt informasjon eller opplysninger som kan unntas fra innsyn på et annet grunnlag, se Bernt, note 400 i Norsk lovkommentar. Hvor mye som skal til for at et



innsynskrav kan avvises fordi kravet er for omfattende, er det vanskelig å si noe konkret om, ut over at tre times arbeid ikke har blitt ansett som omfattende nok av ombudsmannen.»

Slik det fremgår av redegjørelsen over, vil det kreve betydelig manuelt arbeid og tidsbruk å gjennomgå og vurdere 312 møtereferater. Vi vurderer at 3-4 ukesverk for å finne fram til og vurdere dokumentene er å anse som en urimelig arbeidsbyrde som overstiger det man med rimelighet kan kreve etter offentleglova § 28 annet ledd. Innsynskravet kan derfor avslås «

Offentleglova § 28 andre ledd fastslår fremgangsmåten for hvordan en skal kreve innsyn, og hjemler krav om identifikasjon av hva/hvilken sak en ønsker innsyn i. Bestemmelsen gir forvaltningen mulighet til å avvise generelt formulerte innsynskrav der selve identifiseringen av sakene/dokumentene vil være arbeidskrevende. Fylkesmannen viser imidlertid til at innsynskravet nå gjelder 312 identifiserte saker. Bestemmelsen er i hovedsak rettet mot det arbeidet identifiseringen av kravet vil innebære. Det er imidlertid antatt både i teori og praksis at bestemmelsen også har et videre nedslagsfelt².

Bestemmelsen kan benyttes som hjemmel for å nekte innsyn i tilfeller der arbeidet med identifisering av innsynskravet kanskje ikke er så arbeidskrevende, men innsynskravet er så omfattende (gjelder så mange dokumenter) at arbeidsmengden som ville gått med til realitetsbehandling er større enn det en «i rimeleg utstrekning» kan kreve. Dette fremgår blant annet av SOMB 2016/2789, NOU 2003: 30 side 217 og JDLOV-2010-3295. Fylkesmannen viser imidlertid til at terskelen for å nekte innsyn med bakgrunn i offl. § 28 er høy, se Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2016/721. I sakene hvor spørsmålet har kommet på spissen (både SOMB og JDLOV) har det vært snakk om omfattende saker hvor innsynskravet omfang til dels har vært uklart. Fylkesmannen kan ikke ut fra eksisterende praksis se at bestemmelsen har blitt benyttet til å avvise innsynskrav i de tilfeller der selve arbeidsbyrden med realitetsbehandlingen er eneste avvisningsgrunn.

BLK synes i sin behandling av klagen å legge til grunn at det videre nedslagsfeltet til offl. § 28 andre ledd også vil kunne omfatte de situasjonene der innsynskravet er tilstrekkelig identifisert, og det kun er arbeidet med realitetsbehandlingen av innsynsspørsmålet som gjenstår. Dette må bero på en uriktig forståelse av bestemmelsen. Fylkesmannen viser til at det i foreliggende sak ikke er tvilsomt at innsynskravet nå må anses som identifisert, da BLK har gitt klageren en liste over de 312 sakene med saksnummer. Fylkesmannen kan således ikke se at den videre forståelsen av «i rimelig utstrekning» jf. § 28 andre ledd kommer til anvendelse i foreliggende sak. Fylkesmannen er likhet med klageren enig i at innsynskravet gjelder 312 identifiserte dokumenter som det i prinsippet kan begjæres innsyn i separat. Fylkesmannen kan ikke se at kommunen kan avvise kravet med hjemmel i § 28 andre ledd på grunn av arbeidsbyrden realitetsbehandlingen vil medføre for organet. Dersom innsynskravet hadde blitt oppdelt i 312 enkeltkrav med henvisning til hvert saksnummer, ville kommunen vært forpliktet til å realitetsbehandle hvert enkelt krav, jf. offl. § 29. Fylkesmannen kan ikke se at dette stiller seg annerledes når innsynskravene fremmes samlet.

Etter Fylkesmannen oppfatning må et eventuelt avvik fra hovedregelen i offentleglova § 3 være klart og entydig, og Fylkesmannen kan ikke se at det i teorien eller i praksis er holdepunkter for en slik tolkning av bestemmelsen som kommunen anfører. Fylkesmannen viser i den forbindelse til veilederen til offentleglova pkt. 9.1 hvor det på side 161 blant annet fremgår:

² Se blant annet Norsk Lovkommentar ved Jan Fridthjof Bernt følgende i note 400



«Er saka fyrst tilstrekkeleg identifisert kan innsynskravet gjelde alle dokumenta i saka, eller berre eit eller fleire bestemte dokument. Det er heller ikkje noko i vegen for at det i same innsynskrav blir bede om innsyn i fleire saker, med den føresetnaden at den enkelte saka er tilstrekkeleg identifisert. Dersom den som ber om innsyn har problem med å oppfylle kravet til identifikasjon, har organet ei viss rettleingsplikt, i samsvar med kva som følgjer av god forvaltningskikk og forvaltningslova § 11.»

Etter Fylkesmannen syn er kravet tilstrekkelig identifisert, jf. offl. § 28 andre ledd. Kommunen er således forpliktet til å realitetsbehandle kravet jf. offl. § 29.

Arbeidsbyrden

På bakgrunn av BLK forståelse av offl. § 28 andre ledd finner Fylkesmannen likevel grunn til å kommentere kommunens vurdering av arbeidsbyrden.

Vi er enige i kommunens syn om at arbeidsbyrden som Byrådslederens kontor påføres ved å behandle det aktuelle innsynskravet er stor. Fylkesmannen viser i likhet med kommunen til at varslingsaker utvilsomt er av personlig og sensitiv karakter og en type dokument som vil kunne inneholde opplysninger om «noens personlige forhold» som er underlagt taushetsplikt jf. offl. § 13 jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Videre vil dokumentene kunne inneholde opplysninger om lovbrudd, jf. offl. § 24, samt opplysninger som må unntas av hensyn til kommunens personalforvaltning eller forhandlingsposisjon, jf. offl. § 23. BLK har ved oversendelse av klagesaken uttalt følgende om arbeidsmengden i foreliggende sak:

«Gjennomgangen vil innebære å:

- få et overblikk over saken for å vurdere hvilke andre dokumenter det er gitt innsyn i for å unngå koblingsfare.

- foreta en vurdering av om det kan gis innsyn i dokumentet. Totalt omfatter varslingsaker seks byrådsavdelinger. I en del av sakene må BLK foreta vurderinger om innsyn og koblingsfare i samråd med den ansvarlige byrådsavdelingen da det kan være andre forhold knyttet til behandlingen av varslingsaken som kan ha betydning for offentlighetsvurderingen. Byrådsavdelinger og underliggende virksomheter mottar også innsynskrav i dokumenter som de eier, noe som øker mulighetene for koblingsfare. Derfor må de respektive deler av forvaltningen samkjøres for å unngå/reducere koblingsfare. Det vil ta tid å gjennomføre dette.

En del av møtereferatene kan være relative enkle å vurdere og sladde, mens andre saker som er mer kompliserte vil kunne ta noe lengre tid. Vi legger til grunn at ca. 80 % vil være enkle mens 20 % vil være mer kompliserte. Vi anslår at det vil minimum kunne ta ca. 15 min pr møtereferat i de enkle sakene, mens de mer kompliserte vil kunne ta anslagsvis 1- 1,5 timer. Dette innebærer et tidsforbruk på mellom 124 timer til 155 timer, noe som utgjør ca. 3-4 ukesverk.»

Fylkesmannen vil i utgangspunktet legge kommunens tidsangivelse til grunn. Vi finner likevel grunn til å bemerke at ettersom innsynskravet i denne saken gjelder samme type dokument (avsluttende møtereferat/notat), og avslagshjemlene som vil benyttes i stor grad er de samme for dokumentene, vil dette kunne lette behandlingen av innsynskravet.

Selv om arbeidet med å besvare innsynsbegjæringen vil være krevende, er Fylkesmannen ikke enig med kommunen i at arbeidet er så omfattende at det alene kan være tilstrekkelig for å avvise kravet.



Vi viser til at kommunens selv har identifisert de 312 sakene som innsynskravet gjelder. De etterspurte dokumentene kan således fremskaffes ved å søke opp hver enkelt sak med saksnummer. De manuelle operasjonene som kommunen må foreta for å fremskaffe dokumentene er med andre ord svært begrensede, da identifiseringen av saken allerede er gjennomført.

Sakene som har vært oppe i praksis viser videre at omfanget har vært mye større enn det som er tilfellet i denne saken. Vi viser i den forbindelse til vårt vedtak 2017/11282 der vi stadfestet Oslo kommunes vedtak om å avvise et innsynskrav som gjaldt 2065 e-poster i medhold av offl. § 28 andre ledd. Saken gjaldt ikke bare et betydelig større antall dokumenter enn i foreliggende sak. Innsynskravet var heller ikke tilstrekkelig identifisert, da det krevdes en manuell gjennomgang for å finne de etterspurte dokumentene.

Fylkesmannen kan ikke se at en slik arbeidsmengde vi i foreliggende sak snakker om alene er tilstrekkelig til å avvise innsynskravet. Omfattende innsynskrav som er svært tid- og arbeidskrevende er vanlig i forvaltningen i dag. Som eksempel viser vi til innsynssaker i forbindelse med anbudskontrakter som ofte vil være svært omfattende.

Fylkesmannen er etter dette av den oppfatning at arbeidsbyrden knyttet til gjennomgang av de 312 identifiserte sakene, ikke gir hjemmel til å avvise innsynskravet etter offl. § 28 andre ledd.

Klagen er tatt til følge.

Konklusjon

Oslo kommunes vedtak datert 6. desember oppheves. Saken sendes tilbake for realitetsbehandling av innsynskravet, jf. forvaltningsloven § 34 siste ledd.

Et eventuelt krav i medhold av forvaltningsloven § 36 om dekning av saksomkostninger må fremsettes for Fylkesmannen innen tre uker.

Kopi av denne avgjørelsen er sendt klageren.

Med hilsen

Odd Meldal
seksjonssjef

Karin Sand Oftedal
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:
NRK