



OSLO KOMMUNE BYRÅDSLEDERENS KONTOR
RÅDHUSET
0037 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon
Anja Lisland, 69 24 70 00

Vedtak i klagesak etter offentleglova - Oslo kommune v/ Byrådslederens kontor - innsyn i sammenstilling

Fylkesmannen viser til klage datert 25.5.2020 fra NRK ved Vegard Venli. Klagen gjelder Oslo kommunes vedtak av 13.5.2020 om avslag på krav om innsyn i en oversikt over ikke-journalpliktige dokumenter.

Vi mottok dokumentene i saken fra kommunen den 10.6.2020.

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 13.5.2020. Klagen er tatt til følge.

Sakens bakgrunn

I e-post datert 14.4.2020 ba NRK ved Vegard Venli om innsyn i en oversikt over alle dokumenter som i kommunens saksbehandlingssystem er merket som «journalpliktige» og alle som er merket som «ikke journalpliktige» på saksnummer 2018/1283. I innsynskravet er det vist til at kommunen kan søke opp en slik oversikt i saksbehandlingssystemet og overføre resultatet til et excel-dokument.

Kommunen ga innsyn i en oversikt over de journalpliktige dokumentene på saken i et excel-format den 13.5.2020. Krav om innsyn i en oversikt over de ikke-journalpliktige dokumentene ble imidlertid avslått.

NRK anmodet om en nærmere begrunnelse for avslaget i e-post 14.5.2020.

Kommunen ga en nærmere begrunnelse for avslaget i brev datert 22.5.2020.

NRK påklaget avslaget i e-post 25.5.2020.



Kommunen har i sin forberedende klagebehandling av 10.6.2020 ikke funnet grunn til å ta klagen til følge.

Vi mottok kommentarer til klagesaken fra NRK den 11.6.2020.

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

Fylkesmannens vurdering

Saken gjelder klage over avslag på innsyn i en oversikt over alle «ikke-journalpliktige» dokumenter på kommunens sak nr. 2018/1283.

Hovedregelen om innsyn fremgår av offl. § 3:

«Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov.»

Rett til å kreve sammenstilling av opplysninger

Det fremgår av offl. § 9 at:

«Alle kan krevje innsyn i ei samanstilling av opplysningar som er elektronisk lagra i databasane til organet dersom samanstillinga kan gjerast med enkle fremgangsmåtar.»

Kommunen har i denne saken lagt til grunn at det ikke foreligger rett til innsyn i sammenstilling med de etterspurte opplysningene etter offl. § 9. Som begrunnelse for dette har kommunen i oversendelsesbrevet vist til at:

«SKOP, som er vårt tidligere saksbehandlingssystem, opererer med et skille på «journalpliktige dokumenter» og «ikke-journalpliktige» dokumenter. Den første kategorien danner grunnlaget for journalføringen på elnnsyn. Den andre kategorien inneholder dokumenter som etter arkivlovgivningen ikke er journalføringspliktige. I denne saken finnes ett journalpliktig dokument, noe kommunen også har opplyst klager om. Kommunen har videre opplyst klager om at han kan be om innsyn i det ikke-journalpliktige dokumentet i saken ved å be om innsyn i den bestemte saken på vanlig måte – eller be om innsyn i dette ene dokumentet.

SKOP har ikke funksjonalitet til å overføre dokumenter til Exel for de «ikke-journalpliktige» dokumentene. Funksjonaliteten er bare knyttet til de journalpliktige dokumentene. Den eneste måten vi kan gi en oversikt over dette ene dokumentet er å ta et bilde av saksbehandlingssystemet, typisk ved en skjermdump, utklippsverktøy eller ved bruk av mobiltelefon.

(...)

Et bilde (printscreen) fra saksbehandlingssystemet i den aktuelle saken vil ikke være en «sammenstilling» etter offentleglova § 9. Bestemmelsen om sammenstillinger er ikke anvendelig, da denne gir adgang til å be om en sammenstilling av opplysninger.



Begrepet sammenstilling forstås slik at «*man setter sammen ulike deler til et hele*», typisk at utvalgte opplysninger fra flere saksdokumenter i en database trekkes ut og settes sammen i et nytt dokument, jf. Sivilombudsmannens uttalelse SOM-2017-2789. Det er noe annet enn et bilde av saksbehandlers arbeidsflate eller bilder av kommunens interne saksbehandlingssystem.

Det er ingen holdepunkter for at offentleglova § 9 forplikter forvaltningen til å ta bilder av saksbehandlers arbeidsflate, enten det er bilder av angitte deler av saksbehandlingssystemer, dokumentutkast, filområder eller annet.

Klager gir uttrykk for en rettslig forståelse av begrepene sammenstilling, database og dataverktøy der enhver informasjon som fremgår på saksbehandlers arbeidsflate vil være en sammenstilling av opplysninger i forvaltningens database, som man igjen har krav på innsyn i ved at det tas bilde av arbeidsflaten. Med klagers forståelse vil det ikke kunne etablere noe meningsfylt skille mellom sammenstillingen det er bedt om, et bilde av andre opplysninger i SKOP, et bilde av et dokument eller notat som er under utarbeidelse, saksbehandlerens skrivebord på pcen, saksbehandlers filområde, nettloggen til ansatte mv. Forståelsen av dataverktøy må da også omfatte alle former for verktøy som kan skape bildefiler, herunder bilder fra saksbehandlerens tjenestemobil. Videofiler vil også være omfattet.

I alle disse tilfellene oppstår det i bred forstand informasjon som kan avbildes og som etter klagers forståelse vil være en sammenstilling som man i utgangspunktet kan kreve etablert og utlevert. Det er ingen rettskilder som tilsier en slik vid forståelse av innsynsretten etter offl. § 9. Denne rettslige forståelsen skaper svært vanskelige grensedragningsproblemer og vidtgående konsekvenser som åpner for nærmest overvåkning av ansatte og løpende dokumentasjonsplikt for forvaltningen.

I denne saken hører det med at det kun er ett dokument som ikke er journalpliktig. Hensynet til innsynsretten er ivaretatt ved at klager er gitt denne opplysningen og muligheten til å be om innsyn i dokumentet. Det har ikke klager bedt om. Det han derimot ønsker er dokumentasjon for at opplysningene kommunen har gitt er riktige. Som det følger av offentleglova § 31 har klager rett til en begrunnelse for avslaget, men det er ingen plikt til å dokumentere grunnlaget gjennom bilder og lignende.

Kommunen mener at et bilde av det ikke-journalpliktige dokumentet ikke er en sammenstilling i lovens forstand. Allmennheten kan ikke få innholdet på andre måter, ved å få se saksbehandlingssystemet. Dette vil åpne for en tungvint, unødvendig og arbeidskrevende praksis i kommunen som også kan få vidttrekkende konsekvenser – i opplysninger allmennheten allerede enten får eller kan få gjennom måten offentleglova åpner for at allmennheten kan få innsyn på.»

Et dokument er en logisk avgrenset informasjonsmengde som er «lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande», jf. offl. § 4 første ledd. Dersom informasjonen det ønskes innsyn i kun finnes i forvaltningens database og ikke i et eksisterende dokument, plikter forvaltningen å foreta en sammenstilling av informasjonen dersom dette kan gjøres med «enkle fremgangsmåtar», jf. offentleglova § 9. Sammenstillingen vil da utgjøre et nytt dokument etter § 4 første ledd.

Det finnes en oversikt over alle «ikke-journalpliktige» dokumenter på sak 2018/1283 i kommunens saksbehandlingssystem. Opplysningene er imidlertid ikke lagret i et dokument, men må trekkes ut



av saksbehandlingssystemet. Innsyn kan som kommunen påpeker gis ved å ta et skjermbilde. Dette vil etter vår mening innebære at opplysningene tas ut av databasen til et nytt dokument. Alternativt kan innsyn gis ved at man skriver inn opplysningene som fremgår av «ikke-journalpliktige dokumenter» i en e-post eller et word- eller excel-dokument, eller ved bruk av utklippsverktøy. Slik Fylkesmannen forstår det, kan ikke innsynskravet imøtekommes på annen måte enn at det opprettes et nytt dokument med en oversikt over de etterspurte opplysningene. Dette innebærer at det må opprettes en sammenstilling av opplysninger for å imøtekomme innsynskravet. Det avgjørende for om det kan kreves en sammenstilling av opplysninger etter offl. § 9 er om vilkårene i paragrafen er oppfylt.

Fylkesmannen viser til at opplysningene det er bedt om en sammenstilling av, er elektronisk lagret i kommunens database. Det avgjørende spørsmålet blir om sammenstillingen kan opprettes ved «enkle fremgangsmåtar», jf. offl. § 9.

Det fremgår av forarbeidene til offl. § 9 at:

«Dette vilkåret peiker på den arbeidsbyrda organet vil bli påført ved å lage samanstillinga. Der samanstillinga utelukkande kan gjerast ved hjelp av databaserte løysingar som kan setjast i gang ved hjelp av enkle kommandoar, vil vilkåret vere oppfylt. Dersom derimot samanstillinga krev meir tidkrevjande manuelle operasjonar, f. eks. der ein saksbehandlar sjølv må gå inn og vurdere kva opplysningar som skal samanstillast, vil ikkje dette vilkåret vere oppfylt. Paragrafen vil f. eks. kunne brukast i tilfeller der organet har databaserte løysingar som kan setje saman statistiske opplysningar frå dokument som finst i databasane til organet.»¹

Slik saken er opplyst for Fylkesmannen består sak 2018/1283 av *ett* dokument som i databasen er ført inn under oversikten over «ikke-journalpliktige» dokumenter på saken. For å lage den etterspurte sammenstillingen må kommunen søke opp saken i databasen, gå inn på oversikten over ikke-journalpliktige dokumenter, og til slutt å overføre opplysningene til et annet dokument. Det siste steget kan gjøres på flere måter. Kommunen kan ta et skjermbilde, benytte utklippsverktøy eller manuelt overføre opplysningene fra databasen til et excel- eller word-dokument. Slik Fylkesmannen vurderer saken vil det neppe være snakk om en tidkrevende operasjon. Vi legger til grunn at oversikten kan opprettes ved «enkle fremgangsmåtar» etter offl. § 9.

Dette innebærer at kommunen i utgangspunktet har en plikt til å gi innsyn i oversikten over dokumentet som faller inn under «ikke-journalpliktige» poster på sak 2018/1283 etter offentleglova § 9. Det fremgår imidlertid av forarbeidene til offl. § 9 at dokumentet som oppstår gjennom en sammenstilling etter § 9 er underlagt de vanlige reglene om innsyn². Sammenstillingen må derfor vurderes opp mot unntaksbestemmelsene i offentleglova.

Offl. § 14 første ledd

Kommunen har lagt til grunn at oversikten uansett kan unntas fra innsyn etter offl. § 14 første ledd. Bestemmelsen lyder slik:

«Eit organ kan gjere unntak frå innsyn for dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne sakførebuing.»

¹ Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) s. 127

² Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) s. 127



Kommunen har i oversendelsesbrevet vist til at:

«Oversikten over *journalpliktige* dokumenter utarbeides med tanke på offentliggjøring. Oversikten i vår sak over *ikke-journalpliktige* dokumenter – typisk interne notater, merknader og kladder – skapes for å lette den interne saksbehandlingen. Dokumentet er utarbeidet til internt bruk, som hjelp til å holde orden på ikke-journalpliktige dokumenter.»

Kommunen har videre vurdert merinnsyn etter offl. § 11, men kommet til at hensynene som begrunner unntaksregelen i offl. § 14 veier tyngre enn allmennhetens behov for innsyn i opplysningene.

Fylkesmannen har ikke mottatt opplysninger om hva oversikten med det konkrete dokumentet under «ikke-journalpliktige» dokumenter på sak 2018/1283 består av. Vi viser til Justis- og politidepartementets rundskriv «Rettleiar til offentleglova» pkt. 4.4.3 der det fremgår at organet normalt ikke vil kunne se om dokumentet faller inn under et av unntakene i offentleglova før sammenstillingen er gjennomført. Kommunen kan dermed ikke nekte å gjennomføre en sammenstilling med henvisning til at resultatet vil kunne holdes utenom innsyn. På denne bakgrunn kan heller ikke Fylkesmannen etterprøve at opplysningene som ligger under ikke-journalpliktige dokumenter kan unntas etter offl. § 14 uten nærmere opplysninger om hva som står i oversikten.

Fylkesmannen stiller videre spørsmål ved kommunens merinnsynsvurdering i denne saken. Dersom det er slik at dokumentet har det samme innholdet som dokument 63 i oversikten over de journalpliktige dokumentene som kommunen har gitt innsyn i, finner vi behovet for unntak for en oversikt med et tilsvarende dokument uklart, selv om det er lagret under «ikke-journalpliktige» dokumenter på saken. Vi finner også behovet for unntak etter offl. § 14 noe uklart dersom det er slik at en oversikt med tittel o.l. kun vil vise saksbehandlers navn og at dokumentet består av et internt notat. Det vil imidlertid kunne stille seg annerledes dersom tittelen på dokumentet kan røpe innholdet i et dokument som er på det saksforberedende plan, typisk forslag til resultat eller lignende.

Fylkesmannen legger på bakgrunn av det ovenstående til grunn at saken ikke er godt nok opplyst til at vi kan fastslå at sammenstillingen kan unntas offentlighet etter offl. § 14. Vi opphever kommunens vedtak og returnerer saken for fornyet behandling.



Konklusjon

Kommunens vedtak om avslag på krav om innsyn oppheves, jf. offl. § 32. Saken sendes tilbake til kommunen for ny behandling av innsynskravet.

Fylkesmannen ber kommunen prioritere sin nye behandling av saken, jf. offl. 29 første ledd, og holde oss orientert om utfallet.

Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

En kopi av denne avgjørelsen er sendt NRK.

Med hilsen

Odd Meldal
seksjonssjef

Karin Sand Oftedal
seniorrådgiver

Juridisk avdeling

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:
NRK v/ Vegard Venli