



Oslo kommune
Rådhuset
0037 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon

Maria Giessing Kallevik Rødde, 22003578

Vedtak i klagesak - Oslo kommune, Byrådsavdelingen for næring og eierskap - innsyn i brev til kommuneadvokaten - sak 20190032, dok. 7 og 10

Fylkesmannen viser til klage datert 9. mai 2019 fra NRK v/Vegard Venli. Klagen gjelder Oslo kommune v/ Byrådsavdeling for næring og eierskaps vedtak av 7. april 2019 om avslag på krav om innsyn i brev fra byrådsavdelingen til Kommuneadvokaten.

Vi mottok dokumentene i saken fra kommunen 26. juni 2019 og 2. juli 2019.

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 7. april 2019. Klagen er tatt til følge.

Sakens bakgrunn

I e-post datert 4. april 2019 ba NRK v/ Vegard Venli om innsyn i dokumentasjon som vedrører dialog mellom kommunen og Per Morten Johansen om nye arbeidsoppgaver i kommunen. Heretter omtalt som dokument 7 og 10.

Kommunen avslo innsynskravet i vedtak datert 7. april 2019.

NRK v/ Vegard Venli påklaget vedtaket i e-post datert 9. mai 2019.

Kommunen har i sin forberedende klagebehandling av 26. juni 2019 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 om innsyn fremgår av offl. § 3:

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

Kommunen har avslått innsynskravet med hjemmel i offl. § 15 første ledd, jf. tredje ledd og offl. § 13, jf. forvaltningsloven (fvL.) § 13 første ledd. Dokumentene det er bedt om innsyn i gjelder to brev fra Byrådsavdeling for næring og eierskap til Kommuneadvokaten datert henholdsvis 12. mars og 22. mars 2019.

Offentleglova § 15

Unntak fra offentlighet krever særskilt hjemmel i bestemmelse gitt i lov eller i medhold av lov. Det følger av offl. § 15 at dokumenter innhentet utenfra til bruk i intern saksforberedelse kan unntas innsyn. Ordlyden i § 15 første ledd og tredje ledd er som følger:

«Når det er nødvendig for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar, kan organet gjere unntak frå innsyn for dokument som organet har innhenta frå eit underordna organ til bruk i den interne saksførebuinga si. Det same gjeld dokument som eit departement har innhenta frå eit anna departement til bruk i den interne saksførebuinga si.

(...)

Unntaka i paragrafen her gjeld tilsvarende for dokument om innhenting av dokument som er nemnde i første og andre ledd, og innkallingar til og referat frå møte mellom overordna og underordna organ, mellom departement og mellom eit organ og nokon som gir råd eller vurderingar som er nemnde i andre ledd.»

Unntakene i § 15 første og tredje ledd gir adgang, men ikke plikt, til å nekte innsyn i hele dokumentet. Merinnsyn skal således vurderes etter offl. § 11.

Hensynet bak bestemmelsen er å gi forvaltningen en intern sfære der informasjon innhentet fra underordnet organ kan holdes fortrolig for å sikre en forsvarlig avgjørelsesprosess. Fylkesmannen viser til at bestemmelsen i offl. § 15 første ledd åpner for at organet kan gjøre unntak for retten til innsyn for et dokument som organet har innhentet fra et underordnet organ til bruk i sin interne saksforberedelse, når dette er nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser. Dersom alle vilkårene i bestemmelsen er oppfylt kan en unnta hele dokument fra innsyn. Etter offl. § 15 tredje ledd gjelder bestemmelsen tilsvarende for dokument om innhenting av et slik dokument som nevnt i første ledd.

Dokumentene i saken gjelder byrådsavdelingens oversendelse av dokumenter for innhenting av Kommuneadvokatens bistand i en sak. Dokument 7 og dokument 10 inneholder totalt 117 vedlegg.

For at byrådsavdelingen kan unnta dokumentene om innhenting av slike dokumenter som fremgår av første ledd, må således vilkårene i § 15 første ledd være oppfylt også for disse dokumentene. Bestemmelsen i § 15 første ledd angir fire kumulative vilkår, herunder 1) at dokumentet må være utarbeidet av et underordnet organ, 2) at dokumentet må være til bruk for saksforberedelsen i et overordnet organ, 3) at dokumentet er innhentet av det overordnede organet og 4) at det er nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser.



Det første spørsmålet er hvorvidt Kommuneadvokaten anses å være underordnet byrådsavdelingen. Fylkesmannen anser det uomtvistet at Kommuneadvokaten er å anse som et underordnet organ i relasjon til byrådsavdelingen. Det vises blant annet til rettsinstruksen for Oslo kommune der det i punkt 8 fremgår at Kommuneadvokaten er organisert som en kommunal etat, som i oppdragsammenheng hører under bystyret og byrådet. Til støtte for en slik forståelse vises det til Sivilombudsmannens uttalelse av 20. februar 2018 (SOM 2017/2960).

Byrådsavdelingen har ved oversendelse av klagesaken vurdert spørsmålet om innsyn etter fvl. § 15 slik:

«Dokumentet må videre være oversendt til det underordnede organet med sikte på bruk for avdelingens saksbehandling. Dokumentene i denne saken er klart ment for byrådsavdelingens interne saksbehandling, slik at dette vilkåret må anses oppfylt. Det er også et vilkår for å unnta dokumentet fra offentlighet, at det er nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser. Vilkaeret tar sikte på å sikre forsvarlig prosesser i den konkrete saken, men også på sikt. Kommuneadvokaten har som hovedoppgave å være rådgiver for kommunen i rettslige spørsmål og blant annet føre rettssaker for kommunen når det er nødvendig. Virksomheten har etter rettsinstruksen rett og plikt til å bruke Kommuneadvokaten. Det fremgår av rettsinstruksen at kommuneadvokatens rådgivning og prosedyre skal utøves uavhengig av faglig grunnlag innenfor rammen av vanlige advokatetiske prinsipper. Det er tett samarbeid mellom byrådsavdelingen og Kommuneadvokaten. Det er avgjørende at Kommuneadvokaten fritt og uavhengig kan gi råd og vurderinger til kommunen, uten at det blir kjent for allmennheten. En offentliggjøring av korrespondansen vil være til hinder for at byrådsavdelingen i en fortrolig dialog kan benytte seg av den faglige kompetansen som Kommuneadvokaten besitter. Særlig i personalsaker vil det være uheldig, da slike saker kan være både faglig og etisk krevende, og grundig saksforberedelse er avgjørende for en forsvarlig behandling av saken. En praksis med innsyn i personalsaker kan skade saksforberedelsen i denne saken og i fremtidige saker. Det vil kunne medføre at virksomhetene blir mer tilbakeholdne med å be om vurderinger og råd fra Kommuneadvokaten.

Etter Byrådsavdelingens vurdering vil innsyn i dokumentene på dette stadiet av saken, kunne svekke en forsvarlig intern avgjørelsesprosess. Det er særlig viktig at kommunen i en fortrolig dialog med Kommuneadvokaten kan kartlegge og vurdere alle sider av saken før en avgjørelse treffes. I de to brevene til Kommuneadvokaten er det vedlagt et betydelig antall vedlegg. Vedleggene vil ut fra sammenhengen angi hva som er vurderingstema og hvilke premisser som legges til grunn i saken. Det er derfor nødvendig for å sikre en forsvarlig intern prosess at også vedleggene unntas fra innsyn.

Byrådsavdelingens vurdering er at vilkårene i § 15 første ledd, jf. tredje ledd, er oppfylt, og at dokumentene kan unntas fra offentligheten.»

De neste vilkårene i offl. § 15 første ledd er at dokumentet er innhentet av det overordnede organ for å bli benyttet i saksforberedelsen i det overordnede organet. Dette innebærer at selve formålet med å innhente dokumentet i hovedsak må være at det skal benyttes i forberedelsen av en uavsluttet sak i det overordnede organet. Fylkesmannen er enig med byrådsavdelingen i at dokumentene gjelder innhenting av bistand av Kommuneadvokaten i forbindelse med en pågående personalsak, og at innhenting er gjort som ledd i den interne saksforberedelsen.



Det siste vilkåret for å gjøre unntak fra innsyn etter offl. § 15 første ledd, er at det er *nødvendig* for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser.

At det i bestemmelsen stilles krav om at det skal være *nødvendig* innebærer at det skal mye til før et dokument kan unntas fra innsyn etter bestemmelsen. I Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 134-135 fremgår det at vilkåret er ment å være en vesentlig innsnevring i forhold til tidligere lov.

Sivilombudsmannen har i flere uttalelser, blant annet i SOM-2010-2832, lagt til grunn at kjerneområdet for unntaket for dokumenter av hensyn til interne beslutningsprosesser, er behovet for fri og fortrolig meningsutveksling i saksforberedelsen. I den nevnte uttalelsen oppsummerte ombudsmannen utgangspunktet for nødvendighetsvurderingen slik:

«Behovet for hemmelighold vil variere fra sak til sak, og vurderingen av om unntak er nødvendig må derfor gjøres konkret og individuelt ut fra innholdet i det aktuelle dokumentet. For at nødvendighetsvilkåret etter offentleglova § 15 første ledd skal være oppfylt må innsyn i brevet fra Statsbygg til Kulturdepartementet føre til at Statsbygg vil vegre seg for å gi samme type opplysninger til Kulturdepartementet i en senere beslutningsprosess av samme karakter, jf. som-2010-20.»

Vilkåret er nærmere omtalt i veilederen til offentleglova pkt. 7.3.2.7:

«Føremålet med dette vilkåret er å sikre at det ikke skal vere unntakshøve for dokument som blir innhenta frå underordna organ åleine fordi dokumentet er til bruk for den interne saksførebuinga hos overordna organ, men at det berre skal kunne gjerast unntak for slike dokument i situasjonar der det er eit reelt og sakleg behov for unntak ut frå omsynet til den interne saksførebuinga. Eit slik behov for unntak vil fyrst og fremst gjere seg gjeldande der det underordna organet gir fortrulege råd og vurderingar om kva for standpunkt eit overordna organ bør ta i ei sak.

Det er ikkje noko krav for å kunne gjere unntak etter offentleglova § 15 fyrste ledd fyrste punktum at det kan påvisast fare for at den interne avgjerdsprosessen i den konkrete saka dokument gjeld blir skadelidande. I mange tilfelle vil det vere slik at innsyn i dokument som blir innhenta utanfrå ikkje vil ha skadeverknader for avgjerdsprosessen i den konkrete saka. Særleg etter at saka er ferdighandsama vil skadeverknader i den konkrete saka vanskeleg kunne oppstå. Dersom det blir gitt innsyn i dokument til saksførebuinga som blir innhenta utanfrå, vil dette derimot kunne få skadelege verknader på framtidige avgjerdsprosessar, ved at avgjerdsgrunnlaget kan bli dårlegare på grunn av at underordna organ blir meir tilbakehaldne med å gi frimodige råd og vurderinga. Det er klart at unntaket i § 15 fyrste ledd fyrste punktum også vernar om omsynet til å sikre forsvarlege avgjerdsprosessar på lengre sikt, slik at det ved vurderinga av om skadevilkåret er oppfylt også kan leggast vekt på moglege skadeverknader på framtidige avgjerdsprosessar.»

Om skadevilkåret ved innhenting av slike dokument er det i veilederen til offentleglova pkt. 7.3.5 nærmere redegjort:

«Vurderinga av om skadevilkåra i § 15 fyrste eller andre ledd er oppfylde for dokument om innhenting må skje på same måte som for svara. Sjå om dette punkta 7.3.2.7 og 7.3.4.3 ovanfor. Dersom innhentingsdokumentet inneheld førebelse vurderingar og forslag frå



innhentingsorganet, vil ofte skadevilkåret være oppfylt. Særleg vil dette gjelde i situasjonar der utkast til ei avgjerd eller det som skal vere innhentingsorganet sitt endelege dokument blir oversendt i samband med innhentinga. Dersom det i innhentingsdokumentet berre blir bede om ei generell utgreiing av visse spørsmål, til dømes faktiske tilhøve, vil det derimot som regel ikkje vere høve til å gjere unntak.»

Unntaket for dokument om innhenting vil ikkje berre gjelde sjølve brevet eller liknande der det blir bede om ei fråsegn, men alle dokument som blir oversende i samband med innhentinga, så langt som skadevilkåret er oppfylt. Til dømes vil utgreiingar, dokument som inneheld førebelse vurderingar og utkast til avgjerder, og liknande interne arbeidsdokument som blir oversendte for å opplyse problemstillinga, kunne vere omfatta av unntaket. Det er likevel ein føresetnad for unntak at dei aktuelle dokumenta kan haldast utanom innsyn uavhengig av oversendinga, til dømes i medhald av offentleglova § 14 fyrste ledd.»¹

Kommunen har ved oversendelsen av klagesaken vurdert at innsyn vil kunne skade den interne avgjørelsesprosessen. Kommunen har vidare vist til behovet for å ha en fortrolig dialog med Kommuneadvokaten i forkant av avgjørelsen i personalsaken. Etter en gjennomgang av sakens dokumenter kan ikke Fylkesmannen se at kommunen i tilstrekkelig grad har vurdert om skadevilkåret er oppfylt for dokument 7 og 10 med vedlegg.

Fylkesmannen viser til at skadevilkåret både må være oppfylt for hoveddokumentene, men også for vedleggene. Vi vil imidlertid påpeke at dokumentene ofte vil gjelde samme forhold slik at vurderingen kan bli sammenfallende. Fylkesmannen kan imidlertid ikke se at kommunens vurdering i dette tilfellet samsvarer med innholdet i dokumentene. Fylkesmannen viser til at begge oversendelsesbrevene (hoveddokumentene) er rene oversendelsesbrev hvor det ikke fremgår noe informasjon om saken utover at det eksisterer en sak. Som kommunen selv har påpekt, er kommunen pålagt etter rettsinstruksen i Oslo kommune å søke bistand hos Kommuneadvokaten i slike saker. Fylkesmannen stiller seg således tvilende til at skadevilkåret er oppfylt for disse dokumentene. Fylkesmannen ber kommunen om å foreta en ny vurdering av hvorvidt dokument 7 og 10 (hoveddokumentene) kan unntas fra innsyn med hjemmel i offl. § 15 tredje ledd jf. første ledd.

Videre kan ikke Fylkesmannen se at kommunen har foretatt en tilstrekkelig konkret vurdering av innsynsspørsmålet for vedleggene. I veilederen til offentleglova som sitert ovenfor går det klart frem at dersom vedlegg skal kunne unntas etter bestemmelsene, er det en forutsetning at dokumentene kan unntas offentlighet uavhengig av oversendelsen. Fylkesmannen kan ikke se at byrådsavdelingen har tatt hensyn til denne forutsetningen og heller ikke vurdert noen av vedleggene konkret og selvstendig opp mot unntaksbestemmelsene i offentleglova. Byrådsavdelingen har vist til fvl. § 13 første ledd nr. 1 uten å gå nærmere inn på hvilke dokumenter og hvilke opplysninger i dokumentene som anses taushetsbelagt. Etter Fylkesmannen oppfatning må unntak etter denne bestemmelsen vurderes konkret. Fylkesmannen minner i den forbindelse på at bestemmelsen i offl. § 13 jf. fvl. § 13 første nr. 1 kun gjelder opplysninger og ikke hele dokumentet.

Etter en foreløpig gjennomgang av vedleggene til dokument 7 og 10 kan Fylkesmannen se at flere av dokumentene har ligget offentlig tilgjengelig på Internett, f.eks. på finn.no (stillingsannonser) og kommunens nettsider. Dokumenter om OU-fond har videre ligget tilgjengelig på kommunens intranett, og noen av dokumentene er slik Fylkesmannen ser det sendt ut til utenforstående. Fylkesmannen kan vanskelig se at slike dokumenter skal unntas innsyn etter offl. § 13, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 1.

¹ Fylkesmannens understrekning



Fylkesmannen kan heller ikke se at kommunen har foretatt en tilstrekkelig vurdering av om skadevilkåret i § 15 tredje ledd, jf. første ledd er oppfylt for vedleggene, jf. fvl. § 25. Da vi ikke har tilstrekkelig informasjon til å foreta en selvstendig vurdering av skadevilkåret for vedleggene på nåværende tidspunkt, ber vi Byrådsavdeling for næring og eierskap om å foreta en ny vurdering.

Klagen er etter dette tatt til følge.

Konklusjon

Kommunens vedtak om avslag på krav om innsyn oppheves jf. offl. § 34 siste ledd. Saken sendes tilbake til kommunen for ny behandling.

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

En kopi av denne avgjørelsen er sendt klager.

Med hilsen

Odd Meldal
seksjonssjef

Karin Sand Oftedal
seniorrådgiver

Saksbehandlers telefontid: mandag kl. 12.00 - 14.00 og onsdag - fredag kl. 12.00 - 14.00

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:
Vegard Venli