



Statsforvalteren i Oslo og Viken
Postboks 325
1502 MOSS

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
20/2046 - 23

Saksbeh.:
Silje Therese Nyhus, 952 50 429

Dato:
26.03.2021

Oversendelse av klage på avslag på innsynsbegjæring

Oslo kommune ved Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap har mottatt klage på vårt avslag på innsyn i dokument knyttet til et privat forslag knyttet til kommunens erstatningsansvar overfor Clemens Saers. Det er gitt innsyn i alle dokumenter i saken unntatt en innhentet vurdering fra Kommuneadvokaten. Det er klaget over at det ikke er gitt innsyn i dette dokumentet. Klagen ble tidligere behandlet av Statsforvalteren som ga kommunen medhold. Statsforvalteren omgjorde imidlertid senere eget vedtak, og opphevet kommunens vedtak. Oslo kommune foretok en fornyet vurdering og traff deretter nytt vedtak om avslag på innsyn i dokumentet.

Vi opprettholder vårt avslag på innsyn i rettsrådet fra Kommuneadvokaten, og saken sendes videre til Statsforvalteren i Oslo og Viken som klageinstans, jf. offentleglova § 32.

Saksopplysninger

Clemens Saers begjærte 25.05.2020 innsyn i alle dokumenter i sak 20/2046. Sak 20/2046 omhandler et privat forslag fra en representant for Folkeaksjonen nei til mer bompenger (FNB) om at kommunen skal gi en unnskyldning til Saers for at han ble utsatt for vold i mens han utførte sin jobb som lærer i videregående skole, samt at kommunen skal dekke egne og motparts saksomkostninger i forbindelse med erstatningssøksmål der Saers av domstolene er pålagt å dekke saksomkostningene.

Innsynskravet ble behandlet i brev av 29.05.2020. Det ble gitt innsyn i alle dokumenter i saken, bortsett fra vedlegg til dokument 5. Dokument 5 er fagbyrådens uttalelse til finansutvalget, der hun viser til en tidligere uttalelse i saken og til vedlegget, som er Kommuneadvokatens vurdering av spørsmålene fra FNB. Det vises i byrådens uttalelse til at Kommuneadvokatens vurdering er unntatt offentlighet.

Dokumentet ble unntatt etter offentleglova § 15 nr. 2, jf. § 12 bokstav c. Vi vurderte at vi i dette tilfellet ikke kunne gi merinnsyn i dokumentet. I merinnsynsvurderingen etter offentleglova § 11 har vi lagt vekt på viktigheten av kommunens fortrolige dialog med egen advokat, og mener at dette hensynet i det konkrete tilfellet veier tyngre enn hensynet til offentlighet.

Saers klaget på avslag på innsyn i vedlegget i e-post av 07.06.2020. Kommunen opprettholdt vårt vedtak, og sendte saken til Statsforvalteren (da Fylkesmannen) for behandling og endelig avgjørelse. I vedtak av 22.07.2020 opprettholdt Fylkesmannen kommunens vedtak.

I brev av 18.01.2021 ba Statsforvalteren om kommunens fornyede vurdering av kravet på bakgrunn av Sivilombudsmannens undersøkelser i saken. Slik ny vurdering ble gitt i brev av 28.01.2021. I vedtak av

03.02.2021 omgjorde Statsforvalteren eget vedtak, og opphevet Oslo kommunes vedtak i saken. Saken ble dermed sendt tilbake til kommunen for ny behandling og avgjørelse.

Oslo kommune har vurdert kravet om innsyn i rettsrådet fra Kommuneadvokaten på nytt. Kravet om innsyn er avslått. Avslaget er påklaget.

Vår vurdering

Hjemmel for å holde dokumentet tilbake

Byrådsavdelingen opprettholder vår vurdering av at dokumentet kan unntas fra offentlighet etter offentleglova § 15 første ledd, første setning.

Det heter i offentleglova § 15 første ledd, første setning: *«Når det er nødvendig for å sikre forsvarlege interne avgjerdprosesser, kan organet gjere unntak frå innsyn for dokument som organet har innhenta frå eit underordna organ til bruk i den interne saksførebuinga si.»*

Det første vilkåret som må være oppfylt for å gjøre unntak etter bestemmelsen, er at dokumentet som skal unntas fra innsyn må komme fra et organ som er underordnet mottakerorganet. Spørsmålet i det følgende er dermed om Kommuneadvokaten (KAO) er underlagt Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap (OVK).

Det følger av daværende Justis- og politidepartementets Rettleiar til offentleglova, at dette først og fremst vil avhenge av om det ene organet har omgjørings- og instruksjonsrett overfor det andre organet. Det følger videre at et organ vil være å regne som overordnet et annet organ, dersom det kan pålegge det andre organet arbeidsoppgaver på det aktuelle saksområdet. Det er imidlertid ikke krav om at organet som får dokumentet, og som skal bruke det i saksforberedelsen sin, er direkte overordnet organet dokumentet kommer fra.

Det fremgår av rettsinstruksen for Oslo kommune at KAO er organisert som en kommunal etat, som i oppdragssammenheng hører under bystyret og byrådet. Det er derfor på det rene at KAO regnes som et underordnet organ til byrådsavdelingene.

Spørsmålet om KAO må regnes som underordnet organ er tidligere også vurdert av Fylkesmannen, og av Sivilombudsmannens sak 2017/2960. I den aktuelle saken var Sivilombudsmannen enig med Fylkesmannen i at KAO måtte regnes som underordnet organ til Bymiljøetaten.

Det er etter dette på det rene at dokumentet er innhentet fra et underordnet organ. Første vilkår er etter dette oppfylt.

Det neste vilkåret er at dokumentet må være til bruk for den interne saksforberedelsen i det overordnede organet. Det fremgår av veilederen at dette innebærer at selve formålet med å innhente dokumentet må være at det skal benyttes i en uavsluttet sak i det overordnede organet.

Det er på det rene at dokumentet var til bruk for den interne saksforberedelsen i byrådsavdelingen. Det private forslaget skulle opp i Finansutvalget, og byråden for oppvekst og kunnskap skulle gi sin uttalelse til forslaget. For å kvalitetssikre uttalelsen til byråden, ble det bedt om en vurdering fra KOA på spørsmålene som ble reist for utvalget før saken skulle behandles. Det er dokumentet med vurderingen som er unntatt.

Det tredje vilkåret er at dokumentet må være innhentet av det overordnede organet. Av veilederen fremgår det at det aktuelle dokumentet må være innsendt etter oppfordring eller direkte bestilling fra det overordnede organet.

OVK ba i brev av 19.03.2020 om KAOs vurdering av forslagene. Det er dermed på det rene at også dette vilkåret er oppfylt.

I tillegg til at vilkårene må være oppfylt, kreves det at unntak fra offentlighet er nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser. Det fremgår av veilederen at *«Eit slikt 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 fremgår vidare av veilederen at innsyn vil gi skadevirkningar på den konkrete avgjørelsesprosessen. Også mulige skadevirkningar på fremtidige avgjørelsesprosesser kan vektlegges. Det er dermed mulig å gjøre unntak selv om saken nå er ferdigbehandlet i utvalget. Det fremgår av veilederen at vilkåret ofte vil være oppfylt der et underordnet organ direkte gir råd og vurderingar om hvilken avgjørelse et overordnet organ bør treffe, eller hvordan det bør stille seg i en sak.

Byrådsavdelingen vil peke på behovet for åpen og fortrolig kommunikasjon med egen advokat. I dette tilfellet er det bedt om innsyn i en vurdering fra vår advokat og underliggende organ som inneholder råd om hvordan vi bør stille oss i en sak.

Vurdering av offentleglova § 16

Det følger av offentleglova § 16 første ledd bokstav a at unntakene i §§ 14 og 15 ikke gjelder for «saksframlegg med vedlegg til eit kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalt organ». Det angjeldende dokumentet er vedlegg til byrådens uttalelse til Finansutvalget. Det er på det rene at dokumentet faller inn under «saksframlegg med vedlegg» til et kommunalt folkevalgt organ. I § 16 første ledd siste punktum fremkommer imidlertid: «§§ 14 og 15 gjeld også for dokument som eit folkevalt organ har kravd innsyn i etter kommuneloven⁴ § 11-13».

Bestemmelsen i § 16 siste ledd i.f. kom inn ved vedtakelsen av kommuneloven og ble foreslått i NOU 2016:4 Ny kommunelov. Bestemmelsen settes her i sammenheng med de folkevalgtes innsynsrett. På side 166 uttales følgende: «Utvalget har vurdert særskilt hvordan unntak fra offentlighet skal reguleres i de tilfellene der administrasjonens grunnlag for å unnta fra offentlighet er at dokumentet er internt, jf. offentlighetsloven § 14 og 15, og administrasjonen kommer til at det ikke skal gis innsyn etter regelen om meroffentlighet. Utvalget ser det som viktig at slike opplysninger ikke automatisk blir offentlige som følge av at folkevalgte organer krever innsyn.

Utvalget foreslår å innføre en regel i offentlighetsloven § 16 som sikrer at det folkevalgte organet får dokumentet uten at det mister status som internt dokument i kommunen. Utvalget har utarbeidet et forslag til et tillegg i offentlighetsloven § 16 første ledd siste setning, som fastsetter at § 14 og § 15 også gjelder når et folkevalgt organ har krevd innsyn etter regelen i kommuneloven.»

Utvalget foreslo derfor den regel som nå er kommet inn i § 16 første ledd i.f.: «§§ 14 og 15 gjeld også for dokument som eit folkevalt organ har kravd innsyn i etter kommuneloven⁴ § 11-13».

Om bestemmelsen uttaler departementet i Prop. 46 L (2017-2018) s. 139: «Endringene innebærer at interne dokumenter administrasjonen må oversende etter krav fra det folkevalgte organet, fremdeles skal kunne regnes om organinterne dokumenter. Forslaget kan derfor sees på som en lovfesting av den generelle reglen som gjelder når et organ «ufrivillig» må oversende interne dokumenter til for eksempel et kontrollorgan. I slike tilfeller vil dokumentene beholde sin organinterne karakter, og kunne unntas med hjemmel i §§ 14 og 15 selv om de rent faktisk er sendt ut av «organet.»

Departementet synes å forutsette at innsynsretten bare kan begrenses når et organ «ufrivillig» må gi fra seg et dokument. Dette er situasjonen i den foreliggende sak: Saken skulle behandles i Finansutvalget 02.04.2020. I følge utvalgsleder hadde utvalget et forberedende møte 26.03.2020, der det ble diskutert at utvalget hadde behov for å se Kommuneadvokatens vurdering i forkant av utvalgsmøtet der saken skulle behandles. Det var ingen uenighet om dette i utvalget og derfor ikke noe behov for en formell avstemming. Utvalgets leder tok deretter på vegne av utvalget kontakt med byrådssekretæren per e-post og ba om å få oversendt dokumentet. Dokumentet ble oversendt utvalget via notatet fra byråden 31.03.2020. Det er i notatet informert om at dokumentet er unntatt offentlighet.

Det er etter dette kommunens klare oppfatning at innsyn i dokumentet er krevet i relasjon til § 16 første ledd i.f., og at dokumentet fortsatt kan unntas etter offentleglova § 15.

Offentleglova § 18

For det tilfellet at Statsforvalteren skulle komme til at det ikke er anledning til å unnta dokumentet etter offentleglova § 15, er det kommunens oppfatning at dokumentet i alle tilfeller kan unntas etter offentleglova § 18. Dokumentet er utarbeidet i forbindelse med en sak der Oslo kommune var part. På det tidspunkt innsynsbegjæringen ble fremsatt hadde Saers fremsatt begjæring om gjenåpning for Gulating lagmannsrett. Unntak etter § 18 er imidlertid ikke begrenset til pågående saker. Vi vurderer at vi ikke kan gi merinnsyn i dokumentet. I merinnsynsvurderingen etter offentleglova § 11 har vi lagt vekt på viktigheten av kommunens fortrolige dialog med egen advokat, og mener at dette hensynet i det konkrete tilfellet veier tyngre enn hensynet til offentlighet.

Det omstridte dokumentet ble oversendt Statsforvalteren som vedlegg til vårt brev av 10.07.2020. Dokumentet vedlegges derfor ikke på nytt her, men det bes om at Statsforvalteren tar kontakt dersom det er behov for å få dokumentet oversendt på nytt.

Med vennlig hilsen

Erik Blom-Dahl
kommunaldirektør

Ole Christian Melhus
seksjonssjef

Kopi til:
Clemens Saers