



OSLO KOMMUNE BYRÅDSAVDELING FOR
OPPVEKST OG KUNNSKAP
RÅDHUSET
0037 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon

Vilde Midthjell Teigen, 69 24 70 00

Unntatt etter offl. § 13 jf. fvl. § 13

Vedtak i klagesak – Oslo kommune - Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap – klage på avslag av ett dokument i en erstatnings sak

Fylkesmannen viser til klage datert 07.06.2020 fra Clemens Saers. Klagen gjelder Oslo kommunes vedtak av 29.05.2020 hvor det er gitt innsyn i sak 20/2046 dokument 1, 2, 3, 4, 6, 7 og 8. Videre har kommunen avslått innsyn i sakens dokument 5.

Vi mottok dokumentene i saken fra kommunen 10.07.2020.

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 stadfester kommunens vedtak av 29.05.2020. Klagen er ikke tatt til følge.

Sakens bakgrunn

I e-post datert 25.05.2020 ba Clemens Saers om innsyn i alle dokumenter knyttet til sak 20/2046.

Kommunen behandlet kravet i vedtak datert 29.05.2020. Kommunen ga innsyn i dokument 1, 2, 3, 4, 6, 7 og 8, men dokument 5 ble unntatt fra innsyn.

Clemens Saers påklaget vedtaket i e-post datert 07.06.2020.

Kommunen har i sin forberedende klagebehandling av 10.07.2020 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, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov.»

I klagebehandlingen har kommunen uttalt følgende om avslagsbegrunnelsen for dokument 5 i sak 20/2046:

Byrådsavdelingen vil innledningsvis bemerke at Saers i sin klage viser til at saken omhandler ham, og at han derfor må få se alle dokumenter. Dette kan leses som en anførsel om at Saers skal regnes som part i saken. Part er etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder». Saken i dette tilfellet gjelder et privat forslag til Finansutvalget om dekning av en privat parts sakskostnader i forbindelse med erstatningssøksmål mot kommunen. Erstatningssaken omhandler også et privatrettslig krav, og ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Byrådsavdelingen kan ikke se at en eventuell partsstatus er relevant for avgjørelsen av innsynskravet, da vurderingen etter forvaltningsloven § 18 b vil være de samme som etter offentleglova § 15. Vi tar derfor ikke konkret stilling til et eventuelt spørsmål om partsstatus. I det følgende vil vi imidlertid vise til bestemmelsen i offentleglova § 15 i vår vurdering.

Byrådsavdelingen opprettholder vår vurdering av at dokumentet kan unntas fra offentlighet etter offentleglova § 15. I vår opprinnelige vurdering, ble dokumentet unntatt etter § 15 første ledd, jf. § 12 bokstav c. Etter en ny gjennomgang av saken, vurderer vi imidlertid av dokumentet i sin helhet kan unntas etter § 15 første ledd, første setning.

Kommunen har avslått innsynskravet i sak 20/2046 dokument 5 med hjemmel i offl. § 15 første ledd. Dokumentet det er bedt om innsyn i er en uttalelse fra Kommuneadvokaten. Fylkesmannen er enig med kommunens vurdering og vil i det følgende vurdere avslaget av dokumentet etter offl. § 15 første ledd.

Vurdering etter offl. § 15 første ledd

Offl. § 15 første ledd lyder:

«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.»

For at dokumentet skal kunne unntas fra innsyn etter bestemmelsen må tre vilkår være oppfylt. For det første må dokumentet være innhentet fra et underordnet organ. For det andre må det være innhentet til bruk i intern saksforberedelse. For det tredje må det være nødvendig å unnta dokumentet for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser. Dersom bestemmelsens vilkår er oppfylt, kan hele dokumentet i utgangspunkt unntas fra innsyn jf. ordlyden «unntak fra innsyn for dokumentet.»

Det første vilkåret i offl. § 15 første ledd er at mottakerorganet må være overordnet avsenderorganet. Vilkåret vil først og fremst være oppfylt dersom det ene organet har omgjørings- eller instruksjonsrett overfor det andre organet. Et organ vil videre være å regne som overordnet et annet dersom det kan pålegge det andre organet arbeidsoppgaver på det aktuelle saksområdet¹.

I kommunens klagebehandling har de vurdert følgende:

«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.»

Kommuneadvokaten er organisert som en egen etat i kommunen, og Kommuneadvokatens rådgivning utøves på et uavhengig faglig grunnlag. Videre har kommunale virksomheter vid adgang til å benytte Kommuneadvokaten, og Kommuneadvokaten skal etter anmodning fra kommunens virksomheter gi råd og betenkningsom juridiske spørsmål.

Dokumentet inneholder vurderinger fra Kommuneadvokaten innhentet fra Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap. Fylkesmannen anser derfor det første vilkåret i offl. § 15 første ledd som oppfylt.

Det neste vilkåret er at dokumentet må være «innhenta» for bruk i «den interne saksførebuinga» i organet. I brev datert 19.03.2020 har Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap bedt Kommuneadvokaten om en vurdering vedrørende en erstatningssak.

Kommunen har vurdert vilkåret slik i sin klagebehandling:

«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.»

Fylkesmannen vurderer at vurderingen fra Kommuneadvokaten er «innhenta» av byrådsavdelingen. Bakgrunnen for innhenting er at byrådsavdelingen skal ha tilstrekkelig informasjon for å kunne kvalitetssikre sin uttalelse til byråden. Videre er det i vilkåret et krav om at dokumentet må være internt. Fylkesmannen kan ikke se at dokumentet er sendt til andre enn internt mellom Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap og Kommuneadvokaten og anser dokumentet som internt. Fylkesmannen anser derfor at det andre vilkåret i offl. § 15 første ledd er oppfylt.

Til slutt må det foretas en konkret vurdering av om det er nødvendig å unnta de aktuelle dokumentene for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser.

¹ Justis- og politidepartementets rundskriv «Rettleiar til offentleglova» (veilederen) pkt. 7.3.2.2

Dersom det gis innsyn i råd, vurderinger og veiledning som Kommuneadvokaten gir organer i kommunen, vil dette kunne få uheldige konsekvenser for fremtidige beslutningsprosesser. Beslutningsgrunnlaget kan bli dårligere fordi kommunen vil kvie seg med å innhente råd i konkrete saker, og Kommuneadvokaten vil kunne bli tilbakeholden med å gi frimodige råd og vurderinger.

Følgende fremgår av veilederen til offentleglova punkt 7.3.2.7:

«Det er klart at unntaket i § 15 første ledd første punktum også vernar om omsynet til å sikre forsvarlege avgjerdsprosessar på lengre sikt, slik at det ved vurdering av om skadevilkåret er oppfylt også leggjast vekt på moglege skadeverknader på fremtidige avgjerdsprosessar. I mange tilfelle vil det også vere nettopp slike framtidige skadeverknader som vil gi grunnlag for å gjere unntak.»

Vi viser til Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap sin vurdering i oversendelsen til Fylkesmannen:

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. Vi vil også legge til at selv om den politiske behandlingen i utvalget er avsluttet, er ikke den privatrettslige saken ferdig, da Saers har begjært om gjenåpning av saken for lagmannsretten. De vurderinger som er innhentet fra KAO i forbindelse med forslaget for Finansutvalget må derfor etter vår vurdering fortsatt holdes unntatt.

Vi er enig med kommunen i at det kan være skadelig på sikt at slike vurderinger fra Kommuneadvokaten som kan inneholde råd, vurderinger og endringsforslag offentliggjøres. Selv om det ikke kan påvises at det er nødvendig for å sikre en god avgjørelsesprosess i den enkelte saken, er det anledning til å vektlegge mulige langsiktige skadevirkninger. Slike skadevirkninger kan oppstå ved at de forskjellige enhetene i kommunen blir tilbakeholdne med å innhente og gi råd, for å unngå at foreløpige vurderinger eller eventuelle uenigheter i kommunen blir kjent utad.

Vilkårene for unntak etter offl. § 15 første ledd er oppfylt.

Merinnsynsvurdering etter offl. § 11

Etter offl. § 11 skal det foretas en vurdering av om det likevel skal gis helt eller delvis innsyn i dokumentet, selv om det er adgang til å gjøre unntak fra partsinnsyn. Vurderingstemaet i denne merinnsynsvurderingen er i hvilken grad de hensyn som begrunner den aktuelle unntaksbestemmelsen gjør seg gjeldene for dokumentene det er bedt om innsyn i, og i hvilken grad innsyn vil skade interessene som er vernet av bestemmelsen. Dersom hensynet bak unntaksbestemmelsen i den konkrete saken ikke veier tyngre enn hensynet bak innsynsretten, skal det gis merinnsyn.

Vi viser til veilederen til offentleglova punkt 4.9.2, om hvilke momenter en skal legge vekt på i merinnsynsvurderingen når det er adgang til å unnta dokumenter fra innsyn etter bestemmelsene i offl. §§ 14 og 15:

«Desse unntaka skal verne om interne avgjerdsprosessar i forvaltninga, og det her sentralt å unngå at andre organ eller personar innanfor det same organet blir meir tilbakeholdne med å komme med frimodige råd og vurderingar. Difor vil det nokså gjennomgåande ikkje vere

grunn til å utøve merinnsyn i dei delane av dokument som kan haldast utanom innsyn etter offentleglova §§ 14 og 15 som inneheld råd og vurderingar.»

I veilederen punkt 7.5 går det vidare frem at merinnsynsvurderingen særlig vil ha noe å si for dokumenter som det kan nektes innsyn i etter offl. § 15 første ledd, der det er klart avgrensede deler av dokumentet som inneholder opplysninger som det er nødvendig å gjøre unntak for av hensyn til å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser. I slike situasjoner bør det utøves merinnsyn i de andre delene av dokumentet. Dette kan imidlertid stille seg annerledes der opplysningene som det eventuelt bør utøves merinnsyn i er sammenflettet med opplysninger som det bør nektes innsyn i.

Fylkesmannen kan ikke se at Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap i klagebehandlingen har foretatt en vurdering av om det kan gis merinnsyn etter offl. § 11. En slik vurdering skal foreligge når det er grunnlag for å gjøre unntak for innsyn jf. offl. § 11.

I vedtak av 29.05.2020 har kommunen foretatt følgende merinnsynsvurdering etter offl. § 11:

«Vi har besluttet at vi i dette tilfellet ikke kan gi merinnsyn i dokumentet. I merinnsynsvurderingen etter offentleglova § 11 har vi lagt vekt på viktigheten av kommunens fortrolige diaog med sin advokat, og mener at dette hensynet i det konkrete tilfellet veier tyngre enn hensynet til offentlighet.»

Etter Fylkesmannen sitt syn er brevet fra Kommuneadvokaten dokumenter som ligger i kjernen av hva unntaksbestemmelsen i offl. § 15 første ledd er ment å omfatte. I denne saken gjør hensynet bak unntaksbestemmelsen seg gjeldene med tyngde, og de langsiktige mulige skadevirkningene ved å gi innsyn i slike dokumenter tilsier at det ikke bør gis merinnsyn etter offl. § 11. Slik vi ser det består dokumentet gjennomgående av Kommuneadvokatens vurderinger og råd. Fylkesmannen opprettholder derfor kommunens merinnsynsvurderinger.

Klagen er etter dette ikke tatt til følge.

Konklusjon

Kommunens vedtak om avslag på krav om innsyn stadfestes, jf. offl. § 32.

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

En kopi av denne avgjørelsen er sendt klager.

Med hilsen

Gøril Hjelseth
seniorrådgiver
Juridisk avdeling

Vilde Midthjell Teigen
rådgiver

Kopi til:
Clemens Saers