



OSLO KOMMUNE BYRÅDSAVDELING FOR
OPPVEKST OG KUNNSKAP
RÅDHUSET
0037 OSLO

Saksbehandler, Innvalgstelefon

Vilde Midthjell Telgen, 69 24 70 00

**Dette brevet er fra Statsforvalteren som
frem til 31.12.2020 het Fylkesmannen**

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

Statsforvalteren viser til klage fra Clemens Saers. Klagen gjelder Oslo kommunes vedtak av 18.02.2021 hvor kommunen etter en fornyet vurdering avslår krav om innsyn i dokument 5 i kommunens saksnummer 20/2046.

Vi mottok dokumentene i saken fra kommunen 26.03.2021.

Statsforvalteren 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:

Statsforvalteren stadfester kommunens vedtak av 18.02.2021. Klagen er ikke tatt til følge.

Sakens bakgrunn

Statsforvalteren viser til sak gjeldende Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap sitt avslag på krav om innsyn i dokument 5 i sak 20/2046 i vedtak datert 29.05.2020. Statsforvalteren stadfestet avslaget i vedtak datert 22.07.2020.

Statsforvalteren ba Byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap om en ytterligere vurdering i brev av 18.01.2021. Bakgrunnen for etterspørselen var at Statsforvalteren ikke fant grunnlag for at kommunen hadde vurdert problemstillingen som fremgikk av Sivilombudsmannens brev av 13.01.2021.

I vedtak datert 03.02.2021 foretok Statsforvalteren en fornyet vurdering i saken og fant grunn til å omgjøre vårt vedtak av 22.07.2020. Kommunens avslag av 29.05.2020 ble opphevet. Bakgrunnen for



dette var at vi etter en ny vurdering ikke lenger kunne se at kommunens vedtak av 29.05.2020 var godt nok begrunnet til å kunne opprettholde tidligere stadfestelse. Saken ble sendt tilbake til kommunen for ny behandling av saken.

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap fattet nytt vedtak i saken 18.02.2021.

Avslaget ble påklaget av Clemens Saers i brev datert 01.03.2021.

Kommunen har i sin forberedende klagebehandling av 26.03.2021 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.

Statsforvalterens 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.»

Offentleglova § 15 første ledd, jf. § 16 første ledd

Kommunen har vurdert at dokumentet kan unntas med hjemmel i offl. § 15 første ledd.

Bestemmelsen 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 dokument».

Byrådsavdelingen har vurdert vilkårene i offentliglova § 15 første ledd slik:

«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 offentliglova, 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»

Statsforvalteren viser til sin vurdering av vilkårene i offl. § 15 første ledd i vedtaket av 22.07.2020, og opprettholder denne.

Etter offl. § 16 første ledd bokstav a) fremgår det:

«Unntaka i §§ 14 og 15 gjelder ikke:

a) saksframlegg med vedlegg til et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ,»

Kommunen har vurdert at Kommuneadvokatens notat må anses som et vedlegg til saksframlegg til et folkevalgt organ. Utgangspunktet er etter dette at unntaket i offl. § 15 første ledd ikke kommer til anvendelse.

I offl. § 16 første ledd siste punktum heter det:

«§§ 14 og 15 gjelder også for dokument som et folkevalgt organ har kravd innsyn i etter kommuneloven § 11-13»





Kommuneloven § 11-13 første ledd slår fast hovedregelen om at kommunestyret og fylkestinget som øverste organ har rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter. Andre folkevalgte organer, som i dette tilfellet Finansutvalget, har en mer begrenset innsynsrett. Innsynsretten er da begrenset til å gjelde de delene av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet som ligger innenfor organets virkeområde. Statsforvalteren legger til grunn at Kommuneadvokatens notat faller innenfor Finansutvalgets virkeområde.

I forarbeidene til ny kommunelov, i NOU 2016:4, kap. 31 niende del, heter det at endringen i offl. § 16 skal sikre at det folkevalgte organet kan få dokumentet uten at det mister status som internt dokument i kommunen. På den måten vil kommunen fortsatt kunne unnta dokumentet fra offentlighet dersom de ikke etter en meroffentlighetsvurdering kommer til at det skal frigis.

I Statsforvalterens omgjøringsvedtak viste vi til at kommunen ikke hadde foretatt en vurdering av om vilkårene i kommuneloven § 11-13 var oppfylt i denne saken. Det følger av bestemmelsens tredje ledd at dersom et folkevalgt organ ønsker å kreve innsyn, må det treffes et vedtak med minst tre stemmer. Dersom dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger, må vedtaket treffes med flertallet av de avgitte stemmene i organet, jf. § 11-13 tredje ledd andre punktum.

Kommunen er av den oppfatning at et muntlig krav fra Finansutvalget er tilstrekkelig til å slå fast at det er krevd innsyn etter kommuneloven § 11-13. Fra avslaget datert 18.02.2021 gjengis følgende:

«Det er vår oppfatning at hensynet bak bestemmelsen er at interne dokumenter som «ufrivillig» oversendes folkevalgte organer fortsatt må kunne unntas. I praksis vil ofte bystyreorganer rette en muntlig henstilling når de finner interne dokumenter nødvendige. Det kan ikke av § 11-13 utledes noe krav om skriftlighet. Heller ikke noe krav om «vedtak med minst tre stemmer» slik Statsforvalteren kan synes å legge til grunn. Kravet om et visst antall stemmer bak innsynskravet er tatt inn som en mindretallsbeskyttelse for det tilfelle flertallet ikke ønsker dokumentet fremlagt, hvilket ikke var tilfelle her.»

Vurderingen er ytterligere utdypet i klageomgangen:

«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.»

Statsforvalteren tiltrer kommunens vurdering. Slik vi oppfatter saken, har det vært enighet i Finansutvalget om at det var behov for å se Kommuneadvokatens vurdering i forkant av utvalgsmøtet. Byrådsavdelingens oversendelse av dokumentet var dermed ikke «frivillig», men som følge av et krav om innsyn fra et folkevalgt organ. Unntaksbestemmelsen i offl. § 15 første ledd er dermed fortsatt gjeldende.

Merinnsynsvurdering

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. Vurderingstemaet i denne merinnsynsvurderingen er i hvilken grad de hensyn som begrunner den aktuelle unntaksbestemmelsen gjør seg gjeldene for dokumentet 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 offentleglova¹ 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 avgjerdsprosesser i forvaltninga, og det er sentralt å unngå at andre organ eller personar innanfor det same organet blir meir tilbakehaldne 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 videre 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.

Det at det er gått tid siden saksbehandlingen er avsluttet, kan i enkelte tilfeller tale for at merinnsyn bør gis. Også for interne dokumenter vil behovet for unntak generelt være mindre etter at en sak er avsluttet, se veilederen pkt. 7.5. Klager har i dette tilfellet opplyst om at tvisten mellom ham og kommunen er avsluttet, og at dokumentet ikke er del av en pågående sak. Statsforvalteren legger derfor til grunn at innsyn ikke vil skade avgjørelsesprosessen i den konkrete saken.

Unntakene for interne dokumenter skal i stor grad verne om de langsiktige skadevirkningene innsyn i slike dokumenter kan medføre, se veilederen pkt. 4.9.2 og 7.3.2.7. Ved vurdering av merinnsyn i interne dokumenter vil det derfor være relevant å se hen til dette.

Statsforvalteren kan ikke se av kommunens vedtak datert 18.02.2021 at det er foretatt en ny merinnsynsvurdering etter offl. § 11. Vedtaket bærer likevel preg av at kommunen har vurdert merinnsyn i en viss grad. Av vedtaket fremgår det følgende vurdering:

«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 forstandpunkt eit overordna organ bør ta i ei sak.»*

Det fremgår videre av veilederen at innsyn vil gi skadevirkninger på den konkrete avgjørelsesprosessen. Også mulige skadevirkninger 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 vurderinger om hvilken avgjørelse et overordnet organ bør treffe, eller hvordan det bør stille seg i en sak.

¹ Justis- og politidepartementets rundskriv «Rettleiar til offentleglova»



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.»

Statsforvalteren finner at dokumentet fra Kommuneadvokaten tydelig bærer preg av vurderinger og råd. Rådene og vurderingene er etter vårt syn ikke klart avgrensede deler av dokumentet, men sammenflettet med de øvrige opplysningene i dokumentet. Dersom det gis merinnsyn i slike opplysninger, vil dette kunne medføre at ansatte blir mer forsiktige med å komme med frimodige vurderinger og meninger i fremtidige saker. Dette kan igjen føre til at sakene blir mangelfullt opplyst. Offentliggjøring vil også kunne medføre at kommunale organer unnlater å benytte seg av Kommuneadvokatens ekspertise i fremtidige saker, eller kun benytter seg av muntlig bistand.

Etter Statsforvalterens syn kan det være en viss allmenn interesse i dokumentets innhold, og vurderingene av om kommunen som arbeidsgiver skal dekke en motparts saksomkostninger i forbindelse med et erstatningssøksmål. Vurderingene er likevel konkret knyttet opp mot det aktuelle saksforholdet, og det kan stilles spørsmål ved hvilken betydning disse har utover denne saken. Allmennhetens interesse i innsyn anses derfor begrenset for dette dokumentet.

Slik vi ser det, ligger brevet fra Kommuneadvokaten 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. Statsforvalteren konkluderer derfor på bakgrunn av kommunens vurderinger med at det ikke gis merinnsyn i dokumentet.

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

Karin Sand Oftedal
seniorrådgiver
Juridisk avdeling

Vilde Midthjell Teigen
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent