



Fylkesmannen
i Oslo og Akershus

Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester
Rådhuset
0037 OSLO

Juridisk avdeling

Tordenskiolds gate 12
Postboks 8111 Dep, 0032 OSLO
Telefon 22 00 35 00
fmoapostmottak@fylkesmannen.no
www.fmoa.no
Organisasjonsnummer NO 974 761 319

Deres ref.: 201402301-22
Deres dato: 24.10.2014
Vår ref.: 2014/19396-9 FM-J
Saksbehandler: Karin Sand Oftedal
Direktetelefon: 22 00 37 40

Dato: 05.03.2015

Vedtak i klagesak om innsyn i advokatråd - Oslo kommune, Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester, sak 201402301 dok. 6 og 13

Fylkesmannen viser til byrådsavdelingens oversendelse datert 24.10.2014.

Ivar Johansen har bedt om innsyn i to uttalelser fra Kommuneadvokaten i Oslo til Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester (EST). Innsynsbegjæringene ble fremmet ovenfor EST i to e-poster datert 30.09.2014.

Byrådsavdelingen avsto innsynsbegjæringene i vedtak datert 07.10.2014.

Ivar Johansen påklaget avslaget i brev datert 08.10.2014.

Byrådsavdelingen tok ikke klagen til følge i oversendelsen til Fylkesmannen datert 24.10.2014.

Fylkesmannen mottok e-post datert 31.10.2014 fra Ivar Johansen med ytterligere merknader til saken. I e-posten gjøres det oppmerksom på at anmodningen om innsyn ikke er knyttet til Johansens rolle som bystyremedlem eller til bystyrebehandlingen, men at den er fremmet av ham som privatperson.

I henhold til lov av 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offl.) § 32 er Fylkesmannen klageinstans for vedtak fattet av et kommunalt eller fylkeskommunalt organ.

Fylkesmannen ser slik på saken

Innledning

Gjenstand for Fylkesmannens klagebehandling er byrådsavdelingens avslag på anmodning om innsyn i to uttalelser fra Kommuneadvokaten i Oslo (sak 201402301 dokument 6 og 13). I brev datert 20.06.2014 (dokument 6) kommer Kommuneadvokaten med vurderinger og råd knyttet til et privat forslag fra bystyremedlem Ivar Johansen til byråd for eldre Aud Kvalheim. Uttalelsen er stilet til Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester. Den andre uttalelsen (dokument 13) er en e-post datert 17.09.2014 fra Kommuneadvokaten til byrådsavdelingen med råd om hvorvidt brev av 20.06.2014 (dokument 6) skal offentliggjøres.



Hovedregelen etter offentleglova er at forvaltningens dokumenter er offentlige med mindre det finnes hjemmel for å unnta dokumentene fra offentlighet, jf. offl. § 3.

I foreliggende sak har byrådsavdelingen lagt til grunn at dokumentene skal unntas fra offentlighet i medhold av offl. § 13, jf. taushetsplikten for advokaters rettsråd. Subsidiært er det vist til at dokumentene kan unntas fra innsyn med hjemmel i offl. § 14 første ledd og § 15 annet ledd.

Et spørsmål som reiser seg i foreliggende sak er som nevnt om kommunen kan unnta dokumentene fra innsyn med hjemmel i advokaters taushetsplikt. Fylkesmannen har de siste årene mottatt en rekke saker knyttet til denne problemstillingen, og spørsmålet ble derfor forelagt Justisdepartementet i Fylkesmannens brev datert 07.10.2011. Som en følge av dette besluttet Fylkesmannen å stille saker hvor spørsmålet kom på spissen i bero inntil det forelå uttalelse fra departementet.

Fylkesmannen mottok først svar fra Justis- og beredskapsdepartementet den 12.01.2015. Saken har som følge av dette hatt en lang saksbehandlingstid, noe Fylkesmannen bare kan beklage.

Fylkesmannen vil i det følgende behandle byrådsavdelingens avslagshjemler kronologisk.

Offentleglova § 13 jf. advokaters taushetsplikt

Byrådsavdelingen har prinsipalt anført at offl. § 13, jf. advokaters taushetsplikt hjemler avslag på innsyn i de aktuelle dokumentene.

I følge offl. § 13 skal opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, unntas fra offentlighet. Bestemmelsen inneholder ikke selv regler om hvilken type opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Dette må følge av lov eller forskrift.

Advokaters taushetsplikt følger av straffeloven (strl.) § 144. Ettersom Kommuneadvokaten driver med advokatvirksomhet, vil de i utgangspunktet ha en plikt til å gjøre unntak fra innsyn for opplysninger som er omfattet av taushetsplikten etter strl. § 144 første ledd.

I gjeldende sak er det imidlertid bedt om innsyn hos Oslo kommune ved Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester. Spørsmålet blir da om kommunen har taushetsplikt om opplysninger i dokumentene.

Fylkesmannen viser til Justis- og beredskapsdepartementets uttalelse av 12.01.2015, og siterer følgende:

«Rett til tystnad for mottakarar av advokatråd, også for andre enn advokaten med hjelparar, her i nokre relasjonar kome til uttrykk gjennom rettspraksis. Denne retten er særleg knytt til tvistelova § 22-5 og straffeprosesslova § 119. Det følgjer av fyrste ledd i begge desse føresegnene at retten ikkje kan ta imot forklaringar frå enkelte særlege yrkesutøvarar, mellom desse advokatar, om noko som er «betrodd dem i deres stilling».

I praksis har dette forbodet vorte forstått slik at retten heller ikkje kan ta imot forklaring fra advokaten om informasjon advokaten har gjeve til klienten. I Rt. 2000 s. 2167 vart det uttala følgjande om den tidlegare føresegna i tvistemålslova § 205:



«Loven omtaler direkte forhold som er betrodd advokatene i deres stilling. Lagmannsretten uttaler at plikten også omfatter de råd som advokaten har gitt klienten. Utvalget er enig i dette.»

Eit tilsvarande syn vart lagt til grunn i Rt. 2010 s. 740.

I rettspraksis er reglar om forbod mot å leggje fram prov forstått slik at forbodet gjeld utan omsyn til kven som har informasjonen. Sjå om dette til dømes i Rt. 1996 s. 1101.

I saka i Rt. 2010 s. 740 vart det òg uttala:

«Det er sikker rett at bevisforbudet for advokater omfatter deres råd til klienter, jf. særlig Rt. 2000 side 2167. Dette gjelder også for råd som gis til et offentlig organ, hva enten det kommer fra en privat eller offentlig ansatt advokat, jf. kjennelse av forberedende dommer inntatt i Rt. 1999 side 1248 med henvisninger.»

Det følgjer av dette at òg offentlege verksemder har rett til å nekte å leggje fram dokument som inneheld advokatråd som prov i saker for domstolane.

Føresegnene i tvistelova og straffeprosesslova gjeld berre for saker for domstolane. Denne retten til tystnad som er knytt til tvistelova § 22-5, har ikkje vore drøfta i andre samanhengar, og han har ikkje vorte generelt knytt til advokatar si teieplikt etter straffeloven § 144 og advokatforskrifta.

Det går ikkje fram noko av førearbeida til offentleglova som tilseier at advokatråd generelt er omfatta av teieplikt hjå eit organ som er omfatta av lova, eller at slike råd skapa rein rett til tystnad i saker om innsyn etter offentleglova. Heller ikkje er det sagt noko om at føresegnene i prosesslovene legg føringar for forståinga av offentleglova på dette punktet. Spørsmålet om unntak for advokatvurderingar blir derimot omtala i tilknytning til unntaket frå innsyn i offentleglova § 15 andre ledd og det tilsvarande unntaket frå partsinnsyn i forvaltningslova § 18 b andre ledd. Offentleglova § 15 andre ledd lyder:

«Det kan vidare gjerast unntak for delar av dokument som inneheld råd om og vurderingar av korleis eit organ bør stille seg i ei sak, og som organet har innehenta til bruk for den interne saksførebuinga si, når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking av det offentlege sine interesser i saka.»

I NOU 2003: 30 er det i tilknytning til Offentlighetslovutvalgets forslag til unntak for «særlig rådgivning» uttala følgjande på side 272-273:

«Et typisk eksempel vil være råd fra advokat om hvorvidt og hvordan forvaltningen bør engasjere seg i en rettslig tvist. Rådgivningen kan komme fra Regjerningsadvokaten eller en privat advokat».

I Ot.prp. nr 102 (2204-2005) er «rettslege utgreiingar som gjeld enkeltsaker» nemnt på side 135 som ein type råd og vurderingar som fell inn under offentleglova § 15 andre ledd. Derimot vil det ikkje vera grunnlag for å gjere unntak etter denne føresegna for generelle utgreingar om rettstilhøve eller faktiske tilhøve.



Det er ikkje fastsett noka avgrensning med omsyn til kven råda og vurderingane kan vera innhenta frå. I utgangspunktet er såleis alle advokatråd omfatta av unntaket, dersom vilkåra for unntak elles er til stades. Når det gjeld dei nærare vilkåra for unntak etter denne føresegna, viser vi til Rettleiar til offentleglova punkt 7.3.4, side 106-109.

I saka i rt. 2010 s. 740 blir òg relasjonen til forvaltningslova og offentleglova drøfta, jf. avsnitt 33 flg. Saka omhandla vurderingar innhenta frå eit advokatkontor, og om ein kunne nekte å leggje desse vurderingene fram i retten, med tilvisning til tvistelova § 22-5. I fyrstvoterande si drøfting av kva slags innsynsrett som ville gjelde i forvaltningssaker, heiter det:

«Utredningen fra advokatfirmaet som ble innhentet i anledning klagenemndens behandling omfattes av begrepet «sakens dokumenter» i forvaltningsloven § 18. Dermed gjelder hovedregelen om partsinnsyn, og spørsmålet er om unntaksbestemmelsen kan anvendes.

Forvaltningsloven § 18 b annet ledd gir adgang til å gjøre unntak for de deler av dokument som inneholder råd om og vurderinger av hvordan organet bør opptre i en sak. Jeg finner det klart at en utredning fra et advokatkontor faller inn under dette, og viser til Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) om den tilsvarende regelen i offentlighetsloven § 15 annet ledd: ...»

Det er ikkje sagt noko her som tilseier at eit forvaltningsorgan i ei forvaltningssak skal eller kan gjere unntak for advokatråd etter offentleglova § 13 fyrste ledd og føresegner om teieplikt, sjølv om råda hadde vore omfatta av teieplikt hjå advokaten.

I teorien nemner Eckhoff og Smith («Forvaltningsrett», 10. utgåve 2014 s. 231) »råd som et statlig forvaltningsorgan innhenter fra Regjeringsadvokaten» i tilknytning til offentleglova § 15 andre ledd. Vidare har Frihagen vist til den tidligare føresegna i forvaltningslova § 18 andre ledd bokstav b, som no er erstatta av § 18 b andre ledd, og uttala at denne tok sikte på «personer og organer med særlege rådgiverfunksjoner – for eksempel Regjeringsadvokaten» (Frihagen: «Forvaltningsrett», bind II, 1992 side 138).

Ut frå dette kan vi ikkje sjå at det er grunnlag for å seia at råd innhenta frå advokatar generelt er omfatta av nokon rett til tystnad hjå mottakarorganet ved krav om innsyn etter offentleglova. Førearbeida peikar klart på ein annan aktuell unntaksheimel for slike dokument, og korkje praksis eller teori tilseier at teieplikta hjå advokaten fører til ein rett til tystnad hjå mottakarorganet.

Det vil derimot ligge føre rett til unntak frå innsyn dersom vilkåra for dette er oppfylt etter offentleglova § 15 andre ledd, eller etter ei anna unntaksføresegn i lov eller forskrift fastsatt i medhald av lov.»

Ut i fra sitatet over, kan ikke Fylkesmannen se at det vil være hjemmel i advokaters taushetsplikt for unnta de aktuelle dokumentene fra innsyn. Fylkesmannen viser til Justis- og beredskapsdepartementets tolkningsuttalelse datert 12.01.2015 og de vurderinger som fremkommer der.



Offentleglova § 14 første ledd

Byrådsavdelingen har subsidiært anført at dokumentene kan unntas fra innsyn med hjemmel i offl. § 14 første ledd. Bestemmelsen lyder slik:

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

Bestemmelsen gir adgang, men ikke plikt, til å nekte innsyn i hele dokumentet. Hensynet bak bestemmelsen er å gi forvaltningen en intern sfære der informasjon kan holdes fortrolig frem til det er tatt en endelig beslutning i saken.

Et avgjørende spørsmål i forhold til om unntaket kommer til anvendelse er spørsmålet om hva som er å anse som et «organ». Spørsmålet har betydning i forhold til at dokumentet er utarbeidet av Kommuneadvokaten og sendt til byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester. Det er derfor avgjørende at de to etatene innenfor kommunen kan anses som «eit organ» for at dokumentene skal kunne anses som interne.

I offl. § 16 tredje ledd første punktum er det gitt en særregel når det gjelder hva som skal anses som ett og samme organ i forhold til offl. § 14. I følge bestemmelsen gjelder ikke offl. § 14 for dokumenter til eller fra en kommunal enhet på områder der enhetene har selvstendig avgjørelsesmyndighet.

I dette tilfellet gjelder dokument 6 vurderinger og råd knyttet til et privat forslag fra bystyremedlem Ivar Johansen om å legge til rette for full åpenhet og innsyn i sykehjemmenes bemanning. Bakgrunnen for henvendelsen til Kommuneadvokaten, var at byråd for eldre hadde fått det private forslaget til kommentering. Kommuneadvokatens brev (dokument 6) inneholder en gjennomgang av det private forslaget om åpenhet og innsyn i sykehjemmenes bemanning, og gir råd til byrådet om hvordan dette bør kommenteres. Dokument 13 inneholder råd knyttet til om det skal gis innsyn i dokument 6.

Fra byrådsavdelingens vurdering i klageomgangen siteres følgende:

«I dette tilfellet er det byråd for eldre som på vegne av byrådet skal kommentere et privat forslag til vedtak fremsatt av et bystyremedlem. Hele byrådets administrasjon er da å anse som ett organ etter Offentleglova § 14 første ledd, inkludert kommuneadvokaten.»

Slik Fylkesmannen forstår saken, er det byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester ved byråd for eldre som har fått det private forslaget til kommentering. Kommuneadvokatens brev (dokument 6) gir råd til byråden, men det er etter det Fylkesmannen forstår byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester som har den endelige avgjørelsesretten i forhold til hvordan det private forslaget skal kommenteres.

Byrådsavdelingen har på sin side uttalt at hele byrådets administrasjon er å anse som ett organ etter offl. § 14 første ledd, da det er byrådet som sådan som skal kommentere forslaget. Ettersom kommunen er nærmest til å vurdere sin interne organisering, sår uttalelsen noe tvil om byrådsavdelingen kan anses å ha en «sjølvstendig avgjerdsrett» ved behandlingen av det private forslaget. Fylkesmannen finner det imidlertid ikke av avgjørende betydning å konkludere på dette punkt, da vi har vurdert at offl. § 15 andre ledd kommer til anvendelse for det aktuelle dokumentet.



Når det gjelder dokument 13, inneholder dette dokumentet råd fra Kommuneadvokaten knyttet til om det skal gis innsyn i dokument 6. Etter Fylkesmannens syn er det opp til byrådsavdelingen å avgjøre om det skal gis innsyn i et dokument de besitter. Unntaket i offl. § 14 første ledd kommer dermed ikke til anvendelse for dokument 13.

Offentleglova § 15 annet ledd

Byrådsavdelingen har atter subsidiært vist til offl. § 15 andre ledd som hjemmel for å unnta dokumentene.

Bestemmelsen lyder slik:

”Det kan vidare gjerast unntak for delar av dokument som inneheld råd om og vurderingar av korleis eit organ bør stille seg i ei sak, og som organet har innhenta til bruk for den interne saksførebuinga si, når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking av det offentlege sine interesser i saka.”

Offl. § 15 andre ledd har tre vilkår som må være oppfylt for at dokumentet skal kunne unntas offentligheten.

For det første må dokumentet være innhentet av organet. Fylkesmannen anser at uttalelsene fra Kommuneadvokaten er innhentet av mottakerorganet til bruk for den interne saksforberedelse da dokumentet er gitt fra Kommuneadvokaten etter oppfordring fra byrådsavdelingen for eldre og sosiale tjenester.

Det andre vilkåret er at dokumentet må inneholde råd og vurderinger om hvordan organet skal stille seg i en sak. Fylkesmannen anser at vilkåret er oppfylt da uttalelsene fra Kommuneadvokaten inneholder råd og vurderinger av de rettslige problemstillingene i saken knyttet til et privat forslag fra et bystyremedlem, samt offentliggjøring av dokument.

Det siste vilkåret i offl § 15 annet ledd er at den delen av dokumentet som er unntatt må være unntatt bare hvis det er ”*påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking av det offentlege sine interesser i saka*”.

Loven inneholder ingen nærmere forklaring på hvilke ”*offentlige interesser*” som er ment å beskyttes av bestemmelsen. Ordlyden tilsier imidlertid en vid avgrensning.

Av Gyldendal rettsdatas kommentar til offentliglova er det om § 15 andre ledd sagt at: ”*De interesser som skal kunne ivaretas på denne måten er selvsagt bare legitime offentlige interesser, ikke ønske om å skjule feil eller ivaretagelse av særinteressen, eller å beskytte forvaltningen mot kritikk*”

Av NOU 2003:30 s. 272-273 fremgår det eksempler på hva som kan tilgodese hensynet til en forsvarlig ivaretagelse av det offentliges interesser i en sak; det er blant annet nevnt råd om hvilke konsekvenser som vil inntre ved ulike handlingsalternativer som står åpne for organet. Basert på rettsgrunnlaget henvist til ovenfor er det Fylkesmannens syn at de unntatte opplysningene faller inn under slike ”*offentlige interesser*” som bestemmelsen er ment å beskytte. Det vises særlig til det henviste fra NOU 2003:30 ovenfor.



Spørsmålet blir derfor om innsyn vil medføre fare for de aktuelle interessene på nåværende tidspunkt. At unntak fra innsyn må være "påkravd" gir uttrykk for et strengt vilkår. Fra Justisdepartementets "Rettleiar til offentleglova" fremgår det at "det må vere ei nokolunde reell fare for at innsyn vil føre til skade av eit visst omfang på dei aktuelle interessene. Unntaket vil fyrst og fremst kunne vareta behovet for å gjere unntak for råd og vurderingar som eit offentleg organ innhentar i samband med at det er involvert i forhandlingar eller tvistar. Dette vilkåret innebær at det ikkje vil vere kurant å bruke dette unntaket i saker av meir generell art, eller i saker som gjeld myndighetsutøving."

Slik Fylkesmannen ser det inneholder dokument 6 i stor grad en generell rettskildegjennomgang knyttet til spørsmålet om opplysninger om sykehjemmenes bemanning kan offentliggjøres, samt faktaopplysninger som må antas å være allment kjent. Kommuneadvokaten foretar først en avgrensning av problemstillingen de er bedt om å kommentere, for så å gjengi flere rettskilder knyttet til problemstillingen. Mot slutten av dokumentet gir kommuneadvokaten sin konklusjon og anbefaling.

Vilkåret «påkravd» er som nevnt et strengt vilkår, og det må påvises konkrete behov for å unnta dokumentet. Fylkesmannen kan ikke se av byrådsavdelingens begrunnelse at det er påvist et slikt konkret behov når det gjelder hele dokument 6. Av byrådsavdelingens begrunnelse går det kun frem at råd fra en advokat om hvorvidt og hvordan forvaltningen bør stille seg i en rettslig tvist, er et typisk eksempel på hvilke «offentlige interesser» unntaket er ment å beskytte. Etter Fylkesmannens syn inneholder dokumentet i hovedsak faktaopplysninger og generell rettskildegjennomgang knyttet til det private forslaget. Dokumentet er videre for store deler ganske generelt i sin form. Fylkesmannen kan ikke se at det vil føre til skade av et visst omfang dersom det gis innsyn i de generelle premissene i brevet fra Kommuneadvokaten. Vilkåret om at unntak fra innsyn må være «påkravd» kan dermed ikke anses oppfylt for disse opplysningene.

Enkelte deler av dokument 6 gir imidlertid etter Fylkesmannens syn mer konkrete råd om hvordan byrådsavdelingen bør stille seg i saken. Punktene 3.2 og 4 inneholder i det vesentligste råd og anbefalinger som etter Fylkesmannens syn omfattes av unntaksadgangen i offl. § 15 andre ledd. Fylkesmannen viser til at unntaksbestemmelsen i offl. § 15 er gitt for å verne interne avgjørelsesprosesser i organet. I henhold til Justisdepartementets veileder kan det ved vurderingen legges vekt på mer langsiktige skadevirkninger av å gi innsyn. Innsyn i de nevnte punktene i Kommuneadvokatens brev vil på dette stadiet i saksbehandlingen kunne føre til at forvaltningen er mer tilbakeholdne med å be om råd og vurderinger i fremtidige saker. Fylkesmannen vurderer på denne bakgrunn at det foreligger grunnlag for å unnta punktene 3.2 og 4 fra innsyn med hjemmel i offl. § 15 andre ledd.

Dokument 13 er som nevnt over en e-post fra Kommuneadvokaten til byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester, der det gis råd om hvordan byrådsavdelingen bør stille seg til en anmodning om å offentliggjøre dokument 6 i samme sak. Etter Fylkesmannens syn inneholder e-posten konkrete råd og vurderinger knyttet til anmodningen om innsyn. Dokumentet inneholder i svært liten grad mer generelle premisser eller redegjørelser av rettsspørsmål og/eller beskrivelser av faktiske forhold. Dokumentet har videre i sin form preg av å være internt, og er således etter Fylkesmannens oppfatning mindre egnet for offentliggjøring.

Fylkesmannen viser til at unntaksbestemmelsen i offl. § 15 er gitt for å verne interne avgjørelsesprosesser i organet. Dokumentene det er begjært innsyn i er innhentet som ledd i en pågående prosess som ikke er avsluttet. I likhet med punktene 3.2 og 4 i dokument 6, er det



Fylkesmannens vurdering at innsyn i dokument 13 på dette stadiet i saksbehandlingen vil kunne føre til at forvaltningen er mer tilbakeholdne med å be om råd og vurderinger i fremtidige saker.

Fylkesmannen kommer etter dette til at vilkåret om at unntak fra innsyn må være påkrevd av hensyn til en forsvarlig ivaretagning av det offentliges interesser i saken, anses som oppfylt i denne saken, jf. offl. § 15 andre ledd. Etter Fylkesmannens oppfatning foreligger det således grunnlag for å unnta dokument 13 i medhold av bestemmelsen.

Det siste spørsmålet som reiser seg er om dokumentene kan unntas innsyn i sin helhet, jf. at offl. § 15 andre ledd som utgangspunkt gjelder for ”*deler av dokument*”.

Det fremgår av Justisdepartementets veileder pkt. 7.3.4.2 at det vil kunne gjøres unntak for hele dokumenter etter offl. § 15 andre ledd der de unntatte råd og vurderingene er sammenflettet med mer generelle premisser. Som Fylkesmannen har påpekt ovenfor består dokument 13 i liten grad av generelle premisser. Der dokumentet gjengir faktiske forhold er disse i all hovedsak knyttet opp i mot et råd eller en vurdering, og er således flettet sammen med eller er en konkret betingelse for råd og vurderinger. Slik Fylkesmannen ser det er det derfor i denne saken hjemmel til å unnta dokument 13 i sin helhet etter offl. § 15 andre ledd.

Når det gjelder dokument 6, er Fylkesmannen som nevnt over av den oppfatning at dokumentet i stor grad inneholder generelle premisser, rettskildegjennomgang og faktaopplysninger som må antas å være alminnelig kjent. De opplysningene i dokumentet som Fylkesmannen har kommet til at oppfyller vilkåret om at unntak fra innsyn må være «*påkrevd*», er slik Fylkesmannen ser det enkelt å skille ut. Det anses derfor ikke å være hjemmel for å unnta hele dokument 13 med hjemmel i offl. § 15 andre ledd.

Merinnsyn

Offl. § 15 gir et organ anledning, men ikke en plikt til å unnta dokumentet offentlighet. Det må derfor foretas en merinnsynsvurdering etter offl. § 11. Ved vurderingen av om det skal gis merinnsyn, skal det på den ene siden vurderes om de hensynene som begrunner den aktuelle unntaksbestemmelsen, gjør seg gjeldende i det aktuelle tilfellet. Dersom de ikke gjør det, bør det gis innsyn. Og selv om slike hensyn gjør seg gjeldende, må disse vurderes opp mot formålsbestemmelsen i lovens § 1. Det må tas stilling til om de hensynene som taler for innsyn, veier tyngre enn behovet for unntak i denne konkrete saken.

Fra Justisdepartementets veileder til offentleglova pkt. 4.9.2. hitsettes:

”Meirinnsynsvurderinga må gjerast konkret i samband med det enkelte innsynskravet. Ein kan likevel òg leggje vekt på meir langsiktige skadeverknader av å gi innsyn. Dette vil særleg vere aktuelt for interne dokument som kan haldast utanom innsyn etter §§ 14 og 15. Desse unntaka skal verne om interne avgjerdsprosessar i forvaltninga, og det er her sentralt å unngå at andre organ eller personar innanfor det same organet blir meir tilbakeholdne med å kome med frimodige råd og vurderingar. Difor vil det nokså gjennomgåande ikkje vere grunn til å utøve meirinnsyn i dei delane av dokument som kan haldast utanom innsyn etter offentleglova §§ 14 og 15 som inneheld råd og vurderingar.”

Byrådsavdelingen har foretatt en vurdering av merinnsyn i saken. Det uttales i klageomgangen at behovet for og retten til fortrolighet om advokatråd alltid må sees som slike tungtveiende hensyn som offl. § 11 viser til.



Som nevnt over vil det være sentralt i merinnsynsvurderingen i hvilken grad de hensyn som ligger til grunn for den aktuelle unntaksbestemmelsen gjør seg gjeldende for det aktuelle dokumentet, og i hvilken grad innsyn i dokumentet vil skade de interessene som er vernet av bestemmelsen. I dette tilfellet er det offl. § 15 andre ledd som gjør seg gjeldende for de aktuelle dokumentene. Formålet med unntaksbestemmelsen for interne dokumenter er å gi forvaltningen en viss mulighet til fortrolig og uformell diskusjon i forkant av en beslutning. Organinterne dokumenter har dessuten ofte en slik form at de ikke er egnet for presentasjon utad. Videre kan interne forslag som blir offentlig kjent, kunne skape slike forventninger at det blir vanskelig for organet å forkaste forslaget. Det kan ved vurderingen av å gi innsyn i interne dokumenter, også legges vekt på mer langsiktige skadevirkninger av å gi innsyn.

Fylkesmannen finner etter en samlet vurdering ikke grunnlag for å gi merinnsyn i saken. Det vises til formålet med den aktuelle bestemmelsen som deler av dokument 6 og hele dokument 13 er unntatt i medhold av, er å verne interne avgjørelsesprosesser i organet. De unntatte opplysningene fremstår som råd gitt i fortrolighet og som ledd i intern saksforberedelse. Fylkesmannen ser at opplysningene kan ha en viss offentlig interesse, men finner at behovet for unntak, på dette stadiet av saksbehandlingen, veier tyngre enn hensynet til offentlig innsyn.

–

Klagen tas etter dette delvis til følge hva gjelder dokument 6. Det gis innsyn i de delene av dokumentet som gjelder generelle premisser slik det er nærmere presisert i vurderingen over. Det bes om at byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester besørger innsyn.

Klagen tas ikke til følge hva gjelder dokument 13, og byrådsavdelingens vedtak blir stående uendret på dette punkt.

Konklusjon:

Klagen tas delvis til følge.

Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester sitt vedtak datert 07.10.2014 omgjøres, og Fylkesmannen ber byrådsavdelingen besørge innsyn i brevet fra Kommuneadvokaten datert 20.06.2014 (dokument 201402301-6) med unntak av punktene 3.2 og 4.

Klager anses underrettet ved kopi av dette brev.

Med hilsen

Merethe Helstad
avdelingsdirektør

Eva Kjøllesdal
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent.



Kopi til:
Bjørn Bjøro
Ivar Johansen

