

Dokument nr. 4:1

(2000–2001)

Særskilt melding

fra

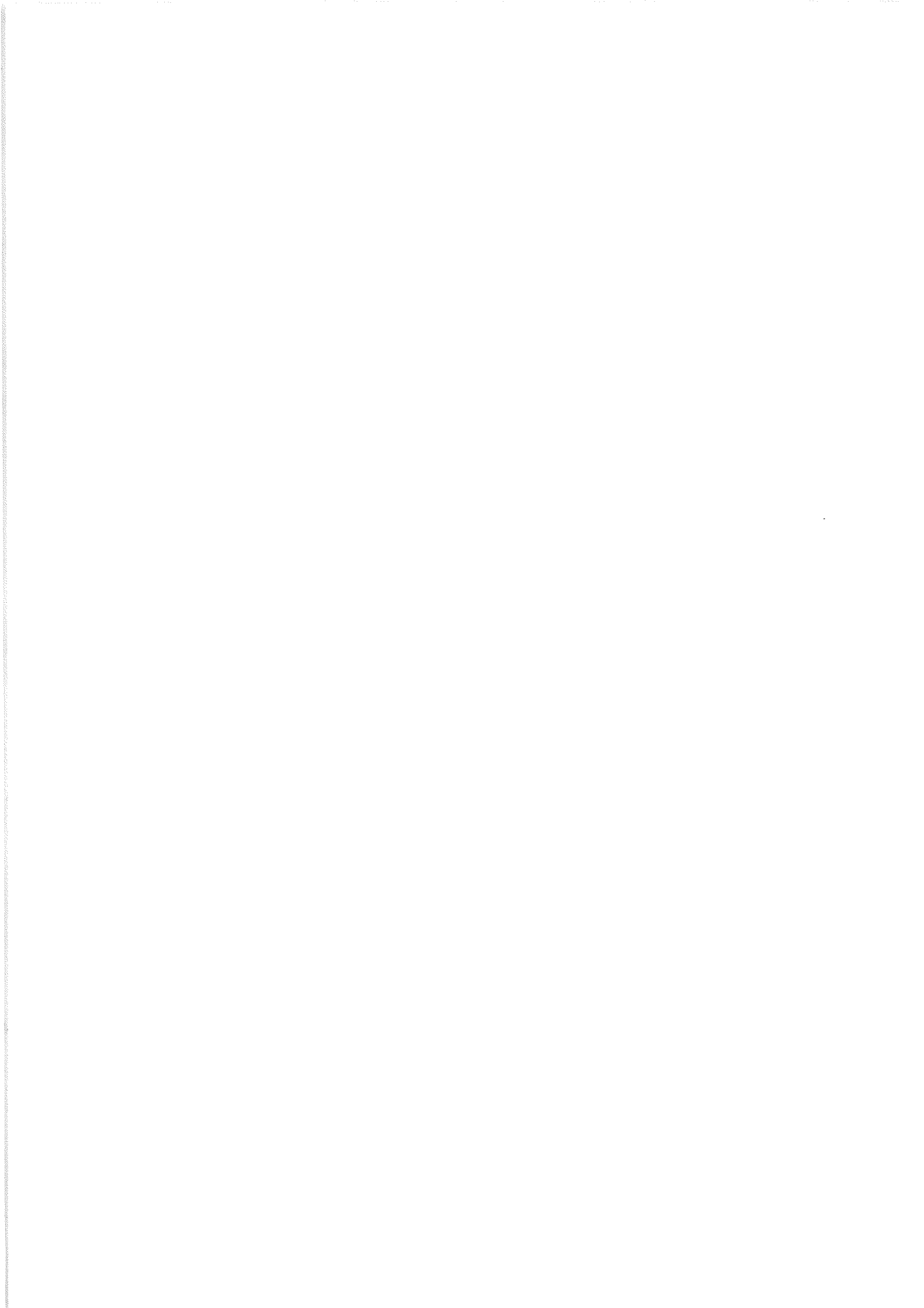
Sivilombudsmannen

(Stortingets ombudsman for forvaltningen)

om

praktiseringen av offentlighetsloven i Lillehammer og Trondheim kommuner

Avgitt til Stortinget april 2001



Til Stortinget

Under henvisning til lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 12 annet ledd, legger jeg med dette frem for Stortinget særskilt melding om mine undersøkelser om praktiseringen av offentlighetsloven i Lillehammer og Trondheim kommuner.

Oslo i april 2001

Arne Fliflet

Innhold:

	Side
1. Innledning	5
2. Opplegg og gjennomføring av undersøkelsene	5
3. Resultater og vurderinger	5

1. INNLEDNING OG BAKGRUNN

Høsten 1998 besluttet jeg å iverksette en undersøkelse av praktiseringen av offentlighetsloven i kommunalforvaltningen. Foranledningen til dette var mine erfaringer med behandlingen av en rekke klagesaker om dokumentinnsyn og den generelle oppmerksomhet som knytter seg til forvaltningens praktisering av offentlighetsloven. I februar 1998 redegjorde jeg i en særskilt melding til Stortinget for en undersøkelse av Justisdepartementets praktisering av offentlighetsloven, jf. dokument nr. 4:1 (1997-98).

2. OPPLEGG OG GJENNOMFØRING AV UNDERSØKELSENE

Etter at det var innhentet enkelte opplysninger om praksis fra flere større og mellomstore kommuner, bestemte jeg i januar 1999 at den nærmere undersøkelsen skulle omfatte kommunene Lillehammer og Trondheim. Undersøkelsen har i hovedsak vært konsentrert om tre forhold; journalføringen, saksbehandlingen ved konkrete innsynsbegjæringer, og kommunenes anvendelse av offentlighetslovens regler om unntak fra offentlighet. Når det gjelder journalføringen, bygger undersøkelsen på en utskrift av kommunenes offentlige journal for en avgrenset periode. Fordi begge kommunene hadde vanskeligheter med å etterspore konkrete innsynsbegjæringer og behandlingen av disse, har kommunene besvart et spørreskjema som grunnlag for vurderingene av kommunenes rutiner ved behandlingen av begjæringer om innsyn. Av samme grunn ble det funnet praktisk og formålstjenlig å ta utgangspunkt i anmerkningene om unntak fra offentlighet i kommunenes offentlige journal (forhåndsklassifiseringene) ved etterprøvingen av kommunenes materielle vurderinger.

3. RESULTATER OG VURDERINGER

Trondheim kommune:

Når det gjelder journalføringen i Trondheim kommune, er det mitt generelle inntrykk av det undersøkte materiale at praksis hovedsakelig har vært i samsvar med regelverket. Inntrykket er imidlertid ikke entydig. Undersøkelsene har vist at det i den offentlige journalen har vært bruk av utelatelser/over-

strykinger (blendinger) som går ut over det som følger av regelverket. Jeg har funnet grunnlag for å rette visse kritiske bemerkninger til omfanget av kommunens bruk av unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven, herunder også mangelfull presisjon ved henvisningene til lovens unntaksbestemmelser.

Hva angår saksbehandlingen ved konkrete innsynsbegjæringer, har jeg funnet grunn til å understreke at både spørsmålet om unntaksbestemmelse er anvendelige og spørsmålet om å praktisere meroffentlighet, skal vurderes når innsynskravet fremsettes, selv om dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. Videre har jeg minnet særskilt om den ubetingede plikten forvaltningen har til å opplyse om klageadgang og klagefrist ved avslag på innsynsbegjæringer. Saksbehandlingstiden synes gjennomgående å ha vært akseptabel, men enkelte av opplysningene i svarskjemaene gav grunnlag for kritiske merknader. Jeg har derfor understreket at saker om dokumentinnsyn skal avgjøres så raskt som mulig, dvs. vanligvis samme dag eller iallfall i løpet av en til tre virkedager.

Av totalt 104 forhåndsklassifiseringer i den undersøkte periode, tok jeg 35 opp til nærmere undersøkelse med sikte på å danne meg et bilde av Trondheim kommunes anvendelse av lovens unntaksbestemmelser. Mitt inntrykk etter undersøkelsene av disse sakene er at kommunens praktisering av offentlighetslovens bestemmelser i mange tilfeller ikke har vært tilfredsstillende. Av de 35 sakene (forhåndsklassifiseringer) som er undersøkt nærmere, fant jeg grunnlag for kritiske merknader i 31 tilfeller. For en del av forhåndsklassifiseringene er det klart at det ikke fantes hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet. I mange tilfeller er det også avdekket henvisninger til uriktig unntaksbestemmelse, noe som har medført at forhåndsklassifiseringene er besluttet på sviktende grunnlag. I mange tilfeller er dessuten forhåndsklassifiseringene feilaktig begrunnet med lovbestemt taushetsplikt, og dette har forhindret at spørsmål om meroffentlighet har blitt vurdert. De undersøkte forhåndsklassifiseringene gir også grunnlag for å kritisere Trondheim kommune for å ha brukt for generelle og standardiserte vurderinger av hva som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt, særlig for dokumenter vedrørende tjenestemanns-/personalsaker. Videre har jeg påpekt at det ikke er holdbart automatisk å forhåndsklassifisere nye dokumenter i en sak på grunnlag av at et tidligere dokument i saken er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet.

Lillehammer kommune:

Når det gjelder journalføringspraksis, er mitt generelle inntrykk av det undersøkte materialet at denne hovedsakelig har vært i samsvar med regelverket. Inntrykket er imidlertid heller ikke her entydig. Jeg har således også funnet at det i den undersøkte journalen fra Lillehammer har vært bruk av utelatelse/overstryking (blendinger) som går ut over det som følger av regelverket. Videre har jeg kritisert kommunen for at henvisningene til unntaksbestemmelse i offentlighetsloven i ca. 70 % av tilfellene har vært for upresis. For øvrig har kommunen selv, etter at jeg forela kommunen en foreløpig redegjørelse for resultatene av de faktiske undersøkelsene til uttalelse, rettet opp en feil i sitt saks- og arkivsystem som førte til at sakslister og sakspapirer til politiske utvalg tidligere automatisk ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen.

I tilknytning til undersøkelsen av Lillehammer kommunes saksbehandling ved konkrete innsynsbejæringer, har jeg funnet grunn til å understreke at både spørsmålet om unntaksbestemmelsene er anvendelige og spørsmålet om å praktisere meroffentlighet, skal vurderes når innsynskravet fremsettes, selv om dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. Videre har jeg minnet særskilt om den ubetingede plikten forvaltningen har til å opplyse om klageadgang og klagefrist ved avslag på innsynsbejæringer. Saksbehandlingstiden synes i all hovedsak å være akseptabel, men enkelte opplysninger i svarskjemaene gav grunnlag for kritiske merknader. Jeg har derfor understreket at saker om dokumentinnsyn skal avgjøres så raskt som mulig, jf. ovenfor om Trondheim kommune.

Av totalt 91 forhåndsklassifiseringer i den undersøkte periode, har jeg tatt 53 opp til nærmere undersøkelse med sikte på å danne meg et bilde av Lillehammer kommunes anvendelse av lovens unntaksbestemmelser. Mitt inntrykk etter undersøkelsene av disse sakene er at kommunens praktisering av offentlighetslovens unntaksbestemmelser i mange tilfeller ikke har vært tilfredsstillende. Av de 53 sakene (forhåndsklassifiseringer) som er undersøkt fant jeg grunnlag for kritiske merknader i 52 tilfeller. For en del av forhåndsklassifiseringene er det klart at det ikke fantes hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet. Det er også avdekket mange tilfeller hvor det er henvist til uriktig unntaksbestemmelse, noe som har medført at forhåndsklassifiseringene er besluttet på sviktende grunnlag. Også i Lillehammer kommune er forhåndsklassifiseringene i mange tilfeller feilaktig begrunnet med lovbestemt taushetsplikt, og dette har forhindret at spørsmål om meroffentlighet har blitt vurdert. De undersøkte forhåndsklassifiseringene har også gitt grunnlag for å kritisere Lillehammer kommune for å ha brukt for generelle og standardiserte vurderinger av hva som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt, særlig for dokumenter vedrørende tjenestemanns-/personalsaker. Kommunens praktisering av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav b (unntak av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av økonomiske rammeavtaler med næringslivet) har også vært feilaktig.

De nærmere omtalene av undersøkelsen er redigjort for i særskilte rapporter til Trondheim og Lillehammer kommuner. Rapportene følger som vedlegg til denne særskilte meldingen til Stortinget.

Arne Fliflet

Vedlegg

Rapport om ombudsmannsundersøkelse av praktiseringen av offentlighetsloven i Trondheim kommune

(Sak 1998–1014E)

1 INNLEDNING

På bakgrunn av min behandling av en rekke klagesaker om dokumentinnsyn etter offentlighetsloven og en til dels omfattende offentlig oppmerksomhet knyttet til denne typen saker, gjennomførte jeg i 1996 og 1997 en undersøkelse av Justisdepartementets praktisering av offentlighetsloven. Min avsluttende rapport om denne undersøkelsen ble avgitt til Stortinget 24. februar 1998, se Dokument nr. 4:1 (1997–98) Særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet. Kontroll- og konstitusjonskomiteen behandlet den særskilte meldingen i Innst. S. nr. 164 (1997–98). Komiteen sluttet seg til min kritikk av departementets journalføringspraksis. Den påpekte også at lovgivers intensjon om at meroffentlighet skal praktiseres i størst mulig grad ikke kunne sies å ha vært fulgt opp i praksis i de saker som var omfattet av ombudsmannsundersøkelsen, og bad om at departementets praksis på dette området omgående ble endret. På bakgrunn av dette, samt Regjeringens uttalelser i St.meld. nr. 32 (1997–98) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen, utarbeidet Justisdepartementet et rundskriv (G-69/98) datert 24. september 1998, om praktiseringen av offentlighetsloven. Rundskrivet er sendt til samtlige kommuner og fylkeskommuner til orientering.

Spørsmålet om dokumentinnsyn har også stor aktualitet i kommunalforvaltningen. I brev 15. januar 1999 til Lillehammer og Trondheim kommune meddelte jeg at jeg med hjemmel i ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 5 hadde besluttet å foreta en nærmere undersøkelse av praktiseringen av offentlighetsloven i disse to kommunene. Lillehammer og Trondheim kommune ble valgt etter at mitt kontor hadde gjennomført forundersøkelser i et utvalg av de større kommunene i landet.

1.1 Sammendrag av undersøkelsen

Undersøkelsen har i hovedsak vært konsentrert om tre forhold; journalføringen, saksbehandlingen ved konkrete innsynsbegjæringer, og kommunenes anvendelse av offentlighetslovens regler om unntak fra offentlighet. Når det gjelder journalføringen, bygger undersøkelsen på en utskrift av kommunenes offent-

lige journal for en avgrenset periode. Fordi begge kommunene hadde vanskeligheter med å etterspore konkrete innsynsbegjæringer og behandlingen av disse, har kommunene besvart et spørreskjema som grunnlag for vurderingene av kommunenes rutiner ved behandlingen av begjæringer om innsyn i kommunens dokumenter. Av samme grunn ble det funnet hensiktsmessig å ta utgangspunkt i anmerkningene om unntak fra offentlighet i kommunenes offentlige journal (forhåndsklassifiseringene) ved etterprøvingen av kommunenes bruk av unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven.

Når det gjelder journalføringspraksis i *Trondheim kommune*, er mitt generelle inntrykk av det undersøkte materiale at denne hovedsakelig er i samsvar med regelverket. Inntrykket er imidlertid ikke entydig. Jeg har således også funnet at det i den offentlige journalen har vært bruk av utelatelser/overstrykinger (blendinger) som går ut over det som følger av regelverket. Videre har jeg enkelte kritiske bemerkninger til omfanget av kommunens bruk av unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven, herunder også mangelfull presisjon ved henvisningene til lovens bestemmelser.

I tilknytning til undersøkelsen av Trondheim kommunes saksbehandling ved konkrete innsynsbegjæringer, har jeg funnet grunn til å understreke at både spørsmålet om unntaksbestemmelsene er anvendelige og spørsmålet om å praktisere meroffentlighet, skal vurderes når innsynskravet fremsettes, selv om dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. Videre har jeg funnet grunn til å minne særskilt om den ubetingede plikten forvaltningen har til å opplyse om klageadgang og klagefrist ved avslag på innsynsbegjæringer. Saksbehandlingstiden synes i all hovedsak å være akseptabel, men enkelte av opplysningene i svarskjemaene gav grunnlag for kritiske merknader. Jeg har derfor understreket at saker om dokumentinnsyn skal avgjøres så raskt som mulig, dvs. vanligvis samme dag eller iallfall i løpet av en til tre virkedager.

Av totalt 104 forhåndsklassifiseringer i den undersøkte periode har jeg tatt 35 opp til nærmere undersøkelse med sikte på å danne meg et bilde av Trondheim kommunes anvendelse av lovens unntaksbestemmelser. Mitt inntrykk gjennom undersøkelsen av disse sakene, er at kommunens praktise-

ring av offentlighetslovens bestemmelser i mange tilfeller ikke har vært tilfredsstillende. Av de 35 sakene (forhåndsklassifiseringer) som er undersøkt nærmere, fant jeg grunn til kritiske merknader til de materielle vurderingene i 31 tilfeller. For en del av forhåndsklassifiseringene er det klart at det ikke fantes hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet. I mange tilfeller er det også avdekket henvisninger til feil unntaksbestemmelse, noe som har medført at forhåndsklassifiseringene er besluttet på sviktende grunnlag. I flere tilfeller er dessuten forhåndsklassifiseringene feilaktig begrunnet med lovbestemt taushetsplikt, og dette har forhindret at spørsmål om meroffentlighet har blitt vurdert. De undersøkte forhåndsklassifiseringene gir også grunnlag for å kritisere Trondheim kommune for å ha brukt for generelle og standardiserte vurderinger av hva som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt, særlig for dokumenter vedrørende tjenestemanns-/personalsaker. Videre har jeg påpekt overfor Trondheim kommune at det ikke er holdbart å automatisk forhåndsklassifisere nye dokumenter i en sak fordi et tidligere dokument i saken er unntatt offentlighet.

2. NÆRMERE OM OPPLEGG OG GJENNOMFØRING AV UNDERSØKELSEN

I mitt brev 15. januar 1999 til Lillehammer kommune og Trondheim kommune om igangsetting av undersøkelsen, ble det nærmere opplegget for undersøkelsen skissert slik:

«Undersøkelsen er i utgangspunktet ment å skulle knytte seg til både journalføringen, kommunenes saksbehandling i forbindelse med konkrete innsynsbegjæringer, samt de materielle vurderinger som kommunene foretar etter offentlighetsloven. Etter telefonisk forespørsel herfra, har både Lillehammer og Trondheim kommune allerede oversendt en utskrift av sin postjournal for en avgrenset periode. Samtidig har kommunene gjort oss oppmerksom på at det vil være vanskelig å etterspore de konkrete innsynsbegjæringer og kommunenes behandling av disse, fordi det gjennomgående ikke tas vare på slike begjæringer eller fordi innsynssakene ikke registreres særskilt. Det er også opplyst at en stor del av innsynsbegjæringer fremsettes muntlig, og at disse også følges opp muntlig av kommunene.

På denne bakgrunn har jeg, som grunnlag for en etterprøving av kommunenes materielle vurderinger, funnet det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i *forhåndsklassifiseringene* i kommunenes postjournaler. Jeg har forstått det slik at dette danner grunnlag for kommunenes vurdering av innsynsbegjæringer.»

For Trondheim kommunes vedkommende ble det besluttet å undersøke nærmere de dokumentene som var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i den offentlige journalen for 2. september 1998. Kommunen ble bedt om å oversende disse dokumentene til mitt kontor. For å få et bedre inntrykk av kommunenes praktisering av offentlighetsloven, ble

både Lillehammer og Trondheim kommune bedt om å ta vare på og/eller registrere alle innkomne begjæringer om innsyn etter offentlighetsloven, både muntlige og skriftlige, samt bevare/registrere sitt svar på disse begjæringer i perioden 25. januar til 25. februar 1999. (For Trondheim kommunes vedkommende ble perioden senere endret til 26. januar – 26. februar 1999). Også disse dokumentene ble bedt oversendt til mitt kontor.

I brevet ble det også opplyst at det ville bli utarbeidet en foreløpig rapport om undersøkelsen som kommunene ville få anledning til å kommentere før saken ble endelig avsluttet herfra.

Med unntak av fire dokumenter, var alle de etter spurte dokumentene 18. mai 1999 innkommet fra Trondheim kommune. I lys av at det totalt var hele 108 dokumenter som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen for 2. september 1998, fant jeg ikke grunn til å etterspørre de manglende fire dokumentene på nytt. Disse fire ble således ekskludert fra undersøkelsen.

Til hjelp under gjennomgåelsen av det oversendte materialet ble det benyttet et undersøkelsesskjema der følgende opplysninger ble registrert:

1. Opplysninger om journalføringen; om avsender/mottaker var oppgitt, brevets dato og dato for innkomst/journalføring samt hvorvidt beskrivelsen av dokumentets innhold var tilstrekkelig opplysende.
2. Forhåndsklassifiseringene; hvilke unntakshjemler som var brukt og om hjemmelshenvisningen i nødvendig grad viste til den enkelte paragrafs ledd og bokstav. Et utvalg av forhåndsklassifiseringene er dessuten gjennomgått nærmere for å undersøke holdbarheten i forhold til offentlighetslovens unntaksbestemmelser.

En foreløpig rapport om undersøkelsen ble oversendt Trondheim kommune 27. september 1999. Kommunen gav i brev 10. november 1999 en redegjørelse for sitt syn på de ulike forhold som ble tatt opp i den foreløpige rapporten.

3. RESULTATER FRA UNDERSØKELSEN

Nedenfor følger en oversikt over sentrale data for 104 av de 108 forhåndsklassifiseringer som fremgår av kommunens offentlige journal for 2. september 1998.

3.1 Kommunen samlet

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet	104
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	0
Nei:	104

c) Brevets dato oppgitt		b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	104	Ja:	0
Nei:	0	Nei:	19
d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt		c) Brevets dato oppgitt	
Ja	104	Ja:	19
Nei	0	Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold		d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Opplysende	102	Ja :	19
Intetsigende/lite opplysende	2	Nei:	0
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene		e) Angivelse av dokumentets innhold	
• Ingen hjemmelshenvisning	0	Opplysende:	17
• Uppreis hjemmelshenvisning	104*	Intetsigende/lite opplysende:	2
* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer		f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Presis hjemmelshenvisning	0	• Ingen hjemmelshenvisning:	0
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen		• Uppreis hjemmelshenvisning:	19*
• § 4	0	* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer	
• § 5 første og andre ledd	4	• Presis hjemmelshenvisning:	0
• § 5a	83	g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 6 første ledd nr. 1–8	8	• § 4:	0
• Annet («forvl. § 13» o.l.)	9	• § 5 første og andre ledd:	0
		• § 5a:	12
		• § 6 første ledd nr. 1–8:	0
		• Annet («forvl. § 13» o.l.):	7

3.2 Avdelingsvis/etatsvis

3.2.1 Avdeling SA (Sentraladministrasjonen)

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet	12
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	0
Nei:	12
c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	12
Nei:	0
d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Ja:	12
Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende	12
Intetsigende/lite opplysende	0
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Ingen hjemmelshenvisning	0
• Uppreis hjemmelshenvisning	12*
* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer	
• Presis hjemmelshenvisning:	0
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4:	0
• § 5 første og andre ledd:	0
• § 5a:	7
• § 6 første ledd nr. 1–8:	5
• Annet («forvl. § 13» o.l.):	0

3.2.2 Avdeling BE (Bygg og Eiendom)

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	19
---	----

3.2.3 Avdeling BU (Byutvikling)

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	20
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	0
Nei:	20
c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	20
Nei:	0
d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Ja:	20
Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende:	20
Intetsigende/lite opplysende:	0
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Ingen hjemmelshenvisning:	0
• Uppreis hjemmelshenvisning:	20*
* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer	
• Presis hjemmelshenvisning:	0
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4:	0
• § 5 første og andre ledd:	3
• § 5a:	16
• § 6 femte ledd nr. 1–8:	1
• Annet («forvl. § 13» o.l.):	0

3.2.4 Avdeling KK (Kirke og Kultur)

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	7
---	---

b) Opplysninger om avsender/mottaker		b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	0	Ja:	0
Nei:	7	Nei:	1
c) Brevets dato oppgitt		c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	7	Ja:	1
Nei:	0	Nei:	0
d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt		d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Ja:	7	Ja:	1
Nei:	0	Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold		e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende:	7	Opplysende:	1
Intetsigende/lite opplysende:	0	Intetsigende/lite opplysende:	0
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene		f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Ingen hjemmelshenvisning:	0	• Ingen hjemmelshenvisning:	0
• Uppresis hjemmelshenvisning:	7*	• Uppresis hjemmelshenvisning:	1*
* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer		* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer	
• Presis hjemmelshenvisning:	0	• Presis hjemmelshenvisning:	0
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen		g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4:	0	• § 4:	0
• § 5 første og andre ledd:	0	• § 5 første og andre ledd:	0
• § 5a:	4	• § 5a:	1
• § 6 første ledd nr. 1–8:	2	• § 6 første ledd nr. 1–8:	0
• Annet («forvl. § 13» o.l.):	1	• Annet («forvl. § 13» o.l.):	0

3.2.5 Avdeling Trondheim parkering

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	10
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	0
Nei:	10
c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	10
Nei:	0
d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Ja:	10
Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende:	10
Intetsigende/lite opplysende:	0
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Ingen hjemmelshenvisning:	0
• Uppresis hjemmelshenvisning:	10*
* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer	
• Presis hjemmelshenvisning:	0
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4:	0
• § 5 første og andre ledd:	0
• § 5a:	10
• § 6 første ledd nr. 1–8:	0
• Annet («forvl. § 13» o.l.):	0

3.2.6 Avdeling BF (Brann- og Feiervesenet)

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	1
---	---

3.2.7 Avdeling OV (Oppvekst)

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	3
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	0
Nei:	3
c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	3
Nei:	0
d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Ja:	3
Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende:	3
Intetsigende/lite opplysende:	0
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Ingen hjemmelshenvisning:	0
• Uppresis hjemmelshenvisning:	3*
* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer	
• Presis hjemmelshenvisning:	0
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4:	0
• § 5 første og andre ledd:	0
• § 5a:	3
• § 6 første ledd nr. 1–8:	0
• Annet («forvl. § 13» o.l.):	0

3.2.8 Sentrum Distrikt

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	5
---	---

b) Opplysninger om avsender/mottaker		b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	0	Ja:	0
Nei:	5	Nei:	1
c) Brevets dato oppgitt		c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	5	Ja:	1
Nei:	0	Nei:	0
d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt		d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Ja:	5	Ja:	1
Nei:	0	Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold		e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende:	5	Opplysende:	1
Intetsigende/lite opplysende:	0	Intetsigende/lite opplysende:	0
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene		f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Ingen hjemmelshenvisning:	0	• Ingen hjemmelshenvisning:	0
• Upresis hjemmelshenvisning:	5*	• Upresis hjemmelshenvisning:	1*
* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer		* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer	
• Presis hjemmelshenvisning:	0	• Presis hjemmelshenvisning:	0
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen		g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4:	0	• § 4:	0
• § 5 første og andre ledd:	0	• § 5 første og andre ledd:	0
• § 5a:	5	• § 5a:	1
• § 6 første ledd nr. 1–8:	0	• § 6 første ledd nr. 1–8:	0
• Annet («forvl. § 13» o.l.):	0	• Annet («forvl. § 13» o.l.):	0

3.2.9 Heimdal Distrikt

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	2
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	0
Nei:	2
c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	2
Nei:	0
d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Ja :	2
Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende:	2
Intetsigende/lite opplysende:	0
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Ingen hjemmelshenvisning:	0
• Upresis hjemmelshenvisning:	2*
* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer	
• Presis hjemmelshenvisning:	0
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4:	0
• § 5 første og andre ledd:	0
• § 5a:	1
• § 6 første ledd nr. 1–8:	0
• Annet («forvl. § 13» o.l.):	1

3.2.10 Strinda Distrikt

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	1
---	---

3.2.11 Byåsen Distrikt

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	5
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	0
Nei:	5
c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	5
Nei:	0
d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Ja:	5
Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende:	5
Intetsigende/lite opplysende:	0
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Ingen hjemmelshenvisning:	0
• Upresis hjemmelshenvisning:	5*
* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer	
• Presis hjemmelshenvisning:	0
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4:	0
• § 5 første og andre ledd:	0
• § 5a:	5
• § 6 første ledd nr. 1–8:	0
• Annet («forvl. § 13» o.l.):	0

3.2.12 Saupstad Distrikt

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	19
---	----

b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	0
Nei:	19
c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	19
Nei:	0
d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Ja:	19
Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende:	19
Intetsigende/lite opplysende:	0
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Ingen hjemmelshenvisning:	0
• Uppreis hjemmelshenvisning:	19*
* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer	
• Presis hjemmelshenvisning:	0
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4:	0
• § 5 første og andre ledd:	1
• § 5a:	18
• § 6 første ledd nr. 1–8:	0
• Annet («forvl. § 13» o.l.):	0

3.3 Perioden 26. januar til 26. februar 1999

Av materialet som var oversendt fra Trondheim kommune, fremkom at det i perioden 26. januar til 26. februar 1999 ble fremsatt til sammen 31 begjæringer om innsyn i dokumenter som fremgår av kommunens offentlige journal. Det er videre opplyst at ingen av begjæringene ble avslått. Jeg har ikke funnet grunn til å undersøke kommunens avgjørelser i disse sakene nærmere.

4. VURDERINGER OG KONKLUSJONER

4.1 Innledning – grunnlagsmaterialet

Tallmaterialet i undersøkelsen bygger på Trondheim kommunes journal for 2. september 1998. Selv om det undersøkte materialet er noe spinkelt, antar jeg at det gir et tilstrekkelig grunnlag for å ta opp med kommunen enkelte vurderinger og slutninger av mer generell karakter, både når det gjelder journalføringen og bruken av lovens unntakshjemler.

4.2 Undersøkelsen av journalføringspraksis

a) Generelle merknader

I offentlighetsloven § 2 andre ledd er det bestemt at forvaltningens «journal eller lignende register» er offentlig. Saker som ikke uten videre kan individualiseres, jf. lovens § 2 første ledd, som knytter innsynsretten til det offentlige innholdet av dokumenter i «en bestemt sak», kan således interesserte finne frem til ved å gjennomgå forvaltningens journaler

over inn- og utgående post. For pressen er dette et viktig redskap for å finne frem til aktuelle saker. Manglende journalføring av saksdokumenter, eller innføring av mangelfulle eller misvisende opplysninger i journalen, vil derfor svekke offentlighetsprinsippet. I lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 12) er det lagt til grunn at det ikke er adgang til å unnlate journalføring for å unngå krav om innsyn etter offentlighetslovens regler. Heller ikke føring av flere journaler, slik at bare en ble behandlet som offentlig journal etter loven kan aksepteres. Etter forarbeidene er det videre ikke adgang til å unnlate å journalføre et dokument eller å holde journalføringen hemmelig i den offentlige journalen, selv om dokumentet det gjelder er undergitt taushetsplikt eller kan unntas fra offentlighet. Dette er nå presisert i forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften) fastsatt ved kgl.res. 11. desember 1998 nr. 1193 § 2–7, jf. offentlighetsforskriften 14. februar 1986 del VI nr. 7.

Offentlighetsloven inneholder ikke nærmere regler for hvilke opplysninger som skal føres inn i den offentlige journalen. Nærmere regler er imidlertid fastsatt i arkivforskriften § 2–7, som også gjelder for kommunene, jf. arkivforskriften § 1–1. Opplysninger som skal fremgå av journalen er bl.a. hvem som er mottaker eller avsender, brevets dato, journalføringsdato, saks- og dokumentnummer (eventuelt journalnummer) og angivelse av dokumentets innhold. Når det gjelder angivelsen av dokumentets innhold heter det i forskriften § 2–7 første ledd at «[i]nnføring i journalen skal skje på en måte som gjer det mogleg å identifisere dokumentet, så langt dette kan gjerast utan å røpe opplysninger som er undergitt teieplikt i lov eller i medhald av lov, eller som elles kan unntakast frå offentleg innsyn etter § 5 eller § 6 i offentlegheitslova». Kravet til angivelse av dokumentets innhold må også sees i sammenheng med offentlighetslovens sentrale formål, nemlig å sikre at offentlighetsprinsippet blir gjennomført. Hensynet til offentlighetsprinsippet og god forvaltningsskikk vil således også kunne gi veiledning.

I arkivforskriften § 2–7 er det videre gitt enkelte bestemmelser om anonymisering og utstryking av opplysninger i den alminnelige (offentlige) journal for dokumenter undergitt taushetsplikt, eller som kan unntas offentlighet i medhold av lovens §§ 5 eller 6. Utgangspunktet etter forskriften er at slike dokumenter skal gjøres kjent på en slik måte at det kan identifiseres i journalen hva dokumentet/saken gjelder. Noe annet vil også være i dårlig samsvar med lovens intensjoner og god forvaltningsskikk. Bruk av nøytrale kjennetegn, utelatelser eller overstryking, skal bare gjøres i den utstrekning det er helt nødvendig for ikke å røpe opplysninger som er unntatt offentlighet. I den utstrekning det må foretas sladdinger (blendinger) i journalen, bør dette gjøres på en slik måte at de opplysningene som er best egnet til å identifisere dokumentet, blir stående. I for-

bindelse med endring av offentlighetsforskriften i 1986, påpekte Justisdepartementet (Ot.prp. nr. 10 (1984–85) s. 20) at en avskjerming i den offentlige journalen av dokumenter som kan unntas offentlighet etter lovens §§ 5 og 6 vil uthule meroffentlighetsprinsippet fordi allmennheten ikke får kjennskap til dokumentets eksistens. Slike dokumenter bør derfor alltid føres inn i journalen, og nøytralisering eller delvis utstryking må bare foretas i den utstrekning det fremstår som helt nødvendig (f.eks. for å hindre at et planlagt reguleringsiltak mister sin virkning eller det gjelder rent foreløpige, interne arbeidsdokumenter). Ifølge proposisjonen bør hel utstryking bare foretas i den utstrekning det er nødvendig for å skjerm opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt. Dette er nå uttrykkelig bestemt i arkivforskriften § 2–7 annet ledd.

b) Undersøkelsens resultater

I undersøkelsen har enkelte sider av Trondheim kommunes journalføringspraksis blitt gjennomgått nærmere. Undersøkelsen har konsentrert seg om hvilke opplysninger som fremgikk av den offentlige journalen; i hvilken grad journalføringen var i samsvar med de krav som er stilt i arkivforskriften og offentlighetsforskriftens del VI når det gjelder utstryking/anonymisering (blendinger) og hvordan dokumentets innhold var angitt. Det er også sett nærmere på kommunens praksis med hensyn til bruk av avmerkinger i journalen om at dokumentet er unntatt offentlighet (forhåndsklassifisering). Gjennomgangen er foretatt ved å undersøke de oversendte kopiene av kommunens offentlige journal for den aktuelle dato, samt de aktuelle dokumentene som var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen denne dagen. Jeg er oppmerksom på at arkivforskriften trådte i kraft etter tidspunktet for journalen som vi har undersøkt i Trondheim kommune (journalen for 2. september 1998). Det sentrale innholdet i arkivforskriften samsvarer imidlertid i stor grad med de krav som følger av offentlighetsforskriften og det som kan utledes av alminnelige prinsipper for god forvaltningsskikk. Dette forholdet antas derfor ikke å få innvirkning på mine vurderinger og konklusjoner.

Andre sider ved kommunens journalføringspraksis, f.eks. om dokumenter har vært unnlatt journalført i strid med regelverket eller ikke har vært journalført med tilstrekkelig hurtighet, har ikke vært systematisk undersøkt.

Det generelle inntrykket av det undersøkte materialet er at journalføringspraksisen i kommunen er i samsvar med regelverket. De offentlige journalene inneholder i hovedsak de opplysninger som følger av arkivforskriften og offentlighetsforskriften, og gjør det mulig å identifisere dokumentet. Dette inntrykket er imidlertid ikke entydig. Det undersøkte

materialet gir således grunn til å påpeke enkelte krittikkverdige forhold, jf. mer om dette nedenfor.

1) *Blendinger i den offentlige journalen*

I Trondheim kommunes offentlige journal for 2. september 1998 har det vært bruk av utelatelser/overstrykinger (blendinger) som går ut over det som følger av regelverket.

Som nevnt følger det av arkivforskriften § 2–7 første ledd og offentlighetsforskriften del VI nr. 7 at dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger, skal journalføres på en måte som gjør det mulig å identifisere dokumentet «så langt dette kan gjerast utan å røpe opplysningar som er undergitt teieplikt i lov eller i medhald av lov». Selv om hel utstryking kan gjøres dersom det er nødvendig for ikke å røpe taushetsbelagte opplysninger, må dette ikke gjøres i større utstrekning enn det som er strengt nødvendig. En angivelse av avsender/mottaker i journalen for dokumenter som kan klassifiseres unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 5 a sammenholdt med en underliggende taushetspliktbestemmelse, vil f.eks. ikke uten videre røpe taushetsbelagte opplysninger.

Det er et gjennomgående trekk ved kommunens journalføring at når et dokument forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet, så utelates opplysninger om dokumentets avsender/mottaker i den offentlige journalen. Dette gjelder *uavhengig av hvilken unntakshjemmel som benyttes*. Øvrige opplysninger, som brevets dato, dato for innkomst/journalføring samt saks- og dokumentnummer, fremgår av journalen uavhengig av om dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet eller ikke. Det fremgår også i all hovedsak av journalen på en opplysende måte hva som er dokumentets innhold. Dokumentets arkivkode fremgår imidlertid ikke alltid av journalen, men dette gjelder både dokumenter som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet og dokumenter som ikke er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet.

I kommunens redegjørelse 10. november 1999 het det om bruken av blendinger:

«Jeg har ingen problemer med å akseptere at en slik fullstendig blending av journalføringen ikke bør forekomme og at det i de aller fleste tilfeller er mulig å gi det enkelte journalnr. en overskrift som er tilstrekkelig til å identifisere dokumentet uten at f. eks. lovbestemt taushetsplikt brytes. Jeg vil her få innskytte at de dokumenter som unntas fra offentlighet i kommunens journal, i alt overveiende grad er dokumenter som unntas fra offentlighet pga. personlige opplysninger av taushetsbelagt karakter. Trondheim kommune vil fortsatt aktivt arbeide for at fullstendig blending av journalføringer holdes på det absolutte minimum.»

Det ble videre opplyst at kommunen hadde foretatt en gjennomgang av journalen for en tilfeldig valgt dag i oktober 1999 for å kontrollere i hvilken

grad informasjon fortsatt ble blendet i journalen. Kommunen fant at det nå i mindre grad enn i journalen for 2. september 1998, som var utgangspunktet for min undersøkelse, var gjort bruk av utelatelser/overstrykinger som gikk ut over det som var påkrevd.

I min gjennomgang av journalen for 2. september 1998, fant jeg at opplysninger om avsender/mottaker ikke fremgikk for noen av de 104 forhåndsklassifiseringene som ble undersøkt nærmere. Det synes å ha vært automatikk i at opplysninger om avsender/mottaker ble blendet når dokumentet ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet, uavhengig av unntakshjemmel. En slik journalføringspraksis gjør journalen lite opplysende og er klart i strid med arkivforskriften § 2–7 første og andre ledd, jf. det jeg har fremholdt ovenfor under punkt 4.2, a).

Når det gjelder dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger, må det i utgangspunktet vurderes konkret fra sak til sak hvorvidt det kan gis informasjon om avsender/mottaker uten fare for å røpe taushetsbelagte opplysninger. For dokumenter som kan unntas etter offentlighetsloven § 5 og 6, vil det normalt være liten grunn til å utelate opplysninger om mottaker/avsender i den offentlige journalen. En nøytralisering eller delvis utstryking i journalen for slike dokumenter bør bare foretas i den utstrekning det fremstår som absolutt nødvendig.

Jeg har merket meg at Trondheim kommune er enig i at det i for stor grad har vært gjort bruk av blendinger i journalen for 2. september 1998, og at kommunen har iverksatt tiltak for å bedre rutinene på dette området for fremtiden. Så vidt jeg forstår, har dette arbeidet allerede medført forbedringer i kommunens journalføringspraksis. Det er positivt at kommunen på denne måten har tatt tak i problemet, og jeg forutsetter at kommunen fortsatt vil ha oppmerksomheten rettet mot dette i fremtiden.

2) Forhåndsklassifisering av dokumenter i journalen

Trondheim kommune avmerker i journalen allerede ved journalføringen at et dokument er offentlig eller ikke (forhåndsklassifisering). Dette gjelder uavhengig av hvilken unntakshjemmel som benyttes.

Slik forhåndsklassifisering av dokumenter før det er begjært innsyn kan i en del tilfelle være hensiktsmessig, særlig dersom dokumentet i det vesentlige inneholder opplysninger som er undergitt lovbestemt taushetsplikt, slik at det er forbudt å offentliggjøre dokumentet. En slik ordning kan også være rasjonell fordi vedkommende saksbehandler ved utførelsen av dokumentet har saken klart for seg, og lettere kan vurdere innholdet i forhold til offentlighetslovens bestemmelser og intensjoner. På den annen side vil en slik praksis med forhåndsklassifisering av dokumenter lett kunne medføre en overdreven og uheldig bruk av unntaksbestemmelsene, og

dermed innebære et hinder for meroffentlighet. Både spørsmålet om unntaksbestemmelsene er anvendelige og spørsmålet om meroffentlighet, skal etter loven vurderes når innsynskravet fremsettes. Innsynsspørsmålet kan da stille seg annerledes fordi forholdene har endret seg. Tidsfaktoren kan f.eks. gjøre at de hensyn som gjorde at forvaltningen ved mottakelsen/avsendelsen av et dokument ville unnta det fra offentlighet etter lovens unntaksbestemmelser, ikke på samme måte gjør seg gjeldende ved en senere innsynsbegjæring. Det kan også foreligge omstendigheter knyttet til den enkelte innsynsbegjæring som gir grunn til å utøve meroffentlighet. Selv om forvaltningen har plikt til å vurdere spørsmålet om offentlighet på selvstendig grunnlag når en begjæring om innsyn mottas, vil den vurdering som er foretatt når dokumentet mottas eller sendes ut lett prege holdningen til spørsmålet om en senere offentliggjøring. Etter omstendighetene kan det svekke lovens meroffentlighetsprinsipp og dermed harmonere dårlig med lovens intensjoner. En ukritisk bruk av forhåndsklassifisering svekker også informasjonsverdien. For utenforstående kan det da være uklart om meningen med anmerkningen er at det ikke kan og bør utøves meroffentlighet, eller om meningen bare er å signalisere at dokumentet faller inn under en av de skjønsmessige unntaksbestemmelsene i loven.

Bortsett fra de tilfellene hvor det er tale om dokumenter som i det vesentlige inneholder opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt eller som faller inn under offentlighetsloven §§ 5 eller 6 og åpenbart bør unntas offentlighet, kan derfor meget tale for at slik forhåndsangivelse av at dokumenter er unntatt offentlighet bør begrenses i størst mulig grad. Se i denne sammenheng også Justisdepartementets rundskriv G-69/98 s. 6–7 og St.meld. nr. 32 (1997–98) s. 92–93.

På bakgrunn av det som fremkom i undersøkelsen, ble det bedt om kommunens kommentarer til om det var grunn til å legge om praksis på dette punktet. I kommunens svar het det:

«Det er riktig at Trondheim kommune har valgt å forhåndsklassifisere dokumentene i forbindelse med deres innføring i den offentlige journalen. Spørsmålet om å utsette slik klassifisering til en mottar begjæring om innsyn, har så vidt jeg vet ikke vært oppe til prinsipiell drøfting i kommunen.

Som De påpeker i Deres brev av 27.09.99 er det både fordeler og ulemper med begge metodene. Når Trondheim kommune har satsset på en forhåndsklassifisering er det i første rekke av sikkerhetsmessige årsaker. Som foran nevnt kan brorparten av de journalføringer som unntas fra offentlig innsyn henføres til dokumenter som inneholder taushetsbelagte personopplysninger. At det ved journalføringen unntas fra offentlighet dokumenter med hjemmel i § 5 a, jfr. fvl. § 13 som i det hele tatt ikke bør unntas fra innsyn eller som *kan* unntas med hjemmel i annen unntaksbestemmelse i offentlighetsloven, kommer jeg tilbake til nedenfor.

Trondheim kommune mener det av sikkerhetsmessige årsaker er en fordel at slike dokumenter blir påført unntatt fra offentlighet allerede ved journalføringen. Etter hvert som våre journalførere vinner erfaring vil de bli de mest kvalifiserte til å foreta en slik vurdering, framfor den enkelte saksbehandler som kanskje i en stresset hverdag lettere kan komme til å gi innsyn i dokumenter i strid med fvl.

§ 13. Det arbeides for øvrig med å innføre en ordning med en eller noen få «offentlighetskoordinatorer» som vil kunne vurdere om dokumenter skal unntas fra innsyn der journalfører er i tvil eller ta standpunkt til klage på nektelse av innsyn i forhåndsklassifiserte dokumenter.

Det må imidlertid erkjennes at kommunen har hatt større oppmerksomhet på å sikre at taushetsbelagte dokumenter ikke utleveres enn det forhold at en som begjærer innsyn blir nektet dette på hjemlet grunnlag. Rettssikkerhetsmessige aspektet ved sistnevnte konsekvens ligger i at et slikt avslag kan påklages til overordnet myndighet.

Totalt sett er det kommunens oppfatning at en forhåndsklassifisering har mest for seg. I hvert fall så lenge det angår dokumenter som det ikke ved lov er adgang til å utlevere/gi innsyn i. Noe annet kan det stille seg ved dokumenter som *kan* gis innsyn i men hvor innsyn avslås med hjemmel i offentlighetsloven §§ 5 og 6. Her er det etter rådmannens vurdering flere forhold som kan tale for ikke å foreta forhåndsklassifisering, og rådmannen vil derfor ta opp til drøfting med sine medarbeidere om en bør begrense forhåndsklassifiseringen til journalføring av dokumenter som inneholder lovbestemt taushetsplikt.»

Som det fremgår av min redegjørelse ovenfor, har jeg forståelse for at det kan være hensiktsmessig å forhåndsklassifisere dokumenter som i det vesentlige inneholder opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt slik at det er forbudt å offentliggjøre hele eller deler av dokumentet. Det er imidlertid mye som taler for at bruken av forhåndsklassifiseringer i journalen bør begrenses i størst mulig grad når det gjelder dokumenter som bare kan unntas etter lovens skjønnsmessige unntaksbestemmelser. Trondheim kommune synes å være enig i dette synspunktet, og jeg har merket meg at kommunen vil se nærmere på journalføringsrutinene på dette området. Jeg ber om å bli orientert om hvilke konklusjoner kommunen trekker.

3) Presisjonen i forhåndsklassifiseringene

Når et forvaltningsorgan avslår en konkret innsynsbejæring, plikter det ifølge offentlighetsloven § 9 annet ledd å opplyse om hjemmel for avslaget. Bestemmelsen lyder:

«Avslår forvaltningsorganet en bejæring etter § 2 andre ledd, skal det vise til den bestemmelse som er grunnlag for avslaget, og opplyse om klageadgangen og klagefristen. Er grunnlaget for avslaget lovens § 5 a, skal forvaltningsorganet også vise til den eller de bestemmelsene som er grunnlag for taushetsplikten.»

Det må kreves at forvaltningen gir tilfredsstillende henvisning til den lovbestemmelsen som er grunnlaget for avslaget. Lovens hovedregel er at for-

valtningens saksdokumenter er offentlige, og det er unntaket fra denne hovedregelen som krever særskilt hjemmel. Begrunnelseskravet innebærer at forvaltningsorganet særskilt må vurdere om det er grunnlag for å unnta dokumentet i en av lovens unntaksbestemmelser.

Lovens krav om at det må vises til den «bestemmelse som er grunnlag for avslaget», innebærer at det må angis konkret hvilken regel som representerer hjemmelsgrunnlaget for unntaket og at det *ikke* er tilstrekkelig å vise generelt til den aktuelle lovparagrafen. Ordet «bestemmelse» må her forstås slik at det kreves en presisering av den konkrete regelen, dvs. en spesifisering av hvilket ledd, bokstav eller nr. som har begrunnet avslaget der lovparagrafen inneholder flere unntaksregler, jf. også Arvid Frihagen: Offentlighetsloven II (1994) s. 263 og Torstein Eckhoff, Eivind Smith: Forvaltningsrett (1997) s. 434. I loven er det også uttrykkelig presisert at dersom offentlighetsloven § 5 a anvendes som hjemmel for unntaket, må det også vises til den eller de bestemmelsene som er grunnlaget for taushetsplikten, f.eks. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Offentlighetsloven § 5 a er ikke noen selvstendig unntakshjemmel fra lovens offentlighetsprinsipp.

Mye kan tale for at lovens krav til forvaltningens hjemmelshenvisning ved avslag på konkrete innsynsanmodninger også bør legges til grunn ved forhåndsklassifiseringer i journalen. Selv om forvaltningen har plikt til å vurdere spørsmålet om offentlighet på selvstendig grunnlag når en anmodning om innsyn mottas, må det antas at den vurdering som i tilfelle ble foretatt da dokumentet ble mottatt eller sendt ut, i betydelig grad også vil kunne legge føringer for fremtiden. Når dokumenter blir forhåndsunntatt offentlighet, vil det også kunne føre til at interesserte avholder seg fra å fremme en innsynsbejæring. Det er derfor viktig at forvaltningen også ved forhåndsklassifiseringen tenker igjennom problemstillingen. Kravet om presisering av hjemmelsgrunnlaget for unntak ved forhåndsklassifiseringen vil kunne bidra til å sikre dette. Informasjonsverdien av journalen vil også bli betraktelig forbedret ved en presis angivelse av hjemmelen for å unnta dokumentet offentlighet.

På grunnlag av de funn som ble gjort i undersøkelsen, er jeg kommet til at praksis ikke har vært tilfredsstillende. Jeg har registrert at hjemmelen for å forhåndsklassifisere dokumentene unntatt offentlighet var upresis for alle forhåndsklassifiseringene (104 stk.). I noen av forhåndsklassifiseringene som er regnet til kategorien «upresis hjemmelshenvisning», har det vært mangelfull henvisning til den enkelte ledd eller bokstav i lovens § 5 om interne dokumenter. I mange tilfeller har det ikke blitt vist til den aktuelle taushetspliktbestemmelsen som er grunnlaget for bruken av unntaksbestemmelsen i offentlighetsloven § 5 a, mens det i andre tilfeller kun er vist til f.eks. forvaltningsloven § 13. I flere tilfel-

ler er det også mangelfulle henvisninger til det aktuelle nummer (nr. 1–8) i offentlighetsloven § 6 første ledd.

I kommunens brev 10. november 1999 er det erkjent at presisjonen i forhåndsklassifiseringene ikke har vært tilfredsstillende. Det fremholdes at en av grunnene til dette er at journalføringssystemet som kommunen benytter (Kontor 2000) ikke gjør det mulig å taste inn den fullstendige hjemmelen for forhåndsklassifiseringen av dokumentet. Rådmannen har tatt spørsmålet opp med kommunens IT-kontor for å finne en løsning som muliggjør påføring av den fullstendige hjemmelen i postjournalen. I brevet fremholdes videre:

«Mange av de feilaktige forhåndsklassifiseringene vi fortsatt kommer over i våre journaler skyldes nok også manglende kunnskaper om offentlighetslovens bestemmelser. Manglende kunnskaper fører til usikkerhet og derved overdreven bruk av lovens unntaksbestemmelser. Vi står således overfor både uhjemlet og feilaktige bruk av bestemmelsene. Kombinasjonen av erfaring og tilføring av kunnskaper om offentlighetsloven mener rådmannen på relativt kort sikt vil gi resultater. Kommunen vil for øvrig ganske snart legge journalen inn på kommunens «hjemmeside» på internett, hvilket i seg selv vil nødvendiggjøre en oppgradering av kompetansen hos kommunens ansatte i bruken av lovens unntaksbestemmelser.

Endelig må erkjennes at våre saksbehandlere ikke er påpasselig nok til å vurdere om påføring unntatt fra offentlighet på et inngående dokument også tilsier at svaret eller saksframlegget med grunnlag i dette dokumentet må gis samme påtegning. Det er nok snarere slik at dersom et dokument eller sak unntas fra offentlighet innledningsvis, følger denne påtegning saken i dens videre behandling i kommunen. Også dette vil rådmannen også se nærmere på.»

Jeg har merket meg at kommunen har erkjent at forhåndsklassifiseringene ikke har vært tilstrekkelig presise. Det er uheldig og synes unødvendig at enkelte av de upresise forhåndsklassifiseringene skyldes at journalføringssystemet ikke muliggjør en mer presis angivelse av unntakshjemmelen. Det er positivt at kommunen har iverksatt tiltak for å endre dette. Jeg forutsetter at dette følges opp slik at det blir mulig å angi unntakshjemmelen for eventuelle forhåndsklassifiseringer med tilstrekkelig grad av presisjon. Jeg har også merket meg at kommunen bestreber seg på å øke kunnskapen blant de tilsatte om offentlighetslovens bestemmelser, noe som antas å ville medvirke til at hjemmelshenvisningene blir mer presise samtidig som de materielle vurderingene blir kvalitetssikret.

Kommunen har opplyst at i enkelte tilfeller kan en forhåndsklassifisering av et dokument i en sak unntatt offentlighet, medføre at senere dokumenter i saken også unntas offentlighet uten at det nødvendigvis foretas en ny selvstendig vurdering av det senere dokumentets karakter. Jeg har merket meg at rådmannen vil se nærmere på denne praksisen. Jeg

vil imidlertid understreke at det er meget uheldig og i strid med lovens intensjoner hvis en forhåndsklassifisering av et dokument i en sak får den konsekvens at senere dokumenter i samme sak uten videre blir forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. Det er viktig at hvert dokument blir underlagt en selvstendig vurdering av hvorvidt det er grunn til å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet. Det vises i denne forbindelse også til at mye taler for at det er grunn til å begrense bruken av forhåndsklassifiseringer i journalen, jf. punkt 2 over. Jeg forutsetter at kommunen foretar de nødvendige innstramminger av praksis på dette punkt, og ber om å bli holdt orientert om hvilke tiltak som eventuelt iverksettes.

4.3 Spørreskjema

For å få et inntrykk av hvordan konkrete innsynsbegjæringer ble behandlet i kommunen, ble det herfra utarbeidet et spørreskjema som ble besvart av fem personer i kommunen som behandler begjæringer om dokumentinnsyn etter offentlighetsloven. Etter å ha gjennomgått de utfylte spørreskjemaene, har jeg funnet grunn til å kommentere enkelte forhold.

1) Meroffentlighet

Meroffentlighetsprinsippet er et viktig prinsipp som er fastslått i offentlighetsloven § 2 tredje ledd. Det er grunn til å understreke at offentlighetsloven er en minimumslov; forvaltningen skal vurdere om det kan gis innsyn i saksdokumentene for pressen og andre interesserte i større utstrekning enn det loven direkte gir krav på. Det er heller ikke noe forbud mot at forvaltningen praktiserer meroffentlighet utenfor rammen av hva offentlighetsloven regulerer, f.eks. for andre offentlige organer enn de som går inn under lovens § 1 og dokumenter og opplysninger som faller utenfor lovens § 2, jf. § 3. Formålet med meroffentlighetsprinsippet retter seg ikke bare mot lovens unntaksbestemmelser, men mot lukkethet som sådan i offentlig forvaltning, se for øvrig Frihagen: Offentlighetsloven I (1994) s. 211–212.

Fra lovgiverhold har det både ved vedtakelsen av loven i 1970 og – i særlig grad – ved de senere lovendringene i 1982 og 1993, vært lagt vekt på at forvaltningen, så langt det er mulig, skal praktisere meroffentlighet, selv om det etter loven er adgang til å unnta forvaltningens saksdokumenter fra allmennhetens innsyn. Ved lovendringen i 1982 ble det tatt inn en bestemmelse i lovens § 2 tredje ledd om at forvaltningsorganet hadde en oppfordring til å praktisere meroffentlighet dersom det ble anmodet om det, jf. Innst.O. nr. 40 (1981–82) s. 3. Når det gjelder dokumenter som kan unntas fra offentlighet etter § 5 første og annet ledd, understreket Stortingets justiskomiteé at sterke grunner taler for å praktisere meroffentlighet. I Innst.O. nr. 40 (1981–82) heter det bl.a.:

«Komiteen minner om at det ikke sjelden nettopp vil være i slike under- og bilagsdokumenter man finner realbegrunnelsene for innstillinger og beslutninger. Under henvisning til offentlighetslovens generelle formål må det derfor påhvile forvaltningen en alminnelig oppfordring til å praktisere unntaksbestemmelsene for interne dokumenter med allmennhetens krav om å få kunnskap om forvaltningens egentlige beveggrunner, for øye.»

Ved lovendringen i 1993 ble meroffentlighetsprinsippet styrket ytterligere ved at forvaltningen i lovens § 2 tredje ledd ble pålagt automatisk å vurdere meroffentlighet i alle tilfeller der det foreligger hjemmel for å gjøre unntak. Videre ble lovens § 9 tredje ledd endret slik at den som har begjært innsyn også kan klage over at det ikke er gitt innsyn etter meroffentlighetsprinsippet i § 2 tredje ledd. I forarbeidene er det også lagt til grunn at klageinstansen har en plikt til å vurdere meroffentlighetsspørsmålet, og ikke bare lovanvendelsen, selv om dette ikke er konkretisert i klagen, jf. Ot. prp. nr. 100 (1991–92) s. 12–13. Betydningen av å praktisere meroffentlighet har videre kommet til uttrykk gjennom behandlingen av et privat lovforslag om endringer i offentlighetsloven, se Innst. O. nr. 49 (1995–96). En samlet komité understreket at meroffentlighet måtte praktiseres i størst mulig grad. Jeg viser også til St.meld. nr. 32 (1997–98) s. 92 og Justisdepartementets rundskriv G-69/98 s. 3 der det fremheves at bestemmelsen om meroffentlighet må forstås slik at den innebærer en oppfordring til å gi innsyn der det ikke foreligger et *reelt og saklig behov* for å unnta hele eller deler av dokumentet fra offentlighet.

Etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd har forvaltningen som sagt *plikt* til å vurdere meroffentlighet av *egget tiltak*, selv om dokumentet det er begjært innsyn i etter lovens unntaksbestemmelser *kan* unntas offentlighet. Både lovens § 5 om interne dokumenter og lovens § 6 om unntak på grunn av dokumentets innhold, gir forvaltningen adgang til å unnta dokumenter fra offentlighet (taushetsrett), men pålegger ikke taushetsplikt. Dersom dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger som er unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 5 a, vil det derimot være et forbud mot at disse *opplysningene*, men ikke nødvendigvis hele dokumentet, offentliggjøres. Det er i denne sammenheng viktig å understreke, som påpekt av departementet i forarbeidene til lovendringen i 1993 (Ot.prp. nr. 100 (1991–92) s. 10 og 13), at lovens intensjon er at *innsyn som hovedregel bør vurderes og tillates, når taushetsplikt ikke er til hinder for det*.

På bakgrunn av formålet bak bestemmelsen om meroffentlighet i lovens § 2 tredje ledd og de uttalelser som er gitt i forarbeidene m.v. om praktiseringen av meroffentlighet, må utgangspunktet være at innsyn bare bør nektes dersom det, i tillegg til at det foreligger en unntakshjemmel, er *tungtveiende grun-*

ner for å unnta dokumentet fra offentlighet, jf. Dokument nr. 4:1 (1997–98) Særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet s. 15. Det er videre grunn til å understreke at meroffentlighetsprinsippet kan gi grunnlag for *delvis* offentlighet, selv om hele dokumentet etter loven kan unntas dersom det først inneholder noe som går inn under unntaksbestemmelsene, f.eks. etter lovens § 6 nr. 2. En slik delvis innsynsrett vil f.eks. være rimelig å gi når det gjelder faktiske opplysninger (jf. regelen om partsinnsyn i faktiske opplysninger i forvaltningsloven § 18 tredje ledd), eller dersom det knytter seg stor allmenn interesse til opplysningene. Dette kan også være aktuelt dersom det kun er enkelte konkrete opplysninger som det er tungtveiende grunner for å unnta offentlighet, mens den resterende delen av dokumentet (ene) ikke gir noen saklig grunn for hemmelighold.

Etter en gjennomgang av svarene på spørreskjemaene er mitt inntrykk at det ved vurderingen av en fremsatt innsynsbegjæring, i all hovedsak blir foretatt en ny vurdering av om det kan gis innsyn i dokumentet selv om dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. Svarene på spørreskjemaene etterlater imidlertid en viss tvil om kommunen alltid foretar en ny vurdering av om det kan utvises meroffentlighet når det er fremsatt en innsynsbegjæring. I tillegg synes det til en viss grad å være varierende praksis i forhold til om meroffentlighet blir vurdert ved selve forhåndsklassifiseringen av dokumentene.

Jeg finner derfor grunn til å understreke at både spørsmålet om unntaksbestemmelsene er anvendelige og spørsmålet om meroffentlighet etter loven skal vurderes når innsynskravet fremsettes selv om dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet, jf. punkt 4.2, 2. Tidsfaktoren kan f.eks. gjøre at de hensyn som gjorde at forvaltningen ved mottakelsen/avsendelsen av et dokument ville unnta det fra offentlighet etter lovens unntaksbestemmelser, ikke på samme måte gjør seg gjeldende ved en senere innsynsbegjæring. Det kan også foreligge omstendigheter knyttet til den enkelte innsynsbegjæring som gir grunn til å utøve meroffentlighet.

Videre taler vektige grunner for at kommunen også ved forhåndsklassifiseringen av dokumentene bør vurdere hvorvidt meroffentlighet kan utvises. I motsatt fall vil mange flere dokumenter bli forhåndsklassifisert unntatt offentlighet enn det er grunnlag for etter en meroffentlighetsvurdering, og journalen vil da ha begrenset informasjonsverdi for pressen og allmennheten. Jeg viser i denne sammenheng til mine merknader under pkt. 4.2,2 ovenfor om at bruken av forhåndsklassifiseringer bør begrenses i størst mulig grad.

Jeg ber om at kommunen tar dette til etterretning og vurderer hvorvidt det er grunn til å innskjerpe rutinene på dette punktet.

2) Opplysning om klageadgang og klagefrist

Etter offentlighetsloven § 9 annet ledd plikter kommunen å «opplyse om klageadgangen og klagefristen». Denne bestemmelsen ble tatt inn ved lovendringen i 1982. Som begrunnelse for lovendringen fremholdt Justisdepartementet bl.a. følgende (Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 42):

«Det er videre departementets erfaring gjennom flere henvendelser at mange ikke kjenner klageadgangen. Dette kan bl a ha den uheldige følge at klagefristen blir oversittet i saker som burde vært overprøvd av et høyere organ. På bakgrunn av den støtte forslaget ellers har fått vil departementet derfor foreslå at det blir innført en plikt til å opplyse om klageadgangen. Ut fra det som er sagt foran vil departementet også foreslå at det skal opplyses om klagefristen.»

Klageretten er en viktig garanti for kontroll med de avslag på dokumentinnsyn som treffes og for at lovens regler og intensjoner i størst mulig grad blir lojalt overholdt.

De utfylte spørreskjemaene etterlater inntrykket av at det i varierende grad blir gitt informasjon om klageadgang og klagefrist ved avslag på en innsynsbegjæring. På et av spørreskjemaene var det også fremholdt at det ikke er gitt «klare og presise rutiner på dette».

Plikten til å opplyse om klageadgang og klagefrist ved avslag på en innsynsbegjæring er ubetinget, jf. at det i lovens § 9 annet ledd første punktum heter at slik informasjon «skal» gis. Det er derfor viktig at kommunen har utarbeidet og etablert gode rutiner på dette området slik at saksbehandlerne vet hvilke plikter som påhviler kommunen. Trondheim kommune bes på denne bakgrunn vurdere hvorvidt det er grunn til å klargjøre og innskjerpe rutinene på dette området.

3) Opplysning om hjemmel for avslag

Det følger av offentlighetsloven § 9 annet ledd at det påligger det forvaltningsorganet som avslår en begjæring om innsyn å opplyse om hjemmelen for avslaget. Hvordan denne bestemmelsen er å forstå, er det redegjort for over, jf. punkt 4.2, 3.

Inntrykket fra de utfylte spørreskjemaene er at kommunen ved et eventuelt avslag på en innsynsbegjæring opplyser om hjemmel for avslaget, og det er positivt. Jeg understreker for ordens skyld at lovens § 9 annet ledd første punktum her oppstiller en ubetinget plikt til å gi slik informasjon. Plikten til å opplyse om hjemmelen for avslaget inntreer uavhengig av om den som begjærer innsyn ber om slik hjemmelanvisning. Presise opplysninger om rettsgrunnlaget for avslag er viktig, bl.a. for at den som har begjært innsyn skal kunne vurdere om det er grunn til å påklage avslaget og eventuelt for utarbeidelsen av en klage.

4) Saksbehandlingstiden for behandling av innsynsbegjæringer

Det er viktig at saksbehandlingstiden for begjæringer om innsyn er så kort som mulig. Dersom forvaltningens saksbehandling tar for lang tid, vil innsynsbegjæringen lett miste sin aktualitet og betydning. Lang saksbehandlingstid vil undergrave formålet med lovens hovedprinsipp, nemlig at forvaltningens saksdokumenter skal være offentlige for dem som begjærer innsyn. Rask saksbehandlingstid er også viktig av hensyn til allmennhetens tillit til forvaltningen, og vil kunne motvirke at det oppstår mistanke om at forvaltningen legger vekt på utenforliggende hensyn ved å trenere eller vanskeliggjøre behandlingen av innsynsbegjæringer som kan avdekke kritikkverdige forhold eller forhold offentligheten bør ha kjennskap til. En rask avgjørelse av innsynsspørsmålet er også viktig slik at et eventuelt avslag raskest mulig kan påklages, jf. offentlighetsloven § 9 tredje ledd.

Offentlighetsloven § 9 første ledd slår fast at en begjæring om innsyn skal avgjøres «uten ugrunnet opphold». Både lovens ordlyd og formål forutsetter en særlig plikt til rask behandling. Hva som ellers ligger i lovens krav, vil måtte bero på en konkret vurdering hvor det tas hensyn til sakens vanskelighetsgrad og organets arbeidsbyrde for øvrig, jf. Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 42. Som påpekt ovenfor, vil offentlighetsprinsippet i loven kunne bli undergravd og lovens effektivitet som redskap for pressen og allmennheten til å få innsyn i offentlig forvaltning bli betydelig svekket, dersom innsynsbegjæringer ikke behandles raskt. I forbindelse med at bestemmelsen ble gitt i 1982, presiserte Justisdepartementet således at «alle henvendelser etter offentlighetsloven etter sin art må behandles forholdsvis snart» og dersom det var «praktisk mulig å avgjøre spørsmålet umiddelbart vil dette være å foretrekke» (Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 42). I denne sammenheng er det også av interesse at Justisdepartementet i forbindelse med endringene i offentlighetsloven i 1982 vurderte om det ikke burde settes en frist på ti dager, jf. Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 42. Selv om loven ikke inneholder noen slik ti-dagers frist, kan dette tjene som en veiledende norm for hva som normalt må betraktes som en lengstefrist. I de fleste tilfeller bør innsynsbegjæringen kunne avgjøres samme dag eller i alle fall i løpet av en til tre virkedager, dersom det ikke skulle foreligge spesielle praktiske vanskeligheter.

Inntrykket fra spørreskjemaene er at saksbehandlingstiden for fremsatte innsynsbegjæringer i all hovedsak er akseptabel – det synes som om innsynsbegjæringer blir prioritert og behandlet i løpet av en til tre virkedager. På et av spørreskjemaene er det imidlertid opplyst at gjennomsnittlig saksbehandlingstid er to til tre uker, og at dersom det er flere parter i saken, «må de berørte partene gis anledning til uttalelse i saken».

En saksbehandlingstid på to til tre uker er klart i overkant av hva som kan aksepteres. Jeg vil understreke at innsynsbegjæringer normalt bør kunne avgjøres samme dag eller i alle fall i løpet av en til tre virkedager, uavhengig av om de er fremsatt muntlig eller skriftlig. Når det gjelder spørsmålet om det i innsynssaker bør innhentes uttalelse fra andre berørte parter, har jeg forståelse for at dette i enkelte tilfeller kan være nødvendig, kanskje særlig der det er tale om opplysninger som kan være taushetsbelagte. Det er imidlertid viktig å ha for øye at det er det organet som har mottatt innsynsbegjæringen som har det hele og fulle ansvaret for å foreta en selvstendig vurdering av om innsynsbegjæringen kan etterkommes eller ikke. Dette gjelder selv om eventuelle andre parter har uttalt seg negativt til å gi innsyn i det aktuelle dokumentet. Hvis spørsmålet om innsyn forelegges andre berørte, må forvaltningsorganet i lys av § 9 første ledd ha en særlig plikt til å følge opp og påse at dette ikke fører til unødvendige forsinkelser ved behandlingen av innsynsbegjæringen. Kommunen bes ta mine merknader på dette punktet til etterretning.

4.4 Undersøkelsen av et utvalg av forhåndsklassifiseringene fordelt på de enkelte avdelingene

På bakgrunn av vanskelighetene med å etterspore konkrete innsynsbegjæringer og kommunens behandling av disse, jf. pkt. II ovenfor, fant jeg det hensiktsmessig som grunnlag for en etterprøving av kommunens hjemmelshenvisninger og materielle vurderinger å ta utgangspunkt i *forhåndsklassifiseringene* i kommunens journal. Ved utvalget av konkrete tilfeller er det tatt sikte på å finne frem til forhåndsklassifiseringer som kunne synes tvilsomme i forhold til lovens unntakshjemler, eller som for øvrig kan tyde på feil forståelse og anvendelse av loven. Videre er det lagt vekt på å undersøke nærmere ulike typer forhåndsklassifiseringer fra kommunens forskjellige avdelinger/etater for på den måten å belyse ulike spørsmål knyttet til praktiseringen av loven.

Det presiseres at de sakene jeg har funnet grunn til å undersøke nærmere, *ikke* representerer alle de forhåndsklassifiseringene som det kunne være grunn til å stille spørsmål om holdbarheten av. Dette innebærer at det også kan være andre forhåndsklassifiseringer det kan være grunnlag for å kritisere.

4.4.1 Avdeling SA

1) Reg. nr. 090164/98, journr. 18214/98 – Lønnplassering for gruppeleder i hjelpetjenesten:

Dokumentet, som er et brev fra rådmannen til et av kommunens distrikt vedrørende lønnplassering for gruppeleder i hjelpetjenesten, med vedlegg, var

forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 6.

Kommunen ble i min foreløpige rapport bedt om å presisere hvilket ledd og nummer i § 6 som var anvendt. Anvendelsen av § 6 ble bedt begrunnet nærmere for hoveddokumentet (selve lønnplasseringen) og vedlegget (distriktets innstilling) hver for seg. Det ble i denne sammenheng vist til at selv om vedlegget eventuelt kan unntas fra offentlighet, er ikke det uten videre nok til også å unnta hoveddokumentet.

I kommunens svarbrev het det:

«Bruken av offlv. § 6 er feil. Distriktets innstilling inneholdende personlige opplysninger vedrørende vedkommende gruppeleder, antas for en stor del kan henføres under taushetsbelagte opplysninger og må unntas fra off. i medhold av offvl. § 5 jfr. fvl. § 13, 1. ledd nr. 1. Når det gjelder hoveddokumentet er rådmannen noe mer i tvil. Opplysning om fastsettning av lønn i form av et nytt lønnstrinn alene antas ikke blir rammet av denne bestemmelsen, men dersom det til dokumentet er knyttet andre vilkår eller forhold av mer personlig karakter, kan det synes korrekt å unnta også dette dokumentet fra offentlighet i medhold av offvl. § 5, jfr. fvl. § 13, 1. ledd nr. 1.»

Når det gjelder hoveddokumentet, uttrykker kommunen en viss tvil til om dokumentet kan forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet med hjemmel i «§ 5, jfr. fvl. § 13, 1. ledd nr. 1». Jeg antar at kommunen her sikter til offentlighetsloven § 5 a da kommunens tvil er knyttet til spørsmålet om dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger.

Offentlighetsloven § 5 a første ledd lyder slik:

«Opplysninger som er undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov er unntatt fra offentlighet.»

Kommunen har fremholdt at det er forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 som eventuelt kommer til anvendelse. Av denne bestemmelsen fremgår at «[e]nhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan» har plikt til å bevare taushet om opplysninger vedkommende i denne forbindelse får om »noens personlige forhold». Spørsmålet blir således om hoveddokumentet inneholder opplysninger om vedkommende tjenestemanns «personlige forhold». Dokumentet inneholder kun opplysninger om lønnsutvalgets vedtak 25. mars 1998 hvor det ble besluttet hvilket lønnstrinn vedkommende skulle lønnes etter. Det er ikke redegjort for hvilke vurderinger lønnsutvalget gjorde seg i denne forbindelse.

Utgangspunktet er at lønnsopplysninger, som forvaltningen er i besittelse av, vedrører «noens personlige forhold» og således er taushetsbelagt, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Spørsmålet vurderes imidlertid annerledes for offentlig ansatte hvis lønnplassering følger direkte av stillingen vedkommende besitter. Informasjon om vedkommendes alminnelige lønnplassering, uten angivelse av inntekter fra overtid og eventuelle andre tillegg, kan

I Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 46, som er del av forarbeidene til bestemmelsen, heter det:

«Det følger av utkastets annet ledd at offentlighetsloven ikke vil gjelde rettssaksdokumenter. Dette vil gjelde enten de befinner seg hos domstolene (hvor de i tilfelle også vil gå inn under unntaket for domstolenes virksomhet) eller de befinner seg i forvaltningen. Dette vil si at stevninger, pålegg om tilsvær og prosesskriv m m/ vedlegg som sendes et forvaltningsorgan i forbindelse med en rettssak, kan unntas fra offentlighet. Domsutskrifter og liknende som et forvaltningsorgan innhenter eller får tilsendt som ledd i behandlingen av en forvaltningssak, vil imidlertid gå inn under loven på vanlig måte.»

Kommunen har fremholdt at det har vært korrespondanse mellom leietakerne og kommunen vedrørende misligholdet før det ble begjært fravikelse av fast eiendom etter tvangsfullbyrdelseslovens regler og namsmannen ble trukket inn i sakene. Så vidt jeg forstår, mener kommunen at oversendelsen av dokumentene fra kommuneadvokaten til vedkommende etat er som ledd i en forvaltningssak og at § 1 tredje ledd av denne grunn ikke kommer til anvendelse. Jeg er enig i at så lenge korrespondansen i saken kun foregikk mellom leietakerne og kommunen i et forsøk på å komme til en minnelig løsning, og namsmannen ikke var trukket inn, vil ikke § 1 tredje ledd være anvendelig og det var offentlighetslovens øvrige bestemmelser som regulerte hvilke dokumenter som var offentlige. Dette var imidlertid ikke status i saken på journalføringstidspunktet. Kommunen hadde nå gått til det skrittet å begjære fravikelse av leilighetene etter tvangsfullbyrdelseslovens regler, og begjæringen var tatt til følge, jf. namsmannens brev. Fra det tidspunktet sakene ble oversendt namsmannen og tvangsfullbyrdelseslovens regler kom til anvendelse, vil, slik jeg ser det, § 1 tredje ledd regulere spørsmålet om offentlighetsloven får direkte anvendelse. Dette gjelder uavhengig av i hvilket organ dokumentene på dette tidspunktet befinner seg, jf. det ovenfor siterte utdraget fra bestemmelsens forarbeider.

Min konklusjon blir etter dette at offentlighetsloven § 1 tredje ledd regulerer forholdet og at offentlighetsloven følgelig ikke kommer til anvendelse på de aktuelle dokumentene. Kommunens hjemmelshenvisning i journalen for 2. september 1998 var følgelig strengt tatt ikke korrekt, selv om jeg er enig i at dokumentene inneholder taushetsbelagte opplysninger, jf. offentlighetsloven § 5 a og forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Ved en konkret innsynsbejæring ville derfor kommunen bare i begrenset utstrekning ha kunnet utvise meroffentlighet (uavhengig av at offentlighetsloven ikke får direkte anvendelse på saken), jf. mine merknader under pkt. 4.3.1 ovenfor.

- 5) Reg. nr. 090143/98, journalnr. 14363/98 – Innkalling i sivil sak (punkt 4 i den foreløpige rapporten):

Dokumentet, som er en kopi av et brev fra Trondheim byrett vedrørende innkalling i sivil sak oversendt Trondheim bygg og eiendom fra kommuneadvokaten, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Noen nærmere presisering av hvilken taushetspliktbestemmelse som hjemlet unntaket var ikke gitt.

Kommunen ble i min foreløpige rapport bedt om å opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse som hjemler unntak fra offentlighet etter lovens § 5 a i dette tilfellet. Videre anmodet jeg om at forholdet til offentlighetsloven § 1 tredje ledd ble kommentert særskilt, og jeg spurte om det ikke her er tale om «saker som behandles etter rettspleielovene» som ikke omfattes av offentlighetsloven. Jeg viste i denne forbindelse til Frihagen: Offentlighetsloven I (1994) s. 107.

Kommunen viste i sitt svar til sin redegjørelse under punkt 4 over.

Dokumentet, innkallingen i sivil sak, er et rettssaksdokument. Som det fremgår av det siterte utdraget fra Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 46 (punkt 4 over), vil ikke offentlighetsloven gjelde for rettssaksdokumenter uavhengig av om dokumentene befinner seg i domstolene eller i forvaltningen. Min konklusjon blir etter dette at offentlighetsloven § 1 tredje ledd regulerer forholdet og at offentlighetsloven følgelig ikke kommer til anvendelse på de aktuelle dokumentene. Kommunens hjemmelshenvisning i journalen var følgelig ikke korrekt. Ut fra de foreliggende opplysninger har jeg for øvrig vanskelig for å se at dokumentet inneholder eller røper taushetsbelagte opplysninger. Hvilke opplysninger dette eventuelt skulle være, er heller ikke kommentert nærmere av kommunen. Så langt dokumentet ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger, er det i prinsippet adgang for kommunen til å praktisere meroffentlighet, jf. pkt. 4.3.1 ovenfor.

- 6) Reg. nr. 090207/98, journalnr. 06490/98 – Retur av dokumenter i namssak:

Dokumentet, som er et oversendelsesbrev fra namsmannen i Trondheim til Trondheim bygg og eiendom vedrørende retur av dokumenter i sak om begjæring om fravikelse av fast eiendom, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Tilsvarende gjelder også for følgende journalføringer:

- reg.nr. 090219/98, journalnr. 11621/98
- reg.nr. 090082/98, journalnr. 26725/97

Kommunen ble anmodet om å vurdere forholdet til offentlighetsloven § 1 tredje ledd, jf. tilsvarende problemstilling ovenfor under pkt. 4.

Kommunen viste i sitt svar til sin redegjørelse under punkt 4 over.

Jeg viser innledningsvis til mine merknader i punkt 4 vedrørende forståelsen av offentlighetsloven

§ 1 tredje ledd. Som det fremgår av bestemmelsen, gjelder ikke offentlighetsloven for «saker som behandles etter rettspleielovene». Dokumentene om retur av namssaksdokumentene, og hvor det også fremgår at sakene er avsluttet enten fordi begjæringen er trukket tilbake eller tvangsforretning er avholdt, innebærer en endelig avslutning av namssaken. Ut fra en tolkning av ordlyden i § 1 tredje ledd, jf. uttrykket «behandles», finner jeg det naturlig at også de foreliggende dokumentene er omfattet av bestemmelsen.

Min konklusjon blir etter dette at det er mye som taler for at offentlighetsloven § 1 tredje ledd kommer til anvendelse, og at de aktuelle dokumentene faller utenfor rammen av offentlighetsloven. Jeg er imidlertid enig med kommunen i at dokumentene inneholder taushetsbelagte opplysninger, jf. offentlighetsloven § 5 a og forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Adgangen til å utvise meroffentlighet er således uansett begrenset, jf. punkt 4 ovenfor.

4.4.3 Avdeling BU

1) Reg. nr. 090370/98, journalnr. 18070/98 – Søknad ledig stilling som miljøarbeider:

Dokumentet, som er en søknad på utlyst stilling som miljøarbeider, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Tilsvarende gjelder også for følgende journalføringer:

- reg.nr. 090382/98, journalnr. 18070/98
- reg.nr. 090391/98, journalnr. 18070/98

Kommunen ble bedt om å presisere hvorvidt den mente at offentlighetsloven § 5 a sammenholdt med forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 kom til anvendelse. Standpunktet om at dokumentene inneholder taushetsbelagte opplysninger ble bedt begrunnet nærmere. Forholdet til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 ble også bedt kommentert.

Kommunen redegjorde i svarbrevet kun for sin vurdering av reg. nr. 090370/98, journalnr. 18070/98. Fra kommunens svarbrev siteres:

«Søknaden inneholder opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt iht. fvl. § 13, 1. ledd nr. 1. Når etaten har valgt å forhåndsklassifisere dokumentet etter offvl. § 5 a (hvilket herved bekreftes) i stedet for etter samme lov § 6, 1. ledd nr. 4, antas det ut fra behovet om det ekstra vern mot offentlighet som ligger i § 5 a i forhold til § 6, 1. ledd nr. 4. Det erkjennes at spørsmålet kan diskuteres men når søknaden inneholder personlige opplysninger ut over det som normalt er å finne i slike dokumenter, mener rådmannen at oppføring under § 5 a kan forsvares.»

Jeg er enig med kommunen i at søknaden inneholder enkelte taushetsbelagte opplysninger (helseforhold), og at det således kan forsvares å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet under

henvisning til offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

Dokumentet kunne også vært forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4, jf. at søknaden er «[d]okument i sak om ansettelse (---) i offentlig tjeneste». Bestemmelsen innebærer imidlertid, som tidligere nevnt, ingen *plikt* til å unnta dokumentene offentlighet i og med at bestemmelsen fastsetter at dokumentene «kan» unntas offentlighet. Som fremholdt ovenfor under punkt 4.3 1, finner jeg at gode grunner taler for at kommunen allerede ved journalføringen bør vurdere meroffentlighets spørsmålet. På bakgrunn av at dokumentet inneholder enkelte taushetsbelagte opplysninger, finner jeg likevel ikke grunn til å kritisere Trondheim kommune for ikke å ha praktisert meroffentlighet.

Da kommunen ikke har redegjort nærmere for sin vurdering av forhåndsklassifiseringen for reg.nr. 090382/98, journalnr. 18070/98 og reg.nr. 090391/98, journalnr. 18070/98, finner jeg ikke grunnlag for å ta uttrykkelig stilling til disse forhåndsklassifiseringene. Jeg bemerker imidlertid at dokumentene ikke synes å inneholde personlige opplysninger som er undergitt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 vil da være korrekt hjemmel.

4.4.4 Avdeling KK

1) Reg. nr. 090543/98, journalnr. 19224/98 – Svar på forespørsel om oppsigelsestid:

Dokumentet, som er et brev fra avdeling helse og omsorg til avdeling kirke og kultur vedrørende en forespørsel om oppsigelsestid, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til forvaltningsloven § 13.

Kommunen ble i den foreløpige rapporten bedt om å bekrefte at dokumentet var ment forhåndsklassifisert unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 5 a sammenholdt med forvaltningsloven § 13 nr. 1. Det ble også bedt om en utdyping av kommunens standpunkt til spørsmålet om taushetsplikt.

Trondheim kommune bekreftet i svarbrevet at den fullstendige hjemmelen for forhåndsklassifiseringen var offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Det ble videre fremholdt at dokumentet ikke inneholdt taushetsbelagte opplysninger «og at forhåndsklassifiseringen således var feil».

Slik saken er forelagt meg, er jeg enig med kommunen i at dokumentet ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger, og at det ikke var hjemmel i offentlighetslovens bestemmelser til å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet. Det må følgelig kritiseres at dokumentet var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen.

- 2) Reg. nr. 090536/98, journr. 19222/98 – Søknad om godkjenning som tolk, og
 Reg. nr. 090537/98, journr. ikke oppgitt – Søknad om jobb som tolk, og
 Reg. nr. 090539/98, journr. 19223/98 – Søknad om godkjenning av utenlandsk utdanning:

Alle sakene gjelder søknader til kommunens tolketjeneste om godkjenning som tolk. Dokumentene var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a.

Kommunen ble i den foreløpige rapporten bedt om å opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse som hjemler unntak fra offentlighet etter lovens § 5 a i disse tilfellene, samt begrunne sin rettsanvendelse.

Kommunen har i sitt svarbrev ikke kommentert disse forhåndsklassifiseringene. Jeg antar imidlertid at kommunen ved forhåndsklassifiseringen har ment å vise til offentlighetsloven § 5 a sammenholdt med forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, og jeg vurderer sakene ut fra dette.

De to førstnevnte dokumentene inneholder etter det jeg kan se ingen sensitive opplysninger om personlige forhold – kun korte redegjørelser for yrkesmessig bakgrunn og utdanning. Det siste dokumentet, et brev fra Statens utdanningskontor i Sør-Trøndelag, inneholder en orientering til søkeren om at saken er oversendt tolketjenesten i Trondheim som rette vedkommende. Heller ikke dette dokumentet inneholder etter det jeg kan se taushetsbelagte opplysninger om personlige forhold. Selve det forhold at noen har søkt en offentlig godkjenning som tolk, må for øvrig, i forhold til spørsmål om taushetsplikt, i stor grad kunne vurderes på samme måte som søknader til offentlige stillinger: Dette er ikke taushetsbelagt, men innholdet av søknaden kan likevel være det, avhengig av hvilke opplysninger som fremkommer. Opplysning om at en person innehar eller ikke innehar en offentligrettslig tillatelse eller godkjenning, kan ikke anses å falle inn under forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Jeg kan på denne bakgrunn ikke se at kommunens forhåndsklassifiseringer av de tre nevnte dokumenter var holdbar.

- 3) Reg. nr. 090423/98, journr. 18292/98 – Forslag til kulturpris:

Dokumentet med vedlegg, som er et forslag til kandidat til kommunens kulturpris, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 6.

Da det ikke var gitt noen nærmere presisering av hvilke alternativ (ledd/nummer) i § 6 som var brukt som unntakshjemmel, ble kommunen i den foreløpige rapporten bedt om å redegjøre for dette. Det ble anmodet om at redegjørelsen ble knyttet til hovedbrevet og brevets vedlegg hver for seg.

Kommunen opplyste i sitt svarbrev at det var vanlig praksis i kommunen å forhåndsklassifisere

unntatt offentlighet innkomne forslag til kandidater til kulturprisen. Det ble imidlertid erkjent at det kunne være vanskelig å finne korrekt hjemmel i offentlighetsloven for en slik forhåndsklassifisering. I svarbrevet het det videre:

«Offlv. § 6 som er anvendt i dette tilfellet er feil og heller ikke presis nok som hjemmelshenvisning om bestemmelsen kunne ha vært anvendt. Det antas at også offlv. § 5, jfr. fvl. § 13, 1. ledd nr. 1 i dette tilfellet vanskelig kan anvendes da det jo nettopp er den foreslåtte personlige egenskaper og historie som er grunnvingen for at personen blir foreslått.

Med utgangspunkt i at det er sterkt ønskelig at både selve utvelgelsesprosessen og navnet på den person kommunen til slutt står igjen med som mottaker av prisen, blir unntatt offentlighet frem til kunngjøringstidspunktet, vil rådmannen antyde at offlv. § 4 om utsatt offentlighet, kan være korrekt hjemmelshenvisning i slike saker.»

Innledningsvis vil jeg si meg enig med kommunen i at henvisningen til offentlighetsloven § 6 var upresis, og jeg kan heller ikke se at bestemmelsen kan komme til anvendelse i saken.

Kommunen har antydnet at offentlighetsloven § 4 kan komme til anvendelse i saken. Bestemmelsen lyder slik:

«Vedkommende forvaltningsorgan kan bestemme at det i en bestemt sak først skal gjelde offentlighet fra et senere tidspunkt i saksforberedelsen enn hva som følger av § 3, såfremt de da foreliggende dokumenter antas å gi et direkte misvisende bilde av saken og at offentlighet derfor kan skade åpenbare samfunnsmessige eller private interesser.»

Bestemmelsen oppstiller meget strenge vilkår for at det kan besluttes utsatt offentlighet. En forutsetning for at utsatt offentlighet kan besluttes er at de foreliggende (eksisterende) offentlige dokumentene i saken gir et «direkte misvisende bilde av saken og at offentlighet derfor kan skade åpenbare samfunnsmessige eller private interesser» (mine kursivering). Denne bestemmelsen kommer kun til anvendelse i særlige unntakstilfeller.

Kommunen har ikke gitt noen nærmere redegjørelse for hvorfor den mener at vilkårene i § 4 er oppfylt i saken ut over henvisningen til at det er «sterkt ønskelig at både selve utvelgelsesprosessen og navnet på den person kommunen til slutt står igjen med som mottaker av prisen, blir unntatt fra offentlighet frem til kunngjøringstidspunktet». Jeg kan vanskelig se at dokumentet det her er tale om gav et direkte misvisende bilde av saken på tidspunktet for journalføring. Det fremgår klart at det kun er tale om et forslag til kandidat til kommunens kulturpris. Ellers inneholder brevet en begrunnelse for hvorfor brevskriveren synes prisen bør gå til den foreslåtte kandidaten. Jeg kan heller ikke se at hensynet til kommunens ønske om hemmelighold av kandidatens navn frem til prisutdelingen er tilstrekkelig grunn til å oppfylle bestemmelsens krav om at offentlighet «kan skade åpenbare samfunnsmessige eller private

interesser». På denne bakgrunn kan jeg vanskelig se at kommunen har godtgjort at offentlighetsloven § 4 kan komme til anvendelse.

Min konklusjon blir derfor at det ikke var hjemmel i offentlighetslovens bestemmelser til å forhåndsklassifisere dette dokumentet unntatt offentlighet.

Kommunen har for øvrig ikke kommentert vedlegget særskilt i sitt svarbrev hit. Forholdet til bestemmelsen i offentlighetsloven § 4 må imidlertid vurderes på samme måte som for hoveddokumentet. Ellers kan jeg vanskelig se at vedlegget skulle inneholde opplysninger som kunne gi grunnlag for hemmelighold med hjemmel i offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

4.4.5 Trondheim parkering

1) Reg. nr. 090442/98, journr. 11201/98 – Parke-
ringstillatelse for forflytningshemmede:

Dokumentet, som er en innvilgelse av en søknad om parkeringstillatelse p.g.a. forflytningshemming, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Noen nærmere presisering av hvilken taushetspliktbestemmelse som hjemler unntak fra offentlighet etter § 5 a var ikke angitt. Det var ikke gitt noen opplysninger om grunnlaget for tillatelsen ut over at hovedvilkåret er oppfylt. Tilsvarende gjelder for følgende journalføringer:

- reg.nr. 090424/98, journr. 18124/98
- reg.nr. 090324/98, journr. 11249/98

Kommunen ble i den foreløpige rapporten anmodet om å opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse som hjemler unntak fra offentlighet etter lovens § 5 a i disse tilfellene.

Trondheim kommune opplyste i svarbrevet at *søknadene* om parkeringstillatelse for forflytningshemmede, som lå til grunn for de tildelte parkeringstillatelsene, inneholdt taushetsbelagte opplysninger. Meldingene til søkerne vedrørende resultatet av søknadsbehandlingen blir da automatisk forhåndsklassifisert unntatt offentlighet med mindre saksbehandlingen endrer forhåndsklassifiseringen. Kommunen fant det for øvrig «åpenbart» at de angjeldende dokumentene «ikke inneholder opplysninger som gir grunnlag for å unnta dette fra offentlighet».

Det følger av forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, som antas å være den taushetspliktbestemmelsen som eventuelt kan komme til anvendelse, at opplysninger om «noens personlige forhold» er taushetsbelagt. Av forarbeidene til bestemmelsen fremgår at det med uttrykket «noens personlig forhold» særlig siktes til opplysninger om slektskaps-, familie- og hjemforhold, fysisk og psykisk helse, karakter og følelsesliv (Ot.prp. nr. 3 (1976–77)).

Et vilkår for å få innvilget en søknad om parkeringstillatelse for forflytningshemmede er at ved-

kommende »ikke kan gå eller har store vansker med å bevege seg over noen lengde», jf. § 2 i forskrift 15. mars 1994 nr. 222 om parkering for forflytningshemmede. I den grad dette vilkåret er alminnelig kjent, kan en dermed slutte ut fra en innvilgelse av en slik søknad, at forskriftens vilkår om forflytningshemming anses oppfylt. Det er imidlertid ikke redegjort nærmere i de konkrete vedtakene for de medisinske forholdene/diagnosene til disse tre søkerne, så spørsmålet som reiser seg er om det faktum at vedkommende har en forflytningshemming som gir grunnlag for særskilt parkeringstillatelse i seg selv er taushetsbelagt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

Det er som nevnt på det rene at en opplysning om en persons fysiske helse i utgangspunktet er omfattet av forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. I § 13 a nr. 1 til 3 er det likevel oppstilt enkelte begrensninger i taushetsplikten, dette gjelder bl.a. når ingen berettiget interesse tilsier at opplysningene holdes hemmelig, f.eks. når de er »alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder» (nr. 3). Videre er det gjort unntak for taushetsplikten »i den utstrekning de som har krav på taushet samtykker», jf. § 13 a første ledd nr. 1. I slike tilfeller er ikke taushetsplikten til hinder for at opplysningene brukes.

Opplysninger om at en person innehar eller ikke innehar en offentligrettslig tillatelse, antas normalt ikke å gå inn under § 13 første ledd nr. 1. En opplysning om at en person har fått en offentlig parkeringstillatelse for forflytningshemmede, kan imidlertid i en viss grad være egnet til å røpe taushetsbelagte opplysninger om personens helsemessige situasjon. I så fall kan det også være vanskelig å legge til grunn at «ingen berettiget interesse» tilsier at kommunen er tilbakeholden med å offentliggjøre navnene på privatpersoner som får en slik tillatelse. Særlig gjelder dette så langt den som har fått tillatelsen kan benytte den uten å måtte identifisere seg med navn overfor almenheten, f.eks. ved kun å legge et navn-løst skilt e.l. i frontruten på bilen. Jeg vil på denne bakgrunn ikke kritisere kommunen for å ha blendet mottakernavnet i journalen.

2) Reg. nr. 090117/98, journr. 19173/98 – Parke-
ringstillatelse for forflytningshemmede:

Dokumentet inneholder et svar fra kommunen på en forespørsel om vilkår for parkeringstillatelse for forflytningshemmede. Dokumentet var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a uten nærmere presisering av underliggende taushetspliktbestemmelse. Tilsvarende gjelder for følgende journalføring:

- reg.nr. 090012/98, journr. 19147/98

Kommunen ble bedt om å opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse som hjemler unntak fra offentlighet etter § 5 a i disse tilfellene.

Kommunen fremholdt i svarbrevet at det var noe tvilsomt hvorvidt det var hjemmel i offentlighetslovens bestemmelser for å forhåndsklassifisere disse dokumentene unntatt offentlighet. Det ble i denne forbindelse vist til at «det ikke er gitt at en søker vil ønske at hans/hennes handicap skal kunne bli gjort kjent for offentligheten dersom søknaden avslås».

Det fremgår av dokumentene at det er forespurt om framgangsmåten for å søke om parkeringstillatelse for forflytningshemmede. Kommunen redegjør i svarene på helt generell basis for hvilke regler som gjelder og hvilke vilkår og dokumentasjonskrav som stilles for slike søknader. Svarbrevene avdekker ikke i seg selv personlige sensitive forhold hos mottakerne av brevene. Det er ikke gitt konkrete opplysninger om vedkommendes handicap/helseforhold, og det kan også tenkes at vedkommende henvender seg på en annens vegne.

Slik saken er opplyst, kan jeg vanskelig se at dokumentene i denne formen inneholder taushetsbelagte opplysninger. Jeg finner følgelig at det ikke var hjemmel i offentlighetslovens bestemmelser til å forhåndsklassifisere dokumentene unntatt offentlighet i journalen.

4.4.6 Sentrum distrikt

- 1) Reg. nr. 090058/98, journr. 19156/98 – Utvidelse av stillingsstørrelse:

Dokumentet, som er et brev fra en arbeidstakerorganisasjon til kommunen med et krav om utvidelse av stillingsstørrelse for en arbeidstaker i kommunen, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Noen nærmere presisering av hvilken taushetspliktbestemmelse som hjemler unntaket, var ikke gitt.

I min foreløpige rapport ble kommunen bedt om å opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse som hjemler unntak fra offentlighet etter lovens § 5 a i dette tilfellet.

Kommunen fremholdt i svarbrevet at brevet «inneholder ikke opplysninger som skulle gi grunnlag for å unnta dokumentet fra offentlighet».

Jeg har merket meg at kommunen har erkjent at offentlighetslovens bestemmelser ikke hjemler forhåndsklassifiseringen av dokumentet. Det må etter dette kritiseres at dokumentet var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen av hensyn til taushetsplikt.

4.4.7 Heimdal distrikt

- 1) Reg. nr. 090023/98, journr. 19148/98 – Tilbud om jobb:

Dokumentet, som er et brev fra kommunen til en privatperson med tilbud om jobb, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til forvaltningsloven § 13.

I den foreløpige rapporten ble kommunen bedt om å presisere om det var offentlighetsloven § 5 a sammenholdt med forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 som var ment brukt som hjemmel. Standpunktet om taushetsplikt ble også bedt begrunnet, i tillegg til at det ble anmodet om kommunens merknader vedrørende forholdet til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4.

I kommunens svarbrev het det:

«Sakens forhistorie der adressaten til dette brev var en person som fikk mye negativ omtale i Adresseavisens spalter, tilsa etter etatens mening at den samme personen burde beskyttes mot å få ny omtale i avisen med utgangspunkt i etatens brev om alternativt jobbtilbud. Offvl. § 5a, jfr. fvl. § 13, 1. ledd nr 1 mener rådmannen ville vært en riktig hjemmelshenvisning for å unnta brevet fra offentlighet.»

Saken er noe sparsomt opplyst i forhold til bakgrunnen for kommunens tilbud om alternativt jobb og den negative omtalen av vedkommende i Adresseavisen. Kommunens begrunnelse i svarbrevet for hvorfor dokumentet ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet, synes imidlertid ikke treffende. Hensynet til å spare vedkommende for ytterligere negativ publisitet er ikke i seg selv beskyttet av offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Sistnevnte bestemmelse innebærer at kommunens tjenestemenn har taushetsplikt om opplysninger vedrørende «noens personlige forhold»; med andre ord en plikt til å hindre at taushetsbelagte opplysninger gjøres kjent. Tilbud om en tjenestestilling i kommunen er ikke i seg selv taushetsbelagt. Ut fra mitt begrensede kjennskap til sakens karakter og bakgrunn, har jeg imidlertid ikke grunnlag for å ta uttrykkelig stilling til holdbarheten av kommunens forhåndsklassifisering på dette punkt, men finner grunn til å bemerke at offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 antakelig er en mer korrekt hjemmelshenvisning.

4.4.8 Saupstad distrikt

- 1) Reg. nr. 090574/98, journr. 19230/98 – Søknad om moderasjon:

Dokumentet, som er en søknad om moderasjon i barnehage, barnepark, seksårstilbud eller skolefritidsordning, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5.

Kommunen ble i den foreløpige rapporten bedt om å opplyse om hjemmelshenvisningen er en feilskrift for offentlighetsloven § 5 a. Hvis nei, ble det bedt om at klassifiseringen ble nærmere begrunnet. Hvis ja, ble det bedt om at det ble vist til den underliggende taushetspliktbestemmelsen.

Kommunen fremholdt i svarbrevet at den fullstendige hjemmelshenvisningen skal være offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd, da søknaden inneholder taushetsbelagte opplysninger om søkerens økonomiske situasjon.

Jeg er enig med kommunen i at dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger om søkerens økonomiske situasjon og at det således var hjemmel i offentlighetsloven § 5 a,

jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 til å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet i journalen. Jeg finner imidlertid grunn til å bemerke at kommunens hjemmelshenvisning i journalen, hvor det var vist til offentlighetsloven § 5, var feil. Jeg vil også få påpeke at kommunens hjemmelshenvisning i svarbrevet hit er ufullstendig i og med at det kun er vist til første ledd i forvaltningsloven § 13. Jeg legger til grunn at det er forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 vedrørende opplysninger om «noens personlige forhold» kommunen sikter til. Forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 omhandler opplysninger om »tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- og forretningsforhold».

4.5 Avsluttende bemerkninger

Undersøkelsen har avdekket flere svakheter og krittikkverdige forhold ved Trondheim kommunes praktisering av offentlighetsloven.

Når det gjelder forhold ved saksbehandlingen og journalføringen, viser jeg til det som er fremholdt foran under punkt 4.2 og 4.3 om den omfattende bruken av blendinger i journalen, mangelfull presisjon av forhåndsklassifiseringene, vurderingen av om det skal utvises meroffentlighet, til dels mangelfulle opplysninger om klagerett og klagefrist ved avslag på innsynsbegjæringer, samt saksbehandlingstiden for behandlingen av innsynsbegjæringer.

Når det gjelder de konkrete forhåndsklassifiseringene, gir de undersøkte sakene grunnlag for noen generelle bemerkninger. Mitt inntrykk gjennom undersøkelsen av disse sakene (35 dokumenter), er at kommunens praktisering av offentlighetsloven i mange tilfeller ikke har vært tilfredsstillende. For en

del av forhåndsklassifiseringene er det klart at det ikke fantes hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet, f.eks. feilaktig henvisning til § 5 a om taushetsplikt eller unntakene i § 6. Det er også avdekket mange tilfeller av uriktige hjemmelshenvisninger, noe som har medført at forhåndsklassifiseringene er truffet på sviktende grunnlag. I flere tilfeller er forhåndsklassifiseringene feilaktig begrunnet med lovbestemt taushetsplikt, noe som også har forhindret at spørsmål om meroffentlighet har blitt vurdert.

De undersøkte forhåndsklassifiseringene gir også grunnlag for å kritisere kommunen for å ha brukt for generelle og standardiserte vurderinger av hvilke dokumenter som kan forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet. Ikke minst gjelder det i forhold til hva som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt, særlig for dokumenter vedrørende personal/tjenestemannsaker. Kommunen har for øvrig erkjent at der et tidlig dokument i saken blir forhåndsklassifisert unntatt offentlighet, vil dette ofte medføre at også de påfølgende dokumentene får samme forhåndsklassifisering uten en nærmere vurdering av dokumentets innhold. Jeg vil igjen understreke betydningen og nødvendigheten av at det for hvert enkelt dokument foretas en ny og selvstendig vurdering av om det foreliggende dokumentet med hjemmel i offentlighetslovens bestemmelser kan forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet. Det er ikke tilstrekkelig å konstatere at et tidligere dokument i saken er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. Jeg finner også grunn til å understreke at kommunen først bør vurdere om det er noen *reell og saklig grunn* til å unnta dokumentet fra offentlighet (jf. lovens § 2 tredje ledd) *før* dokumenter unntas med hjemmel i lovens §§ 5 og 6.

Oslo, april 2001

Arne Fliflet

Rapport om ombudsmannsundersøkelse av praktiseringen av offentlighetsloven i Lillehammer kommune

(Sak 1998–1014E)

1 INNLEDNING

På bakgrunn av min behandling av en rekke klagesaker om dokumentinnsyn etter offentlighetsloven og en til dels omfattende offentlig oppmerksomhet knyttet til denne typen saker, gjennomførte jeg i 1996 og 1997 en undersøkelse av Justisdepartementets praktisering av offentlighetsloven. Min avsluttende rapport om denne undersøkelsen ble avgitt til Stortinget 24. februar 1998, se Dokument nr. 4:1 (1997–98) Særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet. Kontroll- og konstitusjonskomiteen behandlet den særskilte meldingen i Innst. S. nr. 164 (1997–98). Komiteen sluttet seg til min kritikk av departementets journalføringspraksis. Den påpekte også at lovgivers intensjon om at meroffentlighet skal praktiseres i størst mulig grad ikke kunne sies å ha vært fulgt opp i praksis i de saker som var omfattet av ombudsmannsundersøkelsen, og bad om at departementets praksis på dette området omgående ble endret. På bakgrunn av dette, samt Regjeringens uttalelser i St.meld. nr. 32 (1997–98) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen, utarbeidet Justisdepartementet et rundskriv (G-69/98), datert 24. september 1998, om praktiseringen av offentlighetsloven. Rundskrivet er sendt til samtlige kommuner og fylkeskommuner til orientering.

Spørsmålet om dokumentinnsyn har også stor aktualitet i kommunalforvaltningen. I brev 15. januar 1999 til Lillehammer og Trondheim kommune meddelte jeg at jeg med hjemmel i ombudsmannsloven 22. juni 1962 nr. 8 § 5 hadde besluttet å foreta en nærmere undersøkelse av praktiseringen av offentlighetsloven i disse to kommunene. Lillehammer og Trondheim kommune ble valgt etter at mitt kontor hadde gjennomført forundersøkelser i et utvalg av de større kommunene i landet.

1.1 Sammendrag av undersøkelsen

Undersøkelsen har i hovedsak vært konsentrert om tre forhold; journalføringen, saksbehandlingen ved konkrete innsynsbegjæringer, og kommunenes anvendelse av offentlighetslovens regler om unntak fra offentlighet. Når det gjelder journalføringen, bygger undersøkelsen på en utskrift av kommunenes offent-

lige journal for en avgrenset periode. Fordi begge kommunene hadde vanskeligheter med å etterspore konkrete innsynsbegjæringer og behandlingen av disse, har kommunene besvart et spørreskjema som grunnlag for vurderingene av kommunenes rutiner ved behandlingen av begjæringer om innsyn i kommunens dokumenter. Av samme grunn ble det funnet hensiktsmessig å ta utgangspunkt i anmerkningene om unntak fra offentlighet i kommunenes offentlige journal (forhåndsklassifiseringene) ved etterprøvingen av kommunenes bruk av unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven.

Når det gjelder journalføringspraksis i *Lillehammer kommune*, er mitt generelle inntrykk av det undersøkte materialet at denne hovedsakelig er i samsvar med regelverket. Inntrykket er imidlertid ikke entydig. Jeg har således også funnet at det i den offentlige journalen fra Lillehammer har vært bruk av utelatelser/overstrykinger (blendinger) som går ut over det som følger av regelverket. Videre har jeg kritisert kommunen for at henvisningene til unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven i ca. 70 % av tilfellene har vært for upresis. For øvrig har kommunen selv, etter at jeg forela kommunen min foreløpige rapport i saken til uttalelse, rettet opp en feil i sitt saks- og arkivsystem som førte til at sakslister og sakspapirer til politiske utvalg tidligere automatisk ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen.

I tilknytning til undersøkelsen av Lillehammer kommunes saksbehandling ved konkrete innsynsbegjæringer, har jeg funnet grunn til å understreke at både spørsmålet om unntaksbestemmelsene er anvendelige og spørsmålet om å praktisere meroffentlighet, skal vurderes når innsynskravet fremsettes, selv om dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. Videre har jeg minnet særskilt om den ubetingede plikten forvaltningen har til å opplyse om klageadgang og klagefrist ved avslag på innsynsbegjæringer. Saksbehandlingstiden synes i all hovedsak å være akseptabel, men enkelte opplysninger i svarskjemaene gav grunnlag for kritiske merknader. Jeg har derfor understreket at saker om dokumentinnsyn skal avgjøres så raskt som mulig, dvs. vanligvis samme dag eller iallfall i løpet av en til tre virkedager.

Av totalt 91 forhåndsklassifiseringer i den undersøkte periode, har jeg tatt 53 opp til nærmere undersøkelse med sikte på å danne meg et bilde av Lillehammer kommunes anvendelse av lovens unntaksbestemmelser. Mitt inntrykk gjennom undersøkelsen av disse sakene, er at kommunens praktisering av offentlighetslovens unntaksbestemmelser i mange tilfeller ikke har vært tilfredsstillende. Av de 53 sakene (forhåndsklassifiseringer) som er undersøkt fant jeg grunn til kritiske merknader til de materielle vurderingene i 52 tilfeller. For en del av forhåndsklassifiseringene er det klart at det ikke fantes hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet. Det er også avdekket mange tilfeller hvor det er henvist til feil unntaksbestemmelser, noe som har medført at forhåndsklassifiseringene er besluttet på sviktende grunnlag. I flere tilfeller er dessuten forhåndsklassifiseringene feilaktig begrunnet med lovbestemt taushetsplikt, og dette har forhindret at spørsmål om meroffentlighet har blitt vurdert. De undersøkte forhåndsklassifiseringene gir også grunnlag for å kritisere Lillehammer kommune for å ha brukt for generelle og standardiserte vurderinger av hva som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt, særlig for dokumenter vedrørende tjenestemans-/personalsaker. Kommunens praktisering av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav b (unntak av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av økonomiske rammeavtaler med næringslivet) har også vært feilaktig.

2 NÆRMERE OM OPPLEGG OG GJENNOMFØRING AV UNDERSØKELSEN

I mitt brev 15. januar 1999 til Lillehammer kommune om igangsetting av undersøkelsen, ble det nærmere opplegget for undersøkelsen skissert slik:

«Undersøkelsen er i utgangspunktet ment å skulle knytte seg til både journalføringen, kommunenes saksbehandling i forbindelse med konkrete innsynsbegjæringer, samt de materielle vurderinger som kommunene foretar etter offentlighetsloven. Etter telefonisk forespørsel herfra, har både Lillehammer og Trondheim kommune allerede oversendt en utskrift av sin postjournal for en avgrenset periode. Samtidig har kommunene gjort oss oppmerksom på at det vil være vanskelig å etterspore de konkrete innsynsbegjæringer og kommunenes behandling av disse, fordi det gjennomgående ikke tas vare på slike begjæringer eller fordi innsynssakene ikke registreres særskilt. Det er også opplyst at en stor del av innsynsbegjæringerne fremsettes muntlig, og at disse også følges opp muntlig av kommunene.

På denne bakgrunn har jeg, som grunnlag for en etterprøving av kommunenes materielle vurderinger, funnet det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i *forhåndsklassifiseringene* i kommunenes postjournaler. Jeg har forstått det slik at dette danner grunnlag for kommunenes vurdering av innsynsbegjæringerne.»

Det ble besluttet å undersøke de dokumentene som ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i

den offentlige journalen til rådmannskontoret i Lillehammer kommune for september måned 1998. Kommunen ble bedt om å oversende disse dokumentene til mitt kontor. For å få et bedre inntrykk av kommunenes praktisering av offentlighetsloven, ble både Lillehammer og Trondheim kommune bedt om å ta vare på og/eller registrere alle innkomne begjæringer om innsyn etter offentlighetsloven, både muntlige og skriftlige, samt bevare/registrere sitt svar på disse begjæringerne i perioden 25. januar til 25. februar 1999. Også disse dokumentene ble bedt oversendt til mitt kontor.

I brevet ble det også opplyst at det ville bli utarbeidet en foreløpig rapport om undersøkelsen som kommunene ville få anledning til å kommentere før saken ble endelig avsluttet herfra.

Ved brev 18. januar, 23. februar og 8. april 1999 ble dokumentene det var bedt om oversendt fra Lillehammer kommune.

Til hjelp under gjennomgåelsen av det øvrige oversendte materialet ble det benyttet et undersøkelses skjema der følgende opplysninger ble registrert:

1. Opplysninger om journalføringen; om avsender/mottaker var oppgitt, brevetts dato og dato for innkomst/journalføring samt hvorvidt beskrivelsen av dokumentets innhold var tilstrekkelig opplysende.
2. Forhåndsklassifiseringene; hvilke unntakshjemler som var brukt og om hjemmelshenvisningen i nødvendig grad viste til den enkelte paragrafs ledd og bokstav. Et utvalg av forhåndsklassifiseringene er dessuten gjennomgått nærmere for å undersøke holdbarheten i forhold til offentlighetslovens unntaksbestemmelser.

En foreløpig rapport om undersøkelsen ble oversendt Lillehammer kommune 27. september 1999. Kommunen gav i brev 22. oktober 1999 en redegjørelse for sitt syn på de ulike forhold som ble tatt opp i den foreløpige rapporten.

3 RESULTATER FRA UNDERSØKELSEN

Nedenfor følger en oversikt over sentrale data for de forhåndsklassifiseringene som er undersøkt i den offentlige journalen for september 1998, fordelt på de enkelte seksjonene på rådmannskontoret.

3.1 Rådmannskontoret samlet

a) Totalt antall dok. som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	91
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	15
Nei:	76
c) Brevetts dato oppgitt	
Ja:	82
Nei:	9

d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt		c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	91	Ja:	1
Nei:	0	Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold		d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Opplysende:	90	Ja:	1
Intetsigende/lite opplysende:	1	Nei:	0
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene		e) Angivelse av dokumentets innhold	
• Ingen hjemmelshenvisning:	0	Opplysende:	1
• Uppreis hjemmelshenvisning:	64*	Intetsigende/lite opplysende:	0
* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer		f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Presis hjemmelshenvisning:	27	• Ingen hjemmelshenvisning:	0
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen		• Uppreis hjemmelshenvisning:	0
• § 4:	1	• Presis hjemmelshenvisning:	1
• § 5 første og andre ledd:	8	g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 5a:	57	• § 4:	0
• § 6 første ledd nr. 1–8:	25	• § 5 første og andre ledd:	1
		• § 5a:	0
		• § 6 første ledd nr. 1–8:	0

3.2 Fordelt på de enkelte seksjonene

3.2.1 Økonomi

a) Totalt antall dok. som erforhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	21
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	0
Nei:	21
c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	21
Nei:	0
d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Ja:	21
Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende:	20
Intetsigende/lite opplysende:	1
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Ingen hjemmelshenvisning:	0
• Uppreis hjemmelshenvisning:	1*
* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer	
• Presis hjemmelshenvisning:	20
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4:	0
• § 5 første og andre ledd:	0
• § 5a:	1
• § 6 første ledd nr. 1–8:	20

3.2.2 Rådmann

a) Totalt antall dok. som erforhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	1
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	0
Nei:	1*
* Avsender fremgår imidlertid avdokumentbeskrivelsen i journalen.	

3.2.3 Ordfører

a) Totalt antall dok. som erforhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	2
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	0
Nei:	2*
* Avsender for ett av dokumentene fremgår imidlertid av dokumentbeskrivelsen i journalen.	
c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	2
Nei:	0
d) Dato for inntakst/journalføring oppgitt	
Ja:	2
Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende:	2
Intetsigende/lite opplysende:	0
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Ingen hjemmelshenvisning:	0
• Uppreis hjemmelshenvisning:	1*
* Ikke vist til ledd/bokstav el. alle paragrafer	
• Presis hjemmelshenvisning:	1
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4:	1
• § 5 første og andre ledd:	0
• § 5a:	0
• § 6 første ledd nr. 1–8:	1

3.2.4 Pers/org.

a) Totalt antall dok. som erforhåndsklassifisert unntatt offentlighet:	67*
* Herav 9 dokumenter som er sakspapirer til møte i formannskap/administrasjonsutvalg.	
b) Opplysninger om avsender/mottaker	
Ja:	15*

* Herav 9 dokumenter som er sakspapirer til møte i formannskap/administrasjonsutvalg. Nei:	52*
* Avsender/mottaker for 12 av dokumentene fremgår imidlertid av dokumentbeskrivelsen i journalen.	
c) Brevets dato oppgitt	
Ja:	58
Nei:	9*
* Dette er de 9 dokumentene som er sakspapirer til møte i formannskap/administrasjonsutvalg.	
d) Dato for innkomst/journalføring oppgitt	
Ja:	67
Nei:	0
e) Angivelse av dokumentets innhold	
Opplysende:	67
Intetsigende/lite opplysende:	0
f) Hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene	
• Ingen hjemmelshenvisning:	0
• Uppreis hjemmelshenvisning:	62*
* Ikke vist til ledd/bokstav el. Alle aragrafer. Herav 9 dokumenter som er sakspapirer til møte i formannskap/administrasjonsutvalg.	
• Presis hjemmelshenvisning:	5
g) Unntaksbestemmelser oppgitt i journalen	
• § 4:	0
• § 5 første og andre ledd:	7
• § 5a:	56*
* Herav 9 dokumenter som er sakspapirer til møte i formannskap/administrasjonsutvalg.	
• § 6 første ledd nr. 1–8:	4

3.3 Perioden 25. januar 1999 til 25. februar 1999

I perioden 25. januar 1999 til 25. februar 1999 mottok kommunen etter det opplyste tre klager på avslag om innsyn fra henholdsvis VG, TV2 og lokalavisen Gudbrandsdølen Dagingen (GD). To av innsynsbeğjeringene har kommunen etter klage imøtekommet (vedrørende OL-søkerarkivene), mens avslaget ble opprettholdt i det tredje tilfellet (vedrørende brev fra Lillehammer ishockeyklubb). Fylkesmannen har senere stadfestet dette avslaget. Jeg har ikke funnet grunn til å undersøke avgjørelsene i disse sakene nærmere.

4 VURDERINGER OG KONKLUSJONER

4.1 Innledning – grunnlagsmaterialet

Tallmaterialet i undersøkelsen bygger på rådmannskontoret i Lillehammer kommunes journal for september måned 1998. Selv om dette er et noe spinkelt materiale til å trekke sikre slutninger om praktiseringen av offentlighetsloven i kommunen, antar jeg at det gir et tilstrekkelig grunnlag til å foreta enkelte

vurderinger og slutninger av mer generell karakter, både når det gjelder journalføringen og bruken av lovens unntakshjemler.

4.2 Undersøkelsen av journalføringspraksis

Generelle merknader

I offentlighetsloven § 2 andre ledd er det bestemt at forvaltningens «journal eller lignende register» er offentlig. Saker som ikke uten videre kan individualiseres, jf. lovens § 2 første ledd, som knytter innsynsretten til det offentlige innholdet av dokumenter i «en bestemt sak», kan således interesserte finne frem til ved å gjennomgå forvaltningens journaler over inn- og utgående post. For pressen er dette et viktig redskap for å finne frem til aktuelle saker. Manglende journalføring av saksdokumenter, eller innføring av mangelfulle eller misvisende opplysninger i journalen, vil derfor svekke offentlighetsprinsippet. I lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 12) er det lagt til grunn at det ikke er adgang til å unnlate journalføring for å unngå krav om innsyn etter offentlighetslovens regler. Heller ikke føring av flere journaler, slik at bare én ble behandlet som offentlig journal etter loven kan aksepteres. Etter forarbeidene er det videre ikke adgang til å unnlate å journalføre et dokument eller å holde journalføringen hemmelig i den offentlige journalen, selv om dokumentet det gjelder er undergitt taushetsplikt eller kan unntas fra offentlighet. Dette er nå presisert i forskrift om offentlige arkiv (arkivforskriften) fastsatt ved kgl. res. 11. desember 1998 nr. 1193 § 2–7, jf. offentlighetsforskriften 14. februar 1986 del VI nr. 7.

Offentlighetsloven inneholder ingen nærmere regler for hvilke opplysninger som skal føres inn i den offentlige journalen. Nærmere regler er imidlertid fastsatt i arkivforskriften § 2–7, som også gjelder for kommunene, jf. arkivforskriften § 1–1. Opplysninger som skal fremgå av journalen er bl.a. hvem som er mottaker eller avsender, brevets dato, journalføringsdato, saks- og dokumentnummer (eventuelt journalnummer) og angivelse av dokumentets innhold. Når det gjelder angivelsen av dokumentets innhold, heter det i forskriftens § 2–7 første ledd at «[i]nnføring i journalen skal skje på ein måte som gjer det mogleg å identifisere dokumentet, så langt dette kan gjerast utan å røpe opplysningar som er undergitt teieplikt i lov eller medhald av lov, eller som elles kan unntakast frå offentleg innsyn etter § 5 eller § 6 i offentlegheitslova». Kravet til angivelse av dokumentets innhold må også sees i sammenheng med offentlighetslovens sentrale formål, nemlig å sikre at offentlighetsprinsippet blir gjennomført. Hensynet til offentlighetsprinsippet og god forvaltningsskikk vil således også kunne gi veiledning.

I arkivforskriften § 2–7 er det videre gitt enkelte bestemmelser om anonymisering og utstryking av

opplysninger i den alminnelige (offentlige) journal for dokumenter undergitt taushetsplikt, eller som kan unntas offentlighet i medhold av lovens §§ 5 eller 6. Utgangspunktet etter forskriften er at slike dokumenter skal gjøres kjent på en slik måte at det kan identifiseres i journalen hva dokumentet/saken gjelder. Noe annet vil også være i dårlig samsvar med lovens intensjoner og god forvaltningsskikk. Bruk av nøytrale kjennetegn, utelatelser eller overstryking, skal bare gjøres i den utstrekning det er helt nødvendig for ikke å røpe opplysninger som er unntatt offentlighet. I den utstrekning det må foretas sladdinger (blendinger) i journalen, bør dette gjøres på en slik måte at de opplysningene som er best egnet til å identifisere dokumentet, blir stående. I forbindelse med endring av offentlighetsforskriften i 1986, påpekte Justisdepartementet (Ot.prp. nr. 10 (1984–85) s. 20) at en avskjerming i den offentlige journalen av dokumenter som kan unntas offentlighet etter lovens §§ 5 og 6 vil uthule meroffentlighetsprinsippet fordi allmennheten ikke får kjennskap til dokumentets eksistens. Slike dokumenter bør derfor alltid føres inn i journalen, og nøytralisering eller delvis utstryking bare foretas i den utstrekning det fremstår som helt nødvendig (f.eks. for å hindre at et planlagt regulerings tiltak mister sin virkning eller det gjelder rent foreløpige, interne arbeidsdokumenter). Ifølge proposisjonen bør hel utstryking bare foretas i den utstrekning det er nødvendig for å skjerm opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt. Dette er nå uttrykkelig bestemt i arkivforskriften § 2–7 annet ledd.

b) Undersøkelsens resultater

I undersøkelsen har enkelte sider av Lillehammer kommunes journalføringspraksis blitt gjennomgått nærmere. Undersøkelsen har konsentrert seg om hvilke opplysninger som fremgikk av den offentlige journalen; i hvilken grad journalføringen var i samsvar med de krav som er stilt i arkivforskriften og offentlighetsforskriftens del VI når det gjelder utstryking/anonymisering (blendinger) og hvordan dokumentets innhold var angitt. Det er også sett nærmere på kommunens praksis med hensyn til bruk av avmerkinger i journalen om at dokumentet er unntatt offentlighet (forhåndsklassifisering). Gjennomgangen er foretatt ved å undersøke de oversendte kopiene av rådmannskontorets offentlige journal i den aktuelle tidsperioden samt de aktuelle dokumentene som var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen. Jeg er oppmerksom på at arkivforskriften trådte i kraft etter tidspunktet for journalen som vi har undersøkt i Lillehammer kommune (journalen for september 1998). Det sentrale innholdet i arkivforskriften samsvarer imidlertid i stor grad med de krav som følger av offentlighetsforskriften og det som kan utledes av alminnelige prinsipper for god forvaltningsskikk. Dette forholdet antas derfor ikke

å få innvirkning på mine vurderinger og konklusjoner.

Andre sider ved kommunens journalføringspraksis, f.eks. om dokumenter har vært unnlatt journalført i strid med regelverket eller ikke har vært journalført med tilstrekkelig hurtighet, har ikke vært systematisk undersøkt.

Det generelle inntrykket av det undersøkte materialet er at journalføringspraksisen i kommunen er i samsvar med regelverket. De offentlige journalene inneholder i hovedsak de opplysninger som følger av arkivforskriften og offentlighetsforskriften, og gjør det mulig å identifisere dokumentet. Dette inntrykket er imidlertid ikke entydig. Det undersøkte materialet gir således grunn til å påpeke enkelte krittikkverdige forhold, jf. mer om dette nedenfor.

1) Blendinger i den offentlige journalen

I Lillehammer kommunes offentlige journal har det i den undersøkte perioden vært bruk av utelatelser/overstryking (blendinger) som klart går ut over det som følger av regelverket.

Som nevnt følger det av arkivforskriften § 2–7 første ledd og offentlighetsforskriften del VI nr. 7 at dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger, skal journalføres på en måte som gjør det mulig å identifisere dokumentet «så langt dette kan gjerast utan å røpe opplysningar som er undergitt teieplikt i lov eller medhald av lov». Selv om hel utstryking kan gjøres dersom det er nødvendig for ikke å røpe taushetsbelagte opplysninger, må dette ikke gjøres i større utstrekning enn det som er strengt nødvendig. En angivelse av avsender/mottaker i journalen for dokumenter som kan klassifiseres unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 5a sammenholdt med en underliggende taushetspliktbestemmelse, vil f.eks. ikke uten videre røpe taushetsbelagte opplysninger.

Det er et gjennomgående trekk ved kommunens journalføring at når et dokument forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet, så utelates opplysninger om dokumentets avsender/mottaker i den offentlige journalen. Dette gjelder *uavhengig av hvilken unntakshjemmel som benyttes*. Øvrige opplysninger, som brevets dato, dato for inntakst/journalføring, saks- og dokumentnummer samt arkivkode, fremgår i all hovedsak av journalen uavhengig av om dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet eller ikke. Det fremgår også i all hovedsak av journalen på en opplysende måte hva som er dokumentets innhold.

I kommunens redegjørelse 22. oktober 1999 het det om dette:

«Kommunen er enig i at nøytralisering og delvis utstryking i journalen bare bør forekomme i den utstrekning det fremstår som nødvendig. Kommunens nye saks- og journalsystem er imidlertid slik innrettet at når en sak klassifiseres som unntatt offentlig-

het, så vil automatisk feltet for avsender/mottaker og linje 2 i sakstittel-feltet bli blankt i postjournalen. Kommunen har tatt opp problemet med leverandøren av systemet, IBM, men man har enda ikke funnet noen løsning på dette.»

Det faktum at avsender/mottaker automatisk slettes i den offentlige journalen når et dokument forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet, uavhengig av hvilken unntakshjemmel som benyttes, gjør journalen lite opplysende og er klart i strid med arkivforskriften § 2–7 første og andre ledd, jf. det jeg har fremholdt ovenfor under punkt 4.2, a.

Når det gjelder dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger, må det i utgangspunktet vurderes konkret fra sak til sak hvorvidt det kan gis informasjon om avsender/mottaker uten fare for å røpe taushetsbelagte opplysninger. Og iallfall når det gjelder dokumenter som kan unntas etter offentlighetsloven §§ 5 og 6, vil det normalt være liten grunn til å utelate opplysninger om mottaker/avsender i den offentlige journalen. En nøytralisering eller delvis utstryking i journalen for slike dokumenter bør bare foretas i den utstrekning det fremstår som absolutt nødvendig.

Det er derfor uheldig at Lillehammer kommunes saks- og journalsystem er slik innrettet at avsender/mottaker automatisk slettes i den offentlige journalen dersom dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. Jeg har merket meg at kommunen har tatt initiativ overfor leverandøren av systemet for å rette opp denne »systemfeilen», og jeg forutsetter at det arbeides videre med dette til det er funnet en akseptabel løsning. Jeg viser i denne forbindelse til at avsender/mottaker er angitt i kommunens interne journal selv om dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. En midlertidig løsning før saks- og journalsystemet er endret, kan være at kommunen offentliggjør den interne journalen med de utstrykingene som er nødvendig for ikke å røpe taushetsbelagte opplysninger.

Jeg ber om å bli holdt orientert om hva kommunen foretar seg på dette punktet.

2) *Forhåndsklassifisering av dokumenter i journalen*

Lillehammer kommune avmerker i journalen allerede ved journalføringen at et dokument er offentlig eller ikke (forhåndsklassifisering). Dette gjelder uavhengig av hvilken unntakshjemmel som benyttes.

Slik forhåndsklassifisering av dokumenter før det er begjært innsyn kan i en del tilfelle være hensiktsmessig og nødvendig, særlig dersom dokumentet i det vesentlige inneholder opplysninger som er undergitt lovbestemt taushetsplikt, slik at det er forbudt å offentliggjøre dokumentet. En slik ordning kan også være rasjonell fordi vedkommende saksbe-

handler ved utferdigelsen av dokumentet har saken klart for seg, og lettere kan vurdere innholdet i forhold til offentlighetslovens bestemmelser og intensjoner. På den annen side vil en slik praksis med forhåndsklassifisering av dokumenter lett kunne medføre en overdreven og uheldig bruk av unntaksbestemmelsene, og dermed innebære et hinder for meroffentlighet. Både spørsmålet om unntaksbestemmelsene er anvendelige og spørsmålet om meroffentlighet skal etter loven vurderes når innsynskravet fremsettes. Innsynsspørsmålet kan da stille seg annerledes fordi forholdene har endret seg. Tidsfaktoren kan f.eks. gjøre at de hensyn som gjorde at forvaltningen ved mottakelsen/avsendelsen av et dokument ville unnta det fra offentlighet etter lovens unntaksbestemmelser, ikke på samme måte gjør seg gjeldende ved en senere innsynsbejæring. Det kan også foreligge omstendigheter knyttet til den enkelte innsynsbejæring som gir grunn til å utøve meroffentlighet. Selv om forvaltningen har plikt til å vurdere spørsmålet om offentlighet på selvstendig grunnlag når en bejæring om innsyn mottas, vil den vurdering som er foretatt når dokumentet mottas eller sendes ut lett prege holdningen til spørsmålet om en senere offentliggjøring. Etter omstendighetene kan det svekke lovens meroffentlighetsprinsipp og dermed harmonere dårlig med lovens intensjoner. En ukritisk bruk av forhåndsklassifisering svekker også informasjonsverdien. For utenforstående kan det da være uklart om meningen med anmerkningen er at det ikke kan og bør utøves meroffentlighet, eller om meningen bare er å signalisere at dokumentet faller inn under en av de skjønsmessige unntaksbestemmelsene i loven.

Bortsett fra de tilfellene hvor det er tale om dokumenter som i det vesentlige inneholder opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt eller som faller inn under offentlighetsloven §§ 5 eller 6 og åpenbart bør unntas offentlighet, kan derfor meget tale for at slik forhåndsangivelse av dokumenter unntatt offentlighet bør begrenses i størst mulig grad. Se i denne sammenheng også Justisdepartementets rundskriv G-69/98 s. 6–7 og St.meld. nr. 32 (1997–98) s. 92–93.

På bakgrunn av det som fremkom i undersøkelsen, ble det bedt om kommunens kommentarer til om det var grunn til å legge om praksis på dette punktet. I kommunens svar het det:

«I Lillehammer kommune legges alle innkomne dokumenter ut til pressen med mindre de skal unntas fra offentlighet. Det er altså ikke slik at dokumenter først blir lagt frem for offentligheten når innsyn blir begjært. En slik praktisering av dokumentoffentlighet forutsetter forhåndsklassifisering av dokumentene. Det er naturligvis ingenting i veien for å unnlate forhåndsklassifisering og avvente bejæring om innsyn i dokumenter, av hensyn til pressen har imidlertid kommunen funnet gjeldende praksis mest imøtekommende. På et mindre sted som Lillehammer er pressen naturlig nok svært opptatt av kommunens

gjøren og laden, de fleste saker er derfor vanligvis av interesse.»

Arkivleder Sidsel Haugen i Lillehammer kommune har i telefonsamtale 25. mai 2000 opplyst at med «innkomne dokumenter» menes alle dokumenter som journalføres den aktuelle dagen. Det blir foretatt en vurdering av både inngående, utgående og interne dokumenter, og de av dokumentene som ikke forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet, blir følgelig lagt ut til offentlig gjennomsyn.

Det er positivt at Lillehammer kommune har fokus på offentlighetsprinsippet og at kommunen legger forholdene til rette for åpenhet om saker som er til behandling. Pressen, som jeg forstår innsynsbegjæringene i all hovedsak kommer fra, synes å ha funnet seg vel til rette med den praktiserte ordningen. En skal heller ikke se bort fra at kommunen ved å uoppfordret legge dokumentene ut til offentlig gjennomsyn, oppmuntrer til offentlig engasjement og debatt om saker som kommunen har til behandling, og dette er positivt. For øvrig er det grunn til å tro at det beskjedne antall konkrete innsynsbegjæringer som kommunen mottar har sammenheng med denne ordningen.

En ulempe ved ordningen kan imidlertid være faren for at kommunen ser hen til dokumentets karakter når det tas stilling til om dokumentet skal legges ut til pressen for gjennomsyn, slik at vurderingen av offentlighetslovens bestemmelser i forhold til det aktuelle dokumentet blir subsidiær. Det kan nok være dokumenter som etter offentlighetslovens bestemmelser ikke lovlig kan unntas offentlighet, men som det allikevel – ut fra arten av opplysninger – kan virke fremmed uoppfordret å legge ut til offentligheten fordi dokumentene ikke har så stor offentlig interesse. Det er viktig at kommunen er oppmerksom på dette slik at offentlighetslovens bestemmelser blir avgjørende for om et dokument skal forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet, ikke hva kommunen antar pressen har interesse av å få se.

En annen ulempe kan være at saksdokumentene i for stor grad forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet ut fra en tanke om at en ønsker å være på den sikre siden – kommunen legger inn en sikkerhetsmargin. Særlig vil dette være tilfellet dersom pressen og andre interesserte ikke er godt nok informert om at det også kan anmodes om innsyn i dokumenter som er forhåndsklassifisert i journalen, og at kommunens forhåndsvurdering ikke er ubetinget avgjørende. Ved den nærmere vurderingen kan det være grunn til å skille mellom dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger og dokumenter som kan, men ikke må, unntas etter lovens §§ 5 og 6.

I forhold til dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger, vil forhåndsklassifiseringen som nevnt kunne være hensiktsmessig og nødvendig. Her har jo kommunen en plikt til å hemmeligholde de taushetsbelagte opplysningene, og det

ville være svært uheldig om dokumenter som i det vesentlige inneholder taushetsbelagte opplysninger legges ut til offentlig gjennomsyn. Dette forutsetter imidlertid at kommunen foretar en samvittighetsfull vurdering av om dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger, og om det i så fall er grunn til å unnta hele dokumentet fra offentlighet, eller om en sladdet versjon (der de taushetsbelagte opplysningene er strøket ut) kan legges ut til pressen og andre interesserte. Jeg viser i denne forbindelse til offentlighetsloven § 5 a annet ledd som bestemmer at «(d) dokumentet for øvrig er offentlig, når ikke disse delene alene gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet eller de unntatte opplysninger utgjør den vesentligste del av dokumentets innhold». Denne vurderingen av om dokumentet helt, eller bare delvis, skal unntas offentlighet, bør foretas i forbindelse med forhåndsklassifiseringen dersom ordningen skal gi et dekkende bilde av hvilke dokumenter/opplysninger som er offentlige i kommunen.

Dersom kommunen finner det uhensiktsmessig og for arbeidskrevende ved forhåndsklassifiseringen og utleggingen av dokumentene å foreta vurderingen av om et dokument delvis kan offentliggjøres (med unntak av de taushetsbelagte opplysningene), må det kunne aksepteres at kommunen på dette stadiet ikke legger ut til pressen dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger, uavhengig av om deler av dokumentet er offentlig. Dersom kommunen velger en slik løsning, er det meget viktig at brukerne på en klar og entydig måte er orientert om hvordan dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger blir behandlet. Det bør i denne forbindelse presiseres overfor brukerne at det faktisk at et dokument ikke er lagt ut til gjennomsyn med den begrunnelse at det inneholder taushetsbelagte opplysninger, ikke innebærer noe endelig standpunkt om at det ikke er anledning til å gi innsyn i (deler av) dokumentet dersom en innsynsbegjæring fremsettes.

Når det gjelder dokumenter som etter lovens §§ 5 eller 6 er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet, er det ikke i samme grad rom for en sikkerhetsmargin. Lovens system er at ved en fremsatt begjæring om dokumentinnsyn, skal forvaltningen vurdere om meroffentlighet bør utvises selv om dokumentet kan unntas offentlighet med hjemmel i §§ 5 eller 6, jf. § 2 tredje ledd. På bakgrunn av formålet bak bestemmelsen om meroffentlighet i lovens § 2 tredje ledd og de uttalelser som er gitt i forarbeidene m.v. om praktiseringen av meroffentlighet, må utgangspunktet være at innsyn bare bør nektes dersom det, i tillegg til at det foreligger en unntakshjemmel, er *tungtveiende grunner* for å unnta dokumentet fra offentlighet, jf. Dokument nr. 4:1 (1997–98) s. 15. I denne sammenheng er det også grunn til å understreke at det i Ot.prp. nr. 100 (1991–92) ble lagt til grunn at forvaltningen først bør vurdere om innsyn bør gis, dvs. om det foreligger noen saklig grunn til å nekte innsyn, før det vurderes om det er hjemmel for

å unnta dokumentet fra offentlighet i medhold av loven. Ifølge proposisjonen tok en ved innføringen av en plikt til å vurdere meroffentlighet i alle tilfeller i lovens § 2 tredje ledd, sikte på å endre forvaltningens arbeidsmåte ved innsyns krav i denne retningen.

Det fremstår som noe uklart hvorvidt kommunen ved forhåndsklassifisering av dokumentene vurderer hvorvidt det bør utvises meroffentlighet. Inntrykket fra spørreskjemaene, jf. nedenfor punkt 4.3, 1, var at i alle fall to av etatene vurderte meroffentlighet ved journalføring. Vektige grunner taler for at kommunen også ved forhåndsklassifisering bør vurdere meroffentlighet. I motsatt fall vil mange flere dokumenter bli forhåndsklassifisert unntatt offentlighet enn det er grunnlag for etter en meroffentlighetsvurdering. Den offentlige journalen og kommunens praksis med å automatisk legge ut offentlige dokumenter til pressen og andre interesserte for gjennomsyn, vil da gi et misvisende uttrykk for hvilke dokumenter som i realiteten er offentlig tilgjengelig i kommunen, og det er uheldig.

Videre er det viktig at kommunen gir informasjon til brukerne om hvordan ordningen fungerer, herunder at det fortsatt kan anmodes om innsyn i et dokument selv om det i journalen er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. Ved en eventuell innsynsbegjæring i et dokument er det videre viktig at kommunen foretar en ny vurdering av om det kan gis innsyn i dokumentet og ikke legger avgjørende vekt på forhåndsklassifiseringen. Det er ikke minst viktig at det foretas en ny meroffentlighetsvurdering. Som nevnt ovenfor, kan tidsfaktoren gjøre at de hensyn som medførte at forvaltningen ved mottakelsen/

avsendelsen av et dokument ville unnta det fra offentlighet etter lovens unntaksbestemmelser, ikke på samme måte gjør seg gjeldende ved en senere innsynsbegjæring. Det kan også foreligge omstendigheter knyttet til den enkelte innsynsbegjæring som gir grunn til å utøve meroffentlighet, f.eks. innsynshenvendelser fra lokalpressen i en sak av stor offentlig interesse. Jeg har merket meg at kommunen i brev 22. oktober 1999 har opplyst at det alltid foretas en ny vurdering av hjemmelsgrunnlaget når det anmodes om innsyn i et dokument som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet.

Jeg ber om at kommunen tar mine merknader ovenfor til etterretning.

3) Presisjonen i forhåndsklassifiseringene

Når et forvaltningsorgan avslår en konkret innsynsbegjæring, plikter det ifølge offentlighetsloven § 9 annet ledd å opplyse om hjemmel for avslaget. Bestemmelsen lyder:

«Avslår forvaltningsorganet en begjæring etter § 2 andre ledd, skal det vise til den bestemmelse som er grunnlag for avslaget, og opplyse om klageadgangen og klagefristen. Er grunnlaget for avslaget lovens § 5 a, skal forvaltningsorganet også vise til den

eller de bestemmelsene som er grunnlag for taushetsplikten.»

Det må kreves at forvaltningen gir tilfredsstillende henvisning til den lovbestemmelse som er grunnlaget for avslaget. Lovens hovedregel er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige, og det er unntaket fra denne hovedregelen som krever særskilt hjemmel. Begrunningskravet innebærer at forvaltningsorganet særskilt må vurdere om det er grunnlag for å unnta dokumentet i en av lovens unntaksbestemmelser.

Lovens krav om at det må vises til den «bestemmelse som er grunnlag for avslaget», innebærer at det må angis konkret hvilken regel som representerer hjemmelsgrunnlaget for unntaket og at det *ikke* er tilstrekkelig å vise generelt til den aktuelle lovparagrafen. Ordet «bestemmelse» må her forstås slik at det kreves en presisering av den konkrete regelen, dvs. en spesifisering av hvilket ledd, bokstav eller nr. som har begrunnet avslaget der lovparagrafen inneholder flere unntaksregler, jf. også Arvid Frihagen: Offentlighetsloven II (1994) s. 263 og Torstein Eckhoff/Eivind Smith: Forvaltningsrett (1997) s. 434. I loven er det også uttrykkelig presisert at dersom offentlighetsloven § 5 a anvendes som hjemmel for unntaket, må det vises til den eller de bestemmelsene som er grunnlaget for taushetsplikten, f.eks. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Offentlighetsloven § 5 a er ikke noen selvstendig unntakshjemmel fra lovens offentlighetsprinsipp.

Mye kan tale for at lovens krav til forvaltningens hjemmelshenvisning ved avslag på konkrete innsynsanmodninger også bør legges til grunn ved forhåndsklassifiseringer i journalen. Ikke minst fordi forhåndsklassifiseringen bestemmer hvilke dokumenter kommunen legger ut til pressen og andre interesserte, er det grunn til å stille et slik krav. Selv om forvaltningen har plikt til å vurdere spørsmålet om offentlighet på selvstendig grunnlag når en anmodning om innsyn mottas, må det antas at den vurdering som i tilfelle ble foretatt da dokumentet ble mottatt eller sendt ut, i betydelig grad også vil kunne legge føringer for fremtiden. Når dokumenter blir forhåndsunntatt offentlighet, vil det også kunne føre til at interesserte avholder seg fra å fremme en innsynsbegjæring. Det er derfor viktig at forvaltningen også ved forhåndsklassifiseringen tenker igjennom problemstillingen. Kravet om presisering av hjemmelsgrunnlag for unntak ved forhåndsklassifiseringen vil kunne bidra til å sikre dette. Informasjonsverdien av journalen vil også bli betraktelig forbedret ved en presis angivelse av hjemmelen for å unnta dokumentet offentlighet.

På grunnlag av de funn som ble gjort i undersøkelsen, er jeg kommet til at praksis ikke har vært tilfredsstillende i Lillehammer kommune. I 64 (ca 70,3 %) av forhåndsklassifiseringene var hjemmelen upresis. I en god del av forhåndsklassifiseringene

som er regnet til kategorien «upresis hjemmelshenvisning», har det vært mangelfull henvisning til det enkelte ledd eller bokstav i lovens § 5 om interne dokumenter. I mange tilfeller har det ikke blitt vist til den aktuelle taushetspliktbestemmelsen som er grunnlaget for bruken av unntaksbestemmelsen i offentlighetsloven § 5 a. I flere tilfeller er det også mangelfulle henvisninger til det aktuelle nummer (nr. 1–8) i offentlighetsloven § 6 første ledd.

Lillehammer kommune har i brev 22. oktober 1999 «tatt til etterretning at hjemmelshenvisningen bør være mer presis og henviser ikke lenger bare til offentlighetsloven § 5, 5 a eller 6». Jeg har merket meg at kommunen har tatt mine innsigelser på dette punktet til etterretning. Jeg legger etter dette til grunn at kommunens hjemmelshenvisning for forhåndsklassifiseringene i journalen nå er fullstendige og oppfyller de krav til avslag som følger av lovens § 9 annet ledd.

4) Forhåndsklassifisering av sakslister og sakspapirer til politiske utvalg

Av kommunens brev 23. februar 1999 fremgikk at sakslister og sakspapirer til politiske utvalg på grunn av en feil i saks- og arkivsystemet automatisk ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen. Kommunen fremholdt at dette ikke innebærer at dokumentene rent faktisk unntas offentlighet. Kommunen ble i den foreløpige rapporten anmodet om å redegjøre for hvorvidt det ble arbeidet med å rette denne feilen i saks- og arkivsystemet slik at de aktuelle dokumentene ikke automatisk ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen.

Jeg har merket meg at kommunen, ifølge opplysning i brev 22. oktober 1999, har fått rettet denne feilen i saks- og arkivsystemet. På denne bakgrunn legger jeg til grunn at informasjonen i journalen om disse dokumentene nå er korrekt, og forholdet gir således ikke grunn til ytterligere merknader fra min side.

4.3 Spørreskjema

For å få et inntrykk av hvordan konkrete innsynsbeğjæringer ble behandlet i kommunen, ble det herfra utarbeidet et spørreskjema som ble besvart av fem personer i kommunen som behandler beğjæringer om dokumentinnsyn etter offentlighetsloven. Etter å ha gjennomgått de utfylte spørreskjemaene, har jeg funnet grunn til å kommentere enkelte forhold.

1) Meroffentlighet

Meroffentlighetsprinsippet er et viktig prinsipp som er fastslått i offentlighetsloven § 2 tredje ledd. Det er grunn til å understreke at offentlighetsloven er en minimumslov; forvaltningen skal vurdere om det kan gis innsyn i saksdokumentene for pressen og

andre interesserte i større utstrekning enn det loven direkte gir krav på. Det er heller ikke noe forbud mot at forvaltningen praktiserer meroffentlighet utenfor rammen av hva offentlighetsloven regulerer, f.eks. for andre offentlige organer enn de som går inn under lovens § 1 og dokumenter og opplysninger som faller utenfor lovens § 2, jf. § 3. Formålet med meroffentlighetsprinsippet retter seg ikke bare mot lovens unntaksbestemmelser, men mot lukkethet som sådan i offentlig forvaltning, se for øvrig Frihagen: Offentlighetsloven I (1994) s. 211–212.

Fra lovgiverhold har det både ved vedtakelsen av loven i 1970 og – i særlig grad – ved de senere lovendringene i 1982 og 1993, vært lagt vekt på at forvaltningen, så langt det er mulig, skal praktisere meroffentlighet, selv om det etter loven er adgang til å unnta forvaltningens saksdokumenter fra allmennhetens innsyn. Ved lovendringen i 1982 ble det tatt inn en bestemmelse i lovens § 2 tredje ledd om at forvaltningsorganet hadde en oppfordring til å praktisere meroffentlighet, dersom det ble anmodet om det, jf. Innst.O. nr. 40 (1981–82) s. 3. Når det gjelder dokumenter som kan unntas fra offentlighet etter § 5 første og annet ledd, understreket Stortingets justiskomité at sterke grunner taler for å praktisere meroffentlighet. I Innst.O. nr. 40 (1981–82) heter det bl.a.:

«Komiteen minner om at det ikke sjelden nett-opp vil være i slike under- og bilagsdokumenter man finner realbegrunnelsene for innstillinger og beslutninger. Under henvisning til offentlighetslovens generelle formål må det derfor påhvile forvaltningen en alminnelig oppfordring til å praktisere unntaksbestemmelsene for interne dokumenter med almenhetens krav om å få kunnskap om forvaltningens egentlige beveggrunner, for øye.»

Ved lovendringen i 1993 ble meroffentlighetsprinsippet styrket ytterligere ved at forvaltningen i lovens § 2 tredje ledd ble pålagt automatisk å vurdere meroffentlighet i alle tilfeller der det foreligger hjemmel for å gjøre unntak. Videre ble lovens § 9 tredje ledd endret slik at den som har beğjært innsyn også kan klage over at det ikke er gitt innsyn etter meroffentlighetsprinsippet i § 2 tredje ledd. I forarbeidene er det også lagt til grunn at klageinstansen har en plikt til å vurdere meroffentlighetsspørsmålet, og ikke bare lovanvendelsen, selv om dette ikke er konkretisert i klagen, jf. Ot.prp. nr. 100 (1991–92) s. 12–13. Betydningen av å praktisere meroffentlighet har videre kommet til uttrykk gjennom behandlingen av et privat lovforslag om endringer i offentlighetsloven, se Innst.O. nr. 49 (1995–96). En samlet komité understreket at meroffentlighet måtte praktiseres i størst mulig grad. Jeg viser også til St.meld. nr. 32 (1997–98) s. 92 og Justisdepartementets rundskriv G-69/98 s. 3 der det fremheves at bestemmelsen om meroffentlighet må forstås slik at den innebærer en oppfordring til å gi innsyn der det ikke foreligger et *reelt og saklig behov* for å unnta hele eller deler av dokumentet fra offentlighet.

Etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd har forvaltningen som sagt *plikt* til å vurdere meroffentlighet av *eget tiltak*, selv om dokumentet det er begjært innsyn i etter lovens unntaksbestemmelser *kan* unntas offentlighet. Både lovens § 5 om interne dokumenter og lovens § 6 om unntak på grunn av dokumentets innhold, gir forvaltningen adgang til å unnta dokumenter fra offentlighet (taushetsrett), men pålegger ikke taushetsplikt. Dersom dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger som er unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 5 a, vil det derimot være et forbud mot at disse *opplysningene*, men ikke nødvendigvis hele dokumentet, offentliggjøres. Det er i denne sammenheng viktig å understreke, som påpekt av departementet i forarbeidene til lovendringen i 1993 (Ot.prp. nr. 100 (1991–92) s. 10 og 13), at lovens intensjon er at *innsyn som hovedregel bør vurderes og tillates, når taushetsplikt ikke er til hinder for det*.

På bakgrunn av formålet bak bestemmelsen om meroffentlighet i lovens § 2 tredje ledd og de uttalelser som er gitt i forarbeidene m.v. om praktiseringen av meroffentlighet, må utgangspunktet være at innsyn bare bør nektes dersom det, i tillegg til at det foreligger en unntakshjemmel, er *tungtveiende grunner* for å unnta dokumentet fra offentlighet, jf. Dokument nr. 4:1 (1997–98) Særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighetsloven i Justisdepartementet s. 15. Det er videre grunn til å understreke at meroffentlighetsprinsippet kan gi grunnlag for *delvis* offentlighet, selv om hele dokumentet etter loven kan unntas dersom det først inneholder noe som går inn under unntaksbestemmelsene, f.eks. etter lovens § 6 nr. 2. En slik delvis innsynsrett vil f.eks. være rimelig å gi når det gjelder faktiske opplysninger (jf. regelen om partsinnsyn i faktiske opplysninger i forvaltningsloven § 18 tredje ledd), eller dersom det knytter seg stor allmenn interesse til opplysningene. Dette kan også være aktuelt dersom det kun er enkelte konkrete opplysninger som det er tungtveiende grunner for å unnta offentlighet, mens den resterende delen av dokumentet (ene) ikke gir noen saklig grunn for hemmelighet.

Kulturetaten og teknisk etat opplyste at det allerede ved forhåndsklassifiseringen av dokumentene ble vurdert hvorvidt det kan utvises meroffentlighet, mens helse- og omsorgsetaten opplyste at meroffentlighet først ble vurdert når det var fremsatt en innsynsbegjæring. Oppvekstetaten stilte på spørreskjemaet spørsmålet «(h)va er meroffentlighet», noe som etterlater tvil om meroffentlighet i det hele tatt blir vurdert og om prinsippet er forstått. Alle etatene, også oppvekstetaten, fremholdt at det ved vurderingen av en innsynsbegjæring, ble foretatt en ny vurdering av om det kunne gis innsyn i dokumentet selv om dokumentet var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet. Svarene på spørreskjemaene etterlater imidlertid tvil om kommunen alltid foretar en ny vurdering av om det kan utvises meroffentlighet når det er fremsatt en innsynsbegjæring.

Jeg finner derfor grunn til å understreke at både spørsmålet om unntaksbestemmelsene er anvendelige og spørsmålet om meroffentlighet etter loven skal vurderes når innsynskravet fremsettes selv om dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet, jf. punkt 4.2, 2. Tidsfaktoren kan f.eks. gjøre at de hensyn som gjorde at forvaltningen ved mottakelsen/avsendelsen av et dokument ville unnta det fra offentlighet etter lovens unntaksbestemmelser, ikke på samme måte gjør seg gjeldende ved en senere innsynsbegjæring. Det kan også foreligge omstendigheter knyttet til den enkelte innsynsbegjæring som gir grunn til å utøve meroffentlighet. Jeg minner også om at det er viktig at meroffentlighet vurderes i forbindelse med at kommunen forhåndsklassifiserer dokumentet unntatt offentlighet, jf. punkt 4.2, 2. Helse- og omsorgsetatens praksis med først å vurdere meroffentlighet ved fremsettelsen av en eventuell anmodning om innsyn bør således endres.

Jeg ber om at kommunen tar dette til etterretning og vurderer hvorvidt det er grunn til å innskjerpe rutinene på dette punktet overfor etatene.

2) Opplysning om klageadgang og klagefrist

Etter offentlighetsloven § 9 annet ledd plikter kommunen å «opplyse om klageadgangen og klagefristen». Denne bestemmelsen ble tatt inn ved lovendringen i 1982. Som begrunnelse for lovendringen fremholdt Justisdepartementet bl.a. følgende (Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 42):

«Det er videre departementets erfaring gjennom flere henvendelser at mange ikke kjenner klageadgangen. Dette kan bl a ha den uheldige følge at klagefristen blir oversittet i saker som burde vært overprøvd av et høyere organ. På bakgrunn av den støtte forslaget ellers har fått vil departementet derfor foreslå at det blir innført en plikt til å opplyse om klageadgangen. Ut fra det som er sagt foran vil departementet også foreslå at det skal opplyses om klagefristen.»

Klageretten er en viktig garanti for kontroll med de avslag på dokumentinnsyn som treffes og for at lovens regler og intensjoner i størst mulig grad blir lojalt overholdt.

Teknisk etat og helse- og omsorgsetaten fremholder at det blir gitt informasjon om klageadgang og klagefrist. Kulturetaten opplyser at slik informasjon i liten grad blir gitt, og dette begrunnes med at det ofte er muntlig saksbehandling i disse sakene. Hvordan praksis er i oppvekstetaten er uklart.

Det er positivt at teknisk etat og helse- og omsorgsetaten opplyser om klageadgang og klagefrist som anvist i offentlighetsloven § 9 annet ledd. Det faktum at saksbehandlingen i innsynssakene i stor grad foregår muntlig, jf. kulturetatens redegjørelse, fritar ikke fra plikten til å opplyse om klageadgang og klagefrist. Lillehammer kommune bes på denne bakgrunn vurdere hvorvidt det er grunn til å klargjøre og innskjerpe rutinene på dette punktet.

3) Opplysning om hjemmel for avslag

Det følger av offentlighetsloven § 9 annet ledd at det påligger det forvaltningsorganet som avslår en begjæring om innsyn å opplyse om hjemmelen for avslaget. Hvordan denne bestemmelsen er å forstå, er det redegjort for over, jf. punkt 4.2, 3.

Inntrykket fra de utfylte spørreskjemaene er at kommunens etater ved et eventuelt avslag på en innsynsbegjæring opplyser om hjemmel for avslaget, og det er positivt. Jeg understreker for ordens skyld at lovens § 9 annet ledd her oppstiller en ubetinget plikt til å gi slik informasjon. Plikten til å opplyse om hjemmel for avslaget inntreer uavhengig av om den som begjærer innsyn ber om slik hjemmelsanvisning. Presise opplysninger om rettsgrunnlaget for avslaget er viktig bl.a. for at den som har begjært innsyn skal kunne vurdere om det er grunn til å påklage avslaget og eventuelt for utarbeidelsen av en klage.

4) Saksbehandlingstiden for behandling av innsynsbegjæringer

Det er viktig at saksbehandlingstiden for begjæringer om innsyn er så kort som mulig. Dersom forvaltningens saksbehandling tar for lang tid, vil innsynsbegjæringen lett miste sin aktualitet og betydning. Lang saksbehandlingstid vil undergrave formålet med lovens hovedprinsipp, nemlig at forvaltningens saksdokumenter skal være offentlige for dem som begjærer innsyn. Rask saksbehandlingstid er også viktig av hensyn til allmennhetens tillit til forvaltningen, og vil kunne motvirke at det oppstår mistanke om at forvaltningen legger vekt på utenforliggende hensyn ved å trenere eller vanskeliggjøre behandlingen av innsynsbegjæringer som kan avdekke krittikkverdige forhold eller forhold offentligheten bør ha kjennskap til. En rask avgjørelse av innsynsspørsmålet er også viktig slik at et eventuelt avslag raskest mulig kan påklages, jf. offentlighetsloven § 9 tredje ledd.

Offentlighetsloven § 9 første ledd slår fast at en begjæring om innsyn skal avgjøres «uten ugrunnet opphold». Både lovens ordlyd og formål forutsetter en særlig plikt til rask behandling. Hva som ellers ligger i lovens krav, vil måtte bero på en konkret vurdering hvor det tas hensyn til sakens vanskelighetsgrad og organets arbeidsbyrde for øvrig, jf. Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 42. Som påpekt ovenfor, vil offentlighetsprinsippet i loven kunne bli undergravd og lovens effektivitet som redskap for pressen og allmennheten til å få innsyn i offentlig forvaltning bli betydelig svekket, dersom innsynsbegjæringer ikke behandles raskt. I forbindelse med at bestemmelsen ble gitt i 1982, presiserte Justisdepartementet således at «alle henvendelser etter offentlighetsloven etter sin art må behandles forholdsvis snart» og dersom det var «praktisk mulig å avgjøre

spørsmålet umiddelbart vil dette være å foretrekke» (Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 42). I denne sammenheng er det også av interesse at Justisdepartementet i forbindelse med endringene i offentlighetsloven i 1982 vurderte om det ikke burde settes en frist på ti dager, jf. Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 42. Selv om loven ikke inneholder noen slik ti-dagers frist, kan dette tjene som en veiledende norm for hva som normalt må betraktes som en lengstefrist. I de fleste tilfeller bør innsynsbegjæringen kunne avgjøres samme dag eller i alle fall i løpet av en til tre virkedager, dersom det ikke skulle foreligge spesielle praktiske vanskeligheter.

Inntrykket fra spørreskjemaene er at saksbehandlingstiden for fremsatte innsynsbegjæringer i all hovedsak er akseptabel – det synes som om at innsynsbegjæringer blir prioritert og behandlet i løpet av en til tre virkedager. Teknisk etat har opplyst at ved skriftlige henvendelser er saksbehandlingstiden en uke. Dette er i normalsituasjonen for lang saksbehandlingstid. Jeg vil understreke at innsynsbegjæringer normalt bør kunne avgjøres samme dag eller i alle fall i løpet av en til tre virkedager, uavhengig av om de er fremsatt muntlig eller skriftlig. Kommunen bes ta mine merknader på dette punktet til etterretning og vurdere om det er grunn til å ta dette opp med etatene.

4.4 Undersøkelsen av et utvalg av forhåndsklassifiseringene fordelt på de enkelte seksjonene

På bakgrunn av vanskelighetene med å etterspore konkrete innsynsbegjæringer og kommunens behandling av disse, jf. pkt. II ovenfor, fant jeg det hensiktsmessig som grunnlag for en etterprøving av kommunens hjemmelshenvisning og materielle vurderinger å ta utgangspunkt i *forhåndsklassifiseringene* i kommunens journal. Ved utvalget av konkrete tilfeller er det tatt sikte på å finne frem til forhåndsklassifiseringer som kunne synes tvilsomme i forhold til lovens unntakshjemler, eller som for øvrig kan tyde på feil forståelse og anvendelse av loven. Videre er det lagt vekt på å undersøke nærmere ulike typer forhåndsklassifiseringer fra kommunens forskjellige avdelinger/etater for på den måten å belyse ulike spørsmål knyttet til praktiseringen av loven.

Det presiseres at de sakene jeg har funnet grunn til å undersøke nærmere *ikke* representerer alle de forhåndsklassifiseringene som det kunne være grunn til å stille spørsmål ved holdbarheten av. Dette innebærer at det også kan være andre forhåndsklassifiseringer det kan være grunnlag for å kritisere.

4.4.1 Seksjon ØKONOMI

1) Sak nr. 98/01907, lnr. 003896/98, registreringsdato 1. september 1998 – avtale nr C2.98.07.164

Dokumentet, som er en inngått avtale mellom kommunen og en leverandør, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav b. Avtalens vedlegg var ikke vedlagt kommunens oversendelse av dokumentene hit.

Tilsvarende gjelder for følgende journalføringer som gjelder innkjøpsordningen i kommunen:

- Sak nr. 98/00690, lnr. 003897/98, registreringsdato 1. september 1998 – tilbud vedrørende forespørsel B2.98.07.071 (dokumentets vedlegg var lagt ved oversendelsen hit)
- Sak nr. 98/00690, lnr. 003903/98, registreringsdato 1. september 1998 – tilbud vedrørende forespørsel B2.98.07.071 (dokumentets vedlegg var lagt ved oversendelsen hit)
- Sak nr. 98/01828, lnr. 004222/98, registreringsdato 7. september 1998 – tilbud vedrørende forespørsel D5.2–98.08.247, Storkjøkken-utstyr (dokumentets vedlegg var lagt ved oversendelsen hit)
- Sak nr. 98/0683, lnr. 004225/98, registreringsdato 7. september 1998 – revidert avtaleforslag A.2.3–96.02.013 (dokumentets vedlegg var lagt ved oversendelsen hit)
- Sak nr. 98/02032, lnr. 004228/98, registreringsdato 7. september 1998 – prisjustering rammeavtale på kopiering
- Sak nr. 98/01828, lnr. 004336/98, registreringsdato 8. september 1998 – tilbud vedrørende forespørsel D5.2–98.08.247, Storkjøkken-utstyr (dokumentets vedlegg var ikke lagt ved oversendelsen hit)
- Sak nr. 98/01828, lnr. 004516/98, registreringsdato 10. september 1998 – tilbud vedrørende forespørsel D5.2–98.08.247, Storkjøkken-utstyr (enkelte av dokumentets vedlegg var lagt ved oversendelsen hit)
- Sak nr. 98/01828, lnr. 004519/98, registreringsdato 10. september 1998 – tilbud vedrørende forespørsel D5.2–98.08.247, Storkjøkken-utstyr (dokumentets vedlegg var lagt ved oversendelsen hit). Sak nr. 98/01826, lnr. 004843/98, registreringsdato 16. september 1998 antas å være samme dokument
- Sak nr. 98/01857, lnr. 004585/98, registreringsdato 11. september 1998 – tilbud vedrørende forespørsel D5.2–98.08.248 (vedleggene var ikke lagt ved oversendelsen hit)
- Sak nr. 98/01857, lnr. 004611/98, registreringsdato 11. september 1998 – tilbud vedrørende forespørsel D5.2–98.08.248 (vedleggene var ikke lagt ved oversendelsen hit)
- Sak nr. 98/01458, lnr. 004831/98, registreringsdato 16. september 1998 – avtale nr. B4.98.07.002 (vedleggene var ikke lagt ved oversendelsen hit)
- Sak nr. 98/01198, lnr. 004832/98, registreringsdato 16. september 1998 – avtale nr. B1.7–94.11.05.7 (i dokumentet er avtalenr. angitt å være B1.7–98.07.057, vedleggene var ikke lagt ved oversendelsen hit)
- Sak nr. 98/00683, lnr. 004846/98, registreringsdato 16. september 1998 – avtale nr. A.2.3–96.02.013 (vedleggene var ikke lagt ved oversendelsen hit)
- Sak nr. 98/02252, lnr. 004851/98, registreringsdato 16. september 1998 – endring av avtale nr. B1.10–97.11.061
- Sak nr. 98/02385, lnr. 005172/98, registreringsdato 22. september 1998 – avtale nr. D5.1–98.04.237
- Sak nr. 98/02389, lnr. 005178/98, registreringsdato 22. september 1998 – tilbud (enkelte av tilbudets vedlegg var lagt ved oversendelsen hit)
- Sak nr. 98/01127, lnr. 005457/98, registreringsdato 28. september 1998 – korrigeringsavtale nr. C2.98.7.165 (vedleggene var ikke lagt ved oversendelsen hit)
- Sak nr. 98/02387, lnr. 005176/98, registreringsdato 22. september 1998 – avtale nr. B1.7–96.06.062. Dette dokumentet utgår da avtale nr. B1.7–98.11.062 er oversendt, og ikke avtale nr. B1.7–96.06.062 som angitt i journalen. Datoen for det oversendte dokumentet er for øvrig 15. november 1998 og dokumentet ble registrert 22. desember 1998.

I min foreløpige rapport ble kommunen bedt om å begrunne nærmere hvorfor dokumentene var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet etter lovens § 6 første ledd nr. 2 bokstav b. Det ble i denne sammenheng vist til forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 50) hvor det fremgår at bestemmelsen er ment å dekke de tilfellene hvor det offentlige fører forhandlinger med næringsorganisasjoner o.l. om betaling for visse ytelser som faller utenfor det alminnelige lønnsoppgjøret, f.eks. jordbruks- og fiskerioppgjøret.

Kommunen har i sitt svarbrev opplyst at «[d]okumenter vedrørende innkjøpsordningen blir vanligvis unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 6, 1. ledd, pkt. 2».

Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 lyder slik:

«Følgende dokumenter kan unntas fra offentlighet:

2) Dokument hvor unntak er påkrevd

- a) av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av statens, kommunens eller vedkommende organs økonomi-, lønns- eller personalforvaltning
- b) av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av økonomiske rammeavtaler med næringslivet
- c) fordi offentlighet ville motvirke offentlige kontroll- eller reguleringsiltak eller andre nødvendige

ge pålegg eller forbud, eller medføre fare for at de ikke kan gjennomføres»

Jeg finner innledningsvis grunn til å bemerke at kommunens hjemmelshenvisning i svaret hit er ufullstendig. I og med at offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 inneholder tre alternative underpunkter – bokstavene a, b og c – er det ikke tilstrekkelig å vise til «offentlighetsloven § 6, 1. ledd, pkt. 2». Det fremstår da som uklart hvilket av bokstavalternative kommunen mener kommer til anvendelse.

Så vidt jeg kan se, er det enten bokstav a eller bokstav b som eventuelt kan hjemle en forhåndsklassifisering av de aktuelle dokumentene. I journalen for september 1998 var alle dokumentene forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til § 6 første ledd nr. 2 bokstav b.

De aktuelle dokumentene i journalen for september 1998 er enten inngåtte avtaler mellom kommunen og næringslivet om levering av ulike varer og tjenester, eventuelt revidering av disse avtalene, eller innhentede tilbud fra næringslivet. Enkelte av dokumentene er betegnet «rammeavtaler med næringslivet», noe som etter sin ordlyd omfattes av § 6 første ledd nr. 2 bokstav b. Som påpekt i min foreløpige rapport, fremgår det av forarbeidene til § 6 første ledd nr. 2 bokstav b at bestemmelsen er ment å dekke de tilfellene hvor det offentlige fører forhandlinger med næringsorganisasjoner o.l. (rammeavtaler med næringslivet) om betaling for visse ytelser som faller utenfor det alminnelige lønnsoppgjøret. Forarbeidene taler for at bestemmelsen er ment å omfatte større avtaler med et kollektivt preg, som eksempelvis jordbruks- og fiskerioppgjøret. Jeg viser i denne forbindelse også til Frihagen: Offentlighetsloven II (1994) s. 127 der Frihagen sier seg enig med Lovavdelingens konklusjon i brev 24. mai 1993 om at bestemmelsen ikke kunne anvendes «til å unnta fra offentlighet dokumenter med opplysninger om størrelsen av et pengebeløp Lillehammer kommune skulle motta etter en sponsoravtale med Coca Cola». Jeg kan etter dette ikke se at § 6 første ledd nr. 2 bokstav b, etter en gjennomgang av bestemmelsens forarbeider, hjemler den foretatte forhåndsklassifiseringen av dokumentene.

Formålet med § 6 første ledd nr. 2 bokstav a er å beskytte det offentliges «økonomi-, lønns- eller personalforvaltning». Jeg legger til grunn at det er alternativet «økonomiforvaltning» som eventuelt er aktuelt her. Bestemmelsen tar i første rekke sikte på å verne det offentliges privatøkonomiske interesser og forhandlingsposisjon mot tap eller redusert gevinst, altså det konkurransemessige aspektet. De aktuelle dokumentene må i utgangspunktet være omfattet av § 6 første ledd nr. 2 bokstav a.

Det fremgår av lovens ordlyd at et dokument kan unntas fra offentlighet etter bestemmelsen dersom det er «påkrevd» av hensyn til en «forsvarlig gjennomføring» av kommunens økonomiforvaltning.

Det er således bestemmelsens generelle vilkår som blir avgjørende for om dokumentene kan unntas offentlighet. Dette er forholdsvis strenge vilkår. I Ot.prp. nr. 4 (1981–82) heter det på s. 29–30 om vilkåret «påkrevd»:

«Någjeldende § 6 nr. 2 gjelder dokumenter «hvor unntak er påkrevet» osv. Dette tilsier at ikke ethvert dokument som inneholder opplysninger av denne typen kan unntas. I samsvar med dette antar departementet at unntaket normalt ikke bør gå lenger enn til disse opplysningene, slik at det i prinsippet bør kunne praktiseres offentlighet for de øvrige delene av dokumentet. På samme måte som for § 6 nr 1 bør imidlertid unntakshjemmelen omfatte dokumentet som sådant, da det ofte kan være vanskelig å skille ut de opplysningene som bør beskyttes.»

Videre heter det på s. 50–51 i proposisjonen:

«På samme måte som i dag er det forutsetningen at dokumentene bare kan unntas fra offentlighet så langt slikt unntak er påkrevd. Dette vil bli a si at dokumentene etter omstendighetene kan bli offentlige etter at vedkommende forhandlinger eller tiltak er gjennomført. Det vil videre gjelde en spesiell oppfordring til å praktisere delvis meroffentlighet i disse sakene, dersom dette er mulig.»

En fortolkning av bestemmelsen i samsvar med formålet tilsier at det må foretas en helhetsvurdering hvor de behov som taler for offentlighet må vurderes opp mot de mulige skadevirkninger en offentliggjøring kan medføre. I denne helhetsvurderingen må det imidlertid tas i betraktning at lovens hovedregel er offentlighet, og at ordlyden i § 6 første ledd nr. 2 bokstav a stiller som vilkår for å gjøre unntak fra offentlighet at det er «påkrevd» av hensyn til en «forsvarlig gjennomføring» av kommunens økonomiforvaltning.

Min vurdering av om de aktuelle dokumentene kunne forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet med hjemmel i § 6 første ledd nr. 2 bokstav a må nødvendigvis ta utgangspunkt i forholdene da dokumentene ble journalført.

Når det gjelder de innhentede tilbudene, finner jeg ikke grunn til å rette innvendinger mot at kommunen forhåndsklassifiserte disse dokumentene unntatt offentlighet med hjemmel i § 6 første ledd nr. 2 bokstav a. Kommunen var her i en situasjon hvor tilbud ble innhentet fra ulike leverandører, og det var av vesentlig betydning for kommunens forhandlingssituasjon at de ulike tilbudene ikke ble offentliggjort på dette tidspunktet.

Når det gjelder de inngåtte avtalene eller dokumentene vedrørende revidering av allerede inngåtte avtaler, vil vurderingen kunne bli en annen. Vurderingstemaet er som nevnt at det av hensyn til en «forsvarlig gjennomføring» av kommunens økonomiforvaltning er «påkrevd» at dokumentene unntas offentlighet. Når avtalene allerede er inngått, vil hensynet til å beskytte kommunens økonomiske interesser, og da særlig det konkurransemessige aspek-

tet, stille seg annerledes. Kommunen har ikke be-
grunnet konkret hvorfor det var nødvendig å for-
håndsklassifisere de aktuelle dokumentene unntatt
offentlighet – det er ikke påpekt særlige forhold ved
de ulike avtalene som taler for å unnta dokumentene
fra offentlighet. Kommunens svar etterlater inntryk-
ket av at denne typen dokumenter forhåndsklassifi-
seres unntatt offentlighet uten en konkret og reell
vurdering av det enkelte dokumentets innhold.

Jeg har bare begrenset kjennskap til de inngåtte
avtalene og deres egenart, men slik saken er opplyst,
kan jeg vanskelig se at det er godtgjort at § 6 første
ledd nr. 2 bokstav a hjemlet forhåndsklassifisering
av disse dokumentene. Jeg viser i denne forbindelse
til at loven oppstiller forholdsvis strenge krav for at
dokumentene kan unntas offentlighet med hjemmel i
denne bestemmelsen, jf. redegjørelsen over. Forhol-
det må på denne bakgrunn kritiseres. Jeg finner også
grunn til å understreke viktigheten av at det ved for-
håndsklassiferingen av dokumentene foretas en
konkret vurdering av hvert enkelt dokument opp mot
offentlighetslovens bestemmelser. Det er ikke til-
strekkelig å konstatere at et dokument vedrører kom-
munens innkjøpsordning og dermed automatisk for-
håndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet.
Kommunen bes ta mine merknader på dette punktet
til etterretning og ta gjeldende praksis opp til vurde-
ring.

2) Sak nr. 98/02291, Inr. 005512/98, registreringsda-
to 28. september 1998 – prognosemodell ramme-
tilskudd

Dokumentet, som er et utfylt bestillingsskjema
fra kommunen til Kommunenes Sentralforbund ved-
rørende bestilling av en prognosemodell, var for-
håndsklassifisert unntatt offentlighet under henvis-
ning til offentlighetsloven § 5 a. Det var ikke gitt no-
en nærmere presisering av hvilken taushetspliktbe-
stemmelse som hjemler unntaket.

I min foreløpige rapport ble kommunen bedt om
å opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse det er
siktet til, og begrunne hvorfor dette dokumentet er
ansett taushetsbelagt.

I kommunens svarbrev er det erkjent at forhånd-
sklassiferingen var «en opplagt feilføring» som det
ikke var mulig å gi noen nærmere forklaring på.

Som kommunen påpeker, var det ikke hjemmel i
offentlighetsloven for å forhåndsklassifisere dette
dokumentet unntatt offentlighet. Forhåndsklassifi-
eringen må kritiseres.

4.4.2 Seksjon ORDFØRER

1) Sak nr. 98/002246, Inr. 004837/98, registrerings-
dato 16. september 1998 – reguleringsplan for
Sagbakken

Dokumentet, som er et brev fra en privatperson
til Lillehammer kommune vedrørende regulerings-

plan for Sagbakken, var forhåndsklassifisert unntatt
offentlighet under henvisning til offentlighetsloven
§ 4. Vedleggene som fulgte brevet var ikke vedlagt
Lillehammer kommunes oversendelse av dokumen-
tet hit.

Kommunen ble i den foreløpige rapporten bedt
om å begrunne nærmere hvorfor lovens § 4 om utsatt
offentlighet ble brukt som hjemmel for forhånd-
sklassiferingen. Det ble i denne sammenheng vist
til lovens vilkår om at utsatt offentlighet kan bestem-
mes dersom «--- de da foreliggende dokumenter an-
tas å gi et direkte misvisende bilde av saken og at of-
fentlighet derfor kan skade åpenbare samfunnsmes-
sige eller private interesser».

I kommunens svarbrev het det:

«Som det fremgår av dokumentet, så gir det et
åpenbart misvisende bilde av en vanskelig regule-
ringssak. Dokumentet kunne naturligvis allikevel
vært utlagt, av hensyn til avsender fant man det
imidertid den gangen mest korrekt å unnta brevet
fra offentlighet.»

Offentlighetsloven § 4 lyder slik:

«Vedkommende forvaltningsorgan kan bestem-
me at det i en bestemt sak først skal gjelde offentlig-
het fra et senere tidspunkt i saksforberedelsen enn
hva som følger av § 3, såfremt de da foreliggende
dokumenter antas å gi et direkte misvisende bilde av
saken og at offentlighet derfor kan skade åpenbare
samfunnsmessige eller private interesser.»

Bestemmelsen oppstiller strenge vilkår for at det
kan besluttes utsatt offentlighet. En forutsetning for
at utsatt offentlighet kan besluttes er at de forelig-
gende (eksisterende) offentlige dokumentene i saken
gir et «direkte misvisende bilde av saken og at of-
fentlighet derfor kan skade åpenbare samfunnsmes-
sige eller private interesser» (mine kursivering).
Denne bestemmelsen er kun ment å brukes i særlige
unntakstilfeller.

Kommunen har fremholdt at det aktuelle doku-
mentet gir et «åpenbart misvisende bilde av en vans-
kelig regulerings sak». Kommunens oppstilling av
hva som er vurderingstemaet etter § 4 er ufullstendig
og til dels uriktig. Som fremholdt ovenfor, vil det
avgjørende være hvorvidt den samlede mengde av
offentlig tilgjengelige dokumenter i saken på davæ-
rende tidspunkt vil gi et «direkte misvisende bilde av
saken». Det er ikke ubetinget avgjørende hvorvidt
det ene dokumentet, her vedkommende privatper-
sons brev 12. september 1998 til kommunen, i seg
selv vil gi et ufullstendig inntrykk av saken.

Kommunen har ikke redegjort for hvorfor saken
om reguleringsplan for Sagbakken er vanskelig. Jeg
har heller ikke fått oversendt saksdokumentene i re-
gulerings saken, så min vurdering av forhåndsklassi-
fiserings spørsmålet må basere seg på en gjennom-
gang av dokumentet samt kommunens redegjørelse i
svarebrevet hit. Det vil ofte knytte seg en omfattende

offentlig interesse til reguleringssaker, og det er av stor betydning at prosessen er åpen. I plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 er det gitt bestemmelser som skal sikre at offentligheten blir orientert og får anledning til å uttale seg i disse sakene. Et eksempel på dette er § 27–1 nr. 1 annet ledd som bestemmer at kommunens planutvalg skal kunngjøre en melding om at et område tas opp til regulering, og det følger av tredje ledd at det skal legges til rette for aktiv medvirkning fra beboerne eller eksisterende næringsvirksomhet i et område ved regulering og omregulering. Det vises også til plan- og bygningsloven § 16 om samråd, offentlighet og informasjon. Dokumentene i en reguleringssak vil videre sjelden være av en slik karakter at de kan unntas offentlighet etter offentlighetslovens bestemmelser, med mindre dokumentene f.eks. inneholder taushetsbelagte opplysninger. En ensidig fremstilling og et kritisk syn på kommunens behandling av reguleringssaken fra en privat parts side, gir normalt ikke adgang for kommunen til å beslutte utsatt offentlighet etter lovens § 4.

På denne bakgrunn, og med det forbehold at min vurdering av forhåndsklassifiseringen bygger på en begrenset kjennskap til reguleringssakens realitet og de øvrige dokumentene i saken, kan jeg vanskelig se at kommunen har godtgjort at offentlighetsloven § 4 kan komme til anvendelse. Jeg antar at allmennheten ved å få innsyn i sakens øvrige offentlige dokumenter, vil få et helhetlig og nyansert bilde av saken. Forholdet må etter dette kritiseres.

2) Sak nr. 98/02267, lnr. 004882/98, registreringsdato 16. september 1998 – innkalling til ekstraordinær generalforsamling i Litra AS

Dokumentet, som er et brev fra styreformannen i Litra AS til Lillehammer kommune om innkalling til ekstraordinær generalforsamling, var i journalen forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 6, mens hjemmelen for å unnta brevet offentlighet på selve dokumentet er påført å være § 6 første ledd nr. 2 bokstav b.

Lillehammer kommune ble bedt om å opplyse hvilken bestemmelse i offentlighetsloven § 6 som kommunen mener er korrekt hjemmel for å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet, samt begrunne hvorfor den aktuelle bestemmelsen kommer til anvendelse.

I sitt svarbrev har kommunen opplyst at riktig hjemmel for å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet er § 6 første ledd nr. 2 bokstav b.

Ovenfor under punkt 4.4.1, 2 ble det vist til forarbeidene til § 6 første ledd nr. 2 bokstav b (Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 50) hvor det fremgår at bestemmelsen er ment å dekke de tilfellene hvor det offentlige fører forhandlinger med næringsorganisasjoner o.l. om betaling for visse ytelser som faller utenfor det alminnelige lønnsoppgjøret, f.eks. jordbruks- og fiskerioppgjøret. Bestemmelsen er altså ment å klar-

gjøre at oppgjør med yrkesorganisasjoner kan unntas offentlighet med hjemmel i denne bestemmelsen.

Brevet fra styreformannen i Litra AS til Lillehammer kommune om innkalling til ekstraordinær generalforsamling er, så vidt jeg forstår, sendt til Lillehammer kommune som aksjonær i Litra AS. Brevet omhandler ikke kommunens oppgjør eller forhandlinger med en yrkesorganisasjon og er således ikke en type dokument som omfattes av § 6 første ledd nr. 2 bokstav b. Slik saken er forelagt meg, må det kritiseres at dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet med hjemmel i § 6 første ledd nr. 2 bokstav b.

4.4.3 3Seksjon PERS/ORG

1) Sak nr. 98/00167, lnr. 003892/98, registreringsdato 1. september 1998 – lærekontrakt [NN]

Dokumentet, som er et brev fra Lillehammer kommune til Oppland fylkeskommune vedrørende en lærekontrakt for [NN], var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Det var ikke gitt noen nærmere presisering av hvilken taushetspliktbestemmelse som hjemler unntaket. Lærekontrakten som skal ha vært vedlagt brevet, var ikke lagt ved Lillehammer kommunes oversendelse av dokumentet hit.

Tilsvarende gjelder også for følgende journalføring:

- sak nr. 98/00167, lnr. 003894/98, registreringsdato 1. september 1998 – lærekontrakt [NN]

I den foreløpige rapporten ble kommunen bedt om å opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse som kommer til anvendelse på dokumentene. Det ble vist til at selv om vedleggene til brevene kan være unntatt offentlighet på grunn av lovbestemt taushetsplikt, er ikke det tilstrekkelig til å unnta oversendelsesbrevene fra offentlighet. Det ble også vist til at det allerede av dokumentbeskrivelsen i den offentlige journalen fremgår navnet på personene lærekontraktene gjelder.

I sitt svarbrev fremholdt kommunen at «[s]annsynligvis burde ikke disse kontraktene vært unntatt offentlighet i det hele tatt, da de ikke kan se å inneholde taushetsbelagte opplysninger».

Jeg har merket meg at Lillehammer kommune har erkjent at forhåndsklassifiseringen av disse dokumentene var uhjemlet da, så vidt jeg forstår, verken dokumentet eller vedleggene etter kommunens oppfatning inneholdt taushetsbelagte opplysninger. Det må kritiseres at de aktuelle dokumentene var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen.

2) Sak nr. 98/00167, lnr. 005090/98, registreringsdato 21. september 1998 – lærekontrakt NN

Dokumentet, som er et brev fra Lillehammer kommune til Oppland fylkeskommune vedrørende

lærekontrakt for [NN], er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5. Det var ikke nærmere presisert hvilken bestemmelse i § 5 kommunen mener kommer til anvendelse. Lærekontrakten som skal ha vært vedlagt brevet, var ikke lagt ved Lillehammer kommunes oversendelse av dokumentet hit.

Tilsvarende gjelder også for følgende journalføring:

- sak nr. 98/00167, lnr. 005093/98, registreringsdato 21. september 1998 – lærekontrakt [NN]

I min foreløpige rapport bad jeg om at Lillehammer kommune opplyste hvorfor forhåndsklassifiseringen av disse dokumentene er annerledes enn dokumentene i sak nr. 98/00167, lnr. 003892/98 – lærekontrakt NN og sak nr. 98/00167, lnr. 003894/98 – lærekontrakt NN (jf. punkt 2 ovenfor), som er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 5 a. Dersom kommunen opprettholdt sitt standpunkt om at lovens § 5 kommer til anvendelse, ble det bedt om en nærmere begrunnelse for dette, herunder hvilken bestemmelse i § 5 det siktes til.

I sitt svarbrev fremholdt kommunen at det ikke var hjemmel for å forhåndsklassifisere dokumentene unntatt offentlighet i journalen.

Jeg har merket meg at Lillehammer kommune har erkjent at forhåndsklassifiseringen av disse dokumentene var feilaktig. Det må kritiseres at disse dokumentene var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen.

- 3) Sak nr. 98/00167, lnr. 004327/98, registreringsdato 8. september 1998 – orientering for lærebedriften og lærlingen

Dette dokumentet er en generell orientering fra Oppland fylkeskommune til lærebedriften og lærlingen. Dokumentet er i journalen forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Det er ikke gitt noen nærmere presisering av hvilken taushetspliktbestemmelse som ligger til grunn for forhåndsklassifiseringen.

Tilsvarende gjelder også for følgende journalføring:

- sak nr. 98/00167, lnr. 005529/98, registreringsdato 29. september 1998 – lærlinger 1998–2000

Lillehammer kommune ble i den foreløpige rapporten bedt om å begrunne hvilke opplysninger som er undergitt taushetsplikt, samt opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse kommunen mener kommer til anvendelse i saken.

Kommunen fremholdt i svarbrevet at dokumentene ikke inneholdt taushetsbelagte opplysninger og at dokumentene følgelig ikke skulle ha vært forhåndsklassifisert unntatt offentlighet.

Jeg har merket meg at Lillehammer kommune har erkjent at forhåndsklassifiseringen av disse dokumentene var uhjemlet da dokumentene ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger. Det må kritiseres at de aktuelle dokumentene i journalen for september 1998 var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet.

- 4) Sak nr. 98/01642, lnr. 003962/98, registreringsdato 2. september 1998 – anmodning fra NN om høyere lønn som helsesøster

Dokumentet, som er et brev fra Lillehammer kommune til NN vedrørende lønns plassering for helsesøstre fra 1. september 1998, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 5 a. Det var ikke gitt noen nærmere presisering av hvilken taushetspliktbestemmelse som ligger til grunn for forhåndsklassifiseringen.

I min foreløpige rapport ble Lillehammer kommune bedt om å redegjøre for hvilke taushetsbelagte opplysninger brevet inneholder og hvilken taushetspliktbestemmelse som ligger til grunn for avslaget. Det ble i denne sammenheng vist til Frihagen: Offentlighetsloven II (1994) s. 58 hvor det heter at «[o]pplysninger om en offentlig tjenstemanns alminnelige lønns plassering og hvilken lønn dette gir, kan neppe ansees for taushetsbelagt etter § 13». Det ble også vist til at navnet på arbeidstakeren fremkommer i den offentlige journalen.

Kommunen remholdt i sitt svarbrev at dokumentet ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger og at det følgelig ikke skulle ha vært forhåndsklassifisert unntatt offentlighet.

Jeg har merket meg at Lillehammer kommune har erkjent at forhåndsklassifiseringen av dokumentet var feilaktig da dokumentet ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger. Det må kritiseres at det aktuelle dokumentet var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen.

- 5) Sak nr. 98/00845, lnr. 003982/98, registreringsdato 2. september 1998 – klage fra Norsk Presseforbund

Dokumentet, som er en klage fra Norsk Presseforbund til Lillehammer kommune over kommunens oppfølging av Arbeids- og administrasjonsdepartementets avgjørelse i en konkret klagesak etter offentlighetsloven, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Lillehammer kommunes svar til Norsk Presseforbund (sak nr. 98/00845, lnr. 004205/98, registreringsdato 7. september 1998) var også forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Det var ikke gitt noen nærmere presisering av hvilken taushetspliktbestemmelse som ligger til grunn for forhåndsklassifiseringene.

Kommunen ble bedt om å opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse kommunen mener hjemler

unntak fra offentlighet etter lovens § 5 a i disse tilfellene.

I svarbrevet fremholdt kommunen at saken opprinnelig hadde vært unntatt offentlighet, men at kommunen hadde erkjent at dette var feil og senere offentliggjort dokumentene.

Jeg har merket meg at kommunen har erkjent at disse dokumentene ikke kunne unntas offentlighet med hjemmel i offentlighetslovens bestemmelser. Det var kritikkverdig at dokumentene ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet i journalen.

6) Sak nr. 98/01319, lnr. 003992/98, registreringsdato 2. september 1998 – forvaltningsnettprosjektet

Kjøpsavtalen i forvaltningsnettprosjektet var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav b.

Kommunen ble i den foreløpige rapporten bedt om å begrunne nærmere hvorfor dokumentet var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet etter lovens § 6 første ledd nr. 2 bokstav b. Det ble i denne sammenheng vist til forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 50) hvor det fremgår at bestemmelsen er ment å dekke de tilfellene hvor det offentlige fører forhandlinger med næringsorganisasjoner o.l. om betaling for visse ytelser som faller utenfor det alminnelige lønnsoppgjøret, f.eks. jordbruks- og fiskerioppgjøret.

Kommunen fremholdt i sitt svarbrev at «[d]okumenter vedrørende innkjøpsordningen blir vanligvis unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 6, 1. ledd, pkt. 2. Dette synes å være i overensstemmelse med Ot.prp. 4 (1981–82), jfr. Arvid Frihagens kommentarutgave til offentlighetsloven, 3. utg., bind II, side 123».

Det fremstår som noe usikkert hvilket av bokstalternativene i § 6 første ledd nr. 2 kommunen mener kommer til anvendelse i saken. Jeg legger til grunn at det er bokstav b kommunen sikter til, som også var benyttet under forhåndsklassifiseringen av dokumentet.

Forvaltningsprosjektet er, så vidt jeg forstår, et samarbeid mellom kommunesektoren (KS) og staten ved Arbeids- og administrasjonsdepartementet på IT-området. Forvaltningsnettprosjektets innkjøpsordning, som det aktuelle dokumentet omhandler, består av en samling rammeavtaler, inngått sentralt, med veiledninger og ferdige forslag til skjema for utfylling ved anskaffelser av IT-relatert utstyr (kjøpsavtaler). Kjøpsavtalen er en mal av generell karakter.

Som nevnt ovenfor, kan dokumenter vedrørende det offentliges forhandlinger med næringsorganisasjoner o.l. om betaling for visse ytelser som faller utenfor det alminnelige lønnsoppgjøret, f.eks. jordbruks- og fiskerioppgjøret, unntas offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav b. Jeg viser til mine merknader under punkt

4.4.1,1 vedrørende denne bestemmelsen. Jeg kan på denne bakgrunn ikke se at disse dokumentene er omfattet av ordlyden i § 6 første ledd nr. 2 bokstav b, og bestemmelsen hjemler følgelig ikke den foretatte forhåndsklassifiseringen av dokumentene. Slik saken er forelagt meg, finner jeg å måtte kritisere at dokumentet er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til § 6 første ledd nr. 2 bokstav b.

Det kan stilles spørsmålet om dokumentet kan unntas offentlighet med hjemmel i § 6 første ledd nr. 2 bokstav a. Dokumentet er i utgangspunktet omfattet av bestemmelsen. Det avgjørende blir om det er «påkrevd» av hensyn til en «forsvarlig gjennomføring av kommunens økonomiforvaltning å hemmeligholde dokumentet. Kommunen har i sitt svar ikke gått nærmere inn på denne vurderingen. Jeg forstår det imidlertid slik at kjøpsavtalen i forvaltningsnettprosjektet er ferdig fremforhandlet, og avtalen er inngått sentralt. Behovet for å beskytte kommunens økonomiske interesser, herunder det konkurransemessige aspektet, stiller seg da annerledes enn om kommunen var i en forhandlingssituasjon. Under henvisning til at § 6 første ledd nr. 2 bokstav a oppstiller strenge krav for at dokumentet kan unntas offentlighet, kan jeg, slik saken er opplyst, vanskelig se at det er godtgjort at bestemmelsen hjemler forhåndsklassifisering av dokumentet.

7) Sak nr. 98/01675, lnr. 004111/98, registreringsdato 4. september 1998 – lønnsanvisning

Dokumentet, som er en lønnsanvisning sendt internt i kommunen til lønnskontoet, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Det var ikke gitt noen nærmere presisering av hvilken taushetspliktbestemmelse som ligger til grunn for forhåndsklassifiseringen.

Tilsvarende gjelder for følgende journalføring:

- sak nr. 98/00750, lnr. 004349/98, registreringsdato 8. september 1998 – lønnsanvisning

Kommunen ble i den foreløpige rapporten bedt om å redegjøre for hvilke taushetsbelagte opplysninger lønnsanvisningene inneholder.

I svarbrevet erkjente kommunen at disse forhåndsklassifiseringene var feilaktige, og kommunen ville rette opp feilen for fremtiden.

Jeg har merket meg at kommunen har erkjent at lønnsanvisningene ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger. Det må kritiseres at lønnsanvisningene feilaktig var forhåndsklassifisert i journalen. Jeg legger til grunn at kommunen nå innfører rutiner som sikrer at lignende feil ikke gjentas i fremtiden.

Dokumentene kunne i utgangspunktet unntas offentlighet med hjemmel i § 5 første ledd. Kommunen måtte da vurdere om meroffentlighet bør praktiseres, jf. § 2 tredje ledd. Slik saken er forelagt meg,

kan jeg imidlertid ikke se at det er noe som taler for at meroffentlighet ikke bør praktiseres for disse dokumentene.

8) Sak nr. 98/01312, lnr. 004143/98, registreringsdato 4. september 1998 – oversendelse av utkast til kjennelse i tvist mellom Lillehammer kommune og NITO og sak nr. 98/01312, lnr. 004200/98, registreringsdato 7. september 1998 – oversendelse av kjennelse i undertegnet stand.

Det første dokumentet er et oversendelsesbrev fra Sverre Bjørnsen til Lillehammer kommune vedrørende utkast til kjennelse i en tvist mellom kommunen og NITO, mens det andre dokumentet er et oversendelsesbrev fra Lillehammer kommune til Bjørnsen hvor kjennelsen oversendes i undertegnet stand. Kjennelsen vedrører lokale lønnsforhandlinger etter Hovedtariffavtalen kapittel 5 punkt 5.2. Utkastet til kjennelse og den undertegnede kjennelsen var ikke vedlagt kommunens oversendelse av saksdokumenter hit. Oversendelsesbrevene var i journalen forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Det var ikke gitt noen nærmere presisering av hvilken taushetspliktbestemmelse som ligger til grunn for forhåndsklassifiseringene.

I min foreløpige rapport ble kommunen bedt om å redegjøre nærmere for hvilke taushetsbelagte opplysninger de aktuelle dokumentene antas å inneholde. Jeg spurte samtidig om kommunen hadde vurdert om dokumentene kunne unntas offentlighet under henvisning til at det er påkrevd «av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av kommunens --- lønns- eller personalforvaltning», jf. offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav a.

I svaret fremholdt kommunen at «[d]et erkjennes at offentlighetsloven § 6, 1. ledd nr. 2, a ville vært en mer korrekt hjemmel for å unnta dette dokumentet fra offentlighet».

Ut fra de opplysninger som foreligger, kan jeg ikke se at dokumentene inneholder taushetsbelagte opplysninger.

Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav a gir hjemmel for å unnta fra offentlighet dokumenter der unntak er «påkrevd av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av (---) kommunens (---) lønns- eller personalforvaltning». Bestemmelsens ordlyd oppstiller forholdsvis strenge vilkår som må oppfylles for at dokumentene kan unntas offentlighet, jf. uttrykk om at unntak må være «påkrevd». Oversendelsesbrevene inneholder kun nøytrale opplysninger vedrørende oversendelsen av kjennelsen i en tvist mellom NITO og kommunen. Det er ikke i brevene utdypet hva tvisten omhandler eller hva som ble konklusjonen i kjennelsen. Kommunen har heller ikke redegjort nærmere for hvilke av opplysningene som, dersom de ble kjent, kunne vanskeliggjøre en «forsvarlig gjennomføring» av kommunens «lønns-

eller personalforvaltning». Jeg kan etter dette, ut fra de foreliggende opplysningene, ikke se at § 6 første ledd nr. 2 bokstav a gir hjemmel for å forhåndsklassifisere oversendelsesbrevene unntatt offentlighet. Forholdet må etter dette kritiseres.

Hvorvidt *selve kjennelsen* kan unntas offentlighet etter § 6 nr. 2 a, har jeg ikke grunnlag for å ta uttrykkelig stilling til. Jeg nevner imidlertid at behovet for unntak fra offentlighet normalt vil være størst på de tidligere stadier av saksbehandlingen (under forhandlingene), og at det ikke nødvendigvis er påkrevet når kjennelsen foreligger. Det vil avhenge av en konkret vurdering i det enkelte tilfellet om kommunens forhandlingsposisjon vil kunne bli skadet ved en offentliggjøring.

Så vidt jeg kan se, er navnet på vedkommende tjenestemann som er omhandlet i kjennelsen nevnt i kommunens brev. Det kan reises spørsmål om vedkommendes navn er en taushetsbelagt opplysning som kommunen plikter å unnta offentlighet, jf. offentlighetsloven § 5 a og forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. I og med at utkastet til kjennelse og den undertegnede kjennelsen ikke var vedlagt kommunens oversendelse av saksdokumenter hit, har jeg ikke tilstrekkelig grunnlag for å ta stilling til dette. Jeg finner det imidlertid klart at det faktum at det har vært lokale lønnsforhandlinger etter Hovedtariffavtalen kapittel 5 punkt 5.2, i seg selv ikke kan sies å være en taushetsbelagt opplysning etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

9) Sak nr. 98/01682, lnr. 004214/98, registreringsdato 7. september 1998 – søknad på stilling som helse- og omsorgssjef

Søknaden på stilling som helse- og omsorgssjef var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Det var ikke gitt noen nærmere presisering av hvilken taushetspliktbestemmelse som ligger til grunn for forhåndsklassifiseringen. Vedleggene som fulgte søknaden var ikke lagt ved kommunens oversendelse av dokumentet hit.

Tilsvarende gjelder for følgende journalføringer:

- sak nr. 98/01682, lnr. 004216/98, registreringsdato 7. september 1998 – søknad på stilling som helse- og sosialsjef
- sak nr. 98/01682, lnr. 004218/98, registreringsdato 7. september 1998 – søknad på stilling som helse- og omsorgssjef

Kommunen ble i den foreløpige rapporten bedt om å redegjøre for hvilke opplysninger som er underlagt taushetsplikt, og opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse som gir grunn til å forhåndsklassifisere dokumentene unntatt offentlighet etter lovens § 5a i disse tilfellene. Forholdet til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 ble også bedt kommentert.

Kommunen fremholdt i svarbrevet at «[s]økna-der til stilling som helse- og omsorgssjef er konsekvent unntatt offentlighet med hjemmel i § 5a. Det erkjennes at offentlighetsloven § 6, 1. ledd nr. 4 ville vært den riktige lovhjemmelen».

Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 lød slik før siste endring, som trådte i kraft 1. januar 2001:

«Følgende dokumenter kan unntas fra offentlighet:

-
- 4) Dokumentet i sak om ansettelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste. Unntaket gjelder ikke søkerliste. Søkerliste skal settes opp snarest etter søknadsfristens utløp og skal foruten søkerens navn inneholde deres alder, stilling eller yrkestittel og bosteds- og arbeidskommune.»

De tre søknadene på stillingen som helse- og omsorgssjef i Lillehammer kommune er dokumenter «i sak om ansettelse» i offentlig tjeneste og kan i utgangspunktet unntas offentlighet med hjemmel i § 6 første ledd nr. 4. Alle dokumenter i en ansettelsessak (unntatt søkerlisten) kan i utgangspunktet unntas uten hensyn til hvilke opplysninger dokumentet inneholder og mulig skadefølger.

Bestemmelsen innebærer imidlertid ingen *plikt* til å unnta dokumentene offentlighet i og med at det heter at dokumentene «kan» unntas offentlighet. Etter § 2 tredje ledd plikter kommunen, ved en fremsatt innsynsbegjæring, å vurdere om meroffentlighet bør praktiseres. Spørsmålet er om kommunen allerede ved journalføringen bør vurdere meroffentlighetsspørsmålet, eller om det på dette stadiet er tilstrekkelig å konstatere at en av offentlighetslovens unntakshjemler kommer til anvendelse og således forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet. Som fremholdt ovenfor under punkt 4.2, 2, finner jeg at gode grunner kan tale for at kommunen allerede ved journalføringen bør vurdere meroffentlighetsspørsmålet. Dette av hensyn til at færrest mulig dokumenter bør forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet slik at informasjonsverdien av den offentlige journalen blir best mulig. Også kommunens praksis med å legge offentlige dokumenter ut til gjennomsyn for pressen og andre interesserte tilsier dette.

Ved vurderingen av om meroffentlighet bør utvises, må det tas stilling til om dokumentene inneholder taushetsbelagte opplysninger som kommunen har plikt til å hemmeligholde. Kommunen forhåndsklassifiserte de tre dokumentene unntatt offentlighet i journalen for september 1998 med hjemmel i § 5 a. I kommunens svarbrev er det ikke gitt noen redegjørelse for hvilken taushetspliktbestemmelse kommunen mente kom til anvendelse eller hvilke taushetsbelagte opplysninger søknadene inneholdt. Etter en gjennomgang av de tre dokumentene kan jeg ikke se at søknadene inneholder taushetsbelagte opplysninger. I og med at tilsettingssaken ikke var avgjort på tidspunktet for den foretatte forhåndsklas-

sifiseringen, har jeg imidlertid ikke funnet grunnlag for å reise innvendinger mot at kommunen ikke har praktisert meroffentlighet.

- 10) Sak nr. 98/01682, lnr. 004223/98, registreringsdato 7. september 1998 – utvidet søkerliste til stillingen som helse- og omsorgssjef

Den utvidede søkerlisten til stillingen som helse- og omsorgssjef var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Det var ikke presisert hvilken taushetspliktbestemmelse som ligger til grunn for forhåndsklassifiseringen.

I min foreløpige rapport ble Lillehammer kommune bedt om å begrunne hvorfor den utvidede søkerlisten er undergitt taushetsplikt, og opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse som ligger til grunn for forhåndsklassifiseringen. Kommunen ble også anmodet om å kommentere forholdet til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4.

Kommunen har i svarbrevet fremholdt at den utvidede søkerlisten burde vært forhåndsklassifisert unntatt offentlighet med hjemmel i § 6 første ledd nr. 4.

Jeg er enig i at den utvidede søkerlisten kan forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet med hjemmel i § 6 første ledd nr. 4. I og med at tilsettingssaken ikke var avgjort på tidspunktet for den foretatte forhåndsklassifiseringen, har jeg ikke funnet grunnlag for å reise innvendinger mot at kommunen ikke har praktisert meroffentlighet, jf. § 2 tredje ledd.

- 11) Sak nr. 98/01596, lnr. 004300/98, registreringsdato 8. september 1998 – innstilling til ansettelse av sekretær i hjemmetjenesten

Innstillingen til tilsetting av sekretær i hjemmetjenesten er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a.

Tilsvarende gjelder for følgende journalføring:

- sak nr. 98/01682, lnr. 004951/98, registreringsdato 17. september 1998 – saksframlegg tilsetting av helse- og omsorgssjef

Lillehammer kommune ble bedt om å redegjøre for hvilke opplysninger i disse dokumentene som er undergitt taushetsplikt, og opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse som ligger til grunn for forhåndsklassifiseringene. Kommunen ble også anmodet om å kommentere forholdet til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4.

I svaret fremholdt kommunen at § 6 første ledd nr. 4 er riktig hjemmel for å forhåndsklassifisere innstillingen til ansettelse av sekretær i hjemmetjenesten og saksframlegget for tilsetting av helse- og omsorgssjef unntatt offentlighet.

Jeg er enig i at disse dokumentene kan forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet med hjemmel i of-

fentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4. Sett hen til at saken var på et forberedende stadium og at det er tale om interne dokumenter, finner jeg heller ikke grunnlag for å reise innvendinger mot at det ikke er utøvet meroffentlighet, jf. § 2 tredje ledd.

- 12) Sak nr. 98/00072, lnr. 004501/98, registreringsdato 10. september 1998 – krav til lokale 5.2-forhandlinger

Dokumentet, som er et brev fra Lillehammer kommuneforening til kommunen med krav til lokale 5.2-forhandlinger for en navngitt tjenestemann, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Det var ikke presisert hvilken taushetspliktbestemmelse som ligger til grunn for forhåndsklassifisering.

I den foreløpige rapporten ble kommunen bedt om å redegjøre nærmere for hvilke taushetsbelagte opplysninger det aktuelle dokumentet inneholdt og opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse som lå til grunn for forhåndsklassifiseringen. Det ble også spurt om kommunen hadde vurdert om dokumentene kunne unntas offentlighet under henvisning til at det er påkrevd «av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av kommunens --- lønns- eller personalforvaltning», jf. offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav a.

Kommunen fremholdt i svaret at «Lillehammer kommune er enig med Sivilombudsmannen i at krav om lokale 5.2-forhandlinger kunne vært unntatt offentlighet med hjemmel i § 6, 1. ledd, nr. 2, a».

Når det gjelder kommunens opprinnelige hjemmel for å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet, nemlig § 5 a, finner jeg det, slik saken er opplyst, tvilsomt om dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger. Jeg viser i denne forbindelse til at kommunen i sitt svar ikke har påpekt hvilke taushetsbelagte opplysninger det var siktet til. Brevet inneholder opplysninger om vedkommende tjenstemanns lønn på det daværende tidspunktet samt fremsatt krav om ny lønn. Videre inneholder dokumentet i generelle vendinger en beskrivelse av stillingens oppgaver og endringer i oppgaver de senere årene. Jeg har vanskelig for å se at disse opplysningene kan sies å omhandle vedkommende tjenstemanns «personlige forhold», jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav a gir hjemmel for å unnta dokumenter fra offentlighet under henvisning til at det er påkrevd «av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av kommunens --- lønns- eller personalforvaltning». Bestemmelsens ordlyd oppstiller forholdsvis strenge vilkår for at den skal komme til anvendelse.

Lillehammer kommune har ikke begrunnet hvorfor det var «påkrevd» å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet i postjournalen for september 1998 med hjemmel i § 6 første ledd nr. 2

bokstav a. Vurderingen må basere seg på forholdene da forhåndsklassifiseringen ble foretatt. I dokumentet fremsettes et begrunnet krav til lokale 5.2-forhandlinger fra Lillehammer kommuneforening på vegne av et medlem. Dokumentet gir ikke uttrykk for hvordan kommunen vurderer kravet, og det avslører heller ikke opplysninger fra forhandlingene i og med at disse ikke hadde startet på dette tidspunktet. I og med at kommunen ikke har begrunnet hvorfor det var «påkrevd» å forhåndsklassifisere dokumentet, finner jeg det vanskelig å ta konkret stilling til hvorvidt forhåndsklassifiseringen er korrekt. Saken var imidlertid på et forberedende stadium. Ut fra de sparsomme opplysningene som foreligger, har jeg derfor ikke funnet grunnlag for å reise innvendinger mot at dokumentet ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet med hjemmel i § 6 første ledd nr. 2 bokstav a.

- 13) Sak nr. 98/02123, lnr. 004509/98, registreringsdato 10. september 1998 – spørsmål om hospitering og sak nr. 98/02123, lnr. 005427/98, registreringsdato 25. september 1998 – svarbrev

Dokumentene, som er et brev fra en privatperson til Lillehammer kommune med forespørsel om mulighet for hospitering i kommunen samt kommunens svarbrev, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Det var ikke presisert hvilken taushetspliktbestemmelse som ligger til grunn for forhåndsklassifiseringene.

Kommunen ble anmodet om å redegjøre for hvilke opplysninger som er undergitt lovbestemt taushetsplikt, og opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse som det er lagt til grunn kommer til anvendelse. Det ble i denne forbindelse vist til at navnet til vedkommende fremgår av den offentlige journalen (se lnr. 005427/98).

Kommunen fremholdt i sitt svarbrev at riktig hjemmel for å forhåndsklassifisere dokumentene skal være § 6 første ledd nr. 4.

Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 gir hjemmel for å unnta fra offentlighet «[d]okument i sak om ansettelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste». Spørsmålet som reiser seg er om en forespørsel om hospitering i Lillehammer kommune og kommunens respons kan sies å være dokument «i sak om ansettelse». Så vidt jeg forstår, hadde ikke kommunen lyst ut ledige hospiteringsplasser, men vedkommende hadde på eget initiativ tatt kontakt med kommunen for å forespørre om det var mulig å få en hospiteringsplass.

I Frihagen: Offentlighetsloven II (1994) heter det på s. 144–145:

«Punkt nr. 4 gjelder bare sak om ansettelse – dvs. bare saker som direkte er om ansettelse. Det må først og fremst sikte til saker som direkte skal munne ut i beslutning om å ansette eller ikke å ansette en eller flere bestemte personer.»

Og videre:

«Punkt nr. 4 kan ikke brukes bare fordi det gis opplysninger om foretatte eller planlagte ansettelsesforhold i forbindelse med en annen sak – f.eks. ved budsjettbehandling. Budsjettsaken må således regnes som en sak for seg som faller utenfor unntaksadgangen etter punkt nr. 4. Det gjelder selv om vedkommende persons stilling eller navn nevnes eller står sentralt i saken – f.eks. i forbindelse med budsjettbehandling av en mulig «fallskjermavtale» med en ennå ikke ansatt administrasjonssjef.»

En sak om hospitering ligger nær opp til en sak om ansettelse, og jeg antar at en hospiteringsplass langt på veg innebærer de samme rettigheter og plikter for partene som et tidsbegrenset tilsetningsforhold. Jeg har på denne bakgrunn ikke funnet grunnlag for å reise avgjørende rettslige innvendinger mot at kommunen har lagt til grunn at § 6 første ledd nr. 4 kommer til anvendelse.

Bestemmelsen innebærer som nevnt ingen plikt til å unnta dokumentene fra offentlighet, så kommunen må vurdere om meroffentlighet bør praktiseres, jf. § 2 tredje ledd. Når det gjelder selve søknaden om hospitering, fremgår det at hospiteringen skal være ledd i en «attføringsplan». Det er mye som taler for at dette er en opplysning undergitt lovbestemt taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Deler av dette dokumentet kunne derfor unntas offentlighet, jf. § 5 a og forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

Når det gjelder kommunens svar på søknaden, kan jeg ikke se at dette dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger. I og med at saken ble avsluttet ved kommunens svar på søknaden, kan jeg vanskelig se at avgjørende grunner taler mot å praktisere meroffentlighet for dette dokumentet.

14) Sak nr. 98/02143, lnr. 004575/98, registreringsdato 11. september 1998 – innkalling til møte i arbeidsmiljøutvalget

Innkallingen til møte i arbeidsmiljøutvalget fra Personal- og organisasjonsavdelingen i kommunen til arbeidsmiljøutvalgets medlemmer, med kopi bl.a. til fagorganisasjonene, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5. Det var ikke presisert hvilken bestemmelse i § 5 kommunen hadde brukt for å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet. Vedleggene som fulgte innkallingen var ikke vedlagt kommunens oversendelse av dokumentet hit.

Kommunen ble bedt om å begrunne denne forhåndsklassifiseringen nærmere. I den foreløpige rapporten ble det spurt om hvilken bestemmelse i lovens § 5 som ble brukt som hjemmel for forhåndsklassifiseringen.

I svarbrevet fremholdt kommunen at dokumentet «åpenbart feilaktig» var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet.

Jeg har merket meg at kommunen har erkjent at det ikke er hjemmel for å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet, og sier meg enig i denne vurderingen. Dokumentet kan ikke anses som et internt dokument, som kan unntas verken etter § 5 første eller annet ledd. Arbeidsmiljøutvalget er et lovbestemt organ med selvstendige oppgaver og myndighet, jf. arbeidsmiljøloven §§ 23 og 24. Forholdet må kritiseres.

15) Sak nr. 98/01350, lnr. 004591/98, registreringsdato 11. september 1998 – lokale lønnsforhandlinger

Dokumentet, som er et notat fra personal- og lønnsseksjonen til etatene med tidspunkt for drøfting mellom etatene og forhandlingsutvalget, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Det var ikke presisert hvilken taushetspliktbestemmelse som lå til grunn for forhåndsklassifiseringen.

Kommunen ble anmodet om å redegjøre for hvilke opplysninger som er undergitt taushetsplikt, og opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse som gir grunn til å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt fra offentlighet etter lovens § 5 a.

Kommunen erkjente i svarbrevet at dokumentet «åpenbart feilaktig» var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet.

Jeg har merket meg at kommunen har erkjent at det ikke var grunnlag for å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet, og sier meg enig i denne vurderingen. Forholdet må kritiseres.

For fullstendighetens skyld nevner jeg at dokumentet i utgangspunktet kunne forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet med hjemmel i § 5 første ledd. Kommunen måtte da vurdere om meroffentlighet bør praktiseres, jf. § 2 tredje ledd. Slik saken er forelagt meg, kan jeg imidlertid ikke se at det er noe som taler for at meroffentlighet ikke bør praktiseres for dette dokumentet.

16) Sak nr. 98/01312, lnr. 004656/98, registreringsdato 11. september 1998 – lokale lønnsforhandlinger

Dokumentet, som er et notat fra seksjonsleder ved personal- og lønnsavdelingen til lønnskonto- ret vedrørende iverksetting av kjennelse etter lokale forhandlinger, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Det var ikke presisert hvilken taushetspliktbestemmelse som ligger til grunn for forhåndsklassifiseringen.

Kommunen ble anmodet om å redegjøre for hvilke opplysninger som er undergitt taushetsplikt, og opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse som gir grunn til å forhåndsklassifisere dokumentet. Det ble også spurt om kommunen har vurdert forholdet til lovens § 6 første ledd nr. 2 bokstav a.

I svarbrevet fremholdt kommunen at dokumentet «burde vært unntatt med hjemmel i § 6, 1. ledd nr. 2, bokstav a».

Som fremholdt ovenfor, gir offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav a hjemmel for å unnta dokumenter fra offentlighet under henvisning til at det er påkrevd «av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av kommunens --- lønns- eller personalforvaltning». Bestemmelsens ordlyd oppstiller forholdsvis strenge vilkår for å gjøre unntak fra hovedregelen om offentlighet.

Vurderingen av om det var «påkrevd» å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet i postjournalen for september 1998 med hjemmel i § 6 første ledd nr. 2 bokstav a, må basere seg på forholdene da forhåndsklassifiseringen ble foretatt. I dokumentet gis opplysninger om det lønnsmessige resultatet av de lokale forhandlingene for to navngitte tjenestemenn. Forhandlingene var følgelig avsluttet på dette tidspunktet. Kommunen har ikke begrunnet hvorfor det var «påkrevd» å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet; hvorfor offentliggjøring av dokumentet ville kunne skade kommunens forhandlingsposisjon på dette tidspunktet. Hvorvidt en offentliggjøring vil kunne medføre slik skade, vil avhenge av en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Normalt vil behovet for unntak fra offentlighet være størst så lenge forhandlingene ikke er avsluttet.

Med det forbehold at saken er noe sparsomt opplyst på dette punktet, finner jeg det tvilsomt om det var grunnlag for å forhåndsklassifisere dokumentet med hjemmel i § 6 første ledd nr. 2 bokstav a.

Det kan også stilles spørsmål om dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger, jf. at kommunen opprinnelig forhåndsklassifiserte dokumentet unntatt offentlighet med hjemmel i § 5 a. Den aktuelle taushetspliktbestemmelsen antas å være forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 hvor forvaltningen og dens tjenestemenn pålegges taushetsplikt om «noens personlige forhold».

Utgangspunktet er at offentlige tjenestemenns lønsplassering ikke er underlagt lovbestemt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Når det gjelder tjenestemenn som lønnes etter det offentlige regulativ (hvor lønnen ofte følger direkte av stillingsbetegnelsen), må dette være klart. Dette kan være mer tvilsomt der vedkommende tjenestemanns avlønning har vært gjenstand for særlige tarifforhandlinger eller individuell overenskomst. Iallfall dersom opplysningene om individuelle lønnstillegg kan avsløre underliggende, klart følsomme opplysninger, som i seg selv er gjenstand for taushetsplikt, kan det være grunnlag for unntak fra offentlighet.

Hvorvidt offentliggjøring av det aktuelle dokumentet vil kunne avsløre slike opplysninger vedrørende de to omhandlede tjenestemennene, har ikke kommunen gått nærmere inn på. Ut fra det som er opplyst, er det neppe grunnlag for unntak fra offent-

lighet på grunn av lovbestemt taushetsplikt i dette tilfellet, jf. offentlighetsloven § 5 a og forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Jeg viser i denne forbindelse til at dokumentet kun gir informasjon som omhandler iverksetting av lønnsopprykk og virkningstidspunkt på bakgrunn av voldgiftsnemndas kjennelse. Det sies ingen ting om årsaken til forhandlingene eller hva som har begrunnet resultatet.

17) Sak nr. 98/02352, lnr. 005100/98, registreringsdato 21. september 1998 – vedrørende Bellevue-senteret

Dokumentet, som er et brev fra en privatperson til ordføreren, er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til lovens § 6 første ledd nr. 2 bokstav b.

I den foreløpige rapporten ble Lillehammer kommune bedt om å begrunne forhåndsklassifiseringen nærmere.

Kommunen opplyste i svarbrevet at dokumentet omhandler en langvarig strid mellom avsender og kommunen om betaling for sosialklienters opphold på Bellevue. Kommunen fastholdt at hjemmelshenvisningen var korrekt, men rettsanvendelsen ble ikke begrunnet nærmere.

Når det gjelder tolkingen av § 6 første ledd nr. 2 bokstav b, viser jeg til mine merknader i punkt 4.4.1, 1. Jeg kan ikke se at det aktuelle dokument omfattes av den type dokumenter som kan unntas offentlighet etter § 6 første ledd nr. 2 bokstav b. Det aktuelle dokumentet omhandler, som opplyst av kommunen, en sak om døgnpris for sosialklienters opphold på Bellevue, og kan ikke sees å være omfattet av unntaket «forsvarlig gjennomføring av økonomiske rammeavtaler med næringslivet». Det må etter dette kritiseres at dokumentet ble forhåndsklassifisert unntatt offentlighet med hjemmel i § 6 første ledd nr. 2 bokstav b. Hvorvidt dokumentet kan unntas offentlighet etter lovens § 6 nr. 2 a, har jeg ikke tilstrekkelige opplysninger til å ta uttrykkelig stilling til. Ut fra det aktuelle dokumentets innhold, synes det imidlertid tvilsomt.

18) Sak nr. 98/01755, lnr. 005111/98, registreringsdato 21. september 1998 – søknadsfrist fondet for personalrettede tiltak

Dokumentet, som er et brev fra Personal- og organisasjonsavdelingen til etatene med kopi til fagorganisasjonene, er forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5. I brevet er søknadsfristen til Fondet for personalrettede tiltak opplyst. Det var ikke presisert hvilket ledd i § 5 som er anvendt.

Kommunen ble i den foreløpige rapporten anmodet om å begrunne forhåndsklassifiseringen nærmere. Det ble i den sammenheng vist til at brevet var sendt i kopi til fagorganisasjonene.

I svarbrevet erkjente kommunen at forhåndsklassifiseringen av dokumentet var feilaktig.

I og med at en kopi av dokumentet ble sendt til fagorganisasjonene, er det ikke å anse som et internt dokument etter § 5 første ledd. Jeg har merket meg at kommunen har erkjent at det ikke var hjemmel i offentlighetslovens bestemmelser for å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet. Forholdet må kritiseres.

- 19) Sak nr. 98/00198, lnr. 005274/98, registreringsdato 23. september 1998 – anmodning om oppjustering fra vikariat til oppsigelig stilling

Dokumentet, som er en anmodning fra en arbeidstaker i kommunen om oppjustering fra vikariat til oppsigelig stilling, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a. Det var ikke presisert hvilken taushetspliktbestemmelse som ligger til grunn for forhåndsklassifiseringen.

Kommunen ble bedt om å redegjøre for hvilke taushetsbelagte opplysninger dokumentet inneholder, og opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse som gir grunn til å forhåndsklassifisere dokumentet.

I svarbrevet erkjente kommunen at forhåndsklassifiseringen av dokumentet var feilaktig.

Jeg har merket meg at kommunen har erkjent at det ikke var hjemmel i offentlighetslovens bestemmelser for å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet på grunn av lovbestemt taushetsplikt, og sier meg enig i kommunens vurdering på dette punktet. Forholdet må kritiseres.

En mulig unntakshjemmel er § 6 første ledd nr. 2 bokstav a. Ut fra det som er opplyst, kan jeg imidlertid vanskelig se at det er «påkrevd» av hensyn til en «forsvarlig gjennomføring» av kommunens økonomiforvaltning å unnta dokumentet fra offentlighet.

- 20) Sak nr. 98/01459, lnr. 005375/98, registreringsdato 25. september 1998 – avslag på tilbud på mailsystem

Kommunens avslag på et tilbud om kjøp av mailsystem var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav b.

Kommunen ble bedt om å begrunne nærmere hvorfor dokumentet var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet etter lovens § 6 første ledd nr. 2 bokstav b. Det ble i denne sammenheng vist til forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp. nr. 4 (1981–82) s. 50) hvor det fremgår at bestemmelsen er ment å dekke de tilfellene hvor det offentlige fører forhandlinger med næringsorganisasjoner o.l. om betaling for visse ytelser som faller utenfor det alminnelige lønnsoppgjøret, f.eks. jordbruks- og fiskerioppgjøret. Kommunen ble også bedt om å redegjøre for om det er vurdert om eventuelle andre bestemmelser i offent-

lighetsloven med tilhørende forskrifter kan hjemle den foretatte forhåndsklassifiseringen.

I svarbrevet erkjente kommunen at forhåndsklassifiseringen av dokumentet var feilaktig.

Jeg har merket meg at kommunen har erkjent at det ikke var hjemmel i offentlighetslovens bestemmelser for å forhåndsklassifisere dokumentet unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 6 nr. 2 b, og sier meg enig i kommunens vurdering på dette punktet. Forholdet må kritiseres.

En mulig unntakshjemmel er § 6 første ledd nr. 2 bokstav a. Ut fra det som er opplyst, kan jeg imidlertid vanskelig se at det er «påkrevd» av hensyn til en «forsvarlig gjennomføring» av kommunens økonomiforvaltning å unnta dokumentet fra offentlighet.

- 21) Sak nr. 98/02496, lnr. 005464/98, registreringsdato 28. september 1998 – varsel fra IBM om prisendring

Dokumentet, som er et varsel fra IBM om prisendring på driftstjenester for sentrale løsninger, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 6.

Kommunen ble i den foreløpige rapporten bedt om å presisere nærmere hvilket ledd/bokstav i lovens § 6 som er anvendt og begrunne hvorfor dokumentet er unntatt offentlighet i journalen.

Kommunen fremholdt i svarbrevet at den korrekte hjemmelshenvisningen er § 6 første ledd nr. 2 bokstav b.

Som fremholdt ovenfor, fremgår det av forarbeidene til § 6 første ledd nr. 2 bokstav b at bestemmelsen er ment å dekke de tilfellene hvor det offentlige fører forhandlinger med næringsorganisasjoner o.l. om betaling (økonomiske rammeavtaler) for visse ytelser som faller utenfor det alminnelige lønnsoppgjøret, f.eks. jordbruks- og fiskerioppgjøret. Det aktuelle dokumentet er et varsel fra IBM om prisendring i en løpende kontrakt. Det er altså tale om kommunens privatøkonomiske forhold. Jeg kan ikke se at dette dokumentet er omfattet av ordlyden i § 6 første ledd nr. 2 bokstav b. Denne bestemmelsen kan derfor ikke hjemle forhåndsklassifiseringen av dokumentet.

Det kan reises spørsmål om § 6 første ledd nr. 2 bokstav a kan hjemle den foretatte forhåndsklassifiseringen. Denne bestemmelsens formål er å beskytte det offentlige «økonomi-, lønns- eller personalforvaltning». Jeg legger til grunn at det er alternativet «økonomiforvaltning» som eventuelt er aktuelt her. Bestemmelsen tar i første rekke sikte på å verne det offentlige privatøkonomiske interesser og forhandlingsposisjon mot tap eller redusert gevinst, altså det konkurransemessige aspektet. Vurderingstemaet er, som nevnt tidligere, at det av hensyn til en «forsvarlig gjennomføring» av kommunens økonomiforvaltning er «påkrevd» at dokumentene unntas offentlig-

het. Kommunen har ikke begrunnet konkret hvorfor det var nødvendig å forhåndsklassifisere det aktuelle dokumentet unntatt offentlighet. Det er ikke påpekt særlige forhold ved avtalen eller dokumentet som kunne tale for å unnta dokumentet fra offentlighet.

Sett hen til at dokumentet omhandler varsel om prisendring av en allerede inngått avtale, samt at dokumentet ikke røper avtalens innhold, kan jeg vanskelig se at det er godtgjort at § 6 første ledd nr. 2 bokstav a hjemlet forhåndsklassifiseringen av dette dokumentet. Jeg viser i denne forbindelse til at loven oppstiller forholdsvis strenge krav for at dokumentet kan unntas offentlighet med hjemmel i denne bestemmelsen, jf. redegjørelsen over. Forholdet må på denne bakgrunn kritiseres. Jeg finner også grunn til å vise til mine merknader under punkt 4.4.1, 1 hvor jeg understreket viktigheten av at kommunen ved forhåndsklassifiseringen av dokumentene foretar en konkret vurdering av hvert enkelt dokument opp mot offentlighetslovens bestemmelser, og herunder vurderer om det er reelt behov for å unnta dokumentet fra offentlighet (jf. prinsippet om meroffentlighet).

- 22) Sak nr. 98/02520, lnr. 005521/98, registreringsdato 29. september 1998 – tilbud om utplassering som leder av fellestjenesten

Dokumentet, som er et brev fra kommunen til en privatperson med tilbud om utplassering som leder av fellestjenesten, var forhåndsklassifisert unntatt offentlighet under henvisning til offentlighetsloven § 5 a.

I min foreløpige rapport ble kommunen bedt om å opplyse hvilken taushetspliktbestemmelse som er antatt å komme til anvendelse, samt redegjøre for sitt standpunkt. Det ble også anmodet om at forholdet til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 ble kommentert.

I sitt svarbrev fremholdt kommunen at lovhenvisningen burde ha vært § 6 første ledd nr. 4.

Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 gir hjemmel for å unnta fra offentlighet «[d]okument i sak om ansettelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste». Det aktuelle dokumentet er et tilbud om tilsetning i stilling som leder av fellestjenesten, foreløpig for seks måneder.

Jeg er på denne bakgrunn enig med kommunen i at § 6 første ledd nr. 4 hjemler forhåndsklassifiseringen i dette tilfellet. Forhåndsklassifiseringen ble foretatt ved utsendelsen av dokumentet. På grunn av postgangen ville ikke mottaker ha dokumentet i hende før om en til to dager, og jeg finner etter dette heller ikke grunn til å reise innvendinger mot at meroffentlighet ikke ble utøvd.

Jeg kan for øvrig ikke se at dokumentet inneholder opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt, jf. at kommunen ved journalføringen forhåndsklassifiserte dokumentet unntatt offentlighet med hjemmel i § 5 a. Jeg viser i denne forbindelse til at det følger

av søkerlisten, som er offentlig, jf. § 6 første ledd nr. 4 annet punktum, slik bestemmelsen lød før endringen som trådte i kraft 1. januar 2001, hvem som har søkt en utlyst stilling i offentlig tjeneste. Kommunens opprinnelige hjemmelshenvisning var følgelig ikke holdbar, noe som må kritiseres.

4.5 Avsluttende bemerkninger

Undersøkelsen har avdekket flere svakheter og krittikkverdige forhold ved Lillehammer kommunes praktisering av offentlighetsloven.

Når det gjelder forhold ved saksbehandlingen og journalføringen, viser jeg til det som er fremholdt foran under punkt 4.2 og 4.3 om den omfattende bruken av blendinger i journalen, mangelfull presisjon av forhåndsklassifiseringene, vurderingen av om det kan utvises meroffentlighet, til dels mangelfulle opplysninger om klagerett og klagefrist samt saksbehandlingstiden for behandlingen av innsynsbejlinger.

Når det gjelder de konkrete forhåndsklassifiseringene, gir de undersøkte sakene grunnlag for noen generelle bemerkninger. Mitt inntrykk gjennom undersøkelsen av forhåndsklassifiseringene (53 dokumenter), er at kommunens praktisering av offentlighetsloven i mange tilfeller ikke har vært tilfredsstillende og på flere punkter må kritiseres. For 35 av dokumentene har jeg funnet at den foretatte forhåndsklassifiseringen var feilaktig eller tvilsom, mens for 17 av dokumentene fant jeg at dokumentene kunne forhåndsklassifiseres unntatt offentlighet, men etter en annen unntaksbestemmelse enn den opprinnelig oppgitte. En av forhåndsklassifiseringene nevnt under pkt. 13 (brev med forespørsel om hospitering) hadde jeg ingen innvendinger mot på materielt grunnlag.

For en del av forhåndsklassifiseringene er det helt klart at det ikke fantes hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet. Jeg nevner i denne sammenheng at i flere tilfeller har rene oversendelsesbrev som ikke inneholder noen opplysninger som det kan være grunnlag for å unnta fra offentlighet, blitt forhåndsklassifisert. Det er også avdekket mange tilfeller av uriktige hjemmelshenvisninger, noe som har medført at forhåndsklassifiseringene er truffet på sviktende grunnlag. I flere tilfeller er forhåndsklassifiseringene feilaktig begrunnet med lovbestemt taushetsplikt, noe som også har forhindret at spørsmål om meroffentlighet har blitt vurdert.

De undersøkte forhåndsklassifiseringene gir også grunnlag for å kritisere kommunen for å ha brukt for generelle og standardiserte vurderinger av hva som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt. Dette synes spesielt å være aktuelt for dokumenter vedrørende personal/

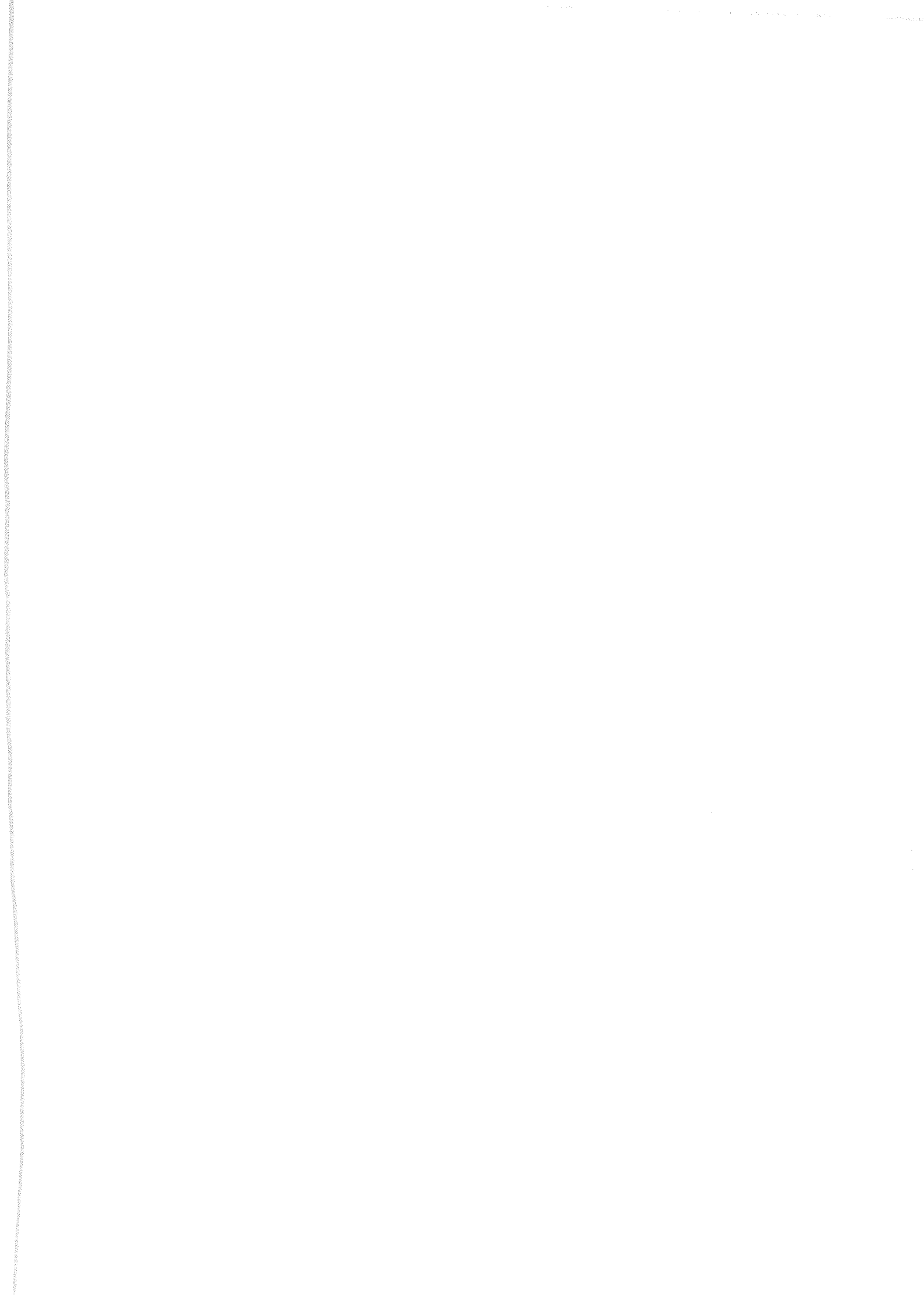
tjenestemannssaker. Det er nødvendig at det for hvert enkelt dokument foretas en konkret vurdering av om det foreligger lovbestemt taushetsplikt. Kom-

munens praktisering av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav b har også vært feilaktig, og for disse forhåndsklassifiseringene synes det også å ha vært anvendt for generelle og standardiserte vurderinger av hva som er omfattet av bestemmelsen. Kommunen har erkjent at dokumenter vedrørende innkjøpsordningen «blir vanligvis unntatt offentlighet med hjemmel offentlighetsloven § 6, 1. ledd, pkt. 2». Vanligvis er det § 6 første ledd nr. 2 bokstav b kommunen har anvendt. Som jeg har påpekt under behandlingen av de enkelte forhåndsklassifiseringene, er det § 6 første ledd nr. 2 bokstav a som oftest er den aktuelle unntaksbestemmelsen for disse doku-

mentene. Jeg understreker at det er nødvendig også for disse dokumentene å foreta en konkret vurdering av om dokumentet kan unntas med hjemmel i § 6 første ledd nr. 2 bokstav a. Jeg finner også grunn til å understreke at kommunen *først* bør vurdere om det er noen *reell og saklig grunn* til å unnta dokumentet fra offentlighet, jf. lovens § 2 tredje ledd, *før* dokumentet unntas med hjemmel i lovens §§ 5 og 6.

Oslo, april 2001

Arne Fliflet





241 491

Trykk: A/S O. Fredr. Arnesen. - 2001