

Saksframlegg

ANVENDELSE AV OFFENTLIGHETSLOVEN INNENFOR KONTROLLKOMITEENS

OMRÅDE

Arkivsaksnr.: 06/10015

Forslag til vedtak:

Kontrollkomiteen tar saken til etterretning.

Saksutredning:

Bakgrunn

Sekretariatet er bedt om å utarbeide en gjennomgang av praktiseringen av offentlighetsloven innenfor kontrollkomiteens ansvarsområde. Det vil i dette saksfremlegget innledningsvis bli gitt en generell fremstilling av reglene i offentlighetsloven, og videre en konkret vurdering av anvendelsen av offentlighetsloven på de dokumenter som er aktuelle for kontrollkomiteen. Hovedelementene i forslag til ny offentlighetslov vil også bli nevnt.

Generelt om offentlighetsloven

Offentlighetsloven er den generelle lov om offentlighet for forvaltningens dokumenter. Offentlighetsloven ble vedtatt i 1970, med ikrafttredelse 01.07.1971. Loven var en del av et større arbeid med å gi nye lover om forvaltningens virksomhet. Hovedarbeidet i denne sammenheng var utarbeidelsen av forvaltningsloven, som ble vedtatt i 1967. Hovedhensikten med offentlighetsloven var å skape større åpenhet og offentlighet i forvaltningen.

Offentlighetsprinsippet i vid forstand omfatter både dokumentoffentlighet, møteoffentlighet og enkeltopplysninger om en person i et register.

Offentlighetsloven har siden den først ble vedtatt i 1970 vært gjenstand for en rekke endringer. En viktig endring kom i 1982, hvor plikten til å vurdere meroffentlighet når noen ba om det ble innført. Se nærmere om meroffentlighet senere i saksfremstillingen.

Lovutvalget for å utrede spørsmål om endringer i offentlighetsloven ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 10. desember 1999. Utvalget fikk følgende mandat: ” *Utvalget skal ta opp de forslag som er drøftet og vurdert i St melding nr 32 (1997-98) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen. Utvalget skal i den sammenheng følge opp de signaler som er gitt i stortingsmeldingen, i Innst S nr 21 (1998-99) samt i stortingsbehandlingen av denne.* ”

Utvalget er særlig bedt om å se på følgende: offentlighetslovens virkeområde, interne dokumenter, dokumentoffentlighet i kommunene, kommunikasjon med fremmede stater og internasjonale organisasjoner, offentlighetsloven og forholdet til informasjonsteknologi og tidspunkter for offentlighet.

I NOU 2003:30 legges utvalgets utredning frem, og lovforslaget skal behandles av Stortinget i løpet av våren, jf. Ot.prp nr. 9 (2005-2006), jf. vedlegg 1.

Offentlighetslovens hovedregel

Etter offentlighetsloven § 2 første ledd er hovedregelen at ” *forvaltningens saksdokumenter er offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov.* ” Det framgår videre av § 2 annet ledd første punktum at ” *enhver* ” kan kreve å få gjøre seg kjent med ” *det offentlige innholdet av dokumenter i en bestemt sak.* ” Dette innebærer at det ikke stilles noen krav om nasjonalitet, alder eller saklig interesse for å få innsyn. Kravet om at det må dreie seg om en ”bestemt sak” er ment å avgrense mot omfattende og uspesifiserte krav om innsyn. Vilkåret innebærer at den som krever innsyn må gi nødvendige opplysninger for at saken eller dokumentet skal kunne identifiseres. I en viss utstrekning vil forvaltningen ha plikt til å gi veiledning slik at den aktuelle sak eller de aktuelle dokumenter kan identifiseres.

Loven gir altså rett til innsyn i ”forvaltningens saksdokumenter.” Etter § 3 første ledd annet punktum er et

Trondheim kommune

dokument ”en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, fremvisning eller overføring.” Det er uten betydning hvordan informasjonen er lagret. Loven gjelder derfor både for informasjon som er lagret på papir og systemer for elektronisk databehandling, film, video eller lydbånd mv. Loven er dermed teknologinøytral.

Det er videre enten dokumenter som er ”utferdiget av et forvaltningsorgan” eller ”dokumenter som er kommet inn til eller lagt frem for et slikt organ” som er omfattet av krav om innsyn, jf. loven § 3 første ledd første punktum. Etter § 3 annet ledd regnes et dokument som utferdiget når det er avsendt, eller om dette ikke skjer, når saken er ferdigbehandlet av forvaltningsorganet.

Unntak fra lovens hovedregel om offentlighet

Offentlighetsloven inneholder en rekke regler som gir adgang til å gjøre unntak fra hovedregelen om dokumentoffentlighet. Når det gjelder opplysninger underlagt taushetsplikt, er det plikt til unntak, mens de øvrige unntaksreglene bare gir adgang til unntak. De aktuelle unntaksbestemmelsene finnes i lovens § 5 om interne dokumenter, § 5 a om opplysninger underlagt taushetsplikt og § 6 som inneholder en rekke ulike unntaksregler.

Om en unntakshjemmel kan brukes på det tidspunkt hvor anmodningen om innsyn kommer, må avgjøres på grunnlag av den aktuelle unntakshjemmel og de bestemmelser som angir generelle vilkår for å gjøre unntak, herunder bestemmelsen om meroffentlighet.

Meroffentlighet

Etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd skal forvaltningsorganet vurdere om dokumentet likevel bør kunne gjøres kjent helt eller delvis, selv om det etter bestemmelser i loven kan unntas fra offentlighet. Dersom forvaltningsorganet ikke bruker den unntaksadgang det har etter loven, omtales det gjerne som meroffentlighet. Offl. § 2, 3. ledd pålegger altså forvaltningen en plikt til å vurdere om det skal utvises meroffentlighet. Bakgrunnen for dette er at lovens unntaksregler kan gi adgang til å gjøre unntak i tilfeller hvor det ikke foreligger reelle unntaksbehov.

Plikten til å vurdere meroffentlighet har etter hvert blitt et sentralt prinsipp i offentlighetsloven, jf. Ot.prp nr. 100 (1991-1992). Det er en saksbehandlingsfeil dersom spørsmålet om meroffentlighet ikke har blitt vurdert. Det bør også fremgå av et eventuelt avslag at spørsmålet om meroffentlighet er vurdert. Der dokumentet inneholder opplysninger som kan være underlagt taushetsplikt, må forvaltningen selvsagt vurdere om disse opplysningene er taushetsbelagte.

Forslag til ny offentlighetslov, jf. Ot.prp nr 9 (2005-2006)

Ved å lovfeste lovens formål understrekes lovens utgangspunkt om offentlighet. Videre foreslås vesentlige endringer i lovens saklige virkeområde, jf. forslaget § 2 b hvor følgende presiseres: *”Rettssubjekter som fullt ut eller i det alt vesentlige er eid av stat eller kommune. Tilsvarende gjelder når stat eller kommune oppnevner alle eller det alt vesentlige av de medlemmene i et rettssubjekts styrende organer som ikke velges av de ansatte. I den utstrekning slike rettssubjekter driver næringsvirksomhet i direkte konkurranse med private, gjelder loven likevel ikke.”*

Når det gjelder utsatt offentlighet senkes terskelen for å unnta dokumenter med denne begrunnelsen, jf. forslaget §13. Angående unntak for interne dokumenter, presiseres unntakshjemmelen i større grad enn etter gjeldende rett. Når det gjelder kommunene spesielt innebærer forslaget § 16 at kommunen i forhold til offentlighetsloven deles opp i enheter, og at korrespondanse mellom enhetene ikke kan unntas som organinterne dokumenter etter § 15 første ledd.

Trondheim kommune

Anvendelse av offentlighetsloven innenfor kontrollkomiteens ansvarsområde

Innledningsvis skal det sies at offentlighetsloven ikke er skrevet med henblikk på kommunal revisjon og kontrollutvalgets funksjon, slik at avgjørelsen av om de aktuelle dokumenter er offentlige eller ikke må avgjøres ut i fra en konkret vurdering av lovens hovedregel og eventuelle unntaksbestemmelser. I de tilfeller hvor det kun er adgang, ikke plikt, til å unnta dokumentet, må det alltid vurderes om dokumentet likevel skal offentliggjøres, jf. prinsippet om meroffentlighet.

Nedenfor vil det bli foretatt en vurdering av de aktuelle dokument innenfor kontrollkomiteens område.

Overordnet analyse

I forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet 15.juni 2004 er det under departementets merknader til § 10, "Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon," gitt følgende opplysninger:

"Plan for forvaltningsrevisjon og analyse etter denne bestemmelsen vil som utgangspunkt være offentlig tilgjengelig for allmennheten, jf offl. § 2 første ledd. Det må foreligge særlige unntakshjemler for at slike dokumenter skal kunne unntas offentlighet. Aktuelle unntakshjemler vil kunne være offl. § 5 om unntak for interne dokumenter og § 6 om unntak pga. dokumentets innhold."

Det har vært vurdert at den overordnede analysen bør unntas fra offentlighet. Offentlighetsloven § 5, annet ledd bokstav b vil da være den beste/mest korrekte hjemmel å bruke. Denne bestemmelsen gir hjemmel for å unnta dokument for et organs interne saksforberedelse som er utarbeidet av særlige rådgivere eller sakkyndige. Den overordnede analysen er grunnlaget for utarbeidelse av plan for selskapskontroll, og kan således betegnes som et dokument i den interne saksforberedelsen. Det presiseres imidlertid at det likevel må vurderes om dokumentet skal gjøres kjent, helt eller delvis, selv om det er hjemmel for å unnta fra offentlighet, jf. offl. § 2, 3. ledd.

Plan for forvaltningsrevisjon

Som sagt i avsnittet ovenfor har departementet presisert at plan for forvaltningsrevisjon i utgangspunktet er et dokument som skal være offentlig tilgjengelig for allmennheten. Plan for forvaltningsrevisjon kan ikke sies å være et internt dokument og har ei heller et innhold som tilsier at det bør unntas fra offentlighet, og det er derfor ikke hjemmel i offentlighetsloven til å unnta dette dokumentet fra offentlighet.

Plan for selskapskontroll

Plan for selskapskontroll vil også i utgangspunktet omfattes av lovens hovedregel om offentlighet. Det kan imidlertid være aktuelt å unnta enkelte deler av dokumentet dersom dette inneholder opplysninger av konkurransemessig betydning for det aktuelle selskap, jf. offl. § 5a jf. forvaltningsloven § 13, 1. ledd nr. 2. Slike opplysninger vil imidlertid sjelden forekomme i selve planen, men problemstillingen kan bli aktuell for de rapporter som skrives etter gjennomførte selskapskontroller.

Bestillinger

Ved bestilling av revisjonsoppdrag benyttes et bestillingsskjema hvor bl.a. bakgrunn for bestillingen og formålet med bestillingen presiseres. Samtidig blir det utarbeidet et saksfremlegg av sekretariatet. Hittil har disse dokumentene blitt unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 5, 1 ledd: *"Dokument som et forvaltningsorgan har utarbeidet for sin interne saksforberedelse."*

Trondheim kommune

Sekretariatet stiller seg tvilende til om bruken av denne unntakshjemmelen er holdbar, og er av den oppfatning at bestilling av revisjonsoppdrag er å betegne som et offentlig dokument. Det vil være av stor interesse for media og allmennheten å ha oversikt over hvilke revisjonsoppdrag som bestilles, og tilliten til forvaltningen vil ikke øke ved at det hemmeligholdes hvilke revisjoner kontrollkomiteen bestiller av revisjonen. Muligheten for innsyn og dermed til å gjøre seg kjent med, påvirke og kontrollere forvaltningens virksomhet, er egnet til å øke tilliten til forvaltningen. Dessuten fremgår det av offl. § 5, 3. ledd at bestemmelsen ikke gjelder saksfremlegg med vedlegg som blir gitt til et kommunalt folkevalgt organ.

Rapporter

Det følger av kontrollutvalgsforskriften § 11, at kontrollutvalget med utgangspunkt i plan for forvaltningsrevisjon skal avgi rapport til kommunestyret om hvilke forvaltningsrevisjoner som er gjennomførte og resultatene av disse. I Trondheim kommune rapporteres det som hovedregel fortløpende etter at kontrollkomiteen har behandlet mottatte rapporter fra revisjonen. Det skal også rapporteres til kommunestyret om gjennomførte selskapskontroller, jf. forskriften § 15.

Hvorvidt rapportene skal unntas offentlighet eller ikke, beror på en konkret vurdering av hvilket innhold de har. Dersom rapporten inneholder taushetsbelagte opplysninger, skal de unntas fra offentlighet i medhold av offl. § 5a. Unntaket omfatter i utgangspunktet bare de taushetsbelagte opplysningene i dokumentet, med mindre de øvrige delene av dokumentet gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet eller de unntatte opplysningene utgjør den vesentligste del av dokumentets innhold.

Det finnes en rekke regler som oppstiller taushetsplikt rundt omkring i lovgivningen. I hovedsak vil taushetsplikt være gitt enten av hensyn til private forhold, typisk personopplysninger og forretningshemmeligheter, eller for å ivareta en offentlig interesse, typisk regler om sikkerhetsgradering av forsvarsdokumenter mv. Et vidt felt av opplysninger vil dermed være taushetsbelagte.

En relevant problemstilling er hvorvidt det kan utsettes å gjøre et dokument tilgjengelig for offentligheten. Et praktisk eksempel i så henseende er hvor revisjonen i utgangspunktet har ferdigstilt sin rapport og sendt den på høring til rådmannen. Offentlighetsloven § 4 gir forvaltningen adgang til å beslutte utsatt offentlighet i særlige tilfeller: *”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 imidlertid strenge vilkår for at det kan besluttes utsatt offentlighet. Sivilombudsmannen har i sin uttalelse SOMB 2002-13, uttrykt at det må foretas en konkret vurdering av lovens to kumulative vilkår. For at det skal foreligge et ”direkte misvisende bilde av saken” må det kreves at det er tale om klare og betydelige skjevheter. Et noe ufullstendig eller ubalansert bilde er ikke tilstrekkelig. Videre må det foreligge en rimelig fare for at samfunnsmessige eller private interesser kan påføres skade av et visst omfang og betydning.

På bakgrunn av de strenge vilkår som oppstilles i offentlighetsloven § 4, kan det derfor ikke uten videre legges til grunn at offentlighet kan utsettes. Det kan imidlertid etter en nærmere vurdering i den enkelte sak konkluderes med at bestemmelsens vilkår er oppfylt, men sekretariatet antar at dette vil gjelde kun i unntakstilfeller.

Saksfremstillinger

Saksfremstillinger vedrørende rapporter, vil eventuelt kunne unntas på lik linje med rapportene

Trondheim kommune

f. eks på bakgrunn av lovbestemt taushetsplikt. Øvrige saksfremstillinger må vurderes fra sak til sak. Det gjøres imidlertid oppmerksom på som nevnt under punktet bestillinger, at § 5, 1. og 2. ledd ikke gjelder saksfremlegg med vedlegg som blir gitt til et kommunalt, folkevalgt organ.

Konklusjon

Hensikten med denne gjennomgangen er å sette fokus på offentlighetsloven for å få korrekt og konsekvent anvendelse innenfor kontrollkomiteens ansvarsområde. Det er også viktig å være bevisst på at selv om et dokument *kan* unntas med hjemmel i unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven, skal meroffentlighet alltid vurderes idet lovens hovedregel er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige. Offentlighetsprinsippet må derfor legges til grunn som et utgangspunkt for enhver vurdering.

Sekretariatet oversender saken til behandling i Kontrollkomiteen med følgende

INNSTILLING

Kontrollkomiteen tar saken til etterretning.

Kontrollkomiteens sekretariat, 8. mars 2006

Monica Grøtte Lundgren
Leder

Torbjørn Rasmus Søltnæs
Rådgiver

Vedlegg

Ot.prp.nr. 9 (2005 – 2006) *Om lov og rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)*