



Sivilombudet
Postboks 3 Sentrum
0101 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon
Lars Gustavsén, 33371152

Redegjørelse - klage - innsyn i dokumenter - Larvik - politikerportalen - møteportalen - Østlands-Postenn

Det vises til brev hit av 27.10.2022 med frist for tilbakemelding 25.10.2022. Statsforvalteren har muntlig fått utvidet svarfrist til 04.11.2022 fra saksbehandler Vegard Eikeland Vaboen.

Innledning

Henvendelsen gjelder Statsforvalterens vedtak av 13.01.2022, hvor Larvik kommunens vedtak av 10.12.2021 om å nekte innsyn i politikerportal ble opprettholdt. I Statsforvalterens vedtak ble det lagt til grunn at dokumentene i «Bobla» ikke var endelige dokumenter som det kan kreves innsyn i etter offentleglova § 4. Statsforvalteren mente at dokumentene i «Bobla» først kunne anses ferdigstilt etter at møtene var gjennomført og det ikke det lenger var anledning til å gjøre endringer eller tilføyelser i dokumentene.

Sivilombudet har funnet grunn til å undersøke saken nærmere. Det er bedt om at Statsforvalteren redegjør for flere forhold knyttet til undersøkelsesplikten og det rettslige grunnlaget for å nekte innsyn. Statsforvalteren vil redegjøre for spørsmålene nedenfor.

Statsforvalteren har vært i kontakt med Larvik kommune, og fått oversendt ytterligere redegjørelser knyttet til politikerportalens innhold og hva som skjer der. Kommunikasjonen med kommunen er vedlagt dette brevet.

Statsforvalterens redegjørelse

- Vi ber Statsforvalteren redegjøre for hvilke undersøkelser den har gjort i forbindelse med klagebehandlingen av politikerportalens innhold og hvilken aktivitet som foregår i portalen. Dersom Statsforvalteren har fått innsyn i politikerportalen, ber vi Statsforvalteren redegjøre for hvilken aktivitet som foregår i portalen og oversende eventuell dokumentasjon. Dersom Statsforvalteren ikke har fått innsyn i portalen eller ikke har dokumentasjon på aktiviteten i portalen, ber vi om en redegjørelse for om saken har vært tilstrekkelig opplyst i forbindelse med Statsforvalterens behandling.*



Innledningsvis vil Statsforvalteren bemerke at innsynskravet ikke gjelder hele Politikerportalen, men kun den delen som kalles «Bobla». Etter det kommunen har opplyst er «Bobla» en digital kommunikasjonskanal hvor politikerne kan fremsette foreløpige forslag til vedtak, og som administreres av politisk sekretariat i kommunen. Systemet forutsetter innlogging, og det er kun medlemmene i politiske utvalg samt politisk sekretariat som har tilgang. Kommunikasjonsformen er begrenset til at politikerne kan fylle ut et digitalt skjema med forslag til vedtak, og da relatert til tidligere oversendt saksfremlegg i Politikerportalen. Videre er «Bobla» knyttet opp mot saksarkivet, slik at alle forslag/skjemaer som sendes gjennom portalen automatisk blir lagt på saken i kommunens digitale arkivsystem - websak. I tillegg publiseres dokumenter som ikke er underlagt taushetsplikt fortløpende på kommunens innsynsløsning på web.

Statsforvalteren har ikke hatt mulighet til å se innholdet i portalen da dette som nevnt forutsetter innlogging fra de personer som er gitt tilgang. Larvik kommune har opplyst at det er uhensiktsmessig å gi saksbehandlere hos Statsforvalteren midlertidig tilgang. Ifølge kommunen er det ikke mulig å slette brukere etter at de er gitt tilgang. I forhold til eventuell tilgang, vil det bemerkes at det heller ikke er vanlig at allmennheten gis tilgang til digitale saksbehandlings- eller arkivsystemer i forvaltningsorganer. Det er vanlig at innsyn gis gjennom offentlige postjournaler eller innsynsløsninger på web.

Kommunen har likevel informert om innholdet i portalen, herunder «Bobla», i forberedende klagebehandling, jf. brev av 22.12.2021. Kommunen har også redegjort for fremgangsmåten for forslag til vedtak i «Bobla» i e-post av 13.01.2022. Det fremgår av sistnevnte e-post at saksbehandler dessuten har hatt telefonsamtale med kommunen om saken, men det er ikke skrevet notat fra samtalen og vedkommende saksbehandler har sluttet hos oss.

I forbindelse med Sivilombudets henvendelse har Statsforvalteren på nytt vært i kontakt med Larvik kommune, og hvor det er redegjort for innhold og hva som skjer i portalen. Det vises i den forbindelse til vedlagte e-poster av henholdsvis 24. og 26. oktober 2022.

Statsforvalteren vil dessuten bemerke at henvisningene til tidligere uttalelser fra Ombudet relatert til tilgang på dokumenter ikke nødvendigvis er sammenlignbart med faktum i nærværende sak. Denne saken gjelder innsyn i en digital formidlingsportal og det er ikke vist til spesifikke dokumenter i innsynskravet. Kommunen har også redegjort for at det ikke finnes opplysninger i databasen som ikke fremgår i kommunens saksarkiv eller journalpost. I tillegg kan alle dokumenter som ikke unntas fra offentlighet gjenfinnes på kommunens innsynsløsning på web.

- 2. Vi ber Statsforvalteren om å foreta en vurdering av politikerportalen i lys av rettskildene vist til ovenfor. Er kommunestyrerepresentantenes aktivitet i politikerportalen en form for saksbehandling som etter kommuneloven § 11-2 første ledd skal gjøres i møter? Er dokumenter som legges frem i portalen «saksframlegg med vedlegg» etter offentleglova § 16 første ledd bokstav a?*

Statsforvalteren vil bemerke at aktiviteten i «Bobla» tenderer mot saksbehandling som «skal gjøres i møter». Hvorvidt aktiviteten som gjøres der er i strid med møteoffentlighetsprinsippet i kommuneloven § 11-2 er ikke vurdert i vårt vedtak av 13.01.2022. Som det er lagt til grunn i vårt vedtak av 13.01.2022, er det ingen tvil om at det er medlemmene i det folkevalgte organet selv som har utarbeidet dokumentene. Videre er det på det rene at dokumentene må ses på som et ledd i den politiske behandlingen i møtet, og ikke som en del av et saksfremlegg eller vedlegg som er «lagt fram» for det folkevalgte organet. Statsforvalteren kan heller ikke se at det er noe forbud i kommuneloven mot at folkevalgte fremmer forslag til vedtak forut for et møte, så lenge dette



forslaget også blir fremmet i selve møtet. Som nevnt ovenfor blir alle forslag protokollert i forbindelse med møtet. «Bobla» er laget for at forslag som fremmes samles opp i en felles portal, og sikrer at politisk sekretariat får med seg alle forslagene som tidligere ble sendt på e-post. Utover dette vil Statsforvalteren kun vise til den begrunnelsen som er gitt i vedtaket av 13.01.2022.

- 3. Vi ber Statsforvalteren vurdere om de ovenfor gjengitte rettskildene om tolkningen av offentleglova § 16 første ledd bokstav a har betydning for om dokumentene i politikerportalen er «ferdigstilt» etter offentleglova § 4 andre ledd siste punktum.*

Statsforvalteren vil innledningsvis bemerke at saksfremlegg med vedlegg som fremsettes gjennom Politikerportalen fra administrasjonen må anses å være ferdigstilte dokumenter. Saksfremleggene anses ikke å være en del av innsynskravet. Det er aktiviteten i «Bobla» som Østlands-Posten ønsker innsyn i, og som kommunen og Statsforvalteren har vurdert i klagesaken. Aktiviteten i «Bobla» er som tidligere nevnt kun begrenset til forslag til vedtak fra medlemmer i et folkevalgt organ. Forslagene fra medlemmene må etter Statsforvalterens syn knyttes opp mot selve vedtaksbehandlingen i møtet, og er ikke dokumenter som er utarbeidet som støtte til beslutningsgrunnlaget.

Det vil videre bemerkes at Sivilombudet i sin redegjørelse i utgangspunktet kun har vist til synspunkter i en kommentarutgave, og som må anses å ha en noe begrenset rettskildeværdi. De synspunkter som fremkommer i denne litteraturen kan heller ikke utledes direkte av lovens ordlyd eller fra forarbeider til offentleglova/kommuneloven. Statsforvalteren mener at de aktuelle forarbeidene omtaler dokumenter som blir «lagt fram» for organet, og ikke forslag til vedtak fra organet selv. Statsforvalteren er derfor av den oppfatning, i likhet med det som er konkludert med ovenfor, av den oppfatning at dokumentene i «Bobla» ikke er omfattet av virkeområdet til offentleglova § 16 første ledd.

Statsforvalteren vil derimot påpeke at de folkevalgtes foreløpige forslag til vedtak i «Bobla» ligger i kjerneområdet av det som fremgår av Justisdepartementets veileder til offentleglova sett i forhold til om et dokument kan anses ferdigstilt etter offentleglova § 4. Det vises i den forbindelse til det som er sitert fra veiledningen i vedtaket av 13.01.2022.

Til slutt vil Statsforvalteren bemerke at aktiviteten i «Bobla» sikrer at alle forslagene til vedtak faktisk fanges opp av politisk sekretariat. Forslagene blir dessuten automatisk journalført og blir publisert samt protokollert. Det er også et poeng at «Bobla» er en del av kommunens web-sakløsning og at det uansett ikke er slik at allmennheten gis direkte tilgang til forvaltningsorganers digitale saksbehandlings- og arkivsystem. Allmennhetens innsynsrett ivaretas normalt gjennom offentlig journalposter, digitale innsynsløsninger og protokoller fra politiske møter, noe som også vil gjelde for alle dokumenter i «Bobla».

Med hilsen

Mette Biering (e.f.)
fagsjef

Lars Gustavsen
assisterende avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent



Vedlegg:

- 1 Klagesak til Sivilombudet - innsyn i politikerportal
- 2 Fwd: Klagesak til Sivilombudet - innsyn i politikerportal