



SIVILOMBUDET STORTINGETS OMBUD FOR
KONTROLL MED FORVALTNINGEN
Postboks 3 Sentrum
0101 Oslo

Saksbehandler, innvalgstelefon
Lars Gustavsen, 33371152

Svar på anmodning om ny behandling - klage fra Østlands-Posten på avslag på innsyn i politikerportal - Larvik kommune

Det vises til Statsforvalteren sitt vedtak av 13.01.2022 og uttalelse fra Sivilombudet av 21.12.2022.

Oppsummering/konklusjon

Statsforvalteren ser ikke grunn til å treffe nytt vedtak i saken. Vedtaket av 13.01.2022 blir med dette stående uendret.

Statsforvalteren tar Sivilombudets lovtolkning til etterretning, men kan ikke se at klagesaken kan flyttes fra offentleglova og over i kommunelovsporet. Private parter har ikke klagerett på saksbehandlingsregler i kommuneloven, og Statsforvalteren har ikke myndighet til å behandle en slik sak som klageinstans. Østlands-Posten har heller ikke rett til å kreve at Statsforvalteren gjennomfører en statlig lovlighetskontroll etter reglene i kommuneloven kapittel 27. Selv om det skulle foreligge en lovstridig praksis, reises det dessuten spørsmål ved om dette er en avgjørelse som kan undergis lovlighetskontroll etter kommuneloven. Sivilombudet kan alternativt rette en henvendelse til kommunen dersom ombudet mener at bruken av «bobla» er i strid med kommuneloven.

Statsforvalteren er videre av den oppfatning at innholdet i «bobla» faller inn under dokumentbegrepet i offentleglova, og innsynsklagen må derfor utelukkende behandles etter dette regelverket. Vi kan ikke se at Sivilombudet har vurdert saksbehandlingen etter offentleglova, og vi oppfatter det derfor slik at ombudet ikke har funnet feil ved Statsforvalterens konklusjon om at forslagene i «bobla» ikke er ferdigstilte dokumenter. Vi mener det var riktig å avvise innsynskravet etter offentleglova § 4 andre ledd og ser derfor ikke grunn til å behandle klagesaken på nytt.

Eventuelle saksbehandlingsfeil knyttet til kravet om utredning kan ikke ha hatt innvirkning på vedtaket, jf. forvaltningsloven § 41 jf. § 17. Det vises i den forbindelse til de undersøkelser av portalen som Statsforvalteren har foretatt i ettertid. Undersøkelsene viste at portalen hadde tilsvarende funksjoner og ble brukt i samsvar med det faktum som er lagt til grunn i vedtaket.



Sakens bakgrunn

Saken gjelder innsyn i kommunens politikerportal.

Kommunen avviste anmodningen om innsyn den 10.12.2021. Kommunen viste til at det ikke var grunnlag for innsyn etter regelen i offentleglova § 4 andre ledd.

Vedtaket ble påklaget av Østlands-Posten i e-post av 15.12.2021.

Statsforvalteren opprettholdt avvisningen i vedtak av 13.01.2022.

Østlands-Posten ba i e-post av 17.01.2022 om at Statsforvalteren vurderte saken på nytt. Statsforvalteren opprettholdt tidligere vurdering i vedtak av 13.01.2022, jf. brev av 19.01.2022. Etter ny anmodning fra Østlands-Posten har Statsforvalteren igjen vurdert saken i brev av 04.03.2022.

I uttalelse fra Sivilombudet bes Statsforvalteren om å behandle ovennevnte klagesak på nytt.

Sivilombudet konkluderer på følgende måte:

Sivilombudet er kommet til at medlemmer av kommunalt folkevalgte organer kan utarbeide «saksframlegg med vedlegg», men at offentleglova § 16 første ledd bokstav a ikke omfatter saksbehandling som er møtepliktig etter kommuneloven § 11-2 første ledd. Ombudet mener mye taler for at det foregår møtepliktig saksbehandling i «bobla», og at kommunen dermed ikke har overholdt kravene til kunngjøring, saksliste og møteoffentlighet. Dersom medlemmenes aktivitet i «bobla» skulle vært gjort i møte etter kommuneloven § 11-2, mener ombudet at møteoffentlighetsprinsippet som ligger til grunn for kommuneloven § 11-5 gir rett til innsyn i den møtepliktige aktiviteten, så langt aktiviteten ikke oppfyller vilkårene i § 11-5 andre eller tredje ledd om møtelukking.

Sivilombudet er også kommet til at Statsforvalteren ikke har oppfylt kravene til klageinstansens utrednings- og prøvingsplikt. Ombudet er videre i tvil om portalen, slik bruken av den er beskrevet i denne saken, er forenlig med forvaltningslovens, offentleglovas og kommunelovens rettslige rammer for saksbehandlingen.

Ombudet ber Statsforvalteren behandle saken på nytt og om å bli underrettet om utfallet innen 20. januar 2023.»

I ettertid av uttalelsen har Statsforvalteren tilskrevet kommunen i brev av 03.01.2023, og varslet mulig omgjøring av vedtaket av 13.01.2022. Samtidig informerte Statsforvalteren om at vi ville reise til Larvik for en gjennomgang av politikerportalen og «bobla». Statsforvalteren har ikke mottatt en skriftlig redegjørelse fra kommunen i saken.

Østlands-Posten har i e-post av 03.01.2023 kommet med kommentarer til forhåndsvarselet. Det anføres at det ikke vil være i tilstrekkelig i forhold til klageinstansens utrednings- og prøvingsplikt at kommunen kun viser funksjonene i «bobla». Det bes om at Statsforvalteren blir gitt en brukertilgang og på den måten gis adgang til å undersøke «bobla» på egen hånd.

Den 13.01.2023 besøkte undertegnede saksbehandler og godkjenner kommunen for en gjennomgang av portalen. Vi ble vist funksjoner og hvordan politikerne legger inn sine forslag. Det ble også vist hvordan «bobla» samhandler med den øvrige delen av politikerportalen. Vi fikk også sett noen forslag i saker som har vært behandlet og fremtidige saker.



I brev av 17.01.2023 til Østlands-Posten opplyste Statsforvalteren om at Sivilombudet hadde gitt en muntlig utsettelse på behandlingsfristen til 31.01.2023.

Statsforvalterens merknader

Adgangen til å omgjøre eget vedtak følger av forvaltningsloven § 35 første ledd.

Den aktuelle saken omhandler som nevnt innsyn i et digitalt verktøy for de folkevalgte i Larvik kommune, omtalt som «bobla». Saken reiser rettslige spørsmål knyttet til innsynsrett etter offentleglova og kommuneloven.

I utgangspunktet gjaldt den aktuelle saken klage på kommunens praksis knyttet til bruken av «bobla». Østlands-Posten mente at behandlingen av saker i folkevalgte organ ble fragmentert fremstilt. Politikerne henviste ofte til forslag som lå i «bobla» uten at disse ble referert i møtet. Det ble derfor bedt om innsyn i portalen i medhold av offentleglova, og innsynskravet er utelukkende vurdert etter dette lovverket. Statsforvalteren viser til opprinnelig klage fra Østlands-Posten av 15.12.2021.

Innsyn etter kommuneloven

Statsforvalteren er i utgangspunktet enig med Sivilombudet i at det kan reises spørsmål ved om bruken av «bobla» er i samsvar med reglene om møteplikt og møteoffentlighetsprinsipp i kommuneloven §§ 11-2 og 11-5. De vurderinger som Sivilombudet har gjort i den anledning tas til etterretning.

I uttalelsen legger Sivilombudet til grunn at dersom det foreligger møtepliktig saksbehandling i «bobla», foreligger det en innsynsrett som følge av møteoffentlighetsprinsippet i kommuneloven. Ombudet skriver at når allmennheten i utgangspunktet har rett til innsyn i møtene, må det foreligge en tilsvarende innsynsrett når møtebehandlingen har skjedd skriftlig i «bobla». Som nevnt ovenfor er vi ikke uenig i en slik rettslig tilnærming, men vi mener likevel at Statsforvalteren ikke har myndighet til å behandle en klage på manglende innsyn etter kommuneloven. Det foreligger bl.a. ikke en tilsvarende klagerett dersom kommunen uberettiget hindrer innsyn i møter på andre måter, f.eks. dersom et møte lukkes uten nødvendig hjemmel. Hvis det åpnes for klagerett kun fordi møteaktiviteten er skriftliggjort, vil det innrømmes en utvidet klagerett sett i forhold til andre begrensninger i møteoffentlighetsprinsippet. Statsforvalteren kan derfor ikke se at det er holdepunkter for å utlede en klagerett etter kommuneloven i den aktuelle saken. Statsforvalterens rolle som klageinstans i den aktuelle saken er dessuten begrenset til virkeområdet i offentleglova.

Det kan imidlertid reises spørsmål ved om et avslag på innsyn i skriftlig møteaktivitet kan undergis statlig lovlighetskontroll etter kommuneloven § 27-2 første ledd bokstav b). Og da med samme tolkningsforståelse som ombudet har lagt til grunn i uttalelsen, herunder at avslag på innsyn i portalen må kunne likestilles med lukking av møter i bestemmelsen. Østlands-Posten har likevel ikke krav på at det gjennomføres en slik statlig lovlighetskontroll. Det er kun minst tre kommunestyremedlemmer som kan kreve dette, jf. kommuneloven § 27-1 andre ledd. Slik Statsforvalteren ser det kan heller ikke ombudet pålegge staten å iverksette lovlighetskontroll på eget initiativ. En slik adgang ligger innenfor den frie skjønnsutøvelsen, og derfor utenfor det domstolen og ombudet har myndighet til å overprøve. Statsforvalteren mener uansett at en lovlighetskontroll etter eget initiativ kun bør iverksettes i de tilfeller der det fremstår som klart at forholdet kan undergis en slik kontroll, og ovennevnte tolkningsforståelse knyttet til kommuneloven § 27-2 første ledd bokstav b) fremstår ikke som sikker rett.



Ut fra ovennevnte begrunnelse har Statsforvalteren ikke myndighet til å vurdere om det er aktuelt å vurdere innsyn i «bobla» med hjemmel i kommunelovens regler. Saken gjaldt i utgangspunktet innsyn i dokumenter som er omfattet av dokumentbegrepet i offentleglova, og det er kommunens vurdering av offentleglova § 4 som ønskes vurdert i klagen. Det fremstår som sikker rett at det ikke er klagerett på saksbehandlingsfeil etter kommuneloven, og det blir derfor ikke riktig for klageinstansen å trekke inn dette spørsmålet i behandlingen av klagesaken etter offentleglova. Når Østlands-Posten klaget saken inn for Sivilombudet, burde derfor eventuelle undersøkelser overfor Statsforvalteren ha vært begrenset til det klagesaken faktisk gjaldt og som klageinstansen hadde myndighet til å behandle – klage på kommunens avslag etter offentleglova. Kommunelovsporet anses å være en helt annen innfallsvinkel for innsynskravet, og kan ikke kombineres med behandlingen etter offentleglova. I forhold til kommuneloven må dessuten klageadgangen for Østlands-Posten anses uttømt. Sivilombudet har derfor mulighet til å iverksette undersøkelser direkte overfor kommunen, noe som anses å være den mest riktige fremgangsmåten dersom ombudet mener at det foreligger en innsynsrett i «bobla» etter kommuneloven.

Innsyn etter offentleglova

Slik Statsforvalteren tolker Sivilombudet er det ikke reist kritikk mot Statsforvalterens vurdering av reglene i offentleglova. Forslagene i «bobla» er ikke ansett å være «*saksframlegg med vedlegg*» som nevnt i offentleglova § 16 første ledd bokstav a). Videre har Sivilombudet ikke foretatt en nærmere vurdering av offentleglova § 4 annet ledd siste punktum. Statsforvalteren fastholder derfor sin konklusjon om at dokumentene ikke er ferdigstilte og derfor ikke omfattet av innsynsretten i offentleglova § 3. Det vises til tidligere vurderinger i vedtaket av 13.01.2022 og vårt brev til ombudet av 03.01.2023.

Det kan videre reises spørsmål ved om innsynskravet også kunne ha vært avvist med grunnlag i identifikasjonskravet i offentleglova § 28 andre ledd. Det er bedt om innsyn i hele «bobla», og portalen inneholder mange saker som mulig kan inneholde ett eller flere forslag til vedtak. I uttalelse av 11.08.2017 (2016/2789) uttaler Sivilombudet bl.a. at «*innsyn i en hel database som regel vil kunne avvises etter offentleglova § 28 andre ledd*». Innsynskravet er heller ikke tidfestet, og siden det hele tiden opprettes nye saker i portalen, kan det reises spørsmål ved om kravet er tilstrekkelig avgrenset.

Statsforvalteren har i vedtaket av 13.01.2022 likevel ikke vurdert avvisning med grunnlag i identifikasjonskravet, jf. offentleglova § 28 andre ledd. Det var heller ikke nødvendig siden dokumentene uansett ikke var ansett som ferdigstilte etter offentleglova § 4 andre ledd siste punktum. Siden avvisning etter § 28 andre ledd ikke er vurdert i vedtaket, og klager heller ikke har hatt mulighet til å uttale seg til en slik avvisningsgrunn, vil Statsforvalteren ikke vektlegge en slik avvisningsgrunn her. Omfanget av sakene og dokumentene i «bobla» vil likevel kunne ha konsekvenser for utredningsplikten i forvaltningsloven § 17.

Statsforvalteren kan ikke se at det foreligger feil ved tidligere vurderinger knyttet til reglene i offentleglova. De aktuelle forslagene i «bobla» anses fortsatt ikke ferdigstilte, og vårt vedtak om å stadfeste kommunens avvisningsvedtak opprettholdes.

Kravet til utredning i forvaltningsloven § 17

Sivilombudet konkluderer med at Statsforvalteren ikke har overholdt klageinstansens utrednings- og prøvingsplikt. Det er vist til at Statsforvalteren ikke i tilstrekkelig grad har ført selvstendig kontroll med opplysningene som ligger til grunn for førsteinstansens avgjørelse. Ombudet hevder at det ikke kan legges til grunn en lempeligere undersøkelsesplikt i saker som gjelder innsyn i digitale verktøy. Ifølge ombudet skulle Statsforvalteren ha skaffet seg en bruker i portalen eller som et minimum



undersøkt om det forelå andre alternativer for å få undersøkt opplysningene, f.eks. gjennom skjermdeling med kommunen.

Hvilke krav som skal stilles til utredningen av en sak etter forvaltningsloven § 17 vil bero på en skjønnsmessig vurdering. Relevante momenter for avveiningen vil for eksempel kunne være hvilke konsekvenser saksutfallet vil ha for en part, hva som er praktisk mulig og økonomiske forhold. Statsforvalteren registrerer at Sivilombudet i denne saken viser til tidligere uttalelser knyttet til utredningsplikten i saker etter offentleglova. Utgangspunktet i innsynssaker etter offentleglova er at klageinstansen skal ha hatt tilgang til alle dokumentene i saken. Statsforvalteren vil bemerke at «bobla» inneholder svært mange saker og forslag. Likeledes er innsynskravet som ovennevnt ikke tidsavgrenset, og det kommer hele tiden inn nye saker og forslag. Det vil derfor bli svært krevende å få fysisk tilgang til alle dokumentene i «bobla». Det er videre ikke vanlig at den som ber om innsyn får innloggingsrettigheter i digitale verktøy eller databaser. Slike innsynskrav vurderes gjerne etter offentleglova § 9, herunder at det gis innsyn i en sammenstilling av opplysningene som er lagret i databasen. Kommunen har i denne saken likevel ikke vurdert innsynskravet etter denne bestemmelsen, og Statsforvalteren er uansett enig med ombudet at det er grunn til å foreta nærmere undersøkelser.

For å etterkomme Sivilombudets merknader knyttet til klageinstansens utrednings- og prøvingsplikt, har undertegnede saksbehandler og godkjenner reist til Larvik for en gjennomgang av «bobla» med kommunen. Vi ble da vist funksjoner i databasen og et utvalg av saker som hadde vært behandlet og skulle behandles i nær fremtid. Kommunen viste også samhandlingen med den øvrige portalen og publiseringsløsningen på kommunens nettsider. Gjennomgangen viste i det vesentligste det samme som det kommunen tidligere har opplyst. Forslagene legges inn i et digitalt «skjema» som inneholder et tomt emne- og tekstfelt. Opplysningene blir umiddelbart synlig for de som har brukerrettigheter i «bobla». Kommunen redegjorde også for forutsetningen om at det kun skulle legges inn forslag til vedtak i «bobla», og at disse også skulle gjentas på talerstolen under møtet.

Det vil videre bemerkes at Statsforvalteren ikke har forutsetninger for å lete rundt i portalen på egen hånd. Det ble derfor ansett som mest hensiktsmessig at kommunen viste oss rundt i «bobla», noe som også er foreslått av Sivilombudet som en mulig løsning. Det kan etter vårt syn ikke forventes at Statsforvalteren skal gå igjennom samtlige saker og opplysninger som er lagret i portalen, og dette er heller ikke påkrevet av Sivilombudet.

Brudd på utredningsplikten i forvaltningsloven § 17 innebærer at forvaltningsorganet har begått en saksbehandlingsfeil. Det følger imidlertid av forvaltningsloven § 41 at slike feil kun medfører ugyldighet der feilen kan ha virket inn på vedtakets innhold. Statsforvalterens gjennomgang av portalen viste at bruken samsvarte med det som kommunen tidligere har forklart, og som er lagt til grunn i vårt vedtak av 13.01.2022. Statsforvalteren kan derfor ikke se at eventuelle manglede undersøkelser av portalen i forbindelse med klagebehandlingen kan ha hatt innvirkning på vedtakets innhold.

Med hilsen

Mette Biering (e.f.)
fagsjef

Lars Gustavsen
assisterende avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent



Kopi til:

ØSTLANDS-POSTEN AS
LARVIK KOMMUNE

Postboks 94
Postboks 2020

3251
3255

LARVIK
LARVIK