

Norsk Presseforbund
Postboks 46 Sentrum
0101 OSLO

NORSK PRESSEFORBUND
Mottatt. 24.11.09
Arkiv:

SOM

Får referanse

2008/2664

Deres referanse

Får saksbehandler

Kristian Brandt

Dato

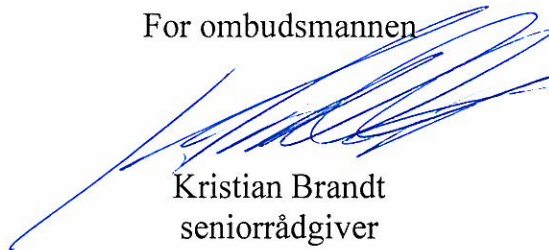
23.11.2009

INNSYN I SØKERLISTE TIL STILLING SOM PERSONALSJEF

Det vises til tidligere korrespondanse, sist brev herfra 24. september 2009.

./ Vedlagt følger ombudsmannens uttalelse.

For ombudsmannen



Kristian Brandt
seniorrådgiver

Vedlegg

Uttalelse

SOM

Sak: 2008/2664

INNSYN I SØKERLISTE FOR STILLING SOM PERSONALSJEF

12 av i alt 23 søkernavn til stillingen som personalsjef i Sandefjord kommune ble unntatt fra søkerlisten.

Jeg er enig med fylkesmannen i at stillingen som personalsjef ikke er en stilling av særlig offentlig interesse. Fylkesmannen bygde imidlertid på en feil lovforståelse da det ikke ble funnet nødvendig å foreta en konkret vurdering av spørsmålet om offentliggjøring av navnene på de søkerne som hadde trukket seg eller varslet at de ville trekke søknadene.

Sakens bakgrunn:

Sandefjord kommune lyste i 2008 ut en stilling som personalsjef i kommunen. Sandefjords Blad begjærte innsyn i søkerlisten. I denne forbindelse henvendte kommunen seg til samtlige søkere for å få deres syn på spørsmålet om offentliggjøring. Av de til sammen 23 søkerne svarte fire at de ikke hadde innvendinger mot offentliggjøring, tolv personer erklærte at de ikke ønsket offentliggjøring, to personer erklærte at de trakk søknaden sin, mens fem personer ikke svarte på henvendelsen. Av de tolv personene som ikke ønsket offentliggjøring erklærte tre stykker at de ville trekke søknadene sine dersom ønsket om å bli unntatt fra søkerlisten ikke ble etterkommet. Kommunen besluttet etter dette å offentliggjøre navnene på de fire personene som uttrykkelig hadde godtatt offentliggjøring. Beslutningen om å hemmeligholde de øvrige navnene ble påklaget til Fylkesmannen i Vestfold, som opprettholdt kommunens beslutning.

Norsk Presseforbund brakte deretter saken inn for ombudsmannen på vegne av Sandefjords Blad. Etter å ha undersøkt saken konkluderte jeg i uttalelse 17. juni 2008 (ombudsmannssak 2008/260) med at fylkesmannen ikke hadde foretatt en konkret vurdering av spørsmålet om offentliggjøring for hver enkelt av søkerne, og at det derfor

heftet feil ved fylkesmannens avgjørelse. Jeg ba på denne bakgrunn om at fylkesmannen behandlet saken på nytt. Den nevnte uttalelsen er gjengitt i årsmeldingen for 2008 på s. 61 (Somb-2008-8).

Fylkesmannen i Vestfold besluttet etter dette å oppheve sin tidligere avgjørelse og sende saken tilbake til Sandefjord kommune for ny vurdering. Den nye behandlingen hos kommunen medførte at ytterligere syv navn ble offentliggjort i tillegg til de fire som allerede var gjort kjent tidligere. Blant de syv nye navnene var de fem søkerne som ikke hadde svart på kommunens henvendelse om offentliggjøring. I tillegg offentliggjorde kommunen navnene på én av søkerne som hadde erklært at han trakk søknaden sin, samt én søker som ikke hadde gitt noen konkret begrunnelse for hvorfor hun ikke ønsket offentliggjøring. For de øvrige søkeres vedkommende fastholdt kommunen at det ikke skulle utvises meroffentlighet.

Kommunen sendte deretter saken til fylkesmannen, som opprettholdt kommunens nye beslutning. I avgjørelsen la fylkesmannen til grunn at det ikke var nødvendig å vurdere meroffentlighet for de tre søkerne som hadde erklært at de ville trekke søknadene sine dersom navnene deres ville bli offentliggjort. Begrunnelsen for dette var at det var «anledning til å trekke sin søknad på ethvert stadium av saken». Fylkesmannen mente dessuten at stillingen som personalsjef ikke var en stilling av stor offentlig interesse, og fylkesmannen sluttet seg til kommunens vurdering av de enkelte søkeres begrunnelser om hemmelighold.

Ved brev 8. oktober 2008 brakte Norsk Presseforbund fylkesmannens vedtak inn for ombudsmannen. Presseforbundet var uenig i at stillingen som personalsjef ikke var av stor offentlig interesse, og mente at det ikke var adgang til å trekke en søknad med virkning for søkerlisten etter at en tilsetning var gjennomført. Det ble dessuten fremholdt at søkeres eget ønske om å bli unntatt fra offentlighet ikke kunne være avgjørende ved vurderingen av offentlighetsspørsmålet. Selv om stillingen ikke skulle være av stor offentlig interesse, måtte det kreves en bedre begrunnelse enn at oppføring på søkerlisten kunne medføre ubehag eller bidra til å svekke tilliten til vedkommende.

I sine merknader til Presseforbundets klage, sto fylkesmannen i brev 5. januar 2009 fast på at stillingen ikke var av stor offentlig interesse. Det ble særlig vist til at personalsjefen ikke har en ledende stilling innenfor kommunalforvaltningen slik som for eksempel en rådmann eller kommunaldirektør har. Videre utfører personalsjefen interne arbeidsoppgaver på vegne av rådmannen. Fylkesmannen mente dessuten at siden tre av søkerne hadde uttalt at de ville trekke søknadene sine, ville det ikke være aktuelt å vurdere offentliggjøring av disse søkeres navn. Etter fylkesmannens vurdering må søkere kunne trekke søknaden når de blir gjort oppmerksomme på at navnene kan bli offentliggjort. De aktuelle søkerne hadde ikke fått slik informasjon under prosessen. Tvert i mot hadde kommunen akseptert anmodningene om hemmelighold. Det ville derfor være urimelig dersom de i ettertid, etter at det var sådd tvil om kommunens avgjørelse, skulle være avskåret fra å trekke seg fra søkerlisten. Dersom retten til å trekke seg i prosessen skulle fratas søkere, måtte dette på en eller annen måte ha fremgått. Slik loven er utformet, mente fylkesmannen at søkerne må kunne legge til grunn at det er adgang for kommunen å unnta opplysninger om en søker fra søkerlisten dersom søkeren selv ber om dette. Det ble ellers

fremholdt at de øvrige søkeres begrunnelser var tilstrekkelige til å gjøre unntak fra søkerlisten, og at kommunen hadde foretatt en forsvarlig vurdering.

I brev herfra 9. juni 2009 ble det bedt om en avklaring av visse faktiske forhold fra fylkesmannens side. Det ble bl.a. vist til at spørsmålet om offentlighet ikke syntes å ha vært vurdert for en av søkerne som hadde erklært at han ville trekke søknaden dersom offentlighet ble aktuelt. Vedkommende søker var heller ikke nevnt i fylkesmannens vedtak. Det ble bedt om fylkesmannens kommentarer til dette. Det ble også spurt om det medførte riktighet at det var gitt innsyn i totalt 11 søkeravn.

Fylkesmannen besvarte henvendelsen herfra ved brev 17. august 2009. I brevet ble det opplyst at ombudsmannens anmodning var blitt forelagt for Sandefjord kommune, som kunne opplyse at den aktuelle søkeren trakk sin søknad 5. oktober 2007, og at spørsmålet om offentlighet derfor ikke var aktuelt for denne søkerens vedkommende. Søknadsfristen til stillingen var 26. august 2007. Kommunen bekreftet også at det var totalt 11 søkeravn som var offentliggjort. To av navnene ble gjort offentlig da Sandefjords Blad ba om innsyn første gang. Kommunen opplyste dessuten at den personen som ble tilsatt i stillingen hadde avsluttet sitt arbeidsforhold til kommunen, og at det nå er ansatt en annen person i stillingen som personalsjef.

Jeg har følgende syn på saken:

1. Vurderingen av søkeres anmodning om hemmelighold

Klagen fra Norsk Presseforbund gjelder en innsynsbegjæring som ble fremsatt og avgjort i 2008. Min vurdering av forholdet må derfor ta utgangspunkt i bestemmelsene i offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69, som var i kraft frem til 1. januar 2009.

Etter offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4, jf. § 2 første ledd følger det at søkerlistene til stillinger i forvaltningen er offentlige. Bestemmelsen åpner likevel for at søker som selv anmoder om det «kan» unntas fra den offentlige søkerlisten. Forvaltningen har imidlertid ingen plikt til å etterkomme et slikt ønske om konfidensialitet. Av offentlighetsloven § 2 tredje ledd følger det dessuten at forvaltningen, dersom den mottar en begjæring om innsyn, plikter å vurdere om et slikt navn likevel kan gjøres kjent for offentligheten. Ved utøvelsen av dette skjønnet må det i relasjon til den enkelte søker foretas en konkret avveining mellom offentlighetens interesse i innsyn på den ene siden og behovet for konfidensialitet på den andre siden. Sentrale momenter i denne vurderingen vil være hvilke konsekvenser offentliggjøring vil ha for søkeren og hvor stor offentlig interesse det er knyttet til stillingen som skal besettes. Jo større offentlig interesse det er knyttet til den aktuelle stillingen, jo strengere krav må det stilles til de mothensyn som begrunner konfidensialitet. I offentliglova 19. mai 2006 nr. 19 fremkommer dette nå til dels uttrykkelig i lovens § 25 annet ledd tredje punktum flg., hvor det heter:

«Det kan likevel gjerast unntak frå innsyn for opplysningar om ein søkjar dersom vedkommande sjølv ber om det. Ved vurderinga av om ei slik oppmoding skal takast til følgje, skal det leggjast vekt på om det knyter seg særleg offentleg interesse til stillinga.»

Det gjengitte utdraget fra offentleglova § 25 utgjør en kodifisering av rettstilstanden før offentleglovas ikrafttredelse, jf. bl.a. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 14 flg. Om hvilke stillinger det må anses å være knyttet «særleg offentlig interesse» til, heter det videre på s. 148:

«Blant dei stillingane det knyter seg stor offentlig interesse til, og der terskelen for å få gjennomslag for ei oppmodning om ikkje å bli ført opp på søkjarlista vil vere høg, kan ein til dømes nemne stilling som departementsråd, direktør eller leiar for statlege direktorat eller uavhengige organ, fylkesmann eller rådmann i kommunane.»

Stillingene som er opplistet i utdraget ovenfor, er gjennomgående stillinger som øverste leder for kommuner eller statlige forvaltningsorganer. Stillingen som personalsjef i Sandefjord kommune befinner seg klart nok på et lavere nivå enn disse stillingene, og jeg er enig med fylkesmannen i at det ikke knytter seg særlig offentlig interesse til personalsjefstillingen i Sandefjord kommune. Dette innebærer imidlertid ikke at en personalsjefstilling i en kommune aldri kan anses som en stilling som det knytter seg stor offentlig interesse til. Det innebærer heller ikke at forvaltningen kan unnlate å foreta en konkret vurdering av hver enkelt søkers anmodning om å bli unntatt fra søkerlisten.

I den fornyede behandlingen av saken har Sandefjord kommune og fylkesmannen vurdert søkerens begrunnelser for hemmelighold. Hvorvidt den enkelte søkers ønske om hemmelighold skal etterkommes, vil bero på en konkret avveining av hensynet til den enkelte søkers behov for ikke å stå på søkerlisten og de hensyn som taler for at søkernavnet blir gjort kjent. Den nærmere vurderingen av om de ulike søkernavnene skulle gjøres kjent, er av skjønnsmessig karakter. Ombudsmannen kan bare kritisere slike skjønnsmessige avgjørelser dersom det hefter feil ved skjønnset, for eksempel ved at det er lagt vekt på utenforliggende eller usaklige hensyn, eller avgjørelsen fremstår som klart urimelig. Etter gjennomgangen av saken har jeg ikke funnet holdepunkter for at vurderingen av om søker nr. 5, 6, 7, 8, 11, 13, 18 og 22 skulle stå på søkerlisten rammes av slike karakteristikk. Det vises særlig til at de momentene kommunen og fylkesmannen har lagt vekt på i avveiningen fremstår som saklige, og at både hensynene for og mot offentliggjøring av navnene er vurdert. Utfallet av denne avveiningen kan ombudsmannen ikke overprøve.

2. Adgangen til å trekke søknaden med virkning for søkerlisten

Søker nr. 2, 4 og 15 gjorde, etter at søknadsfristen var utløpt, gjeldende at de ville trekke søknadene sine dersom deres ønsker om konfidensialitet ikke ble tatt til følge. Fylkesmannen har lagt til grunn at det er anledning til å trekke en søknad på ethvert stadium i saken, og at det derfor ikke var aktuelt å vurdere om navnene på de tre søkerne skulle offentliggjøres. Av sakens dokumenter fremgår det videre at to søkere, etter at søknadsfristen utløp, erklærte at de trakk søknadene sine. Den ene av disse to søkerne (nr. 21) er overhodet ikke nevnt i fylkesmannens avgjørelse, mens det er besluttet å offentliggjøre navnet på den andre søkeren (nr. 9).

Etter offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 tredje punktum skal søkerliste «settes opp snarest etter søknadsfristens utløp». En «søkerliste» er med andre ord et dokument som inneholder opplysninger om alle personer som har meldt seg som søkere til den aktuelle stillingen på det tidspunkt da søkerlisten skal opprettes. Selv om spørsmålet om hvilke deler av søkerlisten som skal være offentlig vil måtte avgjøres ut fra forholdene på tidspunktet for avgjørelsen av innsynskravet, vil derfor selve innholdet i søkerlisten være det samme fra og med tidspunktet for opprettelsen. Et unntak fra dette må likevel gjøres for søkere som melder seg etter søknadstidspunktet, og som forvaltningen beslutter å realitetsvurdere for stillingen. I slike tilfeller må den opprinnelige søkerlisten suppleres med opplysninger om de senere innkomne søknadene.

Dersom en person trekker sin søknad før søknadsfristen, vil vedkommende ikke høre til de personer som skal tas med i søkerlisten etter offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 tredje punktum. Øvrige søkere vil i utgangspunktet inngå i listen, men har etter § 6 første ledd nr. 4 fjerde punktum adgang til å anmode om at opplysningene om vedkommende skjermes ved offentliggjøring av søkerlisten. Hvorvidt en slik anmodning skal etterkommes eller ikke, må tilsettingsmyndigheten som den klare hovedregel ta stilling til før søkerlisten settes opp. Dersom tilsettingsorganet mener det ikke er grunnlag for å ta ønsket om hemmelighold til følge, bør den varsle vedkommende søker slik at hun får mulighet til å trekke sin søknad før søkerlisten settes opp.

Men selv om tilsettingsmyndigheten før søkerlisten er opprettet har etterkommet vedkommende søkers ønske om konfidensialitet, har vedkommende ingen garanti mot at enten tilsettingsorganet selv eller klageinstansen kommer til at navnet likevel skal gjøres kjent dersom det på et senere tidspunkt bes om innsyn i søkerlisten. For klageinstansens vurdering av innsynsspørsmålet kan det neppe være avgjørende at en slik avgjørelse skulle bryte med både søkers eget ønske og de forutsetninger som er gitt fra tilsettingsorganet. Dette ville i realiteten kunne innebære en type binding av forvaltningsmyndighet som det ikke er rettslig grunnlag for. Særlige forhold knyttet til tilsettingsmyndighetens håndtering av anmodningen om hemmelighold kan imidlertid tenkes å få betydning i den konkrete vurderingen av om navnet skal offentliggjøres. Dersom forvaltningen ikke har varslet søkeren før søknadsfristens utløp om at navnet kan bli gjort kjent selv om det er bedt om hemmelighold, kan det for eksempel være grunn til å la søkeren trekke sin søknad med virkning ikke bare for tilsettingssaken, men også for søkerlisten. Etter at tilsettingen er gjennomført vil det derimot neppe være grunnlag for legge vekt på vedkommende søkers ønske om å «trekke søknaden». Jeg viser i denne forbindelse til det jeg har uttalt om dette i en tidligere sak:

«Med mindre søkeren fortsatt står i posisjon til å få stillingen dersom den tilsatte takker nei eller av andre grunner ikke kan tiltre, vil tilsettingsvedtaket danne et skjæringspunkt der det ikke lenger vil være mulig å trekke søknaden med virkning for tilsettingsmyndighetens valg. Jeg kan da vanskelig se at søkerne skulle ha en adgang til å «trekke søknaden» med virkning for søkerlisten.» (Somb-2008-9)

Det følger av dette at en søker til en offentlig stilling ikke har adgang til å trekke sin søknad med virkning for søkerlisten «på ethvert trinn av saken», slik Sandefjord kommune

og fylkesmannen synes å ha lagt til grunn. Etter at søkerlisten er utarbeidet, men før tilsetting er gjennomført, skal det foretas en konkret vurdering av om søkerens anmodning om hemmelighold skal etterkommes. Når tilsettingen er gjennomført, vil det ikke være adgang til å trekke søknaden med virkning for søkerlisten.

Fylkesmannen bygger derfor på en feil lovforståelse når det er lagt til grunn at det ikke er nødvendig å foreta en konkret vurdering av spørsmålet om offentliggjøring av navnene på søkerne som hadde trukket seg eller varslet at de ville trekke søknadene.

3. Konklusjon

Fylkesmannen bygde på en feil lovforståelse da det ikke ble foretatt en konkret vurdering av om søker nr. 2, 4, 15 og 21 skulle unntas fra søkerlisten. Sett hen til den tiden som er gått siden tilsetting i den aktuelle stillingen som personalsjef i Sandefjord kommune ble gjennomført, og tatt i betraktning at det etter det opplyste er tilsatt ny personalsjef, har jeg ikke funnet grunn til å be fylkesmannen behandle spørsmålet om innsyn i søkerlisten på nytt. Jeg ber imidlertid fylkesmannen merke seg mine synspunkter for fremtidige saker. Fylkesmannen bes også om å gjøre Sandefjord kommune kjent med min uttalelse.

Oslo, 23. november 2009



Arne Fliflet