



FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

Juridisk avdeling

Oppegård kommune
Postboks 510
1411 Kolbotn

Deres ref.:
08/2661-20

Deres dato:
24.02.2009

Vår ref.:
2009/5093 FM-J

Saksbehandler:
Eldbjørg Kluften

Dato:
10.03.2009

KLAGE OVER INNSYN SØKERLISTE KOMMUNALSJEF - OPPEGÅRD KOMMUNE

Det vises til oversendelse av 24.2.09, mottatt her 4.3.09.

Saken gjelder klage fra Budstikka av 19.2.09, på delvis avslag på innsyn i søkerliste til ovennevnte stilling.

Sakens bakgrunn:

Oppegård kommune har redegjort slik for saken;

"Oppegård kommune kunngjorde i januar 2009 ledig stilling som kommunalsjef for tjenesteområdene helse, sosial, pleie og omsorg. Søknadsfristen var 25. januar 2009.

Det inkom totalt 11 søknader. En av søknadene kom inn etter søknadsfristens utløp, men ble besluttet tatt med i den videre ansettelsesprosessen. Fem av søkerne ba om å få sitt navn unntatt fra offentlig søkerliste, jfr. offl. § 25.

Budstikka fikk på forespørsel oversendt søkerliste, og ba i e-post av 9.2.2009 om å få opplyst navnene også for de søkerne som var oppgitt kun med kjønn på søkerlisten. De ba kommunen vurdere innsynskravet på nytt, og gi en begrunnelse for hvorfor flere av søkerne hadde fått konfidensiell behandling.

Offentlig søkerliste med 9 søkere ble oversendt Budstikka i brev av 13.2.2009. I brevet redegjorde Oppegård kommune for begrunnelsen for at tre av søkerens navn var unntatt offentlighet. To av søkerne hadde på dette tidspunktet trukket sine søknader.

I e-post av 16.2.2009 påklaget Budstikka den konfidensielle behandlingen av de tre søkerne.

Hjemmel

Det følger av offentlighetsloven § 25 at søkerlister som inneholder navn, alder, stilling eller yrkestittel og bosteds- eller arbeidskommune skal utarbeides snarest etter at søknadsfristen har gått ut. Det kan gjøres unntak fra innsyn for opplysninger dersom en søker anmoder om det. Ved vurdering av om en slik anmodning skal tas til følge, skal det legges vekt på om det knytter seg særlige offentlige interesser til stillingen.

Avslag på innsyn kan påklages med hjemmel i offl. § 32. Fylkesmannen er klageinstans. Forberedelse og avgjørelse av klagen skal gjøres uten ugrunnet opphold. Reglene i forvaltningsloven kap. VI gjelder så langt de passer.

Klagers anførsler

Klager viser til at det skal foretas en konkret vurdering av den enkelte søkers begrunnelse for ønske om konfidensialitet, opp mot allmennhetens interesse i å få innsyn i en fullstendig søkerliste, jfr. offl. § 25, fjerde

Postadresse:
Postboks 8111 Dep
0032 OSLO

Besøksadresse:
Tordenskiolds gt 12
Inngang sjøsiden

Telefon: 22 00 35 00
Telefaks: 22 00 36 00
Internett:
www.fylkesmannen.no/OsloOgAkershus

Saksbehandler: Eldbjørg Kluften
Direkte telefon: 22 00 35 80
E-post: postmottak@fmoa.no
Org.nummer: NO 974 761 319

FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

ledd. Det vises til at plikten gjelder uavhengig av hva slags type stilling i det offentlige som er utlyst, jfr. Siv.omb. uttalelse i sak 2008/260 og 2004/3100.

Klager stiller spørsmål til om det er innhentet særskilt begrunnelse fra søkerne og om det er foretatt en konkret vurdering av den enkelte søkers begrunnelse opp mot allmennhetens krav på innsyn, herunder kontrollhensynet.

Det vises til Siv.omb 2008/260 hvor Sivilombudsmannen har lagt vekt på en søkers anmodning og begrunnelse for å bli unntatt fra søkerlisten er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig grunn for å gjøre unntak. Terskelen for unntak antas å være høyere ved tilsetting i stillinger av særlig offentlig interesse.

I justisdepartementets veileder til offentlighetsloven er det presisert at begrunnelsen må være konkret. Det er ikke tilstrekkelig at en generelt er lite komfortabel med at søknaden blir kjent. Det må foreligge særskilte omstendigheter og påvises at innsyn vil kunne føre til mer konkrete skader eller ulemper.

Klager anfører at kommunalsjefstillingen er av "særlig offentlig interesse" og at det derfor må stilles strenge krav til begrunnelse for konfidensialitet. I forarbeidene til offentlighetsloven, Ot.prp. 102 (2004-2005) s 77 framheves at det stilles strenge krav til begrunnelse dersom søkerlisten gjelder en stilling av særlig offentlig interesse. I justisdepartementets veileder er departementsråd, fylkesmenn og rådmenn nevnt som eksempel på stillinger med offentlig interesse. Klager viser til flere avgjørelse fra sivilombudsmannen hvor bl.a kulturhusleder og personalsjefstilling i kommune, og administrerende direktør i helseforetak har blitt vurdert som stillinger av særlig offentlig interesse.

Klager viser til at innsyn i søkerlister er en forutsetning for pressens mulighet til å kontrollere at det ikke tas utenforliggende eller usaklige hensyn ved ansettelse i det offentlige.

Rådmannens begrunnelse og vurderinger

I utgangspunktet skal en søkerliste inneholde navn på alle søkere. Tredje punktum i offl. § 25 åpner likevel for at opplysninger om en søker kan unntas offentlighet dersom søkeren selv anmoder om det. Bestemmelsen gir kommunen en rett, men ingen plikt til å nekte innsyn i opplysningene om søker.

Ved vurdering av om søkers anmodning om konfidensialitet skal tas til følge er det to motstridende interesser som må vurderes. Hensynet til åpne ansettelsesprosesser i forvaltningen og muligheten for å føre kontroll med disse, må vurderes opp mot søkerens behov for personvern og behovet for å sikre et godt rekrutteringsgrunnlag til offentlig sektor.

Klagen reiser i utgangspunktet to spørsmål. For det første om den aktuelle stillingen er av "særlig offentlig interesse" slik at kravene til begrunnelse for konfidensialitet er ekstra strenge, for det andre om det foreligger tilstrekkelig overvekt av hensyn for å imøtekomme søkerens anmodning om konfidensialitet?

Stilling av særlig offentlig interesse

I forarbeidene til offentlighetsloven, Ot.prp. nr 102 (2004-2005) er det lagt til grunn at det må foreligge særlige grunner for å ta til følge en anmodning om konfidensialitet for søkere til lederstillinger. I veiledningen til offentlighetsloven er det som eksempel på slike stillinger vist til rådmannsstilling, direktør for statlig direktorat, ombudstillinger og ledere av statlige helseforetak.

Kommunalsjefstillingen er direkte underlagt rådmannen og rapporterer til ham. Kommunalsjefen representerer rådmannen i politiske råd og utvalg, og overfor virksomhetslederne i kommunen. Rådmannen kan ikke se at stillingen kan sammenlignes med direktør for et helseforetak, verken i forhold til ansvarsområde eller mulighet for å påvirke organisering og drift av det norske helsevesenet.

Klager anfører at Sivilombudsmannen i sak 2008/260 har lagt til grunn at en personalsjefstilling i Sandefjord kommune er av særlig offentlig interesse. Rådmannen kan ikke se at det ble tatt stilling til dette spørsmålet ved ombudsmannens behandling. Det fremgår av Sivilombudsmannens uttalelse: "... Det har heller ikke vært nødvendig for meg å ta stilling til om stillingen som personalsjef i Sandefjord kommune er av "særlig stor offentlig interesse"."

Rådmannen mener det er begrunnet tvil om denne kommunalsjefstillingen er av en slik offentlig interesse at særlige grunner må foreligge for at unnta opplysninger om søkere fra søkerlisten. Dette får imidlertid ikke avgjørende betydning, da rådmannen uansett mener det foreligger særlig grunner for å unnta opplysninger om søker nr. 2, 7, og 8 fra søkerlisten.

FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

Særlige grunner for å avslå innsyn

I sin veileder til offentlighetsloven legger Justisdepartementet til grunn at typiske momenter som taler for å gjøre unntak fra innsyn vil være knyttet til søkers behov for at det ikke blir kjent at han/hun har søkt en ny stilling. Det må foreligge særlige hensyn, og påvises at innsyn vil kunne føre til konkrete skader eller ulemper.

Oppegård kommune har foretatt en konkret vurdering av anmodningene fra de fem søkerne som har bedt om konfidensiell behandling.

Kommunen har vurdert anmodningen om konfidensialitet fra hver enkelt søker konkret.

Søker nr. 2 er virksomhetsleder i offentlig sektor. Søker ønsker ikke sitt navn offentliggjort fordi dette vil føre til spekulasjoner og skape uro i arbeidsmiljøet.

Søker nr. 7 ønsker ikke sitt navn offentliggjort av personlige grunner, fordi det kan skade hennes karrieremuligheter hos nåværende arbeidsgiver dersom det blir kjent at hun har søkt den aktuelle stillingen. Søkers to siste arbeidsforhold har vært av kort varighet. Hun hadde vært ansatt i sin nåværende stilling i underkant av fire måneder før hun søkte stillingen som kommunalsjef.

Søker nr. 8 er virksomhetsleder i offentlig sektor. Virksomheten har i løpet av de siste årene vært gjennom flere lederskifter. Hun ønsker ikke sitt navn offentliggjort fordi dette vil skape uro blant de ansatte i virksomheten.

I veilederen til offentlighetsloven er momenter som taler for konfidensialitet at det kan skape ekstra uro i virksomheten dersom det blir kjent at lederen søker ny stilling, eller at offentlighet vil skade nåværende arbeidssituasjon.

Etter en avveining av hensynet til åpenhet og kontroll med ansettelsesprosessen og hensynet til søkerens behov for konfidensialitet, mener rådmannen i denne saken at hensynet til konfidensialitet må veie tyngre enn hensynet til meroffentlighet.

Rådmannen mener at opplysningene fra søkerne gir særlig grunn for å unnta opplysninger om søker nr. 2, 7 og 8 fra søkerlisten.

I avveiningen er det også lagt vekt på kommunens behov for å sikre et bredt søkergrunnlag til sine lederstillinger. Kommunen opplever at søkere til lederstillinger velger å trekke seg når de får underretning om at deres navn kan bli offentliggjort. Dersom hensynet til karrieremuligheter og uro i virksomheten ikke er tilstrekkelig til å gi søkerne konfidensiell behandling, vil dette kunne få konsekvenser for søkergrunnlaget til kommunale lederstillinger.”

Fylkesmannen bemerker:

Fylkesmannen er i medhold av offl. § 32 klageinstans når vedtak om avslag på innsyn er fattet av kommunalt eller fylkeskommunalt organ.

Den foreliggende sak skal vurderes etter offl. § 25, som blant annet regulerer offentlighetens rett til innsyn i søkerlister til offentlige stillinger. Bestemmelsen lyder slik;

§ 25. Unntak for tilsetjingssaker m.m.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument i sak om tilsetjing eller forfremjing i offentleg teneste.

Unntaket i første ledd gjeld ikkje søkjarlister. Organet skal snarast etter at søknadsfristen er gått ut, setje opp ei søkjarliste som skal innehalde namn, alder, stilling eller yrkestittel og bustad- eller arbeidskommune for kvar søkjar. 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 følge, skal det leggjast vekt på om det knyter seg særleg offentleg interesse til stillinga. I utlysinga skal det gjerast oppmerksam på at opplysningar om søkjaren kan bli gjort offentlege sjølv om søkjaren har oppmoda om ikkje å bli ført opp på søkjarlista. Dersom oppmodinga ikkje blir teke til følge, skal søkjaren varslast om dette. Det skal gå fram av søkjarlista kor mange søkjarar det har vore til stillinga, og kva kjønn dei har.

Unntaket i første ledd gjeld ikkje nominasjonsvedtak og røysteresultat ved utnemning av biskop.

Fylkesmannen vil innledningsvis bemerke at det skal fremgå av utlysningsteksten at det vil bli utarbeidet offentlig søkerliste. Dette fremgår ikke av den utlysningsteksten som er oversendt Fylkesmannen. Fylkesmannen ber kommunen merke seg lovens krav her ved fremtidige utlysninger.

Så til vurderingen av om det var grunnlag for kommunen å unnta de aktuelle søkerne fra den offentlige søkerlisten. Det som er aktuelt er vurderingen knyttet til tre av de opprinnelig fem søkerne som hadde bedt om konfidensialitet, to av disse trakk sin søknad før kommunen behandlet klagen i innsynssaken.

Fylkesmannen vil innledningsvis bemerke at det må legges til grunn at kommunalsjefstillingen er en slik type stilling det knytter seg en viss offentlig interesse til. Det fremgår av "Rettleiar til offentleglova" at det for ledende stillinger generelt, som hovedregel vil kreves særlige grunner for å gjøre unntak fra innsynsretten. Fylkesmannen er enig med kommunen i at det selvsagt vanligvis vil være større interesse knyttet til lederstillinger på høyere nivå, men også en kommunalsjefstilling vil måtte anses som en stilling "det knyttes særlig offentlig interesse til". Dette innebærer at det må kreves "særlige grunner" for at søkerens navn kan unntas fra den offentlige søkerlisten.

Når det gjelder den konkrete vurderingen knyttet til de tre aktuelle søkere, har Fylkesmannen ikke fått noe skriftlig dokumentasjon fra kommunen utover det som fremgår i redegjørelsen sitert ovenfor. Fylkesmannen har rettet en henvendelse per telefon til kommunen for oversendelse av eventuell ytterligere dokumentasjon, dvs anmodningen fra søkerne om konfidensialitet, men har fått opplyst at det ikke finnes noe mer begrunnelse enn de som er gjengitt i redegjørelsen.

Fra redegjørelsen til kommunen siteres;

"Søker nr. 2 er virksomhetsleder i offentlig sektor. Søker ønsker ikke sitt navn offentliggjort fordi dette vil føre til spekulasjoner og skape uro i arbeidsmiljøet.

Søker nr. 7 ønsker ikke sitt navn offentliggjort av personlige grunner, fordi det kan skade hennes karrieremuligheter hos nåværende arbeidsgiver dersom det blir kjent at hun har søkt den aktuelle stillingen. Søkers to siste arbeidsforhold har vært av kort varighet. Hun hadde vært ansatt i sin nåværende stilling i underkant av fire måneder før hun søkte stillingen som kommunalsjef.

Søker nr. 8 er virksomhetsleder i offentlig sektor. Virksomheten har i løpet av de siste årene vært gjennom flere lederskifter. Hun ønsker ikke sitt navn offentliggjort fordi dette vil skape uro blant de ansatte i virksomheten."

Slik Fylkesmannen vurderer ovennevnte er det tvilsomt hvorvidt søker nr. 2 og nr. 7 har anført slike grunner at det synes rimelig å imøtekomme hennes anmodning om unntak fra offentliggjøring. Begrunnelsen for søker nr. 2 er svært snau, og det er ikke gjort nærmere rede for hvorfor en offentliggjøring av vedkommendes navn "vil føre til spekulasjoner og skape uro i arbeidsmiljøet". Fylkesmannen har derfor ikke grunnlag for å foreta en konkret vurdering av hvorvidt vedkommende har berettiget begrunnelse for sitt krav. Fylkesmannen legger til grunn at heller ikke kommunen har hatt mer informasjon tilgjengelig, og finner derfor ikke at unntaket er vurdert etter lovens forutsetninger. Når det gjelder søker nr. 7 bemerkes det at for de fleste søkere, til alle typer stillinger, kan anføres at det kan skade vedkommendes karrieremuligheter hos nåværende arbeidsgiver, dersom det blir kjent at en søker andre stillinger. Dette forholdet kan derfor ikke anses å være en slik "særlig grunn" som kan føre til unntak fra oppføring på offentlig søkerliste.

FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

Fylkesmannen finner derfor, på bakgrunn av de opplysninger som foreligger, at navnene på søker nr. 2 og nr. 7 ikke kan unntas fra søkerlisten.

Når det gjelder søker nr. 8 er Fylkesmannen kommet til at kommunens vurderinger må legges til grunn. Her er det anført hvorfor offentliggjøring vil medføre uro i den virksomhet søker leder på søketidspunktet, og Fylkesmannen finner i likhet med kommunen at anmodningen kan etterkommes.

Konklusjon:

Fylkesmannen finner ikke at Oppegård kommune har hjemmel i offl. § 25 andre ledd til å unnta navnene på søker nr. 2 og nr. 7 på stilling som kommunalsjef for tjenestoområdene helse, sosial, pleie og omsorg, fra offentlig søkerliste. Fylkesmannen omgjør derfor Oppegård kommunes avgjørelse på dette punkt. Når det gjelder søker nr. 8 stadfestes kommunens beslutning om unntak fra offentlig søkerliste. Vedtaket er fattet med hjemmel i offl. § 32.

Saken er med dette endelig avgjort.

Med hilsen

Merethe Helstad
avdelingsdirektør

Eldbjørg Kluftun
underdirektør

Godkjent og ekspedert i papirform uten underskrift.

Kopi til:
Budstikka Billingsstadsletta 17 1396 Billingsstad