**Innsyn i forliksavtale om arbeidsforhold**

17.12.2018 (2018/3722)

Saken gjelder spørsmålet om opplysningene i en forliksavtale mellom en arbeidstaker og et helseforetak skal unntas offentlighet som taushetsbelagt. En journalist ba om innsyn i forliksavtalen, og Helse- og omsorgsdepartementet avslo innsynsbegjæringen med henvisning til taushetsplikten om «noens personlige forhold».

Ut fra sakens opplysninger kan ombudsmannen ikke se at vilkårene for å unnta forliksavtalen fra offentlighet som taushetsbelagt, er oppfylt. Ombudsmannen viser til at forliksavtaler om arbeidsforhold inngått med det offentlige i utgangspunktet er åpne for allmennheten. Videre påpeker ombudsmannen at taushetsplikten må trekkes noe snevrere for opplysninger om offentlige arbeidsforhold. Begrunnelsen for dette er de særlige samfunnsinteressene som gjør seg gjeldende i slike saker. Ombudsmannen ber departementet om å foreta en ny vurdering av innsynsspørsmålet.

Oppfølging

**Sakens bakgrunn**

En journalist ba om innsyn i en forliksavtale inngått mellom en arbeidstaker og arbeidsgiver Helse Førde HF. Helse Førde HF avslo innsynsbegjæringen med henvisning til offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 om taushetsplikt. Journalisten påklaget vedtaket, men Helse- og omsorgsdepartement opprettholdt 1. oktober 2018 Helse Førde HFs avslag.

I vedtaket 1. oktober 2018 kom departementet til at forliksavtalen skulle unntas fra innsyn fordi den inneholder opplysninger om «noens personlige forhold» som er underlagt taushetsplikt, jf. offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Departementet viste til at dersom det gis innsyn i opplysninger fra forliksavtalen og dette sammenholdes med annen kjent informasjon, så vil det kunne skade eller utlevere personen helseforetaket har inngått forlik med. Departementet fant også at opplysningene som er omfattet av taushetsplikten utgjør den vesentligste delen av forliksavtalen, og at resten av forliksavtalen derfor også kan unntas fra innsyn, jf. offentleglova § 12 bokstav c.

Journalisten klaget saken inn for Sivilombudsmannen. Journalisten viste til at det er prinsipielt feil at allmennheten ikke får innsyn i hvordan et helseforetak bruker midlene sine.

**Våre undersøkelser**

Etter at sakens dokumenter var innhentet og gjennomgått, besluttet vi å undersøke saken nærmere.

I undersøkelsesbrevet spurte vi departementet om hvilke deler av forliksavtalen som inneholder opplysninger om «personlige forhold» som er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Departementets svar på dette spørsmålet inneholder opplysninger som departementet mener er taushetsbelagt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 og som derfor ikke gjengis her.

Videre spurte vi hvorfor departementet mener disse opplysningene må sies å være «personlige forhold». Departementet svarte at de hadde lagt vekt på Helse Førde HFs vurdering om at offentliggjøring av forliksavtalen, sammenholdt med opplysninger som allerede er kjent i media, ville kunne innebære en stor belastning for den tidligere arbeidstakeren. Det ble blant annet vist til sakens oppmerksomhet og omtale lokalt samt de lokale forholdene for øvrig, at arbeidstakeren bor på et lite sted og at offentliggjøring ble antatt å medføre at innholdet i forliksavtalen ble kjent for en stor del av kommunen. Departementet la derfor til grunn at en offentliggjøring av opplysningene i forliksavtalen ville kunne skade eller utlevere arbeidstakeren.

Vi spurte deretter om departementet kunne utdype hvorfor og hvordan opplysninger i forliksavtalen sammenholdt med opplysninger som allerede er kjent vil kunne skade/utlevere personen det er inngått forlik med. Deler av departementets svar på dette spørsmålet inneholder også opplysninger som departementet mener er taushetsbelagt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 og som derfor ikke gjengis her. Fra den delen av svaret som kan gjengis, fremgår det at departementet fant at aktsomhetsplikten tilsier at forliksavtalen bør vurderes som omfattet av taushetsplikten og dermed ikke utleveres. Departementet viste til at arbeidstakeren ikke ønsket at forliksavtalen skulle offentliggjøres, og at det var hensynet til arbeidstakeren som var avgjørende ved helseforetakets avgjørelse om ikke å gi innsyn i forliksavtalen. Departementet skrev også at de hadde vurdert arbeidstakers behov opp mot allmennhetens interesse i å få innsyn i forliksavtalen.

Avslutningsvis spurte vi hvorfor departementet mener opplysningene må sies å utgjøre den vesentligste delen av dokumentet, jf. offentleglova § 12 bokstav c. Deler av departementets svar på dette spørsmålet inneholder også opplysninger som departementet mener er taushetsbelagt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 og som derfor ikke gjengis her. Fra den delen av svaret som kan gjengis, fremgår det at departementet fant at når opplysningene som skulle unntas fra innsyn var tatt vekk, var det så uvesentlig innhold som gjensto at det var naturlig å gjøre unntak for hele dokumentet.

Journalisten fikk oversendt departementets sladdede versjon av svarbrevet, jf. Instruks for Sivilombudsmannen § 6 tredje ledd, og kom deretter med merknader til brevet.

**Ombudsmannens syn på saken**

Spørsmålet i saken er om opplysningene i forliksavtalen skal unntas offentlighet som taushetsbelagt etter offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

Hovedregelen etter offentleglova § 3 er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige, med mindre det finnes hjemmel i lov eller regler gitt i medhold av lov for å unnta dokumentene fra offentlighet. Etter offentleglova § 13 første ledd er det gitt unntak for opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt. I dette ligger blant annet at en eventuell avtaleklausul eller overenskomst om at innholdet i en avtale skal holdes hemmelig, ikke vil være et tilstrekkelig rettslig grunnlag for å unnta opplysningene fra offentlighet etter offentleglova § 13 første ledd.

Forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 pålegger «[e]nhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan» taushetsplikt for opplysninger han eller hun «i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om … noens personlige forhold». I lovens forarbeider, Ot. prp. nr. 3 (1976-77) s. 13-15, er det nærmere beskrevet hvilke vurderinger som må gjøres for å avklare om en opplysning gjelder «noens personlige forhold». Forarbeidene peker på at ved vurderingen av om opplysninger er personlige forhold, skal det vektlegges om opplysningene kan bidra til å utlevere eller skade en person i allmennhetens øyne. I tilfeller der opplysningen isolert sett ikke er særlig følsom, kan muligheten for forskjellige kombinasjoner med andre opplysninger likevel innebære en fare for utlevering av en person. Forarbeidene viser videre til at det er naturlig å karakterisere opplysninger om den enkeltes utdanning og arbeid som personlige forhold. I Jan Fridthjof Bernt, Norsk lovkommentar til forvaltningsloven, note 282 står det også at det «har vært antatt at opplysninger om den enkeltes utdanning og arbeid som alminnelig regel går inn under § 13 første ledd nr. 1». Dette innebærer at opplysninger knyttet til opphør av arbeidsforhold vil kunne være av en slik karakter at de vil måtte anses som taushetsbelagt.

Det er imidlertid alminnelig antatt at taushetsplikten må trekkes noe snevrere for opplysninger som gjelder offentlige arbeidsforhold. Begrunnelsen for dette er de særlige samfunnsinteressene som gjør seg gjeldende i slike saker. Allmennheten har en legitim interesse i å få opplysninger om det er inngått en forliksavtale med det offentlige, hvordan fellesskapets midler disponeres, og å kunne gjøre seg kjent med hvordan en offentlig ansatt utfører arbeidet. Dette er lagt til grunn i flere uttalelser herfra, se for eksempel ombudsmannens uttalelse 3. mars 2015 (SOM-2014-2514), hvor det også henvises til uttalelsene inntatt i ombudsmannens årsmelding for 2004 side 71 (SOMB-2004-7), 1997 side 117 (SOMB-1997-25) og 1996 side 77 (SOMB-1996-18).

I uttalelsen inntatt i årsmeldingen for 1996 side 77 (SOMB-1996-18) skrev ombudsmannen følgende om innsyn i en sluttavtale:

«Etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 er opplysninger om ‘noens personlige forhold’ taushetsbelagte. Det er imidlertid på det rene at selve avtalen ikke inneholder noen slike opplysninger. Jeg kan således ikke se at avtalens eksistens som sådan kan rammes av taushetspliktbestemmelsen. Spørsmålet blir så om de underliggende opplysningene i saken gjør at avtalen kan unntas fra offentlighet.

På bakgrunn av de opplysninger som foreligger, kan jeg ikke se at det underliggende forholdet kan begrunne at avtalen som sådan må anses taushetsbelagt. Selv om det ved en offentliggjøring av avtalen vil kunne bli spekulasjoner om årsaken til fratredelsen, kan ikke et slikt forhold alene være tilstrekkelig til å kunne unnta avtalen fra offentlighet etter taushetspliktbestemmelsen. Det avgjørende i denne sammenheng er at selve avtalen ikke sier noe om årsaken til fratredelsen.»

Justisdepartementets lovavdeling har i uttalelse 25. mai 2009, JDLOV-2009-3172, også fastslått at forliksavtaler ikke står i noen særstilling når det gjelder innsynsreglene, og at forliksavtaler i utgangpunktet er offentlige. Videre skriver Lovavdelingen at det kan være opplysninger i bakgrunnen for et forlik som er underlagt taushetsplikt, og at dersom selve forliksavtalen inneholder slike opplysninger, må det gjøres unntak fra innsyn i opplysningene. Avslutningsvis nevner Lovavdelingen at utenrettslige forlik med det offentlige dreier seg om både disponeringen av offentlige midler og om grunnleggende rettssikkerhetsspørsmål for den enkelte. Lovavdelingen understreker at dette er blant de sentrale elementene som ligger til grunn for allmennhetens rett til dokumentinnsyn.

I Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, side 82 og 83 fastslår også departementet at taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 er snevrere for «opplysningar knytte til utføringa av arbeid for det offentlege». Videre skriver departementet at det at en offentlig ansatt har fått en tjenesterelatert reaksjon, som for eksempel avskjedigelse, ikke regnes som et personlig forhold. Herunder understreker departementet at det heller ikke vil være taushetsplikt for opplysninger om at en ansatt har gjort seg skyldig i straffbare handlinger i tjenesten og hvilken reaksjon dette har ført til. Departementet presiserer at opplysninger som kan knyttes opp mot personlige egenskaper hos den ansatte, derimot vil være omfattet av taushetsplikten.

Etter dette mener ombudsmannen det er klart at forliksavtaler inngått med det offentlige i utgangspunktet er åpne for innsyn. Ved vurderingen av om hele eller deler av en slik forliksavtale er taushetsbelagt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nummer 1, må det ses hen til at taushetsplikten er noe snevrere for opplysninger som gjelder offentlige arbeidsforhold. Videre er tjenesterelaterte reaksjoner, som avskjedigelse, ikke å anse som taushetsbelagte opplysninger. Ombudsmannen har også tidligere uttalt at selv om det ved en offentliggjøring av en avtale vil kunne bli spekulasjoner om årsaken til en fratredelse, kan ikke et slikt forhold alene være tilstrekkelig til å kunne unnta avtalen fra offentlighet etter taushetspliktbestemmelsen. Det som imidlertid er taushetsbelagte opplysninger, er opplysninger som kan knyttes opp mot personlige egenskaper hos den ansatte. Dersom slike opplysninger fremgår av forliksavtalen, skal de følgelig unntas offentlighet.

I denne saken kan ombudsmannen ikke se at forliksavtalen inneholder opplysninger som vil kunne skade eller utlevere arbeidstakeren. Heller ikke når det ses hen til opplysninger som allerede er kjent i media, kan ombudsmannen se at innsyn i avtalen vil innebære en fare for utlevering av vedkommende. Ombudsmannen viser til at selv om det vil kunne bli spekulasjoner om årsaken til fratredelsen, og dette kan oppleves som belastende for vedkommende, vil ikke et slikt forhold i seg selv være tilstrekkelig til å kunne unnta avtalen fra offentlighet etter taushetspliktbestemmelsen. Ingen av de forholdene departementet har vist til i siste avsnitt på side 2 i svarbrevet hit (som er sladdet i versjonen som er sendt klageren), tilsier at forliksavtalen inneholder taushetsbelagte opplysninger. Det er for øvrig vanskelig å se at avtalen inneholder noen opplysninger om vedkommendes personlige forhold som ikke allerede synes å være kjent gjennom mediedekningen av saken. Ut fra den forklaringen departementet har gitt i saken, kan ombudsmannen ikke se at vilkårene for å unnta forliksavtalen fra offentlighet etter offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, er oppfylt.

**Konklusjon**

Ut fra sakens opplysninger kan ombudsmannen ikke se at vilkårene for å unnta forliksavtalen fra offentlighet som taushetsbelagt, er oppfylt. Ombudsmannen viser til at forliksavtaler om arbeidsforhold inngått med det offentlige i utgangspunktet er åpne for allmennheten. Videre påpeker ombudsmannen at taushetsplikten må trekkes noe snevrere for opplysninger om offentlige arbeidsforhold. Opplysninger om tjenesterelaterte reaksjoner er ikke taushetsbelagt. Begrunnelsen for dette er de særlige samfunnsinteressene som gjør seg gjeldende i slike saker, herunder allmennhetens legitime interesse i å få opplysninger om det er inngått en forliksavtale med det offentlige, hvordan fellesskapets midler disponeres, og å kunne gjøre seg kjent med hvordan en offentlig ansatt utfører arbeidet sitt.

Ombudsmannen ber departementet om å foreta en ny vurdering av innsynsspørsmålet og sende en kopi av den nye vurderingen hit innen 16. januar 2018.

17.12.2018 (2018/3722)

**Forvaltningens oppfølging**

På bakgrunn av ombudsmannens uttalelse omgjorde Helse- og omsorgsdepartementet avslaget og ga klageren fullt innsyn i forliksavtalen.