

Innsyn i varslingssak

Sivilombudet 16.3.2022 (2022/1400)

Saken gjelder Statsforvalteren i Cs avgjørelse om å gi delvis innsyn i dokumenter i en varslingssak.

Ombudet er kommet til at X kontrollutvalg må anses som en del av Y kommune. Reglene i arbeidsmiljøloven § 2 A-7 om taushetsplikt ved varsling til eksternt organ får derfor ikke anvendelse.

Ombudet er kommet til at det var riktig å gi delvis innsyn i varslingssaken. Det er ikke rettslig grunnlag for å unnta dokumentene i sin helhet så lenge de taushetsbelagte opplysningene ikke utgjør det «vesentligste» av dokumentet. Det er heller ikke funnet grunnlag for avgjørende rettslige innvendinger til Statsforvalterens konkrete vurdering av hvilke opplysninger som var omfattet av taushetsplikt.

Ved vurderingen av taushetspliktens rekkevidde etter reglene i offentleglova er det ikke et relevant hensyn at den som ber om innsyn muligens kunne anses som part i varslingssaken. Innsyn må vurderes enten etter reglene i offentleglova eller forvaltningsloven kapittel IV om partsinnsyn.

Sakens bakgrunn

A var ansatt i HR-avdelingen i Y kommune som HMS-rådgiver. Våren 2020 varslet hun til X kontrollutvalg (Kontrollutvalget) om det hun mente var kritikkverdige forhold i HR-avdelingen. Varslet ble behandlet av Kontrollutvalget i møte 25. august 2020. Det ble besluttet å iverksette forvaltningsrevisjon av forholdene.

B, som også var ansatt i HR-avdelingen, ba om innsyn i varslingssaken 8. desember 2020. Innsynskravet ble sendt til X kontrollutvalgsservice. Dette er sekretariatet til Kontrollutvalget. Innsynskravet gjaldt saksfremlegget for Kontrollutvalget og 13 e-poster med kommunikasjon mellom varsleren og X kontrollutvalgsservice (Sekretariatet).

Innsynskravet ble avslått 6. januar 2021. Grunnlaget for avslaget var den lovbestemte taushetsplikten for noens «personlige forhold», jf. offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Sekretariatet mente at de taushetsbelagte opplysningene utgjorde den vesentligste delen av dokumentene, og at dokumentene derfor kunne unntas fra innsyn i sin helhet, jf. offentleglova § 12 bokstav c.

B klaget over avslaget samme dag. Klagen ble behandlet 10. juni 2021 av Statsforvalteren i C (Statsforvalteren).

Statsforvalteren var ikke enig i at opplysningene om personlige forhold utgjorde den vesentligste delen av dokumentene. Disse kunne derfor ikke unntas i sin helhet. B ble gitt delvis innsyn ved at Statsforvalteren sladdet de delene av dokumentene som de mente utgjorde varslersens personlige forhold.

Varsleren, det vil si klager i ombudssaken, klaget 16. juli 2021 til Statsforvalteren over beslutningen om å gi delvis innsyn. Hun mente at innsynet utgjorde et brudd på taushetsplikten etter både forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 og arbeidsmiljøloven § 2 A-7 om taushetsplikt ved eksternt varsling. Klager presiserte ikke hvilke opplysninger hun mente var underlagt taushetsplikt. Etter hennes syn skulle dokumentene vært unntatt i sin helhet.

Statsforvalteren avslo klagen 21. juli 2021. Etter deres syn var Kontrollutvalget organisatorisk en del av Y kommune. Klager hadde dermed ikke varslet til et eksternt organ, og

arbeidsmiljølovens regler kom derfor ikke til anvendelse. Taushetsplikten måtte vurderes etter reglene i offentleglova, jf. forvaltningsloven.

Statsforvalteren presiserte at det var «opplysninger» som kunne unntas fra innsyn etter offentleglova § 13. Dersom man skulle unnta dokumenter i sin helhet, måtte man ha rettslig grunnlag for dette. Statsforvalteren fastholdt at de taushetsbelagte opplysningene ikke utgjorde den vesentligste delen av dokumentene. Det var derfor riktig å gi delvis innsyn.

A klaget til ombudet 6. august 2021. Hun mente hun hadde varslet til et eksternt organ og at hun som varslers skulle være vernet. Hun presiserte at B ikke var part i varslersaken.

Våre undersøkelser

Ombudet tok saken opp med Statsforvalteren 21. oktober 2021. Vi stilte spørsmål om deres vurdering av hva som måtte anses som varslersens «personlige forhold». Dersom varslersens identitet måtte anses som taushetsbelagt, ba vi Statsforvalteren vurdere om opplysninger som det ble gitt innsyn i kunne sammenholdes med allment kjente opplysninger og avsløre hennes identitet.

Statsforvalteren svarte 3. november 2021 at det var et stort antall opplysninger som var sladdet. Det var derfor utfordrende å konkretisere nøyaktig hvilke opplysninger de mente var omfattet av taushetsplikt. De ga likevel en oppregning av hvilke typer opplysninger som var sladdet og begrunnelsen for dette. Dette omfattet varslersens navn, pronomenet «hun/henne», telefonnummer, e-postadresse, utdanning, spesifikke arbeidsoppgaver samt verv som tillitsvalgt.

Statsforvalteren påpekte at rapporten fra forvaltningsrevisjonen lå tilgjengelig på Y kommunes hjemmeside. Det fremgikk der at varselet var knyttet til HR-kontoret og at varsleren var HMS-ansvarlig. Disse opplysningene måtte derfor anses som allment tilgjengelige. Statsforvalteren mente likevel at varsleren hadde behov for et vern av identiteten sin.

Subjektive beskrivelser av fakta om HR-kontorets virksomhet ble vurdert å ha stor allmenn interesse ettersom dette dannet grunnlaget for varselet og forvaltningsrevisjonen. Etter deres syn omfattet normalt ikke taushetsplikten innhold som gjaldt faktiske opplysninger, sammendrag eller annen bearbeidelse av fakta dersom vilkårene for innsyn ellers var oppfylt. Innsyn måtte likevel avgrenses mot opplysninger som gjaldt varslers personlige oppfatninger og opplevelser.

Ved vurderingen av innsyn hadde Statsforvalteren vektlagt at den som ba om innsyn muligens kunne ha rett til partsinnsyn. Retten til innsyn som part var noe videre enn retten etter offentleglova. De anså derfor skadevirkningene av innsyn som mindre enn vanlig.

Klager kommenterte svaret fra Statsforvalteren 14. november 2021. Hun mente at taushetsplikten måtte vurderes uavhengig av om det var kjent at hun var varsleren. All informasjon kunne knyttes til henne da hun var eneste HMS-rådgiver i kommunen. B var ikke part i saken. Varselet gjaldt ledelsen ved HR-/administrasjonsavdelingen. Klager mente varslere måtte være vernet, og at varselet ikke kunne gis ut til noen. Det var prinsipielt viktig at ansatte i en kommune kunne varsle uten frykt for at informasjonen kunne hentes ut av ansatte eller ledere i kommunen.

Sivilombudets syn på saken

Utgangspunktet etter offentleglova § 3 er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige. Unntak fra retten til innsyn krever hjemmel i lov eller forskrift gitt i medhold av lov.

Offentleglova § 13 første ledd gjør unntak fra retten til innsyn for opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Det følger av forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 at forvaltningen har taushetsplikt om noens «personlige forhold».

Hvis det gjøres unntak fra innsyn for deler av et dokument, kan det også gjøres unntak for resten av dokumentet dersom de unntatte opplysningene utgjør «den vesentligste delen av dokumentet», jf. offentliglova § 12 bokstav c.

Ved varsling til eksternt organ er det gitt egne regler om taushetsplikt i arbeidsmiljøloven § 2 A-7. Det fremgår av forarbeidene at bestemmelsen ikke gjelder varsling internt i en offentlig virksomhet, se Prop. 72 (2016-2017).

Ombudet er enig med Statsforvalteren i at Kontrollutvalget må anses som en organisatorisk del av Y kommune og dermed underlagt offentliglova, jf. § 2 første ledd bokstav a. Klager har ikke varslet til et eksternt organ, og reglene i arbeidsmiljøloven om taushetsplikt kommer derfor ikke til anvendelse. Derimot gjelder reglene om taushetsplikt i offentliglova § 13, jf. bestemmelsene om taushetsplikt i forvaltningsloven § 13.

Det følger av offentliglova § 13 første ledd at det er «opplysninger» som er underlagt taushetsplikt som er unntatt fra innsyn. Dokumenter i sin helhet kan derfor ikke unntas uten særskilt rettslig grunnlag. Ombudet er enig med Statsforvalteren i at de taushetsbelagte opplysningene ikke utgjorde den vesentligste delen av dokumentene. Dokumentene kunne derfor ikke unntas i sin helhet, jf. offentliglova § 12 bokstav c.

Ombudet har gjennomgått de sladdede dokumentene som det ble gitt innsyn i. Det er ikke funnet grunnlag for avgjørende rettslige innvendinger mot Statsforvalterens vurdering av hva som må anses som klagers personlige forhold, og dermed unntatt fra innsyn.

Ombudet finner likevel grunn til å understreke at det ikke er et lovlig hensyn ved vurderingen av taushetsplikt etter offentliglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 at den som ber om innsyn muligens kunne ha rett til partsinnsyn. Innsyn må vurderes enten etter reglene om partsinnsyn i forvaltningsloven kapittel IV eller reglene i offentliglova.

Konklusjon

Ombudet er kommet til at X kontrollutvalg må anses som en del av Y kommune. Reglene i arbeidsmiljøloven § 2 A-7 om taushetsplikt ved varsling til eksternt organ får derfor ikke anvendelse.

Taushetsplikten om klagers personlige forhold gjelder ikke den vesentligste delen av dokumentene det ble bedt om innsyn i. Dokumentene kan derfor ikke unntas i sin helhet.

Ved vurderingen av taushetsplikt etter reglene i offentliglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 er det ikke et relevant hensyn at den som ber om innsyn muligens kunne ha rett til partsinnsyn. Innsyn må vurderes enten etter reglene om partsinnsyn i forvaltningsloven kapittel IV eller reglene i offentliglova.