

Innsyn i dokumenter om avslutning av arbeidsforhold

29.7.2019 (2019/1297)

Saken gjelder spørsmålet om opplysninger i dokumenter om avslutningen av et arbeidsforhold i Den norske kirke skal unntas offentlighet som taushetsbelagte. X kirkelige fellestråd avslo et krav om innsyn i oppsigelser og avtaler inngått mellom X kirkelige fellestråd og en arbeidstaker. Personen som ba om innsyn, påklaget avslaget. Saken ble oversendt til Y bispedømmeråd for klagebehandling 24. januar 2019. Bispedømmerådet hadde sitt neste møte 4. februar, men klagen ble ikke behandlet før i møte 18. mars 2019. Avslaget ble opprettholdt.

Ombudsmannen er kommet til at bispedømmerådets saksbehandlingstid var for lang og i strid med offentleglovas krav. Det er også knyttet begrunnet tvil, jf. sivilombudsmannsloven § 10 annet ledd siste punktum, til om bispedømmerådet har lagt til grunn en riktig forståelse av taushetspliktens rekkevidde for opplysninger om ansettelsesforhold i Den norske kirke, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr.1. Ombudsmannen ber bispedømmerådet om å foreta en ny vurdering av innsynsspørsmålet.

Sakens bakgrunn

A ba 13. desember 2018 om innsyn i avtaler inngått mellom en arbeidstaker og arbeidsgiver X kirkelige fellesråd «i forbindelse med at [arbeidstakeren] ble oppsagt». Videre ba han om innsyn i «de oppsigelser som ble gitt og eventuelle opphevinger av oppsigelser i saken». X kirkelige fellesråd avsto innsynsbegjæringen med henvisning til offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 om taushetsplikt og offentleglova § 12 bokstav c. A påklaget vedtaket, men Y bispedømmeråd opprettholdt avslaget.

I sitt vedtak 18. mars 2019 kom bispedømmerådet til at dokumentene skulle unntas fra innsyn fordi de inneholdt taushetsbelagte opplysninger, jf. offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, og viste i denne forbindelse til X kirkelige fellesråds vurderinger. Bispedømmerådet fant at de taushetsbelagte opplysningene utgjorde den vesentligste delen av dokumentene, og at resten av dokumentene derfor også kunne unntas fra innsyn, jf. offentleglova § 12 bokstav c.

A klaget saken inn for Sivilombudsmannen 22. mars 2019. Han viste til at taushetsplikten var tolket for strengt og at dokumentene kunne sladdes. Også saksbehandlingen, herunder saksbehandlingstiden, ble påklaget.

Våre undersøkelser

Etter at sakens dokumenter var innhentet og gjennomgått, besluttet vi å undersøke saken nærmere. I brev herfra ble Y bispedømmeråd blant annet spurt om saksbehandlingstiden ved klagebehandlingen av innsynskravet var i samsvar med offentleglova § 32 tredje ledd første punktum og om hvilke deler av dokumentene som inneholdt opplysninger om «noens personlige forhold», jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Bispedømmerådet ble også spurt om hvorfor de taushetsbelagte opplysningene ble ansett å utgjøre de vesentligste delene av dokumentene, jf. offentleglova § 12 bokstav c.

På spørsmålet om saksbehandlingstiden var i samsvar med offentleglova § 32 tredje ledd første punktum, svarte bispedømmerådet at sakene til rådets møter sendes dem fra administrasjonen senest en uke før møtet finner sted. Det var kun én ordinær arbeidsdag mellom administrasjonens mottak av klagen og tidspunktet for oversendelse av saker til møtet. Etter bispedømmerådets vurdering ga ikke dette tilstrekkelig tid til å sette seg inn i saken og foreta de nødvendige vurderingene.

Når det gjaldt spørsmålet om hvilke deler av dokumentene som inneholdt opplysninger om «noens personlige forhold», og om hvorfor opplysningene ble ansett å utgjøre de vesentligste delene av dokumentene, svarte bispedømmerrådet at det i dokumentene fremkom beskrivelser av enkeltpersoners samhandling med andre som falt inn under «noens personlige forhold». Videre skrev bispedømmerrådet at tilsettingsforhold i Den norske kirke skiller seg fra offentlige tjenesteforhold i sin alminnelighet.

Bispedømmerrådet skrev at en ved «[v]urderingen av innsynskravet må [ha] dette for øyet». Bispedømmerrådet var av den oppfatning at det å bringe et arbeidsforhold til opphør og omstendighetene rundt dette, i seg selv må anses som taushetsbelagt. Under denne forutsetningen, skrev bispedømmerrådet, ville de unntatte opplysningene i de aktuelle dokumentene utgjøre den vesentligste delen av dokumentene.

Klageren kom deretter med merknader til svarbrevet.

Ombudsmannens syn på saken

1. Saksbehandlingstiden

Etter offentleglova § 32 tredje ledd første punktum skal innsynsklager forberedes og avgjøres «utan ugrunna opphald». Ombudsmannen har i flere saker uttalt at det beror på en konkret vurdering om klagesaken er avgjort «utan ugrunna opphald». Det skal imidlertid mye til for å akseptere en saksbehandlingstid i klagesaker på over to uker, se for eksempel ombudsmannens uttalelse 27. mai 2019 (SOM-2019-702) med videre henvisninger.

I en sak gjengitt i ombudsmannens årsmelding for 2009 side 112 (SOMB-2009-19), uttalte ombudsmannen seg om saksbehandlingstiden ved behandling av en innsynssak i Børsklagenemnden. Her het det at det «vanskelig [kan] kreves at Børsklagenemnden skal samles utelukkende for å ta stilling til en innsynsbegjæring eller en innsynsklage», og at det måtte være tilstrekkelig at nemnden behandlet en klage over nektet innsyn på det første møtet etter at klagen var kommet inn.

Bispedømmerrådets saksbehandlingstid i denne innsynssaken var på nesten to måneder. Tidsbruken skyldes etter det opplyste at det ikke var tilstrekkelig med tid til å forberede saken fra klagesaken ble mottatt 24. januar 2019, til det første utvalgsmøtet 4. februar 2019. Bispedømmerrådet har opplyst at sakene til bispedømmerrådets møter sendes ut senest en uke før møtet finner sted. Det var dermed kun én ordinær arbeidsdag mellom mottak av klagen og tidspunktet for oversendelse av saker til møtet. Klagen kunne derfor først behandles i det neste møtet, som fant sted 18. mars 2019.

Hurtighet i saksbehandlingen er av stor betydning i innsynssaker, og bispedømmerådet kan derfor ikke i slike saker uten videre forholde seg til de ordinære saksbehandlingsprosedyrene. I tråd med ombudsmannens tidligere uttalelse kan det imidlertid vanskelig kreves at bispedømmerådet skal samles utelukkende for å ta stilling til en innsynsklage. Bispedømmerådet må imidlertid organisere saksbehandlingen slik at innkomne klager så langt det er mulig, kan behandles på første møte etter at klagen ble mottatt. Dette kan gjøre det nødvendig å ha egne rutiner og frister for når innsynssaker sendes fra administrasjonen til bispedømmerådets medlemmer. Dersom det i et tilfelle ikke er mulig å få saken oversendt i tide, eller det er lenge til neste møte finner sted, bør bispedømmerådet vurdere om innsynsbegjæringer og innsynsklager kan behandles på annen måte enn i møte. Etter ombudsmannens syn er ikke innsynsklagen i denne saken behandlet «utan ugrunna opphald», jf. offentleglova § 32 tredje ledd første punktum.

2. Taushetsplikt for «noens personlige forhold»

2.1 Rettslig utgangspunkt

Hovedregelen etter offentleglova § 3 er at saksdokumenter hos organer omfattet av offentleglova er offentlige, med mindre det finnes hjemmel i lov eller forskrift gitt i medhold av lov for å unnta dokumentene fra offentlighet. I offentleglova § 13 første ledd er det gitt unntak for opplysninger som er «underlagde teieplikt i lov eller i medhold av lov». I dette ligger blant annet at en eventuell avtaleklausul om konfidensialitet ikke vil være tilstrekkelig rettslig grunnlag for å unnta opplysningene fra offentlighet i medhold av 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». Om opplysninger er underlagt taushetsplikt, vil bero på en konkret vurdering av de enkelte opplysningene i dokumentet.

Hva som nærmere skal anses som «personlige forhold», er blant annet beskrevet i forarbeidene til loven, Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 13-15. Forarbeidene viser til høringsnotatet hvor det påpekes at ved vurderingen av om opplysningene er personlige forhold, skal det vektlegges om opplysningene kan bidra til å utlevere eller skade en person i allmennhetens øyne. Det vises 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 avslutning av arbeidsforhold vil kunne være av en slik karakter at de vil måtte anses som taushetsbelagte.

Det er 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 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 17. desember 2018 (SOM-2018-3722) og 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 Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, punkt 6.2.3.2 fremgår det at taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 er snevrere for «opplysningar knytte til arbeid for det offentlege». Videre skriver departementet at «[k]or markert denne skilnaden blir, vil avhenge av kor høg stilling den aktuelle tenestemannen har, kor viktig tilliten frå ålmenta er for den aktuelle stillinga, og kor nært knytte til stillinga og arbeidet opplysningane er». At en offentlig tjenestemann har fått en tjenesterelatert reaksjon, som for eksempel en avskjedigelse, regnes ikke som et personlig forhold. Nærmere opplysninger om personlige egenskaper hos arbeidstakeren vil derimot falle innunder taushetsplikten.

Taushetsplikten er imidlertid ikke til hinder for bruk av opplysninger som allerede er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 3. Opplysninger vil være alminnelig kjente dersom de er publisert offentlig, men ikke dersom de bare er kjente i form av rykter eller i en avgrenset krets.

2.2 Nærmere om taushetspliktens rekkevidde for opplysninger om ansettelsesforhold i Den norske kirke

Bispedømmerådet har i svaret hit gitt uttrykk for at tilsettingsforhold i Den norske kirke skiller seg fra offentlige tjenesteforhold i sin alminnelighet, og at det å bringe arbeidsforholdet til opphør og omstendighetene rundt dette, i seg selv må anses som taushetsbelagt. Det er vist til kirkeloven § 38 første ledd annet punktum, samt til merknadene til denne bestemmelsen i Prop. 55 L (2015-2016), og uttalt at det «her forutsettes at tilsettingsforhold i Den norske kirke skal underlegges den lovgivningen som gjelder for tilsettingsforhold generelt og at spesielle forhold for offentlig tjeneste ikke skal gjelde». Ombudsmannen forstår dette slik at bispedømmerådet mener den noe snevrere

taushetsplikten som etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 gjelder for opplysninger om offentlige arbeidsforhold, ikke gjelder for arbeidsforhold i kirken.

Den norske kirke ble omdannet til et eget rettssubjekt ved endringer i kirkeloven som trådte i kraft 1. januar 2017. Det er forutsatt i forarbeidene til kirkeloven, Prop. 55 L (2015-2016), merknader til § 38, at det «ikke [vil] være naturlig generelt å karakterisere de organene som opptrer på vegne av det nye rettssubjektet, som forvaltningsorganer, se forvaltningsloven § 1».

Stortinget har likevel uttrykkelig bestemt at både offentleglova og forvaltningsloven skal gjelde for den virksomheten som drives av kirkens lovbestemte organer. For personalsaker er bare forvaltningsloven kapittel II og III gitt anvendelse. Det vises til kirkeloven § 38 første ledd, som lyder:

«Forvaltningsloven, offentleglova og regler om offentlige organer i arkivlova gjelder for den virksomhet som drives av lovbestemte kirkelige organer. For saker om ansettelse, oppsigelse eller andre personalsaker kommer likevel bare forvaltningsloven kapittel II og III til anvendelse».

Om bakgrunnen for at forvaltningsloven er gitt begrenset anvendelse i personalsaker, har departementet i forarbeidene til kirkeloven, Prop. 55 L (2015-2016), merknader til § 38, uttalt følgende:

«Etter forvaltningsloven § 2 annet ledd regnes avgjørelser som gjelder ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av offentlig tjenestemann som enkeltvedtak. Det samme gjelder vedtak om ileggelse av ordensstraff eller tilståelse av pensjon. Det kan være noe uklart om dette også vil gjelde for tilsatte som har soknet eller rettssubjektet Den norske kirke som arbeidsgiver. Departementet legger til grunn at kirken som arbeidsgiver i hovedsak bør føres inn under den alminnelige arbeidsrettslige lovgivning, og at tjenestemannsloven og andre særlige regler for offentlige tjenestemenn ikke bør gjelde her. Med sikte på en slik klargjøring er det tatt inn et nytt annet punktum i § 38 første ledd som sier at «for saker om ansettelse, oppsigelse eller andre personalsaker kommer likevel bare forvaltningslovens kapittel II og III til anvendelse», jf. tilsvarende bestemmelse i helseforetaksloven § 5 første ledd».

Det fremgår av dette at kirkeloven § 38 første ledd annet punktum ble inntatt for å klargjøre at «tjenestemannsloven og andre særlige regler for offentlige tjenestemenn ikke bør gjelde her». Ifølge forarbeidene, pkt. 3.6.2, var et viktig motiv for de foreslåtte endringene å «legge grunnlaget for å overføre statens arbeidsgiveransvar for kirkelige

tilsatte til Den norske kirke». Departementet la i høringsnotatet, pkt. 4.2, vekt på at Den norske kirke som arbeidsgiver i hovedsak burde føres inn under den alminnelige arbeidsrettslige lovgivningen, og at lovgivningen i begrenset grad burde fastsette særskilte regler for Den norske kirke som arbeidsgiver.

Kirkeloven § 38 første ledd annet punktum tilsvarer helseforetaksloven § 5 første ledd annet punktum, som det fremgår av sitatet over. Helseforetakene er i likhet med Den norske kirke selvstendige rettssubjekter, men forvaltningsloven og offentleglova er gitt anvendelse også for deres virksomhet, jf. helseforetaksloven § 5 og offentleglova § 2 første ledd. Heller ikke her kommer de særskilte reglene for offentlige tjenesteforhold, som for eksempel statsansatteloven og tjenestetvistloven, til anvendelse.

I Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, punkt 6.2.3.2, som omhandler taushetsplikt for opplysninger om personlige forhold etter forvaltningsloven § 13 «Særleg om offentlig tilsette», står det avslutningsvis at «[d]ei vurderingana som er omtala i dette punktet [om offentlige ansatte] vil òg gjelde for tilsette i rettssubjekt som er omfatta av offentleglova etter § 2 fyrste ledd bokstav c og d». Dette gjelder blant annet helseforetakene. Ombudsmannen har også i en uttalelse 17. desember 2018 (SOM-2018-3722) lagt til grunn at den noe snevrere taushetsplikten gjelder for ansettelsesforhold i helseforetakene.

Etter ombudsmannens syn taler dette for at bestemmelsen i kirkeloven § 38 første ledd annet punktum og forarbeidenes uttalelser om denne bestemmelsen ikke kan tas til inntekt for at taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 skal tolkes og anvendes på en annen måte for Den norske kirke enn for andre selvstendige rettssubjekter som er omfattet av offentleglova.

Det er etter det ombudsmannen kan se, ikke andre uttalelser i forarbeidene som direkte berører taushetspliktens rekkevidde for Den norske kirke. Bispedømmerrådet har i svaret hit heller ikke trukket frem andre forhold eller hensyn som tilsier at tolkningen skal være en annen for tilsettingsforhold i kirken.

Ombudsmannens har etter dette kommet til at det er knyttet «begrunnet tvil» til om bispedømmerrådets forståelse av forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 er riktig, jf. sivilombudsmannsloven § 10 annet ledd siste punktum.

Bispedømmerrådet bes på denne bakgrunn om å foreta en ny behandling av innsynskravet. Det må vurderes konkret om de enkelte opplysningene i dokumentene er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Dersom bispedømmerrådet legger til grunn at den noe snevrere taushetsplikten som gjelder offentlige arbeidsforhold, også gjelder ansettelsesforhold i

Den norske kirke, vil det være av betydning for taushetspliktavurderingen hva slags stilling det er tale om, og hvor nært knyttet til stillingen og arbeidet de aktuelle opplysningene er. Opplysninger om personlige egenskaper hos den ansatte vil uansett være underlagt taushetsplikt. Det må også vurderes om opplysninger allerede er alminnelig kjent, for eksempel gjennom medieomtale, og derfor ikke taushetsbelagte, jf. forvaltningsloven § 13a nr. 3. Dersom bispedømmerrådet mener det er grunn til å unnta opplysninger som ikke er taushetsbelagt, for eksempel fordi de unntatte opplysningene utgjør den vesentligste delen av dokumentene, jf. offentleglova § 12 c), må det også vurderes om det skal gis merinnsyn etter offentleglova § 11 for disse delene av dokumentene.

Det er ikke herfra tatt stilling til hva utfallet av den nye vurderingen bør være.

Konklusjon

Ombudsmannen er kommet til at bispedømmerrådets saksbehandlingstid var for lang og i strid med offentleglovas krav. Det er også knyttet begrunnet tvil, jf.

sivilombudsmannsloven § 10 annet ledd siste punktum, til om Bispedømmerrådet har lagt til grunn en riktig forståelse av taushetspliktens rekkevidde for opplysninger om ansettelsesforhold i Den norske kirke, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

Ombudsmannen ber bispedømmerrådet om å foreta en ny vurdering av innsynsspørsmålet med kopi hit innen **19. august 2019**.

29.7.2019 (2019/1297)