

## Partsinnsyn i ansattes karakterer

29.1.2021 (2020/3704)

En søker mente seg forbigått i en kommunal ansettelsesprosess. Han ba om innsyn i den ansattes søknad med vedlegg, og fikk dette delvis innvilget. Kommunen valgte å sladde den ansattes karakterer i vitnemålet under henvisning til at karakterene ikke hadde hatt betydning for ansettelsen, og hensynet til den ansattes personvern måtte veie tyngre. Som hjemmel viste kommunen både til forvaltningsloven § 19 annet ledd bokstav b og forvaltningslovforskriften § 17 annet ledd. Statsforvalteren stadfestet avgjørelsen, og sluttet seg til kommunens begrunnelse.

Ombudsmannen mener at avslaget bygger på en uriktig forståelse av partsinnsynsreglene. Forvaltningsforskriften § 17 annet ledd åpner for å holde tilbake opplysninger som ikke har hatt betydning for avgjørelsen, men denne bestemmelsen gjelder ikke for vedlegg til søknaden. Om karakterene skal unntas fra innsyn, må vilkårene i forvaltningsloven § 19 være oppfylt. Selv om § 19 er riktig hjemmel, og Statsforvalteren har henvist til denne, er det likevel tvil om rettsanvendelsen har vært riktig. Det er vanskelig å se hvordan karakterene er «forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre», slik § 19 annet ledd bokstav b forutsetter. Videre har klageren argumentert for at formelle kvalifikasjoner skulle vært tillagt mer vekt ved ansettelsen, og uenigheten om dette kan ikke

## være grunnlag for å innskrenke hans rett til innsyn. Statsforvalteren ble bedt om å ta en ny vurdering.

### Sakens bakgrunn og ombudsmannens undersøkelser

A (heretter klageren) søkte på en stilling i X kommune. Han fikk ikke tilbud om stillingen, og en annen ble ansatt. Klageren mente at han kunne være forbigått, og særlig var han i tvil om den ansattes faglige kvalifikasjoner. Han ba om innsyn i den ansattes søknad med vedlegg, herunder vitnemål fra gjennomført utdanning. Kommunen ga delvis innsyn, men unntok vitnemålet. De henviste til at dette ikke var et vedlegg til søknaden ettersom vitnemålet allerede lå i kommunens arkiv. Klageren brakte saken inn for Statsforvalteren i Møre og Romsdal (tidligere Fylkesmannen i Møre og Romsdal), som kom til at vitnemålet måtte anses å være en del av vedleggene til søknaden.

Etter ny behandling i kommunen fikk klageren se vitnemålene, men selve karakterene ble sladdet. Kommunen viste til forvaltningsloven § 19 annet ledd bokstav b og mente at bestemmelsen skulle tolkes slik at det bare er når det er av vesentlig betydning for klageren å gjøre seg kjent med opplysningene at han hadde krav på innsyn. Videre mente kommunen at det måtte gjøres en interesseavveining mellom partens behov for innsyn og de grunner som kan anføres til fordel for taushetsplikt. Konkret i denne saken mente kommunen at hensynet til den ansattes personvern veide tyngre enn klagerens behov for innsyn. Kommunen viste til at karakterene ikke hadde vært utslagsgivende for avgjørelsen og dermed ikke av betydning, og viste til forvaltningslovforskriften § 17 annet ledd.

Statsforvalteren stadfestet avgjørelsen om å unnta karakterene fra innsyn, og viste også til den interesseavveiningen som forvaltningsloven § 19 forutsetter. I stadfestelsen er det også vist til kommunens begrunnelse, herunder henvisningen til forvaltningsforskriften § 17 annet ledd.

Klageren brakte saken inn for ombudsmannen, og vi besluttet å undersøke saken nærmere.

I brev til Statsforvalteren ba vi om en nærmere redegjørelse for stadfestelsen. Vi viste til at Statsforvalteren hadde gjengitt kommunens begrunnelse om at personvern hensynet måtte veie mer enn klagers behov for innsyn, og at det i den forbindelse var vist til at «karakterene ikke har vært utslagsgivende for avgjørelsen om ansettelse og derfor ikke av betydning, jf. forvaltningsforskriften § 17 andre ledd». Vi opplyste at vi forsto klageavgjørelsen slik at Statsforvalteren la det samme til grunn for sin vurdering, og ba om en nærmere redegjørelse for grunnlaget for å vektlegge hva som har vært «utslagsgivende» ved ansettelsen.

Videre ba vi Statsforvalteren redegjøre nærmere for standpunktet om at klager ikke hadde behov for å innsyn i det mer konkrete avviket mellom hans og den ansattes «akademiske nivå». Var det ved vurderingen tatt hensyn til at klagerens krav om innsyn nettopp bygger på en tanke om at vektingen av formell kompetanse ikke hadde vært riktig?

Statsforvalteren viste i sitt svar til at den ansatte har studiepoeng fra flere ulike utdanningssteder, men ingen fullført grad fra høyskole eller universitet. Klageren på sin side har to fullførte mastergrader. Statsforvalterens syn var at klageren og den ansatte hadde så ulik bakgrunn at selve karaktersettingen ikke fremsto som et sentralt moment for å kunne vurdere om kommunen hadde vektet riktig i ansettelsessaken.

Slik saken var opplyst for Statsforvalteren, var det heller ikke grunn til å tro at karakterer hadde vært av betydning for kommunens beslutning i ansettelsessaken. Kommunen hadde vært tydelige på at det var personlig egnethet, samt manglende ledererfaring som ble vektlagt da klageren ble vurdert som ikke aktuell for stillingen. Kommunen hadde per telefon lest opp et notat om vurderingene som ble gjort etter intervjurunden for Statsforvalteren. Den informasjonen som kommer frem av vitnemålet, uten karakterene, ga da etter Statsforvalterens syn tilstrekkelig informasjon til at klageren kunne ivareta sine interesser saken, herunder for å kunne vurdere den ansattes kompetanse opp mot de kvalifikasjonskrav som fremgikk av utlysningsteksten.

Avslutningsvis viste Statsforvalteren til at avgjørelsen baserte seg på en helhetsvurdering i denne konkrete saken. Vurderingen kunne etter Statsforvalterens syn vært annerledes dersom den ansatte hadde en høyere grad eller utdanning av mer sammenlignbar art i forhold til klageren. Det samme gjaldt dersom forhold ved ansettelsesprosessen hadde vært annerledes.

Klageren ble gitt anledning til å kommentere Statsforvalterens svar. Han viste blant annet til at det i utlysningsteksten var søkt etter en person med relevant utdanning fra høyskole eller universitet, og at dokumentasjonen han hadde fått innsyn i viste at kommunen selv hadde bedt den ansatte ta med sine vitnemål til intervju. Han gjentok videre sin tvil når det gjaldt den ansattes formelle kvalifikasjoner.

Kommentarene fra klager er oversendt Statsforvalteren, som ikke har gitt ytterligere merknader.

## Ombudsmannens syn på saken

### 1. Rettslig utgangspunkt

I ansettelsessaker er retten til partsinnsyn regulert i forvaltningslovsforskriften kapittel 5. Den alminnelige bestemmelsen om partsinnsyn i forvaltningsloven § 18 gjelder ikke for saker om ansettelse i offentlige forvaltning, jf. forskriften § 14. En parts rett til å gjøre seg kjent med dokumentene er i stedet regulert i forskriften §§ 15 til 19, med unntak av de begrensninger som følger av forvaltningsloven § 19.

Etter forskriften § 15 har parten rett til å se en utvidet søkerliste, det vil si «samtlige øvrige søkeres navn og alder og fullstendige opplysninger om deres utdanning og praksis i offentlig og privat virksomhet».

Innsynsretten etter forskriften § 15 omfatter ikke søknader, vitnemål eller vedlagte attester. Det er kun søknader og vedlegg fra søkere som er innstilt eller ansatt som andre søkere har rett til å gjøre seg kjent. Retten til innsyn i disse dokumentene følger av forvaltningsforskriften § 17.

Bestemmelsen sier:

«En part i en sak om tilsetting har rett til å gjøre seg kjent med søknadene fra søkere som er innstilt til eller tilsatt i stillingen, og vedlegg til disse søknadene.

En part har også rett til å gjøre seg kjent med deler av dokumenter som inneholder faktiske opplysninger om søkere som er blitt innstilt, og om den søker som er tilsatt i stillingen. Slike opplysninger kan likevel holdes tilbake dersom de er uten betydning for avgjørelsen.»

Bestemmelsens første ledd gir en part rett til innsyn i søknaden til den som blir innstilt eller ansatt i en stilling. Retten til innsyn omfatter alle vedleggene til søknaden.

Annet ledd regulerer retten til innsyn i opplysninger som står i andre type dokument enn søknaden med vedlegg. Dette kan for eksempel være dokumenter som ansettelsesorganet selv har produsert, eller korrespondanse om intervjuetidspunkt, lønn eller annet som ikke er en del av søknaden med vedlegg. Adgangen til å holde tilbake opplysningene «dersom de er uten betydning for avgjørelsen», er knyttet til bestemmelsen i annet ledd og gjelder ikke dokumentene som er nevnt i første ledd. Med andre ord gir § 17 annet ledd ikke hjemmel til å unnta opplysninger som står i den ansattes søknad med vedlegg.

Søknader med vedlegg kan inneholde opplysninger som i utgangspunktet vil være taushetsbelagt fordi de gjelder personlige forhold etter forvaltningsloven § 13. Retten til partsinnsyn omfatter imidlertid også opplysninger som ellers er taushetsbelagte. De taushetsbelagte opplysningene kan innimellom være av en slik art at skjerming likevel vil være aktuelt. Forvaltningen kan da avslå innsyn i disse opplysningene i medhold av forvaltningsloven § 19. I denne saken har Statsforvalteren brukt forvaltningsloven § 19 annet ledd bokstav b som hjemmel for å unnta karakterene fra partsinnsyn. Denne delen av bestemmelsen sier at

«Med mindre det er av vesentlig betydning for en part, har han heller ikke krav på å få gjøre seg kjent med de opplysninger i et dokument som gjelder

(...)

b) andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre»

Bestemmelsen åpner for en avveining der rett til innsyn kan være avhengig av om opplysningene er av vesentlig betydning for parten. Det gjelder likevel kun i tilfeller der opplysningene gjelder «forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre». Når slike særlige grunner ikke foreligger, har partens begrunnelse for å be om innsyn ikke betydning for retten til å gjøre seg kjent med opplysningene.

## 2. Klagerens rett til å gjøre seg kjent med den ansatte karakterer

Det er enighet om at aktuelle vitnemål var vedlegg til den ansattes søknad. Hovedregelen er at andre søkere har krav på å gjøre seg kjent med slike vedlegg i sin helhet, jf. forvaltningslovforskriften § 17 første ledd.

Som redegjort for over, kan det gjøres unntak fra hovedregelen dersom dokumentet inneholder opplysninger om «forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre», jf. forvaltningsloven § 19.

Fullstendige vitnemål er et helt vanlig vedlegg til søknader, og faller som et klart utgangspunkt inn under de dokumenter som andre søkere har rett til å se. Det samme gjelder for eksempel attester fra tidligere arbeidsgivere som ikke sjelden vil inneholde personlige opplysninger. Innsynsretten er derfor begrenset. Det er bare andre søkere som har rett til innsyn og den gjelder kun for disse utvalgte dokumentene. Forvaltningsloven § 19 annet ledd bokstav b må tolkes i lys av hva det som utgangspunkt er rett til innsyn i. For å kunne begrunne et unntak fra partens rett til innsyn i den ansattes søknad med vedlegg, må opplysningene være egnet til å avsløre forhold av mer sensitiv karakter enn det som normalt følger av denne typen dokumenter.

Ved vurderingen av om karakterene er et forhold som av særlige grunner ikke bør deles, er det etter ombudsmannens syn ikke relevant hva kommunen har vektlagt i den konkrete kvalifikasjonsvurderingen. For at opplysningene skal unntas etter forvaltningsloven § 19, må det være egenskaper ved opplysningene i seg selv, og ikke hvordan ansettelsesmyndigheten har brukt disse, som er avgjørende for om de skal unntas innsyn.

Klagen gjelder karakterer fra høyere utdanning. Kommunen har, både i korrespondanse med klageren og i oversendelsesbrevet til Statsforvalteren, sitert fra Justis- og politidepartementets Rettleiar til offentleglova punkt 8.16, og at offentleglova åpner for å unnta opplysninger om karakterer og vitnemål. Kommunen har i neste avsnitt uttalt at andre søkere «vil ikke ha et ubetinget krav på å få tilgang til samtlige opplysninger i sakens dokumenter under henvisning til at taushetsplikten ikke gjelder for dem». Ombudsmannen finner derfor grunn til å vise til at det i offentleglovas forarbeider Ot.prp.nr.102 (2004–2005) s. 149 fremgår at karakterer fra høyere utdanning som et utgangspunkt ikke er taushetsbelagte. Selv om offentleglova åpner for at opplysningene kan unntas fra allmenninnsyn, så er de ikke ansett å være så sensitive at de faller inn under taushetspliktsbestemmelsen i forvaltningsloven § 13 første ledd nr 1. Dette utgangspunktet er gjentatt i Lovavdelingens uttalelse JDLOV-2009-7153. Det er ikke opplyst om andre forhold som skulle tilsi at den ansattes karakterer skulle være egnet til å avsløre noe særlig sensitivt.

Som redegjort for over, gjelder forvaltningsforskriften § 17 annet ledd ikke for vedlegg til søknaden. Både kommunen og Statsforvalteren synes likevel å ha brukt bestemmelsen som grunnlag for å avslå innsyn. I det minste er § 17 annet ledd trukket inn ved tolkningen av forvaltningsloven § 19, noe det ikke kan være adgang til, all den tid dokumentene klart faller utenfor den kategorien dokumenter § 17 annet ledd gjelder.

Slik saken er opplyst for ombudsmannen, er den ansattes karakterer ikke et forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre. Dermed er det ikke grunn til å gjøre en avveining mellom hensynet til den ansatte og klagerens interesser. Dersom en slik interesseavveining likevel skulle vært gjort, kan klagerens behov for innsyn heller ikke ved denne vurderingen være avhengig av om kommunen har vektlagt karakterene. Klagerens argument er at kommunen burde ha lagt mer vekt på formelle kvalifikasjoner, og at han derfor har behov for kunnskap om hvor stort avviket var.

Klageren har uttrykt betydelig tvil og manglende tillit til ansettelsesprosessen. Vedtak om ansettelser i det offentlige er unntatt den generelle begrunnelsesplikten i forvaltningsloven. Gjennom innsynsreglene er behovet for å kunne vurdere om den eller de best kvalifiserte ble valgt, likevel noe på vei ivaretatt. Søkere som ikke nådde opp i prosessen vil gjerne ha et særlig behov for å forsikre seg om at en forbigåelse ikke har skjedd, og har derfor fått en utvidet innsynsrett i dokumenter knyttet til innstilte og ansatte. Generelt må forvaltningen vise varsomhet med å innskrenke innsynsretten i disse tilfellene.

## Konklusjon

Avslag på innsyn i den ansattes karakterer bygger på en uriktig rettslig forståelse av forvaltningsforskriften § 17 og forvaltningsloven § 19.

Ombudsmannen ber om at Statsforvalteren behandler innsynssaken på nytt.

29.1.2021 (2020/3704)