

# Innsyn i personalsak – spørsmål om et dokument var organinternt

1.2.2024 (2023/4336)

Saken gjelder Arbeids- og velferdsdirektoratets avslag på krav om innsyn i et dokument i en personalsak hos et regionskontor i Nav. Dokumentet inneholdt den ansattes merknader til arbeidsgivers utkast til et referat fra et møte i personalsaken. Direktoratet unntok dokumentet fra innsyn fordi det var utarbeidet for Navs interne saksforberedelse. Ombudet er kommet til at dokumentet ikke kunne unntas som organinternt i medhold av offentleglova § 14 første ledd. Fast ansatte anses som del av organet i tilfeller der den ansatte opptrer i egenskap av å være tjenestemann. I denne saken opptrådte den ansatte i egenskap av å være arbeidstaker i en personalsak som gjaldt vedkommende selv, og kunne derfor ikke anses som del av organet. Ombudet ber Arbeids- og velferdsdirektoratet behandle saken på nytt i tråd med ombudets syn, og om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen.

## Sakens bakgrunn

(1) A (heretter klageren) ba om innsyn i dokumentene i en personalsak som gjaldt hans veileder hos et regionskontor i Nav. Nav avsto delvis kravet. Klageren klaget på at Nav hadde avslått å gi innsyn i fire av dokumentene i saken. Nav opprettholdt avgjørelsen om ikke å gi innsyn i de fire dokumentene og oversendte saken til Arbeids- og velferdsdirektoratet for klagebehandling. Direktoratet gav 18. september 2023 delvis innsyn i tre av dokumentene. Enkelte opplysninger ble unntatt fra innsyn fordi de inneholdt opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt. Et dokument som inneholdt den ansattes merknader til arbeidsgivers utkast til et referat fra et møte i personalsaken, ble unntatt fra innsyn i sin helhet. Begrunnelsen var at dokumentet var utarbeidet for Navs interne saksforberedelse, jf. offentleglova § 14 om organinterne dokumenter.

(2) Klageren klaget avgjørelsen inn til ombudet. I klagen gjorde han gjeldende at han hadde krav på innsyn i opplysninger som gjaldt ham selv.

## Våre undersøkelser

(3) Vi fant grunn til å undersøke deler av saken nærmere.

(4) I brev herfra ba vi om en nærmere begrunnelse for Arbeids- og velferdsdirektoratets avgjørelse om å avslå klagerens krav om innsyn i dokumentet med den ansattes merknader i medhold av offentleglova § 14. Direktoratet svarte at det forsto forarbeidene og Justis- og beredskapsdepartementets Rettlaiar til offentleglova, G- 2009- 419 slik at dokumentet kunne unntas fra innsyn. Direktoratet mente også at formålet med bestemmelsen, som er å gi forvaltningen en intern sfære der informasjon kan holdes fortrolig, også talte for at merknadene kunne unntas fra innsyn. Endelig mente direktoratet at med så stor grad av åpenhet som regelverket la opp til rundt innsyn i personaldokumenter, så talte reelle hensyn for å unnta merknadene fra innsyn i dette tilfellet.

(5) På spørsmål om det forelå annet hjemmelsgrunnlag for å unnta dokumentet fra innsyn, svarte direktoratet blant annet at det mente enkelte opplysninger i dokumentet måtte unntas fra innsyn med hjemmel i offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 nr. 1 om taushetsplikt for «noens personlige forhold». Vedlagt direktoratets svar fulgte en versjon av det aktuelle dokumentet, der opplysningene det mente var underlagt lovbestemt taushetsplikt var sladdet.

(6) Klageren fikk mulighet til å kommentere direktoratets svar, men inngav ikke merknader.

## Sivilombudets syn på saken

(7) Utgangspunktet etter offentleglova § 3 er at forvaltningens saksdokumenter, journaler eller lignende registre er åpne for innsyn. Unntak fra dette utgangspunktet må ha hjemmel i lov eller forskrift gitt med hjemmel i lov. Det følger av offentleglova § 14 første ledd at dokumenter som et organ har utarbeidet for sin egne interne saksforberedelse kan unntas fra innsyn.

(8) For å avgjøre om et dokument er organinternt og omfattet av offentleglova § 14 første ledd, vil det i en del tilfeller være nødvendig å ta stilling til om personen som utformet dokumentet anses som del av organet. Utgangspunktet er at fast ansatte anses som del av organet i tilfeller der den ansatte opptrer i egenskap av å være tjenestemann. Dette fremgår blant annet av spesialmerknadene til § 15 (vedtatt som § 14) i NOU 2003:30 s. 266, der det står:

«I noen sammenhenger kan det være tvil om fast ansatte tjenestemenn regnes som en del av organet eller ikke. Avgjørende blir i hvilken egenskap de opptrer. Ved for eksempel søknad om opprykk i organet eller ved oppsigelse må et dokument fra vedkommende tjenestemann regnes å komme utenfra. Det samme gjelder ved reiseregninger der vedkommende tjenestemann krever godtgjørelse eller refusjon.»

(9) Tilsvarende fremgår av Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419. I punkt 7.2.3 står det at i «saker om arbeidstilhøve, som tilsetjing, avskil, suspensjon osv., vil ein tilsett ha partsstilling overfor organet, og korrespondansen mellom dei er ikkje intern». På Karnov lovkommentar, note 3 ved Gustav Haver 8. mars 2023, omtales temaet slik:

«Fast ansatte i organet vil i utgangspunktet anses som en del av organet. Unntak gjelder for personalsaker som gjelder vedkommende ansatte (for eksempel saker om opprykk, oppsigelse mv.), samt saker som gjelder reiseregninger eller andre tilfeller hvor den ansatte krever godtgjørelse. [...].

Korrespondanse med en ansatt i forbindelse med evalueringer, gjennomganger og lignende vil i utgangspunktet anses som organintern. Dette gjelder selv om prosessen gjelder problemer, uheldige hendelser og lignende som den ansatte har et ansvar for. Men hvis en slik prosess forårsaker eller går over i en personalsak overfor den ansatte, vil den videre korrespondansen med den ansatte i denne forbindelse ikke anses som organintern.»

(10) Ovennevnte kilder må etter ombudets syn forstås slik at fast ansatte ikke anses som del av organet i tilfeller der den ansatte opptrer i egenskap av å være arbeidstaker i en personalsak om seg selv.

(11) Bakgrunnen for den aktuelle saken var at Navs regionskontor mottok en klage på den ansattes brukeroppfølging. Regionskontoret opprettet som følge av klagen en personalsak som ble behandlet av organets ansettelsesråd. Det er ikke tvilsomt at saken i dette tilfelle gjaldt en personalsak der den ansatte opptrådte i egenskap av å være arbeidstaker.

(12) Arbeids- og velferdsdirektoratet mener uttalelser i forarbeidene og Justis- og politidepartementets Rettleiar til offentleglova taler for at også personer som opptrer i egenskap av å være arbeidstaker i en personalsak som gjelder dem selv, i enkelte tilfeller kan anses som del av organet. Direktoratet viser til undersøkelsesbrevet herfra der vi skrev:

«I merknadene til § 14 i Ot. prp. nr. 102 (2004-2005) s. 131 står det at «[i] nokre samanhenger vil ikkje fast tilsette arbeidstakarar i eit organ bli rekna som ein del av organet. Dette gjeld f.eks. i høve til dokument som blir utveksla med ein arbeidstakar i saker om opprykk, oppseiing o.l.» I Justis- og politidepartementets veileder til offentleglova (G- 2009-419) punkt 7.2.3 står det at «[i] saker om arbeidstilhøve, som tilsetjing, avskil, suspensjon osv., vil ein tilsett ha partsstilling overfor organet, og korrespondanse mellom dei er ikkje intern.»

(13) Direktoratet skriver at felles for eksemplene i forarbeidene og Rettleiaren er at det knytter seg beslutninger eller vedtak til dem. Ombudet forstår direktoratet slik at det mener at en person som opptrer i egenskap av å være ansatt, uansett kan anses som del av organet i tilfeller der vedkommende har utarbeidet et dokument det ikke knytter seg en beslutning eller et vedtak til.

(14) Ombudet kan ikke se at rettskildene gir støtte for dette standpunktet. Slik ombudet leser forarbeidene og Rettleiaren, er det avgjørende for om en person skal anses som del av organet om vedkommende opptrer i kraft av å være tjenestemann eller ikke. I tilfeller der den ansatte ikke

opptrer i kraft av å være tjenestemann, men for eksempel som arbeidstaker i en personalsak som gjelder den ansatte selv, vil vedkommende etter ombudets syn ikke kunne anses som en del av organet. Et dokument den ansatte har utarbeidet i slike tilfeller vil derfor ikke være utarbeidet av organet.

(15) Direktoratet mener videre at formålet med offentleglova § 14 første ledd taler for at det gjøres unntak fra innsynsretten i dette tilfellet. Direktoratet viser til at bestemmelsen er gitt fordi det offentlige bør ha en intern sfære der informasjon kan holdes fortrolig. Direktoratet mener også at reelle hensyn taler for å unnta dokumentet fra innsyn i denne saken. Ettersom regelverket i stor grad legger opp til innsyn i personaldokumenter, bør den ansattes merknader i dette tilfellet kunne unntas som organinternt.

(16) Ombudet er enig i at offentleglova § 14 første ledd blant annet er begrunnet med hensynet til at organet skal kunne ha en åpen og fri dialog internt, og at utgangspunktet er at fast ansatte anses som del av organet. Når en ansatt ikke opptrer i kraft av å være tjenestemann på vegne av organet, men som ansatt i en personalsak på vegne av seg selv, vil dette hensynet etter ombudets syn ikke gjøre seg gjeldende.

(17) Ombudet har etter dette kommet til at dokumentet med arbeidstakerens merknader til arbeidsgivers utkast til møtereferat ikke kan unntas fra innsyn med hjemmel i offentleglova § 14 første ledd.

(18) Ombudet har merket seg at direktoratet har oversendt en versjon av dokumentet, der opplysninger det mener er underlagt lovbestemt taushetsplikt er sladdet. Spørsmål om unntak fra innsyn med hjemmel i offentleglova § 13 første ledd har ikke vært gjenstand for undersøkelse her. Ombudet tar derfor ikke stilling til direktoratets vurdering av hvilke opplysninger som er underlagt taushetsplikt.

## Konklusjon

(19) Ombudet er kommet til at dokumentet ikke kunne unntas som organinternt i medhold av offentleglova § 14 første ledd. Fast ansatte anses som del av organet i tilfeller der den ansatte opptrer i egenskap av å være tjenestemann. I denne saken opptrådte den ansatte i egenskap av å være arbeidstaker i en personalsak som gjaldt vedkommende selv, og kunne derfor ikke anses som del av organet.

(20) Ombudet ber Arbeids- og velferdsdirektoratet behandle saken på nytt i tråd med ombudets syn, og om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen innen 27. februar 2024.

1.2.2024 (2023/4336)