

Innsyn i sak om kontroll av lønns- og arbeidsvilkår

9.4.2024 (2023/5606)

Saken gjelder Vegdirektoratets avslag på krav om innsyn i en sak om kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos klageren.

Vegdirektoratet mente opplysninger som kunne bidra til å identifisere arbeidstakere som hadde hatt kontakt med Statens vegvesen om saken, var opplysninger om «noens personlige forhold» som i utgangspunktet skulle unntas fra innsyn, jf. offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Vegdirektoratet hadde adgang til å gi klageren innsyn i opplysningene uavhengig av taushetsplikten fordi firmaet var part i saken, jf.

forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 1. Vegdirektoratet mente likevel at opplysningene skulle unntas fra innsyn fordi opplysningene av "særlige grunner» ikke burde meddeles videre, jf. forvaltningsloven § 19 annet ledd bokstav b.

Dokumentene som inneholdt slike opplysninger ble unntatt fra innsyn i sin helhet med henvisning til at opplysningene utgjorde den vesentligste delen av dokumentene, jf.

offentleglova § 12 bokstav c. For ett av dokumentene begrunnet Vegdirektoratet også unntaket med at dokumentet var organinternt, jf. offentleglova § 14.

Sivilombudet har ikke innvendinger til Vegdirektoratets vurdering om at opplysninger som kan bidra til å identifisere arbeidstakerne i utgangspunktet er underlagt taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13. Sivilombudet har heller ikke

innvendinger til direktoratets konklusjon om at opplysningene kunne unntas fra innsyn med hjemmel i en analogisk anvendelse av forvaltningsloven § 19 annet ledd bokstav b fordi det i denne saken var «særlige grunner» for ikke å meddele opplysningene videre.

Sivilombudet er kommet til at de gjenstående opplysningene i fem spørreskjemaer ikke kan unntas fra innsyn i medhold av offentleglova § 12 bokstav c. Ombudet er videre kommet til at Vegdirektoratet skulle ha vurdert merinnsyn i opplysninger som ikke kan identifisere arbeidstakerne i et internt notat, jf. offentleglova § 11.

Sivilombudet ber Vegdirektoratet behandle saken på nytt i tråd med ombudet syn, og om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen.

Sakens bakgrunn

(1) X' (klagerens) advokat ba på vegne av klageren om innsyn i en sak om kontroll av lønns- og arbeidsvilkår for en gruppe ansatte hos klageren. Statens vegvesen avsto deler av kravet. Blant annet ble det ikke gitt innsyn i en liste over ansatte som hadde deltatt på et møte med Vegvesenet, eller i spørreskjemaer de ansatte hadde fylt ut i forbindelse med kontrollsaken. Det ble heller ikke gitt innsyn i et notat etter samtaler Vegvesenet hadde hatt med ansatte. Vegvesenet mente opplysninger som kunne identifisere arbeidstakere som hadde hatt kontakt med dem om saken kunne unntas fra innsyn, jf. offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Dokumentene ble unntatt fra innsyn i sin helhet med begrunnelse at opplysningene som kunne unntas utgjorde den vesentligste delen av dokumentene, jf. offentleglova § 12 bokstav c. Statens vegvesen mente notatet også kunne unntas fra innsyn fordi det var organinternt, jf. offentleglova § 14. Klagerens advokat påklaget avslagene, og saken ble sendt til Vegdirektoratet for klagebehandling. Vegdirektoratet vedtok 22. august 2023 å opprettholde avgjørelsen om å avslå kravet om innsyn i de nevnte dokumentene.

(2) Advokaten klaget saken inn til sivilombudet. I klagen anførte hun blant annet at klageren som part i saken hadde krav på innsyn, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 1 og § 13 a nr. 1. Videre anførte hun at adgangen til å gjøre unntak fra partsinnsyn i medhold av forvaltningsloven § 19

annet ledd bokstav b ikke kom til anvendelse fordi bestemmelsen bare gjaldt i saker om enkeltvedtak. For det tilfelle at bestemmelsen kom til anvendelse, gjorde hun gjeldende at det ikke forelå «særlige grunner» for å unnta opplysningene fra innsyn. Hun anførte også at det var av «vesentlig betydning» for klageren å gjøre seg kjent med opplysningene. Anførselene var ikke gjort gjeldende overfor forvaltningen. Fordi ombudets kontroll med forvaltningen skal være etterfølgende, ba vi Vegdirektoratet foreta en ny vurdering av saken i lys av de nye anførselene.

(3) Vegdirektoratet vurderte saken på nytt 1. november 2023. I den nye vurderingen la Vegdirektoratet til grunn at forvaltningsloven § 13 b nr. 1 og § 13 a nr. 1 gav forvaltningen anledning til å gi en part innsyn i opplysninger underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13, men at en part ikke har krav på innsyn i medhold av bestemmelsene. Vegdirektoratet kom videre til at vurderingen av om opplysninger kan unntas fra partsinnsyn i slike tilfeller vil være tilsvarende som etter forvaltningsloven § 19 annet ledd bokstav b, selv om bestemmelsen ikke kommer direkte til anvendelse. Med dette som rettslig utgangspunkt kom Vegdirektoratet også ved sin nye vurdering av saken til at dokumentene kunne unntas fra innsyn.

(4) Klagerens advokat opprettholdt klagen til ombudet og inngav merknader til Vegdirektoratets nye vurdering av saken.

Våre undersøkelser

(5) Vi fant grunn til å undersøke enkelte sider av saken nærmere.

(6) I brev herfra spurte vi om Vegdirektoratet kunne gi en nærmere begrunnelse for hvorfor det var behov for å unnta opplysninger om arbeidstakernes identitet fra innsyn i denne konkrete saken, herunder om vurderingen var den samme for alle arbeidstakerne. Vegdirektoratet viste til begrunnelsen i vedtaket om at opplysningene var underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, og understreket at det for Statens vegvesen var helt nødvendig å få informasjon fra arbeidstakere for å kunne avdekke eventuelle brudd på lønns- og arbeidsvilkår. Det var derfor viktig at arbeidstakere generelt kunne uttale seg uten frykt for gjengjeldelse, også i fremtiden. Vegdirektoratet mente vurderingen ble den samme for alle arbeidstakere.

(7) På spørsmål om alle svarene i spørreskjemaene kunne bidra til å identifisere de ansatte, svarte Vegdirektoratet at det mente alle svarene, med enkelte unntak, kunne bidra til å identifisere arbeidstakerne. Det ble understreket at arbeidstakerne utgjorde en liten gruppe og at opplysninger som ellers ikke er egnet til å avsløre identitet i stort, kan gjøre det i en liten gruppe.

(8) På spørsmål om Vegdirektoratet mente spørsmålene i skjemaene var underlagt taushetsplikt, svarte direktoratet nei. I vurderingen av om skjemaene kunne unntas fra innsyn hadde Vegdirektoratet lagt til grunn at det var opplysninger om hvem som hadde fylt ut skjemaene og hvilke opplysninger de hadde gitt, klageren ønsket innsyn i. I vurderingen hadde Vegdirektoratet lagt vekt på at det ikke var bedt om innsyn i andre opplysninger. Innsyn i spørsmålene ville etter direktoratets vurdering ikke ha selvstendig nytteverdi for klageren. Direktoratet mente derfor at skjemaene kunne unntas fra innsyn i sin helhet, jf. offentleglova §

12 bokstav c. Direktoratet så imidlertid at det i større grad kunne ha vurdert å sladde identifiserende opplysninger, og dermed gitt delvis innsyn.

(9) Vegdirektoratet mente notatet etter samtalene med ansatte også kunne unntas fra innsyn fordi det var organinternt, jf. offentleglova § 14. Det ble under saksgangen ikke vurdert merinnsyn etter offentleglova § 11 fordi hovedbegrunnelsen for å unnta dokumentet fra innsyn var at den vesentligste delen av dokumentet inneholdt opplysninger som var underlagt taushetsplikt. På spørsmål fra ombudet om hvilke opplysninger Vegdirektoratet mente var underlagt taushetsplikt, svarte direktoratet at det både gjaldt opplysninger om den enkelte som hadde uttalt seg, og hva de hadde uttalt. I en eventuell merinnsynsvurdering mente Vegdirektoratet at det måtte legges avgjørende vekt på at dokumentet i det vesentligste inneholdt opplysninger som var underlagt taushetsplikt i medhold av forvaltningsloven § 13.

(10) Advokaten inngav merknader til Vegdirektoratets svar, og Vegdirektoratet fikk mulighet til å kommentere disse.

Sivilombudets syn på saken

(11) Saken gjelder Vegdirektoratets avslag på krav om innsyn i dokumenter i en sak om kontroll av lønns- og arbeidsvilkår for en gruppe ansatte hos klageren. Det er enighet om, og ombudet legger til grunn, at saken ikke gjelder et enkeltvedtak.

(12) Hovedregelen etter offentleglova er at forvaltningens saksdokumenter, journaler og lignende registre er åpne for innsyn. Unntak fra hovedregelen må ha hjemmel i lov eller forskrift gitt med hjemmel i lov, jf. offentleglova § 3. Et slikt unntak er opplysninger underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, jf. offentleglova § 13 første ledd.

1. Opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt

(13) Det følger av forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan har taushetsplikt om det hun eller han får kjennskap til om «noens personlige forhold» i tjenesten. Bestemmelsen omfatter ikke enhver opplysning om enkeltpersoner. Det må dreie seg om opplysninger som det er vanlig å ville holde for seg selv, se NOU 2003:30 Ny offentlighetslov punkt 18.3.1. I vurderingen må man blant annet legge vekt på om opplysningene, alene eller sammen med andre tilgjengelige opplysninger, kan skade eller utlevere en person, om de er gitt i noe som minner om et betroelsesforhold, og om utlevering av opplysningene kan skade tillitsforholdet til forvaltningen.

(14) I Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) (Endringer i forvaltningsloven) punkt 3.2.4 om beskyttelse av forvaltningens kilder står det:

«Justisdepartementet er blitt stående ved at det i utgangspunktet bør anses som et personlig forhold at noen har gitt opplysninger om en annen, med mindre det er tale om anmeldelser o.l. mellom næringsdrivende.»

(15) Videre har Høyesterett uttalt at «[f]orvaltningens kilder er [...] i utgangspunktet beskyttet av taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1», se HR-2010-1969.

(16) Statens vegvesen skal som offentlig myndighet gjennomføre nødvendig kontroll av om krav til lønns- og arbeidsvilkår overholdes, jf. forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 7, jf. anskaffelsesloven § 6. I det opprinnelige vedtaket kom Vegdirektoratet til at opplysninger som kunne bidra til å identifisere arbeidstakere som hadde snakket med Statens vegvesen om kontrollsaken var underlagt taushetsplikt fordi det var opplysninger om «noens personlige forhold», jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. I vedtaket la Vegdirektoratet vekt på at opplysninger fra ansatte er viktig for gjennomføring av denne kontrollfunksjonen, og at det i dette arbeidet er viktig at arbeidstakere generelt kan uttale seg uten frykt for å bli utsatt for gjengjeldelse. Det ble i vurderingen lagt vekt på at det fra arbeidstakernes ståsted fremstår som en risiko for å bli utsatt for gjengjeldelse når de uttaler seg om potensielt lovstridige forhold ved arbeidsplassen.

(17) Ombudet er enig med Vegdirektoratet i at dette er relevante hensyn å ta. Det må imidlertid også foretas en vurdering av om de konkrete opplysningene i dokumentene i saken kan sies å gjelde den enkelte arbeidstakers «personlige forhold».

(18) I klagen til ombudet gjorde klagerens advokat gjeldende at det ikke var fare for gjengjeldelse i denne saken fordi klageren allerede hadde kjennskap til flere av arbeidstakerne som hadde snakket med Statens vegvesen, og fordi flere av dem hadde avsluttet sitt arbeidsforhold hos klageren. Det fremgikk ikke av Vegdirektoratets nye vurdering av saken at disse anførslene ble vurdert. I svaret på undersøkelsen herfra har imidlertid Vegdirektoratet vist til konkrete forhold ved saken, herunder redegjort for sin vurdering av advokatens anførsler. Ombudet finner på bakgrunn av den redegjørelsen som er gitt, ikke grunn til å kritisere Vegdirektoratets vurdering om at opplysninger som kunne identifisere arbeidstakerne er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

2. Opplysninger som kan gjøres kjent for dem de direkte gjelder eller sakens parter

(19) Taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 er «ikke til hinder» for at opplysninger gjøres kjent for «dem som de direkte gjelder», jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 1, eller for «sakens parter eller deres representanter», jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 1. Bestemmelsene gir etter sin ordlyd forvaltningen adgang til å gjøre taushetsbelagte opplysninger kjent for andre. Forvaltningen har derfor ikke taushetsplikt overfor klageren. Forvaltningsloven § 13 a nr. 1 og § 13 b nr. 1 pålegger likevel ikke forvaltningen opplysningsplikt overfor parten eller den opplysningen direkte gjelder. I Ot. prp. nr. 3 (1976-1977) vedlegg 2 punkt 3.4 uttalte departementet at forvaltningen forutsettes å ha en viss taushetsrett i medhold av bestemmelsene, og at denne taushetsretten tenkes utøvd i lys av reglene om innskrenket partsoffentlighet i forvaltningsloven § 19.

(20) Forvaltningsloven § 19 gir hjemmel for å unnta opplysninger fra partsinnsyn. Bestemmelsen står i lovens kapittel IV om saksforberedelse ved enkeltvedtak, men får

analogisk anvendelse når en part begjærer innsyn etter offentleglova. Dette la ombudet til grunn i årsmelding for 2002 side 135 (SOMB-2002-20). En slik tolkning er også lagt til grunn i Justis- og politidepartementets rundskriv G-1998/28, i merknadene til offentleglova § 13 i Ot.prp. nr. 102 (2004-2005), og i Justisdepartementets lovavdelings uttalelse 23. februar 2010 (JDLOV-2009-8027).

(21) Det følger av forvaltningsloven § 19 annet ledd bokstav b at med mindre det er av «vesentlig betydning» for en part, har han ikke krav på å få gjøre seg kjent med de opplysninger i et dokument som gjelder forhold som av «særlige grunner» ikke bør meddeles videre. Bestemmelsen gir forvaltningen en viss rett til å beskytte sine kilder, se Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) s. 67. Det vil også være relevant å ta hensyn til forvaltningens behov for å motta opplysninger fra andre kilder i fremtiden. Forvaltningen må foreta en interesseavveining mellom partens behov for innsyn og de grunner som kan anføres til fordel for hemmelighold. Selv om parten kan sannsynliggjøre et reelt behov for innsyn, kan opplysningenes følsomme karakter gi grunnlag for å unnta dem.

(22) Vegdirektoratet kom til at det forelå «særlige grunner» for ikke å meddele opplysninger som kunne identifisere arbeidstakerne videre. I vurderingen ble det lagt vekt på at opplysningene i utgangspunktet var underlagt lovbestemt taushetsplikt. Vegdirektoratet pekte også på behovet for å få andre arbeidstakere i tale i fremtidige saker. Slik saken var opplyst mente Vegdirektoratet det ikke var grunnlag for å si at det var av «vesentlig betydning» for parten å få innsyn i opplysningene for å kunne ivareta sine interesser i saken om kontraktsbrudd.

(23) Etter ombudets syn har Vegdirektoratet foretatt en konkret vurdering av relevante hensyn i denne saken. Ombudet finner ikke grunn til å kritisere Vegdirektoratets avgjørelse om å unnta opplysninger som kan identifisere arbeidstakerne fra innsyn.

3. Unntak for dokumenter når unntatte opplysninger utgjør den vesentligste delen

(24) Offentleglova § 12 bokstav c gir adgang til å holde tilbake hele dokumentet dersom de delene som er unntatt offentlighet utgjør «den vesentlegaste delen» av dokumentet.

(25) Vesentlighetsvilkåret kan gjelde både omfanget av de unntatte opplysningene og hvor sentrale de er. Dersom et dokument ikke vil gi noen mening når det blir sett bort fra opplysninger som kan eller skal unntas fra innsyn, eller bare helt uvesentlig informasjon som formalia og lignende da gjenstår, vil det være naturlig å gjøre unntak for hele dokumentet, se Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419 punkt 5.2. Det er ikke anledning til å holde tilbake delene som gjenstår dersom de har selvstendig informasjonsverdi, jf. bl.a. Justisdepartementets lovavdelings uttalelse 7. desember 2015 (JDLOV-2015-7630) og Sivilombudets uttalelse 23. januar 2023 (SOM-2021-3904). I Rettleiar til offentleglova, G-2009-419 understrekes at lovens klare utgangspunkt er at når en unntaksbestemmelse knytter seg til opplysninger, skal resten av dokumentet være offentlig, og at det er viktig at § 12 ikke praktiseres slik at dette utgangspunktet undergraves, se s. 69.

(26) I vedtaket kom Vegdirektoratet til at spørreskjemaene de ansatte hadde fylt ut i sin helhet kunne unntas fra innsyn. I forbindelse med undersøkelsen har Vegdirektoratet opplyst at det la til grunn at det var opplysninger om hvem som hadde fylt ut skjemaene og hvilke opplysninger de hadde gitt, klageren ønsket innsyn i. Dette ble begrunnet med at det var disse opplysningene klagerne hadde bedt om innsyn i, og at klageren ikke hadde anført at de ønsket innsyn i andre opplysninger. Vegdirektoratet kom etter dette til at det ikke ville ha selvstendig nytteverdi for klageren å få innsyn i andre opplysninger.

(27) I vurderingen av om gjenstående opplysninger i et dokument kan ha selvstendig informasjonsverdi, er det ikke relevant å legge vekt på om det uttrykkelig er bedt om innsyn i opplysningene eller ikke. Klageren ba om innsyn i alle dokumentene i saken, og utgangspunktet er at disse er offentlige. Etter ombudets vurdering har spørsmålene Statens vegvesen har stilt arbeidstakerne selvstendig informasjonsverdi.

(28) Ombudet er kommet til at de gjenstående opplysningene i spørreskjemaene ikke kan unntas fra innsyn i medhold av offentleglova § 12 bokstav c.

4. Merinnsyn

(29) Dokumenter et organ har utarbeidet for sin egne interne saksforberedelse kan unntas fra innsyn, jf. offentleglova § 14 første ledd. Unntaket innebærer at notater og andre lignende arbeidsdokumenter i stor grad kan unntas fra innsyn. Det er en forutsetning at dokumentet ikke er sendt ut av organet. Vegdirektoratet unntok Statens vegvesens notat etter samtaler Vegvesenet hadde hatt med ansatte fra innsyn fordi notatet var organinternt. Ombudet har ikke innvendinger mot dette.

(30) Når det er anledning til å gjøre unntak fra innsyn, skal forvaltningen likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn, jf. offentleglova § 11 første punktum. Det avgjørende for vurderingen er om «omsynet til offentlig innsyn veg tyngre enn behovet for unntak». Det må foretas en interesseavveining mellom hensyn som taler for åpenhet og hensyn som taler for hemmelighold. Det må foreligge et reelt og saklig behov for å nekte innsyn, jf. merknaden til bestemmelsen i Ot. prp. nr. 102 (2004-2005). Forvaltningen bør gi innsyn dersom hensynet til innsyn veier tyngre enn behovet for unntak, jf. § 11 annet punktum.

(31) I vurderingen av om merinnsyn skulle gis, viste Vegdirektoratet til at opplysninger som kunne identifisere arbeidstakere var underlagt taushetsplikt i medhold av forvaltningsloven § 13, og til at resten av dokumentet kunne unntas fra innsyn i medhold av offentleglova § 12 bokstav c. Det var derfor ikke foretatt en vurdering av meroffentlighet med tanke på hensynene bak offentleglova § 14.

(32) Ombudet legger til grunn at det foreligger et reelt og saklig behov for å ikke gi innsyn i opplysninger som kunne identifisere arbeidstakere. Ombudet mener imidlertid det er begrunnet tvil om hele notatet kan unntas fra innsyn i medhold av offentleglova § 12 bokstav c. Under enhver omstendighet gjelder plikten til å vurdere merinnsyn også for de delene av et dokument

som kan unntas fra innsyn etter offentleglova § 12. I Justis- og beredskapsdepartementets rettleiar til Offentleglova, G-2009-419 punkt 4.9.1 står det:

«Plikta til å vurdere meirinnsyn vil også gjelde for dei delane av eit dokument som kan haldast utanom innsyn etter offentleglova § 12. Når eit av vilkåra i § 12 fyrst er oppfylt, vil det vere eit sakleg og reelt unntaksbehov for resten av dokumentet, slik at meirinnsynsvurderinga i desse tilfella kan avgrensast til å vurdere om omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn unntaksbehovet.»

(33) Ombudet mener Vegdirektoratet skulle ha vurdert merinnsyn for opplysninger som ikke kan identifisere arbeidstakerne i notatet, jf. offentleglova § 11.

Konklusjon

(34) Sivilombudet har ikke innvendinger til Vegdirektoratets vurdering om at opplysninger som kan bidra til å identifisere arbeidstakerne i utgangspunktet er underlagt taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13. Sivilombudet har heller ikke innvendinger til direktoratets konklusjon om at opplysningene kunne unntas fra innsyn med hjemmel i en analogisk anvendelse av forvaltningsloven § 19 annet ledd bokstav b fordi det i denne saken var «særlige grunner» for ikke å meddele opplysningene videre.

(35) Sivilombudet er kommet til at de gjenstående opplysningene i fem spørreskjemaer ikke kan unntas fra innsyn i medhold av offentleglova § 12 bokstav c. Ombudet er videre kommet til at Vegdirektoratet skulle ha vurdert merinnsyn i opplysninger som ikke kan identifisere arbeidstakerne i et notat, jf. offentleglova § 11.

(36) Ombudet ber Vegdirektoratet behandle saken på nytt i tråd med det som fremgår ovenfor, og om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen.

9.4.2024 (2023/5606)