

[Forside](#) / [Uttalelser](#) / Innsyn i navnene på arbeidstakere som har inngått sluttavtaler

# Innsyn i navnene på arbeidstakere som har inngått sluttavtaler

16.9.2024 (2024/1956)

Saken gjelder innsyn i sluttavtaler inngått ved Stavanger universitetssykehus HF. Det ble gitt innsyn i avtalene, men uten navnene på arbeidstakerne og andre opplysninger som kunne identifisere dem. Helse- og omsorgsdepartementet opprettholdt det delvise avslaget på innsyn i avtalene under henvisning til offentleglova § 13 jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 - taushetsplikt om opplysninger om noens personlige forhold. Departementet viste også til offentleglova § 23 første ledd om hensynet til en forsvarlig gjennomføring av virksomhetens personalforvaltning.

Sivilombudet kom til det at opplysningen om at en arbeidstaker har inngått en sluttavtale med det offentlige ikke er opplysninger om noens personlige forhold og er derfor ikke taushetsbelagt jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Offentleglova § 13 jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 hjemler ikke unntak fra offentlighet for navnet på arbeidstakerne. I avtaler der det er gitt innsyn i opplysninger som regnes som «personlige forhold» og derfor er taushetsbelagte dersom opplysningene kan knyttes til en bestemt person, vil navnet på arbeidstakeren og andre identifiserende opplysninger fortsatt måtte sladdes for å ivareta taushetsplikten, jf. offentleglova § 13 første ledd jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 og forvaltningsloven § 13 a nr. 2.

Ombudet kom videre til at det ikke er adgang til å unnta navnet på arbeidstakerne som har inngått sluttavtalene med hjemmel i offentleglova § 23 første ledd da det ikke kan sies å være «påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av ...personalforvaltninga» ved Stavanger universitetssykehus.

Ombudet kom til at saken ikke var godt nok opplyst i tråd med kravene i offentleglova § 32 tredje ledd jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd da departementet ikke hadde de usladdede dokumentene tilgjengelig ved klagebehandlingen.

Helse- og omsorgsdepartementet er bedt om å behandle saken på nytt.

## Sakens bakgrunn

(1) Journalist A i Dagens Næringsliv ba 28. februar 2024 om innsyn i forliksavtaler/sluttavtaler med konfidensialitetsklausuler inngått med ansatte ved Stavanger universitetssykehus HF (SUS) i perioden 18. mars 2011 og frem til i dag. SUS ga delvis innsyn i avtalene da navn og andre opplysninger som kunne identifisere de ansatte var sladdet. Journalisten påklaget avgjørelsen. SUS ga fullt innsyn i en avtale der det var offentlig kjent (og derfor ikke ansett som taushetsbelagt) hvem som hadde inngått avtalen, men opprettholdt ellers avgjørelsen og sendte 5. april 2024 saken til Helse- og omsorgsdepartementet for overprøving. I avgjørelsen 12. april 2024, opprettholdt departementet «under noe tvil» SUS' avgjørelse. Sladdingen var hjemlet i offentleglova § 13 jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 – taushetsplikt om opplysninger om noens personlige forhold. Departementet viste også til offentleglova § 23 første ledd om hensynet til en forsvarlig gjennomføring av virksomhetens personalforvaltning.

(2) I klagen til Sivilombudet 15. april 2024 viste journalisten til ombudets tidligere praksis og ba om en vurdering av departementets avgjørelse opp mot dette. Journalisten mente departementet ikke hadde hjemmel til å unnta identiteten til den ansatte verken med hjemmel i offentleglova § 13 jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, eller offentleglova § 23.

## Våre undersøkelser

(3) Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere med Helse- og omsorgsdepartementet. I brev 16. mai 2024 herfra ble departementet bedt om å besvare ti spørsmål.

(4) Helse- og omsorgsdepartementet svarte i brev 11. juni 2024. Innledningsvis redegjorde departementet for sin forståelse av bakgrunnen for inngåelse av sluttavtaler. Departementet viste til at begrunnelsen for inngåelse av sluttavtale sjelden eller aldri vil gå frem av en sluttavtale, men at en virksomhet aldri vil inngå en sluttavtale uten at virksomheten mener det foreligger forhold hos en arbeidstaker som de mener er kritikkverdig. Unntaket fra dette er nedbemanningssituasjoner, men at dette ikke var relevant her. Departementet mente at sluttavtaler inngås både i saker der det foreligger grunnlag for å foreta en formell oppsigelse og der det er vurdert fra arbeidsgivers side å

være usikkert om det foreligger grunnlag for oppsigelse. På denne bakgrunn mente departementet «[a]t det er inngått en sluttavtale i et helseforetak, vil derfor være en negativ opplysning for arbeidstaker».

(5) Her er våre spørsmål og departementets svar. Spørsmålene er satt i kursiv.

(6) *Departementet ble bedt om å utdype det rettslige grunnlaget for at «hensynet til den enkeltes mulighet til videre sysselsetting, innebærer at opplysning om navn på den som har inngått en sluttavtale, er å regne som en taushetsbelagt personlig opplysning», slik det står i departementets avgjørelse.*

(7) Departementet svarte at det er lagt til grunn at personlig forhold brukes om opplysninger som det er vanlig å ønske å holde for seg selv og at «de fleste [vil] legge til grunn at det forhold at man har inngått en sluttavtale, vil være noe den enkelte vil ønske å holde for seg selv, da inngåelse av en sluttavtale i et arbeidsforhold, ofte vil ha sin bakgrunn i utfordringer på arbeidsstedet». Departementet viste til at sluttavtaler ikke vil inneholde opplysninger om bakgrunnen for inngåelsen av avtalen og skrev videre:

«Dette innebærer at dersom det blir kjent at det er inngått en sluttavtale, vil dette åpne for spekulasjoner. Samtidig vil det nok være en utbredt oppfatning om at en sluttavtale blir inngått når det har vært utfordringer i arbeidsforholdet. Dette mener departementet kan være avgjørende i om en person blir vurdert til en stilling, eller blir ansett som kvalifisert for en stilling. Kanskje særlig vil dette være en utfordring på mindre steder, hvor denne typen opplysninger kanskje får enda større oppmerksomhet enn på større steder, eller innenfor en avgrenset yrkesgruppe.

Departementet vil også peke på at dette vil skape en forskjell i sysselsettingsmuligheter for personer som har inngått sluttavtaler i det offentlige, og personer som har inngått sluttavtaler i private virksomheter.»

(8) *Departementet ble bedt om å utdype hvorfor tidsmomentet er relevant for vurderingen av om opplysningene i sluttavtalen er taushetsbelagte og om departementet hadde vurdert om eldre sluttavtaler er av mindre vekt enn nyere sluttavtaler når en vurderer muligheter for videre sysselsetting.*

(9) Som utgangspunkt mente departementet at jo lengre tid det var siden det var inngått en sluttavtale, desto mindre betydning hadde den for personens videre sysselsetting. Men samtidig viste departementet til det alminnelige prinsippet om foreldelse og at det var bedt om innsyn i sluttavtaler tilbake til 2011:

«[D]epartementet mener at det kan virke direkte urimelig å gi innsyn i disse så lang tid i ettertid. Den enkelte har gått videre kanskje i ny jobb, kanskje vedkommende ikke har

informert sine nærmeste om sluttavtalen, eller vedkommende nå har en annen livssituasjon enn på det aktuelle tidspunktet.»

(10) Departementet viste også til at tidligere la arbeidstakere til grunn at arbeidsgiver hadde fullmakt til å inngå avtale med konfidensialitetsklausul og at det kunne «for enkelte være slik at en slik klausul var en forutsetning for å inngå en sluttavtale.» Departementet viste til at ulempene ved at det nå blir gitt innsyn i avtalene var større for arbeidstakeren enn virksomheten og at departementet mente «at dette i seg selv er et grunnlag for å fastholde at navnet på den enkelte er taushetsbelagt».

(11) *Departementet ble deretter bedt om sin vurdering av om det er tilstrekkelig grunn til å unnta navnet på arbeidstakeren etter taushetspliktbestemmelsen at offentliggjøringen kan føre til spekulasjoner om årsaken til en fratredelse.*

(12) Departementet viste til sitt svar på vårt første spørsmål og til at det var «en «totalvurdering som gjør at departementet mener at navnet på den som har inngått en sluttavtale, er å betrakte som en taushetsplikt[ig] opplysning». Videre viste departementet til «[a]t grunnlaget for en sluttavtale ofte vil være opplysninger som heller ikke kan gis ut,» som departementet mente innebar «at det vil være en ekstrabelastning for den enkelte at det blir kjent at vedkommende har inngått en sluttavtale.» Departementet så at det er samme problemstilling i autorisasjonssaker, men at departementet mente det er andre hensyn som spilte inn her:

«En autorisasjon vil være en offentlig godkjenning som gjør at man kan arbeide som f.eks. lege. At noen har mistet en slik autorisasjon og dermed ikke lenger kan utføre oppgaver som lege, vil være en opplysning av vesentlig offentlig interesse, ikke minst av hensyn til pasientsikkerhet. Dette mener departementet er et så vesentlig skille, at det også gir grunnlag for en ulik vurdering»

(13) *Vi pekte på departementets skille mellom innsyn i sluttavtaler for ledende stillinger og lavere stillinger og ba departementet begrunne noe nærmere hvorfor det er relevant å se hen til momenter i vurderingen av om en søker kan unntas fra offentlig søkerliste jf. offentleglova § 25 andre ledd, når det skal vurderes om det er taushetsplikt eller ei etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.*

Departementet svarte at henvisningen til offentleglova § 25 andre ledd «var kun ment som en illustrasjon på at personer i ledende stilling og andre ansatte, i visse sammenhenger vil kunne bli behandlet ulikt.» Videre skrev departementet:

«Dersom dette er en stilling som det er stor offentlig interesse knyttet til, mener departementet at den dette gjelder langt på vei er innforstått med at dette gjelder alle sider av ansettelsesforholdet. Herunder også om den enkelte må fratre og at det i den

forbindelse utarbeides en sluttavtale. På dette punktet vil departementet vise til at dette er opplysninger som allerede i stor grad blir gitt ut.

Så ser departementet at det kan være vanskelig å si når den enkelte gjennom inngåelse av en arbeidsavtale, må sies å ha akseptert at det er offentlighet rundt alle sider av et arbeidsforhold. Det departementet helt klart mener er at ansatte på lavere stilling i en organisasjon som et helseforetak, ikke er kjent med eller forventer at det skal være offentlighet rundt en avslutning av et arbeidsforhold.

På dette punktet må det også vises til at ansatte i helseforetak i liten grad er kjent med den mellomposisjon de har ved at de ikke er statsansatte og dermed ikke følger statsansatteloven, at forvaltningsloven delvis gjelder jf. helseforetakslovens § 5, men at offentleglova fullt ut gjelder for den enkeltes arbeidsforhold.»

(14) *Det neste spørsmålet vi stilte var om det var foretatt en konkret vurdering av hva som er taushetsbelagte opplysninger i sluttavtalen.*

(15) Departementet svarte følgende til de avtalene det var gitt delvis innsyn i:

«I de fleste av disse avtalene, er det kun navn og fødselsdato som er sladdet. Når departementet foretok sin vurdering, mente vi at denne kunne foretas uten at vi var kjent med navnet på parten i avtalen. Datoer ble i liten grad sladdet jf. vedlegg til oversendelsen fra SUS HF hvor dokument 2a er en egen kolonne for dato for sluttavtalen. I de fleste av avtalene er det derfor kun navnet som ikke er kjent.

I en av avtalene (vedlegg 5 her) er også navn på vedkommende sin leder tatt ut, noe som vil kunne bidra til å identifisere vedkommende. I en av avtalene (vedlegg 10 her) er sladdet en signeringslogg som ville kunne identifisere avtaleparten.

I en av avtalene (vedlegg 7 her) er det i punkt 4 sladdet en opplysning, som nok ikke er omfattet av taushetsplikt. Denne opplysningen burde vært gitt ut. I samme avtale er også en opplysning knyttet til når utstyr ble innkjøpt sladdet. Dette er en opplysning som vil kunne identifisere vedkommende.»

(16) *Vi ba departementet konkret angi hvilke av de publiserte opplysningene som er taushetsbelagte som «noens personlige forhold» dersom navnet på den ansatte kan kobles til opplysningene.*

(17) Departementet mente det var «selve inngåelsen av sluttavtalen som er den taushetsbelagte opplysningen», mens «[d]e enkelte momentene i avtalen som sådan er ikke omfattet av taushetsplikt». Ved en konkret vurdering av enkeltopplysninger i avtalene mente departementet at opplysninger om at en arbeidstaker var sykmeldt, hadde tapt ervervsevne

etter sykdom/skade var taushetsbelagte opplysninger dersom det skulle gis innsyn i navn i sluttavtalen.

(18) *Vi ba departementet utdype hvorfor de anså sladdingen av navnene på arbeidstakerne falle inn under ordlyden til offentleglova § 23 første ledd.*

(19) Departementet viste til behovet som kan oppstå for å avslutte et arbeidsforhold og at sluttavtaler er en «effektiv og hensiktsmessig» måte å avslutte arbeidsforholdet på for begge parter. Dersom navnet på den enkelte arbeidstaker offentliggjøres mente departementet at «det er en reell fare for at arbeidstakere vil være tilbakeholdne [med] å inngå sluttavtaler». Departementet mente at hensynet til øvrige ansattes arbeidsmiljø er av vesentlig betydning og skrev videre:

«Det følger av arbeidsmiljøloven at arbeidsgiver har et ansvar for ansattes arbeidsmiljø, og i enkelte tilfeller vil dette kunne innebære å avslutte andre arbeidstakers arbeidsforhold. Dette mener departementet faller inn under offl. § 23 første ledd – forsvarlig gjennomføring av personalforvaltningen i virksomheten.»

(20) I merinnsynsvurderingen hadde departementet vurdert hvilken offentlig interesse det har at en arbeidstaker har inngått en sluttavtale når det er kjent at virksomheten har inngått en sluttavtale og hvilke vilkår avtalen inneholder. Departementet viste til formålsbestemmelsen i offentleglova § 1 og skrev til dette:

«Departementet kan ikke se at unnlattelse av innsyn i navn i en sluttavtale, kommer i strid med denne formålsbetraktningen. Offentligheten får innsyn i at virksomheten har inngått en sluttavtale, offentligheten får innsyn i kostnadene knyttet til en slik sluttavtale og offentligheten kan stille spørsmål om bakgrunnen for at virksomheten valgte å bruke offentlige midler på en sluttavtale. Hvorvidt virksomheten kan svare på det siste spørsmålet vil f.eks. være avhengig av hvorvidt dette ikke røper taushetsbelagte opplysninger.

Dersom det ble gitt innsyn i navnet, vil virksomheten i vesentlig mindre grad kunne svare på spørsmål knyttet til sluttavtale. Dette fordi alle opplysninger da vil være individualisert. Uten at det har vært av betydning for departementet i vår vurdering, kan det hevdes at offentligheten har en større mulighet til å etterprøve bruk av offentlige midler ved at det ikke gis innsyn i navnet på hvem som er part i avtalen, enn hvis det gis innsyn i denne opplysningen.»

(21) *Vi ba avslutningsvis opplyst om departementet hadde hatt tilgjengelig de usladdede sluttavtalene ved behandlingen av klagen. For det tilfelle at departementet ikke hadde hatt usladdede versjoner, ba vi opplyst om kravet til at saken «er så godt opplyst som mulig før*

*vedtak treffes» jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd var oppfylt. Vi ba også om å få tilsendt de usladdede avtalene.*

(22) Departementet opplyste at dersom underinstansen ikke oversender usladdede dokumenter, så vil dette etterspørres ved klagebehandlingen. Dette var imidlertid ikke gjort i foreliggende sak, noe departementet beklaget. Etter departementets syn var saken godt nok opplyst i de sakene hvor navn og fødselsdato var sladdet, da departementet mente dette ikke hadde betydning for avgjørelsen. Mens for avtalene hvor det var sladdet ytterligere opplysninger, så «var saken ikke så godt opplyst som mulig når departementet opprettholdt avslaget». Departementet hadde 22. april 2024, og da etter departementets avgjørelse som ble truffet 12. april 2024 fått tilsendt en oversikt over hvilke stillinger de ulike ansatte hadde. Departementet oversendte de usladdede dokumentene til ombudet.

(23) Vi oversendte departementets svar til journalisten. Journalisten innga merknader i en parallell klagesak med referanse her 2024/1887, se uttalelse 16. september 2024 ([SOM-2024-1887](#)).

## Sivilombudets syn på saken

### 1. Rettslige utgangspunkter

(24) Som utgangspunkt er forvaltningens saksdokumenter offentlige, jf. offentleglova § 3. Dette omfatter også dokumenter om offentlige ansatte. Unntak krever hjemmel i lov.

#### 1.1 Unntak for taushetsbelagte opplysninger

(25) Det følger av offentleglova § 13 første ledd, at opplysninger som er «underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov» er unntatt fra innsyn. Forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 pålegger enhver 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».

(26) I vurderingen av om opplysningene gjelder «noens personlige forhold» og dermed er underlagt taushetsplikt, skal det blant annet legges vekt på om opplysningene kan bidra til å utlevere eller skade en person i allmennhetens øyne. Det må dreie seg om opplysninger som det med god grunn er vanlig å ville holde for seg selv. Videre kan det legges vekt på om opplysningene er gitt forvaltningen i fortrolighet og om utlevering av opplysningene kan skade tilliten til forvaltningen, slik at det kan bli vanskelig å hente inn nødvendige opplysninger i fremtidige saker. Det må også legges vekt på allmennhetens interesse i å gjøre seg kjent med opplysningene. Som «personlige forhold» regnes opplysninger om «fysisk og psykisk helse, seksuell legning, kjensleliv og personleg karakter elles, samt visse

opplysningar knytte til familie og heim». Dette fremgår av forarbeidene til loven, Ot.prp.nr.3 (1976–1977) side 13-15, kapittel 3.2, og i Justis- og beredskapsdepartements Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, punkt 6.2.3.1 der sitatet er hentet fra.

(27) Det er i forvaltningens og Sivilombudets praksis lagt til grunn at taushetsplikten er noe snevrere for opplysninger om offentlige arbeidsforhold. Begrunnelsen for dette er at offentlige ansatte ivaretar og forvalter fellesskapets interesser i sitt arbeid. 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. Det vises til blant annet ombudets uttalelser 15. juni 2023 (SOM-2023-523), 16. februar 2022 (SOM-2021-3904) og 29. juli 2019 (SOM-2019-1297) med henvisninger til tidligere uttalelser og til Lovavdelingens tolkningsuttalelser 28. november 2002 (JDLOV-2001-8387) og 29. oktober 1986 (JDLOV-1986-1869).

(28) I Lovavdelingens rettleiar punkt 6.2.3.2 (s. 83) er det også lagt til grunn 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». Departementet har lagt til grunn at lønnsopplysninger ikke er taushetsbelagte og skriver:

«Opplysningar om løn og godtgjering til offentlig tilsette er ikkje underlagde teieplikt. Dette gjeld både der løna følgjer dei offentlege regulativa og der ho er individuelt fastsett etter eit leiarlønningssystem eller liknande. Det er ikkje avgjerande om lønsfastsetjinga òg er uttrykk for ei konkret fagleg eller personleg vurdering av ein tilsett.»

(29) Videre skriver departementet at det at en offentlig ansatt har fått en tjenesterelatert reaksjon, som for eksempel en avskjed, ikke regnes som et personlig forhold. Den direkte årsaken til reaksjonen, som for eksempel at personen har utvist grov uforstand i tjenesten, er det heller ikke taushetsplikt om. Nærmere opplysninger om personlige egenskaper hos arbeidstakeren vil derimot falle innunder taushetsplikten.

(30) Sivilombudet har en rekke uttalelser om innsyn i sluttavtaler/forliksavtaler og andre opplysninger om offentlige ansatte. Sivilombudets uttalelse 17. desember 2018 (SOM-2018-3722) gjaldt en sak om innsyn i forliksavtale mellom en arbeidstaker og et helseforetak. Sivilombudet viste til tidligere ombudspraksis, Lovavdelingens uttalelse 25. mai 2009 (JDLOV-2009-3172), samt Lovavdelingens rettleiar til offentleglova (G-2009-419) side 82 og 83 og uttalte at «det er klart at forliksavtaler inngått med det offentlige i utgangspunktet er åpne for innsyn.» Videre skrev ombudet «at selv om det ved en



offentliggjøring av en avtale vil kunne bli spekulasjoner om årsaken til en fratredelse, kan ikke et slikt forhold alene være tilstrekkelig til å kunne unnta avtalen fra offentlighet etter taushetspliktbestemmelsen».

(31) I uttalelsen inntatt i årsmeldingen for 1996 side 77 (SOMB-1996-18, punkt 2) skrev ombudet at det er opplysninger om noens personlige forhold som er taushetsbelagte, men at det var på det rene at «selve avtalen ikke inneholder noen slike opplysninger». Ombudet kunne derfor «ikke se at avtalens eksistens som sådan kan rammes av taushetspliktbestemmelsen.»

(32) En uttalelse om innsyn om innsyn i et dokument som ga opplysninger om en offentlig ansatt lærer (uttalelse 22. september 2011, SOM-2011-1374) gir noe veiledning for vurderingen av om opplysningene om en ansatt er taushetsbelagte eller ei:

«Opplysninger om forhold knyttet til arbeidet kan imidlertid være omfattet av taushetsplikten hvis de røper noe nærmere om personlige egenskaper hos tjenestemannen». Et viktig moment i vurderingen vil være om opplysningene utleverer noe om «bakgrunnen» for tjenestemannens handlinger».

(33) I juridisk teori er det også lagt til grunn at eksistensen av en forliksavtale og opplysninger om økonomiske forpliktelser for partene ikke i seg selv er «personlige forhold» etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, se Efstad/Selman, Taushetsplikt i forvaltningen (2021) side 140-141.

1.2 Adgang til å unnta opplysninger når det er påkrevd av hensyn til forsvarlig gjennomføring av personalforvaltning – offentliglova § 23 første ledd.

(34) Etter offentliglova § 23 første ledd kan det gjøres unntak fra innsyn for «opplysninger når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomi-, lønns-, eller personalforvaltninga til organet». I denne saken er det alternativet om hensyn til forsvarlig gjennomføring av personalforvaltning som departementet har vist til som aktuelt.

(35) Det følger av forarbeidene at bestemmelsen skal verne om interessene til organet, jf. Ot. prp. nr. 102 (2004-2005) s. 144 flg. merknader til bestemmelsen. Unntaket er gitt for å kunne «verne om dei privatøkonomiske interessene til forvaltningsorganet i forhandlingssituasjoner, og vil kunne nyttast ... ved avtaleinngåingar generelt». Videre må innsyn i opplysningene ville «kunne skade forhandlingsposisjonen eller den strategiske stillinga til det offentlege no eller i framtidige saker». Det vil etter forarbeidene også kunne være grunnlag for unntak i opplysninger som ikke direkte berører de økonomiske interessene til organet, for eksempel der «forhandlingane eller opplysningane gjeld andre arbeidsvilkår enn lønn, slik som arbeidstidsordningar. Vidare vil unntaket kunne femne om opplysningar som gjeld konflikhtar på arbeidsplassen».

(36) I alle tilfelle må unntak fra innsyn være «påkravd», noe som innebærer at det må foreligge en konkret fare for at innsyn i opplysningene vil kunne skade de interessene bestemmelsen skal verne, og at skaden må være av et visst omfang. I utgangspunktet vil det normalt ikke være behov for å unnta opplysningene fra innsyn over lang tid, for eksempel etter en forhandling er avsluttet. Likevel kan det være situasjoner der det «vil vere påkravd å gjere unntak for opplysningane, til dømes der dei gjeld forhandlingsstrategiar eller andre generelle spørsmål som kan brukast i seinare forhandlingar».

(37) Sivilombudet har tidligere uttalt seg til alternativet «personalforvaltning» i den tidligere offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 a og der spørsmålet var adgang til å hemmeligholde en sluttavtale inngått med en rådmann i en kommune (SOMB-1996-18). Ombudet uttalte da:

«Jeg kan heller ikke se at det er påvist noen grunn til at en offentliggjøring skulle svekke kommunens fremtidige forhandlingsposisjon. I tilknytning til dette nevner jeg også almenhetens behov for innsyn og kontroll med den offentlige forvaltning og disponering av offentlige midler m.v. på samfunnets vegne, som offentlighetsprinsippet i loven er et utslag av. Det knytter seg klare betenkeligheter til å hemmeligholde selve eksistensen av slike avtaler for kommunens innbyggere etter at forhandlingene er slutført og avtalen gjennomført.»

(38) I Lovavdelingens Rettlaiar til offentleglova (G-2009-419 kapittel 8.8.2) vises det til at hensynet til personalforvaltning kan gi hjemmel for unntak for opplysninger som for eksempel gjelder arbeidstidsordninger og konflikter på arbeidsplassen. Videre nevnes at det kan tenkes situasjoner der det vil være påkrevd å gjøre unntak for opplysningene også etter den aktuelle saken er avsluttet, «til dømes der opplysningene gjeld forhandlingsstrategiar eller tolegrensa for kor mykje som kan betalast, og desse opplysningane også vil vere relevante for framtidige forhandlingar».

## **2. Om navnet på arbeidstakerne skal eller kan unntas offentlighet i sluttavtalene**

### **2.1 Unntak for opplysninger om noens personlige forhold**

(39) I avtalene er det gitt innsyn i alle opplysninger foruten navnet på arbeidstakeren og andre opplysninger som kan avsløre arbeidstakernes identitet. I likhet med de fleste sluttavtaler regulerer avtalene tidspunkt for avslutning av arbeidsforholdet og de økonomiske og praktiske betingelsene knyttet til avslutningen.

(40) Spørsmålet er om opplysningen om at det er inngått en sluttavtale i seg selv er taushetsbelagt fordi det er en opplysning om «noens personlige forhold» og derfor er

unntatt offentlighet, jf. offentleglova § 13 jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, slik departementet har lagt til grunn.

(41) Som det fremgår av gjennomgangen av rettskildene ovenfor under de rettslige utgangspunktene er det lagt til grunn at eksistensen av en sluttavtale er offentlig på lik linje med en oppsigelse og avskjed. Det at det er inngått en sluttavtale må sies å være en opplysninger nært knyttet opp til stillingen og arbeidet. En sluttavtale regulerer i hovedsak lønn, godtgjørelser og når arbeidet skal avsluttes, og dette er opplysninger som i seg selv ikke regnes som taushetsbelagte opplysninger. Motsatt så regnes lønn og godtgjørelser fra det offentlige og arbeidssted som opplysninger som offentligheten har en legitim interesse i å få innsyn i uavhengig av hvor høy eller lav stilling den ansatte har eller om den ansatte har personalansvar eller ei.

(42) Sivilombudet finner grunn til å knytte noen merknader til departementets argumentasjon om det «kan virke direkte urimelig å gi innsyn i [sluttavtaler] så lang tid i ettertid» og at «på det tidspunkt avtalene ble inngått, så la de berørte arbeidstakerne til grunn at arbeidsgiver hadde fullmakt til å inngå en avtale med en konfidensialitetsklausul». Både Sivilombudet og Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling har tidligere uttalt seg om rekkevidden av konfidensialitetsklausuler, se eksempelvis ombudets uttalelse SOMB-1996-18 (1996 s. 77), ombudets uttalelse 3. mars 2015 (SOM-2014-2514) og Lovavdelingens uttalelse 14. april 2008 (JDLOV-2008-2352). Det er grunn til å minne om at det kun er opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, som er unntatt offentlighet etter offentleglova § 13 første ledd. Det er på det rene at verken nå eller tidligere har en hatt adgang til å avtale seg bort fra offentlighet etter offentleglova ved bruk av konfidensialitetsklausuler. At enkelte kan ha hatt en feiloppfatning om dette tidligere er derfor ikke relevant for vurderingen av taushetspliktens rekkevidde.

(43) Som ombudet flere ganger tidligere har uttalt vil spekulasjoner om årsaken til en fratredelse, ikke være tilstrekkelig til å kunne unnta avtalen fra offentlighet etter taushetspliktbestemmelsen.

(44) Det at en offentlig ansatt har inngått en sluttavtale og den umiddelbare grunnen til at avtalen er inngått kan etter dette ikke sies å være noens personlige forhold og er derfor ikke taushetsbelagt jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Offentleglova § 13 jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 hjemler ikke unntak fra offentlighet for navnet på arbeidstakeren.

(45) Departementet har opplyst at i en av avtalene er det gitt innsyn i opplysninger som regnes som «personlige forhold» og derfor er taushetsbelagte dersom opplysningene kan knyttes til en bestemt person. Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysningene kan brukes ved at individualiserende kjennetegn utelates, f.eks. ved sladding, se

forvaltningsloven § 13 a nr. 2. Sivilombudet har ikke tatt stilling til om det det kun er én, eller om det også er flere av avtalene som inneholder opplysninger som regnes som noens personlige forhold dersom opplysningene kobles til navnet på arbeidstakeren. Der det er gitt innsyn i opplysninger som vil være taushetsbelagte dersom de kobles til en konkret arbeidstaker, vil navnet på arbeidstakeren og andre identifiserende opplysninger fortsatt måtte sladdes for å ivareta taushetsplikten jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

## 2.2 Adgangen til unntak av hensyn til personalforvaltning

(46) Departementet har alternativt vist til offentleglova § 23 første ledd og hensynet til personalforvaltning som hjemmel for å sladda identitetene til arbeidstakerne. Vurderingen er om opplysningene kan unntas fordi det er «påkravd» av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av Stavanger universitetssykehus' personalforvaltning.

(47) Bestemmelsen er gitt for å verne om opplysninger som kan skade forhandlingsposisjonen til organet og unntak fra innsyn må være «påkravd». Dette er et strengt vilkår og «inneber at det må liggje føre ein nokså konkret fare for at innsyn vil kunne skade dei interessene som føresegna skal verne, og at skaden må vere av eit visst omfang», se Ot.prp.nr.102 (2004-2005) merknad til bestemmelsen side 145. Det er i forarbeidene pekt på at vilkårene for unntak som utgangspunkt ikke lenger vil være til stede når forhandlingene er avsluttet.

(48) Departementet har i svarbrevet hit gitt det som ombudet oppfatter er mer generelle betraktninger om arbeidsgivers ansvar for et godt arbeidsmiljø. I tillegg har departementet vist til at «det er en reell fare for at arbeidstakere vil være tilbakeholdne [med] å inngå sluttavtaler» dersom det blir kjent at de har inngått slike avtaler. Partene kan ved utformingen av selve sluttavtalen hensynta dette. Sett hen til at en oppsigelse eller en avskjed er offentlig, er det videre i de tilfellene der hovedgrunnen til sluttavtalen ligger hos arbeidstaker, vanskelig å følge departementets syn om at arbeidstakere vil være tilbakeholdne med å inngå sluttavtaler fordi disse også vil være offentlige. Unntak fra offentlighet må være påkrevd og ombudet kan ikke se at departementet har pekt på konkrete forhold som gjør unntak for offentlighet påkrevd for å ikke skade organets forhandlingsposisjon eller strategiske stilling i fremtidig personalforvaltning.

(49) Ombudet har kommet til at vilkårene etter offentleglova § 23 første ledd ikke er oppfylt for å unnta opplysninger som kan avsløre identiteten til arbeidstakerne som har inngått sluttavtaler med sykehuset. Som følge av dette har ombudet ikke kontrollert departementets merinnsynsvurdering knyttet til bestemmelsen.

## 3. Om saken har vært godt nok opplyst ved klagebehandlingen i Helse- og omsorgsdepartementet

(50) Reglene i forvaltningsloven kapittel VI gjelder «så langt dei passar» for behandlingen av klager over avslag på krav om innsyn, se offentleglova § 32 tredje ledd andre punktum. I Ot.prp.nr.102 (2004–2005) fremgår det på side 154 at følgende bestemmelser er omfattet av denne henvisningen:

«Tilvisinga gjeld blant anna klagefristen, jf. fvl. § 29 til § 31, krav til form og innhald på klagen, jf. fvl. § 32 og reglane om saksførebuinga i klagesak, jf. fvl. § 33.

Det følgjer av fvl. § 34 andre ledd første punktum at klageinstansen kan prøve alle sider av saka og ta omsyn til nye omstende. Dette gjeld også der Kongen i statsråd er klageinstans. Dette er ei endring i høve til gjeldande rett.»

(51) Etter forvaltningsloven § 33 fjerde og femte ledd skal sakens dokumenter sendes klageinstansen og klageinstansen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig.

(52) I uttalelse 24. november 2017 (SOM-2017-804), også gjengitt i uttalelse 27. februar 2018 (SOM-2017-3088), uttalte ombudet følgende om betydningen av at klageinstansen har tilgang til dokumentene i saken:

«Det klare utgangspunkt ved enhver forvaltningsmessig klagebehandling er at klageinstansen skal ha tilgang til samtlige dokumenter i saken, jf. blant annet ombudsmannens uttalelse 29. juni 2012 (SOM-2010-2557). Tilgangen til saksdokumentene er en forutsetning for at klageinstansen skal kunne oppfylle plikten til å prøve «alle sider av saken», jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Likeså er det en forutsetning for at saken skal kunne bli tilstrekkelig opplyst.

For å kunne ta stilling til om dokumenter eller opplysninger skal eller kan unntas fra innsyn etter offentleglova, må klageinstansen som hovedregel undersøke dokumentet innsynskravet gjelder. Uten en slik undersøkelse av dokumentet vil ikke klageinstansen nødvendigvis kunne foreta en reell og selvstendig behandling av saken. Det er egnet til å svekke borgernes tillit til den offentlige forvaltningen, dersom saker behandles uten at det gjøres en selvstendig kontroll av opplysningene. Underinstansens egen oppfatning av innsynsspørsmålet og hva de aktuelle opplysningene eventuelt røper, kan ikke være avgjørende.»

(53) Ombudet har lagt til grunn at det klare utgangspunktet er at klageinstansen må ha dokumentene det gjelder for å kunne behandle en innsynsklage. Med dette mener ombudet at klageinstansen som utgangspunkt må ha de usladdede dokumentene tilgjengelig ved klagebehandlingen. Ombudet er ikke enig med departementet i at saken har vært godt nok opplyst for de dokumentene der navn og fødselsdato var sladdet. Departementet kunne f.eks. ikke med sikkerhet kontrollere om opplysningene i avtalen var alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder uten å vite hvem avtalene var inngått med. Det er i

tillegg grunn til å minne om at departementet også må ha denne informasjonen for å kontrollere at ikke inhabilitet foreligger jf. forvaltningsloven § 6.

(54) Det er bra at departementet har som rutine å etterspørre dokumentene der disse ikke er oversendt fra underinstansen. Foreliggende sak var imidlertid ikke godt nok opplyst før avgjørelsen i departementet ble tatt og derfor i strid med offentleglova § 32 tredje ledd jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd.

## Konklusjon

(55) Sivilombudet er kommet til at opplysningen om at en arbeidstaker har inngått en sluttavtale med det offentlige ikke er opplysninger om noens personlige forhold og er derfor ikke taushetsbelagt jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Offentleglova § 13 jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 hjemler ikke unntak fra offentlighet for navnet på arbeidstakerne. I avtaler der det er gitt innsyn i opplysninger som regnes som «personlige forhold» og derfor er taushetsbelagte dersom opplysningene kan knyttes til en bestemt person, vil navnet på arbeidstakeren og andre identifiserende opplysninger fortsatt måtte sladdes for å ivareta taushetsplikten, jf. offentleglova § 13 første ledd jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 og forvaltningsloven § 13 a nr. 2. Sivilombudet har ikke tatt stilling til om dette kun gjelder én avtale, eller om dette også er tilfelle for flere av avtalene.

(56) Ombudet er videre kommet til at det ikke er adgang til å unnta navnet på arbeidstakerne som har inngått sluttavtalene med hjemmel i offentleglova § 23 første ledd da det ikke kan sies å være «påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av ... personalforvaltninga» ved Stavanger universitetssykehus.

(57) Ombudet er kommet til at saken ikke var godt nok opplyst i tråd med kravene i offentleglova § 32 tredje ledd jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd da departementet ikke hadde de usladdede dokumentene tilgjengelig ved klagebehandlingen.

(58) Ombudet ber Helse- og omsorgsdepartementet behandle saken på nytt i tråd med det som fremgår ovenfor og å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen innen 27. september 2024.

16.9.2024 (2024/1956)