

Innsyn i en forliksavtale – om opplysningene kan unntas av hensyn til forsvarlig gjennomføring av personalforvaltning

14.2.2025 (2024/6205 og 2024/4326)

Saken gjelder innsyn i en forliksavtale inngått mellom Helse Bergen og en arbeidstaker i 2017. Helse- og omsorgsdepartementet opprettholdt Helse Bergens avslag på innsyn i avtalen i sin helhet, jf. offentleglova § 23 første ledd og § 12 bokstav c. Det ble ikke utvist merinnsyn.

Etter at Sivilombudet undersøkte saken, fant departementet etter en fornyet vurdering å utvise merinnsyn i enkelte opplysninger i avtalen. Journalisten klaget saken inn for ombudet på nytt.

Sivilombudet kom til at departementet ikke hadde pekt på forhold som tilsier at det nå er en konkret fare for at innsyn i opplysningene vil kunne skade de interessene offentleglova § 23 skal verne og at det derfor ikke lenger er påkrevd med unntak fra offentlighet.

Departementet ble bedt om å behandle saken på nytt.

Oppfølging

Sakens bakgrunn

(1) Journalist A i Dagens Næringsliv ba 21. juni 2024 om innsyn i forliksavtalen til en navngitt person ved Helse Bergen HF. I et brev 25. juni 2024 til Helse Bergen ba journalisten i tillegg om innsyn i «avtalens totale verdi (målt i lønn i perioder uten arbeid, eventuelle enkeltsummer, dekning av advokatutgifter og så videre)». Helse Bergen HF avslo kravene om innsyn i avgjørelse 25. juni 2024. Avslaget ble begrunnet i offentleglova § 23 første ledd av hensyn til virksomhetens personalforvaltning og det ble ikke utvist merinnsyn jf. offentleglova § 11. Helse Bergen viste til at Helse- og omsorgsdepartementet hadde gitt Helse Bergen medhold i avslag på krav om innsyn i den samme avtalen i 2018 og 2021 med denne begrunnelsen og at Sivilombudet ikke hadde funnet grunn til å foreta nærmere undersøkelser av departementets konklusjon i saken.

(2) Journalisten påklaget avgjørelsen i brev 25. juni 2024. Helse- og omsorgsdepartementet opprettholdt avslaget under henvisning til offentleglova § 23 første ledd først punktum alternativet personalforvaltning, og offentleglova § 12 bokstav c. Departementet gjenga Helse Bergens redegjørelse for arbeidsmiljøet og skrev deretter:

«I denne saken kan departementet vanskelig overprøve Helse Bergens vurdering av de sannsynlige konsekvenser det vil ha for arbeidsmiljøet og pasienttilbudet dersom innholdet i avtalen skulle bli kjent. Det er Helse Bergen som har den inngående kjennskapen til dagens situasjon på den aktuelle avdelingen, og de vil være nærmest til å vurdere konsekvensene. Helse Bergen opplyser også at den aktuelle legen fremdeles har et ansettelsesforhold i helseforetaket.»

(3) Departementet opplyste at merinnsyn etter offentleglova § 11 var vurdert, men at «Helse Bergen HF sitt behov for å ivareta og opprettholde et godt arbeidsmiljø som igjen har vesentlig betydning for pasienttilbudet, må veie tyngre enn offentlighetens behov for innsyn i forliksavtalen».

Våre undersøkelser

(4) Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere med Helse- og omsorgsdepartementet. I brev 16. september 2024 ble departementet bedt om å svare på spørsmål. Vi ba om at departementet ovenfor Sivilombudet anga hvilke opplysninger som var unntatt med hjemmel i offentleglova § 23 første ledd, alternativet personalforvaltning. Departementet ble også bedt om å gi en noe nærmere begrunnelse for at vilkårene i offentleglova § 23 er oppfylt for de enkelte opplysningene/type opplysninger som departementet mente kunne

unntas med hjemmel i denne bestemmelsen. Ombudet viste til at departementet syntes å ha vektlagt at personen fortsatt hadde et ansettelsesforhold til helseforetaket, og ombudet ba derfor om nærmere opplysninger om ansettelsesforholdet, herunder arbeidssted (avdeling) og arbeidsoppgaver. Vi viste til at flere opplysninger om den tidligere arbeidskonflikten er kjent gjennom mediedekning og stilte spørsmål om i hvilken grad departementet hadde sett hen til dette ved vurderingen av om det er påkrevd med fortsatt hemmelighold av opplysningene i forliksavtalen. Til sist stilte vi spørsmål om departementet hadde vurdert merinnsyn, jf. offentleglova § 11 i de delene av dokumentet som er unntatt med hjemmel i offentleglova § 12 bokstav c og om meroffentlighetsvurderingen vil være den samme for opplysninger unntatt med hjemmel i offentleglova § 23 og offentleglova § 12 bokstav c.

(5) Helse- og omsorgsdepartementet svarte i brev 15. oktober 2024. Til svaret la departementet ved en kopi av forliksavtalen der opplysningene som departementet mente måtte unntas i medhold av offentleglova § 23 første ledd var merket. Departementet gjenga en redegjørelse fra Helse Bergen HF der det blant annet sto at «en offentliggjøring av opplysningene i avtalen helt eller delvis innebærer en reell og konkret risiko for arbeidsmiljøet og driften ved [den aktuelle] avdeling i dag». Dette utdypet Helse Bergen ved å opplyse at det var spekulasjoner om hvilke betingelser den ansatte hadde fått da personen sluttet ved avdelingen og forliket ble inngått. Helse Bergen mente at offentliggjøring av vilkårene ville utgjøre en «reell og konkret risiko» for at konflikten på arbeidsplassen ville blusse opp igjen. Det ble også opplyst at den siste personalsaken i kjølvannet av inngåelsen av forliksavtalen ble avsluttet i 2022 og at det i dag var ro i arbeidsmiljøet. Helse Bergen mente at miljøet fortsatt var sårbart og viste til at legene som i dag utgjør avdelingens overlegegruppe alle var berørt av den tidligere konflikten. Departementet mente det ville være krevende å overprøve arbeidsgivers vurdering av konsekvensene av en offentliggjøring av vilkårene i forliksavtalen og at det ville «innebære en vesentlig risiko for de lovpålagte oppgavene som Helse Bergen har». Etter dette mente departementet at avtalen kunne unntas med hjemmel i offentleglova § 23 alternativet personalforvaltning, da det var virksomhetens interesser som ville bli skadelidende «ved at det vil være en konkret fare for at virksomheten ikke klarer å ivareta sitt ansvar for å ivareta et forsvarlig arbeidsmiljø, jf. arbeidsmiljølovens kapittel 4, og en risiko for at virksomheten ikke klarer å tilby forsvarlige helsetjenester, jf. spesialisthelsetjenestelovens § 2-2 og pasient- og brukerrettighetslovens § 2-2a».

(6) I brev 23. oktober 2024 ba vi departementet om å svare på ombudets spørsmål om merinnsyn da vi ikke kunne se at departementet hadde besvart spørsmålet i brevet 15. oktober 2024.

(7) Journalisten innga merknader til departementets svar i brevene 23. og 28. oktober 2024. Merknadene ble oversendt departementet til orientering og for eventuelle merknader.

(8) Helse- og omsorgsdepartementet svarte i brev 31. oktober 2024. Departementet viste til at særlig etter at forliksavtalen ble inngått, har Helse Bergen arbeidet med å bedre arbeidsmiljøet og at «[d]ersom saken nå igjen blir gjenstand for omtale, er arbeidsgivers store bekymring at det vil medføre at arbeidet med å skape et godt arbeidsmiljø blir vesentlig skadelidende». Departementet var «trygg på at Helse Bergen følger opp sine pasienter på en god måte», men at «arbeidsmiljøet har betydning for utførelse av oppgaver» og at «[m]er nærliggende vil være at erfarne dyktige ansatte søker seg bort som en konsekvens av et utfordrende arbeidsmiljø».

(9) Departementet var etter en fornyet vurdering av merinnsyn kommet til at det kunne gis innsyn i deler av avtalen. Departementet mente at det ville være riktig å vektlegge betydningen av offentliggjøringen for pasientbehandlingen i en merinnsynsvurdering og at loven åpnet for å vektlegge eventuelle fremtidige skadevirkninger.

(10) Sivilombudet avsluttet 5. november 2024 behandlingen av saken da det ble sett som best i tråd med ombudets etterfølgende kontroll at departementet foretok den fornyede vurderingen som departementet hadde gitt uttrykk for i brev 31. oktober 2024, i en avgjørelse til journalisten.

(11) Journalisten brakte saken inn for ombudet igjen i klage 12. november 2024. Journalisten hadde i avgjørelse 12. november 2024 fått innsyn i en sladdet versjon av forliksavtalen, men klaget over at «[v]esentlig informasjon om økonomiske vilkår er sladdet».

Sivilombudets syn på saken

1. Rettslige utgangpunkter

(12) Som utgangspunkt er forvaltningens saksdokumenter offentlige, jf. offentleglova § 3. Det omfatter også dokumenter om offentlige ansatte. Unntak krever hjemmel i lov. I offentleglova § 23 er det gitt hjemmel for unntak fra offentlighet «av omsyn til det offentlege sin forhandlingsposisjon m.m.». Etter offentleglova § 23 første ledd kan det gjøres unntak fra innsyn for «opplysningar når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomi-, lønns-, eller personalforvaltninga til organet».

(13) I denne saken er det alternativet av hensyn til forsvarlig gjennomføring av personalforvaltning som departementet har vist til som aktuelt. Bestemmelsen skal verne om interessene til organet, jf. Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) kapittel 16 side 144 i merknadene til bestemmelsen. I de samme forarbeidene står det at unntaket «vil kunne gi grunnlag for unntak jamvel i forhandlingar som ikkje direkte rører ved dei økonomiske interessene til organet, til dømes der forhandlingane eller opplysningane gjeld andre arbeidsvilkår enn lønn, slik som arbeidstidsordningar». I tillegg «vil unntaket kunne femne om opplysningar

som gjeld konfliktar på arbeidsplassen». Det er presisert at bestemmelsen «likevel [kan] berre nyttast for å verne om interessene til forvaltningsorganet, og kan i utgangspunktet ikkje brukast når det berre er andre interesser som blir skadelidande ved innsyn, til dømes interessene til tilsette eller til ei fagforeining som er involvert i ein konflikt».

(14) Unntak fra innsyn må 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, se Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) side 145 og også NOU 2003:30 side 280.

(15) I vurderingen av om det er «påkravd» med unntak, er tidsmomentet sentralt. Hensynet til en forsvarlig gjennomføring av økonomi-, lønns- eller personalforvaltninga til organet «vil normalt ikkje føre til et behov for å nekte innsyn i opplysningane over lang tid, til dømes etter at ei forhandling er avslutta», se Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) side 145. 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». Justisdepartementets lovavdeling har uttalt seg tidligere om innsyn i forlikssavtaler, se JDLOV-2009-3172. I tilknytning til § 23 la Lovavdelingen til grunn at bestemmelsen «åpner da normalt heller ikke for å gjøre varige unntak», men at det kan tenkes behov for varige unntak, «for eksempel der avtalen røper forhandlingsstrategier eller andre forhold som vil aktualiseres også i senere forhandlinger». Lovavdelingen presiserte imidlertid at «utenrettslige forlik med det offentlige i prinsippet dreier seg om både disponeringen av offentlige midler og om grunnleggende rettssikkerhetsspørsmål for den enkelte. Dette er blant de sentrale elementene som ligger til grunn for utgangspunktet om allmennhetens rett til dokumentinnsyn».

(16) Innsynskrav skal vurderes på tidspunktet for avgjørelsen av innsynskravet, se offentleglova § 29, jf. Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) kapittel 16 merknad til bestemmelsen side 114. Dette kan innebære at opplysninger som tidligere kunne unntas med hjemmel i offentleglova § 23, ved senere innsynskrav skal gis fullt innsyn i fordi det ikke lenger er «påkravd» med unntak fra offentlighet.

2. Rekkevidden av unntak av hensyn til forsvarlig gjennomføring av personalforvaltning

(17) Etter at Sivilombudet tok opp saken med Helse- og omsorgsdepartementet, har departementet etter en fornyet merinnsynsvurdering gitt innsyn i noen opplysninger i forlikssavtalen inngått i 2017. Det gjelder opplysninger om hvilken avdeling den ansatte skulle tilhøre, arbeidstid ved tilkalling, årslønn, pensjonsopptjening, ferietid og feriepengar, adgang til å påta seg midlertidige oppdrag, og enkelte opplysninger om dekning av sakskostnader og advokatutgifter. Det ble også gitt innsyn i deler av punktet om taushetsforpliktelser og uttalelser.

(18) For ombudet er det et spørsmål om Helse- og omsorgsdepartementet hadde hjemmel i offentleglova § 23 å unnta opplysningene i forliksavtalen ved avgjørelsen av kravet fra journalisten, nærmere bestemt om det nå er «påkravd» av hensyn til Helse Bergens personalforvaltning å unnta opplysningene i avtalen.

(19) Helse- og omsorgsdepartementet har vist til Helse Bergens redegjørelse for hvilke skadevirkninger en offentliggjøring av avtalen har, som begrunnelse for at det er påkrevd med unntak av hensyn til en forsvarlig personalforvaltning. Konkret er det vist til at det var spekulasjoner om hvilke betingelser den ansatte hadde og at offentliggjøring utgjør en reell og konkret risiko for at den tidligere konflikten på arbeidsplassen kan blusse opp igjen. Videre er det vist til at nåværende overlegegruppe var berørt av den tidligere konflikten og offentliggjøring kunne gå ut over driften av den aktuelle avdelingen hvor den ansatte tidligere jobbet.

(20) Offentleglova § 23 er kun ment å verne de offentlige interesser i forhandlingsposisjoner. Det er i forarbeidene pekt på at det kan omfatte konflikter på arbeidsplassen. Men det er bare forvaltningsorganets interesser som kan begrunne unntak, ikke for eksempel ansattes eller en fagforenings selvstendige interesse i at opplysninger ikke gjøres kjent.

(21) Selv om opplysningene etter sin art kan ha betydning for en forsvarlig gjennomføring av organets personalforvaltning, må hemmelighold være påkrevd. Som det er vist til ovenfor, må det ifølge forarbeidene foreligge en konkret fare for at innsyn i opplysningene vil kunne skade de interessene bestemmelsen skal verne, og skaden må være av et visst omfang.

(22) Et viktig moment i vurderingen vil være hvor lang tid etter at arbeidskonflikten er avsluttet i form av en avtale, at behovet for å unnta opplysninger i dokumentet fortsatt er påkrevd. Forarbeidene synes først og fremst å peke på et behov mens konflikten pågår.

(23) Ombudet har merket seg departementets redegjørelse for Helse Bergens arbeid med arbeidsmiljøet og sikring av pasienttilbud og har forståelse for at Helse Bergen ikke ønsker at tidligere arbeidskonflikter skal blusse opp igjen. Etter det opplyste er det nå ingen pågående konflikt i den aktuelle avdelingen og det har vært ro i flere år. Det er videre nærmere åtte år siden forliksavtalen ble inngått.

(24) Et godt arbeidsmiljø og å sikre kvalifisert kompetanse ved en arbeidsplass krever kontinuerlig arbeid, og på alle arbeidsplasser vil det kunne oppstå mer eller mindre forutsette situasjoner som vil utfordre dette. Mange offentlige arbeidsplasser har miljøer med spesialisert fagkompetanse som er sårbare for at arbeidstakere vil søke seg bort. Det ligger videre i sakens natur at hemmeligholdte opplysninger vil kunne skape spekulasjoner. Generelt er det grunn til å tro at hemmelighold og spekulasjoner om vilkår i en avtale kan være vel så skadelig for et arbeidsmiljø som en offentlig kjent forliksavtale.

(25) En mer generell fare for at innsyn kan gå utover en forsvarlig gjennomføring av personalforvaltningen, er ikke nok. Lovens hovedregel er at alle dokumenter er offentlige. Når bestemmelsen krever at unntak skal være påkrevd, må det legges til grunn at faren ved offentliggjøring må være mer konkret og mer vesentlig enn det som mer allment vurderes som en risiko.

(26) Etter ombudets syn har ikke departementet pekt på forhold som tilsier at det nå er en konkret fare for at innsyn i opplysningene vil kunne skade de interessene offentliglova § 23 skal verne og at det derfor ikke lenger er påkrevd med unntak fra offentlighet.

(27) Sivilombudet har ikke tatt stilling til om det er enkelte opplysninger i avtalen som kan eller skal unntas med hjemmel i andre unntak i offentliglova.

Konklusjon

(28) Sivilombudet har kommet til at departementet ikke har pekt på forhold som tilsier at det nå er en konkret fare for at innsyn i opplysningene vil kunne skade de interessene offentliglova § 23 skal verne og at det derfor ikke lenger er påkrevd med unntak fra offentlighet.

(29) Sivilombudet ber Helse- og omsorgsdepartementet om å behandle kravet om innsyn i forliksavtalen på nytt i tråd med det som fremgår ovenfor, og om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen innen 7. mars 2025.

14.2.2025 (2024/6205 og 2024/4326)

Forvaltningens oppfølging

Helse- og omsorgsdepartementet orienterte om ny avgjørelse 27. februar 2025 der journalisten ble gitt fullt innsyn i forliksavtalen. Sivilombudet tok departementets fornyede vurdering til etterretning og avsluttet saken.