

Innsyn i a-meldinger som er meldt inn av virksomheter omfattet av offentleglova – rekkevidden av taushetsplikten i a-opplysningsloven § 7

7.4.2025 (2024/6021)

Saken gjelder et krav om innsyn i a-meldinger, som NRK har sendt inn til a-ordningen. A-ordningen forvaltes av Skatteetaten og legger til rette for at arbeidsgivere kan melde inn blant annet opplysninger om arbeidstakeres inntekts- og arbeidsforhold, skattetrekk og utleggstrekk.

Alle opplysninger samlet inn i a-ordningen er underlagt taushetsplikt etter a-opplysningsloven § 7. Saken reiser spørsmål om hvor langt taushetsplikten etter a-opplysningsloven går når det er innsynsrett i de samme opplysningene hos en virksomhet som er omfattet av offentleglova.

Sivilombudet kom til at det er begrunnet tvil knyttet til om alle opplysningene i a-meldingene er underlagt

taushetsplikt, spesielt ansattes bruttoopplysninger om lønn. Ombudet kom videre til at a-opplysningsloven § 7 må suppleres med en begrensning i taushetsplikten når ingen berettiget interesse tilsier hemmelighold. Ombudet mente at det er vanskelig å se at noen berettiget interesse tilsier at det skal være hemmelighold om opplysninger som klart vil være offentlige hos et annet organ, for eksempel ansattes bruttoopplysninger om lønn.

Sakens bakgrunn

(1) En journalist (heretter klageren) ba om innsyn i a-meldingene som NRK har sendt inn gjennom a-ordningen for januar 2024.

(2) Skattekontoret avsto innsynskravet først med den begrunnelse at vilkårene for retten til innsyn i sammenstilling etter offentleglova § 9, ikke var oppfylt. I klagebehandlingen konkluderte Skattedirektoratet med at a-meldingene er å anse som et «dokument» etter offentleglova § 4 første ledd, og dermed at det ikke var nødvendig å be om innsyn i en sammenstilling etter § 9. Skattedirektoratet avsto likevel innsyn i a-meldingene med henvisning til at opplysningene er underlagt taushetsplikt etter a-opplysningsloven § 7.

(3) Skattedirektoratets avgjørelse ble klaget inn for ombudet. I klagen hit anførte klageren at taushetsplikten etter a-opplysningsloven § 7 ikke kan være til hinder for innsyn i opplysninger i a-meldingene når disse så langt disse opplysningene skal være offentlige i medhold av offentleglova. Klageren mente at opplysningene i a-meldingene som den klare hovedregel vil være offentlige hos disse organene og virksomhetene. Det ble særlig vist til bruttoopplysninger om lønn som eksempel. Klageren kunne derfor ikke se grunnlag for at disse skal være taushetsbelagte på Skatteetatens hånd. Klageren viste blant annet til ombudets uttalelse 7. august 2015 (SOM-2015-905).

Våre undersøkelser

(4) Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere med Skattedirektoratet.

(5) I brev 17. januar 2025 herfra ble Skattedirektoratet bedt om å besvare spørsmål om tolkningen av taushetspliktbestemmelsen i a-opplysningsloven § 7.

(6) Vi ba for det første om direktoratets syn på om en innsynssøker som i medhold av offentleglova kan kreve innsyn hos en arbeidsgivervirksomhet som har innrapportert opplysninger, er å anse som «uvedkommende» i a-opplysningsloven § 7 første ledd forstand når det gjelder de aktuelle opplysningene. Vi viste til ombudets uttalelse 7. august 2015 (SOM-2015-905).

(7) For det andre spurte vi om a-opplysningsloven § 7 må forstås med den begrensningen at taushetsplikten ikke er til hinder for innsyn i opplysninger som er alminnelig kjente eller tilgjengelige andre steder.

(8) For det tredje ba vi om direktoratets vurdering av om opplysninger i a-meldingene, for eksempel bruttoopplysninger om lønn, jf. offentleglova § 25 tredje ledd andre punktum, kan anses for å være alminnelig kjente eller tilgjengelige andre steder.

(9) Skattedirektoratet svarte på spørsmålene i brev 11. februar 2025.

(10) Skattedirektoratet viste til en uttalelse i Skatteforvaltningshåndboken 2024 kapittel 3-7-1-3 om at skatteforvaltningsloven ikke har videreført synspunktene fra ombudets uttalelse 7. august (SOM-2015-905) om forståelsen av «uvedkommende» i den daværende ligningsloven § 3-13. Det ble også vist til at det er forutsatt i forarbeidene at taushetspliktbestemmelsen i a-opplysningsloven er ment å være en spesialbestemmelse som går foran blant annet den nå opphevede ligningsloven § 3-13 og forvaltningsloven § 13. På denne bakgrunn mente direktoratet at ordlyden «uvedkommende» skal tolkes i tråd med ordlyden. Det ble også vist til at a-opplysningsloven § 7 andre ledd selv peker på hvilke virksomheter opplysningene kan utleveres til.

(11) Når det gjelder spørsmålet om det må innfortolkes en begrensning for alminnelig kjente eller tilgjengelige opplysninger i a-opplysningsloven § 7, ble det vist til at det ikke er noen slik bestemmelse i a-opplysningsloven. Forarbeidene kan heller ikke forstås slik. Selv om a-opplysningsloven § 7 er bygget opp etter mønster fra ligningsloven § 13-3, mente direktoratet at dette er begrenset til spørsmålet om hvem som har taushetsplikt.

(12) Videre mente Skattedirektoratet at det at virksomheten som sender inn meldingene, også kan få innsynskrav etter offentleglova i de samme opplysningene, ikke medfører at opplysningene i seg selv er å anse som alminnelig kjente eller tilgjengelige.

(13) Når det mer konkret gjelder spørsmålet om opplysninger i a-meldingen, for eksempel bruttoopplysninger om lønn, kan anses for å være alminnelig kjente eller alminnelig tilgjengelig andre steder, skriver direktoratet at de «hensyn som omtales for å gi innsyn [ikke gir] gode grunner for å gi ut månedsbeløp eller beløp fra en konkret innsendt a-melding». På dette punktet viser direktoratet til at det i forarbeidene til endring av offentleglova (Prop. 125 L (2010–2011)), før a-ordningen ble innført, var uttalt at lønnsslipper kunne unntas offentlighet. I a-ordningen sendes det inn opplysninger månedlig med et detaljnivå som tilsvarer lønnsslipper etter arbeidsmiljøloven § 14-15 sjette ledd. Videre ble det vist til at det

må «foretas en bred helhetsvurdering hvor man blant annet tar hensyn til at personopplysningsloven og GDPR gjelder for de enkelte statlige ansatte og hensynene etter loven og forordningen og behovet for den offentlige interessen for hvordan fellesskapet disponerer fellesmidlene».

(14) Klageren kom med merknader til direktoratets svarbrev 19. februar 2025. Klageren pekte blant annet på at lovgiveren ved innføringen av ligningsloven § 3-13 så på begrensningen for alminnelig kjente og tilgjengelige opplysninger som så selvfølgelig, at det var «unødvendig» å presisere dette i lovbestemmelsen. Fordi a-opplysningsloven er bygget opp «over samme lest» som ligningsloven § 3-13, mente derfor klageren at a-opplysningsloven § 7 må forstås på samme måte. Det ble også vist til at ansatte i virksomheter underlagt offentleglova i liten grad kan ha en berettiget forventning om at utbetalinger fra virksomheten skal være fortrolig.

(15) Skattedirektoratet kom med ytterligere merknader i brev 4. mars 2025. Direktoratet fremhevet at taushetspliktreglene i a-opplysningsloven har et annet formål enn etter ligningsloven. Skatteetaten har fått et særskilt oppdrag om å hente inn opplysninger samlet på vegne av tre etater via a-ordningen, for så å distribuere opplysningene til de tre etatene. Det ble også pekt på at bestemmelsen i skatteforvaltningsloven § 3-7 om at det i noen bestemte tilfeller ikke er behov for beskyttelse, er en «kan»-regel og ikke gir allmennheten noe krav på opplysninger. Det ble videre presisert at opplysningene det er bedt om innsyn i, ikke gir opplysninger om årslønn for ansatte i NRK, men «mye mer detaljerte opplysninger om personer».

Sivilombudets syn på saken

1. Innledning

(16) Saken gjelder tolkningen av taushetspliktbestemmelsen i a-opplysningsloven § 7.

(17) Dersom opplysningene i a-meldingene er underlagt taushetsplikt etter a-opplysningsloven § 7, følger det av offentleglova § 13 at opplysningene også er unntatt fra innsyn.

(18) Bestemmelsen i a-opplysningsloven § 7 lyder:

«Enhver som har eller har hatt verv, stilling eller oppdrag knyttet til drift og forvaltning etter § 6, skal hindre at uvedkommende får adgang eller kjennskap til opplysninger innsamlet etter § 3.

Første ledd er ikke til hinder for at opplysninger utleveres til virksomheter som har tilgang til dem etter § 8.

Dersom opplysninger kan innhentes uavhengig av taushetsplikt, skal opplysningene innhentes hos det forvaltningsorgan som etter § 8 har tilgang til opplysningene og som er myndighet på det området opplysningene er innhentet.»

(19) Bestemmelsen oppstiller taushetsplikt for alle opplysninger som er samlet inn etter a-opplysningsloven § 3. A-opplysningsloven § 3 første ledd har følgende ordlyd:

«Plikten til å gi opplysninger etter denne lov omfatter opplysninger som skal gis med hjemmel i følgende bestemmelser med tilhørende forskrifter:

- a. skatteforvaltningsloven §§ 7-2 og 8-6,
- b. folketrygdloven §§ 25-1 annet ledd og 25-10, jf. 21-4,
- c. skattebetalingsloven § 5-11 og § 14-5 annet ledd,
- d. statistikkloven § 10 og
- e. svalbardskatteloven § 5-2 femte ledd.»

(20) A-opplysningsloven § 7 er bygd opp med tilsvarende mønster som ligningsloven § 3-13 første ledd, jf. Prop. 112 L (2011–2012), merknaden til § 7.

(21) Utgangspunktet etter bestemmelsene er at alle opplysninger som er samlet inn gjennom a-ordningen, er underlagt taushetsplikt. I a-ordningen samles det typisk inn opplysninger om lønnsinntekt, utgiftsgodtgjørelse, arbeidsgiveravgift, lønnstrinn, fordel, reisekost, inntektsmottaker, norskID, arbeidsforhold, yrke, stillingsprosent, fagforeningskontingent, utleggstrekk og så videre.

(22) A-ordningen er en ordning som legger til rette for at arbeidsgivere kan oppfylle plikten til å gi opplysninger om inntektsmottakeres inntekts- og arbeidsforhold og skattetrekk- og utleggstrekkopplysninger, samt å gi offentlige etater tilgang til de opplysningene som er innrapportert fra arbeidsgiveren, jf. a-opplysningsloven § 1. Skattedirektoratet er ansvarlig for fellestjenester knyttet til drift og forvaltning av ordningen, jf. § 6. Som det fremgår av a-opplysningsloven § 7 første ledd, knytter taushetsplikten an til denne driften og forvaltningen.

(23) Spørsmålet i saken er om taushetsplikten også gjelder opplysninger som en innsynssøker, i medhold av offentleglova, kan kreve innsyn i hos den arbeidsgivervirksomheten som har innrapportert opplysningene.

(24) Dette reiser for det første spørsmål om allmennheten overhodet kan anses for å være «uvedkommende» i a-opplysningsloven § 7s forstand, når innsynssøkeren, i medhold av offentleglova, kan kreve innsyn i de samme opplysningene. Dette er et spørsmål om rekkevidden av taushetsplikten basert på en tolkning av a-opplysningsloven § 7 selv. For det andre er det et spørsmål om begrensningen i taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 a nr. 3

om at ingen berettiget interesse tilsier hemmelighold, i samsvar med forvaltningsloven § 13 f, også gjelder a-opplysningsloven § 7. Dette er et spørsmål om det er adgang til å gi innsyn i opplysningene, selv om de i utgangspunktet er underlagt taushetsplikt. I det følgende vurderer ombudet begge.

1. Hvem taushetsplikten gjelder overfor – betydningen av at allmennheten har innsynsrett i opplysningene hos et annet organ?

(25) Det første spørsmålet er om en innsynssøker kan anses for å være «uvedkommende» når det gjelder opplysninger som innsynssøkeren, i medhold av offentleglova, har rett til innsyn i hos den arbeidsgivervirksomheten som har innrapportert opplysningene.

(26) Ordlyden «uvedkommende» angir hvem taushetsplikten gjelder overfor. I Prop. 112 L (2011–2012), merknader til § 7, fremgår det at uttrykket «uvedkommende» for det første innebærer taushetsplikt for «andre tilsette i Skatteetaten som ikke kan knytast til drift og forvaltning etter § 6». For det andre innebærer bestemmelsen taushetsplikt overfor «eksterne som ikke er gitt tilgang gjennom § 8». Bestemmelsen i § 8 gir tilgang til opplysningene for enkelte forvaltningsorganer til nærmere angitte behandlingsformål. Som utgangspunkt indikerer denne reguleringen av hvem som har tilgang til opplysningene at innsynssøkere alltid vil være å anse som «uvedkommende».

(27) I ombudets uttalelse 7. august 2015 (SOM-2015-905) uttalte ombudet seg om det tilsvarende uttrykket «uvedkommende» i den daværende ligningsloven § 3-13 første ledd:

«Skattyters rett til vern mot spredning av opplysninger om individuelle forhold gitt til skattemyndighetene for å oppfylle opplysningsplikten hjemlet i ligningsloven, i berettiget forventning om fortrolighet, må anses som selve kjernen i taushetsplikten etter § 3-13. Anmodes det om innsyn i opplysninger som lovgiver uttrykkelig har bestemt at det skal være allment tilgjengelig, kan ombudsmannen derimot ikke se at det foreligger rett til vern mot innsyn. I utgangspunktet kan ingen anses å være 'uvedkommende' i forhold til opplysninger som det er lovbestemt skal være offentlig tilgjengelig. Slike opplysninger kan derfor vanskelig anses å være underlagt taushetsplikt, uavhengig av om de rent faktisk ikke er tilgjengelig andre steder.»

(28) Den omstendighet at a-opplysningsloven er bygget opp etter mønster fra ligningsloven og bruker samme uttrykk, innebærer at et naturlig utgangspunkt er at a-opplysningsloven må forstås på samme måte. Den konkrete saken gjaldt den lovbestemte retten til innsyn i aksjeeierboken etter aksjeloven §4-6/allmennaksjeloven § 4-5. I denne saken gjelder det rett til innsyn etter de alminnelige innsynsreglene i offentleglova.

(29) Når det gjelder den konkrete taushetspliktbestemmelsen i a-opplysningsloven § 7, er det etter ombudets syn av betydning at lovgiveren ikke har vært bevisst på at det er en

grunnleggende forskjell mellom innsyn i lønnsopplysningene til offentlig ansatte og andre ansatte. I Prop. 112 L (2011–2012) på s. 95 står det følgende:

«Arbeidsgruppa foreslår at opplysningane som blir samla inn i den foreslåtte ordninga skal underleggjast ei streng teieplikt når dei blir handsama i samband med drift og forvaltning av fellesfunksjonar. Arbeidsgruppa er av den oppfatning at dei fleste arbeidstakarar meiner det er viktig å skjerme opplysningar om tilsetjingar, løn, skattetrekk og arbeidsgivaravgift for uvedkomande. Det blir vist til at denne typen opplysningar allereie er underlagd teieplikt når dei blir handsama av NAV, SSB og skattemyndigheitene og skatteoppkrevjar, jf. Arbeids- og velferdsforvaltningslova, forvaltningslova § 13, statistikklova § 2-4, likningslova § 3-13 og skattebetalingslova § 3-2».

(30) Departementet var enig i behovet for en særskilt bestemmelse om taushetsplikt. Departementet foreslo imidlertid at taushetsplikten skulle gjelde alle opplysninger som ble samlet inn i a-ordningen, i motsetning til arbeidsgruppens forslag om at den skulle være begrenset til «noens lønns-, ansettelses-, og skattemessige forhold». Som bakgrunn for dette ble det vist til at fagforeningsmedlemskap ikke «naturleg kan tolkes inn i eit av alternativa», og at dette er en sensitiv personopplysning, se Prop. 112 L (2011–2012) på s. 97 .

(31) En viktig del av bakgrunnen for den strenge bestemmelsen om taushetsplikt i a-opplysningsloven § 7 er altså personvern hensyn, og særlig at det er viktig å «skjerme opplysningar om tilsetjingar, løn, skattetrekk og arbeidsgivaravgift».

(32) Departementet og arbeidsgruppen skilte ikke mellom slike opplysninger om offentlig ansatte og ansatte i privat sektor. Særlig når det gjelder ansettelser og lønn i privat virksomhet og offentlig virksomhet, er det en vesensforskjell i hvilken grad personvern hensyn gjør seg gjeldende. Innsyn i for eksempel lønnsopplysninger i privat virksomhet krever eget behandlingsgrunnlag etter personvernforordningen (GDPR) artikkel 6. Innsyn i lønnsopplysninger i virksomheter som er underlagt offentleglova, er derimot som hovedregel offentlige. Lovgivers begrunnelse for at alle disse opplysningene skal være underlagt taushetsplikt, reflekterer ikke denne forskjellen. Spesielt når det gjelder offentlig ansatte, er det heller ikke treffende å si at slike lønnsopplysninger er taushetsbelagte etter forvaltningsloven § 13 eller etter ligningsloven § 3-13, slik arbeidsgruppen pekte på. Det er klart at opplysninger om lønnen til offentlig ansatte ikke er taushetsbelagte etter forvaltningsloven § 13, se Prop. 125 L (2010–2011) s. 2: «Opplysningar om lønn og andre godtgjeringsar frå organ som er omfatta av offentleglova, er ikkje å rekne som personlege tilhøve og såleis ikkje omfatta av teieplikt av den grunn». Se også Rettleiar til offentleglova G-2009-419 s. 79. Når det gjelder ansatte i det private, er det generelle utgangspunktet det motsatte, men likevel slik at dette beror på en konkret vurdering og slik at

inntektsopplysninger som fremgår av offentlig tilgjengelige skattelister, ikke er taushetsbelagte, se Rettleiar til offentleglova G-2009-419 s. 80.

(33) En viktig del av lovgivers begrunnelse for den strenge og vidtfavnende taushetsplikten hviler derfor, for en stor del, på en begrunnelse som ikke er dekkende når det gjelder lønnsopplysninger i offentlig sektor. Lovgrunnen slår altså ikke til i disse tilfellene, noe som tilsier at det ikke er tungtveiende argumenter for vern mot innsyn for så vidt gjelder disse konkrete opplysningene. Det har formodningen mot seg at bare noen da kan anses å være «vedkommende» når det gjelder slike opplysninger. Ombudet understreker at dette kan stille seg annerledes for andre opplysningstyper i a-meldingene. Dette har ikke ombudet vurdert.

(34) Skattedirektoratet har i svarbrevet hit vist til en uttalelse i Skatteforvaltningshåndboken 2024 kapittel 3-7-1-3 om skatteforvaltningsloven § 3-7, hvor følgende fremgår:

«Selv om bestemmelsen er ny i skatteforvaltningsloven, kan tidligere praksis rundt allment tilgjengelige opplysninger fortsatt ha betydning. Sivilombudet kom i sak 2015/905 [SOM-2015-905] til at opplysninger som skal være eller skulle ha vært offentlig tilgjengelig i det enkelte selskapets aksjeeierbok, ikke kunne sies å være underlagt taushetsplikt etter ligningsloven § 3-13. Dette ble begrunnet med at allmennheten ikke kunne anses å være 'uvedkommende' i relasjon til opplysninger som det er lovbestemt at skal være offentlig tilgjengelig. Etter skatteforvaltningsloven skal innsyn i slike alminnelige tilgjengelige opplysninger i utgangspunktet vurderes etter helhetsvurderingen i § 3-7, og ikke etter hovedregelen om 'uvedkommende' etter § 3-1 Hovedregelen om taushetsplikt».

(35) Skattedirektoratet skriver at skatteforvaltningsloven ikke har videreført rettstilstanden som ombudets uttalelse 7. august 2015 (SOM-2015-905) gir uttrykk for. Det er ikke helt klart for ombudet om direktoratet mener at dette også får betydning for tolkningen etter a-opplysningsloven. Sammenhengen i regelverket, at uttrykket «uvedkommende» tolkes likt i skatteforvaltningsloven og a-opplysningsloven, kan tilsi dette. Ombudet viser likevel til at det er begrenset hvilken vekt man kan legge på en uttalelse i Skatteforvaltningshåndboken, som gir uttrykk for forvaltningspraksis, i forståelsen av en bestemmelse i en annen lov. Uttalelsen synes heller ikke å ta avstand fra rettssetningen i ombudets uttalelse, men peker på at det er noe som heller må vurderes etter unntaket i skatteforvaltningsloven § 3-7.

(36) Ombudet mener på denne bakgrunn at det er begrunnet tvil knyttet til om allmennheten kan anses for å være «uvedkommende i § a-opplysningsloven § 7 sin forstand når det er klart at allmennheten uansett har innsynsrett i de samme opplysningene hos en annen virksomhet som er omfattet av offentleglova.

2. Begrensninger i taushetsplikten for alminnelig kjente eller tilgjengelige opplysninger

2.1. Må a-opplysningsloven § 7 suppleres med en begrensning i taushetsplikten for alminnelig kjente eller tilgjengelige opplysninger?

(37) Forutsatt at de aktuelle opplysningene ikke kan deles med allmennheten fordi den anses som «uvedkommende» etter taushetspliktbestemmelsen i a-opplysningsloven § 7, blir det andre spørsmålet om a-opplysningsloven § 7 må forstås med den begrensningen at taushetsplikten ikke er til hinder for innsyn i opplysninger som det ikke er noen berettiget interesse i å hemmeligholde, for eksempel alminnelig kjente eller tilgjengelige opplysninger. I så fall er det neste spørsmålet om unntaket for opplysninger der «ingen berettiget interesse tilsier hemmelighold», gjelder her fordi allmennheten uansett har innsynsrett i de samme opplysningene hos den som har meldt inn opplysningene.

(38) Skattedirektoratet har argumentert for at a-opplysningsloven § 7 ikke kan suppleres med en begrensning i taushetsplikten slik som man har i for eksempel forvaltningsloven § 13 a nr. 3. Direktoratet har argumentert med at a-opplysningsloven § 7 er en «spesialbestemmelse». Slik vi forstår det, mener direktoratet at a-opplysningsloven § 7 står på egne ben og derfor ikke kan tolkes i lys av andre tilsvarende bestemmelser. Skattedirektoratet har skilt mellom spørsmålet om hvem som har taushetsplikt og andre sider av taushetspliktens rekkevidde, for eksempel hva man har taushetsplikt om. Direktoratet mener at når det gjelder hvem som har taushetsplikt, bygger a-opplysningsloven § 7 på ligningsloven § 3-13. For øvrig er bestemmelsen ment å gå foran taushetspliktbestemmelsene i den nå opphevede ligningsloven § 3-13 og forvaltningsloven § 13. Skattedirektoratet har blant annet vist til høringsnotatet «EDAG – Elektronisk Dialog med Arbeidsgivere – Rapport fra arbeidsgruppen – Forslag til ny ordning punkt 7.11. Ifølge direktoratet tilsier dette at a-opplysningsloven § 7 ikke skal forstås på samme måte som ligningsloven i andre sammenhenger enn spørsmålet om hvem som har taushetsplikt. Direktoratet har videre vist til at mens ligningsloven har en opplisting av hva som utgjør taushetsbelagte opplysninger, fremgår det i a-opplysningsloven § 7 at alle innsamlede opplysninger er underlagt taushetsplikt.

(39) Forvaltningsloven § 13 f regulerer eksplisitt når forvaltningsloven §§ 13 til 13 e (som inkluderer 13 a nr. 3) utfyller regler om taushetsplikt i særlovgivningen. Forvaltningsloven § 13 f lyder følgende:

«Dersom noen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, er pålagt taushetsplikt ved bestemmelse i annen lov, forskrift eller instruks av hensyn til private interesser, gjelder §§ 13 til 13 e som utfyllende regler når ikke annet bestemt i lov eller i medhold av lov».

(40) Etter bestemmelsen vil begrensningene i taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 a supplere regler om taushetsplikt i særlovgivningen, dersom taushetsplikten er pålagt «av hensyn til private interesser». Med dette menes interesser «av samme type som dem som er nevnt i § 13 første ledd nr. 1 og 2, altså personlige forhold og drifts- eller forretningsforhold, jf. Ot.prp. nr. 2 (1985–1986) s. 9. Konsekvensen av regelen er at det ikke er nødvendig med en henvisning til forvaltningsloven for at den skal gjelde for taushetsplikt til vern om personlige forhold. Tvert imot er det nødvendig med en særlig regulering, dersom det er ønskelig at reglene ikke skal gjelde, se Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer, 5. utgave (2011), s. 324.

(41) Gjennomgangen av forarbeidene til a-opplysningsloven ovenfor viser at det er hensynet til personvern som er begrunnelsen for taushetsplikten i a-opplysningsloven § 7. Ut fra forarbeidene virker det derfor klart at taushetsplikten er pålagt av hensyn til «private interesser». Selv om avgrensningen er en annen i a-opplysningsloven § 7, er det personvern hensyn som i forarbeidene utgjør begrunnelsen for at opplysningene skal være taushetsbelagte. Departementets valg om at taushetsplikten skal gjelde for alle opplysningene som er samlet inn i a-ordningen i stedet for en positiv opplisting, synes også å være begrunnet i personvern hensyn. Departementet viste til at den positive opplistingen ville være «uheldig for opplysningar som er samla inn» og som ikke «naturleg kan tolkast inn i eit av alternativa». Departementet viste som eksempel til «medlem i folketrygda og fagforeiningsmedlemskap», som var å regne som sensitive opplysninger etter personopplysningsloven fra 2000, jf. Prop. 112 L (2011–2012) s. 97. Det fremgår ingen annen begrunnelse av forarbeidene som tilsier at taushetsplikten er begrunnet i offentlige interesser, som for eksempel praktiske eller administrative hensyn. Ombudet legger til grunn at taushetsplikten er pålagt av «private interesser». Det følger derfor av forvaltningsloven § 13 f at begrensningene i taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 a som utgangspunkt også gjelder her, med mindre noe annet er bestemt i lov eller i medhold av lov.

(42) Spørsmålet er om noe annet kan anses bestemt i lov. Det er ingen eksplisitte unntak i a-opplysningsloven.

(43) Skattedirektoratet har særlig fremhevet at bestemmelsen er ment å være en vidtgående spesialbestemmelse. Sammenholdt med at a-opplysningsloven § 7 også eksplisitt angir i hvilke tilfeller og til hvem opplysningene kan utleveres til, jf. a-opplysningsloven § 8, kan dette tilsi at meningen har vært å fullt ut regulere rekkevidden og begrensningene i taushetsplikten. Etter omstendighetene kan dette tilsi at reglene i forvaltningsloven §§ 13 til 13 e ikke passer, som kan trekke i retning av at «noe annet er bestemt i lov», jf. forvaltningsloven § 13 f. Se til sammenligning Lovavdelingens uttalelse 8. april 2014 (JDLOV-2012-549), hvor Lovavdelingen mente at det ikke var grunnlag for noen «generell analogisk anvendelse» av disse reglene fordi den daværende bestemmelsen i kommuneloven § 78 nr. 7 var «ment å innebære en selvstendig regulering av

taushetsplikten, med en hovedregel om vidtgående taushetsplikt, kombinert med en oppregning av de unntakene som er aktuelle». De samme momentene kan nok i en viss utstrekning gjøre seg gjeldende i vurderingen av om det anses bestemt i lov at forvaltningsloven § 13 a ikke skal gjelde.

(44) Dette er etter ombudets syn ikke tilstrekkelig. Det er nødvendig med en «særlig regulering» for å fravike utgangspunktet i forvaltningsloven § 13, se Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer, 5. utgave (2011), s. 324. Loven inneholder intet uttrykkelig unntak fra begrensningen i forvaltningsloven § 13 a nr. 3. Heller ikke forarbeidene gir noen holdepunkter for at meningen har vært å fravike utgangspunktet i forvaltningsloven § 13 f. Tvert imot ble a-opplysningsloven § 7 basert på ligningsloven § 3-13 som «mønster» og i forarbeidene til denne bestemmelsen ble det forutsatt at taushetsplikten måtte suppleres med tilsvarende unntak, se Ot.prp. nr. 29 (1978–1979) s. 73. Ombudet legger også til at det er vanskelig å se at behovet for å skjerme arbeidstakere eller tilliten til at opplysninger som meldes inn til a-ordningen ikke blir delt videre, gjør seg gjeldende i de tilfellene der de uansett er alminnelig kjente eller tilgjengelige. Til sammenligning vises det igjen til Lovavdelingens uttalelse 8. april 2014 (JDLOV-2012-549). Her mente Lovavdelingen at det var vanskelig å se at en utlevering av alminnelig tilgjengelige opplysninger kunne «skade de interessene som ligger bak taushetspliktregelen». Dette gjør seg enn mer gjeldende i saken her, hvor forvaltningsloven § 13 f kommer direkte til anvendelse.

(45) For ordens skyld nevner ombudet at bestemmelsene i forvaltningsloven § 13 a også kan brukes analogisk utenfor det direkte anvendelsesområdet til forvaltningsloven § 13 f, der taushetsplikten er begrunnet i offentlige interesser, se Lovavdelingens tolkningsuttalelse 8. april 2014 (JDLOV-2012-549), Frihagen, Forvaltningsloven 2. utgave (1986) bind 1 s. 339, Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer, 5. utgave (2011), s. 324, Bernt i Norsk Lovkommentar, note 359 til forvaltningsloven og Efjestad og Selman, Taushetsplikt i forvaltningen (2021), s. 201. Dette er også forutsatt i Ot.prp. nr. 2 (1985–1986) s. 9.

(46) På denne bakgrunn mener ombudet at a-opplysningsloven § 7 må forstås med den begrensningen at taushetsplikten ikke er til hinder for innsyn når ingen berettiget interesse tilsier hemmelighold, for eksempel alminnelig kjente eller tilgjengelige opplysninger, jf. forvaltningsloven § 13 a.

(47) Skattedirektoratet har i merknader hit pekt på at begrensningene i taushetsplikten i skatteforvaltningsloven § 3-7 er et «kan»-unntak, som ikke gir krav på opplysningene. Det er vist til ordlyden «ikke til hinder for» og Skatteforvaltningshåndboken 2024 punkt 3-7-1 Generelt, hvor dette fremgår. Det fremgår også av håndboken at man fortsatt har «rett til å forholde seg taus og må vurdere i hvilken utstrekning [adgangen til å utlevere opplysningene] skal brukes».

(48) Ombudet er enig i at bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 a, i likhet med den i skatteforvaltningsloven § 3-7, ikke selv gir forvaltningen noen plikt til å bruke opplysningene. En slik plikt følger likevel av offentleglova. Når utgangspunktet etter offentleglova § 3 er at det er innsynsrett i saksdokumenter og taushetsplikten ikke er til hinder for dette, er det vanskelig å se saklige grunner for at det ikke skal gis innsyn. Det gjelder i alle fall i tilfeller der det konkluderes med at ingen berettiget interesse tilsier hemmelighold, se nedenfor i punkt 2.2.

2.2. Om opplysningene i a-meldingene er alminnelig kjente eller tilgjengelige – betydningen av at allmennheten har innsynsrett i opplysningene hos et annet organ

(49) Spørsmålet blir så om ingen berettiget interesse tilsier hemmelighold i opplysningene i a-meldingene i den utstrekning de samme er meldt inn av en arbeidsgivervirksomhet som er omfattet av offentleglova.

(50) Forvaltningsloven § 13 a oppstiller flere begrensninger i taushetsplikten «når det ikke er behov for beskyttelse». Taushetsplikten er etter nr. 3 ikke til hinder for at opplysningene brukes når «ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig», for eksempel hvis opplysningene er «alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder».

(51) Vurderingen av om det foreligger noen berettigede interesser som tilsier hemmelighold er konkret. Etter ordlyden er et typisk eksempel dersom opplysningene er alminnelig kjent eller tilgjengelig andre steder. Det overordnede vurderingstemaet er likevel en helhetsvurdering av om beskyttelsesbehovet som begrunner taushetsplikten slår til.

(52) Det kan stilles spørsmål ved om det at allmennheten har rett til innsyn i opplysninger hos en bestemt virksomhet som er omfattet av offentleglova, innebærer at opplysningene må anses for å være alminnelig tilgjengelig andre steder. Kjernen her er tilfellene når opplysningene er offentlig publisert, omtalt i mediene, offentliggjort på internettet eller dersom opplysningene fremgår av offentlig tilgjengelige registre. Det at allmennheten har rett/adgang til å be om innsyn i opplysningene, tilsier likevel at de etter sin karakter er ment å være alminnelig tilgjengelige. I Lovavdelingens uttalelse 8. april 2014 (JDLOV-2012-549) ble det uttalt at opplysninger også må kunne anses som «alminnelig tilgjengelige» dersom det er «gitt innsyn etter en forespørsel». Ombudet antar at dette også gjelder dersom det er plikt til å gi innsyn etter en forespørsel, uavhengig om det rent faktisk er gitt innsyn etter en konkret forespørsel. I tilfellene der det er klart at det er innsynsrett hos et annet organ, er det uansett vanskelig å se at det er noen berettiget interesse som tilsier hemmelighold.

(53) Slik ombudet ser det, kommer spørsmålet på spissen spesielt for lønnsopplysninger om ansatte i virksomheter som er omfattet av offentleglova. Skattedirektoratet har i svarbrevet hit uttalt at hensynene som taler for å gi innsyn ikke gir «gode grunner for å gi ut månedsbeløp eller beløp fra en konkret innsendt a-melding», jf. Prop. 125 L (2010–2011). Direktoratet viser til at det sendes inn opplysninger månedlig med et detaljnivå som

tilsvarer lønsslipper etter arbeidsmiljøloven § 14-15 sjette ledd. Det er ikke helt klart for ombudet hva direktoratet sikter til her. Det synes som at direktoratet forutsetter at opplysningene om lønn som meldes inn i a-ordningen er på et mer detaljert nivå enn det man har innsynsrett i.

(54) Ombudet kan i så fall ikke se at dette er riktig. Det følger av offentleglova § 25 tredje ledd at det kan gjøres unntak fra innsyn for skriftlige oppgaver over utregnet lønn og lignende godtgjøring mv., jf. første punktum. Andre punktum presiserer likevel at unntaket ikke gjelder opplysninger om «bruttoutbetalinger». I Prop. 125 L (2010–2011) på s. 3 heter det om unntaket i første punktum at det omfatter «oppgåver som det følgjer av arbeidsmiljølova § 14-15 femte ledd at arbeidstakarar skal ha ved lønnsutbetalinger, og i tillegg oppgåver over utrekna lønn, trekk osv. gjennom eit kalenderår eller ein annan periode». Arbeidsmiljøloven § 14-15 femte ledd, som departementet viste til, svarer nå til arbeidsmiljøloven § 14-15 sjette ledd om oppgaver som arbeidstakeren skal ha ved lønnsutbetalinger. Regelen i andre punktum om at unntaket ikke gjelder opplysninger om «bruttobetalinger» innebærer altså at det er innsynsrett i bruttotall om de månedlige lønnsutbetalingene, jf. arbeidsmiljøloven § 14-15 sjette ledd.

(55) Skattedirektoratet har som nevnt vist til at det må «foretas en bred helhetsvurdering hvor man blant annet tar hensyn til at personopplysningsloven og GDPR gjelder for de enkelte statlige ansatte og hensynene etter loven og forordningen og behovet for den offentlige interessen for hvordan fellesskapet disponerer fellesmidlene».

(56) Ombudet er enig i at det må gjøres en helhetsvurdering hvor det må legges vekt på hvor ømtålige opplysningene er og om videre spredning av opplysningene kan gå på bekostning av personvernet. Etter ombudets syn blir dette likevel lite treffende i saken her, hvor det er klart at det er innsynsrett i de offentlig ansattes lønnsopplysninger. Fordi denne innsynsretten forutsetter at enhver når som helst kan få innsyn i opplysningene, kan ikke hensynet til den offentlig ansattes personvern tale for å unngå videre spredning av opplysningene. Det klare utgangspunktet er at når utlevering av personopplysninger er i samsvar med nasjonale innsynsregler, er ikke GDPR til hinder for slik utlevering, jf. personvernforordningen (GDPR) artikkel 86, Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 15.2 og Prop. 158 L (2020–2021) punkt 4.1.1. Unntak kan tenkes dersom innsyn i et konkret tilfelle ikke er forenelig med retten til privatliv, jf. GDPR artikkel 86 og EU-domstolens dom i sak C-439/19 avsnitt 120. Dette er åpenbart ikke tilfellet når det gjelder innsyn i offentlig ansattes lønn.

(57) På denne bakgrunn mener ombudet at mye taler for at ingen berettiget interesse tilsier hemmelighold i bruttotall om månedlige lønnsbetalinger som er meldt inn til a-ordningen.

(58) Ombudet understreker at det ikke er tatt stilling til andre opplysningstyper som rapporteres inn i til a-ordningen. Ombudet har derfor ikke tatt stilling til omfanget av andre eventuelle taushetsbelagte opplysninger i a-meldingene.

(59) Unntaket for taushetsplikt i offentleglova § 13 gjelder bare for «opplysninger». Dette innebærer at det er innsynsrett i resten av dokumentet (det vil i alle fall si bruttoopplysninger om ansattes lønn), selv om det er andre taushetsbelagte opplysninger i a-meldingene. Ettersom ombudet ikke har tatt stilling til om andre opplysningstyper er underlagt taushetsplikt, har ombudet heller ikke tatt stilling til om det etter offentleglova § 12 er grunnlag for å unnta resten av a-meldingene på grunn av andre eventuelle taushetsbelagte opplysninger i dokumentet.

Konklusjon

(60) Sivilombudet er kommet til at det begrunnet tvil knyttet til om alle opplysningene i a-meldingene er underlagt taushetsplikt etter a-opplysningsloven § 7, når flere av de samme opplysningene klart vil være offentlige hos et annet organ. Dette gjelder spesielt ansattes bruttoopplysninger om lønn. I disse tilfellene er det vanskelig å se at allmennheten kan anses som «uvedkommende» i a-opplysningsloven § 7s forstand for de aktuelle opplysningene.

(61) Ombudet er videre kommet til at a-opplysningsloven § 7 må suppleres med forvaltningsloven § 13 a nr. 3. Mye taler for at ingen berettiget interesse tilsier at det skal være hemmelighold om opplysninger som klart vil være offentlige hos et annet organ, spesielt ansattes bruttoopplysninger om lønn.

(62) Ombudet har ikke tatt stilling til omfanget av andre eventuelle taushetsbelagte opplysninger i a-meldingene, og ombudet har derfor heller ikke vurdert om det er adgang til å unnta resten av a-meldingene etter offentleglova § 12.

(63) Sivilombudet ber Skattedirektoratet om å vurdere saken på nytt innen 5. mai 2025.
7.4.2025 (2024/6021)