



Fylkesmannen i Sogn og Fjordane

Sakshandsamar: Turid Måseide
Telefon: 57643164
E-post: fmsftbm@fylkesmannen.no

Vår dato
22.12.2017
Dykkar dato

Vår referanse
2017/4093- 326.1
Dykkar referanse

BT v/Adalheidur Oldeide

adalheidur.oldeide@bt.no

Vedtak i klagesak etter offentleglova

Fylkesmannen fekk saka frå Sogndal kommune den 30.11.2017. Vi har handsama klagen som klageinstans, jf. offentleglova § 32.

Vedtak

Fylkesmannen gjev deg innsyn i innleiinga, dei rettslege og faglege rammer for vurderingane, og konklusjonane, med unntak av teiepliktige opplysningar.

Om saka

Du har ved e-post til kommunen 13.11.2017 bedt om innsyn i «*rapporten om arbeidsmiljøet i Sogn barnevern*».

Kommunen av slo innsynskravet 14.11.2017. Grunngevinga for avslaget er at rapporten ikkje er offentleg, jf. offentleglova § 13 og forvaltningslova § 13. Vidare opplyste kommunen at rapporten kan bli nytta til personalmessig oppfølging. Kommunen viste til offentleglova § 23 første ledd, som mellom anna gjeld forsvarleg personaloppfølging. Av omsyn til forsvarleg oppfølging av tilsette og andre, vert det ikkje gjeve innsyn. Kommunen slår fast at delar av rapporten korkje inneheld opplysningar som er underlagt teieplikt eller som er direkte knytt til personaloppfølging, men kommunen vurderer at desse delane vil gje eit klart misvisande inntrykk av innhaldet, jf. offentleglova § 12 bokstav a, at det også vil vera urimeleg arbeidskrevjande å skilje desse opplysningane ut, bokstav b, og dessutan at dei unnatekne opplysningane utgjer dei vesentlegaste delane av dokumentet, bokstav c. Kommunen har derfor kome til at det er heimel for å unnta heile dokumentet frå innsyn. Vidare seier kommunen at dei har vurdert meirinnsyn etter § 11, men at dei ikkje har sett grunn til å opne for meirinnsyn.

Du klaga over avslaget 20.11.2017. Kommunen held fast på avslaget, fordi rapporten inneheld opplysningar som er underlagt teieplikt. Avslaget er heimla i offentleglova § 13, offentleglova § 23 første ledd og forvaltningslova § 13. Kommunen har sendt klagen vidare til Fylkesmannen for handsaming her. Fylkesmannen fekk saka den 30.11.2017.

Regelverk

Hovudregelen om innsyn går fram av offentleglova § 3:

Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ.

Det gjeld etter offentleglova § 13 eit absolutt unntak frå innsynsretten for teiepliktige opplysningar. Unntaket omfattar berre dei teiepliktige opplysningane. Resten av dokumentet er i

utgangspunktet offentlig.

Forvaltningslova § 13 første ledd nr. 1 slår fast teieplikt for «noens personlige forhold». I rettleiaren til offentliglova går det fram i punkt 6.2.3.1 at det må dreie seg om opplysningar som det med god grunn er vanleg å ønskje å halde for seg sjølv. Opplysningane kan gjelde eigenskapar ved ein person, eller dei kan gjelde noko personen har gjort som kan vere egna til å karakterisere han, til dømes ei straffbar handling. Teieplikta er snevrare for opplysningar knytte til arbeid utført for det offentlege. Den nærare bakgrunnen for handlingane vil likevel vere omfatta av teieplikta, dersom opplysningane seier noko om tenestemannens personlege karakter. I rettleiaren står det om dette mellom anna:

I vurderinga av om opplysningar er omfatta av teieplikt eller ikkje, må ein mellom anna leggje vekt på om opplysningane – åleine eller saman med andre tilgjengelege opplysningar – kan skade eller utlevere ein person, om opplysningane er gitt i trumål, og om utlevering kan skade tilliten til forvaltninga, slik at det blir vanskeleg å hente inn naudsynte opplysningar i framtidige saker. Vidare må ein leggje vekt på kva interesse ålmenta har i å gjere seg kjent med opplysningane.

...

Tradisjonelt har ein lagt til grunn at opplysningar om at ein person eller ei verksemd har gjort seg skuldig i straffbare handlingar eller andre lovbrøt, er underlagde teieplikt.

Det er vanskeleg å seie eksakt kva opplysningar om straffbare handlingar eller andre lovbrøt som er underlagde teieplikt. Ein må ta omsyn både til karakteren av lovbrøtet og den offentlege interessa i at opplysningane blir kjende. Opplysningar om lovbrøt som er gjorde i næringsverksemd eller i samband med utøving av eit yrke som det er knytt ei særleg tillit til, som til dømes helsepersonell, vil som utgangspunkt ikkje vere underlagde teieplikt. Det må likevel leggjast vekt på om opplysningane berre gjeld mistanke om lovbrøt. I mange tilfelle kan det vere teieplikt på mistankestadiet, men ikkje når lovbrøtet er konstatert, til dømes gjennom at nokon er domfelt eller har vedteke eit førelegg.

Uavhengig av om lovbrøtet er gjort i næringsverksemd, under yrkesutøving eller som privatperson vil opplysningar om bakgrunnen for eller årsakene til lovbrøtet, til dømes sjukdom, rusmiddelproblem eller andre personlege problem, vere underlagde teieplikt. For personlege eigenskapar hos den som er skuldig i lovbrøtet gjeld det same.

Offentliglova § 23 første ledd er ein «kan»-regel som opnar for unntak for opplysningar når det er nødvendig av omsyn til forsvarleg gjennomføring av til dømes personalforvaltninga til organet. Dette unntaket omfattar berre dei opplysningane det er nødvendig å unnta av omsyn til det aktuelle. Resten av dokumentet er i utgangspunktet offentlig. Unntaka i offentliglova § 23 har til felles at dei skal verne om det offentlege sine økonomiske interesser, typisk i forhandlingar og forretningstilhøve.

Etter § 23 første ledd kan det gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når dette er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomi-, løns- eller personalforvaltninga til organet.

I rettleiaren til offentliglova står det i punkt 8.8.2 om unntak av omsyn til forsvarleg gjennomføring av økonomi-, løns- og personalforvaltninga til organet:

Føresegna vernar ikkje om interessene til private. Økonomiske opplysningar og opplysningar om forretningstilhøve som gjeld private, må eventuelt varetakast gjennom andre føresegner, typisk reglane om teieplikt i forvaltningslova § 13 fyrste ledd nr. 2, jf. offentliglova § 13 fyrste ledd.

Opplysningar som berre gjeld ein privat motpart kan likevel vere omfatta av unntaket, dersom offentleggjering vil svekkje det offentlege si stilling i forhandlingar.

For det tredje gir offentleglova § 23 fyrste ledd høve til å gjere unntak når dette er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av personalforvaltninga til organet. Dette alternativet kan gi grunnlag for unntak òg for opplysningar knytte til forhandlingar som ikkje direkte har å gjere med dei økonomiske interessene til organet, til dømes forhandlingar som gjeld arbeidstidsordningar. Unntaket vil òg kunne omfatte opplysningar som gjeld konflikhtar på arbeidsplassen, men kan berre nyttast for å verne om interessene til organet. Dersom berre andre interesser blir skadelidande ved innsyn, som interessene til tilsette eller ei fagforeining, kan ikkje dette unntaket brukast.

I alle desse tre tilfella gjeld kravet om at unntak frå innsyn må vere påkravd. Det inneber at det må føreliggje ei ganske så konkret fare for at innsyn vil kunne skade dei interessene føresegna skal verne, og at skaden må vere av eit visst omfang.

Om unntak er påkravd må vurderast ut frå situasjonen på det tidspunktet innsynskravet blir avgjort. Omsynet til ei forsvarleg gjennomføring av økonomi-, løns- eller personalforvaltninga til organet vil ofte ikkje tilseie at det bør nektast innsyn i opplysningar over eit lengre tidsrom. Til dømes vil det ofte vere slik at det ikkje lenger vil vere høve til å gjere unntak etter at ei forhandling er avslutta og avtale er inngått. Det kan likevel tenkjast situasjonar der det framleis vil vere påkravd å gjere unntak for opplysningar etter at den aktuelle saka er avslutta, til dømes der opplysningane gjeld forhandlingsstrategiar eller tolegrensa for kor mykje som kan betalast, og desse opplysningane også vil vere relevante for framtidige forhandlingar.

Lova inneheld òg andre unntaksreglar som er «kan»-reglar, til dømes unntaket for organinterne dokument i offentleglova § 14.

Offentleglova § 12 slår fast at organet ved unntak for delar av eit dokument på nærare vilkår kan gjere unntak for heile dokumentet. Unntaksgrunnane som går fram av § 12 bokstav a-c er alternative.

Ved bruk av andre unntaksreglar enn § 13, gjeld § 11 om meirinnsyn, som inneber at organet trass i unntaksregelen pliktar å vurdere å gje heilt eller delvis innsyn.

Fylkesmannens vurdering av klagen

Kommunens grunngeving for avslaget er at rapporten inneheld opplysningar som er underlagt teieplikt. Avslaget er heimla i offentleglova § 13 og forvaltningslova § 13. Kommunen har òg vist til offentleglova § 23 første ledd, § 12 og § 11.

Rapporten inneheld teiepliktige opplysningar. Kommunen har lagt til grunn at opplysningar om sjukemeldingar som kan knytast til namngjeven person, er opplysningar om personlege forhold som det er teieplikt etter forvaltningslova § 13. Fylkesmannen er einig i dette.

Kommunen legg vidare til grunn at varsling er eit personleg forhold som er teiepliktig etter forvaltningslova, men at det kan vere mogleg å gjere unntak der varslaren er ein sentral person i organisasjonen. Kommunen slår fast at dei varslingane som er omtala i rapporten har kome frå personar i underordna stillingar. Kommunen vurderer derfor at unntaket ikkje gjeld.

Fylkesmannen meiner varsling i seg sjølv ikkje er eit personleg forhold, men at varselet kan innhalde eller røpe opplysningar om varslarens eller den det vert varsla om sine personleg forhold. Dette må vi

vurdere konkret frå sak til sak. Etter det vi kan sjå, er KS av same oppfatning som Fylkesmannen. KS har i rettleiaren *Ytringsfrihet og varsling*, formulert dette slik:

Etter hovedregelen i offentleglova § 3 kan både den det varsles om og allmennheten ha innsynsrett i varselet og varslers identitet. Unntak for innsyn gjelder taushetsbelagte opplysninger. Det kan også være adgang til å unnta varslers identitet etter andre bestemmelser i offentleglova.

Fylkesmannen må som ledd i klagebehandlninga ta stilling til om rapportens opplysningar om varsling, er opplysningar om «noens personlige forhold». Vi vil samstundes ta stilling til om rapporten inneheld andre opplysningar om personlege forhold som kommunen ikkje har nemnt.

I vurderinga av om opplysningar er omfatta av teieplikt eller ikkje, skal vi mellom anna leggje vekt på om opplysningane – åleine eller saman med andre tilgjengelege opplysningar – kan skade eller utlevere ein person, om opplysningane er gitt i trumål, og om utlevering kan skade tilliten til forvaltninga, slik at det blir vanskeleg å hente inn nødvendige opplysningar i framtidige saker. Vidare må vi leggje vekt på kva interesse ålmenta har i å gjere seg kjent med opplysningane.

Rapporten er delt inn i kapittel, som vi overordna kan sortere i innleiing, faktisk grunnlag for vurderingane, rettslege og faglege rammer for vurderingane, vurderingar og konklusjonar.

Innleiinga om bakgrunnen for undersøkinga og korleis undersøkinga er gjennomført, inneheld i liten grad teiepliktige opplysningar. Dokumentoversikten inneheld opplysningar om varslingar og namn på tilsette som er under personaloppfølging, men det er lett å sladde teiepliktige opplysningar i dokumentlista.

Det faktiske grunnlaget for vurderingane er sett saman av opplysningar frå kartleggingssamtalane med tilsette og tidlegare tilsette. Om konfidensialitet står det i rapporten mellom anna (s. 8):

Faktaundersøkelsen er basert på de juridiske prinsippene om kontradiksjon og konfidensialitet. Med kontradiksjon menes partenes rett til å komme med sine anførsler, og til å imøtegå det motparten eller andre har anført i sakens anledning. Prinsippet om konfidensialitet skal overholdes innenfor rammene av prinsippet om kontradiksjon.

Fylkesmannen legg derfor til grunn at opplysningane i faktadelen er gjeve i trumål. Faktadelen inneheld både faktiske opplysningar som er objektive, nøytrale og etterprøvbare, og opplysningar som i stor grad har preg av å vere subjektive opplevingar, personkarakteristikkar og direkte eller indirekte opplysningar om personlege eigenskapar. I den grad det er tale om negative personkarakteristikkar, kan offentleggjering av opplysningane skade ein person, og opplysningane er i utgangspunktet underlagde teieplikt. Opplysningar om subjektive opplevingar, vurderingar, kjensler og reaksjonar kan utlevere ein person, og kan vere grensetilfelle. Samstundes må leiurar tole meir innsyn enn vanlege tilsette for opplevingar og karakteristikkar som går på leiargjeringa.

Ved vurderinga av ålmenta si interesse i innsyn i slike opplysningar, viser vi til formålet med offentleglova, som er å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta, jf. offentleglova § 1.

I den konkrete vurderinga har vi kome til at faktadelen i stor grad inneheld opplysningar om personlege forhold som er teiepliktige etter forvaltningslova § 13 første ledd nr. 1. Dei teiepliktige

opplysningane er nokre stader vovne inn i andre opplysningar, slik at det er umogleg å skilje dei ut, utan at å ta bort delar av framstillinga som er viktige for samanhengen.

Den delen av rapporten som gjer greie for det rettslege og faglege grunnlaget for vurderingane, inneheld ikkje teiepliktige opplysningar.

Slik vurderingsdelen av rapporten er bygd opp, vert opplysningar frå faktadelen gjentekne i delvurderingane. Det varierer frå delvurdering til delvurdering om det er mogleg å ta bort teiepliktige opplysningar utan at det går ut over innhaldet. Kvar delvurdering er viktig for heilskapen.

Konklusjonane inneheld teiepliktige opplysningar, men det er etter vår vurdering mogleg å sladde desse opplysningane utan at det går ut over innhaldet.

Det neste spørsmålet vi må ta stilling til, er om rapporten inneheld opplysningar som det er nødvendig å nekte innsyn i, av omsyn til forsvarleg gjennomføring av personalforvaltninga til organet, jf. offentleglova § 23 første ledd.

Kommunen har vist til at varslingskrev saksbehandling og kan medføre personaloppfølging. Kommunen har ikkje slutført saksbehandlinga for alle varslings sakene. Av omsyn til forsvarleg behandling av varslingsane, ønskjer kommunen ikkje å offentleggjere opplysningar knytt til dette. Fylkesmannen har ikkje merknader til kommunens vurdering av dette.

Kommunen opplyser òg at rapporten er til vurdering i kontrollutvalet. Kontrollutvalet skal gje innstilling til kommunestyret. Rådmannen skal kommentere innstillinga før kommunestyret gjer vedtak. Kommunen viser til at rapporten rettar kritikk mot mange. Rapporten inneheld òg mange opplysningar knytt til dei konfliktane som har vore i Sogn barnevern. Kommunen viser til førearbeida til offentleglova, Ot.prp. nr. 102 for 2004 - 2005 side 144, der det står at dette er den type opplysningar organet kan gjere unntak for grunna i eige behov for forsvarleg sakshandsaming. Det er stilt spørsmål kring kontradiksjon for dei som er omtala i rapporten. Dette er ein av grunnane til at kommunen meiner omsynet til forsvarleg personalforvaltning tilseier at rapporten ikkje kan offentleggjerast.

Fylkesmannen vil understreke at regelen i offentleglova § 23 første ledd gjeld opplysningar, ikkje heile dokument. I Ot.prp. nr. 102 for 2004 - 2005 side 144 står det:

Vidare vil unntaket kunne femne om opplysningar som gjeld konflikter på arbeidsplassen.

Kommunen har ikkje peikt på konkrete opplysningar som dei meiner det er nødvendig å unnta av omsyn til forsvarleg personalforvaltning. Utover opplysningane som gjeld varslings saker som ikkje er ferdigbehandla, kan Fylkesmannen ikkje sjå at rapporten inneheld opplysningar om konflikter på arbeidsplassen som det er nødvendig å unnta frå offentlig innsyn av omsyn til forsvarleg gjennomføring av personalforvaltninga til organet, jf. offentleglova § 23 første ledd.

Ålmenta har ikkje rett til innsyn i dei teiepliktige opplysningane. Dette følgjer av offentleglova § 13, jf. forvaltningslova § 13. Vidare kan kommunen unnta opplysningar knytt til varslings saker som er under behandling, i den grad det er nødvendig av omsyn til forsvarleg gjennomføring av personalforvaltninga til organet, jf. offentleglova § 23 første ledd.

Resten av dokumentet er i utgangspunktet offentlig, med mindre det er heimel for å unnta det etter offentleglova § 12. Ved sladding av dei teiepliktige opplysningane og dei opplysningane som det er

nødvendig å unnta av omsyn til kommunens personalforvaltning, vil enkelte delvurderingar framstå som ufullstendige, men det som står att, vil etter vår vurdering ikkje gje eit «klart misvisande» inntrykk av innhaldet. Offentleglova § 12 bokstav a gjev derfor ikkje heimel for unntak for resten av dokumentet.

Vi er einige i at det er ein stor jobb å identifisere og skilje ut dei opplysningane det nødvendig å unnta. Med omsyn til informasjonsverdien i det som vil stå att etter skjerming av dei opplysningane som ikkje skal vere offentlege, har vi kome til at det vil vere urimeleg arbeidskrevjande å skilje ut opplysningane. Vi har derfor kome til at det er heimel for å unnta resten av dokumentet etter § 12 bokstav b. Dei opplysningane som det er nødvendig å skjerme utgjer ein vesentleg del av dokumentet i volum. Vi legg likevel til grunn at konklusjonen utgjer den vesentlegaste delen av innhaldet i dokumentet, med tanke på kva informasjon som er av interesse for ålmenta. Etter vår vurdering er det derfor ikkje heimel for unntak etter § 12 bokstav c.

Offentleglova § 12 er ein «*kan*»-regel. Når det er heimel for å unnta resten av dokumentet etter § 12 bokstav b, skal kommunen vurdere meirinnsyn, jf. offentleglova § 11. Sogndal kommune har opplyst at grunnen til at dei ikkje har opna for meirinnsyn, er omsynet til forsvarleg personalforvaltning. På bakgrunn av det som er opplyst, og med vekt på at det er stor offentlig interesse om rapporten, meiner Fylkesmannen at kommunen både kan og bør gje ålmenta innsyn i dei delane av rapporten som ikkje inneheld teiepliktige opplysningar, og dei delane av rapporten der det er mogleg å sladde dei teiepliktige opplysningane utan at det går vesentleg ut over innhaldet, det vil seie innleiinga, dei rettslege og faglege rammer for vurderingane, og konklusjonane.

Vedtak

Fylkesmannen gjev innsyn i innleiinga, dei rettslege og faglege rammer for vurderingane, og konklusjonane, med unntak av teiepliktige opplysningar.

Det er ikkje klagerett over Fylkesmannens vedtak i klagesaker, jf. forvaltningslova § 28 tredje ledd.

Med helsing

Gunnar O. Hæreid
ass. fylkesmann

Anne Kristin Eitungjerde
juridisk sjef

Dette brevet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrifter.

Kopi til:
Sogndal kommune