



Oslo kommune
Kommuneadvokaten

**Unntatt offentlighet hos Kommuneadvokaten
jf. § 13 og § 15. 1. ledd**

Byrådsleders kontor
v/Tale Teisberg

Deres ref.:

Vår ref.:
18/603 - 16 / JSE
(Bes oppgitt ved henvendelse)

Dato:
26.09.2018

UTTALELSE – REKKEVIDDEN AV TAUSHETSPLIKT I PERSONALSAK

1. Innledning

Det vises til møte 25. september 2018 mellom BLK og KAO. I møtet ble det bedt om en vurdering av rekkevidden av reglene om taushetsplikt i en personalsak.

Kommuneadvokaten har også tidligere avgitt uttalelser om rekkevidden av taushetsplikten i personalsaker. Det vises særlig til uttalelse 23. mai 2018 i sak 18/363-1, avgitt til OVK. Uttalelsen gjaldt utdanningsdirektørs uttalelser om en offentlig ansatt under en høring. Denne uttalelsen bygger i hovedsak på de rettslige vurderingene som kommer til uttrykk i vår uttalelse i sak 18/363.

2. Rekkevidden av taushetsplikt for personlige forhold

Taushetsplikt for offentlig ansatte om personlige forhold er hjemlet i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1:

§ 13. (taushetsplikt).

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

1) noens personlige forhold [...]

Begrepet «noens personlige forhold» er ikke klart definert. Begrepet er omtalt slik av Sivilombudsmannen i SOMB-2004-7:

Kommuneadvokaten

Postadresse: Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 23 46 15 22

Kontoradresse:

Olav Vs gate 4, 5. etg.

Org.nr.: 976 819 942

E-postadresse:

postmottak@kao.oslo.kommune.no

Bankgiro: 1315 01 02264

Begrepet «noens personlige forhold» er uskarpt, og det kan undertiden by på tvil om opplysninger er undergitt taushetsplikt etter bestemmelsen. Generelt kan det sies at begrepet omfatter opplysninger som det er vanlig å ville holde for seg selv, og begrepets innhold vil følgelig ikke ligge fast. Det bemerkes imidlertid at opplysninger om en persons fysiske og psykiske helse mv. er «utpreget personlige», jf. Ot.prp.nr.3 (1976-1977) s. 136, og vil ligge i kjernen av forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

Det er flere forhold som har betydning i vurderingen av om det er tale om noens personlige forhold. Momentene kan oppsummeres til å være om opplysningene kan skade eller utlevere en person, om opplysningene er gitt i fortrolighet, om publisering vil skade tilliten til forvaltningen, og i hvilken grad allmennheten har interesse i at opplysningene blir kjent, jf. Justisdepartementets Rettleiar til offentleglova G-2009-419 s. 80. Bestemmelsen gir altså anvisning på en bred og utpreget skjønnsmessig vurdering.

I forarbeidene til bestemmelsen, Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) pkt. 3.2.2 på side 13-14, er det gitt følgende eksempler:

Som typisk personlige nevnes opplysninger om slektskaps-, familie- og hjemforhold, fysisk og psykisk helse, karakter og følelsesliv. Ellers må det trolig legges til grunn en mer tradisjonell oppfatning av hva som hører personligheten og privatlivet til, i motsetning til f.eks. utadrettet politisk og forretningsmessig virksomhet. [...]

Taushetsplikten er snevrere for opplysninger om offentlig ansatte og andre yrkesgrupper det er knyttet særlig tillit til. Hva gjelder offentlig ansatte, har Sivilombudsmannen uttalt følgende i SOM-2011-1374:

Taushetsplikten for personlige forhold gjelder også for offentlige tjenestemenn. Fordi offentlig ansatte skal ivareta allmennhetens interesser i sitt virke, rekker likevel ikke taushetsplikten like langt som ellers når det er tale om tjenestehandlinger foretatt av offentlige tjenestemenn. Det er av betydning at offentligheten i en viss utstrekning kan gjøre seg kjent med hvordan en tjenestemann utfører sitt arbeid. Videre er det lagt til grunn av bl.a. Justis- og politidepartementets lovavdeling at hvor snever taushetsplikten er for offentlige tjenestemenns tjenestehandlinger, vil være avhengig av hvor høy stilling vedkommende har, om allmennhetens tillit til stillingen er særlig viktig og hvor nært knyttet til stillingen de aktuelle opplysningene er, jf. for eksempel tolkingsuttalelsen i sak 1998/10047 (JDLOV-1998-10047). [...]

Opplysninger om forhold knyttet til selve arbeidsutførelsen 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. Eksempel vil være der handlinger kan røpe psykiske problemer, rus, endrede familieforhold og liknende.

Tilsvarende fremgår av Justisdepartementets Rettleiar til offentleglova pkt. 6.2.3.2 på side 82 flg. Rekkevidden av taushetsplikten etter forvaltningsloven er altså en relativ størrelse. Offentlig ansatte har mindre vern enn private. Det har også betydning om den ansatte er leder, og hvor høy stilling vedkommende har, jf. Sivilombudsmannens uttalelse SOM-2011-1374, Selman og Eck-

Olsen: *Offentlighetens innsyn i personalsaker* (publisert i Arbeidsrett Vol. 14 nr. 2 2017) og Brandt m.fl., *Offentleglova kommentarutgave* (2018) s. 207-208.

I den konkrete vurderingen vil det legges vekt på om allmennheten har en berettiget interesse i å gjøre seg kjent med opplysningene, jf. Sivilombudsmannens uttalelse SOM-2015-1458. Det må derfor foretas en interesseavveining mellom behovet for beskyttelse og allmennhetens interesse. Dette er beskrevet slik i Brandt m.fl.: *Offentleglova kommentarutgave* (2018) s. 208:

Dette innebærer at opplysninger som objektivt sett kan utlevere eller skade en person i offentlighetens øyne, ikke nødvendigvis anses som taushetsbelagt. Det er videre slik at opplysninger som ligger i den nedre grense for hva som anses taushetsbelagt, etter omstendighetene kan utleveres dersom allmennheten har en berettiget interesse i å få innsyn i opplysningene. Hvorvidt en opplysning er underlagt taushetsplikt beror altså på en konkret vurdering, og noen ganger på en konkret interesseavveining.

Rekkevidden av taushetsplikten knyttet til *personalsaker* er drøftet i artikkelen *Offentlighetens innsyn i personalsaker* av Selman og Eck-Olsen (publisert i Arbeidsrett Vol. 14 nr. 2 2017). I artikkelen konkluderes det med at opplysninger om en personalsak i utgangspunktet ikke er taushetsbelagt:

Det er ikke tvilsomt at opplysninger om at det er ilagt en reaksjon, og hvilken arbeidsrettslig reaksjon som er ilagt, ikke er taushetsbelagt, se Rettleiar til offentleglova, G-2009-419 punkt 6.2.3.2 side 83. Heller ikke vurderinger av hvilken reaksjon som skal ilegges er i utgangspunktet taushetsbelagt.[...]

Det er også klart at opplysninger om prosessen i utgangspunktet ikke er taushetsbelagt, for eksempel om at det er avholdt personalsamtaler, drøftelsesmøte e.l. Av SOMB-2004-20 fremgår det at opplysninger om at arbeidstaker hadde engasjert advokat og vurderte rettslige skritt mot arbeidsgiver ikke var taushetsbelagt. SOM-2015-1210 gjaldt en sak hvor ansatte i Øvre Romerike Brann og Redning hadde foretatt en testing av en brannslukker for et privat firma, og deretter lagt ut en film om dette på et offentlig nettsted. Det fremgår av uttalelsen at opplysninger om at det ble avholdt personalsamtaler med de aktuelle tjenestemennene, at de måtte beklage det de hadde gjort og at filmen ble tatt av nettet, ikke var taushetsbelagte opplysninger.

I den omtalte uttalelsen SOMB-2004-20 uttalte ombudsmannen følgende:

Slik jeg ser det, røper ikke korrespondansen mellom kommunen og advokatfirmaet noe nærmere om det underliggende forholdet. Korrespondansen viser [...] at klager hadde søkt juridisk bistand og at hun vurderte å gå til rettslige skritt for å kreve erstatning fra arbeidsgiver for brudd på personvernet i forbindelse med en personalsak. Jeg kan vanskelig se at disse dokumentene inneholder opplysninger som er undergitt taushetsplikt.

Det er ikke avgjørende om arbeidstakeren har blitt ilagt reaksjoner fra arbeidsgiver eller ikke. Dette støttes av kildene det er vist til over samt Oslo tingretts dom TOSLO-2015-51445 og Sivilombudsmannens årsmelding for 1995 s. 131. I ombudsmannens uttalelse fra 1995 ble det ikke ansett å stride med forvaltningsmessig taushetsplikt å opplyse at en person var bedt om å slutte i politiet, selv om disiplinærsaken mot vedkommende, som ble bedt om å slutte, ble trukket

etter at vedkommende valgte å si opp selv. Opplysningen ble gitt i forbindelse med at personen hadde søkt stilling i en annen offentlig etat.

Min konklusjon er at opplysninger om at det pågår en personalsak mot en leder i det offentlige, ikke er taushetsbelagt. Det gjelder også informasjon om at det har vært avholdt møter, og at lederen har blitt bedt om å slutte i sin stilling. Opplysninger om at lederen har engasjert advokat, og at lederen er uenig i beslutningen, er heller ikke taushetsbelagt. Forutsetningen for disse konklusjonene er at det ikke gis informasjon som karakteriserer lederens personlige egenskaper eller andre opplysninger knyttet til lederens privatliv.

3. Krav til forsvarlighet ved publisering og informasjon fra det offentlige

Det stilles krav til hvordan uttalelser fra det offentlige skal fremsettes.

Uttalelser fra forvaltningen skal være saklige og balanserte og hvile på en forsvarlig opplysning av saken. At saken er forsvarlig opplyst innebærer blant annet at muligheten til å ta til motmæle er ivaretatt, i den grad det fremsettes kritikk.

I Sivilombudsmannens uttalelse gjengitt i SOM-2016-637 er det gitt følgende redegjørelse for det rettslige utgangspunktet:

«Utgangspunktet er at offentlige myndigheter og offentlige tjenestemenn har ytringsfrihet, jf. Grunnloven § 100, som må ses «i lys av at offentlige myndigheter har en aktiv plikt til å bidra til å gi informasjon på sitt forvaltningsområde, jf. SOMB-2002-3». Forvaltningen er ikke underlagt de samme kravene som gjelder for pressen gjennom Vær varsom-plakaten. Det kan likevel være tilfeller der pressen og forvaltningen er bundet av tilsvarende prinsipper, for eksempel plikten til å kontrollere at opplysninger er korrekte.

Den tjenestemann som uttaler seg offentlig på embetets vegne, må som utgangspunkt ha rett til fritt å velge ord, uttrykk og karakteristikker som finnes passende for den situasjonen og de formålene uttalelsen er ment for, jf. SOMB-2002-3. Samtidig skal forvaltningen i forhold til borgerne «opptre saklig, høflig og hensynsfullt». Forvaltningen utviser god forvaltningsskikk dersom den «utfører de oppgaver og avveier de ulike hensyn det offentlige skal ivareta på en formålstjenlig og skjønnsom måte».

Et av grunnprinsippene i offentlig forvaltning er plikten til å sørge for at en sak er forsvarlig opplyst. Dette gjelder også når et forvaltningsorgan fremsetter offentlige ytringer, særlig når det fremsettes anklager om kritikkverdige forhold mot enkeltpersoner. Dersom ytringene gjelder personer som er navngitt eller er lett identifiserbare, stilles det særskilte krav til sakens opplysning. I ombudsmannens uttalelse SOM-2015-1206 fremkommer det at «[k]ontradiksjonsprinsippet og hensynet til god forvaltningsskikk tilsier at forvaltningen foretar en forsvarlig utredning av saken før man går ut offentlig med eventuelle anklager og/eller reaksjoner».

Standpunktet støttes også av uttalelser i Graver: Forvaltningsrett 4. utgave 2015 side 356, om krav til saksbehandlingen ved omtale som rammer bestemte personer, der det uttales at «[det kan] selvsagt alltid stilles krav til måten omtalen vinkles på i forhold til det grunnlaget forvaltningen har til å uttale seg på.»

Med hilsen
KOMMUNEADVOKATEN

Jon Sverdrup Efstad
advokat