



Lesja kommune
v/ordfører Mariann Skotte
Postboks 53
2665 LESJA

Saksbehandler, innvalgstelefon
David Larsen, 62 55 11 71

Klageavgjørelse - innsyn i dokument i personalsak - Dovre kommune

Vi viser til oversendelse av klagesak fra Dovre kommune i brev datert 8. juni 2021.

Statsforvalterens vedtak

Klagen tas til følge. Statsforvalteren omgjør Dovre kommunes vedtak av 15. april 2021 om å avslå innsynskravet. Omgjøringen består i at innsynskravet avslås kun delvis.

Sakens bakgrunn

Du (ordfører Mariann Skotte i Lesja kommune) ba i e-post datert 8. april 2021 om innsyn i dokumentet «grunnlag for personalsak rådmannen» hos Dovre kommune. Du purret på svar i e-post datert 13. april 2021.

Kommunen avslo innsynskravet i brev datert 15. april 2021. Avslaget ble påklaget av deg i brev datert 30. april 2021. Kommunen tok ikke klagen til følge og oversendte derfor saken til Statsforvalteren for endelig avgjørelse. Statsforvalteren mottok ytterligere klagegrunner fra deg i brev datert 31. mai 2021. For å få innhentet nødvendige saksopplysninger har Statsforvalteren vært i kontakt med kommunen flere ganger i tidsrommet 26. mai–17. juni 2021.

Formelle forhold og kompetanse

Klagevilkårene vurderes for å være oppfylt, jf. (fvL.) §§ 28, 29 og 30 og offentlighetsloven (offl.) § 32 siste ledd andre punktum.

Statsforvalteren er gitt myndighet som klageinstans i saker om innsyn etter offentlighetsloven, jf. offl. § 32 første ledd tredje punktum. Statsforvalterens kompetanse går frem av fvL. § 24. Etter denne bestemmelsen kan Statsforvalteren prøve alle sider av saken, herunder saksbehandlingen, lovanvendelsen og skjønnsutøvelsen. Statsforvalteren kan også ta opp forhold som ikke er nevnt i klagen. Ved overprøvingen av kommunens skjønnsutøvelse skal Statsforvalteren legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret.



Statsforvalterens vurdering av saken

Hovedregelen er at saksdokumenter, journaler og lignende register i organet, er åpne for offentlig innsyn, jf. offl. 3. Unntak krever særskilt hjemmel.

Dovre kommune har i sin begrunnelse for avslaget vist til at dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger. Videre har kommunen vist til at disse opplysningene utgjør den vesentligste delen av dokumentet, slik at dokumentet kan unntas i sin helhet. Kommunen så ikke grunn til å innvilge merinnsyn. Merinnsyn betyr at innsyn innvilges helt eller delvis selv om forvaltningen ikke har plikt til det.

Taushetsbelagte opplysninger skal unntas offentlig innsyn, jf. offl. § 13. Ifølge forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 er «noens personlige forhold» taushetsbelagt. Det vil si opplysninger om private forhold som det er vanlig å ville holde for seg selv. Typisk gjelder dette opplysninger om slektskaps-, familie- og hjemforhold, fysisk og psykisk helse, karakter og følelsesliv.

Når det gjelder offentlig ansatte, har taushetsplikten særskilte begrensninger. Sivilombudsmannen har formulert utgangspunktet slik:

«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. [...] 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.»¹

Dokumentet det er krevd innsyn i, hører til en personalsak som gjelder kommunedirektøren i Dovre kommune. Personalsaken ble trukket og kommunen tok derfor ikke stilling til innholdet saken. Kommunestyret avsluttet saken i april 2021 uten at kommunedirektøren ble ilagt noen arbeidsrettslig reaksjon. En kommunedirektør, tidligere kalt rådmann, er den øverste lederen av kommuneadministrasjonen. Stillingen tilsier dermed at det skal forholdsvis mye til for at opplysninger i det aktuelle dokumentet er taushetsbelagt.

Det må skilles mellom ulike typer opplysninger. For eksempel vil opplysninger om at det er ilagt en reaksjon, og hvilken reaksjon som er ilagt, normalt ikke være taushetsbelagt.² I dette tilfellet førte personalsaken ikke til noen reaksjon. Når det gjelder opplysninger om selve det kritikkverdige forholdet, er rettstilstanden beskrevet slik i Rettleiar til offentleglova, G-2009-419 punkt 6.2.3.2 side 83:

«Det vil og vere høve til å opplyse om den direkte årsaka til reaksjonen, til dømes at personen har utvist grov uforstand i tenesta, medan opplysningar om den nærare bakgrunnen for handlingane derimot vil vere omfatta av teieplikt dersom desse opplysningane seier noko om tenestemannens personlege karakter.»

¹ Jf. Sivilombudsmannens uttalelse med referanse SOM-2011-1374.

² Jf. Rettleiar til offentleglova, G-2009-419 punkt 6.2.3.2 side 83



Uttalelsen forutsetter at det er ilagt en reaksjon, men Statsforvalteren ser ikke grunn til å lese uttalelsen slik at den er begrenset til bare å gjelde slike tilfeller. Vi kommer tilbake til dette under. Opplysninger som sier noe om tjenestepersonens personlige karakter, vil kunne være rusmisbruk, psykiske eller sosiale problemer, fysisk sykdom, endrede familieforhold eller nærståendes rusmisbruk eller helse. Det er ikke tilfellet i denne saken.

Innholdet i dokumentet det er krevd innsyn i, innebærer kritikk av kommunedirektørens utførelse av sitt arbeid. Opplysningene er dermed direkte knyttet til stillingen. Statsforvalteren har forståelse for at slike beskrivelser av ens arbeidsutførelse, kan være ubehagelig å få offentliggjort. Likevel er det i den offentliges interesse å kunne gjøre seg kjent med hvordan kommuneadministrasjonens øverste leder utfører sitt arbeid, deriblant hvordan andre innad i kommunen oppfatter arbeidsutførelsen. Uten at det er avgjørende for vurderingen, er det ikke uvanlig at personer i ledende stillinger får kritikk for utøvelsen av sin rolle.

Det kan argumenteres med at negative beskrivelser av noens arbeidsutførelse, særlig når beskrivelsen er ensidig fremstilt, bør regnes som taushetsbelagt. Men i praksis er det lagt til grunn at karakteristikk av en offentlig ansattes utførelse av sitt arbeid ikke er taushetsbelagt.³ Statsforvalteren ser derfor ikke grunn til å legge avgjørende vekt på at dokumentet inneholder en ensidig fremstilling av noens syn på kommunedirektørens arbeidsutførelse.

Statsforvalteren har vurdert betydningen av at personalsaken ikke har endt med noen arbeidsrettslig reaksjon. At det som ledd i personalsaken ikke er konstatert kritikkverdige forhold ved kommunedirektørens arbeidsutførelse, kan tale for at opplysningene i dokumentet ikke har like stor allmenn interesse sammenlignet med om personalsaken hadde endt med en reaksjon på grunnlag av kritikkverdige forhold.

Hvorvidt personalsaken har endt med en arbeidsrettslig reaksjon eller ikke, forandrer likevel ikke ved det faktum at kommunedirektøren har fått kritikk for sin arbeidsutførelse. Etter det Statsforvalteren kjenner til, er det ingen holdepunkter for at kritikken ikke lenger står ved lag selv om personalsaken er trukket. Derfor legger Statsforvalteren ikke avgjørende vekt på at personalsaken er avsluttet uten en arbeidsrettslig reaksjon.

Etter en samlet vurdering mener Statsforvalteren at kommunedirektørens personvern i all hovedsak må vike for hensynet til allmennhetens interesse i å gjøre seg kjent med kritikk knyttet til hvordan kommunedirektøren utøver sin rolle og sine arbeidsoppgaver. Opplysningene i dokumentet anses derfor i utgangspunktet ikke som «noens personlige forhold» forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

Statsforvalteren er kommet til at det må gjøres unntak for noen få opplysninger. Dette av to grunner. Den ene er at opplysningene gjelder personlige fremtidsvurderinger. Statsforvalteren mener dette er av mindre interesse for offentligheten å gjøre seg kjent med. Den andre er at opplysningene identifiserer en person som hevdes å være sykemeldt. Opplysningene anses av disse grunnene som noens «personlige forhold» og dermed taushetsbelagt etter fvl. § 13 første ledd nr. 1.

Statsforvalteren ser ikke andre grunner til at øvrige opplysninger er taushetsbelagt. Selv om innholdet i dokumentet skriver seg fra ordføreren, anser Statsforvalteren ikke innholdet for å gjelde ordføreren «personlige forhold», jf. fvl. § 13 første ledd nr. 1. Fordi ordføreren selv skal ha utlevert

³ Jf. Sivilombudsmannens uttalelse med referanse SOMB-2004-7. Der går det frem at verken private parters eller kollegaers karakteristikk av hvordan en offentlig ansatt utfører arbeidet sitt er taushetsbelagt.



dokumentet i sin helhet til media, som har publisert deler av dokumentet, er det ikke grunnlag for å hevde at ordføreren har ment at innholdet i dokumentet skulle håndteres fortrolig av kommunen.

Konklusjonen er at kun deler av dokumentet kan unntas offentlig innsyn. Sladdet versjon av dokumentet er vedlagt dette brevet.

Statsforvalterens vedtak

Klagen tas til følge. Statsforvalteren omgjør Dovre kommunes vedtak av 15. april 2021 om å avslå innsynskravet. Omgjøringen består i at innsynskravet avslås kun delvis.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. fvl. § 28. Vi gjør oppmerksom på partenes rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, jf. fvl. §§ 18 og 19.

Vi gjør også oppmerksom på at når et vedtak blir endret til gunst for en part, skal parten som hovedregel tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket, jf. fvl. § 36. Eventuelt krav om dekning av slike kostnader må fremsettes innen tre uker etter mottakelsen av dette brevet.

Med hilsen

Jo Bjørner Haugen (e.f.)
avdelingsdirektør

David Larsen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg:

1 21-5037, dokumentet det er krevd innsyn i

Kopi til:

Dovre kommune v/varaordfører Guri Ruste Kongsvegen 4 2662 DOVRE