



FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS  
Juridisk avdeling

Nes kommune  
Pb. 114  
2151 ÅRNES

Deres ref.: 2007/2840      Deres dato: 05.05.2011      Vår ref.: 2011/9473-4 FM-J      Saksbehandler: Ann Kristin Solheim Våkråk      Dato: 13.05.2011

**VEDTAK I SAK OM INNSYN I FRATREDELSESAVTALE - NES KOMMUNE -  
FRATREDELSESAVTALE**

Fylkesmannen viser til kommunens oversendelse datert 5.5.2011.

Lokalavisen Raumnnes v/ Thomas Frigård har begjært innsyn i en fratredelsesavtale mellom Nes kommune og en arbeidstaker. I den sammenheng har Frigård fått arbeidstakeren til å signere en "erklæring om fritak for taushetsplikt".

Kommunen avslo begjæringen om innsyn den 15.4.2011. Det ble i avslaget blant annet vist til at avtalen som er inngått er juridisk bindende og at det fremgår av avtalen at: "*Det er enighet om fullstendig taushet fra begge parter om innholdet i denne avtale.*". Kommunen ville derfor fortsatt holde seg til avtalen.

Frigård påklaget kommunens avslag den 18.4.2011. Det ble i klagen blant annet vist til at Nes kommune forsøker å pålegge seg selv og en ansatt i kommunen en taushetsplikt som strekker seg lenger enn den som er definert i forvaltningsloven og offentlighetsloven.

Kommunen har tatt stilling til klagen, men ikke funnet grunnlag for å ta denne til følge. Saken er derfor oversendt Fylkesmannen for endelig behandling, jf. offentleglova (offl) § 32.

**Fylkesmannen ser slik på saken**

Fylkesmannen skal ta stilling til om det angjeldende dokumentet kan unntas offentlighet.

Hovedregelen etter offl. er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige med mindre det finnes hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet, jf. offl. § 3.

Kommunen har unntatt dokumentet med hjemmel i offl. § 13, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 13. De nevnte bestemmelsene hjemler taushetsplikt for opplysninger vedrørende "*noens personlige forhold*".

Fylkesmannen legger til grunn at en fratredelsesavtale i utgangspunktet kan falle inn under bestemmelsen om taushetsplikt i offl. § 13, jf. fvl. § 13. Fratredelse må sies å være en opplysning man med god grunn ønsker å beholde for seg selv, jf. Justisdepartementets

veileder til offentleglova s. 78. Slik Fylkesmannen ser det må dette gjelde selv om avtalen i dette tilfellet ikke inneholder opplysninger om *hvorfor* det er inngått en fratredelsesavtale.

Fvl. § 13 a oppstiller enkelte begrensninger i taushetsplikten når det ikke er behov for beskyttelse. Fra bestemmelsen siteres:

*”Taushetsplikt etter § 13 er ikke til hinder for:*

*1. at opplysninger gjøres kjent for dem som de direkte gjelder, eller for andre i den utstrekning de som har krav på taushet samtykker (...)*”

I dette tilfellet foreligger det et skriftlig samtykke fra arbeidstakeren. Kommunen mener imidlertid at det likevel er grunn til å unnta det angjeldende dokumentet. Kommunen har begrunnet dette slik i sitt avslag av 15.4.2011:

*”Avtalen er juridisk forpliktende. Fullstendig taushet rundt saken var et vilkår for den avtale som er fremforhandlet. Skal den brytes, må den forhandles frem på nytt. Generelt i slike avtaler så er det to parter i avtalene. Men det hensyntar flere. Og vi har ikke anledning til å forklare berørte parter/offentlighet hva som ligger bak saken ved å åpne saken for offentlighet. Spesielt i denne saken er det ellers at en 3.part er omtalt i avtalen.”*

Kommunen har videre presisert at en videre praktisering av taushetsplikten fra kommunen sin side, vil innebære en fortsatt ivaretagelse av arbeidstakeren i forhold til den situasjonen han befinner seg i.

I klageoversendelsen til Fylkesmannen har kommunen utdypet sin begrunnelse ved å vise til at kommunen ikke har mye å tape på å frigi avtalen, da dette vil vise at det ikke er arbeidsmiljøproblemer ved arbeidsstedet, men at det dreier seg om en konkret personalsak. Kommunen har også vist til den avtalen som er inngått og at arbeidstakeren ikke kan være den som bestemmer at kommunen skal fravike sine forpliktelser iht. en inngått avtale om taushet. Kommunen mener også at de har en plikt til å beskytte arbeidstakeren mot seg selv, da det primært vil være han som har noe å tape på en frigivelse av fratredelsesavtalen. På den annen side viser kommunen til at de ikke ønsker stor oppmerksomhet om sluttpakker som inngås og størrelsen på disse.

Fra forarbeidene<sup>1</sup> til forvaltningsloven § 13 a siteres følgende om hva som bør kreves i forbindelse med et samtykke:

*”Arbeidsgruppen er videre enig med utvalget i at det i loven ikke bør stilles opp bestemte formkrav til samtykket. Å forlange skriftlighet ville f.eks. være for uelastisk. Det som bør kreves, er at samtykket gis under omstendigheter som sikrer at det er skjedd frivillig, etter moden overveielse og med full oversikt over konsekvensene. Det må spesielt legges vekt på å klargjøre hvor stor spredning opplysningene vil få, jfr. her særlig det poeng utvalget påpeker på s. 22 i utredningen, nemlig at spredningen kan bli så stor at opplysningene blir ’alminnelig kjent’ og dermed fullstendig unndratt taushetsplikt. Stilltiende samtykke kan bare godtas i rene unntakstilfelle. I denne type saker er det bedre å spørre for ofte enn for sjelden. Selv om forvaltningen har all grunn til å regne med at samtykke vil være kurant, kan man ikke utelukke at spesielle omstendigheter kan foreligge.”*

I denne saken foreligger det et skriftlig samtykke fra arbeidstakeren. Det må legges til grunn at det er arbeidstakeren som har krav på vern etter offl. § 13, jf. fvl. § 13 i denne saken. Som

<sup>1</sup> Ot.prp.nr. 3 (1976-77) s. 146



det fremgår av det siterte fra forarbeidene ovenfor er det ved vurdering av samtykke etter § 13 a, viktig å forsikre seg om at samtykket er skjedd "frivillig, etter moden overveielse og med full oversikt over konsekvensene." Slik Fylkesmannen forstår det ønsker ikke kommunen å utlevere dokumentet i denne saken, fordi kommunen mener arbeidstakeren ikke i tilstrekkelig grad har vært oppmerksom på konsekvensene av å gi samtykke. Slik Fylkesmannen ser det må kommunen i et tilfelle som dette kunne benytte seg av (prinsippet i) offl. § 13 tredje ledd som lyder slik:

*"Gjeld innsynskravet eit dokument som inneheld opplysningar som er underlagde teieplikt, og denne plikta fell bort dersom den som har krav på tystnad samtykkjer, skal innsynskravet saman med ei eventuell grunngeving på oppmoding leggjast fram for vedkommende med ein høveleg frist til å svare. Svarar vedkommande ikkje, skal dette reknast som nekting av samtykke."*

Etter Fylkesmannens syn må kommunen kunne forelegge saken for arbeidstakeren for å forsikre seg om at vedkommende er klar over hva samtykket innebærer. Dette må særlig gjelde i et tilfelle som dette, der samtykket ikke er overlevert fra den som har krav på taushet selv. Dersom arbeidstakeren bekrefter sitt samtykke ovenfor kommunen, kan Fylkesmannen vanskelig se at fratredelsesavtalen i dette tilfellet kan unntas i medhold av offl. § 13, jf. fvl. § 13. Taushetsplikten må da anses som bortfalt. Fylkesmannen ønsker på generelt grunnlag å presisere at det ikke kan utelukkes å bli en annen vurdering i de tilfeller der det foreligger (mistanke om) sykdom.

Videre vil Fylkesmannen påpeke at det ikke kan gis avgjørende betydning for spørsmålet om offentlig innsyn at kommunen og arbeidstakeren har avtalt "fullstendig taushet". Slik klager påpeker, kan ikke partene avtale unntak fra innsynsretten i offentlige dokumenter som går videre enn offentliglova med tilhørende regelverk. Fylkesmannen tar ikke stilling til om samtykket vil innebære brudd på avtalerettslige forpliktelser.

Kommunen har også vist til at en tredjepart er omtalt i avtalen. Fylkesmannen er noe usikker på hvilken betydning kommunen har ment at dette skal få for saken. Fylkesmannen er blant annet usikker på om kommunen har ment at også tredjeparten har krav på beskyttelse. Det fremstår ikke for Fylkesmannen som umiddelbart klart hvilke "personlige forhold" som tilsier at tredjeparten har krav på vern etter offl. § 13, jf. fvl. § 13. Fylkesmannen vil generelt bemerke at fritak for taushetsplikt ikke går lenger enn det samtykket tilsier. Dette innebærer blant annet at dersom det er flere parter som er beskyttet av samtykket, må eventuelt alle samtykke før opplysningene kan offentliggjøres. Opplysninger som går ut over samtykket må derfor fortsatt være omfattet av reglene om taushetsplikt.

Basert på vurderingene ovenfor opphever Fylkesmannen kommunens vedtak av 15.4.2011, og sender saken tilbake til kommunen for ny behandling, hvor det tas hensyn til de forhold kommunen påpeker ovenfor. Fylkesmannen presiserer at vi ikke har vurdert eventuelt andre hjemler for unntak.

### Slutning

Kommunens vedtak av 15.4.2011 oppheves. Saken sendes tilbake for ny vurdering.

Fylkesmannens vedtak er endelig.

Kopi av denne avgjørelsen er sendt partene.

Med hilsen

Eldbjørg Kluffen  
underdirektør

Ann Kristin Solheim Våkråk  
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Kopi til:  
Thomas Frigård pb 44 2151 ÅRNES