



## Statsforvalteren i Trøndelag

Trööndelagen Staatehaaltoje

Vår dato:

21.06.2021

Vår ref:

2021/4763

Deres dato:

10.05.2021

Deres ref:

Bodø 2024 v/ Jakob Normann

Saksbehandler, innvalgstelefon

Ingrid Gjelten, 73 19 91 51

### Vedtak i klagesak – settestatsforvalter - avslag på innsyn i dokumenter fra styremøtet i Bodø 2024 IKS 12. februar 2021 m.m. - Bodø2024 IKS - NRK Nordland - saken sendes tilbake for ny vurdering

---

*Statsforvalteren i Trøndelag som Settestatsforvalter har behandlet klage fra NRK Nordland over avslag på innsyn i dokumenter hos Bodø2024 IKS.*

*Avslaget er ikke begrunnet på en slik måte at vi kan ta stilling til om avslagshjemmelen som er anvendt er forstått og anvendt på riktig måte. Vi opphever derfor avslaget og sender saken tilbake til Bodø2024 IKS for ny vurdering. Vi viser til det vi ellers skriver i vedtaket.*

*Statsforvalterens vedtak kan ikke påklages.*

---

Vi viser til oppnevning fra KMD som settestatsforvalter datert 22. april 2021, oversendelse av saksdokumenter fra Statsforvalteren i Nordland 23. april 2021, og oversendelse av saksdokumenter fra Bodø2024 IKS til Statsforvalteren i Trøndelag 7. og 10. mai 2021.

#### Sakens gang

NRK Nordland v/Kari Skeie ba 11. mars 2021 om innsyn i følgende hos Bodø 2024 IKS:

*Jeg ber om innsyn i følgende saker fra styremøtet i Bodø2024 IKS, datert 12.02.2021:*

*16/21 Stillingsinstruks for direktør*

*17/21 Eventuelt, B-sak*

*Jeg ber om innsyn i alle dokumenter knytta til de to sakene og ber også om en utvida begrunnelse etter Offentlighetsloven §31, 2.ledd, dersom innsyn i sak 17/21 avslås.*

---

E-postadresse:  
[sftlpost@statsforvalteren.no](mailto:sftlpost@statsforvalteren.no)  
Sikker melding:  
[www.statsforvalteren.no/melding](http://www.statsforvalteren.no/melding)

Postadresse:  
Postboks 2600  
7734 Steinkjer

Besøksadresse:  
Strandveien 38, Steinkjer  
Prinsens gt. 1, Trondheim

Telefon: 74 16 80 00  
[www.statsforvalteren.no/tl](http://www.statsforvalteren.no/tl)

Org.nr. 974 764 350



*Jeg ber også om en liste med en oppstilling av dokumentene i sakene i tråd med prinsippet i offl. § 9. En slik oppstilling vil være et dokument som det normalt vil være knyttet innsynsrett til etter § 28 2. ledd.*

23. mars 2021 ga Bodø 2024 IKS innsyn i stillingsinstruks som etterspurt. Innsynskrav som gjelder sak 17/21 med dokumenter tilknyttet saken ble avslått med hjemmel i offentleglova § 23. Forespørsel fra NRK Nordland om oppstilling av saksdokumenter med hjemmel i offentleglova § 9 ble ikke gitt.

Avslaget ble påklaget av NRK Nordland v/Skeie 26. mars 2021.

Klagen ble ikke tatt til følge og avslaget ble opprettholdt med samme begrunnelse, jf e-post til NRK Nordland 26. mars 2021. Saken ble samme dag oversendt Statsforvalteren i Nordland for klagesaksbehandling, som på grunn av habilitet videresendte saken til Kommunal- og moderniseringsdepartementet 21. april 2021.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppnevnte Statsforvalteren i Trøndelag som settestatsforvalter 22. april 2021. Statsforvalteren i Nordland har ettersendt oss saksdokumentene de mottok.

På forespørsel har Bodø2024 IKS ettersendt ytterligere dokumenter.

#### Innholdet i klagen fra NRK Nordland:

I avslaget er det vist til § 23 i offentlighetsloven som grunnlag for hemmelighold, og vi går ut fra at det er første ledd det vises til. Der heter det: "Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomi-, lønns-, eller personalforvaltninga til organet".

I tillegg vises det til utsagn i justisdepartementets veileder knyttet til taushetsplikt angående "personlige forhold" for arbeidstaker (vanligvis hjemlet i offl. og forvaltningsloven § 13). Vi antar derfor at Bodø2024 har avslått innsynsbegjæringen etter begge disse bestemmelsene. Vi mener det ikke kan være anledning til å nekte innsyn etter noen av disse bestemmelsene og påklager derfor avslaget.

#### Angående § 23:

Bodø2024 viser til avtalen som er gjort med den avgåtte arbeidstakeren og at vilkårene i denne umuliggjør innsyn i dokumentene. Til det vil vi overordnet påpeke at vi ikke kan se at det er lovlig adgang til å avtale seg vekk fra offentleglovas krav på denne måten.

Justisdepartementet har avgitt en egen uttalelse om innsyn i [utenomrettslige forliksavtaler](#), og uttaler blant annet følgende:

*"Opplysninger i en slik avtale om økonomiske forpliktelser for partene, herunder om betaling av økonomisk kompensasjon, er ikke i seg selv å anse som "personlige forhold" i forvaltningslovens forstand, og således heller ikke underlagt taushetsplikt etter samme lov § 13 første ledd nr. 1."*

Videre understreker Justisdepartementet at hvis denne type avtaler inneholder opplysninger som skal unntas offentlighet, må dette hjemles i en egen lovhjemmel. § 23(1) gir altså ingen generell hjemmel for å unnta en utenomrettslig avtale. Uttalelsen må kunne få relevant for alle type utenomrettslig avtaler, ikke bare forliksavtaler. Justisdepartementet understreker også det som følger av flere avgjørelser, nemlig at en avtale ikke kan begrense retten til innsyn etter offentleglova:

*"Et forvaltningsorgan kan ikke begrense innsynsretten etter offentleglova gjennom avtale. Unntak fra innsynsretten må ha grunnlag i lov eller regler gitt i medhold av lov. Eventuelle avtaler om fortrolighet som ikke har grunnlag i lov, vil således ikke påvirke retten til innsyn."*

I den forbindelse vil vi vise til [sak 2009/1655](#), hvor Fylkesmannen i Troms opphevet avslag på krav om innsyn i forliksavtale i Balsfjord kommune med henvisning til at kommunen ikke hadde hjemmel til å



unnta avtalen. Kommunen argumenterte blant annet med at en av forutsetningene i det inngåtte forliket var at avtalen skulle unntas offentlighet og en offentliggjøring i etterkant vil være et brudd på denne tilliten. Videre mente kommunen de generelt måtte ha mulighet til å inngå denne type avtaler om hemmelighold fordi det ofte vil være en forutsetning for å komme til enighet (inngå forlik). Fylkesmannen avviser at det finnes hjemmel for å inngå denne type avtaler på tvers av innsynsretten, selv om det kan føre til at det blir vanskeligere å inngå forlik. Videre siterer Fylkesmannen fra uttalelsen over fra Lovavdelingen i Justisdep:

*«Avslutningsvis nevner vi at utenrettslige forlik med det offentlige i prinsippet dreier seg om både disponeringen av offentlige midler og om grunnleggende rettssikkerhetsspørsmål for den enkelte. Dette er blant de sentrale elementene som ligger til grunn for utgangspunktet om allmennhetens rett til dokumentinnsyn».*

Videre minner vi om at bestemmelsen stiller opp et krav om at det må foreligge en konkret fare for skade på beskyttelsesverdige offentlige interesser for at den skal komme til anvendelse.

Justisdepartementet understreker følgende om dette i sin veileder:

*"I alle disse 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."*

At skadekravet stiller strengere krav til unntak enn vanlig, er også lagt til grunn av Fylkesmannen i Oppland, i sak 2008/4939: Klage over Sel kommunes avslag på anmodning om innsyn i sluttavtale, der Fylkesmannen blant annet skriver:

*"Loven krever imidlertid at unntak må være "påkravd", og ifølge veilederen til offentlighetsloven er dette et strengt krav. Skulle kommunens synspunkt blitt lagt til grunn, ville alle avtaler som gjelder avslutning av arbeidsforhold i det offentlige vært unntatt, noe som ikke kan sies å være i samsvar med intensjonene i offentlighetsloven[...]. I foreliggende sak er arbeidsforholdet opphørt. Behovet for unntak ville ha vært et annet dersom det dreide seg om en pågående konflikt eller i en sak hvor konflikten var løst og ansettelsesforholdet løp videre. [...] Loven krever imidlertid at det må sannsynliggjøres at offentliggjøring vil føre til en eller annen form for skade, noe som ikke er gjort i denne saken".*

Avgjørelsen illustrerer også at § 23 (1) som regel vil være et tidsbegrenset unntak. Dette er en logisk konsekvens av at unntak skal være påkravd av hensyn til pågående forhandlinger. Det vil følgelig som regel ikke være et legitimt behov for unntak når forhandlingene er avsluttet. Dette skriver også Justisdepartementet i sin veileder:

*"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."*

#### Angående evt. taushetsplikt:

I avslaget vises det til utsagn i Justisdepartementets veileder om tilfeller hvor det er adgang til å gi opplysninger fordi de ikke kan regnes som "personlige forhold". Det er vanskelig å forstå hvorfor det faktum at forholdet fra Bodø2024s side ikke anses som like alvorlig som en tjenesterelatert reaksjon kan brukes som grunnlag for å unnta opplysningene det er bedt om innsyn i. Utsagnet i veilederen til offentleglova poengterer at for eksempel "avskil" ikke er regnet som "personlige forhold" som det er knyttet taushetsplikt til. Når en legger dette utsagnet til grunn ved vurderingen av denne saken vil det derfor tilsi at det må gis innsyn, ikke at det er adgang til å nekte det.

Når det gjelder offentlig ansatte og hvordan en offentlig ansatt har opptrådt i sin stilling, er dette sjeldent taushetsbelagt, selv om det gjelder straffbare forhold.

Vi vil i den forbindelse vise til utsagnet i Justisdepartementets veileder som står rett før utdraget Bodø2024 har vist til (punkt 6.2.3.2 (s.82,83):

*"Teieplikta for opplysningar om personlege tilhøve gjeld òg i tenestemannssaker. Men fordi offentleg tilsette skal ivareta allmenne interesser, er teieplikta for opplysningar knytte til arbeid for det offentlege snevrare enn det som elles gjeld."*

Videre følger dette av forvaltningspraksis, se blant annet Fylkesmannen i Oslo og Akershus, sak 2008/5264:

*"Fylkesmannen viser her til taushetsplikten er snevrere for offentlig ansatte enn for andre personer. Dette har sammenheng med at offentlige ansatte skal ivareta allmennhetens interesser, dette er ikke minst et viktig*



*moment for offentlige ansatte i skolen. Opplysninger som eventuelt indikerer forsømmelse eller svikt i systemet i det offentlige, kan som hovedregel ikke unntas som taushetsbelagte opplysninger."*

Dersom det foreligger taushetsplikt for opplysninger i dokumentet, ber vi om at om disse tas ut, og at det gis innsyn i resten av dokumentet. Vi viser i denne forbindelse til at unntaket i offl. § 13(1), jf. fvl. § 13 gjelder opplysninger, og ikke hele dokumentet.

Vi tillater oss også å minne om at offentleglova har et klart mål om mer åpenhet rundt forvaltningens saksdokumenter. Dette følger direkte av lovens formålsparagraf, §1, og er uttalt både i lovens forarbeider og i Justisdepartementets veileder, punkt 1:

*"Det mest sentrale føremålet med den nye lova er å styrke retten til innsyn i saksdokument i forvaltninga. Den nye offentleglova utvidar på fleire område retten til innsyn samanlikna med offentlegheitslova 1970 ved at lova omfattar fleire verksemder, og inneber ei utviding av kva slag informasjon det kan krevjast innsyn i. Vidare blir høvet til å gjere unntak frå innsyn innsnevra. Dessutan blir rettane til den som krev innsyn under sakshandsaminga av innsynskravet styrka."*

Samtlige bestemmelser i offentleglova må tolkes i lys av dette.

På bakgrunn av ovenstående ber vi om en ny vurdering av avslaget.

Hvis avslaget fastholdes, ber vi om en utvidet begrunnelse for avslaget i tråd med offl. § 31(2), der en både begrunner hvorfor en mener § 23(1) gir hjemmel for unntak, og angir de hovedhensyn som har vært avgjørende i vurderingen av å nekte innsyn.

I innsynsbegjæringen ba vi også om en oppstilling av dokumentene i saken etter § 9. Herunder inkludert e-poster som ikke er journalført.

## **Statsforvalteren bemerker:**

### Virkeområdet til offentleglova

Det fremgår av offentleglova § 2 første ledd:

*Lova gjeld for*

- a) staten, fylkeskommunane og kommunane,*
- b) andre rettssubjekt i saker der dei gjer enkeltvedtak eller utferdar forskrift,*
- c) sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet, og*
- d) sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet i rettssubjektet.*

*Bokstavane c og d gjeld ikkje rettssubjekt som hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private. For verksemder som etter offentlig oppkjøp eller liknande kjem inn under bokstavane c eller d, gjeld lova frå og med fjerde månadsskiftet etter den månaden da vilkåra vart oppfylte.*

Bodø 2024 IKS er et interkommunalt selskap. Det er ikke bestridt at Bodø 2024 IKS omfattes av offentleglova i oversendelsen til oss. Som følge av dette, og at vi ser at det fremgår av lett tilgjengelig stillingsutlysning<sup>1</sup> til direktør og i stillingsutlysningen som programsjef at Bodø 2024 IKS er underlagt offentleglova, så foretar vi ingen nærmere vurdering og legger til grunn at offentleglova gjelder for 2024 IKS.

### Statsforvalteren som klageinstans, klagefrist og rettslig klageinteresse

Statsforvalteren er klageinstans, jf offl § 32 jf offentlegforskrifta § 11.

---

<sup>1</sup> <https://visindi.no/stilling/direktor-24>



Statsforvalteren kan prøve alle sider av saken, og kan også ta hensyn til nye omstendigheter, jf forvaltningsloven (fvl) § 34, jf offl § 32 tredje ledd. Der Statsforvalteren er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune skal det legges stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. Statsforvalteren kan stadfeste, oppheve eller fatte nytt vedtak i saken.

Klagen er fremsatt innen klagefristen og klager har rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven § 29, jf offentliglova (offl) § 32 tredje ledd.

### Utgangspunkt

Saksdokumenter, jf offentliglova § 4, er åpne for innsyn dersom ikke annet følger av lov eller forskrift, jf offentliglova § 3.

Annet følger for eksempel av offentliglova § 13, som sier at opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov er unntatte fra innsyn. Andre ledd sier at bestemmelsene i forvaltningsloven om taushetsplikt gir selvstendige rettssubjekt mulighet til å gjøre unntak for dokumenter og opplysninger i samme omfang som de gir forvaltningsorganet det. En bestemmelse om taushetsplikt finnes i forvaltningsloven (fvl) § 13:

#### § 13

*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, eller*
- 2) tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.*

Unntak fra innsyn finnes også i offentliglova § 14 og § 15 for dokumenter utarbeidet for egen saksforberedelse. Det fremgår i § 14 første og andre ledd:

*Eit organ kan gjere unntak for dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing.*

*Første ledd gjeld ikkje:*

- a) Dokument eller del av dokument som inneheld den endelege avgjerda til organet i ei sak*
- b) Generelle retningslinjer for saksbehandlinga til organet*
- c) Førdrag til saker som er avgjorde av Kongen i statsråd, og*
- d) Presdenskort og lignande, men ikkje dersom kortet gjengir oraganinterne vurderingar*

Det fremgår i § 15 første, andre og tredje ledd:

*Når det er nødvendig for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar, kan organet gjere unntak frå innsyn for dokument som organet har innhenta frå eit underordna organ til bruk i den interne saksførebuinga si. Det same gjeld dokument som eit departement har innhenta frå eit anna departement til bruk i den interne saksførebuinga si.*

*Det kan vidare gjerast unntak for delar av dokument som inneheld råd om og vurderingar av korleis eit organ bør stille seg i ei sak, og som organet har innhenta til bruk for den interne saksførebuingasi, når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking av det offentlege sine interesser i saka.*

*Unntaka i paragrafen her gjeld tilsvarande for dokument om innhenting av dokument som er nemnde i første og andre ledd, og innkallingar til og referat frå møte mellom overordna og*



*underordna organ, mellom departement og mellom eit organ og nokon som gir råd eller vurderingar som er nemnde i andre ledd.*

Vi nevner også unntaket som finnes i offentleglova § 23:

§ 23. Unntak av omsyn til det offentlege sin forhandlingsposisjon m.m.

*Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomi-, lønns-, eller personalforvaltninga til organet.*

Offentleglova § 9 omhandler rett til å kreve innsyn i ei sammenstilling fra databaser. Den sier:

*«Alle kan krevje innsyn i ei samanstilling av opplysningar som er elektronisk lagra i databasane til organet dersom samanstillinga kan gjerast med enkle framgangsmåtar.»*

### Statsforvalterens vurdering

NRK Nordland har fått avslag på sin forespørsel om innsyn i sak 17/21 fra styremøtet 12. februar 2021 og dokumenter «knyttet til den saken». I tillegg er det bedt om en liste med en oppstilling av dokumentene i sakene, jf offentleglova § 9, det er ikke etterkommet.

Det foreligger et referat fra styremøtet 12. februar 2021 (særreferat fra sak 17/21). Vi ser at det ble orientert muntlig om saken på styremøtet, så vi legger til grunn at det ikke fulgte noen dokumenter med sak 17/21 (utover referatet). Vi antar imidlertid at kravet om innsyn i «dokumenter knyttet til den saken» omfatter det som hadde skjedd i personalsaken frem til det tidspunktet, eventuelt også etterpå. I forbindelse med at klagen at NRK Nordland behandles parallelt med to andre klager på avslag på innsyn i dokumenter i forbindelse med Kaabys fratreden (oversendt fra Statsforvalteren i Nordland til KMD i samme forsendelse fra Bodø2024, og vi er oppnevnt som settestatsforvalteren i alle sakene samtidig) så har vi mottatt en mengde dokumenter som har sammenheng med ansettelsesforholdet/fratredelsen til Kaaby. Vi legger i det videre til grunn at NRK Nordlands innsynskrav og avslag til dem i tillegg til avslag på sak 17/21 også gjelder deler av disse dokumentene. Avslaget gjelder også innsyn i en oppstilling av dokumenter i «sakene».

Avslaget er begrunnet slik:

*«Bodø 2024 gir avslag på innsyn i samtlige dokumenter som etterspørres, jf. offentleglova § 23.*

### Fra veilederen til offentleglova gjengis side 83.

*At ein offentlig tenestemann har fått ein tenesterelatert reaksjon, som til dømes avskil, blir ikkje rekna som eit personleg tilhøve. Det vil òg 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.*

Det er ikke truffet noe vedtak om tjenstlig reaksjon i denne saken. Arbeidstakeren ble ikke gitt oppsigelse. Partene kom til enighet om en alternativ løsning - en fratredelsesavtale.



Dersom dokumenteter knyttet til fratredelsesavtalen offentliggjøres vil det føre til betydelig skade for Bodø2024, da fratredelsesavtalen er brutt. Bodø2024 vil kunne bli saksøkt for avtalebrudd.»

NRK Nordland tolket avslaget som hjemlet i offentleglova § 23 og § 13, og mener at avslagshjemmelen ikke kan anvendes. Bodø2024 IKS opprettholdt sitt vedtak med samme begrunnelse som vist ovenfor.

Statsforvalteren har i forbindelse med klagesaken fått oversendt saksdokumentene det ikke er gitt innsyn i. Det er protokoller fra ekstraordinært styremøte 16. mars 2021, protokoll fra ekstraordinært styremøte 18. mars 2021 og referat fra sak 17/21 fra styremøtet 12. februar 2021. I tillegg er det en mengde underlagsdokumenter, som kort sagt kan sammenfattes som denne typen dokumenter: stillingssøknad, mandat for søk og utvelgelse av kunstnerisk direktør, arbeidsavtale, referat fra oppfølgingssamtaler, referat fra flere andre samtaler, referat fra medarbeidersamtaler/personalsamtaler, innkalling/notater/referat fra ulike møter, andre notater, diverse e-poster og henvendelser. Avslaget omhandler om lag 100 dokumenter.

Bodø2024 IKS har vist til offentleglova § 23 i avslaget, det er ikke spesifisert hvilket ledd eller alternativ i § 23 som er anvendt, hverken i avslaget eller vurderingen av klagen. Bodø2024 IKS sier at dersom dokumenteter knyttet til fratredelsesavtalen offentliggjøres vil det føre til betydelig skade for Bodø2024, da fratredelsesavtalen er brutt. Bodø2024 vil kunne bli saksøkt for avtalebrudd. De viser også til noen setninger fra *Rettleiar til offentleglova*<sup>2</sup>.

Offentleglova har bestemmelser som sier noe om kravet til innholdet i et avslag. Et avslag på innsynskrav skal være skriftlig, jf offentleglova § 31. I avslaget skal det vises til den bestemmelsen som gir grunnlag for avslaget, og til hvilket ledd, bokstav eller nummer i bestemmelsen som er brukt.

Et avslag kan påklages etter offentleglova § 32. Klagen skal forbedres og avgjøres uten ugrunnet opphold, og ellers gjelder reglene i forvaltningsloven (fvl) kap VI så langt de passer. Kap VI i forvaltningsloven handler om klage og omgjøring. Det fremgår av fvl § 33 at ved forberedelsen av klagesaker gjelder forvaltningsloven kap IV og V (om saksforberedelse og om vedtaket). I § 33 andre ledd fremgår det at underinstansen skal foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Fvl § 24 og § 25 handler om et vedtaks begrunnelse, og det må derfor kunne kreves at et påklaget vedtak på avslag på innsyn suppleres med begrunnelser dersom en klage ikke tas til følge. Dette for at klageinstansen skal kunne ta stilling til om bestemmelsene som er anvendt for å avslå et innsynskrav er anvendt riktig. I Bodø2024 IKS' avslag fremgår det kun hvilken bestemmelse som er anvendt, men ikke nærmere om hvilket ledd eller alternativ. I behandlingen av klagen, en klage som viser til vilkår for bruk av bestemmelsen § 23 Bodø2024 har anvendt, er ikke avslaget tydeligere begrunnet eller forklart. Avslaget viser i tillegg til et sitat fra veilederen som handler om taushetsplikt for offentlig ansattes private forhold, hvis det er ment å også avslå med hjemmel i offentleglova § 13 (taushetsplikt), så mangler også henvisning til hjemmel for dette, og en nærmere anvisning av hva man mener er opplysninger som unntas med denne hjemmelen. Det må være et minimumskrav at begrunnelsen sikrer at man i nødvendig grad kan forstå avgjørelsen om avslag. En snau

---

2

[https://www.regjeringen.no/contentassets/3a11886db3604e9d9a049e872564467d/rettleiar\\_offentleglova.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/3a11886db3604e9d9a049e872564467d/rettleiar_offentleglova.pdf)



begrunnelse kan noen ganger være «selvforklarende» ut fra sakens beskaffenhet, men i denne saken så er den såpass snau, og sammenholdt med at den også er uklar med tanke på hvilken hjemmel som er anvendt og innholdet i opplysningene i dokumentene, er den i denne saken ikke «selvforklarende». Mangelen på en konkret angivelse av hjemmel og utdypende begrunnelse for hvorfor avslagshjemmelen er benyttet, særlig etter innkommet klage, gjør det vanskelig for oss å vurdere om avslaget til Bodø2024 IKS bygger på riktig rettslig grunnlag. Begrunnelsen som er gitt gir med andre ord ikke tilstrekkelig grunnlag for at vi kan konkludere med om alle opplysningene i alle dokumentene kan unntas offentlighet og om avslaget er bygget på en riktig vurdering. Vi kan vanskelig vite om det er foretatt en tilstrekkelig konkret og riktig vurdering av opplysningene det avslås innsyn i.

I rettspraksis er det slått fast at et forvaltningsvedtak kan kjennes ugyldig når begrunnelsen gir utilstrekkelig grunnlag for å bedømme om vedtaket lider av innholdsmessige feil, jf. blant annet Høyesteretts avgjørelse i Rt. 1981 s. 745. Vi er derfor kommet til at den mangelfulle begrunnelsen medfører at Bodø2024 IKS' vedtak er ugyldig. Vi ser imidlertid ut fra dokumentenes innhold at det er opplysninger, og kanskje også hele dokumenter, som kan kunne unntas fra innsyn, så vi sender saken tilbake til Bodø2024 IKS slik at de kan få muligheten til å ta stilling til innsynskravet på nytt og begrunne et eventuelt avslag mer med utgangspunkt i vilkårene i avslagshjemlene sett opp mot dokumentenes konkrete innhold.

Vi vil også påpeke, i sammenheng med at Bodø2024 IKS skal foreta en ny vurdering, at for at et dokument eller en opplysning skal kunne unntas fra innsyn etter offentleglova, må vilkårene for unntak være oppfylt. Det er med andre ord ikke adgang til å avtale seg bort fra offentleglova, se for eksempel uttalelse fra Sivilombudsmannen 2013/2776<sup>3</sup>. I den forbindelse nevner vi også at taushetsplikt basert på en avtale kan ikke gi grunnlag for taushetsplikt etter offentleglova § 13, se samme uttalelse fra Sivilombudsmannen med videre henvisninger til forarbeidene til offentleglova.

Saken om dokumentinnsyn må derfor avgjøres etter bestemmelsene i offentleglova, og ikke hva som er avtalt. Vi vil i det følgende vise til hva unntakshjemmelen i offentleglova § 23 (hjemmelen som Bodø2024 har vist til) innebærer. Vi vil også nevne unntakshjemlene i offentleglova § 13 og § 14/§ 15 som en veiledning til Bodø2024 IKS nye vurdering av innsynskravene, basert på det vi har sett av dokumentene. Vi understreker at offentleglova har også flere unntakshjemler, og at vi ikke har tatt stilling til utfallet av Bodø2024 IKS' nye vurdering.

Når det gjelder offentleglova § 23, så gir den før det første mulighet til å nekte innsyn i opplysninger når dette er påkrevet av hensyn til ei forsvarlig gjennomføring av *økonomiforvaltninga* til Bodø2024 IKS. I følge Rettleiar til offentleglova<sup>4</sup> verner dette unntaket om de privatøkonomiske interessene til organet i forhandlingssituasjoner, og gjelder både ved kjøp og salg og ved avtaleforhandlinger mer generelt. Også opplysninger i saker som gjelder erstatningskrav mot det offentlige vil kunne være omfatta av dette unntaket fremgår det av veilederen. Det er videre eit vilkår for å kunne gjøre unntak at de aktuelle opplysningene har et konkurranseaspekt, innsyn i opplysningene må medføre fare for at forhandlingsposisjonen eller den strategiske stillinga til organet i den aktuelle saken eller i

---

<sup>3</sup> <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/sak-om-innsyn-i-statssekretaer-julie-brodtkorbs-kundeliste/>

<sup>4</sup>

[https://www.regjeringen.no/contentassets/3a11886db3604e9d9a049e872564467d/rettleiar\\_offentleglova.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/3a11886db3604e9d9a049e872564467d/rettleiar_offentleglova.pdf) side 139





framtidige saker blir svekket, slik at kostnadene blir større eller gevinsten mindre. Bodø2024 IKS sier at de vil kunne bli saksøkt for avtalebrudd, da punktet i fratredelsesavtalen brytes ved å gi innsyn. Unntakshjemmelen kan gjelde i saker som gjelder erstatningskrav mot det offentlige, for å verne om de privatøkonomiske interesse til organet i forhandlingssituasjoner/avtaleforhandlinger, vi har vanskelig for å se at en redsel for å bli saksøkt dersom man følger offentliglova oppfyller vilkårene for unntak fra innsyn etter bestemmelsen. Dette kan også sees i sammenheng med de vi har nevnt ovenfor om at man ikke kan avtale seg bort fra offentliglova. Vi skal imidlertid ikke utelukke at det kan være at deler av opplysningene kan unntas med hjemmelen i § 23, dersom det er opplysninger som er påkrevd at hemmeligholdes av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av økonomiforvaltninga i Bodø2024 IKS. Vi bemerker at det at unntak må være *påkrevd*, vurderes ut fra situasjonen på det tidspunktet innsynskravet blir avgjort. Hensynet til ei forsvarlig gjennomføring av økonomi-, lønns- eller personalforvaltninga til organet vil ofte ikke tilsi at det bør nektes innsyn i opplysninger over eit lengre tidsrom. For eksempel vil det ofte være slik at det ikke lenger er mulighet å gjøre unntak etter at ei forhandling er avslutta og avtale er inngått, med mindre også opplysningene også vil være relevante for framtidige forhandlinger.

I første ledd gir § 23 også mulighet til å gjøre unntak for innsyn for opplysninger når det påkrevd av hensyn til ei forsvarlig gjennomføring av personalforvaltninga til organet. Unntaket vil kunne omfatte opplysninger som gjelder konflikter på arbeidsplassen, men kan bare benyttes for å verne interesse til organet, vi hitsetter fra *Rettleiar til offentliglova* om dette unntaksalternativet og hva det innebærer:

*For det tredje gir offentliglova § 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 konfliktar 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 [alle tre alternativene i § 23, Statsforvalterens bemerkning] 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.*

Vi bemerker at avslagshjemlene i § 23 første ledd gjelder *opplysninger*, og ikke hele dokumenter.



Vi ser at dokumentene fra Bodø2024 inneholder det vi kan kalle beskrivelser av person(er). Som tidligere nevnt følger det av offentleglova § 13, som sier at *opplysninger* som er underlagt taushetsplikt i lov er unntatte fra innsyn. Andre ledd sier at bestemmelsene i forvaltningsloven om taushetsplikt gir selvstendige rettssubjekt mulighet til å gjøre unntak for dokumenter og opplysninger i samme omfang som de gir forvaltningsorganet det. En bestemmelse om taushetsplikt finnes i forvaltningsloven (fvl) § 13 første ledd nr 1:

#### § 13

*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, eller*

Etter forvaltningsloven § 13 første ledd bokstav a har forvaltningen taushetsplikt når det gjelder «noens personlige forhold». Bestemmelsens andre ledd første setning gir veiledning for hva som ikke regnes som personlige forhold: «*Som personlige forhold regnes ikke fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige.*» Rettleiar til offentleglova sier følgende om hva «personlige forhold» kan være:

«Føresegna omfattar ikkje alle opplysningar om enkeltpersonar. Det må dreie seg om opplysningar som det med god grunn er vanleg å ynskje 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.

Som typiske eksempel på personlege tilhøve kan nemnast opplysningar om fysisk og psykisk helse, seksuell legning, kjensleliv og personleg karakter elles, samt visse opplysningar knytte til familie og heim.»

Vi ser at veilederen bruker opplysninger som egenskaper, karakteristikk, helse og personlige karakter, samt visse opplysninger knyttet til familie og hjem som eksempler på opplysninger som kan omfattes av forvaltningens taushetsplikt, og som forvaltningen ikke kan gi innsyn i, og selvstendige rettssubjekt kan unnta fra innsyn med hjemmel i offentleglova § 13.

Bestemmelsene om unntak for personlige forhold gjelder også for opplysninger om offentlig ansatte, men fordi offentlig ansatte skal ivareta allmenne interesser, er taushetsplikten for opplysninger knyttet til arbeid for det offentlige snevrere enn det som ellers gjelder, men det vil kunne komme an på hvor høy stilling tjenestemannen har, hvor viktig tillatelsen fra allmenheten er for den aktuelle stillinga, og hvor nært knyttet stillinga og arbeidet opplysningen er. Utgangspunktet er at den snevrere taushetsplikten bare gjelde opplysninger knyttet til utførelse av arbeid for det offentlige. Som nevnt så inneholdt avslaget til Bodø2024 IKS et sitat fra Rettleiar til offentleglova. Det sitatet var hentet fra avsnittet om taushetsplikt for opplysninger om personlige forhold forvaltningsloven § 13 første ledd nr 1 (punkt 6.2.3 i veilederen), nærmere bestemt avsnitt 6.2.3.2 «Særleg om offentlig tilsette»:

*«At ein offentlig tenestemann har fått ein tenesterelatert reaksjon, som til dømes avskil, blir ikkje rekna som eit personleg tilhøve. Det vil òg 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.*

*Det vil heller ikkje vere teieplikt for opplysningar om at ein tenestemann har gjort seg skuldig i straffbare handlingar i tenesta og kva reaksjon dette har ført til, anten det gjeld administrative eller strafferettslege reaksjonar. Nærare opplysningar om personlege eigenskapar hos gjerningsmannen vil derimot falle inn under teieplikta. Det same gjeld nærare skildringar av handlingane og bakgrunnen for desse, i den grad slike opplysningar vil vere eigna til å karakterisere vedkomande som person, jf. førre avsnitt. Dette må vurderast konkret i den enkelte saka.*

*Dei vurderingane som er omtala i dette punktet vil òg gjelde for tilsette i rettssubjekt som er omfatta av offentleglova etter § 2 fyrste ledd bokstav c og d. Etter offentleglova § 13 andre ledd har rettssubjekt som er omfatta av offentleglova etter føresegnene i § 2 fyrste ledd bokstav c eller d høve til å gjere unntak for opplysningar som er omfatta av forvaltningslova § 13.*

Taushetsplikten etter fvl § 13 første ledd nr 1 gjelder altså også for offentlig ansattes «personlige forhold», som egenskaper, karakteristikk, eller opplysninger om personlig karakter med mer, men taushetsplikten kan være noe snevrere i de tilfeller nevnt ovenfor.

Vi ser at saksdokumentene også inneholder henvendelser Bodø 2024 IKS. Uten at vi har koblet den informasjonen vi nå kommet med opp til konkrete dokumenter eller henvendelser i saken, så vil vi på generelt grunnlag si at opplysninger om identiteten til den som har meldt fra om andres forhold, vil etter omstendighetene kunne være belagt med taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. I forarbeidene til bestemmelsen, Ot.prp. nr. 3 (1976–77) s. 25, heter det om dette:

*"[I] utgangspunktet bør [det] anses som et personlig forhold at noen har gitt opplysninger om en annen, med mindre det er tale om anmeldelser o.l. mellom næringsdrivende. Men fordi det her er tale om forhold som ligger nær grensen for hva man kan kalle personlige forhold, skal det lite til før et av unntakene fra taushetsplikt kan brukes. Man vil særlig nevne unntaket i lovutkastets § 13 a nr. 3, som gir adgang til å bruke opplysninger belagt med taushetsplikt når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelige. [...] Det blir etter dette adgang for forvaltningsorganet til å vurdere om en anmeldelse e.l. er så løst fundert (f.eks. framsatt i sjikanehensikt) at anmelderen ikke bør være beskyttet, eller om anmeldelsen (selv om den kanskje er uriktig) er så saklig at den bør beskyttes. Videre må det være et vilkår for beskyttelse at anmeldelsen kan føre til personlig ubehag for anmelderen, dersom hans navn blir kjent. Dette kan både begrunnes i § 13 nr. 1 og i § 13 a nr. 3."*

Vi understreker at vi med dette ikke sier at dokumentene inneholder noe av det som nevnes her, men vi vil informere om at i utgangspunktet vil altså en tipsers identitet anses som et personlig forhold belagt med taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, men dette kan vurderes annerledes etter en konkret vurdering av tipsets art og tipserens interesse av konfidensialitet.

Vi ser også at saken også inneholder flere referater av ulik art, og korrespondanse med ulike mottakere og avsendere. I den forbindelse vil vi også vise til at offentleglova har unntak, etter visse vilkår, for det som kalles organinterne dokumenter og dokumenter innhentet for den interne saksforberedelsen, jf. offentleglova § 14 og § 15, se bestemmelsene og *Rettleiar for offentleglova* disse



for nærmere vilkår for å gjøre unntak etter disse bestemmelsene. Disse unntaksbestemmelsene gjelder hele *dokumenter*.

Til sist vil vi nevne at merinnsyn skal vurderes, jf offentliglova § 11, i de tilfeller der det er mulighet til å gjøre unntak fra innsyn, organet bør gi innsyn dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak.

Når det gjelder kravet om en sammenstilling av dokumenter etter § 9 som NRK Nordland har bedt om, så er vilkåret at opplysningene som skal sammenstilles er elektronisk laget i databasene til organet, og at sammenstillingen kan gjøres med enkle fremgangsmåter.

#### Konklusjon

Statsforvalteren opphever Bodø2024 IKS' avslag grunnet mangelfull begrunnelse som medfører ugyldighet. Vi sender saken tilbake for ny vurdering. Vi understreker at vi ikke har tatt stilling til resultatet til Bodø2024 IKS' nye vurdering av innsynskravet.

Vi fatter følgende

#### **vedtak:**

Bodø2024 IKS' avslag på innsyn til NRK Nordland datert 23. mars 2021 oppheves.

Saken sendes tilbake til Bodø2024 IKS for en ny vurdering.

Klagen fra NRK Nordland har etter dette ført frem.

Statsforvalterens vedtak er endelig og kan ikke påklages videre i forvaltningen. jf. fvl. § 28.

Med hilsen

Kjetil Ollestad (e.f.)  
seksjonsleder juridisk  
Kommunal- og justisavdelingen

Ingrid Gjelten  
seniorrådgiver  
Kommunal- og justisavdelingen

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Kopi til:  
NRK Nordland v/Kari Skeie